

Förskola för alla barn

– för bättre språkutveckling i svenska

*Betänkande av Utredningen om fler barn
i förskolan för bättre språkutveckling i svenska*

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:67

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25112-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet Anna Ekström

Regeringen beslutade den 24 oktober 2019 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag som syftar till att öka deltagandet i förskolan bland barn i 3–5 års ålder och föreslå hur förskolans arbete med barnens språkutveckling i svenska kan stärkas, bl.a. när det gäller nyanlända barn. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (dir. 2019:71). Till särskild utredare förordnades samma dag dåvarande skolborgarrådet i Stockholms stad Lotta Edholm.

Regeringen beslutade den 17 september 2020 om tilläggsdirektiv (dir. 2020:94) varigenom utredningstiden förlängdes på så sätt att uppdraget ska redovisas senast den 27 november 2020.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 18 december 2019 kanslirådet Filip Kollén, Finansdepartementet, ämnesrådet Christer Laursen Tofténius, Utbildningsdepartementet och kanslirådet Annika Århammar, Arbetsmarknadsdepartementet. Som experter i utredningen förordnades från och med samma dag utredaren Lotta Andersson Damberg, Sveriges Kommuner och Regioner, utredaren Nils Kabner, Statens skolinspektion, undervisningsrådet Lena Lyckeståhl, Statens skolverk och förbundsjuristen Gudrun Rendling, Friskolornas riksförbund. Som sakkunnig i utredningen förordnades från och med den 4 maj 2020 även rättssakkunniga Ann-Sofie Winqvist, Utbildningsdepartementet.

Filip Kollén entledigades från och med den 10 juni 2020 och i hans ställe förordnades från och med den 10 juni 2020 departementssekreteraren Kristina Ingemarsdotter Persson, Finansdepartementet.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 9 december 2019 utredaren Sanna Vent och från och med den 20 december 2019 rådmannen Daniel Wanhatalo. Sanna Vent entledigades från

och med den 12 oktober 2020. Undervisningsrådet Love Wennemo Lanninger har också tjänstgjort i utredningen på deltid under tiden den 16 mars–30 september 2020.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska* (SOU 2020:67).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i november 2020

Lotta Edholm

/Sanna Vent
Daniel Wanhatalo
Love Wennemo Lanninger

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	27
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	27
1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185).....	50
2 Utredningens uppdrag och genomförande	51
2.1 Utredningens direktiv.....	51
2.2 Generella utgångspunkter	52
2.3 Utredningsarbetet.....	53
2.4 Förklaringar av vissa begrepp.....	55
2.5 Betänkandets disposition.....	56
3 Förskolans viktiga roll i samhället	59
3.1 Från barnkrubba och barnträdgård till allmän förskola.....	59
3.2 Förskolans betydelse för barns utveckling och lärande.....	63
3.3 Hög och likvärdig kvalitet i förskolan är avgörande.....	68
3.4 Förskolans betydelse för jämställdhet och för kvinnors deltagande i arbetslivet.....	72

4	Gällande rätt	79
4.1	Allmänna bestämmelser om förskolan.....	79
4.2	Förskolans läroplan	84
4.3	Bestämmelser om diskriminering och likabehandling.....	85
5	Internationell utblick.....	87
5.1	Finland	88
5.2	Danmark.....	90
5.3	Frankrike.....	92
5.4	Nederländerna	93
6	Barn som inte deltar i förskolan – statistik och analys....	95
6.1	Uppdraget	95
6.2	Barn i förskoleåldern	95
6.2.1	Utrikes födda barn och deras familjer	95
6.2.2	Asylsökande barn.....	100
6.3	Barn i förskolan	102
6.4	Barn som inte är inskrivna i förskolan	106
6.4.1	Deltagandet varierar mellan olika kommuner	107
6.5	Vissa inskrivna barn har hög frånvaro	108
6.6	Orsaker till att barn inte deltar i förskolan	108
6.6.1	Skolverkets analys	109
6.6.2	Inställning till att kvinnor förvärvsarbetar	110
6.6.3	Andra faktorer.....	112
6.6.4	Kommuners erfarenheter.....	113
6.7	Sammanfattande analys	115

7	Uppsökande verksamhet för ökat deltagande i förskolan.....	119
7.1	Uppdraget.....	119
7.2	Inledande utgångspunkter.....	119
7.2.1	Alla 3–5-åringar har rätt till avgiftsfri förskola....	120
7.2.2	Barn har i vissa fall rätt till förskola från 1 års ålder	120
7.2.3	Uppsökande verksamhet i 1985 års skollag	121
7.3	Faktorer som kan påverka deltagandet i förskolan.....	122
7.3.1	Kommunernas kännedom om barn som inte deltar	122
7.3.2	Kommunerna informerar om förskolan på olika sätt	123
7.3.3	Öppna förskolan kan förbereda barn och föräldrar för förskola.....	124
7.3.4	Barnhälsovården kan spela en viktig roll.....	126
7.3.5	Hembesök kan främja deltagande i förskola.....	128
7.3.6	Lotsar kan stärka tilliten till samhället	128
7.3.7	Andra exempel på uppsökande verksamhet.....	129
7.4	Kommunen ska informera vårdnadshavare om förskolan genom uppsökande verksamhet.....	130
7.5	Kommunen ska kartlägga deltagande i förskolan	134
7.6	Det bör tas fram ett stödmaterial om frånvarohantering ...	137
8	Direktinskrivning i förskolan	139
8.1	Uppdraget.....	139
8.2	Inledande utgångspunkter.....	139
8.2.1	Barns språkutveckling främjas i förskolan	140
8.3	En definition av nyanlänt barn	140
8.4	Olika sätt att införa ett obligatorium	145
8.4.1	En förskola som är obligatorisk för vissa barn	146
8.4.2	En verksamhet som är obligatorisk för kommunerna.....	150

8.5	Förslag om hur ett obligatorium ska införas	154
8.5.1	Kommuner ska vara skyldiga till direktinskrivning	155
8.5.2	Begreppet direktinskrivning	156
8.5.3	De barn som ska direktinskrivas	157
8.5.4	Kommunen ska hålla sig informerad om vilka barn som ska direktinskrivas	161
8.5.5	Direktinskrivning ska ske vid 3 års ålder	162
8.5.6	Direktinskrivning ska ske vid lämplig förskola... ..	163
8.5.7	Det bör vara möjligt att välja annan förskola än den erbjudna	165
8.5.8	Om vårdnadshavare tackar nej till direktinskrivning	166
9	Obligatorisk förskola från 5 års ålder	169
9.1	Skolplikten inträder i dag vid 6 års ålder	169
9.2	Förskolan bör bli en del av det obligatoriska skolväsendet	170
9.3	Förskolan ska bli obligatorisk från 5 års ålder	172
9.3.1	Den obligatoriska förskolans omfattning och innehåll	175
9.3.2	Hemkommunens ansvar samt placering i den obligatoriska förskolan	178
9.3.3	Skolplikten ska kunna senareläggas i vissa fall	179
9.3.4	Möjligheten till tidigare skolstart i förskoleklass eller grundskola ska kvarstå	181
9.3.5	Skollagens bestämmelser om närvaro och frånvaro ska gälla även för den obligatoriska förskolan	182
9.3.6	Fullgörande av skolplikten	184
9.4	Skolskjuts till och från den obligatoriska förskolan	186
9.5	Måltider i den obligatoriska förskolan	189
9.6	Vissa beslut om den obligatoriska förskolan ska kunna överklagas	190

10	Förslag för fler förskollärare och barnskötare.....	193
10.1	Uppdraget.....	193
10.2	Inledande utgångspunkter.....	193
10.3	Det saknas förskollärare och utbildade barnskötare.....	194
10.3.1	Förskollärare.....	194
10.3.2	Barnskötare.....	195
10.3.3	Övrig personal i förskolan.....	196
10.3.4	Tänkbara förklaringar till bristen på förskollärare och utbildade barnskötare.....	197
10.4	Befintliga utbildningsvägar.....	199
10.4.1	Utbildning till förskollärare.....	199
10.4.2	Utbildning till barnskötare.....	203
10.5	En samlad bild av rekryterings- och examinationsbehoven.....	208
10.6	Personalsituationen i förskolor med svåra förutsättningar.....	209
10.6.1	Det finns färre förskollärare och utbildade barnskötare i förskolor med svåra förutsättningar.....	210
10.6.2	Bristande språkkunskaper hos förskolepersonalen är en utmaning.....	212
10.7	Exempel på insatser som kan stärka kvaliteten i förskolor med svåra förutsättningar.....	213
10.7.1	En kompensatorisk resursfördelning.....	214
10.7.2	Statliga insatser.....	215
10.7.3	Karriärsteg för lärare.....	217
10.8	Utredningens förslag och bedömningar.....	220
10.8.1	Förskolan behöver organiseras så att yrkesgruppernas kompetens tas tillvara.....	220
10.8.2	Det behövs fler förskollärare där behoven är störst.....	222
10.8.3	Det ska införas karriärsteg för förskollärare vid vissa förskolor.....	224
10.8.4	En förste förskollärare bör uppfylla vissa kvalifikationer.....	228

10.8.5	En enhetlig utbildning till barnskötare	231
10.8.6	Allmänna råd om språkkunskaper bör tas fram ..	233
10.8.7	De centrala personalkategorierna inom förskolan ska framgå i skollagen	234
10.8.8	Personalsammansättning bör uppmärksammas vid tillsyn	236
11	Kartläggning och förslag om kompetensutveckling	239
11.1	Uppdraget	239
11.2	Personalens kompetens om barns språkutveckling	239
11.2.1	Brister i personalens kunskap om flerspråkiga barns språkutveckling	240
11.2.2	Förskollärarytbildningen ger inte tillräcklig kunskap om flerspråkiga barns språkutveckling...	242
11.3	Kartläggning av befintlig kompetensutveckling i barns språkutveckling i svenska	243
11.3.1	Staten och huvudmännen har ett delat ansvar för kompetensutveckling	244
11.3.2	Statliga kompetensutvecklingsinsatser	244
11.3.3	Kurser i barns språkutveckling vid universitet och högskolor	247
11.3.4	Specialistbarnskötare med inriktning mot språkutveckling.....	249
11.3.5	Exempel på kommunala kompetensutvecklingsinsatser.....	250
11.4	Förskolepersonalens deltagande i kompetensutveckling ...	252
11.4.1	Hinder för huvudmannens deltagande	253
11.5	Utredningens förslag och bedömningar	254
11.5.1	Förskollärare behöver bättre kompetens om barns andraspråksutveckling	254
11.5.2	Läslyftet i förskolan ska förlängas	256
11.5.3	Kompetensutveckling bör uppmärksammas vid tillsyn	257

12	Ikraftträdande	259
12.1	Ikraftträdande	259
12.2	När de nya bestämmelserna ska börja tillämpas.....	260
13	Konsekvenser.....	263
13.1	Krav på konsekvensanalysen	263
13.2	Utredningens förslag i korthet.....	264
13.3	Samhällsekonomiska konsekvenser	265
13.4	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna	266
13.5	Ekonomiska konsekvenser för staten.....	272
13.5.1	Finansiering.....	276
13.6	Konsekvenser för huvudmän	277
13.7	Konsekvenser för personaltäthet, tillgång på personal och barngruppernas storlek.....	279
13.8	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	281
13.9	Konsekvenser för barn.....	282
13.10	Konsekvenser för jämställdheten.....	283
13.11	Konsekvenser för integrationen.....	284
13.12	Övriga konsekvenser	285
14	Författningskommentar	287
14.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	287
	Referenser	323

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:71	337
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2020:94	353
Bilaga 3	Förslag till förordning om ändring i befintlig statsbidragsförordning	355
Bilaga 4	Förslag till ny statsbidragsförordning	363

Sammanfattning

Utredningen lämnar förslag som syftar till att dels öka deltagandet i förskolan bland barn i 3–5 års ålder, dels stärka förskolans arbete med barnens språkutveckling i svenska, bl.a. när det gäller nyanlända barn, barn med annat modersmål än svenska och barn med socioekonomiskt svag bakgrund.

Utredningen har enligt direktiven bl.a. haft i uppdrag att

- analysera de huvudsakliga orsakerna till att vissa grupper av barn i lägre grad deltar i förskolans verksamhet,
- föreslå åtgärder som kan öka deltagandet i förskolan för flickor och pojkar i åldern 3–5 år, särskilt när det gäller nyanlända barn enligt lämplig definition, barn med annat modersmål än svenska och barn i socioekonomiskt utsatta grupper, samt lämna nödvändiga författningsförslag,
- analysera de rättsliga förutsättningarna för och undersöka hur nyanländas barn, enligt lämplig definition, ska ha rätt till en obligatorisk språkförskola från 3 års ålder med minst 15 timmar i veckan inom ramen för den vanliga förskolan med fokus på språkutveckling i svenska,
- utreda och föreslå hur ett sådant obligatorium kan utformas, och om förutsättningarna finns, lämna författningsförslag och övriga förslag som bedöms nödvändiga, bl.a. vad gäller kretsen av barn (i åldern 3–5 år) och verksamhetens omfattning (minst 15 timmar i veckan),
- utreda och vid behov föreslå åtgärder, t.ex. nya korta vägar till utbildning, för att öka tillgången på legitimerade förskollärare och utbildade barnskötare där det behövs för att kunna genomföra uppdraget om en förskola för bättre språkutveckling,

- kartlägga den kompetensutveckling som erbjuds personal i förskolan när det gäller barns språkutveckling i svenska, särskilt andraspråkutveckling i svenska,
- analysera de huvudsakliga orsakerna till att förskolepersonal inte deltar i den kompetensutveckling som erbjuds,
- vid behov föreslå generella eller riktade insatser för personalens kompetensutveckling i språkutveckling i svenska, särskilt andraspråkutveckling i svenska, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget skulle ursprungligen redovisas senast den 30 oktober 2020. Genom tilläggsdirektiv beslutade den 17 september 2020 (dir. 2020:94) förlängdes utredningstiden så att uppdraget i stället ska redovisas senast den 27 november 2020.

Skälen till att barn inte är inskrivna i förskolan varierar

De allra flesta barn i Sverige deltar i förskolan. Hösten 2019 fanns det emellertid cirka 22 000 folkbokförda barn i åldrarna 3–5 år som inte var inskrivna i förskolan. En del av dessa, omkring 6 200 barn, var i stället inskrivna i pedagogisk omsorg, men cirka 15 800 barn i åldersgruppen var inte inskrivna i vare sig förskola eller pedagogisk omsorg. Det motsvarar cirka 4 procent av alla barn i åldersgruppen.

Bland de barn som inte är inskrivna i förskolan är barn med svag socioekonomisk bakgrund överrepresenterade. Barn med vårdnadshavare som har låg utbildning och barn från hem där ingen eller endast en av vårdnadshavarna förvärvsarbetar är i lägre utsträckning inskrivna i förskolan än barn från familjer med två förvärvsarbetande vårdnadshavare. Även barn med utländsk bakgrund, i synnerhet utrikes födda barn, är överrepresenterade bland de barn som inte är inskrivna i förskolan. Det innebär att de barn som skulle gynnas mest av att delta i förskolan i lägre utsträckning är inskrivna i verksamheten.

Kunskapen om varför vissa vårdnadshavare väljer att inte ha sina barn i förskolan är begränsad. Klart är dock att vårdnadshavares skäl varierar, och utredningen har identifierat ett antal tänkbara orsaker till att vissa barn i lägre grad deltar i förskolan.

En förklaring är att barnets vårdnadshavare är föräldraledig med ett yngre syskon och väljer att även ha det äldre barnet hemma. En annan förklaring är att barnets vårdnadshavare är arbetslös. Boendesituationen samt att familjen ofta flyttar mellan olika stadsdelar eller kommuner är andra faktorer som kan förklara varför man väljer att inte skriva in sitt barn i förskolan. Ytterligare en förklaring är att vårdnadshavarna inte har fått den förskoleplats de önskar eller en förskoleplats som de tycker är placerad för långt från hemmet.

Det kan också handla om att vårdnadshavare har bristfällig information och kunskap om förskolan och vilken betydelse den kan ha för barnets utveckling. Bland nyanlända föräldrar kan det dessutom ibland finnas en misstänksamhet mot svenska myndigheter och institutioner.

Uppfattningar om att kvinnor bör vara hemma med sina barn under de första levnadsåren kan också påverka vårdnadshavares benägenhet att skriva in sina barn i förskolan. Sådana uppfattningar kan finnas i flera grupper men tycks vara vanligare bland vissa invandrargrupper. En annan faktor som kan förhindra att vårdnadshavare skriver in sina barn i förskolan kan vara att vårdnadshavarna lever isolerat och mår för dåligt för att aktivt kunna använda sig av verksamheten eller ens ta till sig information om förskolan.

Sammantaget blir utredningens slutsats att det finns många anledningar till att vårdnadshavare inte har sina barn i förskola eller pedagogisk omsorg. Orsakerna kan inte begränsas till utländsk bakgrund, förvärvsarbete eller ekonomi, utan kan även handla om värderingar och andra preferenser.

Fler barn bör delta i förskolan

Utredningen anser att det finns behov av insatser för att öka deltagandet i förskolan, inte minst bland nyanlända barn och andra barn med behov av bättre språkutveckling i svenska. Det finns ett brett forskningsstöd för att förskolan har positiva effekter för barns utveckling och lärande, i synnerhet för flerspråkiga barn och barn med svag socioekonomisk bakgrund. Barn som har gått i förskolan har bättre kognitiva och språkliga färdigheter och når högre kunskapsresultat i skolan än barn som inte har deltagit i förskolans verksamhet. Därtill varierar deltagandet i förskolan mellan grupper och är

lägre bland barn till föräldrar som har låg utbildning eller saknar förvärvsarbete, liksom bland utrikes födda barn och barn med utländsk bakgrund.

Utredningens förslag och ställningstaganden när det gäller ett ökat deltagande i förskolan redovisas i kapitel 7–9 och innebär sammanfattningsvis följande.

Uppsökande verksamhet för ökat deltagande i förskolan

Utredningen föreslår att kommunerna ska vara skyldiga att bedriva uppsökande verksamhet för att öka deltagandet i förskolan. Uppsökande verksamhet är en framgångsrik metod för att nå ut med information om förskolan och har positiv effekt på vårdnadshavares vilja att skriva in sina barn i förskolan. Verksamheten kan bedrivas i samverkan med aktörer med föräldrakontakt, t.ex. barnavårdscentraler och öppna förskolan.

Kommunen ska bedriva uppsökande verksamhet

Den uppsökande verksamheten ska omfatta barn som inte är inskrivna i förskolan men som har rätt till allmän förskola, vilket barn har från och med höstterminen det år de fyller 3 år. Hemkommunen ska informera vårdnadshavarna om rätten till allmän förskola och om förskolans uppdrag och värdegrund. Sådan information ska lämnas återkommande inför varje terminsstart från höstterminen det år då barnet fyller 3 år till och med vårterminen det kalenderår då barnet fyller 5 år.

Skolverket ska ta fram stödmaterial om uppsökande verksamhet

För att den uppsökande verksamheten ska hålla en hög och likvärdig kvalitet i hela landet bör Skolverket få i uppdrag att ta fram ett stödmaterial eller allmänna råd om uppsökande verksamhet.

Kommunen ska kartlägga deltagandet i förskolan

Eftersom kommunen ska bedriva uppsökande verksamhet i syfte att främja ett ökat deltagande i förskolan behöver kommunen hålla sig informerad om vilka barn i kommunen som inte går i förskolan. På så sätt kan kommunen rikta information och utforma insatser som effektivt når de vårdnadshavare som inte har skrivit in sina barn i förskolan. Kartläggningen bör även omfatta barn som är inskrivna i pedagogisk omsorg.

Skolverket ska ta fram stödmaterial om frånvarohantering

Utredningen har erfarit att det är en stor utmaning för förskolorna att vissa barn som är inskrivna i förskolan inte deltar i verksamheten alls eller deltar mycket sporadiskt. Därför bedömer utredningen att Skolverket bör få i uppdrag att ta fram stödmaterial eller allmänna råd om hur kontroll och uppföljning av barns frånvaro i förskolan kan hanteras. Stödmaterialiet bör syfta till att främja en hög närvaro i förskolan.

En definition av nyanlänt barn

En del av utredningens uppdrag är att föreslå en definition av vad som avses med begreppet nyanlänt barn. Utredningen föreslår att begreppet nyanlänt barn i skollagen ska avse ett barn som

- är fött utomlands och har vårdnadshavare som är födda och har varit bosatta utomlands, men som nu är bosatta i Sverige tillsammans med barnet och barnet och vårdnadshavarna har vistats här kortare tid än fem år,
- är fött i Sverige och har vårdnadshavare som är födda och har varit bosatta utomlands, men som nu är bosatta i Sverige och har vistats här kortare tid än fem år, eller
- är fött utomlands och har kommit till Sverige utan sina vårdnadshavare och har vistats här kortare tid än fem år.

För att omfattas av definitionen ska barnet också

- ha uppehållstillstånd i Sverige enligt utlänningslagen (2005:716),
- inte omfattas av definitionen av nyanländ elev i 3 kap. 12 a § skollagen (2010:800),
- inte ha uppnått den ålder när skolplikt inträder enligt 7 kap. 10 § skollagen.

Om ett barn vistas i Sverige med endast en vårdnadshavare ska prövningen göras utifrån den vårdnadshavaren.

Definitionen omfattar därmed dels barn som är födda utomlands och därefter kommer till Sverige med eller utan vårdnadshavare, dels barn som är födda i Sverige med vårdnadshavare födda utomlands och som vistats här under en begränsad tid. Kravet på uppehållstillstånd innebär att definitionen inte avser barn som är asylsökande eller barn som vistas i Sverige utan tillstånd.

Som en följd av att det införs en definition av begreppet nyanlänt *barn* i skollagen ska lagens nuvarande definition av nyanländ justeras för att tydliggöra att den avser nyanländ *elev*.

Direktinskrivning i förskolan

Utredningen har övervägt olika sätt att genomföra uppdraget att nyanländas barn ska ha rätt till en obligatorisk språkförskola från 3 års ålder. De alternativ som utredningen beaktat har varit dels en förskola som är obligatorisk för vissa barn, dvs. en slags ”förskoleplikt”, dels en verksamhet som är obligatorisk för kommunerna att anordna men där deltagandet för barn är frivilligt.

Utredningen har funnit att uppdraget bäst genomförs genom att det blir obligatoriskt för kommunerna att erbjuda förskola till barn som har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska. Vi kallar detta direktinskrivning i förskolan.

Kommuner ska direktinskriva vissa barn

Det ska vara obligatoriskt för kommunerna att erbjuda förskola till barn som har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska. Direktinskrivning innebär att kommunerna, utan att vård-

nadshavarna har ansökt om det, ska erbjuda barn plats vid en förskola inför höstterminen det kalenderår då barnet fyller 3 år.

Flera grupper av barn ska omfattas av direktinskrivning

Det är viktigt att kommunerna genom direktinskrivning fångar upp inte bara nyanlända barn utan även andra barn som är i behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska. De barn som ska omfattas är barn som inte är inskrivna i förskolan och som tillhör någon av följande kategorier.

- nyanlända barn, dvs. barn som omfattas av utredningens förslag till definition av nyanlänt barn.
- barn med annat modersmål än svenska som har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska.
- barn som av annan anledning har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska.

Utredningen anser vidare att plats i förskolan genom direktinskrivning även ska erbjudas barn som deltar i pedagogisk omsorg och som tillhör målgruppen för direktinskrivning. Direktinskrivning ska inte kunna ske i pedagogisk omsorg.

Kommunen ska planera för och informera om direktinskrivning

Utredningen föreslår att hemkommunen ska fullgöra sin skyldighet att direktinskriva barn som tillhör målgruppen vid en viss förskoleenhet från och med höstterminen det kalenderår då barnet fyller 3 år. Kommunen ska minst 3 månader dessförinnan informera barnets vårdnadshavare om att barnet har fått en plats på den aktuella förskolan.

Kommunen ska direktinskriva barnet vid en förskola inom kommunen som är lämplig för ändamålet och som är belägen i rimlig närhet till barnets hem.

Eftersom direktinskrivning innebär ett erbjudande till vårdnadshavaren att delta i en frivillig verksamhet kan vårdnadshavare komma att tacka nej till erbjudandet. Om så sker ska kommunen direktinskriva barnet igen från och med höstterminen det kalenderår då barnet fyller 4 år.

Obligatorisk förskola från 5 års ålder

Utredningens förslag om att kommuner ska bedriva uppsökande verksamhet samt direktinskriva barn som är i behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska har goda förutsättningar att öka deltagandet i förskolan, inte minst bland de barn som direktiven menar är prioriterade. För att säkerställa att alla barn får ta del av utbildningen i förskolan anser vi dock att det behövs ytterligare åtgärder. Vi föreslår därför att förskolan till viss del ska bli obligatorisk.

En obligatorisk förskola bidrar till likvärdiga förutsättningar

Utredningen föreslår att förskolan ska bli obligatorisk för alla barn från och med 5 års ålder. I dag är nästan alla 5-åringar, 95 procent, inskrivna i förskolan. En obligatorisk förskola för 5-åringar skulle innebära att ytterligare cirka 6 800 barn skrivs in i förskolan. Av dessa deltar cirka 2 000 barn i dag i pedagogisk omsorg. Förändringen berör alltså ett i sammanhanget relativt litet antal barn, men för dessa barn kan möjligheten att få gå i förskola ha mycket stor betydelse.

En obligatorisk förskola innebär att förskolan kan kompensera för skillnader i barns uppväxtvillkor och bidra till mer likvärdiga förutsättningar inför skolstarten. En förskola som är obligatorisk kan därmed på sikt bidra till högre och mer likvärdiga kunskapsresultat i grundskolan.

Skolplikten tidigareläggs och förlängs

Förslaget innebär att skolplikten som huvudregel ska börja fullgöras i förskolan höstterminen det kalenderår då barnet fyller 5 år. Skolplikten i Sverige förlängs alltså med ett år och kommer därmed som huvudregel att upphöra vid utgången av vårterminen det elfte året eller, om eleven går i specialskolan, det tolfte året efter att eleven börjat fullgöra skolplikten. Bestämmelserna om skolplikt i 7 kap. skollagen ska ändras i enlighet med detta. Skolplikten i den obligatoriska förskolan ska dock kunna senareläggas i vissa fall.

Förslaget innebär att enskilda huvudmän som bedriver förskola även ska få anordna obligatorisk förskola utan förnyad ansökan.

Den obligatoriska förskolan ska omfatta 525 timmar och vara avgiftsfri

Utredningen föreslår att den obligatoriska förskolan ska ha samma syfte, uppdrag och innehåll som den frivilliga förskolan. Den obligatoriska delen av förskolan ska omfatta 525 timmar under ett läsår, och läsåret ska bestå av en hösttermin och en vårtermin. Verksamheten ska högst få omfatta 190 dagar och 6 timmar per dag.

Den obligatoriska delen av förskolan ska vara avgiftsfri. För resterande tid som barn behöver förskola, t.ex. på grund av vårdnadshavares förvärvsarbete, kommer huvudmannen som tidigare att kunna ta ut avgifter.

Skolplikten ska fullgöras vid en förskola, vilket innebär att den obligatoriska delen av förskolan inte ska kunna ersättas av pedagogisk omsorg.

Hemkommunen ansvarar för den obligatoriska förskolan

Utredningen föreslår att barnets hemkommun ska ansvara för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen som ska gå i den obligatoriska förskolan från 5 års ålder och som inte fullgör sin skolplikt på annat sätt, t.ex. vid en fristående förskola.

När det gäller barn som inte sedan tidigare har plats i förskola men som ska börja i den obligatoriska förskolan ska hemkommunen ge barnets vårdnadshavare möjlighet att anmäla önskemål om förskoleplats. Om vårdnadshavaren inte anmäler önskemål om plats ska hemkommunen senast fyra månader före det att barnet ska börja i den obligatoriska förskolan erbjuda barnet plats vid viss förskola.

Skollagens bestämmelser om skolplikt ska gälla

I och med att förskolan till viss del blir obligatorisk ska skollagens bestämmelser om hemkommunens, huvudmannens och vårdnadshavarnas ansvar för skolpliktens fullgörande gälla även för barn som fullgör sin skolplikt i den obligatoriska förskolan. Utredningen föreslår vidare att skollagens regler om närvaro, ledighet och befrielse från obligatoriska inslag i undervisningen i skollagspliktiga skolfor-

mer samt utredning av frånvaro ska gälla även för barn som går i den obligatoriska förskolan.

Rätt till skolskjuts och kostnadsfria måltider

I och med att förskolan till viss del blir obligatorisk föreslår utredningen att barn i den obligatoriska förskolan ska ha rätt till skolskjuts under i huvudsak samma förutsättningar som barn i förskoleklassen eller grundskolan, dvs. om skolskjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, barnets funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet. Rätten till skolskjuts ska dock bara gälla barn som endast deltar i den obligatoriska delen av förskolan.

Utredningen föreslår också att barn som åläggs skolplikt i den obligatoriska förskolan ska ha rätt till kostnadsfria måltider på samma villkor som elever i förskoleklassen och grundskolan.

Vissa beslut om den obligatoriska förskolan ska kunna överklagas

Utredningen föreslår att vissa beslut som rör den obligatoriska förskolan ska kunna överklagas i samma utsträckning som gäller för förskoleklassen och grundskolan. Därmed ska beslut om skolskjuts få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vidare ska beslut om uppskjutande av fullgörande av skolplikt samt om placering vid förskoleenhet få överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Fler förskollärare och barnskötare med bättre kompetens om barns språkutveckling i svenska

Förskolepersonalens utbildning och kompetens har fått ökad betydelse i takt med att förskolan har blivit en del av utbildningssystemet och fått ett förtydligat pedagogiskt uppdrag. Forskning visar att personalens pedagogiska kompetens är avgörande för kvaliteten i förskolan och därmed för barnens utveckling och lärande.

Samtidigt finns det en stor brist på legitimerade förskollärare och utbildade barnskötare och kompetensförsörjningen är en stor utmaning för förskolan. Behovet av utbildad personal bedöms dessutom växa de kommande åren. Behoven skiljer sig mellan olika kommuner

men också mellan förskolor inom samma kommun. Statistik som utredningen har tagit fram visar att det finns färre förskollärare och utbildade barnskötare i förskolor med svåra förutsättningar i betydelsen att en stor andel barn har utländsk bakgrund. Vidare är bristande språkkunskaper i svenska hos förskolepersonalen ett stort problem i många förskolor, i synnerhet i de förskolor där det också finns en stor andel flerspråkiga barn.

I dag har vart fjärde barn i förskolan utländsk bakgrund. Att förskollärare och barnskötare har goda kunskaper i svenska och kompetens i hur man undervisar flerspråkiga barn är därför avgörande för att alla barn ska få en god språklig grund inför skolstarten.

Utredningens förslag och ställningstaganden när det gäller att öka tillgången på legitimerade förskollärare och utbildade barnskötare samt insatser för kompetensutveckling redovisas i kapitel 10 och 11 och innebär sammanfattningsvis följande.

Förslag för fler förskollärare och barnskötare

Utredningens förslag i detta avsnitt syftar till att öka tillgången på legitimerade förskollärare och utbildade barnskötare, med särskilt fokus på förskolor med svåra förutsättningar.

Inrätta karriärsteg för förskollärare

Utredningen föreslår att det ska inrättas karriärsteg för förskollärare vid förskolor med särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska bakgrund. Huvudmännen för dessa förskolor ska sträva efter att inrätta tjänster som förste förskollärare. Reformen ska finansieras med statsbidrag. Statsbidraget ska lämnas med belopp som innebär att den som blir förste förskollärare får en löneökning på 10 000 kronor per månad.

Inför en enhetlig utbildning till barnskötare

Det finns i dag ingen nationell reglering av vad som ska ingå i en barnskötarutbildning, vilket har lett till att olika kortare och ibland otillräckliga utbildningsinsatser genomförs för att möjliggöra att arbets-

lösa slussas in i barnskötaryrket. För att uppnå en ökad likformighet i barnskötarutbildningarna samt stärka och tydliggöra barnskötarnas kompetens föreslår utredningen att det införs ett enhetligt innehåll för utbildning till barnskötare som ska gälla inom såväl gymnasieskolans barn- och fritidsprogram som motsvarande utbildningar inom kommunal vuxenutbildning.

Vi föreslår även en översyn av barnskötarutbildningarnas omfattning, innehåll och kvalitet. Detta för att anpassa utbildningarna till de kunskaper som behövs i barnskötaryrket i dag t.ex. när det gäller barns språkutveckling och andraspråkutveckling i svenska.

Skolverket ska ta fram allmänna råd om språkkunskaper

Det finns i dag inga rekommendationer om vilka kunskaper personal som arbetar i förskolan bör ha. Utredningen bedömer därför att Skolverket bör få i uppdrag att ta fram allmänna råd om vilka grundläggande krav som bör ställas på personal som arbetar i förskolan, t.ex. när det gäller språkkunskaper i svenska.

De centrala personalkategorierna inom förskolan ska framgå i skollagen

Barnskötare är en viktig resurs i förskolan som i dag inte omnämns i skollagen. För att betona att de som arbetar i förskolan och ansvarar för eller medverkar i undervisningen bör vara förskollärare eller barnskötare föreslår vi att skollagen förtydligas. Med barnskötare ska i lagen avses den som har genomgått utbildning i gymnasieskolan för arbete med barn eller annan motsvarande utbildning.

Personalsammansättning ska uppmärksammas vid tillsyn

Utredningen anser att det är viktigt att tillsynsmyndigheterna, dvs. Skolinspektionen och kommunerna, i sin tillsyn särskilt uppmärksammar att huvudmännen uppfyller kraven i skollagen när det gäller personal vid förskolor. Förskolor som inte uppfyller kraven på att ha förskollärare som ansvarar för undervisningen bör följas upp, t.ex. genom att de föreläggs att förändra personalsituationen.

Förslag om kompetensutveckling i barns språkutveckling i svenska

Utredningens kartläggning av och förslag om kompetensutveckling innebär sammanfattningsvis följande.

Det behövs mer tid och resurser för kompetensutveckling

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga den kompetensutveckling som erbjuds personal i förskolan när det gäller barns språkutveckling i svenska med särskilt fokus på andraspråksutveckling i svenska. Vi har redogjort för de statliga kompetensutvecklingsinsatser som erbjuds förskolans personal och funnit att det inom Skolverkets nationella skolutvecklingsprogram finns ett relevant kursutbud när det gäller barns språkutveckling. Däremot utgör bristen på tid och resurser betydande hinder för förskolepersonalens deltagande i kompetensutveckling. Utredningen vill inskräpa hur viktigt det är att huvudmän för förskolan tar sitt ansvar när det gäller att erbjuda och frigöra tid för kompetensutveckling.

Examensbeskrivningen för förskollärarexamen bör ändras

Utredningen erfar att förskollärare saknar tillfredsställande kunskap om barns andraspråksutveckling i svenska. Vi bedömer därför att examensbeskrivningen för förskollärarexamen bör ändras så att det i examensmålen anges att studenten ska visa fördjupad kunskap om barns andraspråksutveckling.

Läslyftet i förskolan bör förlängas

Staten bör ta ett större ansvar för att möjliggöra kompetensutveckling i språkutveckling i svenska för personalen i de förskolor som har störst behov av det. Därför föreslår utredningen att Skolverket ska få i uppdrag att förlänga Läslyftet i förskolan och rikta statsbidraget till förskolor som har särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska bakgrund.

Kompetensutveckling bör uppmärksammas vid tillsyn

Huvudmännen ska i egenskap av arbetsgivare se till att personalen vid en förskola ges möjlighet till kompetensutveckling. Utredningen anser därför att det är viktigt att tillsynsmyndigheterna, dvs. Skolinspektionen och kommunerna, i sin tillsyn särskilt uppmärksammar att huvudmännen uppfyller kraven i skollagen när det gäller kompetensutveckling.

Ikraftträdande

Utredningens förslag innebär ändringar i skollagen (2010:800) och skolförordningen (2011:185). Vi föreslår att dessa ändringar ska träda i kraft den 1 juli 2022.

När det gäller bestämmelserna om kommunernas uppsökande verksamhet, kartläggning och direktinskrivning, behöver kommunerna och andra huvudmän tid för att förbereda verksamheten. Vi föreslår därför att bestämmelserna ska tillämpas första gången i fråga om utbildning som inleds höstterminen 2023.

Även införandet av den obligatoriska förskolan innebär att kommuner och andra huvudmän behöver tid att inrätta och utöka sina verksamheter. Även bestämmelserna om obligatorisk förskola ska tillämpas första gången i fråga om utbildning som inleds höstterminen 2023.

Utredningen anser vidare att införandet av karriärsteg för förskollärare behöver en viss period av förberedelser. Vi föreslår därför att denna reform ska inledas vid det bidragsår som inleds den 1 juli 2023. Bestämmelsen i skollagen som reglerar detta samt den statsbidragsförordning som ska ligga till grund för fördelning och utbetalning av statsbidrag ska därför tillämpas första gången inför det bidragsår som inleds den 1 juli 2023.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 2 kap. 14 och 22 §§, 3 kap. 1 och 12 a §§, 7 kap. 1, 4, 10–12, 17–19 a och 21–23 §§, 8 kap. 1, 3, 4, 7, 12, 15, 16, 20 och 24 §§, 25 kap. 2 § och 28 kap. 5, 8, 12 och 15 §§ samt rubrikerna närmast före 3 kap. 12 a § och 7 kap. 4 och 11 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas elva nya paragrafer, 3 kap. 12 k §, 8 kap. 7 a, 7 b, 12 b, 12 c, 14 a, 15 a, 16 a, 16 b, 16 c och 25 §§ samt närmast före 3 kap. 12 k § och 8 kap. 7 a, 7 b, 12 b, 12 c, 14 a, 15 a, 16 a, 16 b, 16 c och 25 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

14 §

Utöver lärare eller förskollärare som avses i 13 § får det i undervisningen i fritidshemmet *och förskolan* finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas *eller barnens* utveckling och lärande främjas.

Utöver lärare eller förskollärare som avses i 13 § får det i undervisningen

1. i fritidshemmet finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas utveckling och lärande främjas, *och*

2. i förskolan finnas barnskötare *samt därutöver annan personal med utbildning eller erfarenhet som innebär att barnens utveckling och lärande främjas.*

Med barnskötare avses i första stycket 2 den som har genomgått utbildning i gymnasieskolan för arbete med barn eller annan motsvarande utbildning.

22 §¹

Varje huvudman ska sträva efter att för undervisningen anställa lärare och förskollärare som har forskarutbildning. Huvudmännen ska också sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare.

Regeringen meddelar föreskrifter om statsbidrag till huvudmän i syfte att stimulera att dessa inrättar karriärstegen förstelärare och lektor.

Varje huvudman ska sträva efter att för undervisningen anställa lärare och förskollärare som har forskarutbildning. Huvudmännen ska också sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare. *Huvudmän för förskoleenheter som har särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska bakgrund ska sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga förskollärare.*

Regeringen meddelar föreskrifter om statsbidrag

1. till huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning i syfte att stimulera att dessa inrättar karriärstegen förstelärare och lektor, och

2. som riktar sig till huvudmän för förskoleenheter som avses i första stycket tredje meningen i syfte att stimulera att dessa inrättar karriärsteget förste förskollärare.

¹ Senaste lydelse 2013:530.

3 kap.

1 §²

- I detta kapitel finns bestämmelser om
- barnens och elevernas lärande och personliga utveckling (2 §),
 - information om barnets och elevens utveckling (3 §),
 - garanti för tidiga stödinsatser i förskoleklassen och lågstadiet (4–4 b §§),
 - stöd i form av extra anpassningar (5 §),
 - särskilt stöd (6–12 §§),
 - mottagande och undervisning av nyanlända elever (12 a–12 i §§),
 - överlämning av uppgifter vid övergång mellan och inom skolformer (12 j §), *och*
 - överlämning av uppgifter vid övergång mellan och inom skolformer (12 j §),
 - definition av nyanlänt barn (12 k §), *och*
 - allmänna bestämmelser om betyg (13–21 §§).

Definition av nyanländDefinition av nyanländ elev12 a §³

Med nyanländ avses i denna lag den som
 Med nyanländ *elev* avses i denna lag den som

1. har varit bosatt utomlands,
2. nu är bosatt i landet, och
3. har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år.

En elev ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet.
 En elev ska inte längre anses vara nyanländ *elev* efter fyra års skolgång här i landet.

Som bosatt utomlands anses den som inte anses bosatt i landet enligt 29 kap. 2 §.

² Senaste lydelse 2018:1098.

³ Senaste lydelse 2015:246.

Definition av nyanlänt barn

12 k §

Med nyanlänt barn avses i denna lag ett barn som har uppehållstillstånd i Sverige enligt utlänningslagen (2005:716), inte omfattas av 12 a § och inte har uppnått den ålder när skolplikt enligt 7 kap. 10 § inträder. Därutöver ska barnet

1. vara fött utomlands och ha vårdnadshavare som är födda och har varit bosatta utomlands, men som nu är bosatta i Sverige tillsammans med barnet och barnet och vårdnadshavarna har vistats här kortare tid än fem år,

2. vara fött i Sverige och ha vårdnadshavare som är födda och har varit bosatta utomlands, men som nu är bosatta i Sverige och har vistats här kortare tid än fem år, eller

3. vara fött utomlands och ha kommit till Sverige utan sina vårdnadshavare och har vistats här kortare tid än fem år.

Om barnet vistas i Sverige med endast en vårdnadshavare ska prövningen göras utifrån den vårdnadshavaren.

7 kap.1 §⁴

- I detta kapitel finns bestämmelser om
- vilka som omfattas av skolplikt (2 §),
 - rätten till utbildning (3 §),
 - hur skolplikten fullgörs (4–9 §§),
 - när skolplikten inträder (10 §),

⁴ Senaste lydelse 2018:608.

- tidigare skolstart och undantag från skyldigheten att fullgöra skolplikt i förskoleklass (11–11 b §§),
- när skolplikten upphör och rätten att därefter slutföra skolgången (12–16 §§),
- deltagande i utbildning (17–19 a §§), och
- ansvar för att skolplikten fullgörs (20–23 §§).

Förskoleklassen och grundskolan

Den obligatoriska förskolan, förskoleklassen och grundskolan

4 §⁵

Skolplikten ska börja fullgöras i *förskoleklassen*. Därefter ska skolplikten fullgöras i grundskolan eller i den skolform där barnet tas emot enligt 5, 6 eller 7 §, om inte skolplikten fullgörs på något annat sätt enligt bestämmelserna i 24 kap.

Skolplikten kan dock börja fullgöras direkt i grundskolan, grundskolorskolan, specialskolan eller sameskolan enligt 11 a och 11 b §§.

Skolplikten ska börja fullgöras i *den obligatoriska förskolan*. Därefter ska skolplikten fullgöras i *förskoleklassen och sedan* i grundskolan eller i den skolform där barnet tas emot enligt 5, 6 eller 7 §, om inte skolplikten fullgörs på något annat sätt enligt bestämmelserna i 24 kap.

Skolplikten kan dock börja fullgöras direkt i *förskoleklassen*, grundskolan, grundskolorskolan, specialskolan eller sameskolan enligt 11, 11 a och 11 b §§.

10 §⁶

Skolplikten inträder höstterminen det kalenderår då barnet fyller *sex* år.

Skolplikten inträder höstterminen det kalenderår då barnet fyller *fem* år. *Om det finns synnerliga skäl får barnet dock börja fullgöra sin skolplikt i den obligatoriska förskolan först höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år.*

⁵ Senaste lydelse 2017:1115.

⁶ Senaste lydelse 2017:1115.

Om det finns särskilda skäl får barnet börja fullgöra sin skolplikt först höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år.

Om det finns särskilda skäl får barnet börja fullgöra sin skolplikt *i förskoleklassen* först höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år.

Frågan om uppskjuten skolplikt prövas av hemkommunen efter begäran av barnets vårdnadshavare.

Tidigare skolstart och undantag från skyldigheten att fullgöra skolplikt i förskoleklass

Tidigare skolstart och undantag från skyldigheten att fullgöra skolplikt i förskoleklass och obligatorisk förskola

11 §⁷

Ett barn får tas emot i förskoleklassen redan höstterminen det kalenderår då barnet fyller fem år.

Ett barn får tas emot i förskoleklassen redan höstterminen det kalenderår då barnet fyller fem år, *även om barnet inte gått i den obligatoriska förskolan.*

Av 8 kap. 3–7 a §§ framgår att barn ska erbjudas plats i förskola före fem års ålder.

11 a §⁸

Ett barn får börja fullgöra skolplikten i grundskolan, grund-
särskolan, specialskolan eller sameskolan höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år om

1. barnet då har gått ut förskoleklassen, eller

2. barnets vårdnadshavare begär att barnet ska få börja i någon av dessa skolformer utan att först ha gått ut förskoleklassen och barnet bedöms ha förutsättningar för det.

2. barnets vårdnadshavare begär att barnet ska få börja i någon av dessa skolformer utan att först ha gått ut *den obligatoriska förskolan eller* förskoleklassen och barnet bedöms ha förutsättningar för det.

⁷ Senaste lydelse 2017:1115.

⁸ Senaste lydelse 2017:1115.

Beslut i frågan enligt första stycket 2 fattas av

1. rektorn när det gäller grundskolan och sameskolan,
2. Specialpedagogiska skolmyndigheten när det gäller specialskolan, och
3. barnets hemkommun när det gäller grundsärskolan.

11 b §⁹

Ett barn som har beviljats uppskjuten skolplikt och som ska tas emot i grundsärskolan får, utöver vad som anges i 11 a §, börja fullgöra skolplikten i grundsärskolan utan att först ha gått ut förskoleklassen, om barnets vårdnadshavare begär det hos hemkommunen.

Ett barn som har beviljats uppskjuten skolplikt och som ska tas emot i grundsärskolan får, utöver vad som anges i 11 a §, börja fullgöra skolplikten i grundsärskolan utan att först ha gått ut *den obligatoriska förskolan eller* förskoleklassen, om barnets vårdnadshavare begär det hos hemkommunen.

12 §¹⁰

Skolplikten upphör vid utgången av vårterminen det *tionde* året eller, om eleven går i specialskolan, det *elfte* året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten, om inte annat följer av 13 eller 14 §.

Skolplikten upphör vid utgången av vårterminen det *elfte* året eller, om eleven går i specialskolan, det *tolfte* året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten, om inte annat följer av 13 eller 14 §.

17 §¹¹

En elev i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli.

Ett barn i den obligatoriska förskolan eller en elev i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om *barnet eller* eleven inte har giltigt skäl att utebli.

⁹ Senaste lydelse 2017:1115.

¹⁰ Senaste lydelse 2017:1115.

¹¹ Senaste lydelse 2017:1115.

Den obligatoriska verksamheten får omfatta högst 190 dagar per läsår och åtta timmar eller, i förskoleklassen och de två lägsta årskurserna, sex timmar per dag. Sådan verksamhet får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avvikelser från andra stycket för elever i grundskolan och specialskolan.

Om en elev i förskoleklassen, grundskolan, grundskolan, specialskolan eller sameskolan utan giltigt skäl uteblir från den obligatoriska verksamheten, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.

Den obligatoriska verksamheten får omfatta högst 190 dagar per läsår och åtta timmar eller, i *den obligatoriska förskolan*, förskoleklassen och de två lägsta årskurserna, sex timmar per dag. Sådan verksamhet får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar.

Om *ett barn i den obligatoriska förskolan* eller en elev i förskoleklassen, grundskolan, grundskolan, specialskolan eller sameskolan utan giltigt skäl uteblir från den obligatoriska verksamheten, ska rektorn se till att *barnets eller* elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att *barnet eller* eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver *barnets eller* elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.

18 §

En elev i en skolform som avses i 17 § får beviljas kortare ledighet för enskilda angelägenheter. Om det finns synnerliga skäl får längre ledighet beviljas.

Rektorn beslutar om ledighet. Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut om ledighet som avser längre tid än tio dagar.

Ett barn eller en elev i en skolform som avses i 17 § får beviljas kortare ledighet för enskilda angelägenheter. Om det finns synnerliga skäl får längre ledighet beviljas.

19 §

En elev i en skolform som avses i 17 § får på begäran av elevens vårdnadshavare befrias från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen om det finns synnerliga skäl. Ett sådant beslut får endast avse enstaka tillfällen under ett läsår.

Rektorn beslutar om befrielse. Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta sådana beslut.

Ett barn eller en elev i en skolform som avses i 17 § får på begäran av barnets eller elevens vårdnadshavare befrias från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen om det finns synnerliga skäl. Ett sådant beslut får endast avse enstaka tillfällen under ett läsår.

19 a §¹²

Om en elev har upprepad eller längre frånvaro från den verksamhet som avses i 17 § ska rektorn, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövligt. *Utredningen ska genomföras i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan.*

Om förutsättningarna för en utredning om särskilt stöd enligt 3 kap. 7 § är uppfyllda ska även en sådan utredning inledas.

När en utredning om en elevs frånvaro har inletts ska rektorn se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen.

Om ett barn eller en elev har upprepad eller längre frånvaro från den verksamhet som avses i 17 § ska rektorn, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövligt. När det gäller barn i den obligatoriska förskolan ska utredningen genomföras i samråd med barnets vårdnadshavare. När det gäller elever i övriga skolformer ska utredningen genomföras i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan.

När en utredning om ett barns eller en elevs frånvaro har inletts ska rektorn se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen.

¹² Senaste lydelse 2018:1098.

21 §¹³

Hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess förskoleklass, grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning.

Hemkommunen ska i frågor som rör skolpliktiga elever som avses i 19 a § vid behov samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av 29 kap. 14 § och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess *obligatoriska förskola*, förskoleklass, grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning.

Hemkommunen ska i frågor som rör skolpliktiga *barn och* elever som avses i 19 a § vid behov samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av 29 kap. 14 § och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

22 §¹⁴

Huvudmannen ska se till att eleverna i huvudmannens förskoleklass, grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för sameskolan ska se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång.

När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en skolenhet med en annan huvudman än hemkommunen eller det hos en sådan huvudman har inletts en utredning om elevens frånvaro enligt 19 a §, ska huvudmannen snarast lämna uppgift om detta till hemkommunen.

Huvudmannen ska se till att *barnen i huvudmannens obligatoriska förskola och* eleverna i huvudmannens förskoleklass, grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för sameskolan ska se till att *barn och* elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång.

När *ett skolpliktigt barn eller* en skolpliktig elev börjar eller slutar vid *en förskoleenhet eller* en skolenhet med en annan huvudman än hemkommunen, eller det hos en sådan huvudman har inletts en utredning om *barnets eller* elevens frånvaro enligt 19 a §, ska

¹³ Senaste lydelse 2018:608.

¹⁴ Senaste lydelse 2018:608.

huvudmannen snarast lämna upp-
gift om detta till hemkommunen.

23 §¹⁵

Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad denne är skyldig att göra för att så ska ske, får hemkommunen förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. För en elev i specialskolan, sameskolan eller förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola är det i stället huvudmannen för respektive skolform som får förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter.

Om ett skolpliktigt barn eller en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att barnets eller elevens vårdnadshavare inte har gjort vad denne är skyldig att göra för att så ska ske, får hemkommunen förelägga barnets eller elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. För en elev i specialskolan, sameskolan eller förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola är det i stället huvudmannen för respektive skolform som får förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. Detsamma ska gälla för ett barn i en förskola som huvudmannen för sameskolan är huvudman för med stöd av ett avtal med en kommun om samverkan enligt 23 kap. 24 §.

Ett föreläggande enligt första stycket får förenas med vite.

Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart om inte annat beslutas.

8 kap.

1 §

I detta kapitel finns

- allmänna bestämmelser (2–11 §§),
- bestämmelser om förskola med offentlig huvudman (12–17 §§),

och

- bestämmelser om fristående förskola (18–24 §§).
- bestämmelser om fristående förskola (18–25 §§).

¹⁵ Senaste lydelse 2017:1115.

3 §¹⁶

Barn som är bosatta i Sverige och som inte har börjat i någon *utbildning* för fullgörande av skolplikten ska erbjudas förskola enligt vad som anges i 4–7 §§. Förskola behöver dock inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger.

Barn som är bosatta i Sverige och som inte har börjat i någon *annan skolform* för fullgörande av skolplikten ska erbjudas förskola enligt vad som anges i 4–7 *b* §§. Förskola behöver dock inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger.

4 §

Barn ska från och med höstterminen det år barnet fyller tre år erbjudas förskola under minst 525 timmar om året, om inte annat följer av 5–7 §§.

Barn ska från och med höstterminen det år barnet fyller tre år erbjudas förskola under minst 525 timmar om året, om inte annat följer av 5–7 *b* §§.

7 §

Barn ska även i andra fall än som avses i 5 och 6 §§ erbjudas förskola, om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola.

Barn ska även i andra fall än som avses i 5, 6, 7 *a* och 7 *b* §§ erbjudas förskola, om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola.

Direktinskrivning av barn i behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska

7 a §

Barn som inte sedan tidigare deltar i förskolans verksamhet ska genom direktinskrivning erbjudas allmän förskola enligt 4 § från och med höstterminen det kalenderår då barnet fyller tre år, om barnet

¹⁶ Senaste lydelse 2017:1115.

1. är ett nyanlänt barn enligt 3 kap. 12 k §,

2. har ett annat modersmål än svenska och har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska, eller

3. av annan anledning har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska.

Direktinskrivning med erbjudande om plats i förskola ska även ske för barn som avses i första stycket som deltar i pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola enligt 25 kap. 2 §.

Av 4 § framgår att allmän förskola ska omfatta minst 525 timmar om året. Av 16 och 20 §§ framgår att förskola upp till 525 timmar om året ska vara avgiftsfri.

Obligatorisk förskola från fem års ålder

7 b §

Från och med höstterminen det kalenderår då barnet fyller fem år ska barnet erbjudas obligatorisk förskola. Obligatorisk förskola ska bestå av ett läsår bestående av en hösttermin och en vårtermin och omfatta 525 timmar under läsåret. Barn som går i obligatorisk förskola ska erbjudas kostnadsfria måltider.

12 §

Hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen som ska erbjudas förskola och vars vårdnadshavare önskar det.

Hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen som

1. ska erbjudas förskola och vars vårdnadshavare önskar det, och

2. ska gå i den obligatoriska förskolan från fem års ålder och som inte fullgör sin skolplikt på annat sätt.

Hemkommunen får fullgöra sina skyldigheter genom att erbjuda barnet motsvarande utbildning i fristående förskola.

Om det finns särskilda skäl, får hemkommunen komma överens med en annan kommun om att denna i sin förskola ska ta emot barn vars utbildning hemkommunen ansvarar för.

Kartläggning och uppsökande verksamhet

12 b §

Hemkommunen ska genom kartläggning och informationsinsamling hålla sig uppdaterad om vilka barn inom kommunen som

1. inte deltar i förskoleverksamhet senast höstterminen det kalenderår då barnet fyller tre år, och

2. vilka av dessa barn som genom direktinskrivning ska erbjudas förskola enligt 7 a §.

Hemkommunen ska genom uppsökande verksamhet ta kontakt med vårdnadshavare till barn som avses i första stycket 1 och informera vårdnadshavarna om vad förskolan innebär och barnets rätt till förskola enligt 4 §. Verksamheten

ska syfta till att öka deltagandet i förskolan.

Om ett barn inte deltar i förskolan ska kontakt enligt andra stycket tas inför varje terminsstart fram till och med vårterminen det kalenderår då barnet fyller fem år.

Direktinskrivning

12 c §

Hemkommunen ansvarar för direktinskrivning enligt 7 a §.

Hemkommunen ska senast tre månader före höstterminens start informera barnets vårdnadshavare om vid vilken förskoleenhet barnet blivit direktinskrivet.

Om barnets vårdnadshavare tackar nej till förskoleplats som erbjudits genom direktinskrivning, eller om barnet av annan anledning inte blivit direktinskrivet vid tre års ålder, ska hemkommunen i stället direktinskriva barnet från och med höstterminen det kalenderår då barnet fyller fyra år enligt vad som anges i första och andra styckena.

Erbjudande av plats i den obligatoriska förskolan

14 a §

För barn som inte sedan tidigare har plats i förskola men som ska börja i den obligatoriska förskolan enligt 7 b § ska hemkommunen ge barnets vårdnadshavare

möjlighet att anmäla önskemål om förskoleplats.

Om vårdnadshavaren inte anmäler önskemål om plats ska hemkommunen senast fyra månader före det att barnet ska börja i obligatorisk förskola erbjuda barnet plats vid viss förskola.

15 §

Ett barn ska erbjudas plats vid en förskoleenhet så nära barnets eget hem som möjligt. Skälig hänsyn ska tas till barnets vårdnadshavares önskemål.

Ett barn som erbjuds plats genom direktinskrivning enligt 7 a § ska erbjudas plats vid en för ändamålet lämplig förskoleenhet i rimlig närhet till barnets hem.

Placering vid en förskoleenhet för den obligatoriska förskolan

15 a §

Ett barn som enligt 14 a § ska erbjudas plats i den obligatoriska förskolan ska placeras vid en förskoleenhet så nära barnets hem som möjligt. Skälig hänsyn ska tas till barnets vårdnadshavares önskemål.

16 §

En kommun får ta ut avgift för plats i förskola som den anordnar. Avgifterna ska vara skäliga.

Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger 525 timmar om året.

Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger 525 timmar om året. *Detsamma ska gälla för*

För barn som erbjudits förskola enligt 7 § får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger 15 timmar i veckan.

barn som deltar i den obligatoriska förskolan enligt 7 b §.

För barn som erbjudits förskola enligt 7 § får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger 15 timmar i veckan. Detta gäller även när barnet deltar i den obligatoriska förskolan enligt 7 b §.

Skolskjuts till den obligatoriska förskolan i hemkommunen

16 a §

Ett barn i obligatorisk förskola enligt 7 b § med offentlig huvudman har rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till barnets hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, barnets funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet. Denna rätt gäller dock inte för barn som går i förskolan fler timmar än vad den obligatoriska delen av förskolan omfattar.

Rätten till skolskjuts enligt första stycket gäller dock inte för barn som väljer att gå i en annan förskoleenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem eller som går i en annan kommuns förskola med stöd av 13 §.

Om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter ska kommunen anordna skolskjuts även i fall som avses i andra stycket.

Barnets hemkommun ansvarar för att skolskjuts anordnas.

Skolskjuts till den obligatoriska förskolan i en annan kommun än hemkommunen

16 b §

Ett barn som med stöd av 13 § första stycket går i den obligatoriska förskolan enligt 7 b § i en annan kommuns förskola och som på grund av skolgången måste övernatta i den kommunen, har rätt till skolskjuts mellan den tillfälliga bostaden och den plats där utbildningen bedrivs under samma förutsättningar som gäller för barn som är hemmahörande i kommunen.

Den kommun som anordnar utbildningen ansvarar för att skolskjuts anordnas enligt första stycket. Kommunens kostnader för detta ska ersättas av barnets hemkommun.

Skolskjuts till den obligatoriska förskolan när den anordnas av staten

16 c §

Ett barn som går i den obligatoriska förskolan vid en förskola som anordnas av staten som huvudman för sameskolan med stöd i ett avtal om samverkan som ingåtts

med en kommun enligt 23 kap. 24 § har rätt till skolskjuts på samma villkor och med de begränsningar som anges i 16 a § första stycket och 16 b § första stycket.

Staten ansvarar för att skolskjuts anordnas.

20 §

Avgifter som huvudmannen för en fristående förskola tar ut får inte vara oskäligt höga.

Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger 525 timmar om året.

För barn som ska erbjudas förskola enligt 7 § får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger 15 timmar i veckan.

Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger 525 timmar om året. *Detsamma ska gälla för barn som deltar i den obligatoriska förskolan enligt 7 b §.*

För barn som ska erbjudas förskola enligt 7 § får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger 15 timmar i veckan. *Detta gäller även när barnet deltar i den obligatoriska förskolan enligt 7 b §.*

24 §

Bidragsskyldigheten enligt 21 § gäller bara i den omfattning som barnet ska erbjudas förskola enligt 4–7 §§.

Bidragsskyldigheten enligt 21 § gäller bara i den omfattning som barnet ska erbjudas förskola enligt 4–7 b §§.

Skolskjuts

25 §

Hemkommunen ska anordna skolskjuts för barn som går i den obligatoriska förskolan enligt 7 b § vid en fristående förskoleenhet inom

kommunen under samma förutsättningar som enligt 16 a § tredje stycket gäller för barn som valt en annan förskoleenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem.

25 kap.

2 §

Kommunen ska sträva efter att i stället för förskola eller fritidshem erbjuda ett barn pedagogisk omsorg om barnets vårdnadshavare önskar det. Kommunen ska ta skälig hänsyn till vårdnadshavarnas önskemål om verksamhetsform.

Kommunen ska sträva efter att i stället för förskola eller fritidshem erbjuda ett barn pedagogisk omsorg om barnets vårdnadshavare önskar det. Kommunen ska ta skälig hänsyn till vårdnadshavarnas önskemål om verksamhetsform. *Pedagogisk omsorg får dock inte erbjudas i stället för den obligatoriska förskolan enligt 8 kap. 7 b §.*

Sådan omsorg som avses i första stycket ska genom pedagogisk verksamhet stimulera barns utveckling och lärande.

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges den omsorg som deras speciella behov kräver. Verksamheten ska utformas så att den förbereder barnen för fortsatt lärande.

28 kap.

5 §¹⁷

Beslut av en kommun eller en region får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13 eller 14 §,
2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 35 §, 19 kap. 45 § eller 22 kap. 18 §,
3. avstängning enligt 5 kap. 17 eller 19 §,
4. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,

¹⁷ Senaste lydelse 2020:605.

5. skolskjuts enligt 9 kap. 15 b § första stycket, 9 kap. 15 c § första stycket, 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket,

6. ekonomiskt stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § eller 18 kap. 32 § första stycket,

7. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §,

8. rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 eller 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 §,

9. bidrag enligt 25 kap. 11 §,

10. tillfälligt verksamhetsförbud enligt 26 kap. 18 §, eller

11. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

5. skolskjuts enligt *8 kap. 16 a § första stycket*, *8 kap. 16 b § första stycket*, 9 kap. 15 b § första stycket, 9 kap. 15 c § första stycket, 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket,

8 §¹⁸

Beslut av Sameskolstyrelsen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §, *eller*

2. kostnadsfria resor enligt 9 kap. 15 d § första stycket eller 13 kap. 23 § första stycket.

1. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,

2. kostnadsfria resor enligt 9 kap. 15 d § första stycket eller 13 kap. 23 § första stycket, *eller*

3. *skolskjuts till den obligatoriska förskolan enligt 8 kap. 16 c §.*

12 §¹⁹

Beslut av en kommun eller en region får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. barns mottagande i grundsärskolan enligt 7 kap. 5 § eller tillhörighet till grundsärskolans målgrupp enligt 7 kap. 5 b §,

¹⁸ Senaste lydelse 2017:1115.

¹⁹ Senaste lydelse 2020:605.

2. uppskjuten skolplikt enligt 7 kap. 10 § *andra stycket*,
2. uppskjuten skolplikt enligt 7 kap. 10 § *första och andra styckena*,
3. skolpliktens förlängning enligt 7 kap. 13 § eller skolpliktens upphörande enligt 7 kap. 14 §,
4. mottagande av en elev från en annan kommun enligt 9 kap. 13 §, 10 kap. 25 § eller 11 kap. 25 §,
5. åtgärder enligt 10 kap. 29 § tredje stycket för en elev som inte bor hemma,
6. placering vid en annan skol-enhet än den vårdnadshavare önskar enligt 9 kap. 15 § andra stycket, 10 kap. 30 § andra stycket eller 11 kap. 29 § andra stycket,
6. *placering vid förskoleenhet enligt 8 kap. 15 a §*, placering vid en annan skolenhet än den vårdnadshavare önskar enligt 9 kap. 15 § andra stycket, 10 kap. 30 § andra stycket eller 11 kap. 29 § andra stycket,
7. mottagande i första hand enligt 16 kap. 36 §, mottagande enligt 17 kap. 14 § när det gäller en utbildning i gymnasieskolan som utformats för en grupp elever, mottagande enligt 17 a kap. 18 §, mottagande i första hand enligt 19 kap. 29 § första stycket eller mottagande enligt 22 kap. 14 §,
8. tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 5 eller 7 §,
9. mottagande till kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 13 §, 14 § andra stycket, 22 eller 33 §,
10. upphörande av utbildningen för en elev i kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § andra stycket,
11. att på nytt bereda kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § tredje eller fjärde stycket,
12. åtagande om interkommunal ersättning enligt 20 kap. 21 § tredje stycket, eller
13. rätt till utbildning eller annan verksamhet för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3.

Beslut som avses i första stycket 1, 4 och 7–12 får överklagas endast av barnet, eleven eller den sökande.

15 §²⁰

Beslut av Sameskolstyrelsen får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. barns mottagande i sameskolan enligt 7 kap. 7 §,
2. åtgärder enligt 9 kap. 15 d §
andra stycket eller 13 kap. 23 §
andra stycket för en elev som inte
bor hemma, *eller*
3. rätt till utbildning för någon
som avses i 29 kap. 2 § andra
stycket 3.
2. åtgärder enligt 9 kap. 15 d §
andra stycket eller 13 kap. 23 §
andra stycket för en elev som inte
bor hemma,
3. rätt till utbildning för någon
som avses i 29 kap. 2 § andra
stycket 3, *eller*
4. *barns placering vid en för-
skoleenhet för den obligatoriska för-
skolan enligt 8 kap. 15 a § som fattas
med stöd i ett avtal om samverkan
som ingåtts med en kommun enligt
23 kap. 24 §.*

Beslut som avses i första stycket 1 får överklagas endast av barnet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Bestämmelserna i 2 kap. 22 § i den nya lydelsen tillämpas första gången i fråga om verksamhet som bedrivs efter den 30 juni 2023.
 3. De nya bestämmelserna i 7 kap., 8 kap., 25 kap. och 28 kap. tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas höstterminen 2023.

²⁰ Senaste lydelse 2017:1115.

1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs att det i skolförordningen (2011:185) ska införas en ny paragraf, 7 kap. 2 §, och närmast före 7 kap. 2 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

Anmälningsskyldighet vid frånvaro i den obligatoriska förskolan

2 §

Om ett barn på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen inom den obligatoriska förskolan, ska hindret snarast anmälas till förskoleenheten.

Rektorn får besluta hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022 och tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas höstterminen 2023.

2 Utredningens uppdrag och genomförande

I detta kapitel beskriver vi utredningens uppdrag, hur vi har tolkat uppdraget och hur vi har arbetat i sekretariatet. Kapitlet innehåller även förklaringar av vissa begrepp. Slutligen redovisar vi betänkandets disposition.

2.1 Utredningens direktiv

Den 24 oktober 2019 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare som skulle lämna förslag som syftar till att öka deltagandet i förskolan bland barn i 3–5 års ålder och föreslå hur förskolans arbete med barns språkutveckling i svenska kan stärkas, bl.a. när det gäller nyanlända barn.¹ Utredaren ska enligt direktivet bl.a.

- föreslå åtgärder som kan öka deltagandet i förskolan för flickor och pojkar i åldern 3–5 år, särskilt när det gäller nyanlända barn, barn med annat modersmål än svenska och barn i socioekonomiskt utsatta grupper,
- undersöka hur nyanländas barn, enligt lämplig definition, ska ha rätt till en obligatorisk språkförskola från 3 års ålder med minst 15 timmar i veckan inom ramen för den vanliga förskolan,
- föreslå åtgärder för att se till att personalen i förskolan har adekvat kompetens för uppdraget med språkutveckling, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

¹ Dir. 2019:71, se bilaga 1.

Utredningen skulle enligt direktiven redovisa sitt uppdrag senast den 30 oktober 2020. Regeringen har dock genom tilläggsdirektiv beslutade den 17 september 2020 förlängt utredningstiden så att uppdraget i stället ska redovisas senast den 27 november 2020.²

2.2 Generella utgångspunkter

Den svenska förskolan tillhör de mest populära offentligt finansierade verksamheterna i Sverige. I de brukarundersökningar som många svenska kommuner riktar till brukare av offentliga tjänster så hamnar förskolan ofta i topp – och det med all rätt. Svensk förskola präglas av hög pedagogisk kvalitet samtidigt som barngrupperna är relativt små.

Det är också uppenbart att förskolan spelar en viktig roll för barnens framtida skolgång. Både svensk och internationell forskning visar att barn som deltagit i förskolans verksamhet tar sig genom grundskolan med bättre resultat än barn som inte deltagit i förskolans verksamhet. PISA-undersökningen från 2015 visade till och med att barn som gått i förskolan minst två år hade resultat som motsvarade ett helt års kunskaper jämfört med de jämnåriga elever som inte gått i förskola lika lång tid.

Att förskolan spelar en så viktig roll för barnens framtida kunskapsutveckling har varit en viktig utgångspunkt för denna utredning. Barn som får gå i förskolan har helt enkelt större chans att klara sig bra i livet efter avslutad skolgång.

Det är därför djupt oroväckande att barn med svag socioekonomisk bakgrund och barn med utländsk bakgrund deltar i förskolan i lägre utsträckning än andra barn. Detta är särskilt problematiskt eftersom en relativt hög andel av barnen i förskoleåldern i dag dessutom har ett annat modersmål än svenska.

Under utredningens gång har det stått alltmer klart att det sannolikt är de barn som behöver förskolan allra mest som deltar i dess verksamhet i minst omfattning. Tyvärr finns det mycket lite forskning om varför vissa föräldrar väljer bort förskolan, men bland dessa är andelen med utländsk bakgrund hög. Det innebär att deras barn riskerar att ha sämre kunskaper i det svenska språket när de börjar skolan än jämnåriga klasskamrater som gått i förskola.

² Dir. 2020:94, se bilaga 2.

En viktig förklaring till varför barn inte deltar i förskolan fullt ut är sannolikt att kvinnor som invandrat till Sverige förvärvsarbetar i lägre utsträckning än genomsnittet. Detta förklarar dock inte varför många barn inte ens deltar i den allmänna, avgiftsfria förskola som erbjuds 3–5-åringar. Samtidigt som det är självklart att låta sina barn gå i den obligatoriska grundskolan, så tycks en del föräldrar vara betydligt mer skeptiska till förskolan.

Det är dock viktigt att understryka att det inte endast är familjer med utländsk bakgrund som väljer bort förskolan. Det finns också andra socioekonomiska faktorer som påverkar deltagandet. Exempelvis går barn till högutbildade föräldrar i förskola i högre utsträckning än barn till lågutbildade.

Samtidigt som det blivit alltmer uppenbart hur viktig förskolan är för barns utveckling så står svensk förskola inför stora utmaningar. Andelen förskollärare sjunker och en mycket stor andel av barnskötarna har ingen eller mycket liten pedagogisk utbildning. Det innebär att kvaliteten i förskolan riskerar att sjunka. Om förskolan ska kunna spela samma viktiga roll för barns utveckling även framgent måste dessa utmaningar mötas.

Barn har rätt till utbildning. Det slås fast i bl.a. FN:s barnkonvention och det är den viktigaste utgångspunkten för den här utredningen. Som vi kommer att visa i betänkandet är förskolan av fundamental betydelse för att det ska gå bra för barnen i grundskolan. Att påbörja grundskolan utan att behärska det svenska språket gör att barn hamnar i en uppförsbacke redan från första dagen i skolan. Att hitta nya vägar för att få fler barn att gå i förskolan är utredningens övergripande mål.

2.3 Utredningsarbetet

Utredningens sekretariat påbörjade sitt arbete i december 2019. En grupp bestående av sakkunniga och experter från Regeringskansliet, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Sveriges Kommuner och Regioner samt Friskolornas riksförbund har varit knuten till utredningen och har under arbetets gång haft fem möten.

Enligt utredningens direktiv ska utredaren inhämta synpunkter och erfarenheter från kommuner, enskilda huvudmän för förskolor samt ett antal utpekade myndigheter och organisationer. Utredningen

har under arbetets gång haft kontakt med Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Skolledarförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund och Kommunal. Utöver dessa har utredningen även träffat företrädare för förskolläro-utbildningarna vid Malmö universitet och Stockholms universitet samt företrädare för Nationellt centrum för svenska som andraspråk. Vidare har utredningen haft ett möte med Sven Persson, professor i pedagogik vid institutionen för skolutveckling och ledarskap vid Malmö universitet. Forskare har även närvarat vid mötena med Malmö universitet och Nationellt centrum för svenska som andraspråk. Utredningen har i enlighet med direktiven även varit i kontakt med Sameskolstyrelsen, som dock avböjt medverkan.

Under arbetets gång har utredningen även träffat ett flertal kommunföreträdare för att diskutera frågor kopplade till barns deltagande i förskolan, förskolans arbete med barns språkutveckling samt förskolepersonalens utbildning och kompetensutveckling. Utredningen har haft enskilda möten med företrädare från Gällivare, Göteborgs, Norbergs, Stockholms och Örebro kommuner.

Vidare har utredningen deltagit vid ett möte med Sveriges Kommuner och Regioners förskolenätverk. Under mötet inhämtade utredningen synpunkter från skol- eller verksamhetschefer med ansvar för förskolan i Falköpings, Hudiksvalls, Kävlinge, Malmö, Norrköpings, Nässjö, Motala, Nynäshamns, Osby, Oskarshamns, Stockholms, Säfte, Åre, Örebro, Örnsköldsviks och Östhammars kommuner.

Utredningen har även haft kontakt med andra utredningar som har betydelse för utredningens område, t.ex. Utredningen om fritidshem och pedagogisk omsorg (U 2018:08), Jämlikhetskommissionen (Fi 2018:07), Utredningen om en sammanhållen god och nära vård för barn och unga (S 2019:05), Utredningen om mer tid till undervisning (U 2020:01) och Utredningen om en tioårig grundskola (U 2020:02).

Avslutningsvis bör nämnas att i stort sett inte något av utredningens planerade besök hos kommuner, myndigheter och organisationer har kunnat genomföras med anledning av covid-19-pandemin. Majoriteten av de möten som ändå har genomförts har därför skett via Skype eller telefon. På grund av pandemin har utredningen inte heller kunnat genomföra några besök på förskolor.

2.4 Förklaringar av vissa begrepp

De flesta begrepp som används i betänkandet förklaras i samband med att de används. Det finns dock ett antal begrepp som används genomgående och som vi därför vill förklara inledningsvis.

- *Barn med annat modersmål än svenska.* Modersmål är det språk som en person först lär sig tala som litet barn. Det kan också benämnas förstaspråk. Med barn med annat modersmål än svenska avses alltså ett barn som lärt sig tala något annat språk än svenska som förstaspråk. Ett barn kan ha flera modersmål om han eller hon lärt sig flera språk som förstaspråk samtidigt, t.ex. genom att ha föräldrar som talar olika språk.
- *Barn med svag socioekonomisk bakgrund.* Begreppet avser barn till vårdnadshavare som har låg utbildning, låg inkomst eller saknar förvärvsarbete. Med låg utbildning avses att vårdnadshavare har högst förgymnasial utbildning.
- *Barn med svensk bakgrund.* Med svensk bakgrund menar vi att barnet är fött inrikes med minst en inrikes född vårdnadshavare.
- *Barn med utländsk bakgrund.* Med utländsk bakgrund menar vi att barnet är fött utrikes eller inrikes med två utrikes födda vårdnadshavare.
- *Flerspråkiga barn.* Begreppet avser barn som använder och behärskar flera språk.
- *Förskoleenhet* definieras i 1 kap. 3 § skollagen (2010:800) som en av huvudman för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra samt till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad. Utredningen använder begreppet i samma betydelse. Det bör noteras att en förskoleenhet kan bestå av en eller flera avdelningar.
- *Förskolor med svåra förutsättningar.* Begreppet avser förskolor med en relativt stor andel barn med svag socioekonomisk bakgrund eller en stor andel barn med utländsk bakgrund.

- *Nyanlänt barn.* Utredningen föreslår i avsnitt 8.3 en definition av begreppet nyanlänt barn. Med nyanlänt barn avser vi bl.a. ett barn som är fött utomlands och har vårdnadshavare som är födda utomlands, men som nu har uppehållstillstånd i Sverige och har vistats här med vårdnadshavarna under kortare tid än fem år. Även vissa barn som är födda i Sverige samt barn som kommer till Sverige utan vårdnadshavare, exempelvis s.k. ensamkommande barn, kan omfattas, se vidare avsnitt 8.3.

2.5 Betänkandets disposition

Kapitel 1 innehåller utredningens författningsförslag med förslag till ändringar i skollagen och skolförordningen (2011:185).

Betänkandet fortsätter sedan (efter detta andra kapitel) med fyra kapitel som utgör en bakgrund till våra förslag. I kapitel 3 beskriver vi förskolans viktiga roll i samhället och redogör för förskolans framväxt och betydelse för barns utveckling och lärande samt för jämställdhet och kvinnors deltagande i arbetslivet. I kapitel 4 ger vi en inblick i gällande rätt om förskolan. Kapitel 5 innehåller en internationell utblick där vi beskriver hur några andra EU-länder arbetar för bättre språkutveckling i förskolan. I kapitel 6 redovisar vi statistik om barn i förskolan och de barn som inte deltar i förskolan. I detta kapitel återfinns också en analys av varför vissa barn inte deltar i förskolan. Kapitlet avslutas med utredningens sammanfattande slutsatser av det som framkommit i bakgrundskapitlen.

Därefter övergår vi till att redovisa våra förslag och bedömningar utifrån de uppdrag som beskrivs i vårt direktiv. Kapitel 7 innehåller förslag om uppsökande verksamhet för att öka deltagandet i förskolan. I kapitel 8 lämnar vi ytterligare förslag som syftar till att öka deltagandet i förskolan bland barn med stora behov av språkutveckling i svenska. I detta kapitel föreslår vi att dessa barn ska erbjudas plats i förskolan genom direktinskrivning. I kapitel 9 går vi vidare och föreslår en obligatorisk förskola för alla barn från och med höstterminen det kalenderår då barnet fyller 5 år. Kapitel 10 innehåller förslag som syftar till att öka andelen förskollärare och utbildade barnskötare i förskolan. Vi föreslår bl.a. att karriärsteget förste förskollärare ska införas vid förskolor med särskilt svåra förutsättningar. Kapitel 11 innehåller en kartläggning av kompetensutvecklingen i

förskolan och förslag om hur personal i förskolan ska få bättre tillgång till kompetensutveckling. I kapitel 12 redovisar vi våra förslag och bedömningar när det gäller ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Vi redogör för ekonomiska och andra konsekvenser av våra förslag i kapitel 13. I kapitel 14 finns våra författningskommentarer. En referenslista återfinns sist i betänkandet.

Slutligen är våra direktiv och tilläggsdirektiv bilagda betänkandet i bilaga 1 och 2. I bilaga 3 och 4 finns två alternativa förslag till förordningsreglering av statsbidrag till huvudmän som inrättar karriärsteget förste förskollärare.

3 Förskolans viktiga roll i samhället

I det här kapitlet redogör utredningen för den svenska förskolans framväxt och utveckling. Vi beskriver också förskolans betydelse för barns utveckling och lärande samt förskolans betydelse för jämställdhet och kvinnors deltagande i arbetslivet.

3.1 Från barnkrubba och barnträdgård till allmän förskola

Det ligger utanför vårt uppdrag att ingående redogöra för den svenska förskolans framväxt. Det kan dock konstateras att den svenska förskolan har genomgått en radikal utveckling i takt med att samhället förändrats. De första ansatserna till den verksamhet som i dag är förskolan var de *barnkrubbor* som växte fram från mitten av 1800-talet, där barn till fattiga yrkesarbetande mödrar gavs en basal tillsyn. Från dessa inrättningar är steget långt till dagens förskolor, vilka är en del av skolväsendet och bedriver undervisning enligt en egen läroplan.

Parallellt med att barnkrubbor inrättades för fattiga barn inrättades en helt annan verksamhet för övriga barn: *barnträdgård* eller kindergarten. Verksamheten hade sitt ursprung i Tyskland och drevs i rent pedagogiskt syfte. Barnträdgården var öppen tre–fyra timmar om dagen och drevs ofta av privatpersoner. Verksamheten var avgiftsfinansierad och barnen kom främst från välbärgade familjer. Barnträdgården skulle vara ett stöd för hemmets fostran och därför var barnen där endast några timmar per dag. Vissa utgångspunkter, som fortfarande gäller i modern förskolepedagogik, var t.ex. lekens avgörande betydelse för barnets utveckling och att barn måste få arbeta med olika saker, konstruera och pröva för att på det sättet lära genom egen erfarenhet.¹

¹ Utbildningsdepartementet (2015a).

De första stegen mot den offentligt finansierade förskola som finns i dag togs av 1938 års befolkningskommission, som i sitt delbetänkande *Barnkrubbor och sommarkolonier m.m.* (SOU 1938:20) fastställde begreppen *daghem*, som avsåg heldagsverksamhet, och *lekskola*, som avsåg halvdagsverksamhet. I betänkandet lämnades även dels förslag om statsbidrag för barnomsorg, dels förslag om utbildning för föreståndarinnor och annan personal vid småbarnsinstitutioner.² Förslagen kom dock inte att genomföras.³ Frågan om barnomsorg utreddes på nytt av 1941 års befolkningsutredning. I delbetänkandet *Statsbidrag till daghem och förskolor m.m.* (SOU 1943:9) lämnades förslag om införande av ett statsbidragssystem enligt vilket stöd skulle lämnas för drift av daghem och lekskolor.⁴ Förslagen i betänkandet resulterade i lagstiftning som infördes 1944. Daghem skulle erbjuda heldagsvistelse för barn som ännu inte nått skolåldern, medan lekskolor skulle erbjuda halvdagsvistelse för i första hand barn i åldrarna 4–6 år.

Synen på barnomsorg i ovan nämnda betänkanden, och även i utredningar som utfördes under 1950-talet,⁵ var inte helt positiv. Det framhålls ofta att ett samhälle där mödrar förvärvsarbetar och överlåter barnens omvårdnad till daghem inte är något eftersträvänt, utan att det mer kan ses som en nödlösning när mödrarna av någon anledning måste söka arbete utanför hemmet. Däremot beskrivs ofta lekskolan, som syftade till att stimulera barnens utveckling och komplettera den fostran som barnen gavs i hemmet, i mer positiva ordalag.⁶ Tanken synes ofta ha varit att daghem främst tillgodosåg föräldrarnas behov, medan lekskolan tillgodosåg barnens.

Detta synsätt förändrades under 1960-talet, när kvinnor i allt högre utsträckning började arbeta utanför hemmet och behovet av barnomsorg därmed ökade kraftigt. Genom 1968 års barnstugeutredning lades grunden för den omfattande utbyggnad av förskolan som skedde under 1970- och 1980-talen. Utredningen lämnade förslag som lever kvar i dagens förskola.⁷ Utredningen förordade inledningsvis att de tidigare begreppen daghem och lekskola skulle ersättas med samlings-

² SOU 1938:20, s. 11 f.

³ SOU 1943:9, s. 7.

⁴ Ibid, s. 74.

⁵ Se t.ex. SOU 1951:15.

⁶ Utbildningsdepartementet (2015a), s. 18 f.

⁷ SOU 1972:26 och SOU 1972:27.

beteckningen *förskola*. Det ansågs väsentligt att ett enhetligt namn skulle markera den pedagogiska helhetssyn som borde vara riktmärke för en verksamhet som riktar sig till barn i förskoleåldrarna.⁸ Utredningen lämnade också förslag om förskolans pedagogiska program⁹ och arbetssätt¹⁰ samt hur förskolelokaler skulle utformas¹¹ och hur förskolan skulle byggas ut i landet¹². Ett centralt förslag var att det skulle införas en allmän ettårig förskola för 6-åringar¹³.

Barnstugeutredningens förslag ledde till lagstiftning. Genom lagen (1973:1205) om förskoleverksamhet, som trädde i kraft den 1 juli 1975, infördes en allmän förskola för 6-åringar om minst 15 timmar i veckan eller 525 timmar på ett år. Lagen ersattes senare av lagen (1976:381) om barnomsorg som genomförde ytterligare förslag från Barnstugeutredningen. Samtidigt fastslogs att barnomsorgen, som ännu tillhörde Socialdepartementets område, var en kommunal angelägenhet och att kommunerna var skyldiga att erbjuda barnomsorg. Den nya lagstiftningen, och inte minst de statsbidrag för verksamheten som infördes samtidigt, medförde en massiv utbyggnad av kommunala förskolor.

Under 1990-talet skedde en rad reformer på förskoleområdet. År 1992 ändrades villkoren för statsbidrag till kommunerna för barnomsorg i syfte att underlätta en fri etableringsrätt inom barnomsorgen. Förändringen innebar att kommunerna i större utsträckning skulle låta enskilt bedrivna verksamheter ta del av statsbidraget.¹⁴ En än större förändring skedde vid halvårsskiftet 1996, när ansvaret för förskoleverksamheten överfördes från Socialdepartementet och Socialstyrelsen till Utbildningsdepartementet och Skolverket.¹⁵ Förskolan kom därmed att närma sig skolväsendet och verksamheten fick en tydligare inriktning mot utbildning och lärande.

En bärande tanke var att förskolan skulle bidra till att förbättra barnens förutsättningar inför grundskolans första viktiga år.¹⁶ Som en konsekvens av detta fick förskolan också en egen läroplan som trädde i kraft den 1 augusti 1998 (Lpfö98).¹⁷ I läroplanen angavs bl.a. att för-

⁸ SOU 1972:26, s. 20.

⁹ Ibid, s. 21 f.

¹⁰ Ibid, s. 152 f.

¹¹ SOU 1972:27, s. 151 f.

¹² Ibid, s. 234 f.

¹³ Ibid, s. 263 f.

¹⁴ Prop. 1991/92:65, s. 4 f.

¹⁵ Prop. 1995/96:206, s. 29.

¹⁶ Utbildningsdepartementet (2015a).

¹⁷ Förordningen (SKOLFS 1998:16) om läroplan för förskolan.

skolan ska lägga grunden för ett livslångt lärande och att verksamheten ska vara rolig, trygg och lärorik för alla barn som deltar. Enligt läroplanen ska förskolan erbjuda barnen en god pedagogisk verksamhet, där omsorg, fostran och lärande bildar en helhet. I samarbete med hemmen skulle också barnens utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar främjas.

Strax innan förskolan fick sin första läroplan hade en annan reform genomförts på området. Reformen, som trädde i kraft den 1 januari 1998, innebar att förskola för 6-åringar omvandlades till förskoleklass, som inledningsvis var en icke obligatorisk verksamhet.¹⁸ Från och med höstterminen 2018 är förskoleklassen obligatorisk och omfattas av skolplikt. Skolplikten har därmed utsträckts till 10 år.¹⁹

Vid halvårsskiftet 2001 utvidgades rätten till förskola genom att även barn i åldrarna 1–5 år vars föräldrar är arbetslösa omfattas av kommunens skyldighet att tillhandahålla plats inom förskolan. Barnen garanteras en minsta vistelsetid om tre timmar per dag eller 15 timmar per vecka.²⁰ Den 1 januari 2002 utvidgades rätten till förskola ytterligare till att även omfatta barn till föräldralediga, som även de garanteras en minsta vistelsetid om tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan.²¹

En annan reform som haft stor betydelse för förskolan och bidragit till en allt högre nyttjandegrad är maxtaxan, som infördes den 1 januari 2002. Den innebär att statsbidrag lämnas till kommuner som tillämpar en viss högsta avgift (maxtaxa) inom förskoleverksamheten. För att statsbidrag ska lämnas ska avgiften per månad i förskoleverksamheten vara högst 3, 2 respektive 1 procent av hushållets avgiftsgrundande inkomst för det första, andra respektive tredje barnet i familjen. Från det fjärde barnet betalas ingen avgift.²² Hur mycket hushållet maximalt ska betala baseras alltså på en procentsats av hushållets samlade inkomst upp till ett inkomsttak. Det betyder att ju mer hushållet tjänar desto högre kan avgiften bli, men bara upp till en viss inkomstnivå.

Som ett nästa steg i att vidga rätten till förskola infördes med verkan från den 1 januari 2003 allmän förskola även för 4- och 5-åringar.

¹⁸ Prop. 1997/98:6.

¹⁹ Prop. 2017/18:9.

²⁰ Prop. 1999/2000:129, s. 22 f.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*, s. 26 f.

Reformen innebar att alla barn skulle erbjudas plats i förskola från och med höstterminen det år de fyller fyra år. Det blev alltså en skyldighet för kommunerna att anordna den allmänna förskolan, men det var frivilligt för barnen att delta i verksamheten. Den allmänna förskolan skulle omfatta minst 525 timmar om året och vara avgiftsfri.²³

Ännu en viktig förändring i förskolan skedde med verkan från den 1 juli 2010. Vid denna tidpunkt utsträcktes den allmänna förskolan så att barn gavs rätt till allmän förskola med minst 525 timmar redan från och med höstterminen det år de fyller tre år.

I och med den nu gällande skollagen (2010:800), som trädde i kraft den 1 augusti 2010, blev förskolan en skolform som ingår i skolväsendet.²⁴ Förskolan blev därmed till fullo integrerad i skolväsendet.

Slutligen har förskolan fått en reviderad läroplan, Lpfö 18,²⁵ som trädde i kraft den 1 juli 2019. I den reviderade läroplanen har bl.a. förskollärarens ansvar för undervisningen förtydligats.

3.2 Förskolans betydelse för barns utveckling och lärande

Utredningen har i uppdrag att föreslå åtgärder som kan öka deltagandet i förskolan, särskilt när det gäller nyanlända barn, barn med annat modersmål än svenska och barn i socioekonomiskt utsatta grupper. I detta avsnitt vill vi med utgångspunkt i svensk och internationell forskning om förskolans effekter redogöra för varför ett ökat deltagande i förskolan är angeläget.

Till övervägande del refererar vi till forskningsöversikter som bygger sina slutsatser på ett större antal studier. I flera forskningsöversikter efterfrågas mer kunskap om förskolans effekter, särskilt i en svensk kontext.²⁶ Utredningen delar bilden av att det skulle vara önskvärt med fler svenska studier som belyser förskolans betydelse för barns utveckling och lärande. Med det sagt anser vi att det finns en betryggande mängd forskningslitteratur för att i detta kapitel kunna dra vissa slutsatser om förskolans effekter.

²³ Prop. 1999/2000:129, s. 18 f.

²⁴ Prop. 2009/10:165, s. 210 f.

²⁵ Förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

²⁶ Björklund m.fl. (2010) och Folkhälsomyndigheten & Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin (2017).

Positiva effekter av förskola

Forskning visar att deltagande i förskolan har positiva effekter på barns utveckling och lärande på både kort och lång sikt. Såväl svenska som internationella studier pekar på att en förskola av hög kvalitet lägger grunden för framtida lärande och bidrar till högre resultat i skolan och senare i livet.²⁷

Den internationella kunskapsmätningen Programme for International Student Assessment (PISA) har kunnat visa att de 15-åringar som har gått i förskola i genomsnitt presterar bättre än jämnåriga kamrater som inte gått i förskola. Även när hänsyn tas till andra faktorer, t.ex. socioekonomisk bakgrund, är skillnaden statistiskt signifikant i flera länder. I PISA 2015 skiljde det 35 poäng mellan de svenska 15-åringar som hade deltagit i förskola två år eller mer och de som deltagit mindre än två år när hänsyn tagits till elevernas socioekonomiska bakgrund. Det motsvarar mer än ett års formell skolgång. PISA-mätningarna visar att det finns ett positivt samband mellan antal år i förskola och resultaten i PISA, där fler år i förskola i genomsnitt ger högre poäng på provet.²⁸

Folkhälsomyndigheten och Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin har genomfört en systematisk översikt av vetenskaplig litteratur för att bl.a. klargöra hur barns hälsa och utveckling påverkas av förskola. Sammantaget visar översikten att barn som har gått i förskola har bättre språkliga och matematiska färdigheter och bättre psykisk hälsa jämfört med barn som inte har gått i förskola.²⁹

Liknande resultat återfinns i en studie av den svenska maxtaxe-reformen; en effekt av att fler barn började i förskolan efter maxtaxans införande var att deras fysiska och psykiska hälsa i lågstadiet hade förbättrats. Studien visar att de barn som gick i förskola hade färre infektioner och färre kontakter med sjukvården i lågstadiet, men även förekomsten av psykisk ohälsa och sociala och beteendemässiga störningar var lägre bland barn där en hög andel gått i förskola.³⁰ Även andra studier har funnit att barn som har deltagit i förskola har färre beteendeproblem i skolåldern, och att förekom-

²⁷ Folkhälsomyndigheten & Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin (2017), von Greiff (2009), Grönqvist & Niknami (2017), Havnes & Mogstad (2009), OECD (2017a), Persson (2012), Skolverket (2009a), Vandenbroeck m.fl. (2018) och Vetenskapsrådet (2015).

²⁸ OECD (2017a).

²⁹ Folkhälsomyndigheten & Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin (2017).

³⁰ van den Berg & Siflinger (2020).

ten av kriminalitet och drogproblem hos dessa barn är mindre under ungdomsåren.³¹ I vuxen ålder har de som gått i förskola högre utbildningsnivå, sysselsättning och inkomst jämfört med de som inte har deltagit i förskolans verksamhet.³² Samhällsekonomiska beräkningar visar därför att generella investeringar i förskola är samhällsekonomiskt lönsamma och att investeringar som avser barn i förskolan ger högre avkastning än investeringar som avser senare skolformer.³³

Europeiska unionens råd, som består av ministrar från alla EU-länder, antog 2019 en rekommendation om förskoleverksamhet och barnomsorg av hög kvalitet. Medlemsländerna rekommenderas bl.a. att förbättra tillgången till och öka investeringarna i förskola. Som skäl för detta hänvisas till forskning som pekar på att deltagande i förskola har många fördelar för såväl individen som samhället, bl.a. bättre utbildningsresultat och bättre resultat på arbetsmarknaden samt färre sociala insatser och insatser inom utbildningssystemet. Vidare framhålls att deltagande i förskoleverksamhet av god kvalitet leder till högre grundläggande kompetens och är en viktig faktor i förebyggandet av skolavhopp.³⁴

Det finns en bred samsyn i forskningen om att förskolan har störst betydelse för barn med svag socioekonomisk bakgrund.³⁵ Det kan handla om barn som har föräldrar med låg utbildningsnivå eller låg inkomst, barn i socialt utsatta miljöer eller barn med utländsk bakgrund. Att dessa barn gynnas mest av att gå i förskola beror på att de i många fall har sämre möjligheter att utveckla sitt språk och sina sociala färdigheter i hemmet jämfört med barn från mer resursstarka hemmiljöer.

Hjärnan utvecklas snabbare och är som mest mottaglig för kunskap de första åren i ett barns liv. De barn som kommer efter sina kamrater i utveckling och lärande de första levnadsåren tenderar därför att få svårt att komma ifatt under skoltiden och senare i livet.³⁶ Det gör att förskolan har större potential än andra skolformer att kompensera för skillnader i barns uppväxtvillkor och förhindra tidiga kunskapsklyftor som senare är svåra att överbygga.

³¹ Persson (2012).

³² Dietrichson m.fl. (2018) och Folkhälsomyndigheten & Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin (2017).

³³ Dietrichson m.fl. (2018), Europeiska unionens råd (2019), OECD (2017a), Persson (2012) och Vandenbroeck m.fl. (2018).

³⁴ Europeiska unionens råd (2019).

³⁵ Se bl.a. Bris (2019), von Greiff (2009), Grönqvist & Niknami (2017), OECD (2017a), Persson (2012), Vandenbroeck m.fl. (2018) och Vetenskapsrådet (2015).

³⁶ OECD (2017a).

Förskolans betydelse för barns språkutveckling

Studier har visat att barns förutsättningar till språkutveckling kan skilja sig åt mellan olika familjer och mellan olika socioekonomiska grupper. Skillnaderna i språkanvändningen i de olika uppväxtmiljöerna finns i hur mycket föräldrarna svarar barnet, bekräftar det barnet säger och berömmar barnet men också i hur mycket föräldrarna varierar det de säger och vad de samtalar om. Hur föräldrarna talar med barnet har således stor påverkan på barnets språkutveckling och hur det senare går för barnet i skolan.³⁷

Flera studier visar att barn som har gått i förskola har bättre språkliga färdigheter än andra barn.³⁸ Förskolans språkutvecklande arbetsätt är viktigt för alla barn, oavsett om de kommer från svensktalande eller icke svensktalande familjer, men störst betydelse har det för barn som har ett annat modersmål än svenska. För en del av de barn som växer upp med två eller flera språk är förskolan den enda plats där de har möjlighet att lära sig svenska. Att förskolan förmår ge dessa barn en god språklig start är viktigt för barnens framtida lärande.³⁹

Oavsett om barn är en- eller flerspråkiga så följer de samma utvecklingsmönster. Flerspråkiga barn har inte långsammare språkutveckling än enspråkiga barn, däremot distribueras deras ordförråd över mer än ett språk, vilket innebär att de ofta utvecklar olika ordförråd på sina olika språk. Forskning har visat att det sammanlagda ordförrådet hos flerspråkiga barn är jämförbart med ordförrådet hos jämnåriga enspråkiga barn med motsvarande socioekonomisk bakgrund. Det förutsätter emellertid att barnet har en typisk språkutveckling och kontinuerligt exponeras för både svenska och sitt modersmål.⁴⁰

När ett flerspråkigt barn får möjlighet att använda och utveckla sitt modersmål i förskolan stärker det såväl barnets identitet som barnets kognitiva, sociala och språkliga utveckling. Förskolans språkutvecklande arbetsätt bör därför omfatta både andraspråket svenska och modersmålet.⁴¹ I detta arbete har föräldrar till barn med ett annat

³⁷ www.rikshandboken-bhv.se/, hämtat 2020-04-15.

³⁸ Björk-Willén m.fl. (2018) och Folkhälsomyndigheten & Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin (2017).

³⁹ Björk-Willén m.fl. (2018).

⁴⁰ Axelsson (2019), Puskás & Björk-Willén (2017), www.rikshandboken-bhv.se/, hämtat 2020-04-15.

⁴¹ Axelsson (2019), Puskás & Björk-Willén (2017), www.rikshandboken-bhv.se/, hämtat 2020-04-15.

modersmål än svenska en viktig roll, vilket vi återkommer till längre fram i kapitlet.

Att barn vistas regelbundet i förskolan utan hög frånvaro eller längre uppehåll har också stor betydelse i sammanhanget. Flera studier pekar på att det finns ett positivt samband mellan barns dagliga närvaro i förskolan och deras lärande och språkliga utveckling.⁴² Andra studier har funnit att det även finns en stark koppling mellan ålder vid förskolestart och barnets kognitiva och språkliga utveckling, vilket visar på betydelsen av att barn tidigt deltar i förskolans verksamhet.⁴³

Vikten av föräldrasamverkan

Flera studier pekar på att en god samverkan mellan förskolepersonal och vårdnadshavare är grundläggande för barns möjlighet att utvecklas optimalt i förskolan, såväl socialt som språkligt.⁴⁴ Föräldrars, och i synnerhet mammors, involvering och engagemang i förskolan bidrar positivt till barnets utveckling.⁴⁵ För nyanlända familjer är samverkan mellan förskolepersonal och föräldrar en avgörande faktor för barnets integration i förskolan. Det framkommer dock i studier att det ofta förekommer bristande kommunikation mellan förskolepersonal och vårdnadshavare till nyanlända barn. Detta kan underlättas av att förskolan utvecklar ett interkulturellt förhållningssätt och att familjens erfarenheter och engagemang tas tillvara. Flerspråkig personal kan utgöra en viktig resurs i detta arbete.⁴⁶

Vikten av ett nära samarbete mellan förskolan och nyanlända föräldrar illustreras väl i en artikel i Skolverkets material om flerspråkighet i förskolan:

För det nyanlända barnet med ett annat modersmål än svenska som t.ex. börjar i förskolan vid ett års ålder innebär språkutvecklingen att barnet under sitt första år levt i en hemmiljö som använder ett visst språk. Vid förskolestarten byter barnet miljö till en annan omgivning där man talar ett annat språk och kanske förmedlar en världsbild som är väsensskild från hemmets. Med tanke på den intensiva språkutvecklingsperioden mellan 18 och 36 månaders ålder betyder det att detta barn sannolikt möter svenskan innan det har börjat producera sitt modersmål vilket,

⁴² Vetenskapsrådet (2015).

⁴³ Vandenbroeck m.fl. (2018).

⁴⁴ Björk-Willén m.fl. (2018) och Vetenskapsrådet (2015).

⁴⁵ Vetenskapsrådet (2015).

⁴⁶ Björk-Willén m.fl. (2018).

tillsammans med den tidsrymd per vecka som barnet tillbringar i förskolan, kan innebära en risk för modersmålets fortsatta utveckling. Genom ett nära samarbete mellan förskolan och barnets vårdnadshavare kan detta miljöskifte överbryggas och underlättas för barnet.⁴⁷

3.3 Hög och likvärdig kvalitet i förskolan är avgörande

Vi har i detta kapitel kunnat konstatera att det kan finnas många fördelar med att barn går i förskola, såväl för samhället som för den enskilda individen. Vi har redogjort för effekter som bl.a. språklig utveckling, bättre kunskapsresultat och ett minskat behov av sociala insatser. De positiva effekterna av förskola förutsätter emellertid att alla barn har likvärdiga förutsättningar att gå i förskola och att verksamheten är av hög och likvärdig kvalitet. Förskola av låg kvalitet kan tvärtom ha negativa effekter för barnen. Stora kvalitetsskillnader mellan förskolor riskerar att förstärka skillnader i barns förutsättningar, i stället för att minska dem.⁴⁸ Mot den bakgrunden är det viktigt att klargöra vad kvalitet och likvärdighet i förskolan innebär samt vilka faktorer som är betydelsefulla för att stärka förskolans kvalitet och likvärdighet.

Faktorer som påverkar kvaliteten i förskolan

Ofta delas indikatorer på förskolans kvalitet upp i processkvalitet och strukturkvalitet.⁴⁹

- Processkvalitet handlar om innehållet i den inre pedagogiska verksamheten, personalens pedagogiska förhållningssätt och samspelet mellan barn och personal.
- Strukturkvalitet handlar om den organisation och de resurser som finns i förskolan, t.ex. förskolepersonalens utbildningsnivå, kompetensutveckling, personaltäthet och barngruppernas storlek.

I Vetenskapsrådets forskningsöversikt dras slutsatsen att hög kvalitet i de pedagogiska relationerna mellan barn och personal är det viktigaste för barns utveckling och lärande. Det är i mötet med barnet

⁴⁷ Axelsson (2019).

⁴⁸ Europeiska unionens råd (2019), OECD (2017a) och Vetenskapsrådet (2015).

⁴⁹ Folkhälsomyndigheten & Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin (2017) och Vetenskapsrådet (2015).

och i interaktionen mellan förskolepersonal och barn som kvaliteten avgörs. Interaktion som kännetecknas av känslighet, lyhördhet, dialog och samspel har stor positiv påverkan på barns språkliga, kognitiva och sociala utveckling.⁵⁰

De omgivande strukturella faktorerna påverkar möjligheten att nå en god processkvalitet och måste därför ses som förutsättningar för att öka kvaliteten i verksamheten. Nedan redogörs för de strukturella faktorer som forskningen lyfter fram som särskilt viktiga.

Förskolepersonalens utbildning och kompetens

Det finns en bred samsyn i forskningen om att förskolepersonalens utbildning och kompetens har avgörande betydelse för barns utveckling och lärande.⁵¹ Studier har t.ex. funnit ett positivt samband mellan andelen pedagogiskt utbildad personal i förskolan och barns kognitiva och språkliga utveckling när de slutar grundskolan.⁵² Detta bekräftas även i Skolinspektionens stora kvalitetsgranskning av förskolan där en slutsats är att förskolepersonalens utbildningsnivå, kunskap om uppdraget och förhållningssätt och engagemang i arbetet har stor betydelse för den pedagogiska kvaliteten.⁵³

En förutsättning för att förskolepersonalen ska kunna utveckla sin pedagogiska medvetenhet och förståelsen för sitt uppdrag, och därmed öka den pedagogiska kvaliteten, är att personalen ges möjlighet till kontinuerlig kompetensutveckling. En av de refererade studierna i Vetenskapsrådets forskningsöversikt fann att det stöd som gavs den professionella kompetensutvecklingen av personalen var en av de viktigaste indikatorerna för hur förberedda barnen var inför skolstart.⁵⁴

I detta sammanhang är det även viktigt att nämna betydelsen av att förskolans personal har god kunskap om språkutvecklande arbetsätt och hur de kan stötta de flerspråkiga barnens andraspråkutveckling. Det är mödosamt och tidskrävande för ett barn att lära sig ett eller flera språk och det kräver ett språkligt samspel med både barn

⁵⁰ Vetenskapsrådet (2015).

⁵¹ Se bl.a. Folkhälsomyndigheten & Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin (2017), von Greiff (2009), Persson (2012) och Vetenskapsrådet (2015).

⁵² Vetenskapsrådet (2015).

⁵³ Skolinspektionen (2018).

⁵⁴ Vetenskapsrådet (2015).

och vuxna. En aktivt språkande förskolepersonal med kunskaper om barns flerspråkiga utveckling är en förutsättning för en hög kvalitet i det språkutvecklande arbetet.⁵⁵

Personaltäthet och barngruppernas storlek

När det gäller betydelsen av personaltäthet och barngruppernas storlek för den pedagogiska kvaliteten finns det till viss del motstridiga resultat i forskningen. Den sammantagna bilden är emellertid att en god personaltäthet och mindre barngrupper har en positiv inverkan på kvaliteten, men att detta har störst betydelse för de yngsta barnen och för barn med svag socioekonomisk bakgrund. Vidare kan konstateras att effekten också påverkas av andra faktorer, t.ex. personalens utbildningsnivå och kompetens, barngruppernas sammansättning samt lokalernas storlek och beskaffenhet.⁵⁶

En citerad studie i Vetenskapsrådets forskningsöversikt visar att ökad personaltäthet inte är det som ger störst effekt för verksamhetens kvalitet. Enligt studien ger det mer effekt att satsa på högskoleutbildad personal och fortbildning av existerande personal.⁵⁷

Personalomsättning och lön

Betydelsen av personalomsättning och förskolepersonalens löner har sällan varit föremål för forskning, men det finns några studier som visar att personalomsättning har betydelse för kvaliteten i förskoleverksamheten. En låg personalomsättning är särskilt viktig för de yngsta barnen som har större behov av nära relationer och en kontinuitet i sina relationer, men låg personalomsättning är också viktig för arbetslagets möjlighet att utveckla sitt arbete.

Det finns också forskning som pekar på ett samband mellan hög personalomsättning och låga löner, medan andra studier finner att det sambandet är svagt. Det är sannolikt så att hög personalomsättning beror på såväl organisationsklimat, trivsel och arbetsförhållanden som lön.⁵⁸

⁵⁵ Puskás & Björk-Willén (2017).

⁵⁶ Vetenskapsrådet (2015).

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

Flerspråkig personal

Förskolepersonal med olika språklig bakgrund kan höja kvaliteten i undervisningen, eftersom det möjliggör för flerspråkiga barn att få tillgång till personal som talar samma språk som de själva. Som vi har redogjort för tidigare kan möjligheten att använda modersmålet och andraspråket svenska samtidigt påverka barnets språkutveckling på ett positivt sätt. Det förutsätter dock att barn och personal matchas utifrån sina språkkunskaper, vilket i praktiken kan vara mycket svårt.

Språklig utveckling kan heller inte frigöras från ett innehåll. För att förskolepersonalen ska ha möjlighet att stimulera barnens språkliga och begreppsliga förmåga krävs såväl kunskaper om det ämne som undervisningen handlar om som pedagogisk medvetenhet. Förskolepersonalens språkliga bakgrund måste således ställas i relation till deras utbildning och kompetens.⁵⁹ Samtidigt är det enligt utredningen naturligtvis av avgörande betydelse att personalen behärskar det svenska språket väl, vilket också har styrkts vid de kontakter utredningen haft med olika kommuner.

Indikatorer på en likvärdig förskola

Vi har konstaterat att förskolan har stor potential att tidigt minska skillnader i barns förutsättningar. Men för att det ska vara möjligt behöver förskolan ha hög och *likvärdig* kvalitet. En likvärdig förskola innebär inte att alla barn ska erbjudas en likadan förskoleverksamhet, utan det får finnas skillnader i och inom förskolornas organisation som kompenserar för både individers och gruppers skilda utmaningar och behov. De områden som forskning definierar som mest betydelsefulla för att säkerställa en likvärdig förskola handlar om personalens kompetens, personalens arbetssituation samt verksamhetens tillgänglighet.⁶⁰

Eftersom förskolepersonalens utbildning och kompetens är den viktigaste faktorn för kvalitet i förskolan är *skillnaderna* i personalens utbildningsnivå den viktigaste indikatorn för likvärdighet. Det innebär att andelen förskollärare och fördelningen av förskollärare i förhållande till barnens socioekonomiska förutsättningar kan illu-

⁵⁹ Vetenskapsrådet (2015).

⁶⁰ Ibid.

strera hur likvärdig förskolan är, såväl nationellt som lokalt i kommunerna eller i upptagningsområdet.⁶¹

Skillnader i förskolepersonalens arbetsvillkor är också av betydelse om man vill studera förskolans likvärdighet. För att förskolan ska klara av sitt kompensatoriska uppdrag bör personalen i förskolor med en stor andel barn med svag socioekonomisk bakgrund ha bättre förutsättningar. Det betyder att faktorer som personaltäthet, barngruppernas storlek, planeringstid, lön och den fysiska miljön bör vara bättre i förskolor med större socioekonomiska utmaningar.⁶²

För att förskolan ska kunna bidra till likvärdighet behöver den också vara tillgänglig för alla barn. Tillgänglighet handlar om att det ska finnas förskolor på rimligt avstånd från hemmet men också om att vårdnadshavare får tillräcklig information och kunskap om förskolan. Det pekar på betydelsen av uppsökande verksamhet, särskilt när det gäller nyanlända vårdnadshavare och vårdnadshavare med utländsk bakgrund. Forskningen pekar på att uppsökande verksamhet är det mest effektiva sättet att informera om förskoleverksamheten så att vårdnadshavare kan göra ett informerat val.⁶³

3.4 Förskolans betydelse för jämställdhet och för kvinnors deltagande i arbetslivet

I det här avsnittet redogör vi för arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden i olika grupper, samt för förskolans betydelse för jämställdhet och vårdnadshavarnas möjlighet att arbeta när barnen är små.

Kvinnor har lägre arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad

Kvinnor har i genomsnitt ett lägre arbetskraftsdeltagande än män. Att delta i arbetskraften innebär att en person arbetar eller söker arbete. Om en person inte deltar i arbetskraften kan det bero på t.ex. heltidsstudier, hemarbete, pension eller långtidssjukskrivning. Att vara arbetslös och ingå i arbetskraften betyder alltså att personen står närmare ett arbete än om personen helt står utanför arbetskraften. Arbetskraftsdeltagandet i Sverige är särskilt lågt bland utrikes födda

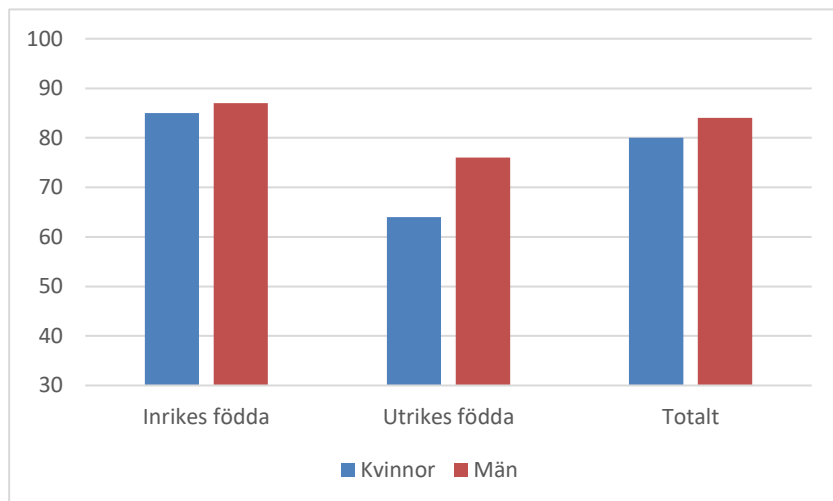
⁶¹ Vetenskapsrådet (2015).

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

kvinnor; 75 procent jämfört med 87,5 procent bland utrikes födda män och 88 procent bland inrikes födda kvinnor i åldersgruppen 20–64 år.⁶⁴ Internationellt sett är andelen utrikes födda kvinnor som står utanför arbetskraften emellertid låg i Sverige.⁶⁵

Figur 3.1 Andel sysselsatta i befolkningen i åldrarna 20–64 år (procent)



Källa: Statistiska centralbyrån, Arbetskraftsundersökningarna, grundtabeller årsmedeltal 2019. Observera att Y-axeln är bruten.

Under 2019 var sysselsättningsgraden, dvs. andelen sysselsatta i befolkningen, i genomsnitt drygt 82 procent i åldersgruppen 20–64 år.⁶⁶ Sverige har en hög sysselsättningsgrad i en internationell jämförelse, vilket till stor del beror på att sysselsättningsgraden bland kvinnor i Sverige är högre än i många andra länder. Sysselsättningsgraden bland inrikes födda kvinnor respektive inrikes födda män var 85 respektive 87 procent 2019. Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes födda kvinnor och inrikes födda män var alltså drygt 2 procentenheter (se figur 3.1).

Utrikes födda kvinnors sysselsättning är dock väsentligt lägre än sysselsättningen bland utrikes födda män; 64 respektive 76 procent

⁶⁴ Statistiska centralbyrån (2020).

⁶⁵ Arbetsförmedlingen (2020).

⁶⁶ Statistiska centralbyrån (2020). Icke säsongrensade data. Definitionen för att en person ska registreras som sysselsatt är att man har förvärvsarbetat en timme under mätveckan.

2019. Det skilde alltså 12 procentenheter i sysselsättningsgrad mellan dessa båda grupper. Det gör att den totala skillnaden i sysselsättning mellan män och kvinnor i Sverige uppgår till 4 procentenheter, vilket illustreras i diagrammet ovan.⁶⁷

För personer som har invandrat till Sverige gäller generellt att sysselsättningen ökar med tiden. Personer som har invandrat av flyktingskäl eller som anhöriga till flyktingar har ofta en längre väg till arbete än personer som har invandrat av andra skäl, t.ex. arbetskraftsinvandrare. Etableringen på arbetsmarknaden för kvinnor och män som har invandrat av flyktingskäl eller som anhöriga till flyktingar mäts som andelen förvärvsarbetande enligt den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken.⁶⁸ Etableringen har succesivt förbättrats under 2010-talet. Andelen förvärvsarbetande bland dem som togs emot 2011 var 60 procent 2018, vilket är en högre förvärvsgrad än för dem som togs emot 2009 och 2010 och som har vistats i Sverige under en längre tid. Av de nyanlända som togs emot i en kommun 2014 var 51 procent förvärvsarbetande efter 4 år. För dem som togs emot i en kommun 2015–2017 har andelen förvärvsarbetande ökat i ännu snabbare takt. Skillnaderna mellan könen är dock fortfarande betydande; de första tio åren efter ett mottagande är andelen förvärvsarbetade män betydligt högre än andelen förvärvsarbetade kvinnor, även om skillnaderna minskar med antalet år i Sverige.⁶⁹

I en forskningsrapport från 2020 har man studerat hur det har gått för flykting- och anhöriginvandrare som kommit till Sverige och som bosatt sig i en kommun under perioden 2006–2016. Skillnaderna mellan kvinnor och män visar sig redan under tiden i etableringsprogrammet. Betydligt fler män tar del av de aktiviteter som visat sig innebära högre sannolikhet att få ett jobb, såsom arbetsmarknadsutbildning, praktik eller subventionerad anställning. Kvinnor deltar i stället i högre utsträckning i t.ex. hälsofrämjande och sociala aktiviteter. Kvinnor senarelägger också ofta sitt deltagande i etableringsprogrammet, främst beroende på föräldraledighet.⁷⁰

⁶⁷ Statistiska centralbyrån (2020).

⁶⁸ För att klassificeras som förvärvsarbetande ska personen bl.a. ha haft en löneinkomst som överstiger ett skattat gränobelopp eller bedriva aktiv näringsverksamhet. Arbetskraftsundersökningarna (AKU) och den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS) skiljer sig åt på ett flertal sätt, varför sysselsättningsnivåerna inte är jämförbara.

⁶⁹ Prop. 2020/21:1, utgiftsområde 13, s. 11.

⁷⁰ Andersson Joona (2020).

Faktorer som påverkar etableringen på arbetsmarknaden

Det finns flera faktorer som påverkar möjligheten att etablera sig på arbetsmarknaden, och en faktor som utgör ett betydande hinder för etablering är låg utbildningsnivå.⁷¹ I Sverige finns ett tydligt samband mellan sysselsättningsgrad och utbildningsnivå. I åldersgruppen 15–74 år var i genomsnitt 36 procent med förgymnasial utbildning sysselsatta 2019. Motsvarande andelar för personer med gymnasial respektive eftergymnasial utbildning var 71 procent respektive 79 procent. Sysselsättningsgraden för personer med förgymnasial utbildning ligger därtill på samma nivå oberoende av om de är inrikes eller utrikes födda.⁷² Det kan alltså konstateras att personer med låg utbildningsnivå har betydligt svårare att få ett arbete på den svenska arbetsmarknaden.

Att det ställs höga krav på utbildning och språkkunskaper på den svenska arbetsmarknaden utgör särskilt ett hinder för utrikes födda kvinnor, eftersom de generellt sett har lägre utbildningsnivå än utrikes födda män samt inrikes födda kvinnor och män. Kvinnodominerade bristyrken har även generellt sett högre utbildningskrav än mansdominerade bristyrken, vilket gör att män med kortare utbildning har lättare att hitta ett arbete och därmed också har högre sysselsättningsgrad än kvinnor med motsvarande utbildning.⁷³

En annan faktor som ofta lyfts fram som förklaring till kvinnors lägre arbetskraftsdeltagande är att kvinnor i högre utsträckning än män ansvarar för det obetalda hemarbetet samt omsorgen om barnen.⁷⁴ Det är även en bidragande orsak till att en hög andel kvinnor i Sverige arbetar deltid under småbarnsåren.

Vid sidan av en låg utbildningsnivå bedöms kvinnors omsorgsansvar vara en viktig förklaring till i synnerhet utrikes födda kvinnors låga arbetskraftsdeltagande. *Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare* hänvisar till ett antal studier som visar att kulturellt ursprung påverkar inställningen till att arbeta när barnen är små.⁷⁵ Samtidigt beskrivs den förskjutning av normer som skett i de nordiska länderna under senare år enligt följande.

⁷¹ Arbetsförmedlingen (2020) och SOU 2012:69.

⁷² Statistiska centralbyrån (2020).

⁷³ Arbetsförmedlingen (2020).

⁷⁴ Arbetsförmedlingen (2020), OECD (2017b) och SOU 2012:69.

⁷⁵ SOU 2012:69, s. 196 ff.

I de nordiska länderna har det skett en snabb utveckling i synen på kvinnans roll i samhället, vilken också har understötts av förändringar av de offentliga systemen – särbeskattningen, en välutvecklad och subventionerad förskola och en generös föräldraförsäkring. Så sent som på 1970-talet var ännu majoriteten av svenska kvinnor hemma och detta betraktades som normen i samhället. År 1977 menade sju av tio norska kvinnor att småbarnsmammor inte bör förvärvsarbeta [...] Trettio år senare, 2009, ger en av tio det svaret.⁷⁶

Många av dem som har kommit som flyktingar till Sverige under senare år kommer från länder där kvinnor deltar på arbetsmarknaden i lägre utsträckning än män, och de behöver på kort tid genomgå den normförskjutning som de nordiska länderna har genomgått under 30 år. Vidare finns det många andra utmaningar när någon anländer till ett land som flykting eller anhöriginvandrare, vilka påverkar möjligheten att etablera sig på arbetsmarknaden. Det kan handla om t.ex. språkhinder, fysiska eller psykiska hälsoproblem, svaga sociala nätverk eller svårigheter att validera kompetens och yrkeserfarenhet från andra länder.⁷⁷

Konsekvenser av ett lågt arbetskraftsdeltagande

Ett lågt arbetskraftsdeltagande får konsekvenser såväl för individer som för samhällsekonomin i stort. För individen innebär en svag förankring på arbetsmarknaden ofta en ekonomisk utsatthet, som riskerar att bli bestående eftersom pensionen baseras på individens livsinkomst.⁷⁸ För utrikes födda medför en svag förankring på arbetsmarknaden försämrade möjligheter till integration, vilket också inverkar negativt på barnens förutsättningar för integration. Forskning visar att utrikes födda mammors sysselsättning har stor inverkan på barnens framtida möjligheter på arbetsmarknaden, och att det sambandet är särskilt starkt när det gäller deras döttrar.⁷⁹ Insatser som syftar till att öka utrikes födda kvinnors arbetsmarknadsetablering kan således bidra till att öka förutsättningarna till arbete och egen försörjning även för nästa generation kvinnor. I det här sammanhanget har barns deltagande i förskolan stor betydelse, vilket vi redogör för nedan.

⁷⁶ SOU 2012:69, s. 196 ff.

⁷⁷ Arbetsförmedlingen (2020).

⁷⁸ Riksrevisionen (2018).

⁷⁹ OECD (2017c).

Tillgång till förskola gör det möjligt för vårdnadshavare att arbeta och studera när barnen är små

Tillgången till förskola är avgörande för både jämställdheten, arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen, eftersom det möjliggör för både mammor och pappor att arbeta när barnen är små. I Sverige är utbyggnaden av barnomsorgen en av de reformer som tydligast har bidragit till dagens internationellt sett höga arbetskraftsdeltagande bland såväl kvinnor som män.

Forskning om sambandet mellan tillgång till förskola och föräldrars sysselsättning har främst fokuserat på mammor, eftersom det i många familjer är kvinnan som tar störst ansvar för omsorgen om barnen. En utvärdering av ett försök med avgiftsfri förskola i området med en stor andel utrikes födda i Oslo visar t.ex. att barns deltagande i förskola hade en positiv effekt på i synnerhet mammornas sysselsättning.⁸⁰ Studier visar också att sannolikheten är stor att mammorna arbetar deltid eller helt lämnar arbetskraften om det inte finns god tillgång till förskola.⁸¹

I propositionen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* hänvisas till tidigare studier som visar att offentligt tillhandahållen barnomsorg är samhällsekonomiskt lönsam eftersom den gör att föräldrar kan förvärvsarbeta och bidra till produktionen. I propositionen föreslås bl.a. att barn vars föräldrar är arbetslösa ska ha rätt till plats i förskola. Det främsta skälet var barnens eget behov av förskoleverksamhet, men regeringen motiverar även förslaget med att det stärker föräldrars möjlighet att söka arbete på ett effektivt sätt.⁸² En rapport om den svenska maxtaxareformen visar att tillgång till barnomsorg ökade sannolikheten för arbetslösa kvinnor att få ett arbete. Störst effekt hade reformen för kvinnor med förgymnasial utbildning eller universitetsutbildning samt för kvinnor med två barn. För män fick reformen däremot ingen effekt, vilket i utvärderingen förklaras med att mammor ofta har huvudansvaret för barnen.⁸³

⁸⁰ Drange (2018).

⁸¹ Vandenbroeck m.fl. (2018).

⁸² Prop. 1999/2000:129, s. 23 f.

⁸³ Vikman (2010).

4 Gällande rätt

I det här kapitlet redovisas gällande bestämmelser om förskolan som är av intresse för vårt arbete. Om inte annat anges finns bestämmelserna i skollagen (2010:800). Vi redogör även för relevanta bestämmelser om diskriminering och likabehandling.

4.1 Allmänna bestämmelser om förskolan

I detta avsnitt beskriver vi översiktligt de bestämmelser i skollagen som reglerar hur förskolan är uppbyggd.

Huvudmannaskap

Kommuner är huvudmän för förskolan (2 kap. 2 §). Vidare får enskilda efter ansökan godkännas som huvudmän för fristående förskola. För att sådant godkännande ska lämnas krävs bl.a. att den enskilda genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, och i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Vidare krävs att den enskilda i övrigt bedöms lämplig (2 kap. 5 §). Den kommun där den enskilda vill bedriva förskola prövar om den enskilda ska godkännas som huvudman (2 kap. 7 § andra stycket). Kommunens beslut om godkännande kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 5 §).

En kommun kan genom ett avtal om samverkan överlämna ansvaret för kommunens uppgifter enligt skollagen på ett visst område till en annan kommun, en region eller staten. Ett sådant avtal innebär att den som tar över ansvaret också tar över huvudmannaskapet för uppgifterna (23 kap. 21 §). När det gäller uppgifter inom förskolan

får en kommun sluta avtal om sådan samverkan med staten som huvudman för sameskolan (23 kap. 24 §).

Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar (2 kap. 8 §).

Fristående förskola

Varje fristående förskola ska vara öppen för alla barn som ska erbjudas förskola, om inte den kommun där förskoleenheten är belägen medger undantag med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär. Om det inte finns plats för alla sökande till en förskoleenhet ska urvalet göras på de grunder som den kommun där förskoleenheten är belägen godkänner (8 kap. 18 § första stycket och 19 §).

Barnets hemkommun ska lämna bidrag till huvudmannen för varje barn vid den fristående förskoleenheten. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet ska bestämmas på samma grunder som kommunen tillämpar när den fördelar resurser till sina egna förskolor. Tilläggsbelopp ska lämnas för barn som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån barnets behov. Hemkommunen är inte skyldig att betala tilläggsbelopp för ett barn om det leder till betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen (8 kap. 20–23 §§). Huvudmannen för en fristående förskola behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt ett barn, om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för barnet (8 kap. 18 § andra stycket).

Syftet med förskolan

Förskolan ska stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg. Verksamheten ska utgå från en helhetssyn på barnet och barnets behov, och den ska utformas så att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Förskolan ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap samt förbereda barnen för fortsatt utbildning (8 kap. 2 §).

Förskolans innehåll

Huvudmannen ska se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek samt att barnen även i övrigt erbjuds en god miljö. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd som deras speciella behov kräver. Om det genom uppgifter från förskolans personal, ett barn eller ett barns vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att ett barn är i behov av särskilt stöd, ska rektorn se till att barnet ges sådant stöd. Barnets vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid utformningen av de särskilda stödinsatserna. Vidare ska förskolan medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål (8 kap. 8–10 §§).

Personalen ska föra fortlöpande samtal med barnets vårdnadshavare om barnets utveckling. Minst en gång varje år ska personalen och barnets vårdnadshavare därutöver genomföra ett samtal om barnets utveckling och lärande (utvecklingssamtal). Förskollärare har det övergripande ansvaret för utvecklingssamtalet (8 kap. 11 §).

Erbjudande om förskola

Barn som är bosatta i Sverige och som inte har börjat i någon utbildning för fullgörande av skolplikten ska erbjudas förskola. Förskola behöver dock inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger (8 kap. 3 §). Barn ska från och med 1 års ålder erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt (8 kap. 5 §). Barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga enligt föräldraledighetslagen (1995:584) för vård av annat barn, ska från och med 1 års ålder erbjudas förskola under minst 3 timmar per dag eller 15 timmar i veckan (8 kap. 6 §). Barn ska även i andra fall erbjudas förskola, om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola (8 kap. 7 §).

Från och med höstterminen det år barnet fyller 3 år ska förskola erbjudas barnet under minst 525 timmar om året (8 kap. 4 §). Detta betecknas som allmän förskola.

Hemkommunens ansvar

Hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen som ska erbjudas förskola och vars vårdnadshavare önskar det. Hemkommunen får fullgöra sina skyldigheter genom att erbjuda barnet motsvarande utbildning i fristående förskola. Om det finns särskilda skäl får hemkommunen komma överens med en annan kommun om att denna i sin förskola ska ta emot barn vars utbildning hemkommunen ansvarar för (8 kap. 12 §). Med hemkommun avses den kommun där barnet är folkbokfört (se 29 kap. 6 §).

Hemkommunen ska erbjuda ett barn förskola inom 4 månader från det att barnets vårdnadshavare har anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl har behov av särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola ska skyndsamt erbjudas förskola. Barnet ska erbjudas plats vid en förskoleenhet så nära barnets eget hem som möjligt. Kommunen ska också ta skälig hänsyn till vårdnadshavares önskemål (8 kap. 14 och 15 §§).

Om en hemkommun ingår i ett förvaltningsområde enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk ska kommunen erbjuda barn vars vårdnadshavare begär det plats i förskola där hela eller en väsentlig del av utbildningen bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska. Vårdnadshavare som ansöker om förskoleplats för sitt barn ska tillfrågas om de önskar plats i sådan förskola (8 kap. 12 a §).

Ett barn har rätt att bli mottaget i förskola med offentlig huvudman i en annan kommun än hemkommunen, om barnet med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den andra kommunens förskola. Innan kommunen fattar beslut om att ta emot ett sådant barn ska den inhämta yttrande från barnets hemkommun. Efter önskemål av barnets vårdnadshavare får en kommun även i annat fall i sin förskola ta emot ett barn från en annan kommun (8 kap. 13 §).

Avgifter

En kommun får ta ut avgift för plats i förskola som den anordnar. Avgiften ska vara skälig. Från och med höstterminen det år barnet fyller 3 år får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger 525 timmar om året. Den allmänna förskolan som erbjuds barn

från 3 års ålder är därmed avgiftsfri. För barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola (jfr 8 kap. 7 §) får avgift endast tas ut för den del av verksamheten som överstiger 15 timmar i veckan (8 kap. 16 §).

Även fristående förskolor får ta ut avgift för plats i förskola. Avgifterna får inte vara oskäligt höga. Även i fristående förskolor ska den allmänna förskolan från 3 års ålder vara avgiftsfri, och för barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola (jfr 8 kap. 7 §) får avgift endast tas ut för den del av verksamheten som överstiger 15 timmar i veckan (8 kap. 20 §).

När det gäller avgifter inom förskolan kan kommunerna få statsbidrag om en viss högsta avgift (maxtaxa) tillämpas för plats i förskola. Statsbidrag lämnas enligt bestämmelserna i förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet. Systemet med maxtaxa innebär att i kommuner som ansluter sig till maxtaxan blir avgifterna för plats i förskola enhetliga för såväl kommunala som fristående verksamheter. Den högsta avgiften (maxtaxan) ska beräknas till en viss del av hushållets inkomster och är bl.a. beroende av antalet barn i hushållet¹. I dag använder alla kommuner maxtaxan.

Personal i förskolan

Det pedagogiska arbetet vid en förskoleenhet ska ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas. Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten utifrån barnens olika förutsättningar och behov. Rektorn fattar också i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen eller andra författningar. Bara den som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt får anställas som rektor (2 kap. 9–11 §§).

Bara den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva sådan undervisning. En legitimerad lärare eller förskollärare har ansvar för den undervisning som han eller hon bedriver (2 kap. 13 och 15 §§).

¹ Se 3 och 5 §§ förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet.

Utöver förskollärare får det i undervisningen i förskolan finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens utveckling och lärande främjas (2 kap. 14 §). Sådan annan personal är t.ex. barnskötare som genomgått barn- och fritidsprogrammet inom gymnasieskolan eller motsvarande äldre utbildning.

4.2 Förskolans läroplan

Hur utbildning i förskolan ska genomföras och utbildningens närmare innehåll regleras i förordningen (SKOLF 2018:50) om läroplan för förskolan (Lpfö18), som trädde i kraft den 1 juli 2019. I Lpfö 18 anges följande under rubriken Kommunikation och skapande.

Språk, lärande och identitetsutveckling hänger nära samman. Förskolan ska därför lägga stor vikt vid att stimulera barnens språkutveckling i svenska, genom att uppmuntra och ta tillvara deras nyfikenhet och intresse för att kommunicera på olika sätt. Barnen ska erbjudas en stimulerande miljö där de får förutsättningar att utveckla sitt språk genom att lyssna till högläsning och samtala om litteratur och andra texter. Utbildningen ska ge barnen förutsättningar att kunna tänka, lära och kommunicera i olika sammanhang och för skilda syften. Därigenom läggs grunden till att barnen på sikt tillägnar sig de kunskaper som alla i samhället behöver. Förmåga att kommunicera, söka ny kunskap och samarbeta är nödvändig i ett samhälle som präglas av stort informationsflöde och kontinuerlig förändring.

Barn som tillhör de nationella minoriteterna, där urfolket samer ingår, ska även stödjas i sin språkutveckling i sitt nationella minoritetsspråk och främjas i sin utveckling av en kulturell identitet. Förskolan ska därigenom bidra till att skydda och främja de nationella minoriteternas språk och kulturer.

För döva barn, barn med hörselnedsättning och barn som av andra skäl har behov av teckenspråk ska språkutvecklingen främjas i det svenska teckenspråket.

Barn med annat modersmål än svenska ska ges möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål.²

² Förordningen (SKOLF 2018:50) om läroplan för förskolan, s. 5.

4.3 Bestämmelser om diskriminering och likabehandling

Av 2 kap. 12 § regeringsformen följer att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning.

I diskrimineringslagen (2008:567, DL) finns bestämmelser om förbud mot diskriminering i samband med utbildning. Med *direkt diskriminering* avses att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med bl.a. etnisk tillhörighet (1 kap. 4 § 1 DL). Med *indirekt diskriminering* avses att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med bl.a. viss etnisk tillhörighet, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet (1 kap. 4 § 2 DL). Med *etnisk tillhörighet* avses nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (1 kap. 5 § 5 DL). Den som bedriver verksamhet som avses i skollagen får inte diskriminera något barn eller någon elev som deltar i eller söker till verksamheten (2 kap. 5 § DL).

DL genomför bl.a. rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung. Enligt direktivet får det inte förekomma någon direkt eller indirekt diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung (artikel 2.1).

Direkt diskriminering ska anses förekomma när en person på grund av ras eller etniskt ursprung behandlas mindre förmånligt än en annan person behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation (artikel 2.2 a).

Indirekt diskriminering ska anses förekomma när en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringsätt särskilt missgynnar personer av en viss ras eller ett visst etniskt ursprung jämfört med andra personer, om inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet objektivt motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta är lämpliga och nödvändiga (artikel 2.2 b).

Av EU-domstolens praxis framgår att det inte krävs att den mindre förmånliga behandlingen eller det särskilda missgynnandet inkräktar på rättigheter eller berättigade intressen. EU-domstolen har ansett att en åtgärd som innebär mindre förmånlig behandling av invånarna i en stadsdel jämfört med invånarna i andra stadsdelar utgör direkt diskriminering om det visar sig att åtgärden har införts eller upprätthållits av skäl som hänger samman med det etniska ursprung som är gemensamt för de flesta av invånarna i den aktuella stadsdelen.³

³ Se EU-domstolens dom den 16 juli 2015 i mål C-83/14 CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD mot Komisia za zashita ot diskriminatsia.

5 Internationell utblick

Frågan om att få fler barn att delta i förskolans verksamhet och därmed ge fler barn bättre förutsättningar för språkutveckling och lärande är aktuell i flera länder. Inom EU har medlemsländerna antagit gemensamma mål för barns deltagande i förskolan, bl.a. för att stärka den sociala inkluderingen av barn med sämre förutsättningar och utveckla barns språkkunskaper.¹ Europeiska rådet, som består av ministrar från alla EU-länder, har fastställt ett riktmärke om deltagande i förskoleverksamhet för minst 95 procent av alla barn mellan 4 års ålder och skolåldern till 2020. År 2016 deltog i genomsnitt 94,8 procent av barnen i denna åldersgrupp i förskoleverksamhet och barnomsorg i EU. Skillnaderna i deltagande är dock väsentliga mellan länder, regioner och socialgrupper.²

Europeiska rådet menar att det krävs fortsatta insatser för att se till att alla barn får tillgång till en förskola av hög kvalitet; i synnerhet gäller detta barn med sämre förutsättningar. Som skäl anges bl.a. att deltagande i förskola kan vara ett effektivt verktyg för att uppnå jämlikhet på utbildningsområdet för barn med sämre förutsättningar, t.ex. barn med invandrarbakgrund eller flyktingbarn. Förskola kan enligt rådet bl.a. bidra till att begränsa riskfaktorer som kan utgöra hinder för flyktingbarns utbildningsmöjligheter och integration i samhället. Som riskfaktorer anges fattigdom, fysiska och emotionella stressfaktorer, trauman och bristande språkkunskaper.³

Frågan om integration och språkutveckling är alltså inte bara högaktuell i Sverige utan i många andra europeiska länder. Många av länderna försöker också stärka barns kunskapsutveckling och integration i samhället genom att ge barnen rätt till utökad förskola eller motsvarande verksamheter. I det följande redogör vi i korthet för hur

¹ Europeiska unionens råd (2019).

² Europeiska kommissionen (2018).

³ Europeiska unionens råd (2019).

några av EU:s medlemsländer har hanterat frågan om att öka deltagandet i förskolan för barn med sämre förutsättningar.

5.1 Finland

I Finland har alla barn som inte uppnått skolåldern rätt till *småbarns-pedagogik*⁴, vilket motsvarar den svenska förskolan. Vårdnadshavarna bestämmer om barnet ska delta i verksamheten. I verksamheten ska barn med ett främmande språk som modersmål samt flerspråkiga barn få stöd i att utveckla sina språkkunskaper, sina språkliga och kulturella identiteter och sin självkänsla. Utvecklingen av barnens kunskaper i svenska eller finska ska främjas och utgå från barnens behov och förutsättningar. På det sättet lär sig barnet att göra iakttagelser och uttrycka sina tankar, känslor och åsikter.

Småbarnspedagogen stödjer barnets integrering i det finländska samhället samtidigt som barnet blir bekant med den finländska kulturen. Vårdnadshavarna ska få information om småbarnspedagogikens mål, innehåll och metoder, och personalen ska tillsammans med vårdnadshavarna diskutera familjens språkmiljö, språkval, flerspråkiga och kulturella identiteter samt utvecklingen och betydelsen av barnets modersmål, oavsett om det är ett eller flera.⁵

Finland har läroplikt i stället för skolplikt. Läroplikten innebär att barn antingen kan delta i den grundläggande utbildningen eller på annat sätt förvärva kunskaper som motsvarar den grundläggande utbildningens lärokurs.⁶ Läroplikten börjar det år barnet fyller 7 år och upphör när den grundläggande utbildningens lärokurs har fullgjorts eller det har förflutit 10 år sedan läroplikten började. Från och med 2021 kommer läroplikten att förlängas fram till 18 års ålder och således även omfatta gymnasie- och yrkesutbildning.

Året innan läroplikten börjar ska barnen delta i förskoleundervisning, vilket motsvarar förskoleklassen, eller annan verksamhet där målen för förskoleundervisningen uppnås. I regel är de barn som deltar i förskoleundervisningen 6 år. Anordnaren av förskoleundervisning ska i god tid informera vårdnadshavarna om förskoleundervisningen, vilken inleds i augusti, och vårdnadshavarna ska i sin tur anmäla sitt

⁴ Småbarnspedagogik kan ordnas vid daghem, i familjedagvård eller som öppen småbarnspedagogisk verksamhet.

⁵ www.oph.fi/sv/utbildning-och-examina/smabarnspedagogik, hämtat 2020-04-27.

⁶ Till exempel kan vårdnadshavaren själv sköta undervisningen.

barn till förskoleundervisning. Principen är att de barn som har anmälts till förskoleundervisningen regelbundet ska delta i undervisningen så att målen för undervisningen uppnås. Om barnet inte deltar i den förskoleundervisning som kommunen eller anordnaren ordnar ska vårdnadshavaren se till att barnet deltar i annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås.⁷

För barn och unga med invandrarbakgrund finns *undervisning som förbereder för grundläggande utbildning*, vilket är ett komplement till förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Undervisningen omfattar därmed barn från och med 6 års ålder. I undervisningen kan såväl barn och unga som nyligen har flyttat till landet som barn och unga med invandrarbakgrund och som är födda i Finland delta. Syftet med undervisningen är dels att utveckla elevens kunskaper i svenska eller finska, dels att ge eleven övriga färdigheter som behövs för förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen.

Den förberedande undervisningen kan ordnas i grupp eller genom att eleven integreras i en grupp i den grundläggande utbildningen, om det är motiverat med tanke på utvecklingen av elevens språkkunskaper. Undervisningen kan även ordnas individuellt för en enskild elev. För eleven utarbetas ett individuellt studieprogram där man anger bl.a. målen för elevens lärande, vilka läroämnen som studeras, timantal och innehåll samt elevens integrering i undervisningsgrupper för elever i motsvarande ålder i förskoleundervisningen eller den grundläggande utbildningen. I studieprogrammet ska också beskrivas hur handledningen ordnas och om eleven behöver eventuella stödåtgärder.

Som avslutning på den undervisning som förbereder för den grundläggande utbildningen får eleven ett intyg om att den deltagit i undervisningen. I intyget antecknas undervisningens omfattning, vilka läroämnen som studerats, omfattning och innehåll samt en beskrivning av elevens framsteg. Eleven får inga siffervitsord utan bedömningen av den förberedande undervisningen ges verbalt i syfte att utveckla elevens förutsättningar för självbedömning.⁸

⁷ www.oph.fi/sv/utbildning-och-examina/forskoleundervisning, hämtat 2020-04-27.

⁸ www.oph.fi/sv/utbildning-och-examina/undervisning-som-forbereder-forskoleundervisning-och-grundlaggande, hämtat 2020-04-27.

5.2 Danmark

Alla kommuner i Danmark har passningsgaranti, vilken innebär att kommunen ska kunna erbjuda passning för alla barn över 26 veckors ålder fram till skolåldern. För barn i åldersgruppen 0–3 år erbjuds dagmamma (*dagepleje*) eller småbarnsavdelning på en förskola (*vuggestue*). Från 3 års ålder erbjuds förskola (*børnehave*) där barnen går fram till 6 års ålder.⁹ Grundskolan i Danmark är tioårig och inleds med ett års förskoleklass (*børnehaveklasse*).¹⁰ Förskoleklassen och grundskolan är obligatorisk, men till skillnad från i Sverige har barnen inte skolplikt utan i stället har de en undervisningsplikt, som är tioårig. Det betyder att barnet har rätt och plikt att motta undervisning, men att föräldrarna kan välja att tillgodose detta på annat sätt än genom det offentliga skolsystemet, t.ex. genom privatskola eller hemundervisning.¹¹

I Danmark har det från och med den 1 juli 2019 införts ett obligatoriskt inlärningsprogram för förskolebarn i utsatta bostadsområden.¹² Syftet med reformen är att säkerställa att fler barn från utsatta bostadsområden erbjuds förskola där de t.ex. kan utveckla sina språkkunskaper i danska och sin allmänna kunskapsinläring.

Reformen innebär att barn i utsatta områden som inte redan är inskrivna i förskolan från och med 1 års ålder är skyldiga att delta i obligatoriskt inlärningsprogram 25 timmar per vecka. De 25 timmarna ska fördelas jämt över måndag–fredag och på tider som underlättar för barnen att delta i inläring, lek och aktiviteter.

Vilka bostadsområden som omfattas framgår av en lista som publiceras av Ministeriet för transport, byggnad och bostäder en gång per år. Utsatta bostadsområden definieras som områden där minst två av följande kriterier är uppfyllda:

1. Andelen invånare i åldern 18–64 år som inte är etablerade på arbetsmarknaden eller genomgår utbildning överstiger 40 procent beräknat som ett genomsnitt under de senaste 2 åren.

⁹ www.borger.dk/familie-og-boern/Boernepasning/Dagleje-vuggestue-boernehave-og-privat-pasning?NavigationTaxonomyId=d4c79ff4-1258-4d19-aaa5-4fbf7c835704, hämtat 2020-05-23.

¹⁰ www.borger.dk/skole-og-uddannelse/Folkeskolen-privatskoler-efterskoler/Skolestart, hämtat 2020-05-23.

¹¹ www.uvm.dk/folkeskolen/folkeskolens-maal-love-og-regler/om-folkeskolen-og-folkeskolens-formaal/kort-om-folkeskolen, hämtat 2020-05-23.

¹² www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=206615, hämtat 2020-04-01.

2. Andelen invånare som är dömda för brott enligt vissa lagar är minst tre gånger det nationella genomsnittet beräknat under de senaste 2 åren.
3. Andelen invånare i åldrarna 30–59 år som enbart har en grundutbildning överstiger 60 procent.
4. Den genomsnittliga bruttoinkomsten för de boende i åldrarna 15–64 år i området, exklusive studerande, är mindre än 55 procent av den genomsnittliga bruttoinkomsten för samma grupp i regionen.

Kommunen ska informera vårdnadshavare om att deras barn måste vara inskrivna i ett obligatoriskt inlärningsprogram eller att föräldrarna själva måste tillförsäkra att barnet får undervisning som är i linje med det obligatoriska inlärningsprogrammet. Denna information ska lämnas senast tre månader innan barnet fyller 1 år. Om föräldrarna väljer att själva anordna undervisningen ska kommunen kontrollera undervisningen.

Det obligatoriska inlärningsprogrammet måste äga rum i en kommunal eller privat förskola som kommunen anser kan stödja barnets språkliga, sociala, personliga och kognitiva utveckling samt demokratiska utbildning. I relation till språklig utveckling ska särskild uppmärksamhet ägnas åt barnets danska språk. Huvudspråket måste enligt lag vara danska vid alla daghem.

Kommunen måste bedöma vilka daghem i kommunen som har rätt inlärningsmiljö och rätt kompetens att ta på sig uppgiften. Här kan tonvikt t.ex. läggas på den pedagogiska personalens kompetenser, en tydlig och relevant pedagogisk strategi, barnens sammansättning i daghemmet samt avstånd från andra daghem med barn från utsatta bostadsområden som ingår i det obligatoriska inlärningsprogrammet. Kommunen måste därmed besluta hur kommunen vill organisera verksamheten, t.ex. om barnen som ska tas in på det obligatoriska inlärningsprogrammet ska samlas i några få förskolor eller om de ska tas in på olika förskolor.

Det obligatoriska inlärningsprogrammet är självständigt jämfört med övrig förskoleverksamhet men bedrivs inom ramen för den ordinarie förskoleverksamheten.

Kravet på danska som huvudspråk innebär att ett annat språk än danska kan talas i specifika fall om lärarpersonalen anser det nödvän-

digt i en definierad situation, t.ex. för att lära det enskilda barnet det danska språket.

Ett barn ska kvarstå i det obligatoriska inlärningsprogrammet till dess att kommunen genomför en lagstadgad språkbedömning när barnet är antingen 2 eller 3 år. Om barnet inte är tvåspråkigt och språkbedömningen visar att barnet fortfarande behöver språkstöd måste kommunen se till att barnet får språkstimulering vid behov. Om barnet är tvåspråkigt och språkbedömningen visar att barnet behöver språkstöd måste barnet ingå i ett obligatoriskt språkstimuleringsprogram 30 timmar i veckan. Om barnet inte deltar kan barnbidraget dras in.

5.3 Frankrike

Det franska skolsystemet inleds i förskola (*ecole maternelle*). Många barn börjar i förskola vid 2 års ålder. För att motverka skillnader när det gäller elevers studieresultat kopplat till socioekonomisk bakgrund har den franska regeringen valt att rikta insatserna mot yngre barn, eftersom det anses ge störst effekt. Med början skolåret 2019 har Frankrike infört obligatorisk skolgång från 3 års ålder.¹³ Det innebär att alla barn i åldrarna 3–5 år måste skrivas in i en offentlig eller privat skola eller i en förskola, om inte barnets vårdnadshavare förklarar att man själv undervisar barnet eller låter undervisa barnet i hemmet. I sådana fall kommer ansvarig myndighet att kontrollera att denna undervisning överensstämmer med den obligatoriska undervisningen. Reformen innebär att åldern för obligatorisk skolstart sänkts från 6 till 3 års ålder. Barn i Frankrike har därmed skolplikt från 3 till 16 års ålder.

Redan innan den obligatoriska förskolan infördes deltog i genomsnitt 97 procent av de franska 3-åringarna i förskola, men deltagandet varierade utifrån barnens socioekonomiska bakgrund. Närvaron i förskolan följde samma mönster. Syftet med reformen är att minska ojämlikheten mellan barn genom att ge dem en möjlighet att tillägna sig det franska språket och väcka lusten att lära. Nästan var fjärde fransk elev i grundskolans första klass saknar kunskap om vad bokstäverna i alfabetet heter och hur de låter, trots att det är grundläggande för att kunna lära sig läsa. En av förskolans viktigaste uppgifter är därför

¹³ Ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse (2019) s. 13.

att ge barnen grundläggande kunskaper i det franska språket och ett rikt ordförråd.

Att undervisningen är obligatorisk innebär som huvudregel att barnet måste närvara i verksamheten under skoltid, dvs. hela skoldagen. Viss flexibilitet erbjuds dock för barn i de lägsta förskoleåldrarna, om vårdnadshavarna så begär. Ett barn i åldern 3–6 år som omfattas av obligatoriet kan tillfälligt få fullgöra obligatoriet i lekskola (*Jardin d'Enfants*).

5.4 Nederländerna

Det finns ingen generell rätt till förskola (*voorschoolse of vroegschoolse educatie*, VVE) i Nederländerna. Kommunerna är dock skyldiga att erbjuda barnomsorg för barn i åldrarna 2–2,5 till 4 år som riskerar att inleda grundskolan med bristande kunskaper i nederländska. Även om verksamheten främst riktar in sig för barn med sociala och utvecklingsmässiga svårigheter är verksamheten i princip öppna för alla barn. Organisering av och innehåll i verksamheten är upp till den enskilda kommunen att avgöra.¹⁴

Barn i Nederländerna har skolplikt för heltidsstudier från 5 till 16 års ålder och därefter för deltidstudier i ytterligare två år. I stort sett alla barn börjar dock skolan redan vid 4 års ålder. Grundskolan består av två förberedande årskurser och sex ordinarie skolår. Därefter finns tre typer av gymnasieskolor av olika längd.¹⁵

Barn som har en bristande språkutveckling eller språkförsening får undervisning inom VVE. Verksamheten administreras av kommunerna och syftar till att förebygga, upptäcka och ta itu med utbildningsnackdelar i ett tidigt skede, t.ex. inom språkområdet. En utbildningsnackdel kan vara om vårdnadshavarna inte pratar nederländska med barnet.

VVE innebär lärande på ett lekfullt sätt i en miljö som stimulerar språkutvecklingen, t.ex. genom läsning. Den pedagogiska personalen måste själv ha en viss språknivå när det gäller nederländska såväl muntligt som när det gäller läsning. Verksamheten syftar till att barn med utbildningsnackdelar ska kunna koncentrera sig bättre och få

¹⁴ https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/organisation-early-childhood-education-and-care-3_en, hämtat 2020-05-21.

¹⁵ www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/europa/nederlanderna/utbildning/, hämtat 2020-05-21.

ett större ordförråd inför skolstarten vid 5 års ålder, när skolplikten träder in. Vid behov fortsätter sedan VVE-verksamheten de två första skolåren.

Det är kommunerna som genom uppsökande verksamhet, t.ex. vid barnvårdscentraler, bestämmer vilka barn som är berättigade till VVE och informerar barnets vårdnadshavare om detta. Kommuner får pengar från regeringen för att stödja barn med risk för utbildningsnackdelar.

Det finns en mängd olika program för tidig utbildning inom VVE, varav de flesta är inriktade på att hjälpa elever med språklig nackdel. De riktar sig också till barnets socioemotionella, kognitiva och motoriska utveckling.

6 Barn som inte deltar i förskolan – statistik och analys

6.1 Uppdraget

I det här kapitlet behandlar utredningen uppdraget att analysera de huvudsakliga orsakerna till att vissa grupper av barn i lägre grad deltar i förskolans verksamhet.

6.2 Barn i förskoleåldern

Hösten 2019 fanns det cirka 610 000 barn i åldersgruppen 1–5 år i Sverige. De flesta, 85 procent, av dessa barn var inskrivna i förskolan. En fjärdedel av barnen i åldersgruppen, 156 000 barn, hade utländsk bakgrund.¹ Bland dessa var cirka 31 000 barn utrikes födda, vilket motsvarar 5 procent av alla barn i åldersgruppen.²

6.2.1 Utrikes födda barn och deras familjer

Ett stort fokus i utredningens direktiv, och därmed i flera av utredningens förslag, är nyanlända barn som har behov av bättre språkutveckling i svenska. Vi vill därför inledningsvis redogöra för vilka barn det kan röra sig om och hur deras situation ser ut.

¹ Med utländsk bakgrund avses barn som är födda utrikes eller inrikes med två utrikes födda vårdnadshavare.

² Statistik från Statistiska centralbyrån.

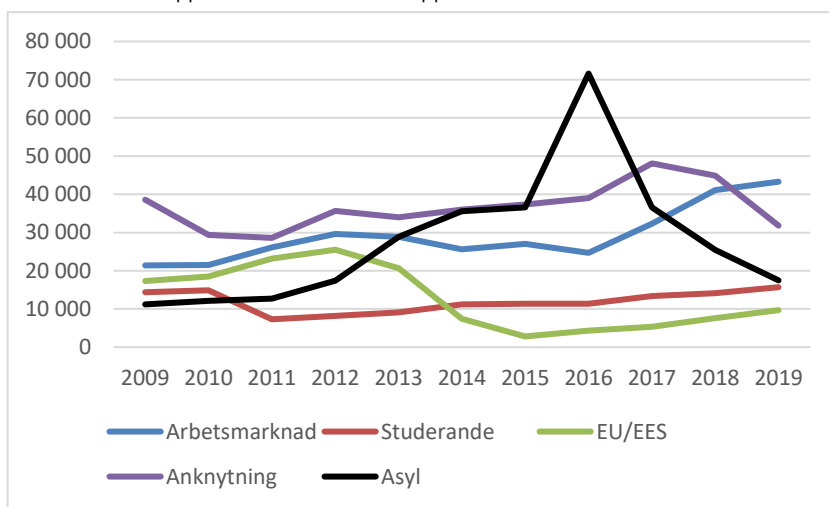
Utrikes födda är en heterogen grupp

Det senaste decenniet har drygt 1,3 miljoner människor invandrat till Sverige.³ Den relativt stora invandringen under senare år har lett till att antalet utrikes födda har blivit allt fler och i dag är en femtedel av Sveriges befolkning född utanför Sverige.

Det finns olika skäl till att människor beviljas uppehållstillstånd i Sverige, t.ex. att de ska arbeta eller studera här, flytta till en anhörig eller söka skydd undan krig och förföljelse. Under många år var anhöriginvandring det vanligaste skälet till att en person flyttar till Sverige, men sedan 2019 är arbetsmarknadsskäl den vanligaste grunden för uppehållstillstånd. Arbetskraftsinvandringen var mer än dubbelt så hög 2019 som 2009. I figur 6.1 redovisas utvecklingen under de senaste tio åren när det gäller de olika grunderna för uppehållstillstånd.

Figur 6.1 Beviljade uppehållstillstånd 2009–2019

Uppdelat utifrån skäl för uppehållstillstånd



Källa: Migrationsverkets statistik.

En stor andel av dem som beviljas uppehållstillstånd i Sverige är barn. Av de 118 000 personer som beviljades uppehållstillstånd 2019 var drygt 36 000 barn. I tabell 6.1 redovisas hur många vuxna och barn

³ Migrationsverkets statistik.

som beviljades uppehållstillstånd i Sverige 2019 samt på vilka grunder uppehållstillstånden har beviljats.

Tabell 6.1 Beviljade uppehållstillstånd 2019 (antal)

Grund för uppehållstillstånd	Antal personer som beviljats uppehållstillstånd	Flickor	Kvinnor	Pojkar	Män
Arbetsmarknad	43 300	3 900	12 600	4 100	22 600
Studerande	15 700	800	6 800	800	7 300
EU/EES	9 700	1 400	3 300	1 600	3 500
Anknytning	31 800	8 600	9 900	9 300	4 000
Asyl	17 500	2 800	4 300	3 100	7 300
Totalt	117 900	17 500	36 700	18 800	44 800

Källa: Migrationsverkets statistik, siffrorna är avrundade.

Tabellen illustrerar att gruppen utrikes födda med uppehållstillstånd i Sverige är mycket heterogen. Deras förutsättningar och behov kan skilja sig mycket åt beroende på familjens situation i hemlandet och skälen för uppehållstillstånd. För att ytterligare åskådliggöra variationen inom gruppen utrikes födda barn beskriver vi i det följande de olika grunderna för uppehållstillstånd.

Arbetstagare, egna företagare och studenter

Under 2019 beviljades drygt 43 000 personer uppehållstillstånd i Sverige av arbetsmarknadsskäl. Det innebär att de har fått tillstånd att flytta till Sverige för att arbeta, driva företag, forska eller praktisera. I siffran ingår även tillstånd för drygt 15 000 personer som är anhöriga till de personer som fått uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl. Den som vill flytta till Sverige för att arbeta måste ha fått ett arbetserbjudande från en arbetsgivare i Sverige och en lön som det är möjligt att försörja sig på. Även den som vill flytta till Sverige för att starta eller driva eget företag behöver kunna visa att han eller hon kan försörja sig och sin eventuella familj för att beviljas uppehållstillstånd.⁴

⁴ www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Migration-till-Sverige/Olika-skal-for-uppehallstillstand.html, hämtat 2020-09-15.

Under 2019 beviljades även närmare 16 000 gäststudenter och deras anhöriga uppehållstillstånd för att studera i Sverige. För att få uppehållstillstånd för studier krävs att studenten har blivit antagen till heltidsstudier i Sverige och kan försörja sig under studietiden.⁵

EU/EES-medborgare

EU/EES-medborgare har uppehållsrätt i Sverige, vilket betyder att de har rätt att arbeta, studera eller bo här utan att ansöka om uppehållstillstånd. Uppehållsrätten gäller för den som t.ex. är arbetstagare, egen företagare, student eller har tillräckliga medel för att försörja sig i Sverige. EU/EES-medborgare som inte har uppehållsrätt kan ansöka om uppehållstillstånd för att bo tillsammans med en familjemedlem som är bosatt i Sverige. Närmare 10 000 EU/EES-medborgare beviljades uppehållstillstånd 2019.⁶

Familjeanknytning

Närmare 32 000 personer beviljades uppehållstillstånd av anknytnings-skäl 2019. I den gruppen finns anhöriga till personer som är svenska medborgare och till utländska medborgare med permanent uppehållstillstånd eller tidsbegränsat uppehållstillstånd med flyktingstatus. För att få uppehållstillstånd måste den som bor i Sverige kunna försörja sig själv och de familjemedlemmar som ansöker om uppehållstillstånd. Som familjemedlem räknas make eller maka, registrerad partner eller sambo samt barn under 18 år. Vuxna syskon eller föräldrar till vuxna barn kan normalt inte få uppehållstillstånd som anhörig.⁷

I gruppen som beviljades uppehållstillstånd av anhörigskäl finns anhöriga till flyktingar (cirka 7 000 personer), övriga anhöriga, t.ex. utländska medborgare som gifter sig med svenska medborgare (cirka 16 000 personer) och barn som är födda i Sverige av en förälder som har permanent uppehållstillstånd (cirka 9 000 personer). Bland dem som beviljades uppehållstillstånd på denna grund finns personer med olika förutsättningar och behov. Det är t.ex. bara de som är anhöriga till personer som beviljats uppehållstillstånd och som har flykting-

⁵ www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Migration-till-Sverige/Olika-skal-for-uppehallsstand.html, hämtat 2020-09-15.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

status som är en del av etableringsuppdraget och har rätt till en etableringsplan.

Asyl

En person som är förföljd eller riskerar förföljelse eller omänsklig behandling i sitt hemland kan söka asyl i Sverige. Asyl beviljas den som bedöms vara flykting enligt FN:s flyktingkonvention eller alternativt skyddsbehövande i enlighet med EU:s skyddsgrundsdirektiv. I gruppen ingår även cirka 5 000 kvotflyktingar som har fått vidarebosättning i Sverige.⁸

Antalet asylsökande i Sverige började öka 2012 efter att ha legat relativt konstant på 15 000–35 000 personer per år under hela 2000-talet.⁹ Kulmen nåddes 2015 då fler än 160 000 personer sökte asyl i Sverige, varav omkring 35 000 var ensamkommande flyktingbarn. Det ledde till en rad åtgärder för att minska antalet asylsökande och anpassa Sveriges asyllagstiftning till EU:s miniminivå. Bland annat infördes gränskontroller, begränsade möjligheter till familjeåterförening och tillfälliga uppehållstillstånd. Som framgår av tabell 6.2 har det lett till en kraftig minskning av antalet asylsökande till Sverige. Det har även medfört att antalet beviljade uppehållstillstånd av asylskäl har minskat markant – från närmare 72 000 personer 2016 till drygt 17 000 personer 2019.¹⁰ De största flyktinggrupperna som fick uppehållstillstånd 2019 kommer (i storleksordning) från Syrien, Afghanistan, Somalia, Eritrea, statslösa och Irak.

⁸ www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Migration-till-Sverige/Olika-skal-for-uppehallsstillstand.html, hämtat 2020-09-15.

⁹ Migrationsverkets statistik.

¹⁰ Ibid.

Tabell 6.2 Inkomna asylansökningar per år (antal)

År	Antal	Barn 0–6 år	Flickor	Pojkar	Ensamkommande barn* 0–6 år
2012	43 900	-	-	-	97
2013	54 300	-	-	-	94
2014	81 300	-	-	-	194
2015	162 900	18 600	8 900	9 700	312
2016	28 900	6 000	2 900	3 100	61
2017	25 700	4 500	2 200	2 400	47
2018	21 500	3 200	1 500	1 700	34
2019	22 000	3 400	1 600	1 700	57

Källa: Migrationsverkets statistik, siffrorna är avrundade.

* Ett ensamkommande barn är en person under 18 år som kommit hit och sökt asyl utan sina föräldrar eller annan legal vårdnadshavare.

Migrationsverket bedömer att antalet asylsökande kommer att vara cirka 21 000 personer per år 2020–2023, vilket är en fortsatt låg nivå jämfört med 2012–2016.¹¹ I sammanhanget bör framhållas att den nuvarande migrationslagstiftningen till viss del är tillfällig och gäller i avvaktan på att en ny migrationslagstiftning ska tas fram och träda i kraft. Beroende på hur den nya migrationslagstiftningen kommer att se ut är det troligt att den kan komma att påverka såväl antalet asylsökande som antalet personer som beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande.

6.2.2 Asylsökande barn

Utöver de barn som har invandrat till Sverige och som har beviljats någon form av uppehållstillstånd fanns det hösten 2019 cirka 4 100 barn med okänd bakgrund inskrivna i förskolan.¹² I den gruppen ingår barn som saknar svenskt personnummer, t.ex. barn som nyligen kommit till Sverige genom anhöriginvandring, eller barn som söker asyl. Även barn som vistas i landet utan stöd av myndighetsbeslut eller författning ingår i gruppen barn med okänd bakgrund. Därutöver finns ett mindre antal barn som av olika skäl lever med skyddade personuppgifter; även de ingår i gruppen med okänd bakgrund.

¹¹ Migrationsverket (2020).

¹² Skolverket (2020a).

Asylsökande barn har rätt till förskola på samma villkor som alla andra barn i Sverige. Kommuner som har asylsökande barn i åldrarna 3–5 år i allmän förskola kan få ersättning för detta från Migrationsverket. Sådan ersättning kan dock inte beviljas för förskola utöver den allmänna förskolan, dvs. för fler än 525 timmar per år eller för barn som är yngre än 3 år.

En förutsättning för att kommunen ska kunna erbjuda förskola till asylsökande barn är dock att kommunen vet vilka barn som vistas i kommunen. Skolinspektionens tillsyn visar att många kommuner har låg kunskap om hur många asylsökande barn i skolåldern som vistas i kommunerna.¹³

Migrationsverket får inte lämna information om asylsökande barn till kommunen utan att vårdnadshavaren har godkänt det. Vårdnadshavare till ett asylsökande barn som vill att barnet deltar i förskolan måste därför antingen lämna medgivande om att Migrationsverket skickar information om barnet till kommunen eller själva kontakta kommunen och berätta att de vill att barnet ska få en plats i förskolan.

Under utredningens samtal med kommuner har det framkommit att det finns brister i Migrationsverkets information till kommunerna när det gäller vilka asylsökande barn som bor i kommunen. Dessa brister beror bl.a. på att kravet att vårdnadshavaren måste samtycka innan uppgifter om barnet kan lämnas över till kommunen medför att kommunerna får informationen om barnet sent, eller inte alls. Det gör att barn får vänta onödigt länge innan de får börja i förskolan eller skolan. Denna brist har även identifierats av Migrationsverket, som i en skrivelse till regeringen föreslagit en författningsändring på området. Den efterfrågade författningsändringen innebär att Migrationsverket ska ha en uppgiftsskyldighet gentemot kommunerna när det gäller information om asylsökande barn i skolåldern som anländer till Sverige. Skrivelsen bereds för närvarande inom Regeringskansliet (dnr U2017/04998/S och dnr Ju2019/02015/SIM).

¹³ Skolinspektionen (2015b).

6.3 Barn i förskolan

Hösten 2019 fanns det 9 750 förskolor med cirka 522 000 inskrivna barn i Sverige.¹⁴ Antalet barn i förskolan har ökat med cirka 75 000 barn de senaste tio åren; 2009 fanns cirka 446 000 inskrivna barn i förskolan.

En fjärdedel av barnen i förskolan, 25 procent, har utländsk bakgrund. Andelen barn i förskolan med utländsk bakgrund har ökat de senaste åren, från 19 procent 2014, vilket är det första året där det finns uppgifter om antalet barn med utländsk bakgrund i förskolan.

Som vi har redogjort för i avsnitt 6.2.2 finns i förskolan också barn med okänd bakgrund. Cirka 4 100 barn i förskolan hade okänd bakgrund 2019. Det är en ökning jämfört med 2014, men en minskning jämfört med 2016, då det fanns nästan 6 000 barn med okänd bakgrund i förskolan.

Barn med okänd bakgrund saknar personnummer och finns inte i Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsregister. De ingår därför inte i den statistiska analysen om barns inskrivningsgrad i förskolan i detta kapitel, om inget annat anges.

Inskrivningsgrad i förskolan

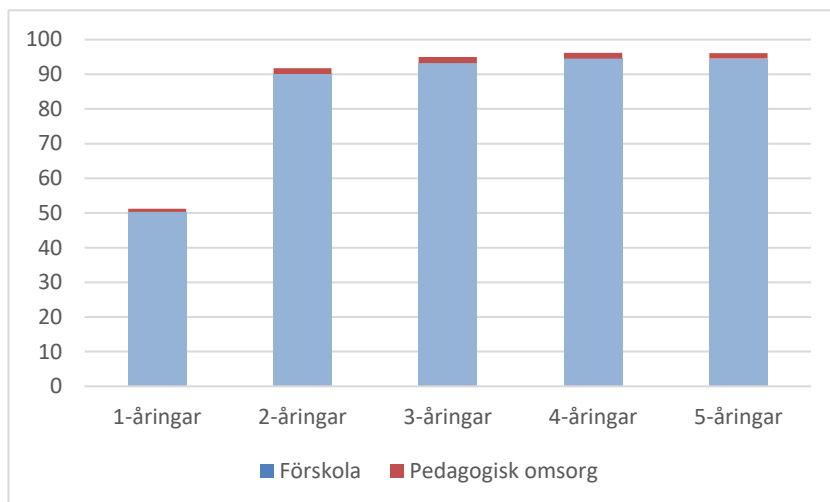
De allra flesta barn i Sverige deltar i förskolan. Sammanlagt var cirka 85 procent av barnen i åldrarna 1–5 år inskrivna i förskolan hösten 2019. Andelen inskrivna barn har ökat något de senaste tio åren. År 2009 var 82 procent av barnen i åldrarna 1–5 år inskrivna i förskolan.

Andelen inskrivna barn är lägre i de yngre åldrarna och högre bland de äldre barnen, se figur 6.2. Bland 5-åringarna var 94,5 procent inskrivna i förskolan hösten 2019.¹⁵ Knappt 2 procent av barnen i åldrarna 1–5 år är i stället inskrivna i pedagogisk omsorg.

¹⁴ Skolverkets statistik.

¹⁵ Enligt statistik från Statistiska centralbyrån. Enligt Skolverkets statistik är andelen 5-åringar som är inskrivna i förskolan 95,3 procent. Skolverkets siffror inkluderar barn med okänd bakgrund i de barn som är inskrivna i förskolan. Dessa barn saknar personnummer i registren och är eventuellt inte folkbokförda. I antalet barn i befolkningen ingår enbart folkbokförda barn, vilket kan innebära en överskattnings av andelen inskrivna barn i Skolverkets statistik.

Figur 6.2 Andel inskrivna barn i förskola eller pedagogisk omsorg 2019 (procent)



Källa: Statistiska centralbyrån.

Lägre inskrivningsgrad bland utrikes födda barn

Barn med utländsk bakgrund¹⁶ är i lägre utsträckning inskrivna i förskolan, och bland dessa är utrikes födda barn inskrivna i ännu lägre utsträckning. Bland 3–5-åringar med svensk bakgrund var 95 procent inskrivna i förskolan hösten 2019. Bland 3–5-åringar med utländsk bakgrund var motsvarande andel 90 procent. Totalt 83 procent av de utrikes födda barnen i åldrarna 3–5 år var inskrivna i förskola hösten 2019. Ytterligare cirka 1 procent av de utrikes födda barnen var inskrivna i pedagogisk omsorg.¹⁷

Andelen inskrivna barn i förskolan har varit relativt stabilt de senaste åren. Det finns dock tydliga nivåskillnader mellan utrikes och inrikes födda barn. År 2019 var 57 procent av de utrikes födda barnen i åldersgruppen 1–2 år inskrivna i förskolan, att jämföra med 71 procent av de inrikes födda barnen i samma åldersgrupp. I åldersgruppen 3–5 år var andelen inskrivna 83 procent bland utrikes födda barn och 95 procent bland inrikes födda barn. Sedan 2016 syns dock

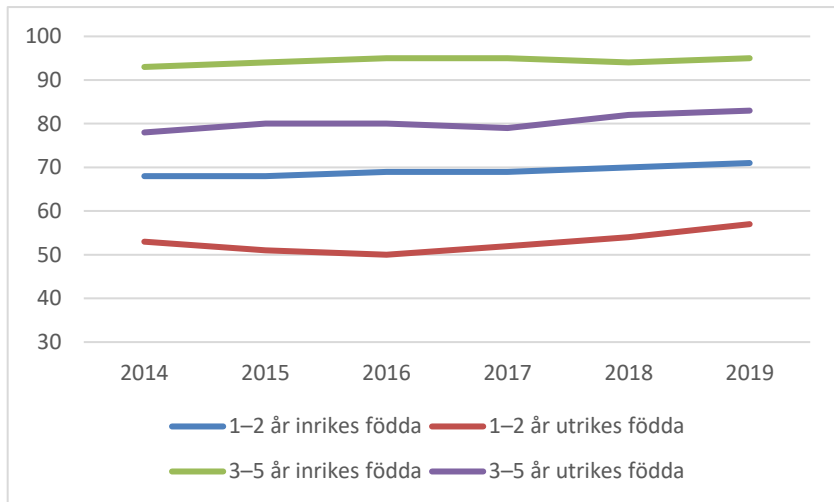
¹⁶ Med utländsk bakgrund avses barn som är födda utrikes eller inrikes med två utrikes födda vårdnadshavare.

¹⁷ Statistik från Statistiska centralbyrån.

en ökning av inskrivningsgraden bland utrikes födda barn. Detta gäller både för de yngre barnen (1–2 år), där andelen inskrivna 2016 var 50 procent, och bland de äldre barnen (3–5 år), där andelen inskrivna 2016 var 80 procent, se figur 6.3.¹⁸

Figur 6.3 Andel inskrivna barn i förskolan 2014–2019 (procent)

Upplelat utifrån åldersgrupper samt inrikes och utrikes födda barn



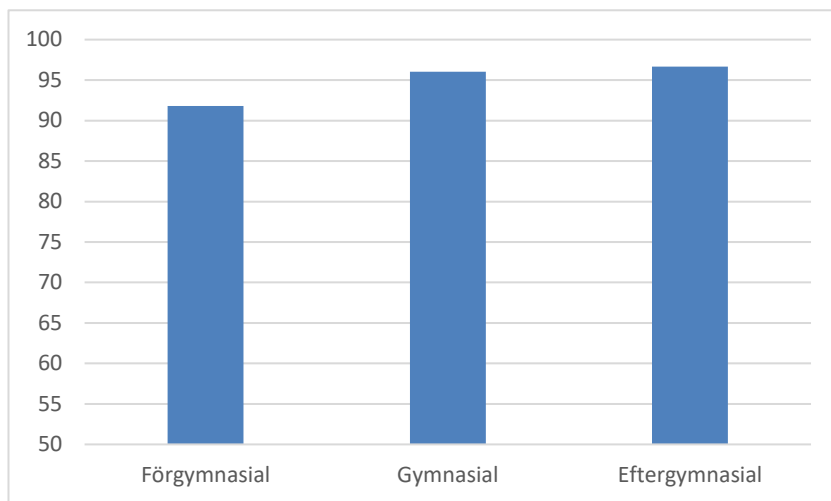
Källa: Statistiska centralbyrån. Observera att Y-axeln är brutet.

Lägre deltagande bland barn med svag socioekonomisk bakgrund

Andelen inskrivna barn skiljer sig också åt beroende på vårdnadshavarnas utbildningsnivå och förvärvsarbetsstatus. Barn med vårdnadshavare som har låg utbildning och barn från hem där ingen eller endast en av vårdnadshavarna förvärvsarbetar är i lägre utsträckning inskrivna än barn från familjer med två förvärvsarbetande vårdnadshavare. Bland barn i åldersgruppen 3–5 år där vårdnadshavarna hade högst förgymnasial utbildning var 92 procent av barnen inskrivna. Bland barn med vårdnadshavare med högst gymnasial eller eftergymnasial utbildning var andelen inskrivna barn högre, 96 respektive 97 procent, se figur 6.4.

¹⁸ Statistik från Statistiska centralbyrån.

Figur 6.4 Andel inskrivna barn (3–5 år) i förskola eller pedagogisk omsorg uppdelat på vårdnadshavares utbildningsnivå 2019 (procent)

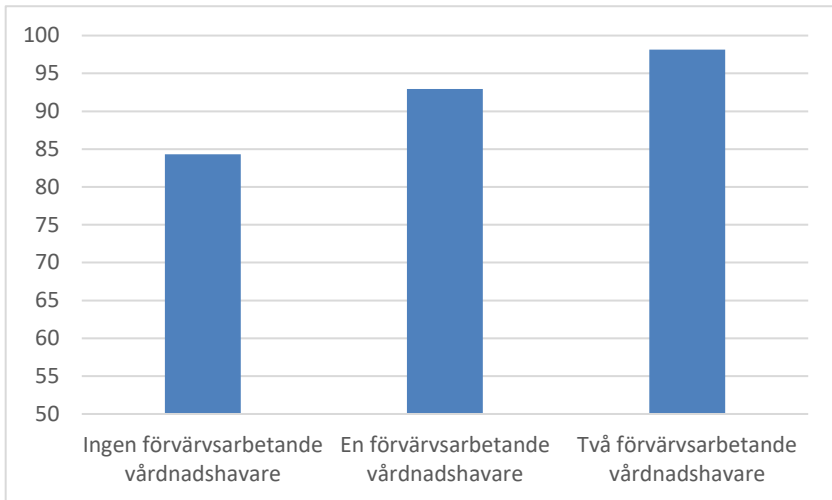


Källa: Statistiska centralbyrån. För cirka 2 procent av barnen saknas uppgifter om vårdnadshavarnas utbildningsnivå. Observera att Y-axeln är bruten.

Andelen inskrivna barn skiljer sig också kraftigt åt beroende på om vårdnadshavarna förvärvsarbetar eller inte.¹⁹ Bland barn i åldersgruppen 3–5 år med två förvärvsarbetande vårdnadshavare är 98 procent inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg. Bland barn med endast en förvärvsarbetande vårdnadshavare är 93 procent inskrivna. Lägst är inskrivningsgraden bland barn där ingen av föräldrarna förvärvsarbetar; 84 procent av de barnen är inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg, se figur 6.5.

¹⁹ Även föräldralediga föräldrar är registrerade som förvärvsarbetande i Statistiska centralbyråns statistik.

Figur 6.5 Andel inskrivna barn (3–5 år) i förskola eller pedagogisk omsorg uppdelat på vårdnadshavares status vad gäller förvärvsarbete 2019 (procent)



Källa: Statistiska centralbyrån. Uppgifter om förvärvsarbetsstatus avser år 2018. Föräldralediga vårdnadshavare räknas som förvärvsarbete. Observera att Y-axeln är bruten.

6.4 Barn som inte är inskrivna i förskolan

Hösten 2019 fanns det cirka 22 000 folkbokförda barn i åldrarna 3–5 år som inte var inskrivna i förskolan.²⁰ En del av dessa, omkring 6 200 barn, var i stället inskrivna i pedagogisk omsorg, men cirka 15 800 barn i åldrarna 3–5 år var inte inskrivna i vare sig förskola eller pedagogisk omsorg. Det motsvarar cirka 4 procent av alla barn i åldersgruppen. Drygt hälften, 53 procent, av dem har utländsk bakgrund, att jämföra med 26 procent av samtliga barn i åldersgruppen 3–5 år. Totalt 24 procent av 3–5-åringarna som inte var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg var utrikes födda, jämfört med 6 procent av samtliga barn i åldersgruppen.

Barn med svag socioekonomisk bakgrund är överrepresenterade

Det är vanligare att barn som inte är inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg har föräldrar med låg utbildning. Närmare 12 procent av de barn som inte är inskrivna i vare sig förskola eller pedagogisk

²⁰ Statistik från Statistiska centralbyrån.

omsorg kommer från hem där båda vårdnadshavarna har förgymnasial utbildning.²¹ Motsvarande siffra för alla barn i åldrarna 3–5 år är 6 procent. För ytterligare 12 procent av de barn som inte var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg saknas uppgifter om vårdnadshavarnas utbildning i SCB:s register. Motsvarande siffra för alla barn i åldersgruppen är knappt 2 procent.

Det är också vanligare att barn som inte är inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg har vårdnadshavare som saknar förvärvsarbete. Omkring en tredjedel, 35 procent, av barnen i åldersgruppen 3–5 år som inte är inskrivna i vare sig förskola eller pedagogisk omsorg har ingen förvärvsarbetande vårdnadshavare. Motsvarande siffra för alla barn i åldersgruppen 3–5 år är 22 procent.

Ytterligare en tredjedel, 35 procent, av barnen i åldersgruppen som inte är inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg har endast en förvärvsarbetande vårdnadshavare, att jämföra med 10 procent för alla barn i åldersgruppen. Knappt en tredjedel, 30 procent, av barnen i åldersgruppen som inte är inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg har två förvärvsarbetande vårdnadshavare, att jämföra med 68 procent för alla barn i åldrarna 3–5 år.

6.4.1 Deltagandet varierar mellan olika kommuner

Hur många barn som är inskrivna i förskolan skiljer sig åt mellan olika kommuner. *Andelen* 3–5-åringar som är inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg varierar mellan 84 procent i kommunen med lägst deltagande till 99 procent i kommunen med högst deltagande.²²

Antalet barn i åldersgruppen 3–5 år som inte deltar i förskola eller pedagogisk omsorg skiljer sig också stort åt mellan kommunerna, vilket till viss del hänger samman med kommunernas befolkningsstorlek och demografi. I en kommun finns bara ett barn som inte är inskrivet i förskola eller pedagogisk omsorg, medan det i den kommun som har flest barn som inte är inskrivna rör sig om fler än 2 000 barn. I 52 av landets kommuner är det färre än 10 barn som inte deltar i vare sig förskola eller pedagogisk omsorg. Cirka 3 800 barn, eller 25 procent, av de omkring 15 800 barn i Sverige som inte är inskrivna i vare

²¹ Statistik från Statistiska centralbyrån.

²² Ibid. Lägst deltagande hade Pajala kommun och högst deltagande hade Hammarö kommun.

sig förskola eller pedagogisk omsorg bor i någon av de tre storstadskommunerna Stockholm, Göteborg eller Malmö.²³

6.5 Vissa inskrivna barn har hög frånvaro

Med tillgänglig statistik går det att redovisa hur stor del av barnen i olika grupper som är inskrivna i förskolan. Men statistiken visar inte i vilken utsträckning de inskrivna barnen faktiskt också *deltar i förskolan*. I utredningens kontakter med kommuner har det framkommit att det inte är ovanligt att barn som är inskrivna i förskolan har hög och långvarig frånvaro. Kommunerna beskriver även att det ofta är nyinvandrade barn som är inskrivna i förskolan men som inte deltar i verksamheten. Det är dock svårt att säga hur utbrett detta problem är, eftersom det saknas nationell statistik om närvaro respektive frånvaro för barn som är inskrivna i förskolan.

De senaste uppgifterna om genomsnittlig vistelsetid i förskolan är från Skolverkets föräldraundersökning 2012. Där konstaterades att den genomsnittliga närvaron i förskolan hade ökat sedan 2005. Närvaron var dock lägre för barn till arbetslösa eller föräldralediga vårdnadshavare.²⁴ Rapporten undersökte däremot inte skillnaden i närvaro mellan barn med svensk bakgrund, utländsk bakgrund eller nyinvandrade barn.

6.6 Orsaker till att barn inte deltar i förskolan

Det är svårt att uttala sig med säkerhet om varför vissa vårdnadshavare väljer att inte ha sina barn i förskolan. Den forskning och de studier som finns på området är mycket begränsade; utredningen har inte kunnat finna någon svensk studie som genom intervjuer med vårdnadshavare har undersökt orsakerna till att de väljer att inte ha sina barn i förskola eller pedagogisk omsorg.

Att kunskapen om de barn som inte går i förskola är mycket begränsad har konstaterats tidigare. I Vetenskapsrådets rapport *En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer* konstateras

²³ Statistik från Statistiska centralbyrån.

²⁴ Skolverket (2013).

att det behövs nationella och lokala undersökningar om de barn som inte har en förskoleplats.²⁵

Det är rimligt att anta att det inte finns något enkelt svar som stämmer för alla de vårdnadshavare som inte har sina barn i förskola eller pedagogisk omsorg. Utredningen har dock kunnat konstatera att vissa grupper är överrepresenterade bland de barn som inte är inskrivna i vare sig förskola eller pedagogisk omsorg; barnen har oftare utländsk bakgrund, vårdnadshavarna är i fler fall lågutbildade och de förvärvsarbetar i lägre utsträckning. Samtidigt är det viktigt att framhålla att bland de barn som inte deltar i vare sig förskola eller pedagogisk omsorg finns även barn med svensk bakgrund, med högutbildade och förvärvsarbetande vårdnadshavare. Det är därför troligt att föräldrars skäl att inte ha sina barn i förskola eller pedagogisk omsorg kan vara många olika och således inte bara är en fråga om utländsk bakgrund, förvärvsarbete eller ekonomi.

6.6.1 Skolverkets analys

På uppdrag av regeringen gjorde Skolverket 2018 en kartläggning av deltagandet i förskolan.²⁶ Kartläggningen baseras på statistik om deltagande i förskolan från 2016, och resultaten visar bl.a. att deltagandet är lägre bland barn med utländsk bakgrund, bland barn till lågutbildade vårdnadshavare och bland barn till vårdnadshavare som inte förvärvsarbetar. Bland barn med utländsk bakgrund var inskrivningsgraden särskilt låg bland utrikesfödda, och bland dessa var den särskilt låg bland nyinvandrade barn.

I kartläggningen har Skolverket analyserat vilka faktorer som har störst samband med att vårdnadshavare inte skriver in sina barn i förskola eller pedagogisk omsorg, om hänsyn tas till andra faktorer som kan påverka risken att barnen inte är inskrivna i förskolan. Skolverkets analys visade att de vårdnadshavare som var minst benägna att ha sina barn på förskolan var familjer där ingen av vårdnadshavarna förvärvsarbetade samt vårdnadshavare till nyinvandrade barn som hade varit folkbokförda i Sverige mindre än ett år. Även vårdnadshavare med låga disponibla inkomster och vårdnadshavare från

²⁵ Vetenskapsrådet (2015).

²⁶ Skolverket (2018a).

storstäder och storstadsnära kommuner var något mindre benägna att ha sina barn i förskolan.

Enligt Skolverkets analys är alltså att *inte förvärvsarbete*, respektive att *nyligen ha invandrat till Sverige*, de faktorer som är starkast förknippade med att inte ha sina barn inskrivna i förskolan. När det gäller förvärvsarbete är dock inte kausaliteten i sambandet klarlagt. Resultaten från Skolverkets studie visar nämligen inte om vårdnadshavarna är hemma med barnen för att de inte har ett arbete eller om de inte har ett arbete för att de vill vara hemma med barnen. Sannolikt är detta någonting som varierar mellan olika vårdnadshavare som är hemma med sina barn; möjligtvis varierar det även mellan olika grupper i samhället. Svaret kan inte heller ges med hjälp av registerdata, eftersom det handlar om föräldrarnas värderingar eller attityder, vilket av naturliga skäl inte låter sig fångas upp av registerdata.

6.6.2 Inställning till att kvinnor förvärvsarbetar

Uppfattningar om att kvinnor bör vara hemma med sina barn under deras första levnadsår kan påverka huruvida vårdnadshavare skriver in sina barn i förskolan. I en nederländsk studie från 2013 analyserades hur barns deltagande i formell eller informell barnomsorg påverkas av mammors attityder till barnomsorg och kvinnors deltagande på arbetsmarknaden.²⁷ I analysen togs också hänsyn till om mammorna arbetade, deras inkomst samt kostnaden för barnomsorg. Resultaten visar att negativa attityder till barnomsorg, och till kvinnors deltagande på arbetsmarknaden, har ett tydligt samband med att barn inte blir inskrivna i barnomsorg. Mammor som höll med om påståendet att det är acceptabelt att någon annan än föräldrarna tar hand om barnen, var i högre grad anställda, och deras barn var i högre grad inskrivna i barnomsorg. Kostnaderna för barnomsorg hade däremot endast en försumbar betydelse för barns deltagande.

Som vi redogjort för i kapitel 3 har det i de nordiska länderna sedan 1970-talet skett en normförskjutning kopplad till synen på bl.a. kvinnors deltagande på arbetsmarknaden. Många av dem som har kommit som flyktingar till Sverige under senare år kommer från länder där kvinnor deltar på arbetsmarknaden i lägre utsträckning än män. Att det i vissa invandrargrupper kan finnas en kultur av att kvinnor

²⁷ van Gameren (2012).

ska vara hemma med barnen har beskrivits i flera uppföljningar av barns deltagande i förskolan. I rapporten *Öppen förskola öppnar många dörrar* från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) beskrivs att värderingar om att kvinnor har huvudansvar för de små barnen kan vara ett hinder såväl för kvinnors deltagande i utbildning och arbetsmarknadsinsatser, som för barnens inskrivning i förskolan bland vissa utrikesfödda.²⁸

I Stockholms stads rapport *Ökad inskrivningsgrad – insatser för att få fler barn att delta i förskolan i Stockholms stad* lyfts just kulturella traditioner som en av de faktorer som stadsdelsförvaltningarna har sett som förklaring till att vissa vårdnadshavare väljer bort förskola, särskilt för de yngre barnen.²⁹ I en norsk familjeundersökning, som beskrivs i betänkandet *Med rätt att delta – Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden* studerades kvinnors och mäns inställning till att kvinnor yrkesarbetar. Drygt 1 800 personer med bakgrund i Pakistan, Iran, Irak, Vietnam respektive Norge intervjuades om inställning till arbete, omsorgen om barnen, jämställdhet m.m. I stort sett samtliga som deltog i undersökningen menade, oavsett födelseland, att kvinnor bör förvärvsarbeta *innan* de får barn och *efter* att yngsta barnet börjar skolan. Däremot fanns signifikanta skillnader i synen på i vilken utsträckning kvinnan bör arbeta under mellanperioden, dvs. när barnen är små.³⁰

Resultaten visar också att vilket land en person kommer ifrån påverkar såväl kvinnors som mäns åsikter om huruvida kvinnor med barn under 4 år bör arbeta utanför hemmet eller inte. Av dem som t.ex. invandrat från Pakistan menade 60 procent att kvinnan bör vara hemma på heltid när hon har barn under 4 år. Bland deltagande födda i Irak var det 25 procent som ansåg detta. När det gällde personer födda i Norge var det bara cirka 10 procent som var av samma åsikt. I samtliga grupper var åsikten att kvinnan kan arbeta deltid under småbarnsåren betydligt vanligare än åsikten att hon kan arbeta heltid dessa år.³¹

²⁸ Sveriges Kommuner och Regioner (2019b).

²⁹ Stockholms stad (2019).

³⁰ SOU 2012:69.

³¹ Ibid.

6.6.3 Andra faktorer

Det finns flera andra möjliga skäl till att vissa vårdnadshavare väljer att inte ha sina barn i förskola, utöver vårdnadshavares inställning till förskola och kvinnors deltagande på arbetsmarknaden. Det kan exempelvis handla om att vårdnadshavare har bristfällig kunskap om förskolan eller att de är oroliga för vad det kan innebära att låta sina barn delta i förskolan.

På uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet analyserade Ramböll 2014 deltagandet i förskolan i socialt utsatta områden. Enligt rapporten kan en delförklaring till det lägre deltagandet i förskolan bland barn boende i socialt utsatta områden vara att det finns vårdnadshavare som väljer bort förskolan på grund av bristande kunskap om och insyn i verksamheten, t.ex. att de tror att förskolan bara handlar om barnpassning. Enligt intervjuade representanter för förskolan finns det även vårdnadshavare som inte vill att barnen ska gå i förskolan av oro för att barnen ska tvingas in i svenska traditioner eller att deras religion inte ska respekteras. Det kan t.ex. handla om vad som händer vid jul- och luciafirande samt om huruvida barnen har möjlighet att få en kost som stämmer överens med familjens religion.³²

Utrikes födda vårdnadshavare har ofta liten eller ingen erfarenhet av förskolan. Det kan leda till att vårdnadshavarna medvetet undviker att, eller inte vet att de kan, låta sina barn delta i förskolans verksamhet. Enligt SKR:s rapport om öppna förskolan kan dessutom vårdnadshavare som sedan tidigare har en misstro mot myndigheter uppfatta förskolan som en möjlig plattform där myndigheter kan komma att omhänderta barnen.³³

En annan tröskel för deltagande i förskolan kan enligt Rambölls rapport vara att det finns ekonomiska incitament att avstå förskolan. Det handlar dels om att vårdnadshavarna inte vill betala förskoleavgiften för att i stället t.ex. skicka pengarna till sin familj i hemlandet, dels om det vårdnadsbidrag som fanns vid tiden för undersökningen, vilket sågs som ett ekonomiskt incitament mot att skriva in sina barn i förskolan.³⁴ I likhet med vårdnadsbidraget kan den tidigare utformningen av föräldrapenningen ha inneburit att utrikes födda barn i lägre utsträckning varit inskrivna i förskolan. Föräldrapenningen var

³² Ramböll (2014).

³³ Sveriges Kommuner och Regioner (2019b).

³⁴ Ramböll (2014).

nämligen tidigare utformad så att vårdnadshavare som invandrat till Sverige med barn fick rätt till samma antal dagar i föräldrapenningen som normalt lämnas vid barnets födelse, trots att barnet var äldre vid tidpunkten för invandringen. Det kan ha bidragit till att invandrade vårdnadshavarna kunde stanna hemma med barnen med föräldrapenning längre upp i åldrarna än vad som annars är fallet. Sedan 2017 har dock antalet dagar som föräldrar som kommer till Sverige med barn får rätt till begränsats och anpassats efter barnets ålder.³⁵

Ytterligare en faktor som kan förhindra att vårdnadshavare skriver in sina barn i förskolan kan, enligt Rambölls rapport, vara att vårdnadshavarna lever isolerat och mår för dåligt för att aktivt kunna använda sig av verksamheten eller ens ta till sig information om förskolan.

6.6.4 Kommuners erfarenheter

Utredningen har frågat de kommuner som vi varit i kontakt med om de har vetskap om dels vilka barn som inte går i förskolan, dels varför barnen inte deltar. Det har då framkommit att kommunerna ofta har kunskap om vilka barn som inte deltar, antingen genom kartläggningar eller i en del fall för att antalet barn som inte deltar är så litet. Få kommuner följer dock systematiskt upp varför vissa barn inte deltar i förskolan.

Kommunerna ger ändå flera möjliga förklaringar till varför barn inte deltar i förskolan. En förklaring är att föräldrar är föräldralediga med ett yngre barn och därför väljer att ha även det äldre barnet hemma.

En annan förklaring är att lägre deltagande i förskolan kan kopplas till socioekonomiska faktorer, där deltagandet är ofta lägre i områden med hög arbetslöshet. Boendesituationen och hög in- och utflyttnings är andra faktorer som gör det svårare för kommunerna att få barn att delta i förskolan, särskilt när det gäller nyanlända. En kommun beskriver att det finns barn till utrikes födda vårdnadshavare som är skrivna i kommunen men som bor längre perioder utomlands, vilket gör det svårt att få barnen att delta i förskolan. Utmaningar som de ovan nämnda beskrivs även i Stockholms stads rapport *Ökad inskrivningsgrad – insatser för att få fler barn att delta i förskolan i Stockholms stad*.³⁶

³⁵ Prop. 2016/17:154.

³⁶ Stockholms stad (2019).

En annan förklaring till att barn inte deltar i förskolan, som lyfts av flera kommuner, är att vårdnadshavarna inte har fått den förskoleplats de önskar eller har fått en förskoleplats som de tycker är för långt från hemmet. Då kan vårdnadshavarna välja att avstå platsen eller vänta med att låta sitt barn delta i förskolan. Flera kommuner menar att det är viktigt för många vårdnadshavare med en förskoleplats nära hemmet för att barnen ska delta i förskolan; detta gäller särskilt socioekonomiskt utsatta och nyanlända vårdnadshavare. Det kan t.ex. handla om att familjen inte har tillgång till bil eller inte har råd att använda kollektiva färdmedel.

Delvis olika bilder av nyanländas attityder till förskola

De företrädare för kommuner som utredningen har talat med ger delvis olika bilder av deltagandet i förskola för barn till nyanlända. Några kommuner uppger att det går snabbt att få in barn till nyanlända i förskolan. En kommun beskriver att i princip alla nyanlända föräldrar som erbjuds en plats i förskola tackar ja. En annan kommun berättar att nyanlända ofta är angelägna om att snabbt få in sina barn på förskolan, och blir otåliga under de fyra månader som kommunen har på sig att hitta en plats. Dessa beskrivningar kommer ofta från befolkningsmässigt små kommuner.

Men det finns också kommunföreträdare som beskriver att det av olika anledningar är svårt att nå vissa nyanlända föräldrar och få dem att skriva in sina barn i förskolan. Flera lyfter också att det finns många nyanlända föräldrar som har sina barn inskrivna i förskolan men som inte nyttjar platsen. Dessa beskrivningar är vanligare hos företrädare för större kommuner med fler invånare.

Flera kommunföreträdare lyfter att en anledning till att det kan vara svårt att få nyanlända vårdnadshavare att lämna sina barn till förskolan är att det hos vissa grupper av nyanlända finns en kultur av att kvinnor ska vara hemma med barnen under småbarnsåren. Dessutom beskriver flera företrädare att det kan finnas en misstro mot myndigheter och samhällets institutioner bland nyanlända. En kommunföreträdare menar att det ibland finns en rädsla för att barnen ska omhändertas av socialtjänsten om barnen lämnas på förskolan. Bristande förtroende för myndigheter, och att förskolan kan uppfattas som en möjlig plattform där myndigheter kan komma att omhän-

derta barnen, lyfts också i andra studier som förklaringar till att vissa nyanlända föräldrar inte vill skriva in sina barn i förskolan.³⁷

Kommunerna arbetar på olika sätt för att informera nyanlända om förskolan och bygga förtroende, så att föräldrarna vågar lämna sina barn till förskolan, se vidare i kapitel 7.

6.7 Sammanfattande analys

Utredningen har i kapitel 3 redogjort för förskolans betydelse för barns utveckling och lärande. Forskning visar att deltagande i förskolan har positiva effekter på barns utveckling och lärande på både kort och lång sikt. Det finns dessutom en bred samsyn i forskningen om att förskolan har störst betydelse för barn med svag socioekonomisk bakgrund. Det kan handla om barn som har föräldrar med låg utbildningsnivå eller låg inkomst, barn i socialt utsatta miljöer eller barn med utländsk bakgrund. Förskolan kan därför bidra till att barn får mer likvärdiga förutsättningar inför skolstarten och därmed når högre kunskapsresultat i grundskolan.

Flera studier visar att barn som har gått i förskola har bättre språkliga färdigheter än andra barn. Förskolans språkutvecklande arbetsätt är viktigt för alla barn, oavsett om de kommer från svensktalande eller icke svensktalande familjer, men störst betydelse har det för barn som har ett annat modersmål än svenska. Förskolan spelar här en viktig roll för att stärka barns förutsättningar för integration.

Barn med utländsk bakgrund är en växande målgrupp för förskolan. Som vi redogjort för i detta kapitel flyttar varje år ett stort antal barn till Sverige med sina föräldrar och allt fler barn som föds i Sverige har utrikes födda föräldrar. I förskolan har andelen barn med utländsk bakgrund ökat från 19 procent 2014 till 25 procent 2019. Det ställer nya krav på förskolan, inte minst när det gäller kunskap om flerspråkiga barns språkutveckling i svenska.

Trots att förskolan är särskilt viktig för barn med svag socioekonomisk bakgrund och för barn med utländsk bakgrund är det i just dessa grupper som deltagandet i förskolan är lägst. Barn med vårdnadshavare som saknar förvärvsarbete eller har låg utbildning och barn med utländsk bakgrund deltar i lägre utsträckning i förskolan.

³⁷ Sveriges Kommuner och Regioner (2019b).

Särskilt lågt tycks deltagandet vara bland barn som nyligen kommit till Sverige.

Det är svårt att uttala sig med säkerhet om varför vissa vårdnadshavare väljer att inte ha sina barn i förskolan. Kunskapen på området är begränsad och det är problematiskt att det saknas svensk forskning på området. Klart är dock att vårdnadshavares skäl varierar, och utredningen har kunnat identifierat ett antal tänkbara orsaker till att vissa barn inte deltar i förskolan.

En förklaring är att barnets vårdnadshavare är föräldraledig med ett yngre syskon och väljer att även ha det äldre barnet hemma. En annan förklaring är att barnets vårdnadshavare är arbetslös. Boendsituationen samt att familjen ofta flyttar mellan olika stadsdelar eller kommuner är andra faktorer som kan förklara varför man väljer att inte skriva in sitt barn i förskolan. Ytterligare en förklaring är att vårdnadshavarna inte har fått den förskoleplats de önskar eller har fått en förskoleplats som de tycker är placerad för långt från hemmet.

Det kan också handla om att vårdnadshavare har bristfällig information och kunskap om förskolan och vilken betydelse den kan ha för barnets utveckling. Bland nyanlända föräldrar kan det dessutom ibland finnas en misstänksamhet mot myndigheter och institutioner, t.ex. kopplad till en rädsla för att barn som skrivs in i förskolan ska omhändertas av socialtjänsten.

Uppfattningar om att kvinnor bör vara hemma med sina barn under deras första levnadsår kan också påverka vårdnadshavares benägenhet att skriva in sina barn i förskolan. Sådana uppfattningar kan finnas i flera grupper men tycks vara vanligare bland vissa invandrargrupper. En annan faktor som kan förhindra att vårdnadshavare skriver in sina barn i förskolan kan vara att vårdnadshavarna lever isolerat och mår för dåligt för att aktivt kunna använda sig av verksamheten eller ens ta till sig information om förskolan.

Oavsett orsak är det oroväckande att deltagandet i förskolan är lägre bland just de barn som skulle gynnas mest av att delta i förskolans verksamhet. En liten ökning av andelen utrikes födda barn som är inskrivna i förskolan har skett sedan 2016, men gapet mellan utrikes och inrikes födda barn är fortsatt stort. Därför behövs insatser för att öka deltagandet i förskolan. I kapitel 7, 8 och 9 redogörs för utredningens förslag för att fler barn ska delta i förskolan.

Samhällets förväntningar på förskolan är på goda grunder stora. Samtidigt innebär den relativt stora ökningen av andelen barn med

utländsk bakgrund nya utmaningar, inte minst kopplat till barnens språkutveckling i svenska. Vid kontakter som utredningen haft med olika företrädare för förskolan har det från flera håll framförts att det behövs fler förskollärare och utbildade barnskötare med en större kompetens om barns språkutveckling för att möta dessa utmaningar. Det behövs också en mer likvärdig kvalitet mellan förskolor i olika stadsdelar och olika delar av landet. I kapitel 10 och 11 redogör vi för våra förslag och bedömningar på dessa områden.

Sammantaget har vi i dessa inledande kapitel velat ge en bakgrund till förskolans viktiga roll i samhället och de utmaningar som förskolan står inför. Vi är övertygade om att förskolan kan spela en central roll när det gäller att förbättra likvärdigheten och kunskapsresultaten i skolan, liksom när det gäller att förbättra integrationen i samhället. Det kräver emellertid ytterligare åtgärder för en hög och likvärdig kvalitet i alla förskolor.

7 Uppsökande verksamhet för ökat deltagande i förskolan

7.1 Uppdraget

I det här kapitlet inleder utredningen behandlingen av uppdraget att öka deltagandet i förskolan. Av direktiven framgår att vi ska föreslå åtgärder som kan öka deltagandet i förskolan för flickor och pojkar i åldrarna 3–5 år, särskilt när det gäller nyanlända barn enligt lämplig definition, barn med annat modersmål än svenska och barn i socioekonomiskt utsatta grupper. Vi ska även lämna nödvändiga författningsförslag. När det gäller nyanlända barn återkommer vi i kapitel 8. Ytterligare förslag för att öka deltagandet i förskolan lämnas i kapitel 9.

7.2 Inledande utgångspunkter

Den svenska förskolan har ett högt deltagande och i åldersgruppen 3–5 år är 94 procent av alla barn inskrivna i förskolan.¹ Men som vi har konstaterat i kapitel 6 så är deltagandet lägre bland barn till föräldrar med låg utbildning och bland barn med utländsk bakgrund. Forskning visar samtidigt att det är just barn med svag socioekonomisk bakgrund och barn med utländsk bakgrund som gynnas mest av att delta i förskolan. När barn som har stora behov av språklig och social utveckling deltar i förskolan i lägre utsträckning än andra barn innebär det att skillnaderna i barns förutsättningar inför skolstarten ökar. Mot den bakgrunden är det angeläget att vidta åtgärder för att fler barn ska få möjlighet att gå i förskola.

Förskolan har även stor betydelse för kvinnors arbetskraftsdeltagande och sysselsättning och för utrikes födda kvinnors förutsättningar för integration. Många av de kvinnor som kommit till Sverige

¹ Statistik från Statistiska centralbyrån.

under senare år är i familjebildande ålder. Barnafödande och kvinnors större ansvar för hem och familj är faktorer som bidrar till att etableringen på arbetsmarknaden tar längre tid för utrikes födda kvinnor än för utrikes födda män.² Insatser för att öka deltagandet i förskolan kommer därför också att möjliggöra för fler kvinnor att delta i etableringsinsatser, utbilda sig och komma i arbete.

7.2.1 Alla 3–5-åringar har rätt till avgiftsfri förskola

Sedan 1975 har 6-åringar i Sverige haft en lagstadgad rätt till 525 timmars avgiftsfri förskola året innan de börjar skolan. Verksamheten för 6-åringar omvandlades till förskoleklass från och med höstterminen 1998. År 2003 infördes en rätt till allmän förskola från och med höstterminen det år barnet fyller 4 år. I propositionen om maxtaxa och allmän förskola m.m.³ motiveras reformen med att förskolans betydelse för barns lärande har ökat sedan förskolan 1998 fick en egen läroplan och blev en tydligare del av utbildningssystemet. Den 1 juli 2010 utökades den allmänna förskolan till att gälla från höstterminen det år barnet fyller 3 år. Det innebär alltså att alla barn i Sverige redan i dag har rätt till minst 525 timmar avgiftsfri förskola per år från och med höstterminen det år de fyller 3 år.

Det är huvudmännen som själva avgör hur den allmänna förskolan ska organiseras och samordnas med övrig förskola. I ovannämnda proposition betonas att den ska vara en del av förskolans verksamhet och ingen särskild verksamhetsform. I propositionen understryks även att den allmänna förskolan inte ska betraktas som den pedagogiska delen av förskolan medan ambitionerna när det gäller barns utveckling och lärande sänks övrig tid i förskolan. Samma krav på pedagogiskt innehåll och kvalitet gäller för den allmänna förskolan som för förskolan i övrigt.

7.2.2 Barn har i vissa fall rätt till förskola från 1 års ålder

Barn från 1 års ålder ska erbjudas förskola om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt eller om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form

² Arbetsförmedlingen (2020).

³ Prop. 1999/2000:129, s. 19.

av förskola (8 kap. 5 och 7 §§ skollagen). I förarbetena anges barn med ett annat modersmål än svenska, barn i glesbygd, barn vars föräldrar deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller barn där föräldrarna har en funktionsnedsättning som begränsar barnets fysiska eller psykiska utveckling som exempel på vad som kan utgöra barns eget behov av förskola på grund av familjens situation i övrigt. Även barn vars föräldrar är långtidssjukskrivna eller sjuk- eller förtidspensionerade kan räknas in i gruppen. Som exempel på när barn ska erbjudas förskola för att de på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling nämns barn med funktionsnedsättning av olika svårighetsgrad. Det betonas vidare att denna rätt inte enbart gäller tillgång till en plats utan även till en verksamhet av sådan kvalitet att barnet får sitt behov av särskilt stöd tillgodosett.⁴

7.2.3 Uppsökande verksamhet i 1985 års skollag

I 1985 års skollag angavs att kommunen skulle bedriva uppsökande verksamhet så att barn i behov av särskilt stöd deltar i förskolans verksamhet. Denna reglering infördes ursprungligen i lagen (1973:1205) om förskoleverksamhet. I förarbetena angavs att kommunernas skyldighet att bedriva uppsökande verksamhet är nödvändig för att förskolereformens syften ska kunna fullföljas. När det gällde vilka barn som kunde bli föremål för särskilt stöd nämns, förutom socialt isolerade barn och barn med handikapp, även invandrabarn med behov att dels lära sig det svenska språket, dels kommunicera med andra.⁵

Den uppsökande verksamheten kvarstår som en uppgift för kommunerna i den efterföljande lagen (1976:381) om barnomsorg, och syftar enligt förarbetena till att tydligare markera samhällets ansvar för barn med särskilda behov av stöd och stimulans.⁶ Regleringen fördes sedan över från socialtjänstlagen (1980:620) till 1985 års skollag och ansvaret för förskolan överfördes till Utbildningsdepartementets ansvarsområde.⁷

Vid införandet av den nuvarande skollagen (2010:800) infördes ingen reglering om uppsökande verksamhet; i förarbetena angavs att det sannolikt var mycket få kommuner som bedrev sådan uppsökande

⁴ Prop. 2009/10:165, s. 348.

⁵ Prop. 1973:136, s. 69 och s. 95.

⁶ Prop. 1975/76:92, s. 16 och 19.

⁷ Jfr prop. 1997/98:6.

verksamhet inom utbildningsområdet. Vidare angavs att habiliteringen inom landstinget (numera regionen) för barn med funktionsnedsättning eller socialtjänsten i en kommun kan upplysa de föräldrar som har behov av särskilt stöd om möjligheten att få stöd i form av förskola, samt att det ingår i barnavårdscentralens uppgift att göra utvecklingsbedömningar under hela förskoleåldern och vid behov ge hjälp och stöd i föräldraskapet, t.ex. råd om plats i förskola.⁸

7.3 Faktorer som kan påverka deltagandet i förskolan

I detta avsnitt vill vi ge en bild av hur kommunerna informerar vårdnadshavare om förskolan och ge exempel på insatser som kan öka deltagandet i förskolan.

7.3.1 Kommunernas kännedom om barn som inte deltar

För att kunna öka deltagandet i förskolan krävs kännedom om vilka barn som inte är inskrivna i förskolan och orsakerna till att de inte deltar i utbildningen. Sådan kunskap om målgruppen är central för att kunna nå ut med information och utforma effektiva insatser för att öka deltagandet.

Utredningens bild från möten med kommuner runt om i landet är att de flesta tycks ha god kunskap om hur stor andel av barnen i kommunen som deltar i förskolan. Det saknas dock ofta en djupare analys av de barn som inte går i förskolan. Det är vanligare att större kommuner gör mer omfattande kartläggningar än att mindre kommuner gör det, och större kommuner har i högre utsträckning analyserat deltagandet utifrån t.ex. socioekonomiska faktorer. Ett exempel på detta är Stockholms stads årliga förskolerapport, som är en stadsövergripande rapport för verksamhetsområdet förskola.⁹ Rapporten innehåller en analys av utvecklingen inom området, och den använder EU:s kvalitetsram för förskola för att ge en bild av kvalitet och likvärdighet i både kommunal och fristående förskola. Rapporten belyser bl.a. inskrivningsgraden i förskolan i olika stadsdelar. Ett annat exempel är Malmö stad som löpande genomför kartläggningar av andelen barn som inte går i förskolan i olika geografiska områden.

⁸ Prop. 2009/10:165, s. 349.

⁹ Stockholms stad (2020).

Kartläggningen ligger sedan till grund för en socioekonomisk analys och för uppsökande insatser i de områden som har lägre nyttjandegrad. Ett tredje exempel är Göteborgs stad, som efter en omläggning och centralisering av sin förskoleorganisation inlett ett arbete för att framställa en samlad statistik över t.ex. barns närvaro och frånvaro i förskolan.

I Skolverkets intervjustudie med ett urval av Sveriges kommuner uppger samtliga att de kartlägger hur deltagandet i förskola och pedagogisk omsorg ser ut, men att de inte på ett systematiskt sätt har undersökt orsakerna till att en del barn inte deltar i förskola. Det finns inte heller någon kunskap i kommunerna om varför vissa vårdnadshavare väljer pedagogisk omsorg framför förskola.¹⁰

Vi menar att en kommun bör ha kunskap om vilka barn i kommunen som inte deltar i förskola eller pedagogisk omsorg, liksom om orsakerna till att barnen inte deltar. Vi återkommer till detta i avsnitt 7.5.

7.3.2 Kommunerna informerar om förskolan på olika sätt

En förutsättning för att barn ska kunna delta i förskolan är att vårdnadshavare har kännedom om rätten till förskola, liksom om förskolans verksamhet, uppdrag och värdegrund. Kommunerna är skyldiga att på ett lättförståeligt och lättillgängligt sätt informera vårdnadshavare om förskolan, men det är inte reglerat hur denna informationsskyldighet ska uppfyllas.¹¹

I Skolverkets intervjustudie om deltagande i förskolan framkommer att de medverkande kommunerna informerar om förskola och pedagogisk omsorg via kommunens webbplats, där vårdnadshavare även kan ansöka om plats i förskolan via blanketter eller e-tjänster.¹² Kommunernas webbplatser går att översätta till andra språk med hjälp av webbaserade översättningsverktyg, och det finns funktioner som gör att man kan få texten uppläst.

Utöver information på webbplatser anger kommunerna att de informerar vårdnadshavare om förskolan via t.ex. öppna förskolan, familjecentraler, barnvårdscentraler, medborgarkontor, annonser i tidningar och brev till alla nyblivna föräldrar. De flesta kommuner

¹⁰ Skolverket (2018a).

¹¹ 29 kap. 19 § skollagen (2010:800).

¹² Skolverket (2018a).

informerar nyanlända på ett särskilt sätt, t.ex. via integrationsenheter, integrationssekreterare eller särskilt anställda processtödjare. Ingen av kommunerna i Skolverkets studie har dock kunskap om i vilken utsträckning informationen når ut till alla vårdnadshavare.

7.3.3 Öppna förskolan kan förbereda barn och föräldrar för förskola

Öppna förskolor vänder sig till barn som inte är inskrivna i förskolan och ska erbjuda barn en pedagogisk gruppverksamhet i nära samarbete med barnens föräldrar eller annan medföljande vuxen. Öppna förskolor byggdes ut under 1980-talet och i början av 1990-talet fanns det som flest 1 650 verksamheter. Därefter minskade antalet öppna förskolor i princip varje år fram till och med 2004. En förklaring till detta kan vara att förskolan byggdes ut under samma period och att en stor del av de öppna förskolorna lades ner av besparingsskäl, eftersom öppen förskola inte är en obligatorisk verksamhet för kommunerna.

Sedan 2004 har antalet öppna förskolor legat relativt stabilt kring 400–500 verksamheter.¹³ Hösten 2019 fanns det 501 öppna förskolor i 218 av landets 290 kommuner, och drygt 6 procent av de öppna förskolorna drivs i enskild regi. I över hälften av kommunerna är öppna förskolan en del av en familjecentral, vilket innebär att verksamheten är samlokaliserad med mödra- och barnhälsovård samt förebyggande individ- och familjeomsorg. Nästan all personal i öppna förskolan, omkring 97 procent, har utbildning för arbete med barn. Andelen heltidstjänster med pedagogisk högskoleutbildning är närmare 78 procent.¹⁴

Sedan 2018 driver Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) satsningen *Öppen förskola för språk och integration* som syftar till att påskynda etableringen för utrikes födda kvinnor och öka deltagandet i förskolan, bl.a. genom att ta fram och sprida stöd och lärande exempel samt informera om att statsbidrag finns att söka för verksamheten. Satsningen bygger på en överenskommelse med regeringen och ska slutredovisas våren 2021.¹⁵

¹³ www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/arkiverade-statistiknyheter/statistik/2020-04-02-statistik-over-annan-pedagogisk-verksamhet-2019, hämtat 2020-05-06.

¹⁴ Skolverkets statistik.

¹⁵ Sveriges Kommuner och Regioner (2019c).

SKR:s uppföljning av öppna förskolan visar att verksamheten lyckas nå grupper av utrikes födda kvinnor som kan vara svåra att nå genom traditionella kanaler och insatser.¹⁶ Det kan t.ex. vara kvinnor som har vistats flera år i Sverige utan att ha lärt sig svenska eller kvinnor som lever enligt mycket traditionella könsroller och inte vill eller får delta i verksamheter där det finns män.

I en intervjustudie med utrikes födda kvinnor som besöker öppna förskolor beskriver de att verksamheten blir ett sätt för både barn och föräldrar att få lära känna förskolans värld i lugn takt.¹⁷ På den öppna förskolan kan barn och föräldrar bli trygga med sociala aspekter inom förskoleverksamheten, t.ex. att barnen är del av en barngrupp och får en relation till personalen. Kvinnorna får se att barnen trivs i umgänget med andra vuxna, vilket kan göra att de senare känner sig trygga att lämna sina barn till personal i förskolan. På den öppna förskolan får barn och vuxna också en inblick i de rutiner och aktiviteter som präglar förskolan, t.ex. sångstunder, läsning och pyssel.

SKR:s slutsats är att öppna förskolor kan främja deltagande i förskolan och underlätta förskolestarten om verksamheterna arbetar aktivt utifrån den målsättningen.¹⁸ Det kan t.ex. handla om att skapa en direkt kontakt mellan förskolan och de deltagande kvinnorna och barnen genom att förskolepersonal besöker öppna förskolan eller att föräldrar får göra besök i förskolan. I några fall ligger de öppna förskolorna i direkt anslutning till förskolorna, vilket möjliggör en nära och återkommande kontakt.

Även i de verksamheter som inte har ett ökat deltagande i förskolan i fokus informerar personal om förskolan och motiverar kvinnorna att låta barnen gå i förskolan. Personalen beskriver att de i dessa samtal tar fasta på de fördelar som enligt forskningen finns med förskola samt knyter an till kvinnornas önsknings om deras barns framtida möjligheter. Deltagande i förskolan kan potentiellt påverkas även i dessa verksamheter men det saknas uppgifter om sådana effekter.¹⁹ För att öppna förskolans verksamhet ska kunna bidra till ett ökat deltagande i förskolan tycks det således vara viktigt att verksamheten har ett tydligt uppdrag att arbeta för detta.

¹⁶ Sveriges Kommuner och Regioner (2019c).

¹⁷ Sveriges Kommuner och Regioner (2020).

¹⁸ Sveriges Kommuner och Regioner (2018c).

¹⁹ Sveriges Kommuner och Regioner (2018c).

7.3.4 Barnhälsovården kan spela en viktig roll

Barnhälsovårdens mål är att främja barns hälsa och utveckling, förebygga ohälsa hos barn, samt tidigt identifiera och initiera åtgärder vid problem med barns hälsa, utveckling och uppväxtmiljö. Barnhälsovård organiseras i form av barnvårdscentraler (bvc) och riktar sig till barn och föräldrar från barnets födelse till barnets start i förskoleklass. Bvc har kontinuerlig kontakt med i stort sett alla nyblivna föräldrar och är en av de få samhällseliga institutioner som når alla föräldrar och tidigt har möjlighet att uppmärksamma barns behov av insatser.

Rikshandboken i barnhälsovård har tagits fram av professionsföreträdare inom barnhälsovården med målet att uppnå en likvärdig barnhälsovård.²⁰ I handboken finns rekommendationer om vid vilka tidpunkter hälsokontroller av barn ska genomföras och vad respektive hälsokontroll ska innehålla. Till exempel rekommenderas att hälsokontrollerna innehåller språkliga undersökningar och att det vid 2,5–3 års ålder genomförs en språkscreening. Om det vid screeningen framkommer oro kring barnets språkutveckling görs en fördjupad kartläggning av barnets och föräldrarnas behov av stöd eller insatser, vilka bl.a. kan vara att erbjuda individuellt stöd till föräldrarna, samtala med föräldrarna om hur de kan främja barns språkutveckling eller ta kontakt med barnets förskola för att diskutera barnets kommunikations- och språkförmåga och uppmuntra till ökad stimulans. Screeningen är utformad för att identifiera barn som har stora svårigheter med språk- och talutveckling och som behöver vidare remiss till logoped.

I *Rikshandboken i barnhälsovård* finns särskilda rekommendationer när det gäller språkutvecklingen hos flerspråkiga barn. Personalen vid bvc rekommenderas bl.a. att uppmuntra föräldrar att prata sitt modersmål med sitt barn samt betona vikten av att barnet regelbundet vistas i förskolan för att utveckla god svenska. När barnets språk inte utvecklas som förväntat har förskolans verksamhet och dess personal stora möjligheter att stödja barnets språkliga och kommunikativa utveckling.

Förskolan är således en viktig samarbetspartner för barnhälsovården. Trots det saknas en systematisk och strukturerad samverkan mellan barnhälsovård och förskola i merparten av landets kommuner.²¹ I Socialstyrelsens vägledning för barnhälsovården anges följande:

²⁰ www.rikshandboken-bhv.se/, hämtat 2020-04-15.

²¹ Socialstyrelsen (2019).

I barnhälsovårdens områdesansvar har det under åren ingått att ha regelbunden kontakt med personal i de förskolor som finns i området, vilket många gånger skett utan formella överenskommelser. Sedan dess har nya aktörer och driftsformer tillkommit inom både barnhälsovården och förskolan som ändrat förutsättningarna för samverkan mellan barnhälsovård och förskola. [...] Det innebär att samverkan kring enskilda barn försvåras, men inte att samverkan mellan barnhälsovården och förskolan på ett mer generellt plan inte skulle vara viktig.²²

Regeringen och SKR har ingått en överenskommelse om ökad tillgänglighet i barnhälsovården under åren 2018–2020. Överenskommelsen syftar till att utveckla nya arbetssätt inom barnhälsovården för att främja en jämlik hälsa, bl.a. genom att ge regionerna möjligheter att rikta insatser till barn med ökad risk för sämre hälsa på grund av socioekonomisk utsatthet. Fokus ligger på att öka tillgängligheten till barnhälsovården genom exempelvis utökade hembesök eller annan uppsökande verksamhet samt att öka samverkan mellan barnhälsovården och andra aktörer. Socialstyrelsen stödjer regionerna och barnhälsovården i deras arbete, bl.a. genom ett kunskapsstöd med rekommendationer för barnhälsovården, en nationell kartläggning av barnhälsovården och stöd i hur samverkan kring barn i socioekonomisk utsatthet kan ske mellan barnhälsovård, mödravård, tandvård, socialtjänst och förskola. Uppdraget ska slutredovisas hösten 2021.²³

Regeringen har även tillsatt en utredning om en sammanhållen god och nära vård för barn och unga som bl.a. ska utreda hur samverkan med relevanta aktörer, t.ex. familjecentraler, kan stärkas samt se över möjligheterna till ett fungerande informationsutbyte inom och mellan olika verksamheter och huvudmannagränser. Även det arbetet ska redovisas hösten 2021.²⁴

Det är enligt utredningens mening positivt att flera steg tas för en förbättrad samverkan mellan olika aktörer som kommer i kontakt med barn. I nuläget kan dock sekretessreglering vara ett hinder för samverkan eftersom myndigheter ibland inte kan dela uppgifter med varandra utan vårdnadshavares tillåtelse. I pågående arbeten får det därför förutsättas att frågor om sekretess och personlig integritet behandlas.

²² Socialstyrelsen (2014), s. 58 f.

²³ Socialstyrelsen (2019) och <https://skr.se/halsasjukvard/kunskapsstodvardochbehandling/primarvardnaravard/overenskommelseomengodochnaravard/okadtillganglighetibarnhalsovarden2020.31669.html>, hämtat 2020-05-18.

²⁴ Dir. 2019:93.

7.3.5 Hembesök kan främja deltagande i förskola

Utländska studier har visat att utökade hembesöksprogram till nyblivna föräldrar har positiva effekter både på kort och lång sikt, för både föräldrar och barn. Bland annat har barn i familjer som fått fler hembesök en bättre fysisk och psykisk hälsa och utveckling samt minskad risk för t.ex. språkförsening och emotionell sårbarhet. Långtidsuppföljningar visar att barnen även går längre tid i skolan.²⁵

Liknande resultat syns i studier av hembesöksprogram i Sverige. I stadsdelen Rinkeby i Stockholm har en stor majoritet av barnen utländsk bakgrund, förekomsten av barnfattigdom är hög och många föräldrar står utanför arbetsmarknaden. Deltagandet i förskolan är också lägre jämfört med andra områden i Stockholm. Sedan 2013 erbjuds förstagångsföräldrar i Rinkeby upp till sex hembesök av en barnsjuksköterska och en föräldrarådgivare när barnet är 2–15 månader gammalt. Inom ramen för hembesöken förs samtal om t.ex. barnuppföstran, kost och vikten av att läsa för sina barn.²⁶

Hembesöksprogrammet har bl.a. bidragit till att föräldrarna fått ökad kunskap om det svenska samhället och en förstärkt tillit till hälso- och sjukvården. Genom att koppla ihop föräldrarna med andra aktörer i lokalsamhället, t.ex. öppna förskolan, bibliotek och tandvård, har programmet också potential att bidra till ökad integration och ett ökat deltagande i förskolan. Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra en pilotverksamhet för barnhälsovård för att sprida modellen till socioekonomiskt utsatta områden i andra delar av landet.²⁷

7.3.6 Lotsar kan stärka tilliten till samhället

Flera kommuner arbetar med lotsar för att nå grupper i socioekonomiskt utsatta områden. De kan också kallas brobyggare eller medborgarvärdar. Lotsarna har olika uppdrag, grad av professionalitet och funktion i kommunerna. Det handlar ofta om personer som har liknande bakgrund och talar samma språk som många i målgruppen, och de kan t.ex. ha i uppdrag att ge samhällsinformation eller lotsa personer till relevanta insatser.

²⁵ Karolinska Institutet (2017).

²⁶ Ibid.

²⁷ Socialdepartementet (2019).

Flera kommuner som utredningen har talat med menar att lotsar eller brobyggare är en framgångsrik metod för att nå målgrupper som inte nås via traditionella kanaler. Eftersom lotsarna oftast talar samma språk och delar erfarenheter med målgruppen har de goda möjligheter att bygga förtroende och reda ut missförstånd kring t.ex. socialtjänst och barnomsorg samt motverka misstro och rykten som ibland sprids om dessa verksamheter. En annan framgångsfaktor är att lotsarna har uppsökandet som en del i sitt kärnuppdrag och har möjlighet att anpassa sig efter målgruppen och följa med till insatser, t.ex. till öppna förskolan.²⁸

För att en verksamhet med lotsar ska nå framgång krävs, enligt utredningens mening, att det finns ett tydligt ledarskap för och en kontroll av verksamheten, så att den uppfyller den funktion som är avsedd.

7.3.7 Andra exempel på uppsökande verksamhet

Flera kommuner som utredningen varit i kontakt med har bidragit med exempel på lokala insatser som syftar till att informera om förskolan. Några kommuner har t.ex. berättat att de har särskilda mottagningsenheter för nyanlända som bl.a. informerar om möjligheten till förskola. Enligt dessa kommuner väljer majoriteten av de nyanlända föräldrar som erbjuds förskola att skriva in sina barn i förskolan. Kommunerna beskriver att föräldrarna ofta är mycket angelägna om att deras barn ska få ta del av all utbildning som samhället erbjuder.

Att samarbeta med idéburen sektor kan också vara en metod för att möta barnfamiljer som är svåra att nå via andra kanaler. Malmö stad har t.ex. etablerat ett nätverk med ett trettiotal föreningar där vikten av förskola diskuteras. Kvinnokooperativet Yalla Trappan i stadsdelen Rosengård arbetar uppsökande genom lotsar som bl.a. informerar om öppna förskolan.

Vid flera av utredningens möten nämns den samhällsorienterande utbildningen för nyanlända och svenska för invandrare (sfi) som potentiella plattformar för att informera nyanlända om förskolan. Utredningens bild är dock att information om förskolan lämnas i varierande utsträckning i dessa verksamheter och att sådan information sällan är ett konkret uppdrag för verksamheterna.

²⁸ Sveriges Kommuner och Regioner (2018c).

7.4 Kommunen ska informera vårdnadshavare om förskolan genom uppsökande verksamhet

Utredningens förslag: Kommuner ska bedriva en uppsökande verksamhet för att öka deltagandet i förskolan.

Den uppsökande verksamheten ska innebära att hemkommunen kontakter vårdnadshavare till barn som inte deltar i förskolan. Den första kontakten ska tas inför höstterminen det kalenderår då barnet fyller 3 år. Hemkommunen ska informera vårdnadshavarna om vad förskolan innebär och att barnet har rätt att delta i förskolan. Sådan information ska återkommande lämnas till vårdnadshavare till barn som inte deltar i förskolan inför varje terminsstart till och med vårterminen det kalenderår då barnet fyller 5 år.

Den uppsökande verksamheten ska endast gälla barn som har fått uppehållstillstånd i Sverige.

Bestämmelser om ovanstående ska föras in i 8 kap. skollagen (2010:800).

Utredningens bedömning: Regeringen bör ge Statens skolverk i uppdrag att ta fram stödmaterial eller allmänna råd om uppsökande verksamhet.

I det föregående har vi beskrivit att uppsökande verksamhet kan vara en framgångsrik metod för att nå ut med information om förskolan. Flera av de uppsökande verksamheter som bedrivs i syfte att främja ett ökat deltagande i förskolan har haft positiv effekt på vårdnadshavares vilja att skriva in sina barn i förskolan.

Som vi redogjort för i avsnitt 7.2 hade kommunerna tidigare en skyldighet att genom uppsökande verksamhet arbeta för att barn i behov av särskilt stöd skulle delta i förskolans verksamhet. Denna skyldighet togs bort i och med införandet av den nuvarande skollagen. Det finns enligt vår mening skäl att åter ge kommunerna uppdrag att bedriva uppsökande verksamhet.

Vi har i tidigare kapitel konstaterat att det finns ett brett forskningsstöd för att förskolan har positiva effekter på barns utveckling och lärande.²⁹ Det gäller i synnerhet flerspråkiga barn och barn med svag socioekonomisk bakgrund. Samtidigt visar den statistik som vi

²⁹ För referenser, se kapitel 3.

redogör för i kapitel 6 att deltagandet i förskolan varierar mellan grupper och är lägre bland barn till vårdnadshavare som har låg utbildning eller saknar förvärvsarbete, liksom bland barn som är födda utomlands eller har två föräldrar som är födda utomlands, dvs. barn med utländsk bakgrund. Det innebär att de barn som har störst behov av förskolans undervisning och språkutvecklande arbete är de som deltar i lägst utsträckning. Förskolan har stor potential att kompensera för skillnader i barns uppväxtvillkor och bidra till mer likvärdiga förutsättningar inför skolstarten. Därför är det angeläget att fler barn får möjlighet att delta i förskolan.

Mot bakgrund av detta föreslår vi att kommunerna ska bedriva uppsökande verksamhet för att öka deltagandet i förskolan. Den uppsökande verksamheten ska omfatta vårdnadshavare till barn som inte är inskrivna i förskolan men som har rätt till allmän förskola, dvs. barn i åldrarna 3–4 år; vi återkommer till vad som bör gälla för barn som är 5 år i kapitel 9. Att den uppsökande verksamheten bör inriktas på barn från 3 års ålder hänger samman med att rätten till allmän förskola inträder höstterminen det år barnet fyller 3 år. Det är rimligt att en uppsökande verksamhet syftar till att få barn att delta i en avgiftsfri verksamhet som det redan ankommer på kommunerna att fritt erbjuda alla barn. Samtidigt bör poängteras att kommunerna redan i dag har ett ansvar för att bereda barn som är yngre än 3 år och som har behov av plats i förskola (se t.ex. 8 kap. 7 och 12 §§ skollagen). Det ansvaret kommer naturligtvis att kvarstå.

Den uppsökande verksamheten bör innebära att alla vårdnadshavare som har barn i åldersgruppen 3–4 år och som inte har skrivit in barnet i förskolan ska informeras om rätten till allmän förskola och om förskolans uppdrag och värdegrund. Information bör också ges om rätten att välja förskola. Informationen ska även riktas till vårdnadshavare vars barn är inskrivna i pedagogisk omsorg.

Den uppsökande verksamheten ska ske återkommande under de år som barnet har rätt till allmän förskola men inte deltar, till och med vårterminen det kalenderår då barnet fyller 5 år. Det kan innebära att vårdnadshavare får information om förskola genom t.ex. hembesök, telefonsamtal eller andra insatser inför varje ny förskoletermin. I kapitel 9 föreslår vi att förskolan blir obligatorisk från och med höstterminen det år barnet fyller 5 år och behovet av uppsökande verksamhet upphör därmed vid denna tidpunkt.

Det finns inget som hindrar att kommunerna även bedriver uppsökande verksamhet riktad till vårdnadshavare med barn som är yngre än 3 år. Det kan finnas fördelar med att barn tidigt får ta del av förskolans verksamhet. Ett mer långsiktigt arbete med uppsökande verksamhet kan även underlätta relationsbyggande och tilliten till förskolan.

Informationen om förskolan behöver anpassas till olika målgrupper. Det kan t.ex. handla om att information ska erbjudas på modersmålet eller att vårdnadshavare med låg kännedom om förskolans uppdrag ska erbjudas personliga möten där det finns möjlighet att ställa frågor. Personliga möten via hembesök är särskilt viktigt när det gäller nyanlända familjer som har varit en kortare tid i Sverige och sannolikt har begränsad kunskap om den svenska förskolan.

Vidare är det viktigt att den information som ges om förskolan inte bara handlar om rätten till förskola och hur man ansöker, utan även om vilken betydelse förskolan har för barnets utveckling och lärande. Kommuner som utredningen har talat med berättar att de flesta vårdnadshavare mår om sina barns utbildning och att benägenheten att skriva in barnen i förskolan ökar när de får kännedom om förskolans pedagogiska uppdrag.

Behovet av uppsökande verksamhet varierar mellan kommuner, bl.a. utifrån hur stor andel av barnen i kommunen som är inskrivna i förskolan före 3 års ålder. Det bör därför vara möjlighet att utforma den uppsökande verksamheten utifrån kommunens lokala behov och förutsättningar. Det är dock viktigt att kommunerna utformar sina insatser i linje med den kunskap och de erfarenheter som finns. Skolverket bör därför utforma ett stödmaterial angående detta, se vidare nedan. En inspirationskälla kan även vara det arbete som sker inom SKR med att sprida goda exempel.

Vi har i detta kapitel redogjort för flera aktörer med föräldrakontakt som kan nå ut till vårdnadshavare med information om förskolan, t.ex. bvc och öppna förskolan. Andra kanaler för att nå målgruppen med information kan vara trossamfund eller civilsamhällets organisationer. Utredningens bild är dock att en förutsättning för att de ska kunna bidra till ett ökat deltagande i förskolan är att de har ett tydligt uppdrag att arbeta för detta.

Utredningen bedömer att bvc är en viktig aktör när det gäller att tidigt informera om förskolan och om betydelsen av förskola för barns utveckling och lärande, i synnerhet eftersom de når föräldrar som kan vara svåra att nå via andra kanaler. Bvc kan också vara ett stöd för

förskolor när det gäller barn som behöver stöd i sin språkutveckling. Det kräver emellertid en förbättrad samverkan mellan förskolan och barnhälsovården.

Mot bakgrund av att det nu pågår flera insatser inom barnhälsovården som bl.a. syftar till att förbättra samverkan med förskolan, och att dessa insatser ännu inte är slutredovisade, vill vi i detta sammanhang endast understryka vikten av att bvc blir en aktiv aktör när det gäller att främja ett ökat deltagande i förskola.³⁰

Skolverket bör ta fram stödmaterial om uppsökande verksamhet

För att kommunerna ska få stöd i arbetet med att bedriva uppsökande verksamhet och för att verksamheten ska vara likvärdig och hålla hög kvalitet i hela landet bör regeringen uppdra åt Skolverket att ta fram ett stödmaterial eller allmänna råd om uppsökande verksamhet. I stöd materialet kan ingå dels hur verksamheten rent praktiskt kan genomföras, dels vilken information som kan lämnas om förskolan inom ramen för verksamheten. Utredningen bedömer att det är av stor vikt att detta material skyndsamt når kommunerna.

Barn som saknar uppehållstillstånd

Utredningen har övervägt om den uppsökande verksamheten även ska omfatta barn som är asylsökande och andra barn som saknar uppehållstillstånd i Sverige. Vi är väl medvetna om att dessa barn i många fall kan ha ett stort behov av förskola. Mot detta måste dock vägas att asylsökande familjer ofta flyttar mellan kommuner och att det kan vara svårt för en kommun att ha kontroll över vilka sådana barn som vistas i kommunen. Ett krav på en uppsökande verksamhet även för dessa barn vore därför svårt för kommunerna att efterleva. Av den anledningen anser utredningen att den uppsökande verksamheten inte ska gälla barn som saknar uppehållstillstånd i Sverige eller barn som är asylsökande.

Vi vill dock understryka den viktiga roll som vi menar att Migrationsverket har för att också asylsökande barn får den utbildning de har rätt till enligt skollagen, t.ex. genom att informera om förskolan

³⁰ Se mer om dessa insatser i avsnitt 7.3.4 och 7.3.5.

och övriga skolformer samt att vid behov initiera kontakt med kommunerna.

7.5 Kommunen ska kartlägga deltagande i förskolan

Utredningens förslag: Hemkommunen ska genom kartläggning och informationsinsamling hålla sig informerad om vilka barn i kommunen som inte deltar i förskolan senast höstterminen det kalenderår då barnet fyller 3 år.

Kommunens skyldigheter i detta avseende ska regleras i 8 kap. skollagen (2010:800).

Eftersom kommunen ska bedriva uppsökande verksamhet i syfte att främja ett ökat deltagande i förskolan behöver kommunen hålla sig uppdaterad om vilka barn i kommunen som inte går i förskolan. På så sätt kan kommunen rikta information och utforma insatser som effektivt når de vårdnadshavare som inte har skrivit in sina barn i förskolan. Kartläggningen bör genomföras årligen och omfatta alla barn i åldersgruppen 3–4 år som är bosatta i kommunen men inte är inskrivna i förskolan, dvs. även asylsökande barn som kommunen har kännedom om. Kartläggningen ska även omfatta de barn i åldersgruppen som är inskrivna i pedagogisk omsorg. Kartläggningen utgör också ett viktigt underlag för de förslag som vi lämnar i kapitel 8 om barn som har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska.

Eftersom kartläggningen ska gälla barn som inte deltar i förskolan senast höstterminen det kalenderår då barnet fyller 3 år innebär det att kommunens kartläggning måste inledas i god tid före det att barnet fyller 3 år.

Kartläggning innebär ofta behandling av personuppgifter

Kommunen ska alltså genom kartläggning och informationsinsamling hålla sig uppdaterad om vilka barn inom kommunen som inte deltar i förskoleverksamhet vid viss ålder. Hur en kommun genomför den uppgiften är upp till den enskilda kommunen att avgöra. I en kommun med ett högt deltagande i förskolan där kartläggningen kanske bara omfattar ett fåtal barn kan den troligen ske på ett enklare

sätt än i en kommun där det finns ett stort antal barn som inte deltar i förskolan. I den sistnämnda situationen kan kommunen välja att genomföra sin kartläggning genom att t.ex. föra någon form av register över barn som inte deltar i förskolan.

Oavsett hur en kommun lägger upp sin kartläggning kommer den med stor sannolikhet innebära att kommunen kommer att behandla personuppgifter rörande barn och deras vårdnadshavare. De uppgifter som kan komma att behandlas av kommunen är t.ex. uppgifter om barnets namn, adress, personnummer samt motsvarande uppgifter om barnets vårdnadshavare. Det kan också handla om uppgifter om att barnet deltar i pedagogisk omsorg, eller att barnet tillhör den grupp av barn som ska erbjudas förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska, vilket vi återkommer till i kapitel 8. I sistnämnda fallet kan det vara aktuellt att behandla uppgifter om att ett barn har ett annat modersmål än svenska.

Behandling av personuppgifter regleras i EU:s dataskyddsförordning³¹. EU:s dataskyddsförordning kompletteras av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Kompletterande bestämmelser om behandling av personuppgifter finns även i 26 a kap. skollagen.

För att personuppgiftsbehandling ska vara laglig krävs att det finns en rättslig grund för behandlingen (artikel 6.1 EU:s dataskyddsförordning). Härutöver ska behandlingen även vara förenlig med de principer som gäller och ska tillämpas vid all behandling av personuppgifter enligt artikel 5.1 i EU:s dataskyddsförordning. Exempelvis ska personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Uppgifterna ska också vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas.

Behandling av personuppgifter är laglig bl.a. om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e EU:s dataskyddsförordning respektive 2 kap. 2 § dataskyddslagen). Eftersom kommunen i lag åläggs uppgiften att genomföra en kartläggning, vilken också får anses vara av allmänt intresse, är det utredningens be-

³¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

dömning att den personuppgiftsbehandling som uppgiften medför får anses som en i sig tillåten behandling. Behandlingen måste dock ske i enlighet med bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning och med de begränsningar som framgår där och i dataskyddslagen. Det ankommer alltså på kommunen, som är personuppgiftsansvarig för sin behandling av personuppgifter, att se till att behandlingen sker på ett sätt som är förenligt med gällande bestämmelser om personuppgifter i nämnda regelverk.

Vid kartläggningen bör kommunen uppmärksamma att särskilda begränsningar gäller för personuppgifter som t.ex. avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse (se artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning respektive 3 kap. 3 § dataskyddslagen). Sådana personuppgifter betecknas känsliga personuppgifter.

Som nämnts ovan kan kommunen i sitt uppdrag att genomföra den aktuella kartläggningen komma att behandla uppgifter som t.ex. rör språk. Även om en uppgift om att en person talar ett visst språk i sig inte utgör en känslig personuppgift, kan uppgiften tillsammans med andra uppgifter bli en uppgift om etniskt ursprung och därmed utgöra en sådan känslig personuppgift som avses i artikel 9.1 EU:s dataskyddsförordning.³²

Enligt 3 kap. 3 § första stycket dataskyddslagen får känsliga personuppgifter behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g EU:s dataskyddsförordning bl.a. om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. Behandlingen ska stå i proportion till det eftersträfvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Mot bakgrund av dessa begränsningar bör kommunen noggrant överväga i vilken mån det är nödvändigt och lämpligt att behandla personuppgifter som t.ex. rör vilket språk ett barn eller dess vårdnadshavare talar, eller skäl som vårdnadshavare anför för att deras barn inte deltar i förskolan.

³² Jfr prop. 2017/18:218, s. 127.

7.6 Det bör tas fram ett stödmaterial om frånvarohantering

Utredningens bedömning: Regeringen bör överväga att ge Statens skolverk i uppdrag att ta fram ett stödmaterial eller allmänna råd om hur kontroll och uppföljning av barns frånvaro i förskolan kan hanteras. Stöd materialet bör syfta till att främja en hög närvaro i förskolan.

Enligt vad utredningen har erfarit är det en stor utmaning för förskolorna att barn som är inskrivna i förskolan inte deltar i verksamheten, eller deltar mycket sporadiskt. Det är bekymmersamt av flera anledningar. Studier visar att det finns ett positivt samband mellan daglig närvaro i förskolan och barns lärande och språkliga utveckling. En sådan kontinuerlig närvaro tycks vara särskilt betydelsefull för barn med ett annat modersmål än svenska. Vidare påverkar återkommande frånvaro förskolepersonalens möjligheter att planera verksamheten, liksom tryggheten och sammanhållningen i barngruppen.

Att ensidigt verka för att fler barn skrivs in i förskolan har liten betydelse om barnen sedan inte deltar i verksamheten. Det är därför viktigt att åtgärder vidtas även för att främja att de barn som väl är inskrivna i förskolan också tar del i verksamheten. Under utredningens arbete har det framkommit att det är väldigt varierande hur förskoleenheter hanterar och följer upp barns frånvaro i förskolan. Hos vissa huvudmän sker en systematisk uppföljning och kontroll medan andra inte gör någon särskild uppföljning alls.

Det vore mot denna bakgrund önskvärt att alla huvudmän som ett första steg införde ett mer likformigt system att hantera barns frånvaro i förskolan. Det skulle t.ex. kunna handla om gemensamma rutiner för hur frånvaro kan registreras, om hur personalen kan arbeta för att följa upp frånvaron och också om hur förskoleenheten kan agera för att främja att barn som har en förskoleplats men sällan nyttjar den tar del av förskolan i ökad omfattning.

Utredningen anser att regeringen bör överväga att ge Skolverket ett uppdrag att ta fram stödmaterial eller allmänna råd om hur kontroll och uppföljning av barns frånvaro i förskolan kan hanteras. Stöd materialet bör syfta till att främja en hög närvaro i förskolan.

8 Direktinskrivning i förskolan

8.1 Uppdraget

I det här kapitlet behandlar utredningen uppdraget att stärka språkutvecklingen i svenska för nyanlända barn. Av direktiven framgår att vi ska

- analysera de rättsliga förutsättningarna för och undersöka hur nyanländas barn, enligt lämplig definition, ska ha rätt till en obligatorisk språkförskola från 3 års ålder med minst 15 timmar i veckan inom ramen för den vanliga förskolan med fokus på språkutveckling i svenska,
- utreda och föreslå hur ett obligatorium kan utformas, och
- om förutsättningarna finns, lämna författningsförslag och övriga förslag som bedöms nödvändiga, bl.a. vad gäller kretsen av barn (i åldrarna 3–5 år) och verksamhetens omfattning (minst 15 timmar i veckan).

8.2 Inledande utgångspunkter

Som konstateras i våra direktiv används termen språkförskola redan för en behandlingsform för barn med diagnostiserad grav generell språkstörning. I språkförskolor samarbetar regioner med kommuner där logoped, förskollärare och specialpedagoger arbetar tillsammans. Den verksamhet vi ska föreslå bör enligt vår mening därför inte betecknas språkförskola, för att undvika sammanblandning. Vi återkommer till vilket begrepp som bör beteckna verksamheten i avsnitt 8.5.2.

Vi föreslår i kapitel 9 att förskolan till viss del ska bli obligatorisk från och med höstterminen det kalenderår barnet fyller 5 år. För att betänkandets förslag ska vara enhetliga har vi utgått från detta när vi

utformat våra förslag i detta kapitel. Förslagen riktar sig därmed till barn i åldrarna 3 och 4 år och avser tiden före höstterminen det kalenderår då barnet fyller 5 år.

8.2.1 Barns språkutveckling främjas i förskolan

Att barn deltar i förskolan har stor betydelse för deras språkutveckling. Forskning pekar på att barn som har gått i förskola har bättre språkliga färdigheter och når högre resultat i skolan jämfört med barn som inte har deltagit i förskolans verksamhet. Kontinuerlig närvaro i förskolan är särskilt betydelsefull för flerspråkiga barn som inte pratar svenska hemma med sina vårdnadshavare. För dessa barn kan förskolan ibland vara den enda plats där de har möjlighet att möta och lära sig svenska språket. Att flerspråkiga barn deltar i förskolan har därför stor betydelse för deras utveckling och lärande, liksom för framtida skolprestationer.¹ Vi har utförligt redogjort för förskolans betydelse för barns utveckling och lärande i avsnitt 3.2.

8.3 En definition av nyanlät barn

Utredningens förslag: I skollagen (2010:800) ska det införas en definition av nyanlät barn.

Med nyanlät barn ska i skollagen avses barn som har uppehållstillstånd i Sverige enligt utlänningslagen (2005:716) och inte omfattas av definitionen av nyanländ elev i 3 kap. 12 a § skollagen och inte heller uppnått den ålder när skolplikt inträder enligt 7 kap. 10 § samma lag. Därutöver ska barnet

1. vara fött utomlands och ha vårdnadshavare som är födda och har varit bosatta utomlands, men som nu är bosatta i Sverige tillsammans med barnet och barnet och vårdnadshavarna har vistats här kortare tid än fem år,
2. vara fött i Sverige och ha vårdnadshavare som är födda och har varit bosatta utomlands, men som nu är bosatta i Sverige och har vistats här kortare tid än fem år, eller

¹ Bl.a. Björk-Willén m.fl. (2018), Folkhälsomyndigheten och Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin (2017) och Vetenskapsrådet (2015).

3. vara fött utomlands och ha kommit till Sverige utan sina vårdnadshavare och har vistats här kortare tid än fem år.

Om ett barn vistas i Sverige med endast en vårdnadshavare ska prövningen göras utifrån den vårdnadshavaren.

En bestämmelse av denna innebörd ska föras in i 3 kap. skollagen.

Följändringar ska göras i 3 kap. 12 a § skollagen för att tydliggöra att den bestämmelsen avser nyanlända elever.

Som ett första led i att genomföra utredningens uppgift i detta deluppdrag måste vi definiera vad som avses med nyanlända barn, som är den målgrupp som vårt förslag enligt direktiven ska rikta sig till.

Inledningsvis kan vi konstatera att det i befintlig lagstiftning inte finns någon allmänt etablerad definition eller förklaring av vad som avses med begreppet nyanländ, utan begreppet används med olika betydelse i olika sammanhang. Vanligen syftar begreppet dock till att beskriva en person som kommit till Sverige efter att tidigare ha varit bosatt i ett annat land, och att ankomsten till Sverige skett för inte alltför länge sedan. Ofta definieras även begreppet med hänsyftning till att personen fått uppehållstillstånd enligt vissa utpekade bestämmelser i utlänningslagstiftningen.² I något fall kombineras hänsyftningen till utlänningslagstiftningen med krav på att personen ska ha vistats i Sverige under högst en viss tid.³

I skollagen finns en definition av nyanländ som har bäring på elever inom grundskolan och motsvarande skolformer. Av 3 kap. 12 a § skollagen (2010:800) framgår att med nyanländ avses den som har varit bosatt utomlands, som nu är bosatt i landet och som har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då barnet fyller sju år. Vidare anges att en elev inte längre ska anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet. Det förtydligas också att som bosatt utomlands ska anses den som inte anses bosatt i landet enligt 29 kap. 2 § skollagen.

En definition av nyanlända barn bör till att börja med vara tydlig. Det ska av definitionen klart framgå vilka barn som omfattas av definitionen, och vilka som inte gör det. Här nedan går vi igenom det kriterier som vi anser ska avgränsa definitionen.

² Se t.ex. 1 a och 2 §§ lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare och 2 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

³ Se t.ex. 6 § förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb.

Barnet ska ha uppehållstillstånd i Sverige

En första utgångspunkt bör vara att barnet i fråga har uppehållstillstånd i Sverige. Därigenom har barnet uppnått en viss grad av anknytning till Sverige och det kan antas att barnet kommer att stanna i Sverige under viss tid. Bestämmelser om uppehållstillstånd finns i utlänningslagen (2005:716). Det bör inte göras någon åtskillnad när det gäller på vilken grund uppehållstillstånd har lämnats eller om uppehållstillståndet är tidsbegränsat eller permanent.

Barn som vistas i landet utan uppehållstillstånd, t.ex. asylsökande barn eller barn som vistas i landet utan tillstånd, omfattas alltså inte av vår definition av nyanlända barn. Eftersom definitionen ska ligga till grund för vilka barn som ska ges möjlighet till bättre språkutveckling i svenska är det vår bedömning att denna insats bör fokusera på de barn som genom uppehållstillstånd har fått en mer varaktig anknytning till Sverige. Det bör dock noteras att även barn som inte har uppehållstillstånd här, t.ex. de ovan nämnda grupperna asylsökande barn och barn som vistas här utan tillstånd, har rätt till förskola i Sverige (se 29 kap. 2 § skollagen).

Endast barn i förskoleåldern ska omfattas

Definitionen ska användas för att visa vilka barn som ska ta del av den obligatoriska förskola som direktiven efterfrågar. Den ska därför tydliggöra att den inte omfattar barn som passerat förskoleåldern och som i stället omfattas av skolplikt som ska fullgöras i förskoleklass och grundskola respektive motsvarande skolformer. Det ska därför i definitionen framgå att den inte omfattar barn som omfattas av definitionen i 3 kap. 12 a § skollagen, dvs. barn som påbörjar sin utbildning här efter höstterminen det kalenderår då de fyller 7 år.

Eftersom skolplikten som huvudregel inträder höstterminen det kalenderår barnet fyller 6 år (7 kap. 10 § skollagen), och skolplikten inledningsvis fullgörs i förskoleklassen, bör det av definitionen framgå att definitionen endast omfattar barn som ännu inte har uppnått åldern för skolplikt. Även om den obligatoriska förskola som beskrivs i våra direktiv inte är tänkt att omfatta barn som är yngre än 3 år kan förberedande åtgärder, t.ex. information till vårdnadshavarna, behöva vidtas redan före det att barnet fyllt 3 år. Någon nedre åldersgräns behövs därför inte i definitionen. I anslutning till detta bör dock note-

ras de förslag till sänkt skolpliktsålder och fullgörande av skolplikt i obligatorisk förskola som utredningen lämnar i kapitel 9.

Definitionen bör knyta an till barnets vårdnadshavares vistelse i Sverige

Den obligatoriska förskola som direktiven efterfrågar ska erbjudas nyanlända barn från 3 års ålder och riktar sig därmed till barn i åldrarna 3 och 4 år eller, utifrån de förslag vi lämnar i kapitel 9, fram till och med vårterminen det kalenderår barnet fyller 5 år. Det är inte säkert att dessa barn själva är födda utanför landet, utan de kan tvärtom ofta ha fötts i Sverige efter att deras vårdnadshavare kommit hit. Definitionen av barn till nyanlända bör därför inte enbart omfatta barn som har fötts utomlands och därmed själva kan anses vara nyanlända till Sverige i ordets egentliga mening. Definitionen bör därför även omfatta barn som är födda i Sverige och har vårdnadshavare som vistats i Sverige under en kortare tid.

Till att börja med ska som nyanlänt barn alltså räknas barn som är födda utomlands och som har vårdnadshavare som är födda och har varit bosatta utomlands. Det innebär att barn till vårdnadshavare som är födda i Sverige och därefter har flyttat utomlands för att senare återvända till Sverige inte omfattas av definitionen. Vårdnadshavare som är födda här och som återvänder till Sverige får anses ha en så pass stor anknytning till landet att de inte kan anses vara nyanlända på ett sätt som aktualiserar att deras barn ska ges insatser i egenskap av nyanlänt barn. Det kan även finnas barn som inte är nyanlända barn enligt vår definition men som ändå kan ha behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska, vilket vi återkommer till i avsnitt 8.5.3.

Vidare ska barnet som huvudregel nu vara bosatt i Sverige med sina vårdnadshavare. Detta gäller för det fall att barnet har två vårdnadshavare som deltar i den dagliga omvårdnaden av barnet. Om barnet kommer till Sverige med en av sina vårdnadshavare medan den andra vårdnadshavaren finns kvar i hemlandet eller i ett annat land, eller om barnet endast har en vårdnadshavare, ska bedömningen göras utifrån den vårdnadshavare som vistas med barnet i Sverige.

Slutligen bör det anges en tidsgräns för hur länge vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna högst ska ha vistats med barnet i Sverige för att barnet ska anses vara nyanlänt. Enligt skollagens nuvarande defi-

inition av nyanländ⁴ ska en elev inte längre anses nyanländ efter fyra års skolgång här i landet. Den definitionen innebär att barnet under fyra års skolgång definieras som nyanländ elev och därigenom omfattas av särskild reglering när det bl.a. gäller anpassning av skolgången. Det är viktigt att den förskola som erbjuds ett nyanlänt barn kan erbjudas hela den tid som föregår skolpliktsåldern. Eftersom vi föreslår en sänkning av skolpliktsåldern i kapitel 9 blir vårt förslag här att ett barn ska anses vara nyanlänt barn om det vistats med vårdnadshavarna i Sverige under kortare tid än fem år.

Som nyanlänt barn ska också beaktas barn som fötts i Sverige till vårdnadshavare som beskrivits ovan, dvs. som är födda utomlands och har varit bosatta utomlands men som nu är bosatta i Sverige och som har varit bosatta här under kortare tid än fem år. Barn med utlandsfödda vårdnadshavare som vistats här längre tid än fem år återkommer vi till i avsnitt 8.5.3.

Barn som kommer till Sverige utan vårdnadshavare

Även små barn kan komma till Sverige utan vårdnadshavare, vilket vi berört i kapitel 6. Det handlar framför allt om ensamkommande barn. De kan t.ex. komma hit med andra släktingar eller med andra vuxna människor. För dessa barn kan rätten till obligatorisk förskola för språkutveckling i svenska inte avgöras med utgångspunkt i vårdnadshavares vistelsetid i Sverige. Här bör avgörandet i stället utgå från hur länge barnet självt har vistats i Sverige. Även i detta fall bör en vistelsetid som understiger fem år innebära att barnet har rätt till obligatorisk förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska.

Sammanfattning

Vi föreslår alltså att nyanlända barn ska definieras som barn som

- har uppehållstillstånd i Sverige enligt utlänningslagen,
- inte omfattas av definitionen av nyanländ elev i 3 kap. 12 a § skollagen,

⁴ Se 3 kap. 12 a § skollagen (2010:800).

- inte har uppnått den ålder när skolplikt inträder enligt 7 kap. 10 § samma lag, och
 - är fött utomlands och har vårdnadshavare som är födda och har varit bosatta utomlands, men som nu är bosatta i Sverige tillsammans med barnet och barnet och vårdnadshavarna har vistats här kortare tid än fem år,
 - är fött här i Sverige och har vårdnadshavare som är födda och har varit bosatta utomlands, men som nu är bosatta i Sverige och har vistats här kortare tid än fem år, eller
 - är fött utomlands och har kommit till Sverige utan sina vårdnadshavare och har vistats här kortare tid än fem år.

Om ett barn vistas i Sverige med en vårdnadshavare ska prövningen göras utifrån den vårdnadshavaren.

Definitionen ska placeras i 3 kap. skollagen.

Följdändring i skollagens nuvarande definition av nyanländ

I 3 kap. 12 a § skollagen finns en definition av nyanländ. Denna definition avser, vilket framgår av paragrafen, nyanlända *elever*. I konsekvens med att utredningen föreslår att det i skollagen införs en definition av nyanlänt *barn* behöver definitionen av nyanländ i 3 kap. 12 a § samma lag ändras så att det framgår att den paragrafen avser nyanländ *elev*.

8.4 Olika sätt att införa ett obligatorium

En annan inledande fråga vi måste ta ställning till är hur vi ska tolka begreppen obligatorisk respektive obligatorium, som används i olika sammanhang i våra direktiv. Begreppen kan tolkas som att den förskola för språkutveckling som direktiven efterfrågar ska vara obligatorisk för alla barn som tillhör målgruppen, dvs. ett slags utvidgad skolplikt. De kan också tolkas som att det ska vara obligatoriskt för kommunerna att erbjuda de aktuella barnen plats i en sådan verksamhet. I det här avsnittet diskuterar vi vilka överväganden som måste göras i dessa avseenden.

Vår slutsats är att obligatoriet bör införas genom att obligatoriet åläggs kommunerna. I det följande redogör vi för vad som lett fram till denna slutsats. Vi återkommer dock till frågan om obligatorisk förskola för alla barn i kapitel 9.

8.4.1 En förskola som är obligatorisk för vissa barn

Ett sätt att åstadkomma en obligatorisk förskola för vissa barn för att främja en bättre språkutveckling i svenska är att införa en förskoleplikt för dessa barn som motsvarar den skolplikt som gäller för barn bosatta i Sverige. Enligt gällande regler inträder skolplikten höstterminen det kalenderår då barnet fyller 6 år. Skolplikten ska som huvudregel börja fullgöras i förskoleklassen och därefter fullföljas i grundskolan eller någon motsvarande skolform (se 7 kap. 2, 4 och 10 §§ skollagen). Skolplikten innebär enkelt uttryckt en skyldighet för barn att från en viss ålder delta i den utbildning som det allmänna tillhandahåller för barnet. Det är vårdnadshavarna som ansvarar för att barnet fullgör skolplikten. Om så inte sker kan vårdnadshavarna föreläggas att fullgöra sina skyldigheter och föreläggandet kan förenas med vite. Vi återkommer till den generella skolplikten i kapitel 9.

En förskoleplikt för barn till nyanlända utformad på samma sätt som skolplikten skulle alltså i korthet kunna innebära följande. Barn till nyanlända åläggs en plikt att delta i utbildning inom förskolan. Denna plikt skulle inträda när barnet uppnår en viss ålder och omfatta en viss angiven tidsomfattning. Införandet av en förskoleplikt skulle innebära att det i lagstiftningen måste anges vilka barn som omfattas av förskoleplikt, när plikten inträder och upphör samt vad plikten innebär, t.ex. i vilken tidsomfattning barnet ska gå i förskola. Det behövs även regleras vad som händer om barnet inte fullgör sin förskoleplikt och vilka konsekvenser detta ska få.

Allmän förskola gäller redan för alla barn

Ett obligatorium för vissa barn kommer att ställas mot den rätt till allmän förskola som gäller för alla barn i Sverige. Som vi beskrivit i kapitel 7 har 6-åringar i Sverige sedan 1975 haft en lagstadgad rätt till 525 timmars avgiftsfri förskola året innan de börjar skolan. Verksamheten för 6-åringar omvandlades till förskoleklass från och med höst-

terminen 1998 och 2003 infördes en rätt till allmän förskola från och med höstterminen det år barnet fyller 4 år.

I propositionen om maxtaxa och allmän förskola m.m.⁵ motiveras reformen med att förskolans betydelse för barns lärande har ökat sedan förskolan 1998 fick en egen läroplan och blev en tydligare del av utbildningssystemet. Den 1 juli 2010 utökades den allmänna förskolan till att gälla från och med höstterminen det år barnet fyller 3 år.⁶

Den allmänna förskolans omfattning om minst 525 timmar om året motsvarar i princip 3 timmar om dagen under skolårets terminer. Kommunerna kan anpassa den allmänna förskolan till lokala behov, t.ex. utifrån att det i glesbygd med långa resvägar kan vara lämpligare att barnen är i förskolan längre tid under dagen men färre dagar i veckan.

Ett införande av en obligatorisk språkförskola för vissa barn skulle alltså innebära att dessa behandlas olikt andra barn i det avseendet att de *måste* gå i förskola medan andra barn endast har *en rätt* att gå i allmän förskola.

Likabehandling och diskriminering

Ett obligatorium för vissa innebär olikabehandling

Ett obligatorium som endast omfattar en avgränsad del av befolkningen – eller en avgränsad del av en årskull barn, som när det gäller förskoleplikt – innebär att individer kommer att behandlas olika av det allmänna. Vissa barn, som bedöms ha ett särskilt behov av språkutveckling i svenska, kommer att behöva genomgå undervisning i viss omfattning, medan sådana krav inte kommer att ställas på andra barn. Detta väcker frågan om en sådan olikabehandling är tillåten eller om den kan anses utgöra diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567, DL), inte minst eftersom olikabehandlingen kan komma att omfatta barn med viss etniskt ursprung eller etnisk tillhörighet.

En förskoleplikt av nu aktuellt slag skulle alltså innebära att vissa barn kommer att åläggas en skyldighet att genomgå utbildning medan andra barn inte kommer att ha en sådan skyldighet. Att vissa barn särbehandlas på detta sätt kan riskera att utgöra ett missgynnande t.ex. på det sättet att dessa barns vårdnadshavare – till skillnad från

⁵ Prop. 1999/2000:129, s. 19.

⁶ Prop. 2008/09:115.

andra vårdnadshavare – fråntas rätten att själv välja om och hur barnen ska tillbringa delar av dagen utanför familjen. Förskoleplikten skulle också innebära att dessa barn – till skillnad från andra barn – måste vistas i förskolan ett antal timmar om dagen.

Den personkrets som förskoleplikten skulle rikta sig till definieras genom kriteriet nyanlända barn, som i och för sig är neutralt i förhållande till de diskrimineringsgrunder som anges i DL, t.ex. etniskt ursprung. Den större delen av de personer som kan ingå i personkretsen nyanlända barn måste dock antas ha ett annat etniskt ursprung än svenskt. Att reglerna därmed i praktiken skulle kunna komma att tillämpas så att de bara gäller för personer av annan etnisk tillhörighet än svensk innebär att reglerna kan riskera att komma att stå i strid mot DL:s förbud mot diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet. Bestämmelser om förskoleplikt för nyanlända barn skulle därmed kunna innebära att frågan om vilka barn som anses omfattas av förskoleplikt till viss del avgörs med utgångspunkt i barnens etniska tillhörighet. Även om reglerna utformas på ett neutralt sätt kan dess tillämpning riskera att innebära en indirekt diskriminering.

Det måste också framhållas att det förhållandet att en regel innehåller ett neutralt utformat kriterium inte med nödvändighet innebär att missgynnande beslut som fattas enligt kriteriet är att bedöma i förhållande till förbudet mot indirekt diskriminering. En bedömning måste först göras av huruvida etniska överväganden i kausal mening kan sägas ha legat till grund för de beslut som fattas med stöd av regeln. Om så är fallet står åtgärden i strid mot förbudet mot direkt diskriminering och kan därmed inte rättfärdigas.⁷

Det är här viktigt att observera att även om syftet med en förskoleplikt kan vara aldrig så gott – t.ex. att nyanlända barn ska ges bättre förutsättningar att nå goda resultat i förskoleklass och grundskola – så kan tillämpning av bestämmelser om förskoleplikt ändå innebära ett missgynnande i DL:s mening.

Olikabehandling kan i vissa fall accepteras

Det ska samtidigt framhållas att en tillämpning av neutrala bestämmelser på ett sätt som i praktiken innebär indirekt diskriminering, t.ex. på grund av etnisk tillhörighet, i vissa fall kan accepteras. Det

⁷ Jfr Diskrimineringsombudsmannen (2016).

skulle kunna vara fallet om tillämpningen av kriteriet nyanlända barn innebär att barn av svensk etnisk tillhörighet inte omfattas av förskoleplikten medan barn av annan etnisk tillhörighet gör det. Detta är då fråga om indirekt diskriminering, eftersom tillämpningen av kriteriet kan komma att särskilt missgynna barn med viss etnisk tillhörighet. För att kriteriet inte ska stå i strid mot förbudet mot indirekt diskriminering krävs då att det har ett berättigat syfte och att de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Olikabehandling förutsätter ett berättigat syfte

Att barn får bästa tänkbara förutsättningar inför den obligatoriska delen av skolväsendet är enligt utredningens bedömning ett objektivt sett godtagbart och viktigt syfte som uppfyller kravet på att vara ett berättigat syfte i den mening som avses i DL. Syftet med att införa den aktuella förskoleplikten är att ge barn med bristande kunskaper i svenska bättre förutsättningar för språkutveckling i svenska och därmed bättre förutsättningar för att klara av förskoleklassen och uppnå goda kunskapsresultat i grundskolan. Centrala mål för skolväsendet är att alla barn ska ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet oavsett geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, och att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 8 och 9 §§ skollagen).

Olikabehandlingen ska vara proportionerlig

För att en särbehandling inte ska anses utgöra indirekt diskriminering krävs vidare att bestämmelsen utgör ett lämpligt och nödvändigt medel för att uppnå det angivna syftet, vilket innefattar en proportionalitetsprövning. Det har då betydelse om det finns andra icke diskriminerande medel eller mindre missgynnande åtgärder som kan vidtas för att uppnå syftet. Här måste då prövas att det inte finns något mindre ingripande alternativ än en förskoleplikt, och att förskoleplikten också är ett lämpligt och nödvändigt medel för att uppnå det angivna syftet.

Utredningen bedömer att en förskoleplikt kan vara ett lämpligt och nödvändigt medel för att uppnå det angivna syftet att ge nyanlända barn en god grund att stå på inför skolstart inklusive en för grundskoleutbildningen helt avgörande god språkutveckling i svenska.

Mindre ingripande medel ska väljas i första hand

Den avslutande frågan är om det går att uppnå det angivna syftet med mindre ingripande medel som inte innefattar en förskoleplikt för vissa barn, t.ex. uppsökande och motiverande men frivilliga insatser riktade mot vårdnadshavarna. Här menar utredningen att det inte är helt självklart att en förskoleplikt är det enda medel som finns för att uppnå det önskade syftet. Först finns det skäl att utreda om det angivna syftet kan uppnås med mindre ingripande medel, med hänsyn till de många och komplicerade frågor som måste utredas och besvaras för att klargöra om en förskoleplikt för vissa barn är förenlig med principer om likabehandling och förbudet mot diskriminering. I det följande går vi därför vidare och redogör för en alternativ väg att uppnå en bättre språkutveckling för nyanlända barn som inte innefattar ett obligatorium för de aktuella barnen.

8.4.2 En verksamhet som är obligatorisk för kommunerna

Ett annat sätt att åstadkomma en rätt för vissa barn till obligatorisk förskola för att främja bättre språkutveckling i svenska vore att göra det obligatoriskt för kommunerna att tilldela en plats i förskolan till barn som bedöms behöva en sådan för sin språkutveckling. Det kan noteras att kommunerna redan i dag är skyldiga att erbjuda alla barn förskola minst 525 timmar om året från och med höstterminen det år barnet fyller 3 år (allmän förskola, 8 kap. 4 § skollagen). Dessutom ska barn från och med 1 års ålder erbjudas förskola om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt eller om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola (8 kap. 5 och 7 §§ skollagen). I förarbetena (prop. 2009/10:165 s. 348) anges barn med ett annat modersmål än svenska som exempel på vad som kan utgöra barns eget behov av förskola på grund av familjens situation i övrigt.

Nyanlända barn har alltså redan rätt till förskola i minst den omfattning som enligt direktiven är aktuell för förskola för att främja bättre språkutveckling i svenska. Den språkutveckling som efterfrågas skulle därmed kunna förenas med det erbjudande om allmän förskola som redan gäller för alla barn. Ett sådant erbjudande skulle avse en frivillig verksamhet för berörda barn.

Genom att flytta obligatoriet från de enskilda barnen till kommunerna förändras anbudet till vårdnadshavarna från ett påbud till ett positivt och konkret erbjudande. Erbjudandet bör läggas fram som en möjlighet för barn att introduceras i det svenska samhället och få stöd i sin språkutveckling, för att framöver ha goda möjligheter att lyckas i den svenska skolan.

Ett positivt erbjudande i stället för ett tvång

Ett system där obligatoriet åläggs kommunerna i stället för enskilda barn innebär att skyldigheterna stannar på det allmänna och att berörda barn i stället ges en möjlighet att genom frivillig medverkan i förskola få en bättre språkutveckling i svenska. Erbjudandet framstår då som en särskild insats för att ge barnet en god start i det svenska utbildnings-systemet.

Att verksamheten är obligatorisk för kommunerna men frivillig för barnen att delta i innebär dock samtidigt att kommunen inte har några tvångsmedel att ta till om vårdnadshavarna väljer att tacka nej till den erbjudna verksamheten. Kommunerna måste därför fokusera på lättillgänglig information och uppsökande verksamhet som når fram till målgruppen.

Information och uppsökande verksamhet

Om obligatoriet åläggs kommunerna ankommer det också på dem att genom informationsinsatser och uppsökande verksamhet informera om den obligatoriska förskolan för att främja bättre språkutveckling i svenska. Detta bör ske dels inom kommunens egna verksamheter, t.ex. den öppna förskolan, dels genom samarbete med andra verksamheter där barn till nyanlända och deras vårdnadshavare möter det svenska samhället, t.ex. Migrationsverket, sjukvården, barnavårdscentralen och Arbetsförmedlingen. Informationen bör göras tillgänglig på olika språk.

Vi har i avsnitt 7.4 redogjort för vårt förslag om hur kommunen ska arbeta med uppsökande verksamhet. Detta bör gälla även i fråga om den uppsökande verksamhet som kommunen kan behöva använda sig av för att uppfylla sina skyldigheter vid ett eventuellt obligatorium att erbjuda förskola.

Mindre risk att bryta mot likabehandling och diskrimineringsförbud

En skyldighet för kommunerna att erbjuda viss verksamhet som enbart omfattar en avgränsad del av en årskull barn innebär att individer behandlas olika av det allmänna. Vissa barn, som bedöms ha ett särskilt behov av språkutveckling i svenska, kommer att aktivt erbjudas att delta i förskoleverksamhet, medan andra barn inte kommer att motta ett sådant erbjudande. För att de sistnämnda ska ta del av sådan verksamhet kommer det, som tidigare, att krävas att vårdnadshavarna aktivt efterfrågar verksamheten.

Barn i jämförbar situation behandlas lika

Att vissa barn aktivt erbjuds deltagande i viss utbildning medan andra barn inte gör det skulle kunna ifrågasättas ur ett likabehandlingsperspektiv ur den aspekten att de som inte aktivt erbjuds utbildningen missgynnas. Den personkrets som aktivt skulle erbjudas deltagande i verksamheten är i första hand nyanlända barn. Den större delen av de personer som kan ingå i den personkretsen måste dock antas ha en annan etnisk tillhörighet än svensk. Att skyldigheten att aktivt erbjuda barn förskoleplats därmed i praktiken skulle kunna komma att tillämpas så att den bara omfattar personer av annan etnisk tillhörighet än svensk innebär att reglerna kan riskera att komma att stå i strid mot DL:s förbud mot diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet.

För att det ska vara fråga om direkt diskriminering krävs dock att det handlar om att personer som är i en jämförbar situation när det gäller språkutveckling i svenska behandlas olika, och att någon person därmed missgynnas. Skyldigheten att aktivt erbjuda vissa barn förskoleplats syftar dock till att ge barn med behov av språkutveckling i svenska stöd. Så länge alla barn i jämförbar situation, dvs. som bedöms ha behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska, erbjuds samma sak bör det inte kunna anses som ett missgynnande. Barn som behöver förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska kan nämligen i detta avseende inte anses vara i en jämförbar situation med barn som inte har ett sådant behov.

En skillnad mot vad vi beskrivit i avsnitt 8.4.1 är att de barn som skulle komma att missgynnas av bestämmelserna är barn med svensk

etnisk tillhörighet. För att det ska vara fråga om ett missgynnande krävs dock att det är fråga om barn i jämförbar situation, och det är inte självklart att ett barn som har svenska som modersmål är i en jämförbar situation som ett nyanlänt barn med annat modersmål när det gäller språkutveckling i svenska.

För att säkerställa att bestämmelser om aktivt erbjudande av förskoleplats för vissa barn inte ska anses missgynnande kan en lösning vara att kriterierna för vilka barn som aktivt ska erbjudas förskoleplats utformas så att de inte enbart omfattar nyanlända barn utan även andra barn som av något skäl bedöms ha behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska. Det kan t.ex. handla om barn som fötts i Sverige med annat modersmål än svenska och sällan möter det svenska språket i sin vardag, eller barn som av andra skäl behöver extra stöd med sin språkutveckling i svenska.

En tillämpning av i och för sig neutrala bestämmelser på ett sätt som i praktiken innebär indirekt diskriminering, t.ex. på grund av etnisk tillhörighet, kan också accepteras i vissa fall. En sådan bedömning kan behöva göras om tillämpningen av bestämmelser om aktivt erbjudande av förskoleplats innebär att barn med svensk etnisk tillhörighet inte aktivt erbjuds plats, men att så sker för barn med annan etnisk tillhörighet. För att kriteriet inte ska stå i strid mot DL:s förbud mot indirekt diskriminering krävs då att det har ett berättigat syfte och att de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Ett godtagbart syfte

Syftet med att införa en skyldighet att aktivt erbjuda vissa barn förskoleplats är att ge barn med bristande svenskkunskaper bättre förutsättningar för språkutveckling i svenska och därmed bättre möjligheter att klara förskoleklassen och uppnå goda kunskapsresultat i grundskolan. Att alla barn ska ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet oavsett geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden samt att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas är som vi konstaterat centrala mål för skolväsendet (1 kap. 8 och 9 §§ skollagen). Att barn får bästa tänkbara förutsättningar inför den obligatoriska delen av skolväsendet är enligt utredningens bedömning ett sådant objektivt sett godtagbart

och viktigt syfte som uppfyller kravet på att vara ett berättigat syfte i den mening som avses i DL.

Ett lämpligt, nödvändigt och proportionerligt medel

För att en särbehandling inte ska anses utgöra indirekt diskriminering krävs vidare att bestämmelsen utgör ett lämpligt och nödvändigt medel för att uppnå det angivna syftet, vilket innefattar en proportionalitetsprövning. Att aktivt erbjuda barn med särskilt behov av språkutveckling i svenska en plats i förskolan kan enligt utredningens mening vara ett lämpligt och nödvändigt medel för att uppnå syftet att ge barn med behov av bättre språkutveckling i svenska en god grund att stå på inför sin skolstart.

När det slutligen gäller frågan huruvida det går att uppnå det angivna syftet med mindre ingripande medel menar utredningen att det avgörande är att förskoleplats erbjuds *alla* barn som bedöms ha särskilt behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska, inte bara barn som har en viss etnisk tillhörighet. Om så sker är det utredningens bedömning att en skyldighet för kommunerna att aktivt erbjuda vissa barn förskoleplats inte kan anses strida mot bestämmelserna i DL.

8.5 Förslag om hur ett obligatorium ska införas

I det här avsnittet redovisar vi vårt förslag till hur en obligatorisk förskola för barn med behov av bättre språkutveckling i svenska ska införas. Vi föreslår att obligatoriet åläggs kommunerna, dvs. att kommunerna ska vara skyldiga att erbjuda barn en plats i förskola för att främja en bättre språkutveckling i svenska. Vi beskriver därefter hur kommunerna ska fullgöra denna skyldighet genom direktinskrivning av vissa barn i förskolan och vilka barn som ska omfattas av reformen. Därefter redogör vi för hur kommunerna ska agera och hur verksamheten ska utformas i olika avseenden.

8.5.1 Kommuner ska vara skyldiga till direktinskrivning

Utredningens bedömning: Nyanlända barns språkutveckling i svenska främjas bäst genom att barnen deltar i den allmänna förskolan från 3 års ålder.

Utredningens förslag: Kommunerna ska vara skyldiga att utan föregående ansökan direktinskriva barn som har ett behov av att få en bättre språkutveckling i svenska i allmän förskola från och med 3 års ålder. Direktinskrivning innebär att barnet erbjuds en plats i en viss förskola. Bestämmelser om detta ska föras in i 8 kap. skollagen (2010:800).

Deltagande i förskolan har stor betydelse för barns språkutveckling i svenska, i synnerhet för nyanlända barn och andra barn som inte talar svenska i hemmet med sina vårdnadshavare. Deltagandet i förskolan är dock lägre i grupper som skulle ha stor nytta av att få stöd i sin språkutveckling i svenska, vilket utredningen redovisat i kapitel 6. För att främja en bättre språkutveckling i svenska för dessa barn är det därför utredningens uppfattning att det ska vara obligatoriskt för kommunerna att aktivt erbjuda dessa barn en plats i förskolan. Erbjudandet bör innebära att kommunen utan ansökan från vårdnadshavarna direktinskriver barnet vid en förskoleenhet inom kommunen som kommunen finner lämplig för ändamålet. Att barn direktinskrivs i förskolan har en positiv inverkan på barnens språkutveckling i svenska och innebär även att deras utveckling främjas i andra viktiga avseenden. Genom att satsa på att dessa barn kommer till förskolan i ökad utsträckning kommer barnen att bli bättre rustade inför skolstarten, vilket i sin tur kan bidra till att höja kunskapsresultaten i skolan. Att barn i större utsträckning börjar i förskolan redan vid 3 års ålder är således viktigt såväl ur ett individ- som ett samhällsperspektiv.

Det finns enligt vår mening flera skäl till att ett aktivt erbjudande om plats i förskola är att föredra framför en förskoleplikt. För det första är det en mindre ingripande reglering som inte riskerar att strida mot principer om likabehandling och förbud mot diskriminering. För det andra finns det större förutsättningar att ett erbjudande om plats i förskola uppfattas mer positivt av vårdnadshavarna än ett motsvarande tvång.

Som vi har redogjort för tidigare är vårdnadshavarnas engagemang och involvering i förskolan betydelsefullt för barnens utveckling och lärande i förskolan. För familjer som är nyanlända i Sverige är det därför särskilt viktigt att skapa tillit till förskolan och samhällets institutioner genom information och personliga möten. Utredningen bedömer att ett aktivt och återkommande erbjudande om plats i allmän förskola, som förmedlas muntligt vid hembesök eller genom andra kanaler, framstår som mest framgångsrikt för att öka nyanlända barns deltagandet i förskolan och samtidigt involvera vårdnadshavarna i barnens utveckling och lärande. I de efterföljande avsnitten redogör vi närmare för hur kommunerna ska fullgöra skyldigheten att direktinskriva vissa barn i förskolan.

8.5.2 Begreppet direktinskrivning

Utredningens förslag: Med direktinskrivning avses att hemkommunen skriver in ett barn som inte deltar i förskoleverksamhet vid en förskoleenhet oberoende av om barnets vårdnadshavare har ansökt om förskoleplats eller inte. En bestämmelse som klargör detta ska föras in i skollagen (2010:800).

Inledningsvis finns det anledning att klarlägga vad vi menar med begreppet direktinskrivning. Begreppet avser alltså ett förfarande som innebär att hemkommunen ska vidta åtgärder när den får kännedom att det inom kommunens område finns ett barn som har rätt till förskoleplats för att få en bättre språkutveckling i svenska. Kommunen ska då bereda barnet plats i förskolan och också skriva in barnet på en förskoleplats. Kommunen ska alltså rent faktiskt tillhandahålla barnen en viss förskoleplats vid ett visst datum.

I begreppet direktinskrivning ligger också att kommunen ska göra detta oberoende av om barnets vårdnadshavare har ansökt om plats i förskolan för barnet eller inte. Hemkommunen ska alltså skriva in berörda barn på förskoleplats och sedan meddela barnets vårdnadshavare att en plats finns tillgänglig för barnet på en viss förskola.

Direktinskrivning hindrar inte att hemkommunen kan ha haft kontakt med barnet och dess vårdnadshavare redan innan kommunen meddelar vårdnadshavarna att barnet blivit direktinskrivet. Sådan kon-

takt bör t.ex. ha förekommit inom ramen för den uppsökande verksamhet som vi har föreslagit i kapitel 7.

8.5.3 De barn som ska direktinskrivas

Utredningens förslag: De barn som ska direktinskrivas i förskolan är

1. nyanlända barn,
2. barn med annat modersmål än svenska som har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska, och
3. barn som av annan anledning har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska.

Även barn som tillhör målgruppen för direktinskrivning och som deltar i pedagogisk omsorg ska erbjudas plats i förskola genom direktinskrivning.

Bestämmelser om detta ska föras in i 8 kap. skollagen (2010:800).

Vilka barn ska direktinskrivas?

Enligt utredningens direktiv ska vi undersöka hur nyanlända barn ska kunna erbjudas obligatorisk språkförskola. Vi ska också ge förslag om vilken krets av barn som ska omfattas. Vi har i avsnitt 8.3 lämnat förslag på en definition av nyanlänt barn. När det gäller den krets av barn som ska bli direktinskrivna i förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska finns det dock skäl att utvidga denna krets utöver de barn som omfattas av definitionen nyanlänt barn, för att få med även andra barn som kan ha motsvarande behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska.

En första förutsättning för att ett barn ska direktinskrivas är att barnet inte redan deltar i förskoleverksamhet; barn som redan genomgår utbildning i förskolan behöver naturligtvis inte direktinskrivas.

När det gäller barn som deltar i pedagogisk omsorg är vår uppfattning en annan. Pedagogisk omsorg är inte jämförbar med förskolan i fråga om undervisning och ett barn i pedagogisk omsorg är därför inte garanterad utbildning på samma sätt som ett barn som deltar i

förskolans verksamhet. Vi föreslår därför att även barn som tillhör målgruppen för direktinskrivning och som deltar i pedagogisk omsorg ska bli erbjudna plats i förskolan genom direktinskrivning.

Nyanlända barn

Den första kategori barn som ska omfattas av direktinskrivning är nyanlända barn enligt den definition vi föreslagit i avsnitt 8.3. Nyanlända barn vistas ofta i miljöer där det talas andra språk än svenska och kontakterna med svensktalande kan vara begränsade. Det är en därför av stor vikt att kommunerna i sin uppsökande verksamhet (jfr avsnitt 7.4) fångar upp de nyanlända barn som finns inom kommunen och som behöver av förskola för bättre språkutveckling i svenska, och ser till att de blir direktinskrivna.

Det kan naturligtvis även i gruppen nyanlända finnas barn som av någon anledning har så god språkutveckling i svenska att de inte behöver plats i förskola enbart av den anledningen. Eftersom direktinskrivning endast är ett erbjudande om plats, och inte ett obligatorium för det enskilda barnet, är det därmed inget som hindrar att vårdnadshavarna i en sådan situation kan tacka nej till den erbjudna platsen.

Barn med annat modersmål än svenska

Det är inte enbart nyanlända barn som ska direktinskrivas i förskolan för att få en bättre språkutveckling i svenska, utan även barn som har ett annat modersmål än svenska men som inte är nyanlända barn bör vid behov kunna bli direktinskrivna i förskolan. Det handlar t.ex. om barn som har vårdnadshavare som är födda utomlands men som vistats i Sverige under längre tid än de fem år som vi angett som gräns i vår definition av nyanlänt barn (se avsnitt 8.3).

Det kan också handla om barn som har vårdnadshavare med utländsk bakgrund och som till följd av t.ex. boendesegregation, svag etablering på arbetsmarknaden eller bristande språkkunskaper inte blivit integrerade i det svenska samhället och där familjens kontaktnät enbart består av andra familjer med samma språkbakgrund. Detta kan leda till att barn sällan eller aldrig ges möjlighet att lära sig det svenska språket, trots att deras vårdnadshavare levt länge i Sverige.

Utredningen menar att även dessa barn måste anses ha stora behov av att delta i förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska, inte minst eftersom det i denna grupp kan finnas familjer som av traditionella, kulturella eller religiösa skäl väljer att inte placera sina barn i förskolan utan föredrar att barnen tas om hand i hemmet av vårdnadshavare, oftast mamman, eller andra släktingar.

Barn som av andra skäl har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska

Även bland barn som har svenska som modersmål kan det finnas individer som behöver förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska, och som därför bör omfattas av kommunens skyldighet att direktinskriva barn i förskolan. Det bör noteras att det redan i dag finns en skyldighet för kommunerna att erbjuda förskola till barn från och med 1 års ålder, om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt, eller om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola (8 kap. 5 respektive 7 §§ skollagen).

Av förarbetena (prop. 2009/10:165 s. 348) framkommer att med behov på grund av familjens situation avses bl.a. barn med ett annat modersmål än svenska, barn vars vårdnadshavare har en funktionsnedsättning som begränsar barnets fysiska eller psykiska utveckling och barn vars vårdnadshavare är långtidssjukskrivna, sjuk- eller förtidspensionerade. Som exempel på när barn ska erbjudas förskola för att de på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling nämns barn med funktionsnedsättning av olika svårighetsgrad.

Utredningens avsikt är inte att direktinskrivningen ska ersätta rätten till förskola för de aktuella barnen, utan snarare handlar det om att komplettera denna rättighet så att även dessa barn utan ansökan får ett aktivt erbjudande om förskoleplats. Utöver de barn som omfattas av 8 kap 5 § och 7 § skollagen bör denna tredje kategori av barn som ska direktinskrivas också omfatta t.ex. barn som inom barnhälsovården konstaterats ha en lindrig språkförsening utan att det kan ses som en funktionsnedsättning eller barn som i annat fall har behov av att utveckla sitt språk. Det kan också handla om barn som på andra sätt växer upp under förhållanden som innebär utmaningar. Ett exempel är barn i familjer som lever isolerat på ett sätt som inverkar men-

ligt på barnets utveckling. Det är vår bedömning att kommunerna i den uppsökande verksamhet vi föreslagit i avsnitt 7.4 kan komma att möta barn som faller in i denna kategori. Även dessa barn bör bli direktinskrivna.

Barn som inte är folkbokförda och inte har uppehållstillstånd i Sverige ska inte omfattas av direktinskrivning

Utredningen har övervägt om skyldigheten att direktinskriva vissa barn i förskolan även ska omfatta barn som inte är folkbokförda i Sverige respektive barn som inte har uppehållstillstånd här.

Utredningen är väl medveten om att dessa barn ofta lever under svåra förhållanden och i många fall skulle gynnas av att få tillgång till utbildning i förskolan. Emellertid så flyttar de ofta mellan olika kommuner och det framstår som svårt för kommuner att i sin uppsökande verksamhet nå fram till dessa barn och deras vårdnadshavare.

Vi har därför stannat för att dessa barn i nuläget inte bör omfattas av kommunernas skyldighet till direktinskrivning i förskolan. Inget hindrar dock naturligtvis att vårdnadshavare till dessa barn på eget initiativ vänder sig till sin vistelsekommun och efterfrågar plats i förskolan.

Kommunen måste samarbeta med andra myndigheter

När det gäller nyanlända barn bör kommunen i de flesta fall ha en någorlunda god bild av hur många barn det finns i kommunen och var de finns, t.ex. genom information från Migrationsverket. När det gäller de två andra grupper som vi menar ska omfattas av rätten till direktinskrivning, dvs. barn med annat modersmål än svenska och barn som av andra skäl har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska, kommer det i många fall att vara upp till den enskilda kommunen att identifiera dessa barn och sedan aktivt direktinskriva dem i förskolan. I detta arbete har kommunen att utgå från folkbokföringen, där det framgår vilka barn som är folkbokförda i kommunen. Denna uppgift kan kommunen jämföra med de barn som deltar i förskola i kommunen.

I detta kartläggande arbete är det förstås viktigt att kommunen samarbetar med andra myndigheter och organisationer för att full-

göra sin skyldighet. Det handlar t.ex. om att kommunen ska informera om rätten till förskola för främjande av bättre språkutveckling inom socialtjänsten, vid öppna förskolor samt inom mödra- och barnhälsovården.

8.5.4 Kommunen ska hålla sig informerad om vilka barn som ska direktinskrivas

Utredningens förslag: Kommunen ska genom kartläggning och informationsinsamling hålla sig informerad om vilka barn i kommunen som omfattas av rätten till direktinskrivning i förskolan för att få en bättre språkutveckling i svenska. Kommunens skyldigheter i detta avseende ska framgå av skollagen (2010:800).

Eftersom kommunen aktivt ska direktinskriva barn som tillhör målgruppen måste kommunen hålla sig uppdaterad om vilka barn i kommunen som kan behöva förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska. Detta sker genom kartläggning och informationsinsamling för att kommunen dels ska ha platser i förskolan att erbjuda och skriva in barnen vid, dels ska kunna informera barnets vårdnadshavare om den aktuella förskoleplatsen i god tid före höstterminen det kalenderår barnet fyller 3 år. Kommunen bör bl.a. informera sig om vilka barn som kan komma att beröras av direktinskrivning genom uppsökande verksamhet. Vi har i avsnitt 7.5 beskrivit närmare hur kommunen ska arbeta med detta.

En nära samverkan med aktörer som har regelbunden föräldrakontakt, t.ex. barnavårdscentraler (bvc) och motsvarande inrättningar, kan också underlätta informationsinsamlingen. Information från bvc lämnas dock bara ut med vårdnadshavares medgivande, vilket innebär att det är tveksamt om bvc kan informera kommuner om enskilda barn som behöver förskola för bättre språkutveckling i svenska. Där emot bör det även fortsättningsvis vara en viktig och prioriterad uppgift för bvc att utifrån sina iakttagelser informera vårdnadshavare om förskolan och motivera dem att placera barn med särskilt behov av språkutveckling i förskolan.

Migrationsverket kan också vara en viktig informationskälla för kommunerna när det gäller asylsökande barn som vistas på boenden i kommunen. Denna väg kan kommunerna i god tid förbereda direkt-

inskrivning av barn som får uppehållstillstånd och stannar kvar i kommunen.

8.5.5 Direktinskrivning ska ske vid 3 års ålder

Utredningens förslag: Kommunen ska fullgöra sin skyldighet att direktinskriva barn som tillhör målgruppen vid en viss förskoleenhet från och med höstterminen det kalenderår då barnet fyller 3 år.

Kommunen ska minst 3 månader dessförinnan informera barnets vårdnadshavare om att barnet har fått en plats på den aktuella förskolan.

Bestämmelser som klargör detta ska föras in i 8 kap. skollagen (2010:800).

Kommunen har redan i dag en skyldighet att erbjuda alla barn i kommunen allmän förskola från höstterminen det år då barnet fyller 3 år (jfr 8 kap. 4 § skollagen). För att ett barn ska beviljas en sådan plats krävs dock att barnets vårdnadshavare anmäler önskemål om plats; för närvarande finns ingen skyldighet för kommuner att bedriva uppsökande verksamhet i syfte att få barn att ta del av förskolans verksamhet. Utredningen har dock föreslagit att en sådan skyldighet åter ska införas (jfr avsnitt 7.4).

Skyldigheten att direktinskriva barn som behöver bättre språkutveckling i svenska innebär inte enbart att kommunen ska kontakta barnens vårdnadshavare och informera om möjligheten att söka förskoleplats, utan kommunen ska också skriva in barnet vid en viss förskola och informera vårdnadshavarna om att barnet har plats vid denna förskola från och med ett visst datum samt vilken tid barnet är välkommet på introduktion. Informationen kan med fördel t.ex. förmedlas muntligt till vårdnadshavarna vid ett hembesök som syftar dels till att informera om den svenska förskolans uppdrag och betydelse för barns fortsatta lärande, dels till att bygga förtroende för verksamheten och förskolans personal.

Ett konkret erbjudande om förskoleplats där tid och plats framgår kommer att ge goda förutsättningar för att barn som behöver förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska också kommer

att ta del av verksamheten. Informationen om direktinskrivning ska lämnas till vårdnadshavarna senast 3 månader före förskolestart.

När det gäller barn i förskoleåldern som får uppehållstillstånd i Sverige efter att barnet har fyllt 3 år är det utredningens uppfattning att barnet bör direktinskrivas i allmän förskola så snart som möjligt. Allra senast bör detta ske inför höstterminen det kalenderår barnet fyller 4 år, se vidare avsnitt 8.5.8.

Det är inte ovanligt att nyanlända barn och deras vårdnadshavare ofta flyttar och därmed byter vistelsekommun. Ett barn som blir direktinskrivet och börjar i förskolan i en kommun bör vid flytt till en annan kommun bli föremål för ny direktinskrivning och få ett nytt erbjudande om plats i den nya kommunen, om familjen inte själva anmäler behov av förskoleplats i den nya kommunen.

Det bör slutligen tilläggas att syftet med att erbjuda barn plats i förskola genom direktinskrivning måste vara att vårdnadshavarna ska tacka ja till platsen och låta barnet gå i förskola fram till dess att barnet ska börja i den obligatoriska förskola vi föreslår i kapitel 9. Vårdnadshavare som av någon anledning avslutar en förskoleplacering som kommit till stånd efter direktinskrivning bör därför få förnyade erbjudanden om plats i förskola genom direktinskrivning. Vi återkommer till detta i avsnitt 8.5.8.

8.5.6 Direktinskrivning ska ske vid lämplig förskola

Utredningens förslag: Kommunen ska direktinskriva barnet vid en förskola inom kommunen som är lämplig för ändamålet. Förskolan ska vara belägen i rimlig närhet av barnets hem. En bestämmelse av denna innebörd ska föras in i skollagen (2010:800). Vidare ska nya upplysningsbestämmelser i skollagen hänvisa till att allmän förskola är avgiftsfri och ska omfatta minst 525 timmar om året.

Som vi har sett i avsnitt 3.2 har barns deltagande i förskolan positiv inverkan på barnets språkutveckling och även på senare inlärning i skolan. Det är viktigt att barnet vistas i en miljö där svenska talas av förskolans personal och, om möjligt, också av de andra barnen. Samtidigt bor många barn som behöver förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska i områden där även många andra barn har ett

annat modersmål än svenska. Kommunen får då göra en avvägning mellan att skriva in barnet i en förskola nära hemmet och en förskola där fler barn i barngruppen har svenska som modersmål.

En utgångspunkt när kommunen avgör vid vilken eller vilka förskolor i kommunen som barn i målgruppen ska skrivas in bör vara att den aktuella förskolan är lämplig för ändamålet. I detta ligger till att börja med att förskolan har en lämplig personalsammansättning. Det bör finnas legitimerade förskollärare och barnskötare med barnskötarutbildning. Personalen bör ha goda kunskaper i svenska och andraspråksutveckling.

Av skollagen följer att barn ska placeras vid en förskoleenhet så nära barnets eget hem som möjligt (8 kap. 15 § skollagen). När det gäller direktinskrivning bör det dock vara möjligt för kommunen att något ge avkall på denna princip, om en förskola litet längre från hemmet skulle vara ett bättre alternativ för direktinskrivning. Det bör dock fortfarande vara en förskola som ligger i rimlig närhet till barnets hem, såtillvida att barnet bör kunna delta i verksamheten utan att skolskjuts eller motsvarande arrangemang blir nödvändiga.

Av 8 kap. 12 § skollagen framgår att hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen som ska erbjudas förskola och vars vårdnadshavare önskar det. Denna skyldighet får fullgöras genom att hemkommunen erbjuder barnet motsvarande utbildning i fristående förskola. Detta bör enligt utredningens mening vara möjligt även när det gäller direktinskrivning i förskola för bättre språkutveckling i svenska. Kommunen bör alltså vid direktinskrivning även kunna skriva in barn vid förskolor med enskild huvudman som kommunen bedömer lämpliga för ändamålet utifrån vad vi beskrivit ovan och som har ledig plats att erbjuda. Av 8 kap. 18 § skollagen framgår att varje fristående förskola ska vara öppen för alla barn som ska erbjudas förskola, om inte den kommun där förskoleenheten är belägen medger undantag med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär.

Vidare följer av 8 kap. 13 § första stycket skollagen att ett barn har rätt att bli mottaget i förskola med offentlig huvudman i en annan kommun än hemkommunen, om barnet med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den andra kommunens förskola. Innan den andra kommunen fattar beslut om att ta emot ett sådant barn ska den inhämta yttrande från barnets hemkommun. Av paragrafens andra stycke framgår att en kommun efter önskemål

av barnets vårdnadshavare även i annat fall i sin förskola får ta emot ett barn från en annan kommun. Som huvudregel ska interkommunal ersättning då betalas ut (se 8 kap. 17 § skollagen). Enligt utredningens mening bör dessa bestämmelser även gälla i fråga om barn som direktinskrivs i förskolan, om barnets vårdnadshavare framför sådana önskemål.

Omfattning i tid och avgift

Den förskola som erbjuds genom direktinskrivning ska, liksom allmän förskola för 3-åringar, omfatta minst 525 timmar om året, dvs. i normalfallet 15 timmar per vecka, fram till och med vårterminen det kalenderår barnet fyller 5 år. Hur dessa timmar fördelar sig över en vecka bör vara upp till den enskilda förskoleenheten att bestämma. Det är dock lämpligt att tiden förläggs på ett sådant sätt att barnens möjligheter till språkutveckling maximeras. Hänsyn kan också tas till vårdnadshavares önskemål om hur timmarna ska fördelas, om det är möjligt med hänsyn till huvudmannens planering av verksamheten.

På samma sätt som för den allmänna förskolan för 3-åringar ska den förskola som erbjuds genom direktinskrivning vara avgiftsfri för vårdnadshavarna.

För att förtydliga omfattning och avgiftsfrihet för förskola som bereds genom direktinskrivning ska upplysningsbestämmelser som hänvisar till aktuella lagrum införas i anslutning till bestämmelserna om direktinskrivning i skollagen.

8.5.7 Det bör vara möjligt att välja annan förskola än den erbjudna

Utredningens bedömning: Om vårdnadshavare önskar att ett barn ska placeras vid en annan förskola än den som kommunen direktinskrivit barnet vid bör vårdnadshavaren kunna ange önskemål om att barnet ska få plats vid någon annan förskola.

Direktinskrivning ska inte ske inom annan pedagogisk verksamhet, t.ex. pedagogisk omsorg.

Vid placering av ett barn vid en förskoleenhet ska enligt skollagen skälig hänsyn tas till barnets vårdnadshavares önskemål (8 kap. 15 § skollagen). Av likabehandlingsskäl bör även vårdnadshavare till barn som tillhör målgruppen för direktinskrivning i förskola kunna uttrycka önskemål om var deras barn ska placeras.

En vårdnadshavare som erbjuds plats för sitt barn på en viss förskola men av någon anledning önskar att få plats vid en annan förskola bör kunna ange önskemål om plats vid den andra förskolan. Det är dock angeläget att kommunen i sådana fall aktivt uppmuntrar vårdnadshavarna att ta i bruk den erbjudna platsen i avvaktan på att en plats kan beredas på den önskade förskolan.

Direktinskrivning i förskola är inte obligatorisk för barn som tillhör målgruppen, och det kan hända att barnets vårdnadshavare, i stället för den tilldelade förskoleplatsen, önskar att barnet ska beredas plats inom annan pedagogisk verksamhet, t.ex. pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem (se 25 kap. 2 § skollagen). Kommunen får då pröva detta önskemål enligt de bestämmelser som gäller för pedagogisk omsorg. Enligt utredningens mening ska dock direktinskrivning inte kunna gälla plats i pedagogisk omsorg, eftersom pedagogisk omsorg varken är utbildning eller bedriver undervisning och de behov som direktinskrivningen avser att täcka därför inte kan tillgodoses inom sådan verksamhet. Direktinskrivning kan därmed endast ske vid förskoleenhet, vilket också framgår av den föreslagna bestämmelsens ordalydelse.

8.5.8 Om vårdnadshavare tackar nej till direktinskrivning

Utredningens förslag: Om barnets vårdnadshavare tackar nej till förskoleplats som erbjudits genom direktinskrivning, eller om barnet av annan anledning inte har blivit direktinskrivet vid 3 års ålder, ska kommunen i stället direktinskriva barnet från och med höstterminen det kalenderår då barnet fyller 4 år. Detta ska framgå av skollagen (2010:800).

Den allmänna förskolan som erbjuds genom direktinskrivning kommer med vårt förslag fortsatt att vara en frivillig verksamhet. Det finns därmed inga sanktioner för de vårdnadshavare som väljer att tacka nej till erbjudandet. Däremot ska kommunen inom ramen för

sin uppsökande verksamhet återkommande informera vårdnadshavare om förskolans verksamhet och om vikten av att gå i förskola. De familjer som tackar nej till plats i förskola när barnet är 3 år ska få nya hembesök och barnen bör på nytt bli föremål för direktinskrivning i allmän förskola inför höstterminen det kalenderår då barnet fyller 4 år. Det samma bör gälla om vårdnadshavarna först tackar ja till en förskoleplats men efter en tid avslutar barnets placering (se ovan avsnitt 8.5.5). Inget hindrar naturligtvis att kommunen även erbjuder plats vid direktinskrivning även inför mellankommande vårtermin, eller vårterminen det kalenderår då barnet fyller 5 år, om kommunen ser ett behov av det.

9 Obligatorisk förskola från 5 års ålder

I de två föregående kapitlen har vi behandlat uppdraget att öka deltagandet i förskolan, särskilt när det gäller nyanlända barn, barn med annat modersmål än svenska och barn i socioekonomiskt utsatta grupper. Vi har bl.a. föreslagit att kommuner ska få i uppdrag att bedriva uppsökande verksamhet i syfte att öka deltagandet i förskolan samt att kommuner ska direktinskriva barn i förskolan, när barnen bedöms behöva förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska. Utredningen bedömer att dessa förslag har goda förutsättningar att öka deltagandet i förskolan, i synnerhet bland de barn som direktiven pekar ut som prioriterade. För att säkerställa att alla barn får ta del av förskolans pedagogiska verksamhet anser vi dock att det behövs ytterligare åtgärder. I detta kapitel presenterar vi därför ytterligare förslag för att öka deltagandet i förskolan.

9.1 Skolplikten inträder i dag vid 6 års ålder

Sedan hösten 2018 är förskoleklassen obligatorisk. Det innebär att barn som är bosatta i Sverige har skolplikt från och med höstterminen det år barnet fyller 6 år. I propositionen *Skolstart vid sex års ålder* anför regeringen bl.a. att barnens möjligheter och framgångar i skolan grundläggs redan i förskolan och därefter i förskoleklassen samt att alla barn kan bli sedda och få stöd i sin utveckling och sitt lärande genom tidiga insatser i förskoleklassen. Förskoleklassen kan dock bara lyckas med sitt uppdrag att förbereda väl för fortsatt utbildning om alla barn faktiskt deltar i verksamheten.¹

¹ Prop. 2017/18:9, s. 16.

Regeringen motiverade vidare reformen med att elevernas kunskapsresultat har försämrats de senaste årtiondena och att elevernas socioekonomiska bakgrund har fått en ökad betydelse för resultaten. Även om internationella undersökningar 2016 har visat att utvecklingen går i en mer positiv riktning behövs enligt regeringen fler insatser som kan förbättra kunskapsnivån i den svenska skolan. Mot denna bakgrund, menar regeringen, är alla åtgärder som kan skapa en mer likvärdig skola och som ökar andelen elever som klarar skolan angelägna.²

Hösten 2020 tillsatte regeringen en utredning som har i uppdrag att föreslå hur en tioårig grundskola kan införas genom att förskoleklassen görs om till årskurs 1. Syftet är att förbättra kunskapsresultaten genom att eleverna ges mer undervisning i grundskolans ämnen.³ Utredningen ska redovisa sina förslag senast den 26 april 2021.

9.2 Förskolan bör bli en del av det obligatoriska skolväsendet

Utredningens bedömning: Deltagande i förskolan utgör en viktig grund för barns fortsatta lärande. Det är viktigt att alla barn deltar i förskoleverksamheten. För att möjliggöra detta bör förskolan till viss del bli obligatorisk.

Utredningen har i de två föregående kapitlen föreslagit att kommunerna ska bedriva uppsökande verksamhet för att öka deltagandet i förskolan (kapitel 7) samt att barn som behöver förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska ska erbjudas plats i förskolan genom direktinskrivning (kapitel 8). Vår bedömning är att dessa förslag kommer att leda till ett ökat deltagande i förskolan, inte minst bland de barn som våra direktiv pekar ut som särskilt prioriterade: barn med svag socioekonomisk bakgrund, nyanlända barn och barn med annat modersmål än svenska.

För att säkerställa att alla barn får ta del av förskolans pedagogiska verksamhet anser vi emellertid att det finns skäl att ta ytterligare steg. I detta kapitel presenterar vi därför förslag om en obligatorisk förskola.

² Prop. 2017/18:9, s. 16.

³ Dir. 2020:24.

Vi har i tidigare kapitel konstaterat att det finns ett brett forskningsstöd för att förskolan har positiva effekter för barns utveckling och lärande på både kort och lång sikt. Barn som har gått i förskolan har bättre kognitiva och språkliga färdigheter än andra barn, och de har även större förutsättningar att nå högre kunskapsresultat i skolan. Störst positiv effekt har förskolan för flerspråkiga barn och för barn med svag socioekonomisk bakgrund.

Samtidigt visar den statistik vi redogör för i kapitel 6 att deltagandet i förskolan varierar mellan grupper. Barn med utländsk bakgrund, barn med vårdnadshavare som inte förvärvsarbetar och barn till lågutbildade vårdnadshavare deltar i lägre utsträckning i förskolan. Det innebär att de barn som har störst behov av förskolan deltar i lägre grad. Det är oroväckande, inte minst eftersom de barn som kommer efter sina kamrater i utveckling och lärande i förskoleåldern tenderar att få svårt att komma ifatt under skoltiden. För de barn som därtill har svaga kunskaper i svenska när de börjar i förskoleklass kan andra barns försprång när det gäller språkliga och kognitiva förmågor vara mycket stort.

Utredningen vill betona att ett ojämnt deltagande i förskolan mellan barn med olika uppväxtvillkor kan skapa skillnader mellan barn som påverkar såväl deras skolgång som deras framtida möjligheter. Det ligger i samhällets intresse att ge alla barn så goda förutsättningar som möjligt att klara av skolan, etablera sig på arbetsmarknaden och få ett gott liv.

Genom att införa obligatorisk förskola får alla barn en bättre grund inför den fortsatta utbildningen. När alla barn deltar har förskolan stor potential att kompensera för skillnader i barns uppväxtvillkor och bidra till mer likvärdiga förutsättningar inför skolstarten. En förskola som är obligatorisk kan alltså på sikt bidra till högre och mer likvärdiga kunskapsresultat i grundskolan.

Ett ytterligare skäl till att förskolan bör bli obligatorisk är att det garanterar att barnen får en kontinuerlig närvaro i förskolan. Det har kommit till utredningens kännedom att många barn som är inskrivna i förskolan inte deltar i verksamheten eller deltar mycket sporadiskt. Att många barn är inskrivna i förskolan, dvs. att inskrivningsgraden är hög, betyder alltså inte att alla dessa barn deltar i verksamheten. Detta är bekymmersamt av flera anledningar. Exempelvis pekar forskningen på att det finns ett positivt samband mellan daglig närvaro i förskolan och barns lärande och språkliga utveckling (se kapitel 3).

Särskilt viktig tycks kontinuerlig närvaro i förskolan vara för barn med ett annat modersmål än svenska.

Vidare påverkar bristande kontinuitet i barnens vistelsetider förskolepersonalens förutsättningar att planera och utveckla undervisningen. En obligatorisk förskola blir en tydlig markering av vikten av att barnen faktiskt deltar i förskolans undervisning, samtidigt som det ger förskolepersonalen större möjlighet att arbeta långsiktigt med barnens lärande.

Frågan om att öka deltagandet i förskolan för att därigenom ge fler barn bättre förutsättningar för språkutveckling och lärande är aktuell i flera länder. Frankrike har nyligen sänkt åldern för obligatorisk skolstart från 6 till 3 års ålder. Syftet med reformen är att minska ojämlikheten mellan barn genom att ge dem möjlighet att tillägna sig det franska språket och tidigt väcka lusten att lära. Ett annat aktuellt exempel är Danmark som har infört ett obligatoriskt inlärningsprogram för förskolebarn i utsatta områden. Barn som inte redan är inskrivna i förskolan är skyldiga att delta i inlärningsprogrammet 25 timmar per vecka från och med 1 års ålder. Vi har redogjort mer utförligt för dessa exempel i kapitel 5. Sammantaget kan vi konstatera att flera EU-länder genomför reformer för att öka deltagandet i förskolan och att det ses som ett effektivt verktyg för att dels uppnå mer jämlika förutsättningar på utbildningsområdet, dels förbättra integrationen.

Mot bakgrund av ovanstående gör utredningen bedömningen att förskolan bör bli en till viss del obligatorisk skolform. I det följande redogör vi hur en sådan reform ska utformas.

9.3 Förskolan ska bli obligatorisk från 5 års ålder

Utredningens förslag: Förskolan ska bli obligatorisk för alla 5-åringar. Skolplikten ska inträda ett år tidigare än i dag, dvs. höstterminen det kalenderår då barnet fyller 5 år. Skolplikten i Sverige förlängs således med ett år. Förändringen innebär att skolplikten som huvudregel ska börja fullgöras i förskolan höstterminen det kalenderår då barnet fyller 5 år. Skolplikten ska som huvudregel upphöra vid utgången av vårterminen det elfte året eller, om eleven går i specialskolan, det tolfte året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten.

Bestämmelserna i skollagen (2010:800) ska ändras i enlighet med detta.

Enskilda huvudmän som bedriver förskola ska få anordna obligatorisk förskola utan förnyad ansökan.

Utredningen har i avsnitt 9.2 bedömt att förskolan bör bli en del av det obligatoriska skolväsendet. En första fråga att ta ställning till är från och med vilken tidpunkt förskolan ska bli obligatorisk. Vi anser att förskolan ska bli obligatorisk från och med höstterminen det kalenderår barnet fyller 5 år av följande skäl.

I dag är nästan alla 5-åringar, drygt 95 procent, inskrivna i förskolan. En obligatorisk förskola för 5-åringar skulle innebära att ytterligare cirka 6 800 barn skrivs in i förskolan. Ett införande av obligatorisk förskola skulle alltså beröra ett relativt litet antal barn, men för dessa barn kan möjligheten att få gå i förskola ha mycket stor betydelse inför t.ex. fortsatt skolgång (se kapitel 3). Barnen skulle genom den obligatoriska förskolan garanteras möjlighet att under ett år före förskoleklassens start ta del av en pedagogisk verksamhet där de bl.a. lär sig att samverka med andra barn och vuxna, följa rutiner och ta del av undervisning under ledning av förskollärare.

Som vi har redogjort för i kapitel 3 har deltagande i förskolan positiva effekter på barns utveckling och lärande. Det skulle därför kunna hävdas att den obligatoriska förskolan bör inledas tidigare än höstterminen det kalenderår då barnet fyller 5 år. I kapitel 5 har vi också gett exempel på att andra europeiska länder sänkt sin skolpliktsålder till lägre åldrar än 5 år i syfte att minska skillnaderna mellan barn och förbättra skolresultaten.

Utredningen har också övervägt om den obligatoriska förskolan ska inledas tidigare än vad vi nu föreslår. Förskolans betydelse för barns utveckling och lärande måste dock ställas mot vårdnadshavares rätt att bestämma över sina barns utbildning. Dessutom finns det rent ekonomiska aspekter att ta hänsyn till, eftersom en tidigarelagd obligatorisk verksamhet får ekonomiska konsekvenser, vilket vi återkommer till i kapitel 13.

För utredningen är det centralt att vårt förslag om obligatorisk förskola från 5 års ålder ska ses som ett första steg i att tidigare lägga barns inträde i obligatorisk utbildning. Det kan finnas skäl att framöver överväga om åldern för obligatorisk utbildning ska sänkas ytterligare. Det är dock utredningens bedömning att det är viktigt att den obligato-

riska förskolan från 5 års ålder genomförs och utvärderas först, innan fler steg tas. Därutöver vill vi betona att våra förslag om uppsökande verksamhet och direktinskrivning av vissa barn kan innebära att en ytterligare sänkning av skolpliktsåldern blir överflödig.

Vi menar att våra förslag har goda förutsättningar att öka deltagandet i förskolan, särskilt när det gäller barn med svag socioekonomisk bakgrund och barn med behov av bättre språkutveckling i svenska. Med ett högt deltagande som också är jämnt fördelat mellan barn med skilda uppväxtvillkor skulle behovet av fler obligatoriska år i förskolan minska.

Skolplikten ska förlängas

Skolplikten är en central del i det svenska utbildningssystemet och motsvaras av en grundlagsskyddad rätt till utbildning för eleven. I 2 kap. 18 § regeringsformen anges att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola. I förarbetena anges att grundlagsbestämmelsen inte hindrar att omfattningen av skolplikten förändras.⁴ Enligt skollagen har barn som är bosatta i landet skolplikt och en rätt till utbildning som motsvarar skolplikten (7 kap. 2 och 3 §§). Med bosatt i landet avses i skollagen den som ska vara folkbokförd här (29 kap. 2 §).

Vid tillämpningen ska också vissa barn som inte är folkbokförda här anses som bosatta i landet, bl.a. asylsökande och s.k. gömda barn. Barn som tillhör dessa båda kategorier har inte skolplikt men samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn. Skolplikten gäller inte heller barn som varaktigt vistas utomlands eller vars förhållanden är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att barnet ska gå i skola (7 kap. 2 §).

För att syftena med den obligatoriska förskolan ska kunna uppnås krävs att barnen faktiskt deltar i verksamheten. En obligatorisk förskola utan skolplikt skulle innebära en skyldighet för barnet att närvara, men utan sanktionsmöjligheter som vitesföreläggande mot vårdnadshavare som inte ser till att deras barn deltar i verksamheten. Det skulle inte heller finnas någon skyldighet för hemkommunen att bevaka om barn deltar i förskolan.

Vi föreslår mot denna bakgrund att den obligatoriska förskolan ska omfattas av skolplikt. Bestämmelserna om skolplikt i 7 kap. 10 §

⁴ Prop. 1993/94:117, s. 53.

skollagen ska därför ändras på det sättet att skolplikten förlängs och inträder ett år tidigare än i nuläget. Skolplikten ska därmed som huvudregel inträda höstterminen det år då barnet fyller 5 år. Det innebär att skolplikten inledningsvis ska fullgöras i förskolan under ett år, därefter i förskoleklass⁵ och sedan i grundskolan eller motsvarande skolformer. Skolplikten kommer därmed som huvudregel att vara elva-årig och, för barn som går i specialskolan, tolvårig. Bestämmelserna i 7 kap. 12 § skollagen föreslås ändras i enlighet med detta.

Andra huvudmän än kommuner

Utredningen anser att enskilda huvudmän som i dag bedriver förskola även ska få anordna obligatorisk förskola utan förnyad ansökan.

Vidare framgår av 23 kap. 24 § skollagen att en kommun genom avtal om samverkan får överlämna uppgifter inom förskolan till huvudmannen för sameskolan, dvs. staten genom Sameskolstyrelsen. Sådan samverkan kan även omfatta uppgifter som avser den obligatoriska delen av förskolan.

9.3.1 Den obligatoriska förskolans omfattning och innehåll

Utredningens förslag: Den obligatoriska delen av förskolan ska ha samma syfte, uppdrag och innehåll som den frivilliga förskolan. Den obligatoriska delen av förskolan ska omfatta 525 timmar under ett läsår. Detta läsår ska bestå av en hösttermin och en vårtermin. Verksamheten ska högst få omfatta 190 dagar och 6 timmar per dag. Den obligatoriska delen av förskolan ska vara avgiftsfri. Den obligatoriska förskolan ska vidare inte få ersättas av pedagogisk omsorg. Detta ska framgå i skollagen (2010:800).

Förskolans syfte, uppdrag och innehåll ska vara oförändrade

Syftet med den obligatoriska förskolan är att alla barn ska garanteras att få ta del av förskolans verksamhet under det sista året före förskoleklassen. Utredningen ser därför i nuläget inget behov av att för-

⁵ Jfr dock dir. 2020:24.

ändra förskolans syfte, uppdrag eller innehåll med anledning av att ett obligatoriskt förskoleår införs. Läroplanen för förskolan är nyligen reviderad och trädde i kraft den 1 juli 2019. Det pågår fortfarande ett arbete med att implementera den på många förskolor. För förskolans personal får den tidigare lagda skolplikten därmed inte några större konsekvenser utan verksamheten bör kunna fortsätta på samma sätt som i dag.

Utredningen vill samtidigt betona att det vid kommande revideringar av förskolans läroplan kan finnas skäl att överväga om det faktum att verksamheten till viss del är obligatorisk kan föranleda att den verksamhet som riktar sig till 5-åringar ska ha ett innehåll som är särskilt anpassat för dessa barn. Detta bör dock anstå till dess att nuvarande läroplan varit i bruk ett antal år och hunnit utvärderas.

Omfattningen ska vara 525 timmar under ett läsår

Den obligatoriska förskolan ska omfatta 525 timmar under ett läsår med en hösttermin och en vårtermin. Det motsvarar det antal timmar som i dag är avgiftsfria inom ramen för den allmänna förskolan och även det minsta antal timmar som gäller för förskoleklassen. Den obligatoriska delen av förskolan kommer alltså inte att vara en heldagsverksamhet, vilket ska framgå av skollagen genom ett tillägg i 7 kap. 17 § samt av en ny paragraf i 8 kap. där det finns bestämmelser om förskolan.

Inget hindrar naturligtvis att en huvudman erbjuder barnet förskola fler än 525 timmar per läsår men dessa är då frivilliga för barnet att delta i inom ramen för den ordinarie förskolan. Det kan i sammanhanget noteras att den allmänna förskolan, vilken som en följd av vårt förslag om obligatorisk förskola för 5-åringar kommer att rikta sig till 3- och 4-åringar, även fortsättningsvis kan omfatta fler än 525 timmar under ett läsår eftersom det i lagen anges att den allmänna förskolan ska omfatta *minst* 525 timmar (se 8 kap. 4 § skollagen).

Verksamheten i den obligatoriska förskolan ska vidare få omfatta högst 190 dagar per läsår och 6 timmar per dag, vilket är vad som i dag gäller för förskoleklassen och de två lägsta årskurserna i grundskolan och motsvarande skolformer. Även detta ska regleras genom ett tillägg i 7 kap. 17 § skollagen. Det ska vara huvudmannen som bestämmer hur timmarna fördelas under veckan utifrån verksamhetens för-

utsättningar och, om huvudmannen väljer att göra så, vårdnadshavarnas önskemål.

Den obligatoriska förskolan ska vara avgiftsfri

Av skollagen följer att den allmänna förskolan, dvs. förskola som omfattar minst 525 timmar per år från och med höstterminen det år då barnet fyller 3 år, är avgiftsfri. För barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola är förskolan avgiftsfri upp till 15 timmar per vecka från 1 års ålder. För övrig tid har kommuner och enskilda huvudmän rätt att ta ut avgifter för verksamheten (8 kap. 16 respektive 20 §§ skollagen).

Utredningen anser att den obligatoriska förskolan ska vara avgiftsfri för barn som deltar i verksamheten, vilket ska anges i skollagen. Det innebär i praktiken att barn som går i förskolan från och med höstterminen det år då de fyller 5 år har rätt till 525 timmar kostnadsfri förskola i form av den obligatoriska förskolan i stället för allmän förskola.

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola ska som tidigare ha rätt till kostnadsfri förskola 15 timmar per vecka. Dessa barn kommer alltså att få sitt behov av förskola under läsåret täckt av den obligatoriska delen av förskolan från och med höstterminen det år de fyller 5 år. Under övrig tid, t.ex. under lov dagar, kommer deras behov av förskola att tillgodoses enligt nu gällande bestämmelser. Bestämmelserna i 8 kap. 16 och 20 §§ skollagen ska ändras i enlighet med detta.

För barn som ska gå i den obligatoriska delen av förskolan 525 timmar per år och därutöver har behov av ytterligare timmar i förskolan ska kommuner och enskilda huvudmän som tidigare kunna ta ut avgifter enligt gällande regler för den tid som överstiger 525 timmar per år.

Den obligatoriska förskolan får inte ersättas av pedagogisk omsorg

Ett viktigt skäl till att göra förskolan obligatorisk för alla barn från 5 års ålder är att alla barn ska ha möjlighet att ta del av den utbildning som ges inom förskolan. Pedagogisk omsorg har inte samma krav på utbildning och undervisning som förskolan. Det är därför utredningens

mening att obligatorisk förskola endast ska kunna anordnas inom just förskolan och alltså inte kunna ersättas med pedagogisk omsorg. Enligt 25 kap. 2 § skollagen ska kommunen sträva efter att i stället för förskola eller fritidshem erbjuda ett barn pedagogisk omsorg om barnets vårdnadshavare önskar det. För att tydliggöra att denna valmöjlighet inte gäller i fråga om den obligatoriska delen av förskolan, ska ett tillägg göras i nämnda bestämmelse som anger att pedagogisk omsorg inte får erbjudas i stället för den obligatoriska förskolan.

Det innebär att de barn som i dag deltar i pedagogisk omsorg ska delta i förskolans verksamhet under den tid som obligatoriet omfattar. Vårdnadshavare som har omsorgsbehov utöver den obligatoriska tiden kommer precis som i dag att kunna välja om barnet under den tillkommande tiden ska beredas plats i förskolan eller i pedagogisk omsorg. Det innebär dock att den pedagogiska omsorgen behöver organisera sin verksamhet så att de barn som parallellt med den pedagogiska omsorgen ska fullgöra sin skolplikt i förskolan kan göra det i den förskola där barnet har tilldelats plats. Vi återkommer till denna situation i avsnitt 9.4 om skolskjuts.

9.3.2 Hemkommunens ansvar samt placering i den obligatoriska förskolan

Utredningens förslag: Hemkommunen ska ansvara för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen som ska gå i den obligatoriska förskolan från 5 års ålder och som inte fullgör sin skolplikt på annat sätt.

För barn som inte sedan tidigare har plats i förskola men som ska börja i den obligatoriska förskolan ska hemkommunen ge barnets vårdnadshavare möjlighet att anmäla önskemål om förskoleplats. Om vårdnadshavaren inte anmäler önskemål om plats ska hemkommunen erbjuda barnet plats vid viss förskola senast fyra månader före det att barnet ska börja i den obligatoriska förskolan. Ett barn som ska erbjudas plats i den obligatoriska förskolan ska placeras vid en förskoleenhet så nära barnets hem som möjligt. Skälig hänsyn ska tas till önskemål från barnets vårdnadshavare, om vårdnadshavarna anmält ett sådant.

Nya bestämmelser med denna innebörd ska föras in i 8 kap. skollagen (2010:800).

Hemkommunen ska ansvara för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen som ska gå i den obligatoriska förskolan från 5 års ålder och som inte fullgör sin skolplikt på annat sätt. Det innebär att det är hemkommunen som i första hand ska se till att barn som ska gå i den obligatoriska förskolan gör det. Detta gäller dock inte barn som fullgör skolplikten på annat sätt, t.ex. genom att gå den obligatoriska förskolan vid en fristående förskoleenhet.

För barn som inte sedan tidigare har plats i förskola men som ska börja i den obligatoriska förskolan ska hemkommunen ge barnets vårdnadshavare möjlighet att anmäla önskemål om förskoleplats. Om vårdnadshavaren inte anmäler önskemål om plats ska hemkommunen erbjuda barnet plats vid viss förskola senast fyra månader före det att barnet ska börja i den obligatoriska förskolan. Ett barn som ska erbjudas plats i den obligatoriska förskolan ska placeras vid en förskoleenhet så nära barnets hem som möjligt. Skälig hänsyn ska tas till önskemål från barnets vårdnadshavare, om vårdnadshavarna anmält ett sådant. Detta ska anges i nya bestämmelser i skollagen.

Enligt 23 kap. 24 § skollagen kan en kommun genom avtal om samverkan överlämna uppgifter inom förskolan till huvudmannen för sameskolan. Om uppgifter som avser förskola har överlämnats till huvudmannen för sameskolan, dvs. staten genom Sameskolstyrelsen, kan det vara Sameskolstyrelsen som fattar beslut om placering vid förskoleenhet, beroende på hur samverkansavtalet ser ut.

9.3.3 Skolplikten ska kunna senareläggas i vissa fall

Utredningens förslag: Om det finns synnerliga skäl ska barn få börja fullgöra sin skolplikt i den obligatoriska förskolan först höstterminen det kalenderår då barnet fyller 6 år. Detta ska anges i 7 kap. 10 § skollagen (2010:800).

I dag gäller att barn får börja fullgöra sin skolplikt först höstterminen det år då barnet fyller 7 år om det finns särskilda skäl (7 kap. 10 § andra stycket skollagen). Av förarbetena⁶ framgår att särskilda skäl för att skjuta upp skolplikten t.ex. kan vara att barnet har en utvecklingsstörning, en funktionsnedsättning eller en sjukdom. Det kan också handla om att ett barn fötts mycket sent på året och under förskole-

⁶ Prop. 2017/18:9, s. 51 f. samt prop. 1997/98:6, s. 48.

tiden orienterat sig mot och identifierat sig med barn födda ett år senare eller om att barnet tillbringat kort tid i Sverige.

Det är utredningens bedömning att i stort sett alla barn bör ha förutsättningar att börja i den obligatoriska förskolan höstterminen det år då barnet fyller 5 år. Flera av de argument som uppställs ovan för att senarelägga skolplikten gör sig inte på samma sätt gällande när det gäller att fullgöra skolplikten i den obligatoriska förskolan. Det finns till att börja med inga kunskapskrav i förskolan. Vidare finns det barn i olika åldrar i förskolan, vilket innebär att även barn som orienterar sig mot yngre barn kan finna sig till rätta i förskolan. Att barn har tillbringat kort tid i Sverige är ett argument som snarare talar för än emot att barnet ska börja i förskolan och därigenom få en introduktion till det svenska språket och samhället.

Samtidigt kan det inte uteslutas att det finns enstaka barn som av någon anledning inte kan förväntas börja i förskolan höstterminen det år då de fyller 5 år. Det kan t.ex. handla om barn som har en grav utvecklingsstörning, en annan svår funktionsnedsättning eller en allvarlig sjukdom som gör att det inte är lämpligt att barnet börjar i förskolan vid den tidpunkten. Det bör därför, även i fråga om den obligatoriska förskolan, finnas en möjlighet att i undantagsfall skjuta upp starten i förskolan ett år, dvs. till höstterminen det år då barnet fyller 6 år. För att markera att detta bör gälla i rena undantagssituationer bör det krävas synnerliga skäl för att ett sådant uppskjutande ska medges. Prövning av skolpliktens uppskjutande bör i övrigt ske på samma sätt som i dag gäller för övriga skolformer.

Det bör noteras att en följd av att barnet medges uppskjuten skolplikt i den obligatoriska förskolan i normalfallet också kan innebära att barnets inträde i förskoleklass respektive grundskola eller motsvarande skolform skjuts upp ett år. Regleringen i 7 kap. skollagen innebär dock att en förnyad prövning görs för varje steg. Det bör också noteras att det finns en möjlighet för barn att under vissa förutsättningar avstå från att fullgöra skolplikten i förskoleklassen (se 7 kap. 11 a och 11 b §§ skollagen).

Möjligheten att skjuta upp skolpliktens fullgörande i förskoleklassen bör kvarstå oförändrad, dvs. att ett sådant uppskjutande ska vara möjligt på grund av särskilda skäl. Det innebär att ett barn som inte bedöms ha synnerliga skäl att få uppskjuten skolplikt när det gäller förskolan kan bedömas ha särskilda skäl att få uppskjuten skolplikt när det gäller förskoleklassen. I sådana fall får det aktuella barnet allt-

så stanna kvar i den obligatoriska förskolan under ytterligare ett år. Så kan också bli fallet för barn som tillhör grundsärskolans målgrupp och som av någon anledning inte deltar i förskoleklassen.

Regleringen i 7 kap. skollagen ska kompletteras i detta avseende.

9.3.4 Möjligheten till tidigare skolstart i förskoleklass eller grundskola ska kvarstå

Utredningens bedömning: Bestämmelser om tidigare skolstart och undantag från skyldigheten att fullgöra skolplikt i förskoleklassen bör i huvudsak kvarstå oförändrade.

Utredningens förslag: Barn ska kunna tas emot i förskoleklassen höstterminen det år då barnet fyller 5 år utan att barnet har gått i den obligatoriska förskolan. Barn ska också kunna tas emot i grundskolan eller motsvarande skolformer höstterminen det år då barnet fyller 6 år utan att barnet har gått i den obligatoriska förskolan, om barnet bedöms ha förutsättningar för det.

Barn som har beviljats uppskjuten skolplikt och som ska tas emot i grundsärskolan ska få börja fullgöra skolplikten utan att först ha gått i den obligatoriska förskolan, om vårdnadshavaren begär det.

7 kap. 11, 11 a och 11 b §§ skollagen (2010:800) ska ändras i enlighet med detta.

Ett barn får tas emot i förskoleklassen redan höstterminen det år då barnet fyller 5 år. Ett barn får också börja fullgöra skolplikten i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan höstterminen det kalenderår då barnet fyller 6 år, om barnet då har gått ut förskoleklassen eller barnets vårdnadshavare begär det och barnet bedöms ha förutsättningar för det (7 kap. 11 § skollagen).

Utredningen bedömer att vårt förslag att obligatorisk förskola ska införas från 5 års ålder inte innebär att dessa bestämmelser behöver ändras i sak. Barn kan redan i dag erbjudas plats i förskolan före 5 års ålder enligt bestämmelserna i 8 kap. 3–7 §§ skollagen. Vårdnadshavare som så önskar har alltså möjlighet att placera sina barn i förskolan även före 5 års ålder. Någon bestämmelse som möjliggör för barn att påbörja den obligatoriska förskolan, som till sitt innehåll motsvarar den frivilliga förskolan, vid en tidigare tidpunkt behövs därför inte.

Utredningen anser vidare att det är viktigt att möjligheten för barn att börja i förskoleklassen redan höstterminen det år då barnet fyller 5 år, samt möjligheten att börja fullgöra skolplikten i grundskolan eller motsvarande skolformer höstterminen det år då barnet fyller 6 år kvarstår oförändrade. Det är viktigt att barn som är tidiga i sin utveckling och har förutsättningar att tidigarelägga sin skolstart har möjlighet att göra det; att förskolan till viss del görs obligatorisk bör inte påverka det. Detta bör tydliggöras genom att det anges i 7 kap. 11 a § skollagen att det faktum att ett barn inte gått i den obligatoriska förskolan inte förhindrar tidigare start i förskoleklassen eller i grundskolan och motsvarande skolformer. När det gäller tidigare start i grundskolan och motsvarande skolformer bör det dock krävas att barnet ska bedömas ha förutsättningar för det. Motsvarande krav finns redan i dag när det gäller barn som ska börja i grundskolan eller motsvarande skolformer utan att ha gått i förskoleklass.

Enligt 7 kap. 11 b § skollagen får ett barn som har beviljats uppskjuten skolplikt och som ska tas emot i grundsärskolan börja fullgöra skolplikten i grundsärskolan utan att först ha gått ut förskoleklassen, om barnets vårdnadshavare begär det hos hemkommunen. Detta gäller alltså utöver vad som anges i 7 kap. 11 a § samma lag. Samma sak bör gälla även i fråga om den obligatoriska förskolan. Paragrafen ska därmed ändras så det framgår att barn som beviljats uppskjuten skolplikt i grundsärskolan ska få börja fullgöra skolplikten utan att först ha gått i den obligatoriska förskolan, om vårdnadshavaren begär det.

9.3.5 Skollagens bestämmelser om närvaro och frånvaro ska gälla även för den obligatoriska förskolan

Utredningens förslag: Skollagens regler om närvaro, ledighet och befrielse från obligatoriska inslag i undervisningen i skollagspliktiga skolformer samt utredning om frånvaro ska gälla även för den obligatoriska förskolan. Berörda bestämmelser i 7 kap. skollagen (2010:800) ska ändras i enlighet med detta.

En bestämmelse om skyldighet att anmäla barns hinder att på grund av sjukdom eller någon annan orsak delta i utbildning inom den obligatoriska förskolan ska införas i 7 kap. skolförordningen (2011:185).

Närvaro, ledighet och befrielse från obligatoriska inslag

Eftersom förskolan är en frivillig skolform finns det i dag av naturliga skäl inga regler kring närvaro, ledighet eller befrielse från obligatoriska inslag. För att garantera att samtliga barn i så stor utsträckning som möjligt får ta del av den obligatoriska förskolans verksamhet är det utredningens mening att sådana regler ska införas även för den obligatoriska förskolan.

Att förskolan blir obligatorisk ska till att börja med innebära att barnen blir skyldiga att delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om de inte har giltiga skäl för att utebli enligt det som gäller för de obligatoriska skolformerna enligt 7 kap. 17 § skollagen. Nämnda paragraf ska därför ändras så att detsamma gäller för barn i den obligatoriska förskolan. Det innebär att närvaroplikt kommer att gälla i den obligatoriska förskolan och att vårdnadshavare, när barn uteblir från den obligatoriska förskolan utan giltigt skäl, som huvudregel ska underrättas om detta av rektor samma dag.

Som en konsekvens av att närvaroplikt ska gälla i den obligatoriska förskolan ska det i 7 kap. skolförordningen (2011:185), som reglerar förskolan, införas en bestämmelse om anmälan av frånvaro. I bestämmelsen ska anges att om ett barn på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen inom den obligatoriska förskolan, ska hindret snarast anmälas till förskoleenheten. Det ska vara rektor som beslutar hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras.

En elev i en obligatorisk skolform får beviljas kortare ledighet för enskilda angelägenheter. Om det finns synnerliga skäl får längre ledighet beviljas. Beslutet fattas av rektor, och rektor får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut om ledighet som avser längre tid än tio dagar (7 kap. 18 § skollagen). Även dessa bestämmelser bör justeras så att de även omfattar barn i den obligatoriska förskolan.

Vidare gäller för skolpliktig verksamhet att en elev på begäran av elevens vårdnadshavare får befrias från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen om det finns synnerliga skäl. Ett sådant beslut får endast avse enstaka tillfällen under ett läsår och beslutet fattas av rektor (7 kap. 19 § skollagen). Även om bestämmelsen troligen endast blir tillämplig i den obligatoriska förskolan i mindre grad är det lämpligt att möjligheten till befrielse införs även när det

gäller den obligatoriska förskolan. Nämnda paragraf ska därför justeras så att även den obligatoriska förskolan omfattas.

Slutligen ska bestämmelsen om rektorns skyldighet att utreda frånvaro enligt 7 kap. 19 a § skollagen även omfatta barn i den obligatoriska förskolan. Även denna bestämmelse ska alltså justeras i detta avseende.

Även om bestämmelserna för övrig skolpliktig verksamhet utsträcks till att gälla även för den obligatoriska förskolan vill utredningen framhålla att alla beslut inom verksamheterna ska ske efter individuella bedömningar med utgångspunkt i barnets bästa (1 kap. 10 § skollagen). Det innebär bl.a. att ett barnrättsperspektiv måste anläggas inför alla beslut och åtgärder som rör barn. Det är t.ex. viktigt att inskolningen i den obligatoriska förskolan blir bra för de barn som tidigare inte har deltagit i förskola eller annan pedagogisk verksamhet.

9.3.6 Fullgörande av skolplikten

Utredningens förslag: Skollagens (2010:800) bestämmelser om ansvar för skolpliktens fullgörande ska justeras så att de även omfattar barn som ska gå i den obligatoriska förskolan.

Om en kommun genom avtal om samverkan enligt 23 kap. 24 § skollagen överlämnar uppgifter inom förskolan till huvudmannen för sameskolan, ska denna också i stället för kommunen utföra de uppgifter på skolpliktsområdet som ankommer på huvudmannen.

Utredningens bedömning: Skollagens bestämmelser om rätt att fullgöra skolplikten på annat sätt än enligt skollagen bör gälla även i fråga om den obligatoriska förskolan.

Vårdnadshavarna, hemkommunen och huvudmannen ska i olika avseenden ansvara för att de barn som ska gå i den obligatoriska förskolan fullgör sin skolplikt. Skollagens bestämmelser i 7 kap. 20–23 §§ ska justeras så att de anger detta. Det innebär t.ex. att den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn ska se till att barnet fullgör sin skolplikt. Vidare ska hemkommunen se till att skolpliktiga barn som inte går i dess förskola på något annat sätt får föreskriven utbildning och när det gäller barns frånvaro vid behov samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs. För huvudmannen

innebär regleringen att den ska se till att barn i den obligatoriska förskolan fullgör skolplikten genom att delta i verksamheten.

Slutligen får en hemkommun förelägga barnets vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter när ett skolpliktigt barn inte fullgör skolplikten i den obligatoriska förskolan och det beror på att vårdnadshavaren inte fullgjort vad denna är skyldig att göra för att så ska ske. Ett sådant beslut om föreläggande ska få förenas med vite. Sådana beslut ska, liksom för övriga obligatoriska skolformer, få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Enligt 23 kap. 24 § skollagen kan en kommun ingå avtal med huvudmannen för sameskolan om att denna ska utföra uppgifter inom förskolan. Ett avtal om samverkan innebär att huvudmannen för sameskolan, dvs staten genom Sameskolstyrelsen, tar över huvudmannaskapet för de uppgifter som har överlämnats från kommunen. Ett sådant avtal kan även omfatta uppgifter inom den obligatoriska delen av förskolan.

Rätt att fullgöra skolplikten på annat sätt

Enligt 24 kap. skollagen får ett skolpliktigt barn medges rätt att fullgöra skolplikten på annat sätt än som anges i skollagen. Ett sådant medgivande ska lämnas om verksamheten framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds enligt föreskrifter i skollagen, behovet av insyn i verksamheten kan tillgodoses och det finns synnerliga skäl. Ett medgivande får lämnas för upp till ett år i sänder och kan i vissa situationer återkallas. Beslut om medgivande fattas av barnets hemkommun eller, i vissa fall, av Specialpedagogiska skolmyndigheten (24 kap. 23–25 §§).

Av förarbetena framgår att synnerliga skäl t.ex. kan vara att en elev flyttat till Sverige från något grannland men väljer att gå kvar i grannlandets skola under återstoden av en termin eller att en elev deltar i en filminspelning eller något liknande. Bestämmelsen bör också kunna aktualiseras när en elev gör längre resor. I bestämmelsernas lydelse ligger att de ska tillämpas med stor restriktivitet. Den aktuella verksamheten måste vidare enligt förarbetena framstå som ett fullgott alternativ till den reguljära undervisningen. Bedömningen om synnerliga skäl föreligger ska utgå från elevens intressen.⁷

⁷ Prop. 2009/10:165, s. 524.

Det är utredningens bedömning att bestämmelserna om rätt att fullgöra skolplikten på annat sätt än vad som anges i skollagen även bör gälla för barn som fullgör skolplikt i den obligatoriska förskolan. Vi föreslår därför ingen ändring av dessa bestämmelser.

9.4 Skolskjuts till och från den obligatoriska förskolan

Utredningens förslag: Ett barn i den obligatoriska förskolan med offentlig huvudman ska i vissa fall ha rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till barnets hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, barnets funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet.

Rätten till skolskjuts ska bara omfatta barn som endast går i den obligatoriska delen av förskolan. Barn som går i förskolan fler timmar än vad den obligatoriska delen av förskolan omfattar ska inte ha rätt till skolskjuts.

Rätten till skolskjuts ska inte heller gälla för barn som väljer att gå i en annan förskoleenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem eller som går i en annan kommuns förskoleenhet. Om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter ska kommunen dock anordna skolskjuts även i dessa fall samt i fall när barnet går i en fristående förskola. Barnets hemkommun ansvarar för att skolskjuts anordnas.

Ett barn som går i den obligatoriska förskolan i en annan kommuns förskola, och som på grund av skolgången måste övernatta i den kommunen, ska ha rätt till skolskjuts mellan den tillfälliga bostaden och den plats där utbildningen bedrivs under samma förutsättningar som gäller för barn som är hemmahörande i kommunen. Den kommun som anordnar utbildningen ska ansvara för att sådan skolskjuts anordnas. Kommunens kostnader för detta ska ersättas av barnets hemkommun.

Ett barn som går i den obligatoriska förskolan vid en förskola som anordnas av staten som huvudman för sameskolan med stöd i ett avtal om samverkan som ingåtts med en kommun enligt 23 kap. 24 § skollagen ska ha rätt till skolskjuts på samma villkor och med de begränsningar som gäller för skolskjuts till den all-

männa förskolan i övrigt. Staten ska ansvara för att sådan skolskjuts anordnas.

Nya bestämmelser med denna innebörd ska föras in i 8 kap. skollagen (2010:800).

Utredningen anser att barn i den obligatoriska förskolan i vissa fall ska ha rätt till kostnadsfri skolskjuts på samma villkor som elever i grundskolan. Det innebär alltså att barnet ska få skolskjuts från en plats i anslutning till hemmet till förskolan och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, barnets funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet. I enlighet med vad som gäller för grundskolan ska kommunen, om det inte innebär organisatoriska eller ekonomiska svårigheter, även anordna skolskjuts för barn som går i en annan förskola än den där kommunen annars skulle ha placerat dem eller i en annan kommuns förskola.⁸ Det sistnämnda ska även gälla för barn som går i en fristående förskola inom kommunen.⁹

En grundförutsättning för att barn i den obligatoriska förskolan ska ha rätt till skolskjuts ska dock vara att barnet endast deltar i förskolan i den omfattning som motsvarar den obligatoriska tiden, dvs. 525 timmar per år. Den förmån som skolskjuts utgör ska alltså begränsas till de barn som enbart deltar i den obligatoriska delen av förskolan. Barn som deltar i förskolan fler timmar än så, t.ex. för att de behöver det på grund av vårdnadshavares förvärvsarbete, eller som behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl, får i stället anses ha ett behov av transport till och från förskolan av väsentligen andra anledningar än den obligatoriska förskolan. Detta transportbehov ankommer enligt utredningens mening på barnens vårdnadshavare att tillgodose.

Precis som i övriga skolformer står det hemkommunen fritt att organisera skolskjutsarna på lämpligt sätt, t.ex. genom att låta flera barn samåka. Skolskjutsarna bör anpassas efter den tid som barnen tillbringar i den obligatoriska förskolan och behöver därmed inte anpassas efter varje barns vistelsetider,¹⁰ eftersom barn som vistas i förskolan fler timmar än under den obligatoriska förskolan inte har rätt till skolskjuts enligt vad vi beskrivit ovan. Det innebär alltså att

⁸ Jfr 9 kap. 15 b § skollagen (2010:800).

⁹ Jfr 9 kap. 21 a § skollagen (2010:800).

¹⁰ Jfr prop. 2009/10:165, s. 741 f.

de vårdnadshavare som har omsorgsbehov utöver den obligatoriska förskolan även fortsättningsvis kommer att vara ansvariga för att transportera sina barn till och från förskolan.

De flesta vårdnadshavare väljer och får plats på förskolor i relativ närhet till hemmet. Det är därför rimligt att anta att det är mycket få skolpliktiga barn i förskolan som kommer att behöva skolskjuts. I de fall när det finns behov av skolskjuts till förskolan kommer det emellertid behövas särskild skolskjuts, eftersom barn vid 5 års ålder inte kan förväntas ta sig själva genom att t.ex. åka med kollektiva färdmedel till förskolan.

Vi har i avsnitt 9.3.1 diskuterat möjligheten att barn går både i den obligatoriska delen av förskolan och i pedagogisk omsorg. Även i dessa fall anser utredningen att det saknas skäl att dessa barn ska kunna få skolskjuts mellan den obligatoriska förskolan och den pedagogiska omsorgen, eftersom även dessa barn har ett omsorgsbehov som överstiger den tid barnen går i den obligatoriska förskolan. Det bör därför ankomma på vårdnadshavarna att tillgodose barnens behov av transport.

Enligt 8 kap. 13 § skollagen kan ett barn under vissa förutsättningar gå i förskolan i en annan kommun. Denna bestämmelse bör även gälla för den obligatoriska förskolan. Utredningen anser att ett barn som går i den obligatoriska förskolan i en annan kommuns förskola med stöd av 13 § första stycket, och som på grund av skolgången måste övernatta i den kommunen, ska ha rätt till skolskjuts mellan den tillfälliga bostaden och den plats där utbildningen bedrivs under samma förutsättningar som gäller för barn som är hemmahörande i kommunen. Bestämmelsen i 13 § första stycket avser barn som med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att gå i den andra kommunens förskola. Den kommun som anordnar utbildningen ska ansvara för att sådan skolskjuts anordnas. Kommunens kostnader för detta ska ersättas av barnets hemkommun. Det får i sammanhanget noteras att det torde vara ytterst sällsynt att barn som går i förskola i en annan kommun måste övernatta i den kommunen men det kan inte helt uteslutas. Det skulle t.ex. kunna handla om barn som är folkbokförda i en kommun men som på grund av vårdnadshavares arbete i en annan kommun bedöms ha skäl att gå i förskola i den kommunen och då även bor med vårdnadshavaren i en tillfällig bostad i den kommunen.

Som nämnts tidigare kan förskola även bedrivas av huvudmannen för sameskolan med stöd av ett avtal om samverkan enligt 23 kap. 24 § skollagen mellan en kommun och huvudmannen för sameskolan, dvs. staten genom Sameskolstyrelsen. Ett sådant avtal kan även avse uppgifter inom den obligatoriska delen av förskolan. Ett barn som går i den obligatoriska förskolan vid en förskola som anordnas av staten som huvudman för sameskolan med stöd i ett avtal om samverkan ska ha rätt till skolskjuts på samma villkor och med de begränsningar som gäller för skolskjuts till den allmänna förskolan i övrigt. Staten ska ansvara för att sådan skolskjuts anordnas.

9.5 Måltider i den obligatoriska förskolan

Utredningens förslag: Barn i den obligatoriska förskolan ska erbjudas kostnadsfria måltider. En bestämmelse denna innebörd ska föras in i 8 kap. skollagen (2010:800).

Av 8 kap. 2 § skollagen följer att förskolan ska stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg. Verksamheten ska utgå från en helhetssyn på barnet och barnets behov och utformas så att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. I förarbetena anges bl.a. att omsorg, utveckling och lärande innebär att man ser till hela barnet och dess behov och att begreppet omsorg även innefattar att barnen serveras måltider. Dessa måltider ska liksom i grundskolan vara varierade och näringsriktiga.¹¹

Redan i dag har alltså barnen i förskolan rätt till måltider. Måltiderna kan dock inte alltid sägas vara kostnadsfria, eftersom en kommun eller en enskild huvudman får ta ut avgifter för verksamheten (8 kap. 16 respektive 20 §§ skollagen). Från och med höstterminen det år barnet fyller 3 år får avgift dock endast tas ut för den del av verksamheten som överstiger 525 timmar om året; för barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola får avgifter endast tas ut för den del av verksamheten som överstiger 15 timmar per vecka. Barn som nyttjar verksamheten i sådan begränsad omfattning betalar alltså ingen avgift för

¹¹ prop. 2009/10:165, s. 345.

verksamheten och får således kostnadsfria måltider under förutsättning att det serveras måltider den tid de vistas i förskolan.

Utredningen anser att barn som åläggs skolplikt i den obligatoriska förskolan ska ha rätt till kostnadsfria måltider på samma villkor som elever i förskoleklassen och grundskolan. Även om den obligatoriska förskolan, beroende på hur huvudmannen lägger upp verksamheten, kan röra sig om bara tre timmar per dag, ligger detta i linje med att den obligatoriska förskolan ska vara avgiftsfri. Vidare bör beaktas att barn i den obligatoriska förskolan i vissa fall även kommer att få skolskjuts, vilket i realiteten kan innebära att tiden utanför hemmet blir mer än tre timmar per dag. En bestämmelse om kostnadsfria måltider i den obligatoriska förskolan ska därför införas i 8 kap. skollagen.

9.6 Vissa beslut om den obligatoriska förskolan ska kunna överklagas

Utredningens förslag: En kommuns beslut om skolskjuts till den obligatoriska förskolan ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detsamma ska gälla för Sameskolstyrelsens beslut om sådan skolskjuts.

En kommuns beslut om uppskjutande av fullgörande av skolplikten i den obligatoriska förskolan ska få överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

En kommuns beslut om placering vid förskoleenhet för den obligatoriska förskolan ska få överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Detsamma ska gälla om sådana beslut fattas av Sameskolstyrelsen.

Förslaget innebär ändringar i 28 kap. 5, 8, 12 och 15 §§ skollagen.

Utredningens bedömning: Någon särskild överklagandebestämmelse rörande beslut om placering vid förskoleenhet bör inte införas i fråga om barn som redan har plats i förskolan när de ska börja i den obligatoriska förskolan.

Beslut om skolskjuts

Enligt nu gällande reglering får en kommuns beslut om skolskjuts för elever i förskoleklassen och grundskolan överklagas till allmän förvaltningsdomstol när det gäller skolskjuts till den skolenhet som kommunen placerat eleven vid. Samma möjlighet till överklagande ska finnas när det gäller skolskjuts till den förskoleenhet där eleven är placerad för den obligatoriska förskolan.

Genom avtal om samverkan enligt 23 kap. 24 § skollagen kan huvudmannen för sameskolan, dvs. staten genom Sameskolstyrelsen, utföra uppgifter inom förskolan i stället för en kommun. I sådana fall ska även Sameskolstyrelsens beslut om skolskjuts kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Överklagandemöjligheten bör begränsas till fall när barnet är placerat vid en förskoleenhet som kommunen eller Sameskolstyrelsen har placerat barnet vid. Rätten till överklagande ska alltså inte omfatta fall där barnet valt en annan förskoleenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat barnet, eller när barnet valt en fristående förskola. Sådana beslut kan dock, när de har fattats av en kommun, överklagas enligt den ordning som gäller för s.k. laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725), jfr 28 kap. 18 § skollagen.

Förslaget innebär ändringar i 28 kap. 5 respektive 8 § skollagen.

Beslut om uppskjutande av skolplikt i den obligatoriska förskolan

Beslut om uppskjutande av skolplikt kan i dag överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Utredningens förslag att även skolplikt i den obligatoriska förskolan ska kunna uppskjutas innebär att även beslut om uppskjutande av fullgörande av skolplikten i den obligatoriska förskolan ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Detta föranleder att ett tillägg ska göras i 28 kap. 12 § skollagen.

Beslut om placering på förskoleenhet för den obligatoriska förskolan

Enligt nu gällande reglering i skollagen kan en kommuns beslut om placering av barn vid en förskoleenhet inte överklagas på annat sätt än enligt den ordning som gäller för s.k. laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725), jfr 28 kap. 18 § skollagen. Utredningen anser inte att förslaget om obligatorisk förskola för 5-åringar innebär att någon generell rätt att överklaga beslut om placering på förskoleenhet bör införas för alla barn. Majoriteten av de barn som ska gå i den obligatoriska förskolan har redan en förskoleplats på frivillig väg när obligatoriet inträder, och dessa barn kommer alltså inte att bli föremål för förnyad placering i förskolan inför den obligatoriska förskolan.

När det gäller barn som inte sedan tidigare har förskoleplats och därmed ska placeras i en förskola inför den obligatoriska förskolan är läget annorlunda. För dessa barn innebär placeringen en situation som mer är att jämföra med den som gäller när barn placeras på en skolenhet i förskoleklassen eller grundskolan och motsvarande skolformer.

Utredningen anser att beslut om placering i förskolan inför den obligatoriska förskolan är ett beslut av stor och ingripande betydelse för det enskilda barnet och dess vårdnadshavare. Beslutet bör därför kunna överklagas på ett sätt som innebär att inte bara beslutets laglighet utan även dess lämplighet ska kunna prövas.

Utredningen föreslår därför att beslut om placering vid förskoleenhet för den obligatoriska förskolan ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd på samma sätt som beslut om placering i förskoleklassen eller grundskolan.

Genom avtal om samverkan enligt 23 kap. 24 § skollagen kan huvudmannen för sameskolan, dvs. staten genom Sameskolstyrelsen, utföra uppgifter inom förskolan i stället för en kommun. Även de beslut om placering på förskoleenhet för den obligatoriska förskolan som fattas av Sameskolstyrelsen ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Förslaget innebär att ändringar ska göras i 28 kap. 12 och 15 §§ skollagen.

10 Förslag för fler förskollärare och barnskötare

10.1 Uppdraget

I det här kapitlet behandlar utredningen första delen av uppdraget att öka andelen kvalificerad personal för att barnen ska få en god språkutveckling i svenska. Av direktiven framgår att vi ska

- utreda och vid behov föreslå åtgärder, t.ex. nya korta vägar till utbildning, för att öka tillgången på legitimerade förskollärare och utbildade barnskötare där det behövs för att kunna genomföra uppdraget om en förskola för bättre språkutveckling, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

10.2 Inledande utgångspunkter

Personalens utbildning och kompetens har fått ökad betydelse i takt med att förskolan har blivit en del av utbildningssystemet och fått ett förtydligt pedagogiskt uppdrag. I skollagen anges att undervisning i förskolan ska ske under ledning av förskollärare.¹ Endast den som har legitimation som förskollärare och är behörig för undervisning i förskolan får bedriva undervisningen. Utöver förskollärare får det i undervisningen i förskolan finnas annan personal, t.ex. barnskötare, med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens utveckling och lärande främjas.

I förskolans reviderade läroplan, Lpfö 18, som trädde i kraft den 1 juli 2019 förtydligas förskollärarens ansvar för det pedagogiska innehållet i undervisningen.² I läroplanen betonas även barnskötarnas upp-

¹ 2 kap. 13 och 14 §§ skollagen (2010:800).

² Förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

drag att medverka i undervisningen och främja barns utveckling och lärande.

Det är väl belagt i forskningen att förskolepersonalens pedagogiska kompetens har avgörande betydelse för barns lärande och utveckling. Studier har t.ex. kunnat visa ett samband mellan andelen utbildade förskollärare i förskolan och barns kognitiva och språkliga utveckling när de slutar grundskolan. Forskningen ger stöd för att investeringar i utbildning och kompetensutveckling för förskolepersonal är samhällsekonomiskt effektiva insatser som har betydelse för barns kunskaper och förmågor på både kort och lång sikt, i synnerhet för barn med svag socioekonomisk bakgrund.³

10.3 Det saknas förskollärare och utbildade barnskötare

I detta avsnitt ger vi en bild av kompetensbehoven vad gäller förskollärare och barnskötare i förskolan.

10.3.1 Förskollärare

Hösten 2019 hade 39,5 procent av de anställda i förskolan en förskollärarexamen.⁴ Det är en minskning med 0,1 procentenheter jämfört med 2018 och med 3 procentenheter jämfört med 2014.⁵ Att enbart fokusera på andelen förskollärare ger dock en något förenklad bild. De senaste åren har nämligen *antalet* förskollärare i förskolan ökat, men *andelen* förskollärare har minskat eftersom personalgrupperna samtidigt förstärkts med fler barnskötare och annan personal. Det är mer relevant att titta på måttet förskollärartäthet som mäter hur många barn det går på varje förskollärare. År 2019 var antalet barn per förskollärare 13,0, vilket är en ökning med 0,5 procentenheter sedan 2014.⁶

³ Se bl.a. von Greiff (2009), Persson (2012), Vetenskapsrådet (2015) och Folkhälsomyndigheten och Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin (2017).

⁴ Skolverket (2020a).

⁵ Sedan 2014 inhämtas uppgifter om personalens utbildning från Statistiska centralbyråns utbildningsregister. I tidigare insamlingar var det kommunerna som rapporterade in uppgifter om personalens utbildning. Det är därför svårt att jämföra de senaste årens statistik med åren före 2014.

⁶ Skolverkets statistik.

Det finns betydande skillnader mellan olika kommuner vad gäller andelen anställda med förskolläraryxamen. Skolverket har i sin statistik samlat kommuner i olika kommungrupper och funnit att gruppen mindre stad/tätort har högst andel förskollärare, 48 procent, medan kommungruppen storstäder har lägst andel, 31 procent. Även Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har studerat variationen mellan kommuner och funnit att andelen anställda i förskolan med förskolläraryxamen kan variera mellan 13 och 75 procent.⁷ Den ojämna fördelningen av förskollärare över landet ger kommuner väldigt olika förutsättningar att erbjuda barn en förskola av hög kvalitet.

Andelen anställda med förskolläraryxamen skiljer sig också stort mellan kommunala och fristående förskolor, 42 jämfört med 29 procent.⁸ Mätt i förskollärartäthet är skillnaden 12,2 barn per förskollärare i kommunala förskolor och 17,6 barn per förskollärare i fristående förskolor. Trots att skollagen (2010:800) anger att endast legitimerade förskollärare får bedriva undervisning i förskolan fanns det 263 förskolor, med totalt cirka 6 300 inskrivna barn, som helt saknade legitimerade förskollärare 2019.⁹ En majoritet av dessa, 171 förskolor med sammanlagt cirka 4 300 inskrivna barn, drevs av enskild huvudman. Det är enligt utredningens uppfattning en situation som inte är acceptabel.

Behovet av förskollärare är följaktligen stort och beräknas växa kommande år. I SCB:s arbetskraftsbarometer 2019 rapporterar 70 procent av arbetsgivarna att det är brist på både nyutexaminerade och yrkeserfarna förskollärare.¹⁰ Enligt Skolverkets senaste prognos behöver 43 000 förskollärare rekryteras 2019–2033 för att andelen ska ligga kvar på samma nivå som 2018.¹¹ Det motsvarar ett årligt rekryteringsbehov på i genomsnitt 2 900 heltidstjänster.

10.3.2 Barnskötare

Barnskötare är den största yrkesgruppen i förskolan. Över hälften av de som arbetar i förskolan har befattningen barnskötare, men bara 18 procent av de anställda 2019 har slutfört en gymnasial utbildning

⁷ Sveriges Kommuner och Regioner (2019a).

⁸ Skolverket (2020a).

⁹ Skolverkets statistik.

¹⁰ Statistiska centralbyrån (2019b).

¹¹ Skolverket (2019b).

för arbete med barn.¹² Det är en minskning med 3,5 procentenheter sedan 2014. Barnskötaryrket är ett bristyrke och allt fler arbetsgivare uppger att det är svårt att rekrytera utbildade barnskötare. Enligt SKR:s prognos kommer 23 000 barnskötare att behöva rekryteras 2016–2026 för att möta de ökade behoven och kompensera för pensionsavgångar.¹³ Det motsvarar ett årligt rekryteringsbehov på drygt 2 000 barnskötare.

10.3.3 Övrig personal i förskolan

Fyra av tio anställda i förskolan saknade 2019 avslutad förskolläraryrket eller barnskötaryrket.

Inom denna grupp finns dock en stor variation när det kommer till utbildningsbakgrund. Drygt 2 procent har en lärar- eller fritidspedagogexamen och närmare 9 procent en annan påbörjad pedagogisk utbildning, t.ex. en pedagogisk högskoleutbildning utan examen eller en gymnasial utbildning utan slutbetyg.¹⁴ Den här gruppen anställda skulle med rätt förutsättningar relativt snabbt kunna komplettera sina studier för att uppnå en förskolläraryrket respektive en fullständig barnskötaryrket.

Slutligen är det i dag cirka 31 procent av de anställda i förskolan som i allt väsentligt saknar utbildning för arbete med barn. Den gruppen anställda har dessutom vuxit med drygt 7 procentenheter sedan 2014. De allra flesta i denna grupp, 86 procent, har minst gymnasieutbildning, medan 14 procent har en fullständig eftergymnasial utbildning från högskola eller yrkeshögskola. Den vanligaste utbildningen inom gruppen är samhällsvetenskaplig, social eller humanistisk gymnasieutbildning. Ungefär en femtedel har också läst en eller flera kurser inom kommunal vuxenutbildning med inriktning barn och fritid.¹⁵

Det är utredningens uppfattning att det tycks finnas goda förutsättningar att öka andelen behörig personal i förskolan genom att erbjuda mer flexibla fortbildningsmöjligheter som utgår från personalens tidigare utbildning. Det bygger dock på att det finns en vilja hos personalen att komplettera sin utbildning och att stanna kvar i barnskötaryrket en längre tid. Utredningens bild är att barnskötaryrket

¹² Skolverket (2020a).

¹³ Sveriges Kommuner och Regioner (2018a).

¹⁴ Skolverket (2020a).

¹⁵ Sveriges Kommuner och Regioner (2019a).

yrket många gånger är ett genomgångsyrke för unga under en kortare period innan de går vidare till fortsatta studier eller annat arbete. Personalbristen i förskolan gör att det i dag är möjligt att få en kortare anställning utan relevant utbildning, vilket medför att även personer med god utbildningsbakgrund söker sig till förskolan i brist på annat arbete men utan ambitionen att arbeta kvar i förskolan.

10.3.4 Tänkbara förklaringar till bristen på förskollärare och utbildade barnskötare

Den brist på behörig personal som vi har redogjort för ovan kan förklaras av flera faktorer. Bland dessa kan nämnas en snabb tillväxt av barn och personal i förskolan, en hög sjukfrånvaro bland personalen, brister i arbetsmiljön och politiska beslut om förskollärartäthet.

Under 2000-talet har antalet inskrivna barn i förskolan ökat från 315 000 till 522 000 barn.¹⁶ Det är en ökning med fler än 200 000 barn mellan 2000 och 2019. Befolkningstillväxten förklarar ungefär hälften av uppgången, medan den andra hälften kan förklaras av en högre nyttjandegrad.¹⁷ Under samma period har antalet årsarbetare ökat från 58 000 till drygt 100 000.¹⁸ Antalet platser på förskolläraryt utbildningarna har inte byggts ut i samma takt, se vidare avsnitt 10.4.1.

Trots att förskolan har byggts ut i snabb takt har personaltätheten legat relativt konstant på omkring 5,2 barn per heltidstjänst under lång tid.¹⁹ Som vi tidigare har konstaterat saknar dock en stor andel av de som är anställda i förskolan utbildning för arbete med barn. Den stora ökningen av antalet barn och personal i förskolan är en viktig förklaring till bristen på behöriga förskollärare och barnskötare.

En relativt hög sjukfrånvaro inom förskolan påverkar också brist-situationen. Enbart den sjukfrånvaro som varade längre än 30 dagar motsvarade 2016 ett bortfall av 2 600 förskollärare och nästan lika många barnskötare omräknat i årsarbetare.²⁰ En forskningsrapport från 2019 om sjukfrånvaron i förskolan visar att förskolan sticker ut i statistiken över sjukfrånvaro och psykisk ohälsa. Enligt rapporten kan detta delvis förklaras av en hög arbetsbelastning och en utbredd

¹⁶ Skolverkets statistik.

¹⁷ Skolverket (2019b).

¹⁸ Skolverkets statistik.

¹⁹ Skolverket (2020a).

²⁰ Sveriges Kommuner och Regioner (2017).

känsla av otillräcklighet hos personalen.²¹ Rapportförfattarna menar att förväntningarna på förskolans pedagogiska uppdrag har ökat, samtidigt som förutsättningarna att genomföra uppdraget har försämrats, bl.a. på grund av en minskad andel utbildade förskollärare, en ökning av andelen utbildad personal i övrigt, hög personalomsättning och brist på vikarier. För förskollärarnas del innebär det, enligt rapporten, en upplevd obalans mellan krav och resurser som har förstärkts av ambitionshöjningarna i läroplanen.

I en analys av sjukfrånvaron i kommunerna pekar SKR på att yrken som innebär kontakt med andra människor, s.k. kontaktyrken, ofta kännetecknas av att de är mer psykiskt påfrestande och riskerar att få anställda att känna sig otillräckliga när de inte kan ge det bemötande de upplever att barn eller brukare behöver.²² Detta har kallats samvetsstress och har visat sig vara en betydelsefull stressfaktor som ibland kan vara en bakomliggande orsak till psykisk ohälsa.

Skillnaderna i sjukfrånvaro mellan olika yrken tenderar också att samvariera med andelen kvinnor i yrket, liksom med utbildningsnivån bland de anställda. Det kan vara en förklaring till att barnskötare är en yrkesgrupp med relativt hög sjukfrånvaro.²³

I Arbetsmiljöverkets inspektioner av förskolan har förslitningsskador, stress, hög arbetsbelastning och höga ljudnivåer identifierats som vanligt förekommande arbetsmiljöproblem.²⁴ Förslitningsskador stod för den största arbetsmiljörisken, eftersom arbetet ofta innebär lyft och arbete i böjda och skadliga arbetsställningar. Utredningen bedömer att dessa brister i förskolepersonalens arbetsvillkor och arbetsmiljö bidrar till en lägre attraktivitet och ett svårare rekryteringsläge.

Kvarvaron och återgången är något lägre i förskolan jämfört med andra skolformer.²⁵ Det innebär att fler examinerade förskollärare lämnar förskolan för annat arbete och att de som har lämnat är svårare att locka tillbaka. Matchningen bland utbildade lärare i alla lärarkategorier är dock generellt sett hög, jämfört med andra yrkesgrupper; omkring 92 procent av alla utbildade lärare har ett yrke som helt eller delvis matchar deras utbildning.

Efter våra kontakter med kommuner runt om i Sverige kan vi konstatera att även lokala politiska beslut och prioriteringar påverkar be-

²¹ Persson & Tallberg Broman (2019).

²² Sveriges Kommuner och Regioner (2017).

²³ Ibid.

²⁴ Arbetsmiljöverket (2011).

²⁵ Skolverket (2019b).

hoven av förskollärare respektive barnskötare. Till exempel har många kommuner tidigare strävat mot att förskolans personal ska bestå av en så stor andel förskollärare som möjligt. Detta är naturligtvis i grunden positivt men det har påverkat barnskötaryrkets attraktivitet och status. De barnskötare som har anställts i kommuner med sådana strävanden har många gånger fått visstidsanställningar i väntan på att kommunen ska kunna rekrytera behöriga förskollärare.

Utredningen har fått beskrivet för sig att bristen på förskollärare i vissa kommuner lett till att man begränsar antalet förskollärare per barngrupp för att det ska finnas åtminstone en förskollärare i varje barngrupp. En kommun som utredningen varit i kontakt med har av den anledningen ändrat bemanningen i sina barngrupper från två förskollärare och en barnskötare till en förskollärare och två barnskötare.

10.4 Befintliga utbildningsvägar

I detta avsnitt redogör vi för befintliga utbildningsvägar till förskollärare respektive barnskötare, samt statistik över antalet studerande och examinerade inom respektive utbildning.

10.4.1 Utbildning till förskollärare

Förskolläraryt utbildning

Den nuvarande lärarutbildningen infördes hösten 2011. I lärarutbildningen ingår fyra olika yrkesexamensprogram som leder till förskollärarexamen, grundlärarexamen, yrkeslärarexamen respektive ämneslärarexamen. Utbildningen till förskollärare omfattar 210 högskolepoäng och är uppdelad i tre områden:²⁶

- studier inom det förskolepedagogiska området (120 högskolepoäng).
- utbildningsvetenskaplig kärna (60 högskolepoäng) som ska ge generella kunskaper om exempelvis skolväsendets historia och värdegrund, läroplansteori och didaktik, specialpedagogik, konflikt hantering och ledarskap.

²⁶ Högskoleförordningen (1993:100) bilaga 2, examensordningen.

- verksamhetsförlagd utbildning (30 högskolepoäng) som utgörs av praktik på en förskola.

Höstterminen 2019 var det 4 200 personer som sökte till en förskolläraryt utbildning i första hand och som var behöriga till programmet.²⁷ Förskolläraryt utbildningen har haft ett minskat antal sökande de senaste fem höstterminerna, men är fortsatt den mest sökta av de fyra läraryt utbildningarna. Det minskade antalet sökande följer samma trend som andra högskoleutbildningar, sannolikt på grund av att Sverige har haft ett starkt arbetsmarknadsläge och att fler har valt att jobba i stället för att studera.

Läsåret 2018/19 (dvs. både höst- och vårtermin) påbörjade 3 600 personer en förskolläraryt utbildning. De senaste fem åren har antalet nybörjare på förskolläraryt utbildningarna legat relativt konstant på mellan 3 600 och 3 800 personer. Alla som påbörjar en utbildning tar emellertid inte examen. Ett mått på genomströmning är att titta på andelen tidiga avhopp från utbildningen. Bland nybörjarna på förskolläraryt utbildningen 2017 hade 20 procent hoppat av utbildningen två år senare. Läsåret 2018/19 tog 2 700 personer en förskolläraryt examen.²⁸

Av de som påbörjade en förskolläraryt utbildning läsåret 2018/19 var 94 procent kvinnor och 6 procent män. Könsskillnaden har inte förändrats nämnvärt över tid och förskolläraryt utbildningen är den högskoleutbildning som har störst skillnad mellan könen.

Förskolläraryt utbildningen ges vid nästan alla statliga lärosäten i Sverige, med flest studieplatser vid universiteten i Stockholm, Göteborg och Malmö. För att möta lärarbristen har läraryt utbildningarna byggts ut med fler platser de senaste åren. Enligt Skolverkets lärarprognos är en fortsatt utbyggnad av läraryt utbildningarna en grundförutsättning för att klara den framtida lärarförsörjningen, men Skolverket konstaterar samtidigt att utbildningarna inte kommer att kunna byggas ut i den takt som krävs för att möta det stora behovet av lärare.²⁹ Läraryt utbildningarna omfattar redan i dag en mycket stor del av de studerande vid landets lärosäten – drygt var fjärde nybörjare på ett yrkesexamensprogram påbörjar en läraryt utbildning. En fortsatt utbyggnad måste därför ske i lämplig takt och beakta både kvaliteten på utbild-

²⁷ Universitetskanslersämbetet (2020a).

²⁸ Universitetskanslersämbetet (2020b).

²⁹ Skolverket (2019b).

ningen, liksom att det finns behov av studerande inom andra samhällsviktiga bristyrken med utbildning på högskolenivå.

Enligt SKR har lärosätenas placering stor betydelse för kommuners möjlighet att rekrytera förskollärare.³⁰ Förskollärare stannar i hög grad nära den högskola eller det universitet där de har utbildat sig, vilket gör att kommuner som har långt till ett lärosäte har betydligt sämre förutsättningar att rekrytera nyexaminerade förskollärare. I storstadsområdena finns visserligen närheten till ett lärosäte men där är å andra sidan antalet utbildningsplatser inte dimensionerat efter de omfattande behoven. SKR menar att det är otillräckligt att bara titta på det totala antalet utbildningsplatser i genomsnitt över landet för att komma till rätta med den ojämna förskollärartätheten; även fördelningen av utbildningsplatser i förhållande till lokala och regionala behov behöver beaktas.

Vi bedömer att det behövs bättre möjligheter att utbilda sig nära de kommuner som har låg förskollärartäthet, t.ex. genom utlokaliserade utbildningar och bättre möjligheter att utbilda sig på distans. Det förutsätter dock att kvaliteten i utbildningen kan bibehållas.

Vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen

Vidareutbildning av lärare (VAL) vänder sig till yrkesverksamma lärare, förskollärare eller annan pedagogisk personal som behöver komplettera sina tidigare studier för att nå en behörighetsgivande examen.³¹ Alla som söker till VAL får en individuell prövning av tidigare studier och yrkeserfarenhet enligt riktlinjer som de undervisande lärosätena tillsammans har tagit fram. Åren 2014–2018 har 257 personer antagits till VAL för förskollärare, varav 215 personer har tagit en förskollärarexamen.³² Det ger en genomsnittlig genomströmning på 84 procent, vilket är högre än för övriga lärarkategorier.

Pedagogisk personal som har medverkat i undervisning i förskolan i minst åtta år kan inom VAL läsa en utbildning på 30 högskolepoäng inom den utbildningsvetenskapliga kärnan för att nå en behörighets-

³⁰ Sveriges Kommuner och Regioner (2019a).

³¹ Förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskollärarexamen.

³² Uppgifter från nationell samordnad för VAL, mottogs via e-post 2020-04-07.

givande examen. Ett krav för att bli antagen är att den sökande genom tidigare studier eller arbetslivserfarenhet har förkunskaper som motsvarar 120 högskolepoäng inom det förskolepedagogiska området. För att ge fler som arbetar i förskolan möjlighet att studera inom VAL ändrades behörighetskraven i april 2020.³³ Nu finns även möjlighet för pedagogisk personal som har arbetat med undervisning i förskolan i mindre än åtta år att studera upp till 90 högskolepoäng inom utbildningsvetenskaplig kärna eller kurser från det förskolepedagogiska området inom VAL. Förändringarna innebär att även barnskötare som har arbetat i förskolan i många år och utfört kvalificerade arbetsuppgifter ska kunna få sin kompetens validerad för behörighet.

Utländska lärares vidareutbildning

Den kompletterande utbildningen *Utländska lärares vidareutbildning* (ULV) har funnits sedan 2007 och syftar till att ta tillvara kompetensen hos personer med utländsk lärar- eller förskollärarexamen och ge ökade möjligheter till anställning i svensk skola eller förskola. Behörighetskrav för utbildningen är en avslutad utländsk lärar- eller förskollärarexamen på högskolenivå eller eftergymnasial nivå samt tillräckliga kunskaper i svenska språket. Sedan 2007 har lärosätena utfärdat 569 examina med inriktning mot förskolan inom ULV.³⁴

För att ytterligare underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbetslivet har ULV-lärosätena tillsammans med Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadens parter utvecklat ett s.k. snabbspår för nyanlända lärare och förskollärare. Snabbspåret är en uppdragsutbildning som kombinerar arbetsplatsförlagt lärande med utbildning i hur den svenska skolan styrs och organiseras, lärarens arbete samt didaktik och lärande. Under utbildningstiden görs en kartläggning av varje deltagares utbildning och yrkeslivserfarenhet som underlag för vidare kompletterande utbildning.

Ett delmål för många av deltagarna i snabbspåret är att antas till ULV, men Arbetsförmedlingens utvärdering från 2017 visar att endast ett fåtal av de som hade deltagit i snabbspåret hade de kunskaper i svenska som krävs för behörighet.³⁵ Enligt uppgifter från Stockholms

³³ Utbildningsdepartementet (2019).

³⁴ Uppgifter från nationell samordnare för ULV, mottogs via e-post 2020-05-26.

³⁵ Arbetsförmedlingen (2017).

universitet som samordnar ULV är det bara ett fåtal dem som har deltagit i snabbspåret, uppskattningsvis ett tiotal personer, som har en utbildning med inriktning mot förskolan. Ungefär hälften av dessa har sökt och antagits till ULV. En förklaring till det låga antalet är att det finns få utbildningar riktade mot förskolan i de länder där deltagarna fått sina utbildningar.

Fler vägar in

Projektet *Fler vägar in* syftar till att skapa fler utbildningsvägar för den som vill bli förskollärare eller lärare. Sju lärosäten har fått regeringens uppdrag att utveckla insatser för att skapa mer effektiva vägar till förskolläraryrket och lärarexamen, bl.a. kortare kurser med flexibla upplägg som senare ska kunna tillgodoräknas i en förskolläraryrket- eller lärarutbildning.³⁶ Uppdraget består även i att utveckla metoder för bedömning och validering av reell kompetens från tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet.

10.4.2 Utbildning till barnskötare

Barn- och fritidsprogrammet

Barnskötare utbildas på gymnasieskolans barn- och fritidsprogram med pedagogisk inriktning. Inriktningen har två yrkesutgångar; barnskötare respektive elevassistent. Utöver de gymnasiegemensamma ämnen läser eleverna kurser inom pedagogik, t.ex. lärande och utveckling, kommunikation och pedagogiskt ledarskap. Inom programmets ram på 2 500 poäng har eleverna möjlighet att välja kurser som leder till grundläggande högskolebehörighet.

Under de senaste åren har intresset för att läsa barn- och fritidsprogrammet ökat och fler elever har lämnat programmets pedagogiska inriktning med examen; läsåret 2018/19 tog drygt 1 200 elever examen från barn- och fritidsprogrammets pedagogiska inriktning. Det är en ökning med cirka 100 elever jämfört med läsåret 2017/18 och med cirka 150 elever jämfört med läsåret 2014/15.³⁷ Men trots en positiv

³⁶ Utbildningsdepartementet (2018).

³⁷ Skolverkets statistik.

utveckling är det för få som tar examen från barn- och fritidsprogrammets pedagogiska inriktning för att kunna möta bristen på barnskötare.

Barn- och fritidsprogrammet har också en relativt stark koppling till högskolestudier, vilket innebär att det är vanligare att elever på barn- och fritidsprogrammet har grundläggande högskolebehörighet och går vidare till högskolestudier än vad gäller de flesta andra yrkesprogram. Bland de elever som tog examen från barn- och fritidsprogrammet 2014 befann sig 20 procent i högskolestudier tre år senare.³⁸

I tabell 10.1 nedan redovisas innehållet i barn- och fritidsprogrammet med inriktning mot pedagogiskt arbete.

Tabell 10.1 Kurser inom barn- och fritidsprogrammet, inriktning pedagogiskt arbete

Ämne	Kurs	Poäng
Gymnasiegemensamma ämnen		600
Engelska	Engelska 5	100
Historia	Historia 1a1	50
Idrott och hälsa	Idrott och hälsa 1	100
Matematik	Matematik 1a	100
Naturkunskap	Naturkunskap 1a1	50
Religionskunskap	Religionskunskap 1	50
Samhällskunskap	Samhällskunskap 1a1	50
Svenska/svenska som andraspråk	Svenska 1/svenska som andraspråk 1	100
Programgemensamma ämnen		700
Hälsa	Hälsopedagogik	100
Naturkunskap	Naturkunskap 1a2	50
Pedagogik	Kommunikation	100
	Lärande och utveckling	100
	Människors miljöer	100
	Pedagogiskt ledarskap	100
Samhällskunskap	Samhällskunskap 1a2	50
Svenska/svenska som andraspråk	Svenska 2/svenska som andraspråk 2	100
Inriktning pedagogiskt arbete		300
Pedagogik	Barns lärande och växande	100
Pedagogiskt arbete	Pedagogiskt arbete	200

³⁸ Skolverket (2019d).

Utöver ämnena i tabellen kan eleverna inom programfördjupningen välja kurser inom pedagogik, pedagogiskt arbete och specialpedagogik eller svenska 3/svenska som andraspråk 3. Det sker fortlöpande revideringar av yrkesutgångarna utifrån hur verkligheten ser ut.

Från och med den 1 juli 2021 kommer inriktningarna pedagogiskt arbete respektive socialt arbete slås samman till den nya inriktningen pedagogiskt och socialt arbete.³⁹ I Gymnasieutredningens betänkande motiveras förslaget med att inriktningarna socialt arbete och pedagogiskt arbete har stora beröringspunkter och att de delvis utbildar mot samma arbetsmarknad.⁴⁰ Ett annat skäl som lyfts i betänkandet är att socialt arbete, som har en relativt liten elevvolym, hamnar i skymdan bakom pedagogiskt arbete och att färre huvudmän därför erbjuder inriktningen socialt arbete.

Skolverket föreslår att den nya inriktningen pedagogiskt och socialt arbete ska innehålla kurserna socialt arbete 1 (100 poäng) och pedagogiskt arbete (200 poäng). Kursen barns lärande och växande (100 poäng) utgår från den nya inriktningen men finns kvar i programfördjupningen. Skolverket bedömer att sammanslagningen av inriktningarna främst får konsekvenser för utbildningsinnehållet inom det sociala området.⁴¹

Barnskötarutbildningar inom kommunal vuxenutbildning

Barnskötarutbildningar inom kommunal vuxenutbildning (komvux) spelar en allt viktigare roll för utbildning av barnskötare. Barn och fritid är den näst största yrkesinriktningen inom komvux med drygt 6 300 elever 2018.⁴² Av dessa var 92 procent kvinnor och 66 procent födda utomlands.

I dag saknas en nationell reglering av vad som ska ingå i en barnskötarutbildning inom komvux. Det innebär att utbildningarna varierar mellan kommuner och olika utförare, både när det gäller omfattning och innehåll.⁴³ Skolverket bedömer att ett mer standardiserat innehåll skulle underlätta för arbetsgivare att förstå vilket yrkeskun-

³⁹ Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2020:37) om ändring i Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2010:38) om kurser för barn- och fritidsprogrammet.

⁴⁰ SOU 2016:77.

⁴¹ Skolverket (2018b).

⁴² Skolverkets statistik.

⁴³ Skolverket (2017), Sveriges Kommuner och Regioner (2019a) och Kommunal (2019).

ande en elev har med sig efter avslutad yrkesutbildning.⁴⁴ För eleverna skulle det innebära att de kan känna sig trygga i att utbildningen består av de kurser som behövs för anställning. Att utbildningarna ser likadana ut runt om i landet underlättar också om en elev behöver flytta och fortsätta sina studier i en annan kommun.

Nationellt yrkespaket för barnskötare

Skolverket har på uppdrag av regeringen tagit fram förslag på sammanhållna yrkesutbildningar som består av en kombination av kurser på gymnasial nivå.⁴⁵ De s.k. yrkespaketen har utarbetats i samråd med de nationella programråden och andra intressenter på arbetsmarknaden och ska motsvara kompetenskraven för olika yrkesområden. Yrkespaketet kan läsas i komvux och på gymnasieskolans introduktionsprogram. Syftet med yrkespaketen är dels att motverka brist på yrkesutbildad arbetskraft, dels att korta steget för inte minst nyanlända att få ett jobb.⁴⁶

Yrkespaketet för barnskötare och elevassistent innehåller kurser från gymnasieskolans barn- och fritidsprogram. Utbildningen består av en gemensam bas som omfattar 900 poäng och en påbyggnad mot barnskötare som omfattar 400 poäng. Yrkespaketet motsvarar ungefär 1,5 års gymnasiestudier. För att uppnå en fullständig gymnasieexamen behöver utbildningen kompletteras med ytterligare kurser, t.ex. samhällskunskap, svenska, svenska som andraspråk eller matematik.

Även om de nationella framtagna yrkespaketen syftar till en standardisering är det upp till huvudmännen att välja om och hur de ska använda paketen. Först 2021 kommer Skolverket att kunna presentera statistik över i vilken utsträckning huvudmännen använder yrkespaketen men indikationerna är att de inte används i förväntad utsträckning.⁴⁷

⁴⁴ Skolverket (2017).

⁴⁵ Skolverket (2017).

⁴⁶ Regeringen (2020).

⁴⁷ Uppgifter som framkommit vid telefonmöte med Skolverket 2020-04-01.

Barnskötarutbildning i kombination med sfi

För att ge fler vuxna en möjlighet att gå en yrkesutbildning inrättades 2016 ett statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning, yrkesvux.⁴⁸ Statsbidraget kan även användas för elever som läser yrkesvux i kombination med svenska för invandrare (sfi) och svenska som andraspråk (sva). För att ytterligare stimulera till utbildningar där språkstudier vävs in i yrkesutbildningen höjs ersättningen till yrkesutbildning som kombineras med sfi eller sva med ytterligare 35 000 kronor per plats. Syftet är att ge bättre förutsättningar för språk- och yrkeslärare att arbeta tillsammans för att snabba på nyanländas etablering på svensk arbetsmarknad.⁴⁹ Det finns i dag ingen statistik över hur många som läser en barnskötarutbildning i kombination med sfi eller sva. Vi vet emellertid att två tredjedelar av de elever som studerar kurser inom barn och fritid har utländsk bakgrund och att en del av dessa sannolikt behöver studier i svenska.⁵⁰

Lokala vidareutbildningar

Flera huvudmän ger stöd till anställda i förskolan för att de ska läsa hela eller delar av en barnskötar- eller förskolläraryt utbildning och därigenom nå behörighet. Sådant stöd kan t.ex. innebära att en viss del av arbetstiden kan användas för studierna, olika former av praktiska arrangemang eller bidrag till kurslitteratur.

Som exempel kan nämnas Stockholms stad som erbjuder både kommunala och enskilda förskolor vikarieersättning när deras anställda studerar till barnskötare eller förskollärare. Ersättningen innebär att den studerande behåller sin ordinarie lön när de studerar en till två dagar per vecka och att förskolan får ersättning för vikariekostnaden.⁵¹

⁴⁸ Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

⁴⁹ Regeringen (2020).

⁵⁰ Skolverkets statistik.

⁵¹ Stockholms stad (2020).

10.5 En samlad bild av rekryterings- och examinationsbehoven

Skolverket bedömer att antalet inskrivna barn i förskolan kommer att fortsätta öka under prognosperioden 2019–2033, men i betydligt långsammare takt.⁵² Det beror framför allt på en mindre befolkningstillväxt. Behovet av pedagogisk personal inom förskolan beräknas därför bara öka svagt under prognosperioden; från drygt 101 000 heltidstjänster 2018 till närmare 103 000 heltidstjänster 2033, vilket innebär en ökning med cirka 1 500 heltidstjänster fram till 2033. Av dessa bedöms 650 heltidstjänster behöva utgöras av förskollärare för att andelen förskollärare ska vara densamma som 2018, dvs. 43 procent.⁵³

Även om behovet av förskollärare inte väntas öka i någon större utsträckning de kommande åren finns det ett stort rekryteringsbehov. Förskolan beräknas ha det största rekryteringsbehovet av samtliga skolformer under prognosperioden. En viktig förklaring är kommande pensionsavgångar, eftersom närmare 40 procent av förskollärarna i dag är 50 år eller äldre. Totalt beräknas rekryteringsbehovet av förskollärare uppgå till drygt 43 000 heltidstjänster fram till 2033, vilket motsvarar ett årligt rekryteringsbehov på närmare 2 900 heltidstjänster.

För att täcka rekryteringsbehovet av förskollärare behöver drygt 49 000 förskollärare examineras under prognosperioden. Det motsvarar en årlig examination på 3 300 förskollärare. Läsåret 2018/19 examinerades 2 700 förskollärare från förskollärarytbildningen. Därtill examineras uppskattningsvis ett hundratal personer varje år från VAL och ULV. Även om alla dessa skulle ta anställning i förskolan är det ändå för få som examineras för att täcka behoven.

Flera av utredningens förslag syftar till att öka inskrivningsgraden i förskolan vilket ytterligare kommer att öka behovet av förskollärare. Vi återkommer till konsekvenserna av våra förslag i kapitel 13.

⁵² Skolverket (2019b).

⁵³ I Skolverkets prognos beräknas andelen förskollärare som andelen av personalen (heltidstjänster) i förskolan som har en förskollärarytlegitimation eller en pedagogisk högskoleexamen. Den senare kategorin antas bli behöriga under prognosperioden.

Högre ambitioner ger en annan prognos

Utgångspunkten för Skolverkets prognos är att andelen personal i förskolan som har en förskollärlig legitimation eller har en pedagogisk högskoleexamen ska ligga kvar på samma nivå 2033 som 2018, dvs. 43 procent.⁵⁴ Det är ur utredningens perspektiv en låg ambitionsnivå på 15 års sikt, i synnerhet eftersom det är så stora regionala skillnader när det gäller förskollärlig täthet. För att alla barn i förskolan kontinuerligt ska få delta i undervisning under ledning av förskollärare bör det finnas minst en förskollärare per barngrupp. Utifrån den ojämna fördelning av förskollärare vi ser över landet i dag kommer det därför att krävas att det nationella genomsnittet ökar.

Skolverket har gjort en alternativ prognosberäkning där andelen förskollärare ökar successivt till 70 procent om 30 år. Det totala rekryteringsbehovet av förskollärare blir då betydligt högre, nästan 64 000 heltidstjänster 2018–2033, vilket motsvarar drygt 4 200 heltidstjänster per år under prognosperioden. För att täcka rekryteringsbehovet av förskollärare behöver 72 000 förskollärare examineras under prognosperioden, vilket innebär en årlig examination av förskollärare på cirka 4 800.

Ett annan variabel som påverkar prognoserna är andelen inskrivna barn i förskolan. Skolverket utgår i sin prognos från att nyttjandegraden ligger kvar på genomsnittet för 2014–2018, dvs. cirka 84 procent. Utredningen har lagt förslag som syftar till att öka deltagandet i förskolan, vilket kommer att påverka prognoserna för såväl det totala personalbehovet som behovet av förskollärare.

10.6 Personalsituationen i förskolor med svåra förutsättningar

I det här avsnittet redogör vi för personalsituationen i förskolor med svåra förutsättningar, dvs. förskolor med en relativt stor andel barn med svag socioekonomisk bakgrund eller en stor andel barn med utländsk bakgrund. Dessutom redovisar vi statistik som utredningen har beställt om förhållandet mellan andelen utbildad personal och andelen barn med utländsk bakgrund i förskolan.

⁵⁴ I Skolverkets prognos beräknas andelen förskollärare som andelen av personalen (heltidstjänster) i förskolan som har en förskollärlig legitimation eller en pedagogisk högskoleexamen. Den senare kategorin antas bli behöriga under prognosperioden.

10.6.1 Det finns färre förskollärare och utbildade barnskötare i förskolor med svåra förutsättningar

Det är väl belagt i forskningen att det finns en pedagogisk segregation i grundskolan, dvs. att lärarkompetensen är lägre i skolor med svåra förutsättningar.⁵⁵ Lärare med lång erfarenhet och mer skicklighet undervisar oftare i mindre utmanande skolmiljöer, vilket innebär att elever med större utmaningar i högre grad får undervisning av mindre välutbildade och mindre erfarna lärare.

När det gäller förskolan finns det inga studier som belägger ett sådant samband. Det finns ett fåtal lokala studier, bl.a. från Stockholm och Malmö, som visar att områden med socioekonomiska utmaningar har en lägre andel förskollärare än socioekonomiskt mer gynnade områden, men det saknas en sammanfattande studie på nationell nivå.⁵⁶

Utredningen har bl.a. att i uppdrag att föreslå åtgärder för att öka tillgången på legitimerade förskollärare och utbildade barnskötare där det behövs för att kunna genomföra uppdraget om en förskola för bättre språkutveckling. För att få en bild av hur personalsituationen ser ut i förskolor där en stor andel barn kan förväntas ha stort behov av språkutveckling i svenska har utredningen tagit fram nationell statistik över fördelningen av förskollärare och utbildade barnskötare i förhållande till andelen barn med utländsk bakgrund. I tabell 10.2 visar vi hur personalens utbildningsbakgrund i genomsnitt ser ut i alla förskolor, samt hur den ser ut i förskolor där minst 50, 70 respektive 90 procent av barnen har utländsk bakgrund. Mönstret är tydligt – på förskolor där en större andel av barnen har utländsk bakgrund, är personalens genomsnittliga utbildningsnivå lägre. Förskolor med många barn med utländsk bakgrund har en lägre andel utbildade förskollärare och en lägre andel personal med gymnasial barnskötarutbildning.

På förskolor där minst 90 procent av barnen har utländsk bakgrund är andelen personal med en förskolläraryrkesexamen mer än 10 procentenheter lägre än rikssnittet. Andelen personal med viss pedagogisk utbildning liksom andelen personal med övrig utbildning är i stället högre. Sammantaget visar statistiken att det på nationell nivå inte sker en kompensatorisk fördelning av den pedagogiska kompetensen i förskolan.

⁵⁵ Se bl.a. SOU 2020:28, Hansson & Gustafsson (2016) och Skolverket (2019c). Med skolor med svåra förutsättningar avses skolor där en relativt stor andel elever har svag socioekonomisk bakgrund eller en stor andel elever med utländsk bakgrund.

⁵⁶ Andersson & Sandberg (2017) och Persson (2012).

Tabell 10.2 Personalens utbildning i förskolor med många barn med utländsk bakgrund (procent)

Andelar av heltidstjänster på förskolor med minst 50, 70 respektive 90 procent barn med utländsk bakgrund

	Alla förskolor	Förskolor med minst 50 procent barn med utländsk bakgrund	Förskolor med minst 70 procent barn med utländsk bakgrund	Förskolor med minst 90 procent barn med utländsk bakgrund
Antal förskolor	9 750	1 509	849	251
Antal heltidstjänster	101 243	18 114	10 364	2 619
Andel med förskollärarexamen	39,5 %	33,0 %	31,0 %	28,5 %
Andel med lärarexamen	1,5 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %
Andel med fritidspedagogexamen	0,5 %	0,5 %	0,5 %	0,5 %
Andel med gymnasial utbildning för arbete med barn	18,5 %	15,5 %	15,0 %	14,0 %
Andel med viss pedagogisk utbildning	8,5 %	13,5 %	15,0 %	16,0 %
Andel med övrig utbildning	31,0 %	35,5 %	37,0 %	38,5 %

Källa: Beställd statistik från SCB, avrundad. Med utländsk bakgrund menar vi att barnet är fött utrikes eller inrikes med två utrikes födda vårdnadshavare.

Meningsfullt men krävande att arbeta i förskolor med svåra förutsättningar

Förskollärare som utredningen har talat med menar att det känns meningsfullt att arbeta i en förskola i ett socioekonomiskt utsatt område men att det kräver fler kollegor, högre lön och mer planeringstid. Vidare är ett närvarande ledarskap från rektor avgörande för att arbetsmiljön ska vara hållbar i en förskola där många barn har stort behov av stöd. Det är en bild som delas av Nationellt centrum för svenska som andraspråk (NC) som genom sitt nationella uppdrag har kontakter med ett stort antal huvudmän, förskolor och förskollärare. Deras erfarenhet är att det behövs mer stöd till personalen på förskolor med svåra förutsättningar för att de ska orka vara kvar i

verksamheten. Den utbildade personalen får ofta vara handledare till kollegor som saknar utbildning, vilket är mycket slitsamt och tar tid från uppdraget. På samma sätt får personal med svenska som modersmål ofta agera språkstöd till kollegor med svagare kunskaper i svenska språket. Det finns sällan tid och resurser avsatta för handledning och det ingår inte i de ordinarie arbetsuppgifterna, vilket medför en orimligt hög arbetsbelastning.

Utredningens samlade bild utifrån de samtal vi har haft med kommuner och andra aktörer i förskolan⁵⁷ är att det största hindret för att rekrytera utbildad personal till förskolor med svåra förutsättningar är att det vid dessa saknas annan utbildad personal. Förskollärare vill ha kollegor att planera och utveckla undervisningen tillsammans med, och ett nära samarbete med utbildade barnskötare som har god kunskap om förskolans uppdrag. För att åstadkomma förändring behöver huvudmännen rekrytera hela arbetslag eller erbjuda förskollärare goda villkor för att därefter kunna rekrytera fler.

10.6.2 Bristande språkkunskaper hos förskolepersonalen är en utmaning

Många av de kommuner och aktörer som utredningen har varit i kontakt med⁵⁸ vittnar om att bristande språkkunskaper i svenska hos förskolepersonalen är ett stort problem i många förskolor. Det uppges vara svårt att rekrytera personal med goda kunskaper i svenska till förskolan, i synnerhet till de förskolor där det finns en stor andel flerspråkiga barn. En anledning till det är att utbildade förskollärare och barnskötare med goda kunskaper i svenska ofta söker sig till förskolor i resursstarka områden. En annan anledning kan vara att förskolepersonal ofta önskar arbeta i det område där de bor och att boendesegregationen gör att förskolorna i dessa områden får en hög andel flerspråkig personal.

Bristande kunskaper i svenska är vanligast förekommande hos den personal som saknar utbildning för arbete med barn, men det förekommer även att barnskötare med slutförd barnskötarutbildning har för svaga kunskaper i svenska för att kunna utveckla barnens språk. Det tycks vara ett särskilt stort problem att barnskötare som har genomgått en barnskötarutbildning inom komvux saknar tillräckliga

⁵⁷ Vi redovisar dessa i kapitel 2.

⁵⁸ Vi redovisar dessa i kapitel 2.

kunskaper i svenska, men också att de har otillräckliga kunskaper om förskolans uppdrag och frågor som demokrati och genus. Utredningen har även fått signaler om att det förekommer att förskollärare med förskollärarexamen har bristande kunskaper i svenska.

Samtidigt betonar många av de aktörer som utredningen har talat med att flerspråkigheten är en tillgång och att flerspråkig personal är värdefull som pedagogisk resurs och som brobyggare till familjer och barn. Det är dock viktigt att den flerspråkiga personalen har pedagogisk utbildning och vid sidan om sitt modersmål också har ett utvecklat svenskt språk.

10.7 Exempel på insatser som kan stärka kvaliteten i förskolor med svåra förutsättningar

Alla barn i förskolan ska ha rätt till en likvärdig utbildning oavsett var i landet de bor eller i vilken förskola de går.⁵⁹ I skollagens inledande bestämmelser anges följande:

I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.⁶⁰

För att åstadkomma detta ska kommuner fördela resurser till utbildningen inom skolväsendet, där förskolan ingår, efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.⁶¹

Lagstiftningen är således tydlig med att resurser, oavsett om det avser ekonomiska eller personella resurser, ska fördelas med beaktande av barns och elevers behov. I detta avsnitt redogör vi för kommunala och statliga insatser som syftar till att stärka kvaliteten i förskolor och skolor med svåra förutsättningar, dvs. förskolor med en relativt stor andel barn med svag socioekonomisk bakgrund eller en stor andel barn med utländsk bakgrund.

⁵⁹ 1 kap. 9 § skollagen (2010:800).

⁶⁰ 1 kap. 4 § skollagen (2010:800).

⁶¹ 2 kap. 8 b § skollagen (2010:800).

10.7.1 En kompensatorisk resursfördelning

Det är huvudmännen som är arbetsgivare för personalen i förskolan och som har det främsta ansvaret för att rekrytera förskollärare och barnskötare till förskolor, men det kan vara svårare att rekrytera i områden med socioekonomiska utmaningar. Många kommuner saknar strategier för en kompensatorisk resursfördelning och de ekonomiska förutsättningarna skiljer sig mycket åt.

Förskolan finansieras huvudsakligen via kommunernas budget. Kommunerna bestämmer alltså själva hur mycket resurser som ska läggas på förskolan i relation till andra utgiftsområden, liksom hur skolans resurser ska fördelas mellan olika skolformer. Det innebär att de enskilda förskolornas förutsättningar kan skilja sig avsevärt åt beroende på kommunens ekonomiska situation och prioriteringar.

Ett sätt att illustrera detta är att titta på vilka kostnader kommunerna har för varje förskolebarn. År 2018 var den genomsnittliga kostnaden per inskrivet barn i förskolan drygt 150 000 kronor, men kostnaderna mellan olika kommuner varierade mellan 124 000 kronor och 204 000 kronor.⁶² Denna variation kan endast till viss del förklaras av strukturella faktorer, t.ex. andelen i befolkningen med kort utbildningsbakgrund, hur tät respektive gles befolkad kommunen är eller andelen barn i förskolan med annat modersmål än svenska. Det framgår av analysen i Skolverkets rapport *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov*.⁶³ Inte heller tycks faktorer som föräldrars utbildningsnivå och andelen barn födda utomlands kunna förklara skillnaderna, vilket indikerar att de inte är en effekt av en kompensatorisk resurstilldelning.

Skolverkets bedömning är att de resurser som avsätts till förskolan inte främst grundas på en bedömning av förskolans förutsättningar utan snarare kan förklaras av kommunernas prioriteringar och ambitionsnivå eller tidigare budgethistorik.

Kommunerna ansvarar även för hur resurserna fördelas mellan förskolor inom kommunen. I skollagen anges att kommuner ska fördela resurser till förskolan efter barnens olika förutsättningar och behov.⁶⁴ I förskolans läroplan förtydligas det att förskolans verksamhet inte ska utformas på samma sätt överallt och att förskolans resurser

⁶² Skolverkets statistik.

⁶³ Skolverket (2009b).

⁶⁴ 2 kap. 8 b § skollagen (2010:800).

inte ska fördelas lika. Trots det är det mindre än hälften av kommunerna som har en socioekonomisk resursfördelning till förskolan.⁶⁵ Det är överlag vanligare att kommuner har en socioekonomisk fördelningsmodell till grundskolor än till förskolor. Det kan, enligt Skolinspektionen, förklaras av att det anses lättare att följa upp resultat och resursfördelningens effekter i grundskolan.

I jämförelse med grundskolan omfördelas även en lägre andel av resurserna till förskolan – i de flesta kommuner mindre än 5 procent. Det är vanligare med socioekonomiska fördelningsmodeller i större städer och i kommuner där utlandsfödda och svenskfödda i högre utsträckning bor i olika bostadsområden.⁶⁶

Vi har tidigare konstaterat att förskollärare vill ha fler kollegor, mer planeringstid eller högre lön för att söka sig till en förskola med svåra förutsättningar, eftersom det kräver en större arbetsinsats. Dessa förskolor behöver alltså en ekonomisk fördel i relation till andra förskolor för att kunna rekrytera utbildade förskollärare och öka personaltätheten. Utredningen bedömer att fler kommuner bör analysera sitt behov av en kompensatorisk resursfördelningsmodell som kan utjämna skillnader i förskolors möjligheter att rekrytera behörig personal. Statsbidrag som riktas till förskolan bör också viktas socioekonomiskt.

10.7.2 Statliga insatser

Även om huvudmännen har det yttersta ansvaret för att rekrytera förskollärare och barnskötare till de förskolor där de bäst behövs kan statliga satsningar ha betydelse för huvudmännens förutsättningar. Regeringen har tagit initiativ till flera insatser som kan bidra till att stärka likvärdigheten mellan förskolor och skolor och därigenom motivera lärare och förskollärare att söka sig till, eller stanna kvar på, förskolor och skolor med svåra förutsättningar. Det gäller t.ex. regeringsuppdragen *Samverkan för bästa skola*⁶⁷ och *Insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever*⁶⁸ som syftar till att förbättra elevernas resultat och öka likvärdigheten inom och mellan förskolor och skolor i Sverige. Det gäller även de olika statsbidrag som har inrättats

⁶⁵ Skolinspektionen (2016) och Sveriges Kommuner och Regioner (2018b).

⁶⁶ Skolinspektionen (2016).

⁶⁷ Utbildningsdepartementet (2015b).

⁶⁸ Utbildningsdepartementet (2015c).

för karriärsteg för lärare (vi återkommer till dessa i avsnitt 10.7.3). Statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling i förskoleklass och grundskola som fördelas till huvudmännen med hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund är ett annat exempel på hur staten kan styra resurser till skolor med svåra förutsättningar.⁶⁹ Av dessa insatser är det emellertid endast *Samverkan för bästa skola* som omfattar förskolan; de övriga omfattar enbart grundskolan.

Sedan 2019 kan kommuner söka statsbidrag för insatser som syftar till att stärka språkutvecklingen i förskolan.⁷⁰ Statsbidraget får användas till insatser för att öka deltagandet i förskolan, särskilt för barn som har ett annat dagligt umgängesspråk i hemmet än svenska, särskilda språkutvecklande insatser samt kompetensutveckling av förskolepersonal i språkutvecklande arbetssätt i svenska. Det finns ännu ingen utvärdering av hur medlen i statsbidraget har använts.

Samverkan för bästa förskola

Inom uppdraget *Samverkan för bästa skola* riktar Skolverket insatser till förskolor och skolor som har låga kunskapsresultat och särskilt svåra förutsättningar. Insatserna bygger på beprövad erfarenhet och sker i samverkan med forskare från olika lärosäten. Skolverket erbjuder under tre år förskolan, skolan eller huvudmannen stöd i arbetet med skolutveckling. Urvalet av förskolor och skolor (med både offentlig respektive enskild huvudman) gör Skolverket utifrån underlag från Skolinspektionen och statistik över personalens utbildningsnivå och barnens familjebakgrund. Fram till och med februari 2019 hade Skolverket samverkat med 92 huvudmän, 252 skolenheter och 56 förskoleenheter inom *Samverkan för bästa skola*.⁷¹

Skolverket bedömer att dessa insatser har haft positiva effekter och kan skapa incitament för förskollärare och barnskötare att söka sig till, eller stanna kvar längre, på förskolor med svåra förutsättningar. *Samverkan för bästa skola* har bl.a. medfört att det systematiska kvalitetsarbetet och det pedagogiska ledarskapet har stärkts hos huvudmännen och att det kollegiala lärandet i syfte att utveckla undervisningens kvalitet har stärkts.⁷²

⁶⁹ Förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

⁷⁰ Förordningen (2019:558) om statsbidrag för bättre språkutveckling i förskolan.

⁷¹ Skolverket (2019a).

⁷² Skolverket (2018c) och Skolverket (2019a).

10.7.3 Karriärsteg för lärare

Ett statsbidrag för inrättande av karriärsteg för lärare infördes 2013 för lärare i samtliga skolformer förutom förskolan. Syftet med statsbidraget var bl.a. att genom höjda löner premiera de bästa lärarna så att fler skickliga lärare skulle stanna kvar i yrket.⁷³ Statsbidraget omfattar de två karriärstegen förstelärare och lektor. För att utses till förstelärare krävs att läraren är legitimerad, kan redovisa minst fyra års väl vitsordat arbete med undervisning, har visat god förmåga att förbättra elevernas studieresultat och ett starkt intresse för att utveckla undervisningen samt av huvudmannen bedöms som särskilt kvalificerad för undervisning och uppgifter som hör till undervisningen. För att utses till lektor krävs att läraren, förutom att vara legitimerad, även har avlagt en examen på forskarnivå samt under minst fyra års tjänstgöring som lärare inom skolväsendet visat pedagogisk skicklighet.⁷⁴

Det är huvudmännen som avgör vilka lärare som uppfyller kvalifikationerna och som får ta del av löneökningar om minst 5 000 kronor i månaden för förstelärare och minst 10 000 kronor i månaden för lektorer. Läsåret 2018/19 fanns det 13 700 tjänstgörande förstelärare och 230 lektorer i skolväsendet.⁷⁵

År 2014 beslutade regeringen att införa ett extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg i utanförskapsområden.⁷⁶ Bidraget syftade till att stärka utvecklingen i skolor som ligger i särskilt utpekade områden, vilka anges i en bilaga till förordningen.

Ett tredje statsbidrag inrättades 2016 för att ge skolor med särskilt svåra förutsättningar möjlighet att anställa eller täcka lönekostnader för särskilt yrkesskickliga skolledare eller förstelärare och lektorer.⁷⁷ Det är skolhuvudmän som genomför insatser i enlighet med särskilda överenskommelser inom ramen för *Samverkan för bästa skola* eller *Insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever* som får ta del av statsbidraget.

⁷³ Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 16, avsnitt 3.2.2.

⁷⁴ Förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

⁷⁵ Skolverkets statistik.

⁷⁶ Förordningen (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.

⁷⁷ Förordningen (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända.

Karriärstegsreformen har varit föremål för forskning och det har gjorts flera granskningar av hur den har genomförts och fungerar.⁷⁸ Sammantaget visar granskningarna att karriärstegsreformen har uppnått sitt syfte såtillvida att den har bidragit till ökad lönespridning och till viss del även till ökade möjligheter för lärarna att utvecklas inom yrket. En studie från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) visar att skolor med förstelärare har lägre personalomsättning, även bland de lärare som inte har befordrats, och att skolorna får fler erfarna och behöriga lärare jämfört med skolor som inte har infört förstelärartjänster. IFAU bedömer därför att karriärstegsreformen har bidragit till att göra arbetet som lärare mer attraktivt och till att förbättra kvaliteten i skolan.⁷⁹

Den inledande karriärstegsreformen nådde i lägre grad skolor med svåra förutsättningar

Statskontorets uppföljning av karriärstegsreformen visar att relativt få huvudmän har prioriterat skolor med svaga skolresultat vid fördelningen av karriärtjänster.⁸⁰ Den viktigaste principen vid fördelning av tjänsterna har varit att de skickligaste lärarna ska premieras oavsett var de finns i verksamheten. Statskontoret bedömer att det därmed finns en risk att fördelningen av karriärtjänster har förstärkt de skillnader som redan finns mellan skolor, eftersom de skickligaste lärarna ofta tenderar att söka sig till skolor med studiemotiverade elever och goda resultat.

När det gäller statsbidraget för karriärsteg i utanförskapsområden menar Statskontoret att det är tveksamt om det har bidragit till att uppnå syftet att stärka skolor med svåra förutsättningar. Statskontoret bedömer att de faktorer som styr urvalet av skolor inte har varit tillräckligt träffsäkra. Exempelvis har skolor som ligger utanför de utpekade områdena inte kunnat ta del av satsningen även om de har haft mycket stora behov.

⁷⁸ Riksrevisionen (2017), Statskontoret (2015), Statskontoret (2016) och Statskontoret (2017).

⁷⁹ Grönqvist m.fl. (2020).

⁸⁰ Statskontoret (2015), Statskontoret (2016) och Statskontoret (2017).

Karriärstegsreformen omfattar inte förskolan

Karriärstegsreformen omfattar lärare i samtliga skolformer utom förskolan. Det har kritiserats av flera aktörer, däribland Diskrimineringsombudsmannen, SKR och Lärarförbundet.⁸¹ Att förskollärare lämnas utan lönesatsningar riskerar att leda till att förskolan framstår som en mindre attraktiv skolform ur karriärsynpunkt.

Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner hade till uppdrag att föreslå förändringar av gällande regelverk för karriärvägsreformen.⁸² I sitt slutbetänkande föreslår utredningen att statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare på sikt även bör omfatta förskollärare och kunna lämnas till den som är huvudman för förskolan. Förslaget motiveras enligt följande:

Förskolan har ett viktigt uppdrag: den ska lägga grunden för det lärande som fortsätter resten av livet och den ska stimulera barns utveckling och lärande. För att förskolan ska fylla detta viktiga uppdrag är det viktigt att kunna stärka lärarprofessionen även där så att skickliga förskollärare utvecklas och uppmuntras till karriär utan att lämna undervisningen, på samma sätt som gäller för lärare i övriga skolväsendet. För att undervisa i förskolan krävs legitimation och behörighet. Förskollärare har ett yrkesansvar och är professionsbärare i samma utsträckning som andra lärare inom skolväsendet. Utredningen har därför gjort bedömningen att även förskollärarna ska ingå i professionsprogrammet och ges möjlighet till kompetenserkännande. Utredningen anser att även de förskollärare som verkar i förskolan på sikt bör kunna omfattas av satsningen statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

Det har genomförts ett flertal lokala initiativ om att inrätta förste förskollärartjänster för att utveckla fler karriärvägar för förskollärare. Dessa initiativ är dock inte finansierade av statsbidrag. Exempelvis har Malmö stad anställt 120 förste förskollärare med uppdraget att stärka och samordna det pedagogiska utvecklingsarbetet på förskolorna. Förste förskollärarna ska tillbringa 60 procent av sin tid i barngrupp, och rektor beslutar hur tiden fördelas mellan enheterna för att åstadkomma likvärdighet i det pedagogiska arbetet. Linköpings kommun som har inrättat 50 förste förskollärartjänster som bl.a. har till uppgift att handleda och stödja kollegor för att utveckla en hög och likvärdig kvalitet i verksamheten samt leda processer som utvecklar det kollegiala lärandet.

⁸¹ Prop. 2012/13:136.

⁸² SOU 2018:17.

Ett nytt samlat statsbidrag för karriärsteg för lärare har införts

För att förenkla systemet med karriärtjänster har regeringen beslutat om ett nytt samlat statsbidrag för karriärsteg för lärare som börjar gälla från och med höstterminen 2020.⁸³ Syftet med reformen är bl.a. att statsbidraget i större utsträckning ska komma skolor och huvudmän med stora behov till del.⁸⁴ I likhet med tidigare statsbidrag för karriärsteg för lärare ges skolhuvudmän möjlighet att utse särskilt yrkesskickliga lärare till förstelärare och lektorer med en löneökning på 5 000 respektive 10 000 kronor i månaden. En förändring jämfört med tidigare statsbidrag är att medel inte längre riktas till skolor som ligger i utanförskapsområden. I stället viktas en del av statsbidraget socioekonomiskt för att nå skolor som har särskilt svåra förutsättningar med beaktande av elevernas socioekonomiska bakgrund, oavsett var skolorna ligger. På dessa skolor kommer förstelärare och lektorer att kunna få en löneökning med 10 000 respektive 15 000 kronor i månaden. Det nya bidraget uppgår till 1 852 miljoner kronor per år, varav 410 miljoner kronor beräknas gå till skolor med särskilt svåra förutsättningar. Inte heller detta statsbidrag omfattar förskolan.

10.8 Utredningens förslag och bedömningar

I det här avsnittet presenterar vi våra förslag och bedömningar när det gäller att öka tillgången på utbildade förskollärare och barnskötare där det bäst behövs.

10.8.1 Förskolan behöver organiseras så att yrkesgruppernas kompetens tas tillvara

Utredningens bedömning: Det är av stor betydelse att arbetet vid förskolan organiseras så att de olika yrkesgruppernas kompetenser tas till vara.

Som vi har redogjort för i avsnitt 10.3 är kompetensförsörjningen en stor utmaning för förskolan. Tillgången på förskollärare och barnskötare är ojämnt fördelad över landet, och på vissa platser är bristen

⁸³ Förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

⁸⁴ Regeringen (2019).

på utbildad personal så omfattande att förskolor kan få svårt att genomföra läroplanens uppdrag. Om kvaliteten i förskolan ska kunna bibehållas, eller öka, behöver den kompetens som finns värdesättas och användas effektivt i verksamheten.

Enligt vad utredningen har erfarit är det inte ovanligt att förskolor organiserar sin verksamhet så att alla i personalgruppen gör ungefär samma arbetsuppgifter, oavsett personalens utbildningsnivå. Det kan innebära att förskollärare, som enligt läroplanen ska vara ansvariga för att planera och bedriva undervisningen i förskolan, ägnar arbetstid åt praktiska göromål som t.ex. administration, städning och vaktmästeri. Det är enligt utredningens mening inte ett effektivt sätt att använda den kompetens som finns i förskolan. Mot bakgrund av den brist på förskollärare som finns i många kommuner är det angeläget att huvudmännen utvecklar en arbetsorganisation som tar tillvara på den kompetens som finns och säkrar att den kommer barnen till del.

Även barnskötare med barnskötarutbildning är en viktig resurs i förskolan. Barnskötarens ansvar är enligt förskolans läroplan att medverka till att främja barns utveckling och lärande i undervisningen likväl som i utbildningen som helhet. I förskolan ska barnskötare bidra till att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet samt att utbildningen är trygg, lärorik och rolig för alla barn. Att barnen trivs och är trygga i förskolan är grundläggande för en verksamhet av hög kvalitet.

I dag finns det tendenser till att barnskötaryrket ses som ett enkelt jobb där personer som står långt från arbetsmarknaden kan få arbete utan utbildning eller särskilda kunskaper. Det är enligt utredningens mening en oroande utveckling och vi återkommer i detta kapitel med förslag på hur barnskötarnas utbildning och status kan stärkas.

Flera kommuner som utredningen har talat med har beskrivit att de har stora svårigheter att rekrytera förskollärare och utbildade barnskötare. De har därför sett ett behov av att utveckla nya yrkeskategorier med lägre krav på utbildning som kan avlasta förskollärare och barnskötare med t.ex. administrativa arbetsuppgifter, städning, köksuppgifter och vaktmästeri. En sådan utveckling kan enligt utredningen vara problematisk om den innebär att ambitionerna sänks när det gäller att öka andelen utbildad personal i förskolan. Samtidigt kan en tydligare ansvarsfördelning mellan olika yrkeskategorier bidra till att förskollärare och barnskötare får mer tid att bedriva och medverka i undervisningen, så att barnen får ta del av en utbildning av hög kvalitet. För de som arbetar i förskolan utan relevant utbildning

bör möjligheten till fortbildning som leder fram till en barnskötartutbildning vara goda.

Utredningen vill framhålla vikten av en organisation som stärker förskollärare och barnskötare i deras yrkesroller och ger barnen en så lärorik och trygg verksamhet som möjligt. En tydligare ansvarsfördelning mellan förskollärare, barnskötare och övrig personal i förskolan skulle sannolikt bidra till att förskolläraryrket respektive barnskötaryrket upplevs som mer utvecklande och attraktivt, vilket är gynnsamt för rekryteringen på längre sikt.

Avslutningsvis är det viktigt att betona att det är huvudmännen som har ansvar för att förskolans utbildning håller en hög kvalitet och erbjuder en trygg omsorg för barnen. För att uppnå detta är det av stor vikt att huvudmännen kontinuerligt ser över vilka kompetens- och utbildningskrav som ställs vid rekrytering av personal till förskolan. En stor andel utbildad personal kan innebära att kraven ökar på befintlig personal att handleda och lära upp nya kollegor som saknar relevanta kunskaper. Även om bristen på utbildad personal är en stor utmaning, menar utredningen att arbetsgivarna kan bidra till att vända utvecklingen genom att synliggöra och uppmärksamma förskolans yrkesgrupper.

10.8.2 Det behövs fler förskollärare där behoven är störst

Utredningens bedömning: Andelen förskollärare i personalen måste öka vid förskoleenheter som har särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska bakgrund. Detta bör ske genom att karriärstegsreformen utvidgas så att den även omfattar förskollärare vid berörda förskoleenheter.

Som utredningen har konstaterat (se avsnitt 10.3.1) finns det i dagsläget en stor brist på förskollärare. Det har också kommit fram att denna brist i många fall kan vara särskilt stor när det gäller förskolor som har särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska bakgrund. Det handlar t.ex. om förskolor i områden med socioekonomiska utmaningar där barn lever under svåra ekonomiska eller sociala förhållanden. Det kan också handla om förskolor som har många nyanlända barn respektive många barn som har ett annat modersmål än svenska.

Detta är enligt utredningens mening ett stort problem, eftersom barn vid dessa förskolor ofta har ett särskilt stort behov av undervisning som utförs av kompetenta förskollärare, med särskilt fokus på språkutveckling i svenska. Vi bedömer därför att det är angeläget att åtgärder vidtas för att dels ge huvudmän, såväl enskilda som offentliga, incitament att öka andelen behöriga förskollärare vid sådana förskolor, dels uppmuntra fler behöriga förskollärare att söka anställning vid enheterna.

Som vi redogjort för i avsnitt 10.7.3 har det tidigare införts karriärtjänster för lärare, vilket innebär att särskilt yrkesskickliga lärare kan få anställning som förstelärare eller lektor, och i samband med det också få ett lönepåslag. Denna reform har, trots vissa inledande svårigheter, medfört att läraryrkets attraktivitet har ökat och att kvaliteten i undervisningen har förbättrats.⁸⁵ Det finns goda grunder för att ett motsvarande införande av karriärtjänster i förskolan skulle ha en positiv inverkan även på förskolläraryrkets attraktivitet och kvaliteten i förskolan. Det är därför utredningens uppfattning att karriärreformen bör utvidgas så att den även omfattar förskollärare.

En så omfattande reform får dock anses ligga utanför utredningens uppdrag. Utredningen anser däremot att ett första steg mot införande av karriärtjänster för förskollärare bör tas i förskolor där behoven av förstärkning när det gäller personalens kompetens är särskilt betydelsefull, dvs. vid förskolor som har särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska bakgrund. Det handlar t.ex. om förskolor där en stor andel av barnen är nyanlända barn enligt vårt förslag till definition i avsnitt 8.3 eller där en stor andel barn har ett annat modersmål än svenska.

⁸⁵ Grönqvist m.fl. (2020).

10.8.3 Det ska införas karriärsteg för förskollärare vid vissa förskolor

Utredningens förslag: Det ska införas en bestämmelse i skollagen (2010:800) om att skolhuvudmän för förskoleenheter som har särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska bakgrund ska sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga förskollärare. Det ska även införas en upplysningsbestämmelse om att regeringen meddelar föreskrifter om statsbidrag som riktar sig till huvudmän för sådana förskoleenheter i syfte att stimulera att dessa inrättar karriärsteget förste förskollärare. Förslaget innebär att ändringar ska göras i 2 kap. 22 § skollagen.

Utredningens bedömning: Statsbidraget bör administreras av Statens skolverk och bör sedan via kommunerna fördelas till huvudmän för förskoleenheter som har särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska bakgrund. Skolverket bör årligen fastställa vilka kommuner som bör komma i fråga för statsbidraget.

Statsbidraget bör endast kunna användas för att anställa förskollärare som uppfyller vissa i en statsbidragsförordning särskilt angivna kvalifikationer som förste förskollärare.

Statsbidrag bör utgå med 170 000 kronor per år inklusive sociala avgifter för en förste förskollärare som arbetar heltid, vilket bör motsvara en löneökning på 10 000 kronor per månad.

Huvudmännen ska sträva efter att inrätta karriärsteg

Utredningen anser att karriärsteg för förskollärare inom förskolan, på samma sätt som tidigare skett när det gäller karriärsteg för lärare, bör ha sin grund i ett s.k. målsättningsstadgande i skollagen. Det ska därför anges i 2 kap. 22 § skollagen att huvudmän för förskoleenheter som har särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska bakgrund ska sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare. Detta ska kompletteras med en upplysningsbestämmelse där det framgår att regeringen meddelar föreskrifter om statsbidrag som riktar sig till huvudmän för sådana förskolor i syfte att stimulera att dessa inrättar karriärsteget första förskollärare. Det

bör betonas att även om målsättningsstadgandet gäller vissa förskoleenheter, så är det inget som hindrar att karriärsteg införs även vid andra förskoleenheter än de som statsbidraget riktas till. Inget hindrar heller att en huvudman för en förskoleenhet som avses inrättar fler förste förskollärartjänster än vad man får statsbidrag för.

Statsbidrag för karriärsteg bör riktas till förskoleenheter med särskilt svåra förutsättningar, oberoende av huvudmannaskap

Möjligheten att inrätta karriärsteget förste förskollärare bör i nuläget begränsas till förskolor där behoven av kompetenta förskollärare är störst. Vårt syfte med reformen är att det ska finnas fler skickliga och erfarna förskollärare vid förskoleenheter där det finns särskilt stora behov av undervisning t.ex. när det gäller språkutveckling i svenska.

Tidigare reformer när det gäller lärare har riktat in sig på skolor i s.k. utanförskapsområden⁸⁶ eller skolenheter av en viss storlek som har särskilt svåra förutsättningar med beaktande av elevernas socioekonomiska bakgrund.⁸⁷ Det statsbidrag vi föreslår ska i första hand fördelas utifrån var det finns barn med särskilt stora behov att möta de mest skickliga förskollärarna. Det är t.ex. barn som lever under utsatta ekonomiska eller sociala förhållanden, nyanlända barn eller barn med annat modersmål än svenska. Bidraget ska alltså baseras på vilka barn som är inskrivna vid förskoleenheten, och inte på i vilket område den ligger. För att åstadkomma detta bör statsbidraget, precis som när det gäller statsbidrag för förstelärare i bl.a. grundskolan, riktas till förskoleenheter som har särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska bakgrund.

Skolverket bör fastställa vilka kommuner som kan komma i fråga för statsbidrag

När det gäller statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare är det Skolverket som fastställer bidragsramar för huvudmännen. Skolverket fastställer också vilka skolenheter som har särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska

⁸⁶ Jfr den numera upphävda förordningen (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.

⁸⁷ Se 17 § förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

bakgrund och därmed har rätt till det högre statsbidraget för förstelärare, vilket motsvarar en löneökning på 10 000 kronor per månad.

Det hade varit önskvärt om Skolverket på samma sätt kunnat fastställa en bidragsram när det gäller statsbidraget för förste förskollärare, där det direkt i bidragsramen framgår vilka förskoleenheter som ska få ta del av statsbidraget och med vilka belopp. I detta syfte har utredningen utarbetat ett förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare. Förslaget innebär att reformen med förste förskollärare genomförs på ett sätt som i tillämpliga delar överensstämmer med den reglering som i dag gäller för förstelärare och lektorer. Det innebär t.ex. att Skolverket i bidragsram ska fastställa vilka huvudmän som ska ha rätt till statsbidrag och med vilka belopp statsbidrag ska utgå. Förordningsförslaget finns i bilaga 3.

Utredningen får emellertid konstatera att en sådan lösning för närvarande inte är möjlig. Det beror på att Skolverket, som är statistikansvarig myndighet för skolväsendet, från den 1 september 2020 inte längre publicerar ny statistik på skolenhetsnivå utan endast på riksnivå. Denna förändring har genomförts som en konsekvens av att Statistiska centralbyrån (SCB) beslutat om en reviderad sekretesspolicy som innebär att uppgifter om fristående skolor omfattas av sekretess.⁸⁸ Skolverket har därmed inte längre möjlighet att fastställa bidragsram utifrån statistik om förskoleenheter.

Mot denna bakgrund har utredningen funnit att statsbidraget i stället bör fördelas av Skolverket på kommunnivå, på det sätt att de kommuner som uppfyller vissa kriterier ska tilldelas en bidragsram motsvarande ett visst antal förste förskollärartjänster. Kommunerna ska därefter i ett nästa steg fördela statsbidraget vidare till den eller de förskoleenheter inom kommunen som har särskilt svåra förutsättningar med hänsyn till barnens socioekonomiska bakgrund. Vidarefördelningen bör ske till förskoleenheter oberoende av huvudmannaskap, dvs. kommunen kan fördela medlen till såväl offentligt som enskilt bedrivna verksamheter. Det bör ankomma på Skolverket att genom uppföljning och utvärdering kontrollera att kommunerna har

⁸⁸ Den förändrade sekretesspolicyen hos Statistiska centralbyrån beslutades under 2019 (Sekretesspolicy 2019-09-11, dnr 2019/3244). Frågan om vissa uppgifter om enskilda huvudmän omfattas av sekretess har också prövats i ett avgörande från Kammarrätten i Göteborg den 16 december 2019, mål nr 6267-19. Högsta förvaltningsdomstolen beslutade den 18 mars 2020, mål nr 6970-19 att inte meddela prövningstillstånd i målet och kammarrättens dom har därmed vunnit laga kraft.

fördelat medlen vidare på ett sätt som är förenligt med syftet med statsbidraget.

När det gäller hur fördelningen av medel ska ske anser utredningen att Skolverket ska fastställa en ny bidragsram för varje bidragsår. Bidragsramen för en kommun bör fastställas baserat på en sammanvägning av tre faktorer, nämligen

1. hur stor andel av det totala antalet barn i åldrarna 3–5 år i Sverige som är folkbokförda i kommunen,
2. hur stor andel av det totala antalet barn i åldrarna 3–5 år i Sverige som har särskilt svåra förutsättningar med hänsyn tagen till deras socioekonomiska bakgrund som är folkbokförda i kommunen,
3. hur stor andel av det totala antalet nyanlända barn i åldrarna 3–5 år i Sverige som är folkbokförda i kommunen (med nyanlända avses barn som omfattas av den definition vi föreslagit i avsnitt 8.3).

För att tillfälliga förändringar i kommunens befolkning inte ska ge omedelbar effekt vid fastställandet av kommunens bidragsram bör antalet barn enligt 1–3 fastställas som ett medeltal av antalet barn under de tre åren som närmast föregått bidragsåret. Det innebär t.ex. att bidragsramen för bidragsåret 2022 ska fastställas utifrån medeltalet av antalet barn i respektive kategori i kommunen under åren 2019, 2020 och 2021.

Statsbidraget för en tjänst som förste förskollärare bör vara 170 000 kronor per år för en förskollärare som arbetar heltid, vilket innebär att lönetillägget för den som anställs som förste förskollärare bör vara 10 000 kronor per månad. Statsbidrag ska därför lämnas med lägst 170 000 kronor per kommun, eller med större belopp som är jämt delbart med 170 000 kronor.

Eftersom statsbidrag ska lämnas till de kommuner som har störst behov av det kan det innebära att vissa kommuner vid Skolverkets fastställande av bidragsram inte kommer att tilldelas något statsbidrag alls. Eftersom en ny bidragsram ska fastställas för varje år kan det vidare innebära att en kommun som fått statsbidrag ett år på grund av ändrad befolkningssammansättning inte kommer att få statsbidrag året därefter.

Utredningen har utarbetat ett förslag till hur en sådan statsbidragsförordning skulle kunna utformas. Förordningsförslaget finns i bilaga 4.

10.8.4 En förste förskollärare bör uppfylla vissa kvalifikationer

Utredningens bedömning: För att en förskollärare ska kunna anställas som förste förskollärare bör följande kriterier vara uppfyllda. Förskolläraren bör

- ha en legitimation enligt 2 kap. 16 § skollagen (2010:800) eller enligt 27 kap. 4 § skollagen,
- genom dokumentation kunna redovisa minst fyra års väl vitsordat arbete med undervisning inom ramen för en eller flera anställningar inom förskolan,
- ha dokumenterat goda kunskaper när det gäller barns språkutveckling eller andraspråksutveckling, eller visat ett starkt intresse för att utveckla undervisningen, och
- i övrigt av huvudmannen bedömas som särskilt kvalificerad för undervisning och uppgifter som hör till undervisningen.

Det bör vara huvudmannen för förskoleenheten som avgör vilka förskollärare som uppfyller kvalifikationerna för att anställas som förste förskollärare.

Den förste förskollärarens arbetsuppgifter bör huvudsakligen bestå av undervisning och uppgifter som hör till undervisningen.

Kvalifikationer

Införande av karriärsteg innebär dels en möjlighet att premiera yrkeskickliga förskollärare, dels en möjlighet att öka attraktiviteten för yrket. Samtidigt ökar incitamenten för förskollärare att söka anställning vid de förskolor som har särskilt stora behov av förskollärare.

Det är av avgörande betydelse att de förskollärare som anställs som förste förskollärare hör till de främsta förskollärarna. Endast förskollärare som uppfyller vissa kvalifikationer bör komma i fråga.

Inom regeringskansliet pågår ett arbete med att ta fram ett professionsprogram för lärare och förskollärare. Det är viktigt att det förslag vi lämnar anpassas till detta program när det är färdigt.

Legitimation

Ett första villkor för att anställas som förste förskollärare bör vara att förskolläraren har en legitimation; endast förskollärare som har legitimation bör kunna komma i fråga för anställning som förste förskollärare.

Dokumenterad erfarenhet

En förutsättning för att kunna bedöma en förskollärares skicklighet är att hon eller han har varit yrkesverksam som förskollärare i ett antal år. Denna period bör vara fyra år, på samma sätt som gäller för förstelärare. Erfarenheten bör vidare avse undervisning och vara väl vitsordad, genom intyg från nuvarande eller tidigare arbetsgivare. Den erfarenhet som vitsordas ska avse arbete med undervisning inom förskolan.

Ytterligare kvalifikationer

Utöver kravet på fyra års väl vitsordad yrkesverksamhet är det angeläget att den som anställs som förste förskollärare även har andra kvalifikationer som gör honom eller henne särskilt lämpad för anställningen. Med hänsyn till att karriärstegen införs för förskolor med särskilda behov när det gäller t.ex. språkutveckling i svenska kan det vara särskilt meriterande att den som anställs har dokumenterat goda kunskaper när det gäller barns språkutveckling eller andraspråkutveckling. Erfarenheter när det gäller flerspråkig språkutveckling bör också vara meriterande. Detta kan t.ex. innebära att den sökande kan visa väl vitsordad yrkeserfarenhet som särskilt rör språkutveckling eller andraspråkutveckling, eller att den sökande inom eller efter examen har genomgått särskild utbildning på området.

En förste förskollärares arbetsuppgifter ska huvudsakligen bestå av undervisning och uppgifter som hör till undervisningen. Samtidigt kan det vara så att en förste förskollärare därutöver kan komma att bistå rektor och ansvara för att utforma och faktiskt genomföra det pedagogiska arbetet vid förskoleenheten, t.ex. genom att inspirera eller handleda annan personal. Sökande som har visat särskild fallenhet eller ett starkt intresse för att utveckla undervisningen bör därför

också kunna komma i fråga för anställning som förste förskollärare. Som exempel kan nämnas förskollärare som deltagit i eller lett projekt om verksamhetsutveckling eller genomgått särskild utbildning som bedöms vara av nytta för att utveckla undervisningen vid förskolan. Ett annat exempel är att den sökande genomgått utbildning i specialpedagogik.

Huvudmannens bedömning

Slutligen bör, som gäller för förstelärare, den sökande även i övrigt av huvudmannen bedömas som särskilt kvalificerad för undervisning och uppgifter som hör till undervisningen. Huvudmannen bör alltså göra en helhetsbedömning av om den sökande har de kvalifikationer som krävs för att som förste förskollärare bedriva undervisning vid den aktuella förskoleenheten.

Bedömningen bör göras lokalt

Det är redan i dag huvudmannen som ansvarar för förskollärares prestationer och yrkesutveckling. Huvudmannen har överblick över sin personal och kan synliggöra och belöna de förskollärare som uppvisar särskild yrkesskicklighet i den dagliga verksamheten, t.ex. genom att utse dem till förste förskollärare eller genom att direkt rekrytera kompetenta personer till sådana tjänster. Huvudmannen har ett egenintresse i att behålla och tillvarata den särskilda kompetens som särskilt yrkesskickliga förskollärare besitter. Bedömningen av vilka förskollärare som besitter den särskilda kompetens och de erfarenheter som krävs för att någon ska anställas som förste förskollärare bör därför ankomma på huvudmannen, och även initiativet att anställa någon som förste förskollärare ska komma från huvudmannen.

När det gäller provningen av vilka förskollärare som ska komma i fråga är det rimligt att huvudmannen konsulterar förskoleenhetens rektor, som är närmast verksamheten. Det bör i många fall vara rektorn som är bäst lämpad att uttala sig om förskollärarens prestationer och också avgöra om en person har sådan särskild yrkesskicklighet som bör komma i fråga för att anställa någon som förste förskollärare. Om huvudmannen vill anställa en extern sökande direkt till en tjänst som förste förskollärare bör intyg och referenstagande från tidigare

arbetsplatser på motsvarande sätt användas som underlag för beslutet. Exakt hur anställningsförfarandet sker bör det dock ankomma på den aktuella huvudmannen att fastställa.

10.8.5 En enhetlig utbildning till barnskötare

Utredningens förslag: Det ska införas ett enhetligt innehåll för utbildning till barnskötare som ska gälla inom såväl gymnasieskolans barn- och fritidsprogram som motsvarande utbildningar inom kommunal vuxenutbildning.

Utredningens bedömning: Regeringen bör ge Statens skolverk i uppdrag att se över utbildningar till barnskötare inom gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning i syfte att de ska få ett enhetligt innehåll. En utgångspunkt vid denna översyn bör vara att lägstanivån för alla barnskötarutbildningar ska vara krav på godkända betyg i de yrkesämnen som ingår i barn- och fritidsprogrammet med pedagogisk inriktning samt svenska 1 eller svenska som andraspråk 1. Översynen bör även avse utbildningarnas innehåll och kvalitet.

Som vi har redogjort för i avsnitt 10.4 är utbildningsvägarna till barnskötare dels gymnasieskolans barn- och fritidsprogram med pedagogisk inriktning som omfattar 2 500 gymnasiepoäng, dels vuxenutbildning. Den kommunala vuxenutbildningen (komvux) utbildar betydligt fler barnskötare än gymnasieskolan och kommer sannolikt att utgöra den primära rekryteringsbasen för barnskötaryrket i framtiden.

Av den anledningen är det problematiskt att det i dag inte finns någon nationell reglering av vad som ska ingå i en barnskötarutbildning inom komvux. Utbildningarna varierar både när det gäller innehåll och omfattning, vilket innebär att de kunskaper som en barnskötare har med sig efter avslutad utbildning skiljer sig åt. Att en person har genomgått en barnskötarutbildning är därmed inte någon garanti för att personen har genomgått vissa utbildningsmoment eller har förvärvat en viss kompetens.

Vi har i vårt arbete uppmärksammat att det finns tendenser till att se barnskötaryrket som en arbetsmarknadsåtgärd, där olika kortare

och enligt vår mening ibland otillräckliga utbildningsinsatser genomförs för att möjliggöra att arbetslösa slussas in i barnskötaryrket. Det har beskrivits för oss att det förekommer att barnskötare som har genomgått en barnskötarutbildning inom komvux har mycket begränsade kunskaper i svenska och saknar grundläggande kunskaper om förskolans uppdrag och innehåll. Det är olyckligt om barnskötaryrket på detta sätt reduceras till ett instegsarbete där barnskötare utan tillräcklig kompetens får anställning i förskolan.

Mot bakgrund av detta föreslår vi att det ska ställas samma krav när det gäller yrkeskompetens inom alla utbildningar till barnskötare oavsett om utbildningen ges inom gymnasieskolan, komvux, arbetsmarknadsutbildning, folkhögskola eller på något annat sätt.

Det finns alltså enligt utredningens mening behov av att se över innehållet i ovannämnda barnskötarutbildningar. Översynen bör avse dels utbildningarnas omfattning, dels deras innehåll och kvalitet. Det handlar t.ex. om att anpassa utbildningarna till de kunskaper som behövs i barnskötaryrket i dag. Det kan handla om att utbildningen bättre behöver möta behovet av kompetens om barns språkutveckling och andraspråkutveckling. Regeringen bör därför ge Skolverket i uppdrag att se över utbildningarna och vid behov vidta förändringar. Översynen bör genomföras i nära dialog med förskolans arbetsgivare, huvudmän och det nationella programrådet för barn- och fritidsprogrammet.

Vid en sådan översyn anser utredningen att en lägstanivå för alla barnskötarutbildningar bör vara krav på godkända betyg i de yrkesämnen som ingår i barn- och fritidsprogrammet med pedagogisk inriktning (1 300 gymnasiepoäng) samt svenska 1 eller svenska som andraspråk 1 (100 gymnasiepoäng). Det innebär att även yrkespaketet till barnskötare i huvudsak bör innehålla denna omfattning av yrkesämnen samt svenska 1 eller svenska som andraspråk 1. Översynen bör alltså resultera i en översyn även av det nationella yrkespaketet för barnskötare. Vidare kan översynen innebära att förändringar måste göras i den nya inriktningen pedagogiskt och socialt arbete som beslutats och ska träda i kraft den 1 juli 2021.⁸⁹

Med detta förslag uppnås en ökad likformighet för utbildningen, vilket i sin tur stärker och tydliggör barnskötarnas kompetens. Det underlättar såväl för arbetsgivare vid rekrytering som för de förskol-

⁸⁹ Skolverkets föreskrifter (SKOLF5 2020:37) om ändring i Skolverkets föreskrifter (SKOLF5 2010:38) om kurser för barn- och fritidsprogrammet.

lärare som tillsammans med barnskötare ska organisera undervisningen i förskolan. Med en enhetlig utbildning stärks också förutsättningarna att på sikt kunna göra barnskötare till en skyddad yrkestitel, vilket sannolikt skulle bidra till att öka attraktiviteten i barnskötaryrket. En sådan reform behöver dock föregås av en mer omfattande konsekvensanalys.

10.8.6 Allmänna råd om språkkunskaper bör tas fram

Utredningens bedömning: Regeringen bör ge Statens skolverk i uppdrag att ta fram allmänna råd om vilka grundläggande kunskaper personal i förskolan bör ha. Ett sådant uppdrag bör dock föregås av en konsekvensanalys.

Socialstyrelsen har utarbetat allmänna råd (SOSFS 2011:12) som innehåller rekommendationer om vilka grundläggande kunskaper personal som arbetar i socialtjänstens omsorg om äldre bör ha.⁹⁰ Där anges bl.a. att personalen ska ha förmåga att förstå, tala, läsa och skriva svenska. Samma rekommendation återfinns i Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:2) om kunskaper hos personal som ger stöd, service eller omsorg till personer med funktionsnedsättning.⁹¹

Det finns i nuläget inte några motsvarande rekommendationer när det gäller personal som arbetar inom förskolan. Samtidigt har utredningen från olika håll erfarit att det är ett problem att personal inom förskolan, såväl förskollärare och utbildade barnskötare som övrig personal, har bristfälliga språkkunskaper i svenska. Det har i vissa fall beskrivits att personalens bristfälliga kunskaper i svenska innebär att förskoleverksamheten inte erbjuder en tillräckligt hög kvalitet.

Det är utredningens uppfattning att det även på förskoleområdet behöver utarbetas allmänna råd om vilka grundläggande krav som bör uppställas på personal som arbetar i förskolan. Sådana krav skulle t.ex. kunna omfatta krav på språkkunskaper. Redan i dag förekommer det exempel på att kommuner på eget initiativ ställer upp vissa språkrav vid rekrytering av personal. Det kan t.ex. handla om att per-

⁹⁰ Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2011:12) om grundläggande kunskaper hos personal som arbetar i socialtjänstens omsorg om äldre.

⁹¹ Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:2) om kunskaper hos personal som ger stöd, service eller omsorg enligt SoL och LSS till personer med funktionsnedsättning.

sonalen ska ha studerat svenska på viss lägstanivå inom gymnasieskolan, kommunal vuxenutbildning eller sfi.

Samtidigt är det viktigt att inse att det redan i dag är svårt att rekrytera tillräckligt med personal till förskolan; ett allmänt fastställt krav när det gäller språkkunskaper riskerar att försvåra rekryteringen ytterligare. Ett införande av allmänna råd av detta slag måste alltså föregås av en omfattande konsekvensanalys.

Det är utredningens bedömning att regeringen bör ge Skolverket i uppdrag att genomföra denna konsekvensanalys och, om så bedöms lämpligt, att som ett andra steg ta fram allmänna råd.

10.8.7 De centrala personalkategorierna inom förskolan ska framgå i skollagen

Utredningens bedömning: Personalen i förskolan bör i huvudsak bestå av förskollärare och barnskötare.

Utredningens förslag: Skollagen (2010:800) ska förtydligas så att det framgår direkt av lagen att det i undervisningen vid förskolor, utöver förskollärare, får finnas barnskötare och annan personal med utbildning eller erfarenhet som innebär att barnens utveckling och lärande främjas. Med barnskötare avses den som har genomgått utbildning i gymnasieskolan för arbete med barn eller annan motsvarande utbildning.

Förskolans personal bör i huvudsak bestå av förskollärare och barnskötare

I skollagen anges att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva sådan undervisning (2 kap. 13 § skollagen). När det gäller undervisning i förskolan får det dock, utöver förskollärare, finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens utveckling och lärande främjas (2 kap. 14 § skollagen). Bestämmelsen avser bl.a. utbildade barnskötare. Skrivningen ”utbildning eller erfarenhet” kan dock tolkas så att barnskötarutbildning inte är ett krav för arbete i förskolan utan att det kan vara tillräckligt att personalen har annan erfarenhet för att

komma i fråga för anställning; det finns också exempel på att kravet på erfarenhet tolkats väldigt generöst.

Det är enligt vår mening olyckligt om de som arbetar i förskolan saknar formell utbildning för arbetet. Erfarenheter visar att en kombination av förskollärare och barnskötare i förskolans arbetslag är att föredra. Det är därför utredningens uppfattning att de som arbetar i förskolan och ansvarar för eller medverkar i undervisningen bör vara förskollärare eller barnskötare.

Personalgruppen utbildade barnskötare ska lyftas fram i skollagen

Vi har i det föregående (avsnitt 10.8.5) föreslagit att det ska införas en enhetlig barnskötarutbildning, vilket vi på sikt bedömer kommer att innebära att yrket får högre status. Vi anser dock att det även finns skäl att synliggöra barnskötaryrket i den lagstiftning som reglerar förskolan, dvs. skollagen (2010:800). Genom att yrket direkt anges i lagtexten skapas också incitament för huvudmännen att sträva efter att anställa barnskötare i sina verksamheter. För att betona vikten av formell utbildning bör det alltså direkt av lagstiftningen framgå att det i utbildningen i förskolan utöver förskollärare även får finnas barnskötare. Med barnskötare ska avses den som genomgått utbildning i gymnasieskolan för arbete med barn, eller annan motsvarande utbildning. Med annan motsvarande utbildning avses t.ex. utbildning till barnskötare som anordnas inom kommunal vuxenutbildning och som till sitt innehåll motsvarar yrkeskurserna inom gymnasieskolans barn- och fritidsprogram. Även tidigare utbildningar med motsvarande karaktär inom gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning omfattas. Lagstiftningen skulle därmed ge en tydlig anvisning till huvudmännen att anställa personer med barnskötarutbildning hellre än personer utan formell utbildning.

Vi föreslår mot denna bakgrund att en ändring ska göras i 2 kap. 14 § skollagen så att bestämmelsen uttryckligen anger att det i undervisningen i förskolan, utöver förskollärare, även får förekomma barnskötare.

Annan personal i undervisningen

Även om vi anser att personal som bedriver eller medverkar i undervisning i förskolan i första hand bör vara förskollärare eller barnskötare med barnskötarutbildning är vi inte omedvetna om de svårigheter som finns när det gäller tillgång till utbildad personal inom förskolan (se avsnitt 10.3). Det kommer därmed även framöver troligen vara nödvändigt för huvudmännen att i vissa fall anställa personal som varken är förskollärare eller barnskötare med barnskötarutbildning. Det ska därför även fortsättningsvis anges i 2 kap. 14 § skollagen att annan personal med utbildning eller erfarenhet som innebär att barnens utveckling och lärande främjas får delta i undervisningen. Det kan t.ex. handla om bild- musik- eller dramapedagoger eller personer med något särskilt modersmål.⁹² Genom att lyfta fram barnskötare med barnskötarutbildning markeras gruppens särställning i förhållande till annan personal som inte har sådan utbildning.

Det bör i sammanhanget nämnas att vi här talar om arbetsmoment i förskolan som innehåller undervisning. Läroplanen för förskolan⁹³ anger visserligen att undervisningen i förskolan ska utgå från ett innehåll som antingen är planerat eller uppstår spontant eftersom barns utveckling och att lärande sker hela tiden. Det är därmed ofta svårt att i förskolan skilja på vad som är undervisning och vad som tillhör utbildningen i övrigt. När det gäller moment som är klart avskilda från undervisningen kan huvudmannen naturligtvis använda personal som inte uppfyller kraven på utbildning. Det kan t.ex. handla om personal som arbetar med praktiska göromål vid måltider eller i övrigt biträder undervisande personal med liknande uppgifter.

10.8.8 Personalsammansättning bör uppmärksammas vid tillsyn

Utredningens bedömning: Det är viktigt att ansvarig tillsynsmyndighet vid tillsyn av huvudmän för förskolor särskilt kontrollerar att huvudmannen har en personalsammansättning som överensstämmer med det som anges i skollagen (2010:800).

⁹² Jfr prop. 2009/10:165 s. 272.

⁹³ Förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

Skolinspektionen har tillsyn över kommunala förskolor samt över att kommunerna uppfyller sitt tillsynsansvar. En kommun har tillsyn över fristående förskolor vars huvudmän kommunen har godkänt som huvudmän för sådan verksamhet (26 kap. 3 och 4 §§ skollagen). I tillsynsansvaret ligger bl.a. att granska att huvudmännen uppfyller de krav på verksamheten som anges i skollagen och andra författningar.

Tillsynsmyndigheten ska därmed t.ex. granska att huvudmännen uppfyller kraven i 2 kap. 13 och 14 §§ skollagen, dvs. att undervisning ska bedrivas av förskollärare med behörighet att undervisa i förskolan och att det utöver förskollärare även får finnas annan personal. Såsom bestämmelserna är utformade framgår det alltså att det i förskolan måste finnas förskollärare men att dessa kan kompletteras med annan personal. Lagtexten ger därmed inget utrymme för att en huvudman kan bedriva förskola vid en enhet utan att det finns några förskollärare anställda inom verksamheten.

Som vi redogjort för i det föregående (avsnitt 10.3.1) har det dock framkommit att det finns 263 förskolor utan legitimerade förskollärare. Dessa förskolor uppfyller alltså inte skollagens krav på en förskola och kan inte heller anses ge de inskrivna barnen undervisning i enlighet med Lpfö 18.

Utredningen anser mot denna bakgrund att det är viktigt att tillsynsmyndigheterna, dvs. Skolinspektionen respektive kommunerna, i sin tillsyn särskilt uppmärksammar att huvudmännen uppfyller kraven i skollagen när det gäller personal vid förskolor. Förskolor som t.ex. inte uppfyller kraven på att ha förskollärare som ansvarar för undervisningen bör följas upp, t.ex. genom att de föreläggs att förändra personalsituationen.

11 Kartläggning och förslag om kompetensutveckling

11.1 Uppdraget

I det här kapitlet behandlar utredningen uppdraget att öka andelen kvalificerad personal för att barnen ska få en god språkutveckling i svenska. Av direktiven framgår att vi ska

- kartlägga den kompetensutveckling som erbjuds personal i förskolan när det gäller barns språkutveckling i svenska, särskilt andraspråksutveckling i svenska,
- analysera de huvudsakliga orsakerna till att förskolepersonal inte deltar i den kompetensutveckling som erbjuds,
- vid behov föreslå generella eller riktade insatser för personalens kompetensutveckling i språkutveckling i svenska, särskilt andraspråksutveckling i svenska, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

11.2 Personalens kompetens om barns språkutveckling

Ett utvecklat språk är centralt för barns utveckling och lärande. I förskolans läroplan betonas vikten av barns språkutveckling, vilket framgår i följande stycken:

Språk, lärande och identitetsutveckling hänger nära samman. Förskolan ska därför lägga stor vikt vid att stimulera barnens språkutveckling i svenska, genom att uppmuntra och ta tillvara deras nyfikenhet och intresse för att kommunicera på olika sätt. Barnen ska erbjudas en stimulerande miljö där de får förutsättningar att utveckla sitt språk genom att lyssna till högläsning och samtala om litteratur och andra texter.

Barn med annat modersmål än svenska ska ges möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål.

Förskolan ska ge varje barn förutsättningar att utveckla (...) ett nyanserat talspråk och ordförråd samt förmåga att leka med ord, berätta, uttrycka tankar, ställa frågor, argumentera och kommunicera med andra i olika sammanhang och med skilda syften.

Förskollärare ska ansvara för att varje barn (...) utmanas och stimuleras i sin utveckling av språk och kommunikation samt matematik, naturvetenskap och teknik.¹

Var fjärde barn i förskolan har i dag utländsk bakgrund.² Det innebär att en stor del av förskolepersonalen arbetar i barngrupper där ett eller flera barn har annat modersmål än svenska. Det talar för att behovet av kompetens om barns språkutveckling har ökat i förskolan, i synnerhet när det gäller barns andraspråksutveckling i svenska. I detta avsnitt kommer vi att ge en bild av förskolepersonalens förutsättningar att uppfylla målen i läroplanen när det gäller att stimulera barns språkutveckling i svenska och att ge barn möjlighet att utveckla sitt modersmål.

11.2.1 Brister i personalens kunskap om flerspråkiga barns språkutveckling

I skollagen, med en liknande skrivning som i läroplanen, framgår följande:

Förskolan ska medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål.³

Det är ingen lätt uppgift. I en idealisk situation hade det funnits utbildad förskolepersonal som talade både barnets modersmål och en väl fungerande svenska. Det skulle ge möjlighet att stödja barns andraspråksutveckling genom att både barnen och personalen kan växla mellan språken. Men som framgått av föregående avsnitt är det inte så verkligheten ser ut; en majoritet av förskolepersonalen i Sverige talar endast svenska. Det finns visserligen förskolor där majoriteten av personalen är flerspråkig, men där riskerar i stället bristande kunskaper

¹ Förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

² Statistik från Statistiska centralbyrån. Med utländsk bakgrund avses att barnet är utrikes fött eller inrikes fött och har två utrikes födda vårdnadshavare.

³ 8 kap. 10 § skollagen (2010:800).

i svenska att hämma barnens språkliga utveckling. Det är heller inte säkert att de språk som personalen talar är de samma som barnens modersmål.

I antologin *Svenska som andraspråk i förskolan* beskrivs hur svårt det är för förskolepersonalen att uppfylla läroplanens mål om att stödja barns flerspråkiga utveckling. I antologin hänvisas till förskolepersonalens egna vittnesmål om svårigheten med att dels stödja barns modersmålsutveckling när det inte själva talar barnens språk, dels stödja flerspråkiga barns språkutveckling i svenska på ett tillfredsställande sätt. Personalen berättar att det finns barn som lämnar förskolan för att börja i förskoleklass med allt för bristfälliga kunskaper i svenska. Dessa barn har inte tillägnat sig en svenska som har det språkliga djup som krävs för att lära sig läsa och skriva.⁴

Skolinspektionens kvalitetsgranskning av förskolans arbete med flerspråkiga barns språkutveckling visar att personalen på majoriteten av de granskade förskolorna arbetar medvetet med att uppmuntra flerspråkiga barn att använda svenska i den dagliga verksamheten. Personalen ger barnen möjligheter att använda olika kommunikativa uttrycksformer och skapar tillfällen för samtal, lyssnande, berättande och läsning. Däremot brister många förskolor när det gäller att uppmuntra flerspråkighet och att skapa möjligheter att använda andra modersmål än svenska i verksamheten. Det handlar inte om att förskolepersonalen behöver behärska barnens alla modersmål, utan om att de genom att visa ett aktivt intresse för barnens olika språk kan uppmuntra barnen att använda modersmålet i den dagliga verksamheten.⁵

På majoriteten av förskolorna i Skolinspektionens granskning upplevde personalen att de inte hade tillräckliga kunskaper om hur de ska arbeta med språkutveckling i andra modersmål än svenska. De var även osäkra på vad uppdraget med flerspråkiga barns språkutveckling innebär. Myndigheten bedömer också att färre än hälften av de granskade förskolorna ger personalen förutsättningar att arbeta språkutvecklande med svenska och andra modersmål – med förutsättningar menas här bl.a. att uppdraget är förankrat hos personalen, att personalen har fått kompetensutveckling och att det finns tid för reflektion, erfarenhetsutbyte och gemensamt lärande. Att skapa sådana förutsättningar kräver ett aktivt arbete från rektor, vilket i dag saknas på många förskolor. Personalen på de granskade förskolorna hade i liten utsträck-

⁴ Björk-Willén m.fl. (2018).

⁵ Skolinspektionen (2017) och Skolinspektionen (2018).

ning fått kompetensutveckling i språkutvecklande arbetssätt eller flerspråkighet. På de förskolor där personalen hade fått kompetensutveckling handlade den mer om kultur, värdegrund och bemötande än om språkutvecklande arbetssätt.

Sammantaget visar Skolinspektionens granskning att det behövs insatser för att öka personalens kompetens när det gäller flerspråkiga barns språkutveckling.

11.2.2 Förskollärarytbildningen ger inte tillräcklig kunskap om flerspråkiga barns språkutveckling

En majoritet av de förskollärare som examineras i dag kommer med stor sannolikhet att under sitt yrkesliv undervisa barn som har en annan språkbakgrund än svenska. Det väcker frågan om huruvida förskollärarytbildningarna ger blivande förskollärare tillräcklig kunskap om flerspråkiga barns språkutveckling.

I förskollärarytbildningens examensbeskrivning, som sätter ramarna för utbildningens innehåll, anges att studenten ska visa fördjupad kunskap om barns kommunikation och språkutveckling samt om grundläggande läs-, skriv- och matematikinläring.⁶ Studenten ska dessutom visa sådana kunskaper i förskoledidaktik och ämnesdidaktik inklusive metodik som krävs för undervisning och lärande inom det förskolepedagogiska området. Utöver kraven som uppställs i examensordningen har lärosätena möjlighet att ställa ytterligare krav för att nå en förskollärarytexamen på respektive lärosäte. Examensbeskrivningen innehåller således ingen målsättning om att studenterna ska visa kunskap om flerspråkiga barns språkutveckling.

Utredningen har vid ett flertal tillfällen blivit uppmärksam på att förskollärarytbildningarna brister när det gäller att förmedla kunskap om barns språkutveckling, och i synnerhet barns andraspråksutveckling i svenska.⁷ Flera aktörer som vi har talat med betonar att språk och flerspråkighet bör genomsyra alla kurser på förskollärarytutbildningarna och inte, vilket ibland tycks vara fallet i dag, bara behandlas i en enskild kurs. Nationellt centrum för svenska som andra-

⁶ Högskoleförordningen (1993:100) bilaga 2, examensordningen.

⁷ Detta har bl.a. framkommit vid möten med företrädare för förskollärarytutbildningarna vid Malmö universitet och Stockholms universitet, samt vid möten med Nationellt centrum för svenska som andraspråk och Specialpedagogiska skolmyndigheten.

språk (NC) menar att en förändring av examensmålen för förskolläraryrket är nödvändig för att lärosätena ska prioritera att satsa på ökad kompetens i frågor som rör flerspråkiga barns språk- och kunskapsutveckling.⁸ I dag saknas den kompetensen på många förskolläraryrket. Det innebär att förskolläraryrket i dag inte ger blivande förskollärare den kunskap som behövs för att alla barn i förskolan ska få möjlighet att utveckla ett rikt svenskt språk.

11.3 Kartläggning av befintlig kompetensutveckling i barns språkutveckling i svenska

Utredningen har i uppdrag att kartlägga den kompetensutveckling som erbjuds personal i förskolan när det gäller barns språkutveckling i svenska med särskilt fokus på andraspråksutveckling i svenska.

Vår ambition i detta avsnitt är inte att ge en heltäckande bild av de kompetensutvecklingsinsatser som erbjuds personalen i förskolan när det gäller barns språkutveckling i svenska. I tidigare betänkanden med liknande uppdrag konstateras att kompetensutvecklingen för lärare och förskollärare är så heterogen att det är svårt att få en samlad bild när det gäller såväl kvantitet som kvalitet.⁹ Dessutom ges dessa insatser av såväl staten som kommunala och enskilda huvudmän samt av organisationer och företag. Insatserna kan därtill variera från exempelvis högskolekurser som ger högskolepoäng, till kollegial handledning och enskilda seminarier. Kompetensutvecklingen kan även ske på lärarens initiativ och på lärarens fritid, eller på rektorns eller huvudmannens initiativ och på arbetstid. Det har alltså inte varit möjligt att inom ramen för denna utredning göra en heltäckande kartläggning.

Vi kommer att redogöra för de statliga kompetensutvecklingsinsatser som erbjuds förskolans personal när det gäller barns språkutveckling. Vi kommer också att ge exempel på hur kommunala huvudmän arbetar med att stärka personalens språkutvecklande kompetens. Det förekommer även insatser hos enskilda huvudmän men det har varit svårt att få en sammanhållen bild av dessa.

⁸ www.andrasprak.su.se/om-oss/nc-tycker-till/nc-kommenterar-betankandet-med-undervisningsskicklighet-i-centrum-1.439009, hämtat 2020-04-24.

⁹ SOU 2018:17.

11.3.1 Staten och huvudmännen har ett delat ansvar för kompetensutveckling

Det är huvudmannen för utbildningen dvs. antingen en kommun eller en enskild, som har ansvar för att personalen i förskolan ges möjlighet till kompetensutveckling.¹⁰ Rektorn har ett särskilt ansvar för att personalen får den kompetensutveckling som krävs för att professionellt kunna utföra sina arbetsuppgifter, och rektorn beslutar tillsammans med personalen om vilket innehåll utbildningsinsatserna ska ha.¹¹

Även staten har ett ansvar för förskollärares och barnskötarens kompetensutveckling. I Skolverkets instruktion anges att myndigheten ska svara för nationellt prioriterade fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser inom ramen för nationella skolutvecklingsprogram, sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning samt svara för riktade utvecklingsinsatser inom prioriterade områden.¹² Skolverket har också ett särskilt ansvar för den statliga befattningsutbildningen och fortbildning för rektorer samt för att bedriva ett nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling.

11.3.2 Statliga kompetensutvecklingsinsatser

Som vi beskrivit i det föregående avsnittet har Skolverket ett omfattande ansvar för kompetensutveckling. Som ett led i detta genomför Skolverket en rad insatser för att öka den språkutvecklande kompetensen i förskolan. Insatserna finns samlade inom de nationella skolutvecklingsprogrammen på Skolverkets webbplats.¹³

Nationellt skolutvecklingsprogram om nyanlända och flerspråkiga barns och elevers lärande

Skolverket har tagit fram ett nationellt skolutvecklingsprogram med syfte att stärka lärares kunskaper och kompetens när det gäller undervisning av nyanlända och flerspråkiga barn. Inom programmet finns flera insatser som riktar sig till personalen i förskolan:

¹⁰ 2 kap. 34 § skollagen (2010:800).

¹¹ Förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

¹² Förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

¹³ www.skolverket.se/skolutveckling/nationella-skolutvecklingsprogram, hämtat 2020-01-29.

- Skolverket erbjuder huvudmän möjligheten att kommunförlägga högskolekursen *Flerspråkighet och interkulturalitet i förskolan*. Kursen ger verktyg att utveckla arbetssätt och metoder för att stödja flerspråkiga barns möjlighet att kommunicera såväl på sitt modersmål som på svenska. Målgruppen är förskollärare, barnskötare och annan pedagogisk personal som är anställda i förskolan.
- *Introduktionskurs i svenska som andraspråk* är en högskolekurs som riktar sig till lärare och förskollärare. Kursen ger en introduktion till svenska som andraspråk och syftar till att utveckla undervisningen av flerspråkiga och nyanlända elever. Studierna sker huvudsakligen på distans men innehåller även några sammankomster på universitetet eller högskolan.
- Materialet *Flerspråkighet som resurs i förskolan* finns på Skolverkets webbplats och kan användas både enskilt och i grupp. Materialet innehåller filmer, artiklar och ljudreportage om språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt i förskolan med fokus på barn som nyligen kommit till Sverige och flerspråkiga barn.

Läslyftet i förskolan

Läslyftet i förskolan är kompetensutveckling i språk-, läs- och skrivdidaktik baserad på aktuell forskning. Läslyftet handlar inte bara om att läsa utan också om att erbjuda både yngre och äldre barn tillfällen att utveckla sitt språk. Läslyftet bygger på kollegialt lärande med stöd av webbaserat material som består av texter, filmer, ljudfiler, aktiviteter och fördjupande frågor. Allt material finns samlat i moduler som är framtagna i samarbete med forskare och sakkunniga. Fem moduler är särskilt riktade till förskolan: Skapa och kommunicera, Läsa och berätta, Natur, teknik och språkutveckling, Utforska skriftspråket och Flera språk i barngruppen.

Kompetensutvecklingen inom Läslyftet bygger på att det är förskollärare som handleder grupper av andra förskollärare. De förskollärare som ska handleda grupper av kollegor i Läslyftet erbjuds åtta dagars utbildning i att leda kollegialt lärande. Huvudmannen kan söka statsbidrag för att frigöra tid för handledarna.

Under perioden 2017–2020 deltog cirka 30 000 förskollärare och annan personal i förskolan i Läsluftet.¹⁴ Statsbidraget för Läsluftet i förskolan har förlängts till 2021.

Språk-, läs- och skrivutvecklare i förskolan

Skolverkets utbildning för språk-, läs- och skrivutvecklare i förskolan riktar sig till legitimerade förskollärare och ska bidra till en hållbar och långsiktig struktur för språk-, läs- och skrivutveckling i förskolan. Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling (NCS) erbjuder huvudmän att ansöka om utbildningen som består av totalt åtta utbildningsdagar fördelat på fyra tillfällen. Utbildningen är kostnadsfri. Under perioden 2017–2019 deltog 271 förskollärare i utbildning för språk-, läs- och skrivutvecklare i förskolan.¹⁵

Förskolekurser i kommunen

Kurser för förskolepersonal kan anordnas i kommunen och kopplas direkt till de lokala behoven. I dessa fall kontaktar huvudmannen ett av de lärosäten som Skolverket utsett för ändamålet och enas om ett upplägg. Kommunala och enskilda huvudmän kan ansöka om kurser var för sig eller tillsammans. Kurserna omfattar 7,5 högskolepoäng och består av föreläsningar, litteraturstudier och seminarier, samt verksamhetsanknutna uppgifter mellan träffarna.

Det finns sex olika kurser som riktar sig till förskolans personal, bl.a. kurserna *Flerspråkighet och interkulturalitet i förskolan* och *Utmana och stödja varje barns utveckling och lärande i förskolan*. Kurserna ger deltagaren möjlighet att stärka sin specialpedagogiska kompetens och kunskaper om barns språk, tal och kommunikation samt matematiska utveckling. Utbildningen är gratis för deltagarna och staten ersätter lärosätet för kurskostnaderna.

¹⁴ Skolverket (2020b). Samma förskoleenhet har kunnat delta flera gånger. Därför är inte samtliga deltagare unika.

¹⁵ Skolverket (2020b).

Specialpedagogik för lärande

Specialpedagogik för lärande syftar till att stärka den specialpedagogiska kompetensen i skolan och utveckla undervisningen för att möta elevers olika behov och förutsättningar. Från och med hösten 2020 omfattas även förskolan av insatsen och nya utbildningsmoduler som riktar sig till pedagoger i förskolan har tagits fram.

Språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt

Nationellt centrum för svenska som andraspråk (NC) arbetar med två typer av kompetensutvecklingsinsatser inom språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt (SKUA). Insatserna sker huvudsakligen inom ramen för de s.k. riktade nyanländainsatserna som är ett regeringsuppdrag till Skolverket. Dels handlar det om kompetensutveckling kring SKUA för en kommuns eller en enskild huvudmans personal (hela eller större delen av personalen), på plats i kommunen. Dels handlar det om utbildning av s.k. SKUA-utvecklare, vilket är lärare eller förskollärare som av huvudmannen får mandat att initiera, utforma, genomföra och utvärdera framtida kompetenshöjande insatser kring SKUA.

SKUA handlar om att stärka barnens språkutveckling och kognitiva utveckling parallellt, eftersom forskning visar att det är mest gynnsamt. Hittills har 60 förskollärare utbildats till SKUA-utvecklare.¹⁶

11.3.3 Kurser i barns språkutveckling vid universitet och högskolor

För att undersöka vilka kurser som erbjuds om barn språkutveckling vid universitet och högskolor har vi gjort en sökning på Universitets- och högskolerådets webbplats studera.nu som samlar alla tillgängliga högskolekurser.¹⁷ Som sökord använde vi ”språkutveckling” och gjorde ett urval baserat på att innehållet ska vara relevant för personal i förskolan. Om inget annat anges kan kurserna sökas med enbart grundläggande behörighet.

¹⁶ Enligt uppgift vid möte med NC 2020-04-15.

¹⁷ www.studera.nu, hämtat 2020-02-20.

Följande kurser finns att söka:

- *Barns språk och kommunikation 4 för förskollärare* (15 högskolepoäng). Fördjupningskurs vid Göteborgs universitet som bygger vidare på förskolläraryrket kursers kurser inom det förskolepedagogiska området barns lek, kommunikation och språk. I kursen analyseras bl.a. barns lärande i ett samhälle präglad av mångfald och flerspråkighet. Den behörighet som krävs är förskolläraryrketexamen.
- *Barns språkutveckling* (7,5 högskolepoäng). Distanskurs vid Umeå universitet om barns språkutveckling med fokus på utvecklingen under förskoleåldern, bl.a. språkutveckling i flerspråkiga kontexter och språkutvecklande arbetssätt i förskolan. Kursen är lämplig för personer som är verksamma i förskolan.
- *Små barns språkutveckling* (7,5 högskolepoäng). Distanskurs vid Linnéuniversitetet som ger kunskap om små barns språkutveckling – från de första språkljuden till byggandet av meningar. Kursen vänder sig till förskollärare och andra intresserade av barns språkutveckling.
- *Små barns tal och språkutveckling* (7,5 högskolepoäng). Distanskurs vid Umeå universitet med fokus på teorier om barns tal- och språkutveckling och hur olika språkliga uttrycksformer som bild, berättelser, musik och dramalek kan ge stöd för denna utveckling.
- *Specialpedagogisk påbyggnadsutbildning – språkutveckling* (15 högskolepoäng). Kurs på avancerad nivå vid Malmö universitet som bl.a. ger fördjupade kunskaper om barns och ungas språkutveckling. Den behörighet som krävs är fullgjorda studier om minst 60 högskolepoäng i en utbildning som leder till specialpedagog- eller speciallärarexamen.
- *Språkutveckling från födsel till skolstart* (7,5 högskolepoäng). Distanskurs vid Stockholms universitet som behandlar typisk språkutveckling hos barn upp till skolåldern.
- *Språkutveckling genom estetiska lärprocesser* (7,5 högskolepoäng). Kurs vid Högskolan i Jönköping som riktar sig till förskollärarstudenter eller verksamma förskollärare som vill lära sig mer om hur estetiska lärprocesser kan stödja ett språkutvecklande arbete i förskolan. Den behörighet som krävs är förskolläraryrketexamen eller pågående förskolläraryrketutbildning.

- *Svenska som andraspråk – kulturmöte och språkutveckling i förskolan* (15 högskolepoäng). Distanskurs vid Linnéuniversitetet som ger en introduktion till arbetet med flerspråkiga elever i förskolan. Studenten ges möjlighet att dels utveckla kunskaper om förskoleelever med migrantbakgrund och hur kulturer påverkar individens villkor i förskola och samhälle, dels studera och problematisera flerspråkiga elevers förutsättningar för språkutveckling.
- *Svenska som andraspråk – språk, språkutveckling och andraspråksundervisning* (7,5 högskolepoäng). Distanskurs vid Linnéuniversitetet som riktar sig till blivande och verksamma lärare för flerspråkiga människor, från förskola till vuxenutbildning.
- *Variation i barns språkutveckling* (7,5 högskolepoäng). Distanskurs vid Stockholms universitet som bygger vidare på kursen *Språkutveckling från födsel till skolåldern* och bl.a. ger en översikt över olika typer av avvikande tal- och språkutveckling samt relationen mellan språklig och annan utveckling.

Vår sammanställning visar att det finns ett visst, men begränsat, kursutbud för förskollärare eller barnskötare som själva vill fördjupa sig i barns språkutveckling, i synnerhet i andraspråksutveckling i svenska. Det stämmer väl överens med de signaler vi har fått genom samtal och besök under utredningens gång.

11.3.4 Specialistbarnskötare med inriktning mot språkutveckling

Sedan hösten 2019 är det möjligt för barnskötare att vidareutbilda sig till specialistbarnskötare inom yrkeshögskolan. Utbildningarna har startat i liten skala; inför hösten 2020 finns fyra utbildningar att söka, varav två ges i Göteborg och två ges via distansstudier. En av utbildningarna har inriktning mot språkutveckling och riktar sig till barnskötare som vill bredda och fördjupa sina kunskaper om barns lärande och språkutveckling. Den ges på halvfart under två år.¹⁸

Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) uppger att antalet ansökningar om att starta yrkeshögskoleutbildningar inom det pedagogiska området har ökat kraftigt de senaste åren. Det är framför allt

¹⁸ www.yrkeshogskolan.se/hittautbildning/sok/?area=pedagogik, hämtat 2020-02-19.

en konsekvens av lärarbristen och att huvudmännen ser ett ökat behov av kompletterande kompetenser i förskolan och skolan. I flera kommuner finns också ambitioner att skapa tydligare karriärvägar för barnskötare genom kompetenstrappor. Göteborgs stad arbetar exempelvis utifrån en ny kompetensmodell inom välfärdssektorn som innebär tre olika nivåer av kompetens; bas, fördjupad och expert. En yrkeshögskoleutbildning inom pedagogik kan vara ett sätt att ta sig vidare från basnivå till fördjupad nivå.¹⁹

Enligt MYH finns det flera aktörer som efterfrågar en nationell struktur för yrkesroller och utbildningar inom förskolan. Myndigheten uppger att en möjlig väg framåt skulle kunna vara att behålla två yrkesroller, men med möjlighet för barnskötare att specialisera sig på en nivå som ligger mellan barnskötare och förskollärare enligt Sveriges referensram för kvalifikationer (SeQF). Det skulle motsvara den modell som redan finns med specialiserade undersköterskor. Möjliga specialiseringar skulle enligt myndigheten kunna vara folkhälsa/rörelse, natur/uteliv, funktionsnedsättning, kommunikation/språkutveckling och estetiska verksamheter.²⁰

11.3.5 Exempel på kommunala kompetensutvecklingsinsatser

För att få en övergripande bild av vilka kompetensutvecklingsinsatser som erbjuds förskolans personal när det gäller barns språkutveckling i svenska har utredningen talat med ett antal kommuner av olika storlek och med geografisk spridning över landet.²¹ En inledande slutsats utifrån samtalen är att de kompetensutvecklingsinsatser som erbjuds förskolepersonalen skiljer sig stort mellan olika kommuner, både när det gäller omfattning och inriktning. Till viss del handlar det om att kommuner upplever skilda behov av ökad kompetens kring barns språkutveckling och andraspråksutveckling i svenska. Storstadskommunerna har i högre utsträckning identifierat behov av kompetensutveckling kring detta än mindre kommuner och har därtill mer resurser att avsätta till centrala utvecklingsprojekt.

Majoriteten av de kommuner som vi har talat med uppger att de har deltagit i Läsluftet för förskolan. Andra insatser som nämns är

¹⁹ www.myh.se/Om-oss/Organisation/Generaldirektoren-GD/GD-har-ordet/Besluten-om-yrkeshogskolan, hämtat 2020-04-15.

²⁰ Myndigheten för yrkeshögskolan (2018).

²¹ Kommunerna redovisas i kapitel 2.

utbildningar i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt (SKUA), interkulturellt förhållningssätt samt alternativ och kompletterande kommunikation (AKK). Flera av kommunerna berättar att de stänger sina förskolor fyra dagar varje år för att frigöra tid för kompetensutveckling, reflektion och pedagogisk utvecklingstid. Under de dagarna får personalen tillfälle att fördjupa sig i bl.a. språkutvecklande arbetssätt och arbetet med den reviderade läroplanen. I flera kommuner arbetar personalen med kollegialt lärande kring utbildningsmaterial från bl.a. Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Några kommuner arbetar också med läsfrämjande projekt, bl.a. i form av bokpåsar i samarbete med biblioteket, så att familjer kan låna böcker direkt på förskolan.

Flera kommuner berättar att de har centralt anställd personal som har till uppgift att utveckla och stärka det språkutvecklande arbetet i förskolorna. Dessa funktioner har olika beteckningar, t.ex. pedagogiska utvecklare, centrala specialpedagoger, utvecklingslärare och förste förskollärare. Flera kommuner har utbildat SKUA-utvecklare som utformar och handleder sina kollegor i kompetensutvecklande insatser kring SKUA. En kommun berättar att utbildningen i SKUA har lett till att förskolepersonalen känner sig mer säker och jobbar mer systematiskt med språk och att barnen i högre utsträckning pratar sitt eget modersmål och är stolta över sitt språk, vilket har positiv effekt på språkutvecklingen i svenska. I en kommun arbetar digitaliseringspedagoger med uppdraget att implementera och driva arbetet framåt med språkverktyget Polyglutt.

En kommun berättar att de har tagit fram en handlingsplan som syftar till att främja alla barns språk- och kunskapsutveckling. Planen tar sin utgångspunkt i Skolverkets stödmaterial *Flerspråkighet i förskolan*. I planen anges bl.a. hur personalen ska arbeta med att kartlägga alla barns språk i dialog med vårdnadshavare. Planen har tagits fram av förskollärare och all personal i förskolan har deltagit i utbildningar kring handlingsplanens innehåll och hur den ska användas.

11.4 Förskolepersonalens deltagande i kompetensutveckling

Utredningen har i uppdrag att analysera orsakerna till att förskolepersonal inte deltar i den kompetensutveckling som erbjuds. I avsnitt 11.3 konstaterar vi att kompetensutvecklingsinsatser kan ges av såväl staten som kommunala och enskilda huvudmän, samt av organisationer och företag. Insatserna kan ske på arbetstid eller på förskollärares eller barnskötarens fritid. Det gör att det är svårt att få en samlad bild av vilka insatser som finns, liksom av hur stort deltagandet är. Det finns likväl ett antal undersökningar och rapporter som kan ge oss en bild av vilka hinder som finns för att delta i kompetensutvecklingsinsatser.

Skolinspektionens kartläggning av hur huvudmännen arbetar med att attrahera, rekrytera och behålla lärare visar att både tid och ekonomi är hinder för kompetensutveckling och att svårigheterna är särskilt stora inom förskolan.²² I Skolinspektionens treåriga kvalitetsgranskning av förskolan konstateras att rektorernas kännedom om personalens kompetens eller behov av kompetensutveckling varierar och att erbjudanden om kompetensutveckling nedprioriteras med hänvisning till tidsbrist, dvs. ofta personalbrist.²³

Även i utvärderingen av Läslyftets genomförande i förskolan är otillräckliga tidsresurser ett återkommande tema. Rektorerna vittnar om svårigheter med att hitta vikarier, och personalen vill inte lämna barngruppen om det innebär problem för barnen. Utifrån intervjuer med huvudmän, rektorer, handledare, förskollärare och övrig pedagogisk personal drar rapportförfattarna följande slutsats:

Det finns också stor enighet i gruppen om att de begränsade tidsresurserna utgör det största hindret för satsningen och för ett fortsatt hållbart utvecklingsarbete. Det tar sig olika uttryck: att planeringstiden är otillräcklig eller att den helt blockeras av denna fortbildning, att barngrupperna är för stora, att personalen och handledarna inte alltid hinner observera och stötta varandra när de genomför Läslyftsaktiviteterna, eller att personal inte vill lämna barngruppen för att ägna sig åt Läslyftet vid tillfällen när kollegor är sjuka.²⁴

²² Skolinspektionen (2015a).

²³ Skolinspektionen (2018).

²⁴ Kärnebro & Lundström (2018).

Forskarna Sven Persson och Ingegerd Tallberg Broman drar liknande slutsatser i en intervjustudie med förskollärare i Malmö stad. Förskollärarna i studien berättar att de gärna vill delta i den kompetensutveckling som erbjuds men att personalsituationen gör att de i stället tvingas prioritera akuta situationer på förskolan. Förskollärarna ger uttryck för en stark lojalitet mot kollegor och barn, vilket innebär att de väljer bort att gå på rast, ha reflektionstid och att delta i kompetensutveckling för att inte barnen ska fara illa eller för att inte kollegorna ska behöva vara ensamma med en stor grupp barn.²⁵

Fackförbundet Kommunal har studerat barnskötarnas möjlighet till kompetensutveckling. I en medlemsundersökning 2017 angav mer än hälften av barnskötarna att de inte har deltagit i någon utbildning genom sin arbetsgivare det senaste året, och av dem som fick gå en utbildning blev endast hälften ersatta av vikarier vid utbildningstillfället.²⁶

Utredningen menar mot bakgrund av ovanstående att tid och resurser verkar vara de främsta hindren för kompetensutveckling i förskolan. Det bekräftas även i de samtal vi har haft med förskolans personal och med fackliga företrädare. Den samvetsstress som uppstår när frånvaro för kompetensutveckling går ut över kollegorna och barnen gör att många medarbetare väljer att avstå från kompetensutveckling.

11.4.1 Hinder för huvudmannens deltagande

Personalens förutsättningar att delta i de statliga kompetensutvecklingsinsatserna påverkas av huvudmannens deltagande, vilket varierar stort mellan olika huvudmän. En utvärdering av kompetensutvecklingsinsatsen Förskolelyftet som pågick 2009–2014 visar att vissa huvudmän tog många utbildningsplatser i anspråk medan andra huvudmän, såväl kommunala som enskilda, inte deltog alls. Gemensamt för de kommunala huvudmän som deltog i hög utsträckning var att kommunerna ofta hade fattat politiska beslut och avsatt särskilda medel för deltagandet samt att det fanns en central samordning och upparbetade rutiner för ansökan och rekvisitionsförfarandet. Hos dessa huvudmän fanns också ofta en samsyn kring frågor om tjänstledighet

²⁵ Persson & Tallberg Broman (2019).

²⁶ Kommunal (2019).

och ersättning till den personal som deltar. I några av kommunerna med högt deltagande gavs exempelvis full kostnadstäckning för personalen, dvs. att personalen fick studera på arbetstid med full lön.²⁷

Enskilda huvudmän deltar i lägre utsträckning i de statliga kompetensutvecklingsinsatserna än kommunala huvudmän. Detta kan förklaras av att de ofta är små och har svårare att sätta sig in i och förstå regelverken kring statsbidrag och ansökningar. En lösning på det skulle kunna vara att söka samarbeten och bygga strukturer kring exempelvis hur man söker statsbidrag. Det är dock ovanligt med den typen av samordning inom förskolan.²⁸

Sammantaget framstår huvudmännens ekonomi som en viktig faktor för deltagande i kompetensutveckling, men även tids- och planeringsförutsättningar, liksom huvudmannens prioriteringar bland olika insatser, har betydelse för deltagandet.

11.5 Utredningens förslag och bedömningar

I det här avsnittet presenterar vi våra förslag och bedömningar när det gäller kompetensutveckling.

11.5.1 Förskollärare behöver bättre kompetens om barns andraspråksutveckling

Utredningens bedömning: Examensbeskrivningen för förskolläraryxamen bör ändras så att det i examensmålen anges att studenten ska visa fördjupad kunskap även om barns andraspråksutveckling.

Som vi har redogjort för i detta kapitel saknar många förskollärare tillfredsställande kunskap om barns språkutveckling i svenska, i synnerhet barns andraspråksutveckling. Det gäller även nyutexaminerade förskollärare, vilket talar för att förskollärarytbildningen inte ger den kompetens som behövs för att förskollärare ska kunna stimulera flerspråkiga barns språkutveckling i svenska. I dag har vart fjärde barn i förskolan utländsk bakgrund. De allra flesta förskollärare kommer

²⁷ Skolverket (2011).

²⁸ Skolinspektionen (2015a).

alltså att arbeta i en barngrupp där ett eller flera barn har ett annat modersmål än svenska och där många barn kan behöva stöd i sin språkutveckling i såväl svenska som modersmålet. Att förskollärare har kompetens i hur man undervisar flerspråkiga barn är avgörande för att alla barn ska få en god språklig grund inför skolstarten.

I examensbeskrivningen för förskolläraryxamen²⁹ anges i dag som mål för utbildningen när det gäller kunskap och förståelse att studenten ska visa fördjupad kunskap om barns kommunikation och språkutveckling. Däremot anges inte i examensmålen att studenten ska ha kunskap om andraspråksutveckling. Detta är otillfredsställande, inte minst med hänsyn till det stora antalet flerspråkiga barn i förskolan. Det är mot denna bakgrund av stor betydelse att alla som avlägger förskolläraryxamen inte enbart har fördjupade kunskaper i barns språkutveckling, utan även om barns andraspråksutveckling. Utredningen anser därför att examensmålen om kunskap och förståelse bör kompletteras så att de anger att studenten även bör visa fördjupad kunskap om barns andraspråksutveckling.

En sådan ändring av examensmålen kan innebära att kursutbudet på förskolläraryr utbildningarna behöver förändras. Det kan t.ex. ske genom att utbildningarna tillförs en särskild kurs om barns andraspråksutveckling. Ändringen av examensmålen bör också medföra att det språkutvecklande perspektivet i större utsträckning än vad som är fallet i dag får genomsyra utbildningarna, och därmed alla utbildningsmoment, så att språkutvecklingens roll i förskolan förtydligas.

Utredningen inser att målen i examensbeskrivningen för förskolläraryxamen redan i dag är omfattande i förhållande till utbildningens längd. En viss restriktivitet bör därför gälla i fråga om att komplettera målen med ytterligare krav. Tillägg som det vi förespråkar måste därmed noga övervägas. Under utredningens arbete har det dock blivit tydligt att förskolläraernas kunskap om barns andraspråksutveckling brister samtidigt som andelen flerspråkiga barn i förskolan ökar. Detta är mycket oroande. Mot den bakgrunden anser vi att en förändring av examensmålen i enlighet med vår bedömning i detta avsnitt är motiverad och mycket angelägen.

²⁹ Se bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100).

11.5.2 Läslyftet i förskolan ska förlängas

Utredningens förslag: Regeringen bör ge Statens skolverk i uppdrag att förlänga Läslyftet i förskolan. Läslyftet bör riktas till förskoleenheter som har särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska bakgrund. Statsbidrag för handledning inom läslyftet bör som tidigare kunna lämnas enligt förordningen (2015:42) om statsbidrag för handledare i språk-, läs- och skrivutveckling.

Utredningen bedömer att det kommer att krävas flera insatser för att stärka förskolepersonalens kompetens i språkutveckling i svenska. Det handlar dels om insatser inom det reguljära utbildningssystemet för att utbilda fler förskollärare och barnskötare, dels om ett större fokus på språkutveckling inom förskolläro- och barnskötarutbildningarna. Det är dock insatser som kommer att kunna få effekt först på flera års sikt. För att de barn som går i förskolan i dag ska få bättre förutsättningar till utveckling och lärande behövs därför insatser för att stärka kompetensen hos den personal som nu arbetar i förskolan.

Utredningens bedömning är att det inom de nationella skolutvecklingsprogrammen finns ett relevant kursutbud när det gäller språkutveckling i svenska, bl.a. inom skolutvecklingsprogrammet om nyanlända och flerspråkiga barns och elevers lärande. Däremot visar vår analys att personalen i förskolan många gånger inte ges möjlighet till kompetensutveckling eller får tillräckliga förutsättningar för att delta.

Skollagen är tydlig med att det är huvudmannen för utbildningen som är ansvarig för att personalen i förskolan ges möjlighet till kompetensutveckling. Vi vill inskräpa hur viktigt det är att huvudmännen tar detta ansvar. Kontinuerlig kompetensutveckling är den insats som enligt forskningen har störst positiv effekt på kvaliteten i förskolan, och insatsen därmed avgörande för barnens utveckling och fortsatta lärande.

Vi menar att det finns ett stort behov av ökad kompetens hos förskolans personal när det gäller språkutveckling i svenska, i synnerhet när det gäller flerspråkiga barns språkutveckling. Det är till viss del ett resultat av att förskolan på kort tid har fått ta emot ett stort antal nyanlända barn. Behoven fördelar sig emellertid inte jämnt över landet eftersom vissa kommuner och förskolor har tagit ett större

ansvar än andra för mottagande av nyanlända barn och deras vårdnadshavare.

Mot den bakgrunden menar vi att staten i detta fall bör ta ett större ansvar för att möjliggöra kompetensutveckling i språkutveckling i svenska för personalen i de förskolor som har störst behov av det. Därför föreslår vi att regeringen bör ge Skolverket i uppdrag att förlänga Läslyftet i förskolan även efter 2021. Läslyftet bör riktas till de förskolor som har särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska bakgrund. Statsbidrag bör som i det nu gällande Läslyftet kunna lämnas för handledning enligt förordningen (2015:42) om statsbidrag för handledare i språk-, läs- och skrivutveckling.

Att det bör göras en riktad satsning till förskolor som har särskilt svåra förutsättningar ska inte tolkas som att det bara är personal i dessa förskolor som behöver kompetensutveckling i språkutveckling i svenska. Alla barn, oavsett språkbakgrund, gynnas av att personalen har kompetens om och arbetar aktivt med språkutvecklande arbetsätt. Det är dock vår bedömning att det är särskilt viktigt att förskolor med särskilt svåra förutsättningar får fortsatt tillgång till Läslyftet.

11.5.3 Kompetensutveckling bör uppmärksammas vid tillsyn

Utredningens bedömning: Det är viktigt att ansvarig tillsynsmyndighet vid tillsyn av huvudmän för förskolor särskilt kontrollerar att huvudmännen ger personalen möjlighet till den kompetensutveckling som följer av skollagen.

Skolinspektionen har tillsyn över kommunala förskolor samt över att kommunerna uppfyller sitt tillsynsansvar. En kommun har tillsyn över fristående förskolor vars huvudmän kommunen har godkänt som huvudmän för sådan verksamhet (26 kap. 3 och 4 §§ skollagen). I tillsynsansvaret ligger bl.a. att granska att huvudmännen uppfyller de krav på verksamheten som anges i skollagen och andra författningar.

Vidare följer av skollagen att huvudmännen ska se till att personalen vid en förskoleenhet ges möjlighet till kompetensutveckling (2 kap. 34 § skollagen). Det finns således ett lagstadgat krav på att huvudmännen i egenskap av arbetsgivare ser till att personalen får kompetensutveckling. Det är därför otillfredsställande att det i olika

sammanhang påtalats för utredningen att förskolor många gånger har en så ansträngd personalsituation att personalen i praktiken inte ges möjlighet till lagstadgad kompetensutveckling.

Utredningen anser mot denna bakgrund att det är viktigt att tillsynsmyndigheterna, dvs. Skolinspektionen respektive kommunerna, i sin tillsyn särskilt uppmärksammar att huvudmännen uppfyller kraven i skollagen när det gäller kompetensutveckling. Om det framkommer att en huvudman inte utformar sin verksamhet så att personalens rätt till kompetensutveckling tillgodoses kan tillsynsmyndigheten förelägga förskolan att vidta åtgärder för att förändra situationen.

12 Ikraftträdande

Kapitlet innehåller utredningens förslag om ikraftträdande för de ändringar vi föreslår i skollagen (2010:800) och skolförordningen (2011:185) samt den statsbidragsförordning vi föreslår när det gäller karriärsteg för förskollärare. Vi redovisar också våra överväganden när det gäller behovet av övergångsbestämmelser.

12.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Ändringarna i skollagen (2010:800) och skolförordningen (2011:185) ska träda i kraft den 1 juli 2022.

De nya bestämmelserna om uppsökande verksamhet, kartläggning och direktinskrivning ska tillämpas första gången i fråga om utbildning som inleds höstterminen 2023.

De nya bestämmelserna om obligatorisk förskola från och med höstterminen det år då barnet fyller 5 år ska tillämpas första gången i fråga om utbildning som inleds höstterminen 2023. Detsamma ska gälla för de nya bestämmelserna om överklagande i 28 kap. skollagen.

De nya bestämmelserna i 2 kap. 22 § om inrättande av karriärsteg för förskollärare ska tillämpas första gången i fråga om verksamhet som bedrivs efter den 30 juni 2023.

Utredningens bedömning: Statsbidrag för inrättande av karriärsteget förste förskollärare bör lämnas första gången inför det bidragsår som inleds den 1 juli 2023.

Utredningen ska redovisa sitt betänkande senast den 27 november 2020. Med beaktande av tid för sedvanlig remissbehandling och beredning bör en proposition kunna överlämnas till riksdagen våren 2022

och riksdagsbehandling kan ske tidigast våren 2022. Förslagen kan därför som tidigast träda i kraft den 1 juli 2022. Enligt vår bedömning ska samtliga föreslagna nya bestämmelser träda i kraft vid den tidpunkten. I det följande redogör vi för när bestämmelserna ska börja tillämpas.

12.2 När de nya bestämmelserna ska börja tillämpas

Kommunernas uppsökande verksamhet, kartläggning och direktinskrivning

Utredningens förslag innebär att nya uppgifter åläggs kommunerna enligt följande. Kommunerna måste inrätta en uppsökande verksamhet som riktar sig till familjer vars barn i åldrarna 3–4 år inte går i förskolan. Kommunerna ska också kartlägga vilka barn som inte går i förskolan. Vidare ska kommunerna, som en följd av den uppsökande verksamheten och kartläggningen, erbjuda vissa barn direktinskrivning i förskolan. Utredningen bedömer också att Statens skolverk bör ges i uppdrag att ta fram stödmaterial eller allmänna råd bl.a. när det gäller uppsökande verksamhet och information om förskolan samt om frånvarohantering.

Förslagen innebär alltså att kommunerna får nya arbetsuppgifter och måste utveckla nya arbetssätt och rutiner. Vissa kommuner kommer troligen att behöva se över sin organisation och nyanställa personer för de aktuella uppgifterna. Det kan också hända att kommuner och enskilda huvudmän i några fall måste utvidga antalet platser i sin förskola. Vidare ska Skolverket ta fram stödmaterial eller allmänna råd som kommuner och huvudmän ska kunna använda i sin verksamhet. Det krävs alltså att kommunerna, huvudmännen och Skolverket ges visst utrymme att förbereda förändringarna. Utifrån hur verksamheten är uppbyggd anser utredningen vidare att större reformer som dessa bör vidtas inför ett nytt läsår.

Utredningen föreslår därför att de nya reglerna om uppsökande verksamhet, kartläggning och direktinskrivning ska tillämpas första gången i fråga om utbildning som inleds höstterminen 2023. Det innebär i praktiken att bestämmelserna ska tillämpas före höstterminen 2023, eftersom kommunerna t.ex. bör bedriva uppsökande verksamhet under vårterminen 2023 i syfte att direktinskrivning ska kunna ske och direktinskrivna barn ska kunna börja i förskolan höstterminen 2023.

Obligatorisk förskola från fem års ålder

Utredningen föreslår att förskolan ska vara obligatorisk från och med höstterminen det år då barnet fyller 5 år. Även här kommer främst kommunerna att behöva vidta åtgärder för att förbereda sin hantering av den utökade skolplikten, t.ex. inskrivning av barn i förskolan. Kommunala och enskilda huvudmän för förskola kan behöva utvidga antalet platser i förskolan och även i övrigt vidta förberedelser för att ta emot fler barn i sin verksamhet, vilken dessutom till viss del övergår till att vara en obligatorisk verksamhet. Förslaget, som innebär en sänkning av skolpliktsåldern, bör lämpligen börja tillämpas vid inledningen av ett läsår.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att bestämmelserna i skollagen och skolförordningen om den obligatoriska förskolan från 5 års ålder ska tillämpas första gången i fråga om utbildning som inleds höstterminen 2023. Även här innebär detta att bestämmelserna i praktiken ska tillämpas före höstterminen 2023. Det handlar exempelvis om att kommunerna under vårterminen 2023 bör kontakta vårdnadshavare till barn som inte deltar i förskolan men som ska börja i den obligatoriska förskolan i syfte att ge vårdnadshavarna möjlighet att lämna önskemål om förskola, samt informera vårdnadshavare om vid vilken förskola deras barn har blivit placerat.

Även de nya bestämmelserna om överklagande i 28 kap. skollagen ska tillämpas första gången i fråga om utbildning som inleds höstterminen 2023.

Bestämmelserna om karriärsteg för förskollärare

När det gäller de nya bestämmelserna i skollagen som berör möjligheten att inrätta karriärsteg för förste förskollärare kan det i och för sig göras gällande att det inte behövs några särskilda bestämmelser om när bestämmelserna första gången ska tillämpas, med hänsyn till bestämmelsernas karaktär. Bestämmelserna förutsätter dock i någon mån att det statsbidragssystem som ska åtfölja de nya bestämmelserna finns på plats.

Därför anser utredningen, när det gäller förslaget om införande av karriärsteg för förskollärare samt anslutande statsbidragsförordning, att det är nödvändigt att Skolverket bereds tillräcklig tid att dels förbereda verksamheten, dels utarbeta rutiner för att ta fram bidragsram

samt för hur fördelningen av statsbidrag i övrigt ska ske. Vidare behöver kommunerna, som ska vidarefördela statsbidraget, utrymme att lägga upp rutiner för att utföra detta. Slutligen bör offentliga och enskilda huvudmän ges tid att planera för hur karriärsteget första förskollärare kan användas i den egna verksamheten.

Utredningen bedömer därför att bidragsram för statsbidraget bör bestämmas och medel fördelas första gången inför det bidragsår som inleds den 1 juli 2023. Bestämmelserna i 2 kap. 22 § skollagen som reglerar detta ska därmed också tillämpas första gången i fråga om verksamhet som bedrivs efter den 30 juni 2023.

Definitionerna av nyanlänt barn och nyanländ elev samt bestämmelser om vilken personal som ska finnas i förskolan

Utredningen föreslår i avsnitt 8.3 att det ska införas en definition av *nyanlänt barn*, och att befintlig definition av nyanländ i 3 kap. 12 a § skollagen ska ändras till att avse *nyanländ elev*. Definitionen av nyanlänt barn ska sedan ligga till grund för t.ex. det uppsökande arbete och den direktinskrivning som utredningen föreslår i kapitel 7 respektive kapitel 8. Utredningen bedömer dock att det, med hänsyn till bestämmelsernas karaktär, inte är nödvändigt att reglera när bestämmelserna ska tillämpas första gången.

Vidare har utredningen i avsnitt 10.8.7 föreslagit att bestämmelsen om personalen i förskolan i 2 kap. 14 § skollagen ska förtydligas så att yrkeskategorin barnskötare särskilt nämns i bestämmelsen. Inte heller beträffande denna paragraf bedömer vi att det är nödvändigt att särskilt reglera när bestämmelsen ska tillämpas första gången.

De nya bestämmelserna i 2 kap. 14 § samt 3 kap. 12 a och 12 k §§ skollagen ska därför tillämpas direkt från och med ikraftträdandet den 1 juli 2022.

13 Konsekvenser

13.1 Krav på konsekvensanalysen

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa också redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredningen föreslå en finansiering. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Av utredningens direktiv framgår att vi utöver detta ska redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för tillgången på utbildad personal, personaltätheten och barngruppernas storlek i förskolan. Viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen ska beskrivas, och alternativa lösningar som övervägts ska beskrivas samt skälen till att de har valts bort. Vi ska därtill ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån rättigheterna i barnkonventionen liksom utifrån icke-diskrimineringsprincipen.

13.2 Utredningens förslag i korthet

Utredningen har till uppdrag att lämna förslag som syftar till att öka deltagandet i förskolan bland barn i 3–5 års ålder och föreslå hur förskolans arbete med barnens språkutveckling kan stärkas.

Utredningen föreslår följande:

- Kommuner ska bedriva uppsökande verksamhet för att öka deltagandet i förskolan, samt genom kartläggning hålla sig informerad om vilka barn i kommunen som inte deltar i förskolan.
- Barn som har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska ska direktinskrivas i förskolan.
- Förskolan ska bli obligatorisk för alla barn från och med 5 års ålder. Barn i obligatorisk förskola ska erbjudas kostnadsfria måltider och i vissa fall ha rätt till kostnadsfri skolskjuts.
- Det ska införas karriärsteg för förskollärare vid förskolor som har särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska bakgrund.
- Det ska införas ett enhetligt innehåll för utbildning till barnskötare som ska gälla inom såväl gymnasieskolans barn- och fritidsprogram som motsvarande utbildningar inom kommunal vuxenutbildning.
- Skollagen ska förtydligas så att det framgår att det i undervisningen vid förskolor, utöver förskollärare, får finnas barnskötare och annan personal med utbildning eller erfarenhet som innebär att barnens utveckling och lärande främjas.
- Förskolors personalsammansättning samt personalens kompetensutveckling bör uppmärksammas vid tillsyn.
- Examensbeskrivningen för förskollärarexamen bör ändras så att det i examensmålen anges att studenten ska visa fördjupad kunskap om barns andraspråkutveckling.
- Läslyftet i förskolan ska förlängas och riktas till förskolor med särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska bakgrund.

13.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

Det är utredningens bedömning att investeringar i förskolan kan ge samhällsekonomiska vinster på både kort och lång sikt. En förskola av hög kvalitet lägger grunden för framtida lärande och bidrar till högre resultat i skolan och senare i livet. Barn som har gått i förskola har bättre psykisk hälsa och lägre risk för kriminalitet och drogproblem under ungdomsåren. I vuxen ålder har de som gått i förskola högre utbildningsnivå, sysselsättningsgrad och inkomst än de som inte har deltagit i förskolans verksamhet. Eftersom effekterna av att delta i förskolan är störst för barn med svag socioekonomisk bakgrund har förskolan stor potential att bidra till mer likvärdiga förutsättningar för barn med olika uppväxtvillkor.¹

Ett ökat deltagande i förskolan kan även leda till en ökad delaktighet på arbetsmarknaden, framför allt bland kvinnor. När barnen är i förskolan frigörs tid för vårdnadshavarna att arbeta, studera, söka jobb eller delta i etableringsinsatser. En hög sysselsättning genererar högre skatteintäkter och minskar samhällets kostnader för transfereringar såsom försörjningsstöd och bostadsbidrag.

Etablering på arbetsmarknaden är även en viktig förutsättning för integration och jämställdhet mellan kvinnor och män. När kvinnor och män är delaktiga på arbetsmarknaden och i samhället minskar risken för ekonomisk utsatthet och segregation. Det inverkar i sin tur positivt på barnens förutsättningar för integration. I kapitel 3 redogör vi för forskning som visar att utrikes födda mammors sysselsättning har stor inverkan på barnens framtida möjligheter på arbetsmarknaden, och att det sambandet är särskilt starkt när det gäller deras döttrar. Att föräldrar kommer i arbete stärker alltså förutsättningarna för integration och jämställdhet på både kort och lång sikt.²

Investeringar i syfte att öka deltagandet och höja kvaliteten i förskolan bör således ge hög avkastning. Värdet för såväl den enskilda som för samhället är betydande och skulle kunna motivera stora insatser. Det är dock svårt att mäta vinsterna samt att beräkna kostnaden för uteblivna investeringar, t.ex. i form av fler skolmisslyckanden eller försämrad psykisk hälsa. En annan försvårande omständighet är att kostnaden hänförs till en enskild verksamhet, i detta fall förskolan, medan vinsterna sprids över fler verksamheter under lång tid.

¹ För referenser, se kapitel 3.

² Vi redogör närmare för konsekvenserna av ett lågt arbetskraftsdeltagande i kapitel 3.

Vi har inom ramen för den här utredningen inte haft möjlighet att kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av våra förslag, men vår bedömning är att de kommer att medföra samhällsekonomiska vinster på flera områden på både kort och lång sikt.

13.4 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska beslut som innebär nya obligatoriska uppgifter för kommunernas åtföljas av en statlig finansiering. Utredningens förslag innebär nya kostnader som kommer att beröra kommunerna. I detta avsnitt beräknas dessa kostnader.

Förslagen om uppsökande verksamhet, kartläggning och direktinskrivning

Utredningen föreslår att kommuner ska bedriva uppsökande verksamhet för att öka deltagandet i förskolan bland barn i åldrarna 3–4 år, samt genom kartläggning hålla sig informerade om vilka barn i kommunen som inte deltar i förskolan. Vidare ska kommuner direktinskriva barn i åldrarna 3–4 år i förskolan, om dessa barn har behov av bättre språkutveckling i svenska.

Kostnadsberäkning

Förslagen innebär tillkommande kostnader för kommunerna i form av ökad administration och ökade lönekostnader för personal inom den uppsökande verksamheten. Vår bedömning är att varje barn som inte deltar i förskolan motsvarar en arbetsinsats om cirka 5 timmar per år, vilket omfattar tid för kartläggning, förberedelser, ett hembesök och uppföljning.³

I dag är det 6 procent av alla folkbokförda barn i åldersgruppen 3–4 år som inte är inskrivna i förskolan. Uppräknat med befolkningsprognosen motsvarar det cirka 14 500 barn 2023 och 2024, givet att andelen barn som inte är inskrivna i förskolan är densamma som 2019.

³ Lönekostnaden baseras på genomsnittlig lön för förskollärare, även om andra yrkesgrupper också kan komma i fråga för den uppsökande verksamheten. Medellönen för förskollärare uppräknat till 2023 respektive 2024 års nivå inklusive PO-pålägg ger en kostnad på 292 kronor per timme 2023 respektive 298 kronor per timme 2024.

Kommunernas kostnader till följd av förslagen beräknas uppgå till 11 miljoner kronor 2023 (halvårseffekt) och till 21 miljoner kronor 2024.

Alternativ kostnad för åldersgruppen 3–5 år

Om regeringen inte skulle välja att gå vidare med förslaget om obligatorisk förskola för 5-åringar skulle även dessa kunna omfattas av utredningens förslag om uppsökande verksamhet och direktinskrivning. Kommunernas kostnader i form av ökad administration och ökade lönekostnader för personal inom den uppsökande verksamheten skulle då bli högre. I dag är det 6 procent av alla folkbokförda barn i åldersgruppen 3–5 år som inte är inskrivna i förskolan. Uppräknat med befolkningsprognosen motsvarar det cirka 21 500 barn 2023 och 2024, givet att andelen barn som inte är inskrivna i förskolan är densamma som 2019. Kommunernas kostnader till följd av förslagen beräknas då uppgå till 16 miljoner kronor 2023 (halvårseffekt) och till 32 miljoner kronor 2024.

Alternativ kostnad för att direktinskriva alla barn

Enligt utredningens förslag ska kommunerna direktinskriva barn i förskolan som är i behov av förskola för en bättre språkutveckling i svenska. De barn som ska omfattas är nyanlända barn, barn med annat modersmål än svenska som har behov av förskola för en bättre språkutveckling i svenska samt barn som av annan anledning har behov av förskola för en bättre språkutveckling i svenska.

Utredningen har övervägt alternativet att i stället föreslå direktinskrivning av alla barn som inte är inskrivna i förskolan höstterminen det år då barnet fyller 3 år. Det skulle innebära att cirka 8 300 3-åringar får ett erbjudande om en plats i förskolan 2023.

En fördel med detta alternativ är att det kan innebära en mindre arbetsinsats då kommunerna inte behöver kartlägga vilka av de barn som inte deltar i förskolan som har behov av bättre språkutveckling i svenska och därmed ska erbjudas direktinskrivning. Å andra sidan menar utredningen att det även vid direktinskrivning av alla barn kommer att krävas ett aktivt arbete från kommunernas sida med uppsökande verksamhet för att uppmuntra vårdnadshavarna att tacka ja

till den erbjudna platser. Att enbart skriva in barnen i förskolan och informera vårdnadshavarna via t.ex. brev kommer enligt utredningens mening inte vara tillräckligt när det gäller vårdnadshavare som har låg kännedom om förskolans uppdrag och verksamhet. Vidare kommer kommunerna även vid direktinskrivning av alla 3-åringar att behöva sammanställa uppgifter om vilka 3-åringar som ska direktinskrivas.

Eftersom utredningen anser det är viktigt att de åtgärder som vidtas fokuserar på de barn som verkligen behöver förskola för sin språkutveckling i svenska har vi stannat vid att direktinskrivningen endast ska omfatta de barn som bedöms ha ett sådant behov.

Övriga konsekvenser av förslagen

Som en följd av förslagen om uppsökande verksamhet och direktinskrivning förväntas barn i åldersgruppen 3–4 år delta i förskolan i högre utsträckning än i dag. Kostnaderna för detta kommer att variera mellan kommuner beroende på hur stor andel av barnen som tidigare har gått i förskola, pedagogisk omsorg eller inte varit inskrivna i någon verksamhet alls. I vissa kommuner kommer det att krävas nyanställningar av förskollärare och barnskötare, eller nya lokaler för förskoleverksamhet. Förutsättningarna för att organisera ytterligare platser inom förskolan varierar mellan olika kommuner, beroende på tillgången på utbildade förskollärare och barnskötare samt på lämpliga lokaler för att utöka förskoleverksamheten.

Utredningen konstaterar att kommunerna redan i dag är skyldiga att erbjuda alla barn avgiftsfri förskola från 3 års ålder och att ett ökat antal barn i den allmänna förskolan därför inte innebär ett nytt åtagande för kommunerna. Kommunerna får därtill ersättning för att tillhandahålla allmän förskola genom de generella statsbidragen.⁴ Utredningens bedömer därför att det inte ska betalas ut någon statlig finansiering av eventuellt tillkommande barn i förskolan.

Förslaget om obligatorisk förskola för 5-åringar

Förslaget om obligatorisk förskola för 5-åringar innebär ökade kostnader för kommunerna eftersom fler barn kommer att delta i verksamheten. Utredningen föreslår även att barn i den obligatoriska för-

⁴ Prop. 1999/2000:129 och prop. 2008/09:115.

skolan ska erbjudas kostnadsfria måltider och i vissa fall kostnadsfri skolskjuts, vilket också medför ökade kostnader.

Fler 5-åringar i förskolan

De 5-åringar som är inskrivna i pedagogisk omsorg samt de barn som inte är inskrivna i någon verksamhet alls berörs av förslaget om obligatorisk förskola. Det motsvarar 5,5 procent av alla 5-åringar (se tabell 13.1).

Tabell 13.1 5-åringar i förskolan, prognos för 2023 och 2024 (andel och antal)

	Andel 2019	2019	2023	2024
Totalt antal femåringar	100 %	124 500	123 000	120 500
Femåringar i förskolan	94,5 %	117 500	116 000	114 000
Femåringar i pedagogisk omsorg	1,6 %	2 000	1 950	1 950
Femåringar ej inskrivna i förskolan	5,5 %	6 850	6 750	6 600
Femåringar ej inskrivna i någon verksamhet	3,9 %	4 850	4 800	4 650

Källa: Statistiska centralbyrån. Siffrorna är avrundade.

Uppräknat med befolkningsprognosen kommer antalet 5-åringar som inte är inskrivna i förskolan vara cirka 6 750 år 2023, givet att andelen inskrivna 5-åringar i förskolan är densamma som 2019. För att beräkna kostnaden för de tillkommande barnen har utredningen räknat upp den genomsnittliga kostnaden för ett barn i förskolan till 2023 respektive 2024 års nivå⁵ och multiplicerat den med det antal barn som inte beräknas vara inskrivna i förskolan. Kostnaden för de tillkommande barnen blir då cirka 550 miljoner kronor 2023 (halvårs-effekt) och 1 100 miljoner kronor 2024.

Utredningen bedömer dock att den egentliga kostnaden kommer att bli lägre. Den genomsnittliga kostnaden för ett barn i förskolan

⁵ Beräknat på den genomsnittliga kostnaden för ett barn i förskolan 2018, dvs. 153 200 kronor.

är beräknad utifrån samtliga barn i förskolan. De äldre barnen i förskolan kräver dock inte samma personaltäthet som yngre barn⁶, varför kostnaden för de äldre barnen blir mindre än den genomsnittliga kostnaden för alla barn. Dessutom sänks ersättningen till pedagogisk omsorg för de barn som tidigare har deltagit i pedagogisk omsorg och nu i stället deltar i förskolan. Det minskar kommunernas kostnader för pedagogisk omsorg med cirka 250 miljoner kronor per år.⁷

Utredningen konstaterar att kommunerna redan i dag ska erbjuda barn avgiftsfri förskola i den omfattning som förslaget avser och att förslaget därför inte innebär något nytt åtagande för kommunerna. Kommunerna får ersättning för att tillhandahålla allmän förskola genom de generella statsbidragen och utredningen bedömer därför inte att staten ska kompensera kommunerna för de tillkommande barnen.⁸

Kostnadsfria måltider

Utredningen föreslår att barn i obligatorisk förskola ska erbjudas kostnadsfria måltider. Barn i förskolan har redan i dag rätt till näringsriktiga måltider. De kan dock inte alltid sägas vara kostnadsfria, eftersom en kommun eller en enskild huvudman får ta ut avgifter för verksamheten.

Utredningen saknar uppgifter om hur många kommuner som i dag erbjuder kostnadsfria måltider för de barn som enbart deltar i den avgiftsfria allmänna förskolan. Vår bedömning utifrån samtal med kommunföreträdare är emellertid att majoriteten av kommunerna i dag bekostar måltider för barn i allmän förskola. Det saknas även samstämmiga uppgifter om vad en måltid i förskolan kostar. Vi har därför grundat våra beräkningar på genomsnittskostnaden för en skolmåltid i grundskolan, dvs. 6 600 kronor per barn 2018.

Utredningen bedömer att kommunerna inte behöver kompenseras för de kostnader som de redan har i dag för måltider i förskolan och i pedagogisk omsorg. Beräkningarna baseras därför på de barn som inte beräknas vara inskrivna i någon verksamhet alls, dvs. 4 800 barn 2023 och 4 650 barn 2024. Huvudmännens kostnadsökningar för kostnadsfria måltider inom den obligatoriska förskolan beräknas

⁶ Som exempel kan anges att det genomsnittliga antalet barn i en småbarnsgrupp (1–3 år) var 12,2 barn 2019 medan den var 15,5 barn för barn i åldersgruppen 4–5 år, enligt Skolverkets statistik.

⁷ Beräknat på 2000 barn med en genomsnittlig kostnad på 127 000 kronor per barn och år.

⁸ Prop. 1999/2000:129 och prop. 2008/09:115.

därför till 17 miljoner kronor 2023 (halvårseffekt) och till 33 miljoner kronor 2024.

Skolskjuts

Utredningens förslag om att skolpliktiga barn i förskolan ska få rätt till kostnadsfri skolskjuts på samma villkor som förskoleklassens och grundskolans elever innebär ett nytt åtagande för kommunerna.

Det finns inga uppgifter om hur många barn i förskolan som kan komma i fråga för skolskjuts. Enligt utredningens förslag ska skolskjuts erbjudas de barn som enbart deltar i den obligatoriska förskolan, dvs. de barn som inte har omsorgsbehov utöver 525 timmar per år, och som behöver skolskjuts på grund av färdvägen längd, trafikförhållanden, barnets funktionsnedsättning eller någon annan omständighet. Som vi tidigare har konstaterat saknas det uppgifter om hur stor andel av barnen i förskolan som endast deltar i allmän förskola. Vi kan dock konstatera att dessa barn i dag tar sig till och från förskolan och sannolikt saknar behov av skolskjuts.

En annan osäkerhet är hur många barn i förskolan som bor på ett sådant avstånd från förskolan att det berättigar till skolskjuts. Det är rimligt att anta att det är färre barn i förskolan än elever i grundskolan som har lång väg till förskolan. Å andra sidan kommer de barn som har behov av skolskjuts behöva särskild skolskjuts, eftersom barn vid 5 års ålder inte kan förväntas ta sig själva till förskolan genom att t.ex. åka med kollektiva färdmedel.

Vi baserar våra beräkningar på att enbart skolpliktiga barn som inte tidigare har deltagit i förskolan kommer att behöva skolskjuts, dvs. 6 750 barn 2023 och 6 600 barn 2024. Kostnaden för en skolskjuts i förskolan beräknas motsvara den genomsnittliga kostnaden för skolskjuts i grundskolan, dvs. 3 100 kronor (beräknat på samtliga elever i grundskolan i Sverige). Kostnaden har räknats upp till 2023 respektive 2024 års nivå. En finansiering av skolskjuts för de tillkommande barnen skulle innebära en kostnadsökning på cirka 11 miljoner kronor 2023 (halvårseffekt) och på 22 miljoner kronor 2024. Anslaget för kommunalekonomisk utjämning bör höjas med motsvarande belopp.

Övrigt

En sänkt skolpliktsålder kan även medföra vissa administrativa kostnader, t.ex. till följd av att skolpliktsbevakningen kommer att börja ett år tidigare än i dag. Utredningen uppskattar att kostnaden för att skolpliktsbevakningen börjar ett år tidigare blir densamma som när skolpliktsåldern sänktes i samband med införandet av obligatorisk förskoleklass.⁹ Det innebär ökade kostnader för kommunerna motsvarande 4 miljoner kronor per år.

Total kompensation till kommunerna**Tabell 13.2 Sammanlagd kostnad för kommunerna (miljoner kronor)**

	2023 (halvårseffekt)	2024
Uppsökande verksamhet, kartläggning och direktinskrivning	11	21
Kostnadsfria måltider	17	33
Skolskjuts	11	22
Administrativa kostnader	2	4
<i>Totalt</i>	41	80

13.5 Ekonomiska konsekvenser för staten

I detta avsnitt redogörs för förslagets effekter på kostnader och intäkter för staten. Den totala budgetbelastningen framgår av tabell 13.3 nedan. Hur förslagen kan finansieras återkommer vi till i avsnitt 13.5.1.

Förslagen om uppsökande verksamhet, kartläggning och direktinskrivning

Förslagen om uppsökande verksamhet, kartläggning och direktinskrivning innebär ett nytt åtagande för kommunerna och ska därför finansieras i enlighet med finansieringsprincipen. Kommunerna ersätts enligt beräkningar i avsnitt 13.4 med 11 miljoner kronor 2023 och därefter med 21 miljoner kronor per år.

⁹ Prop. 2017/18:9.

Förslaget om obligatorisk förskola från 5 års ålder

Det förslag som beräknas innebära störst kostnad för staten är förslaget om en obligatorisk förskola från 5 års ålder. Utredningen bedömer inte att det ökade antalet barn i förskolan bör generera några kostnader för staten, eftersom kommunerna redan har ett uppdrag att erbjuda barn avgiftsfri förskola från 3 års ålder (se avsnitt 13.4). Däremot kommer förslagen om att skolpliktiga barn i förskolan ska erbjudas kostnadsfria måltider samt skolskjuts på samma villkor som elever i grundskolan att belasta kommunernas budget med 28 miljoner kronor 2023 och 55 miljoner kronor 2024. Därtill tillkommer vissa administrativa kostnader, t.ex. till följd av att skolpliktsbevakningen kommer att börja ett år tidigare, som belastar kommunernas budget med 2 miljoner kronor 2023 och 4 miljoner kronor 2024.

Förslaget om karriärsteg för förskollärare

Statsbidraget för en förste förskollärare uppgår till 170 000 kronor per bidragsår, vilket motsvarar en löneökning på 10 000 kronor per månad. Utredningen föreslår att statsbidrag ska betalas ut för 1 500 tjänster som förste förskollärare och riktas till de förskolor som har särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska bakgrund. Kostnaden för att införa karriärsteg för förskollärare beräknas uppgå till 255 miljoner kronor per år.

Förslaget om att förlänga Läslyftet

Utredningen bedömer att regeringen bör ge Statens skolverk i uppdrag att förlänga Läslyftet i förskolan från 2022. Läslyftet bör riktas till förskoleenheter som har särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska bakgrund. För att förlänga Läslyftet för förskolan avsattes 25 miljoner kronor i budgetpropositionen för 2020.¹⁰ Vi beräknar att kostnaden för att förlänga Läslyftet riktat till vissa förskolor uppgår till 13 miljoner kronor per år.

¹⁰ Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 16.

Statens skolverk

Flera av utredningens förslag och bedömningar innebär nya uppdrag till Skolverket. Nedan listas de förslag som bedöms innebära en mer omfattande arbetsinsats:

- *Allmänna råd om uppsökande verksamhet.* Utredningen föreslår att Skolverket ska utarbeta stödmaterial eller allmänna råd om uppsökande verksamhet.
- *Stödmaterial om frånvarohantering.* Skolverket bör få i uppdrag att ta fram stödmaterial eller allmänna råd om hur kontroll och uppföljning av barns frånvaro i förskolan kan hanteras.
- *Ett nytt statsbidrag för karriärsteg.* Förslaget om att införa karriärsteg för förskollärare innebär att Skolverket får ytterligare ett statsbidrag att hantera.
- *En enhetlig utbildning för barnskötare.* Utredningen föreslår att Skolverket ska se över utbildningar till barnskötare inom gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning.
- *Allmänna råd om språkkunskaper.* Skolverket bör få i uppdrag att ta fram allmänna råd om vilka grundläggande kunskaper personal i förskolan bör ha.
- *En förlängning av Läslyftet för förskolan.* Utredningen föreslår att Skolverkets uppdrag att genomföra Läslyftet för förskolan förlängs och justeras. Det kan innebära insatser för att informera huvudmännen om de förändrade villkoren.

Utredningen föreslår att Skolverket tillförs 5 miljoner kronor 2023 för att kunna genomföra de nya uppgifterna. Därefter tillförs Skolverket 2 miljoner kronor per år för fortsatt hantering av statsbidragen.

Statens skolinspektion

Utredningens bedömningar när det gäller tillsyn kan i någon mån påverka hur Skolinspektionen utövar sin tillsyn. Även i övrigt kan utredningens förslag, t.ex. om nya allmänna råd, påverka hur myndigheten utför sin tillsyn. Det är dock utredningens bedömning att eventuella

utökade arbetsinsatser för Skolinspektionen ryms inom myndighetens befintliga ram.

Skolväsendets överklagandenämnd

Utredningen föreslår att barn som inte sedan tidigare har en förskoleplats och därmed ska placeras i en förskola inför den obligatoriska förskolan bör kunna överklaga beslut om placering till Skolväsendets överklagandenämnd på samma sätt som beslut om placering i förskoleklassen eller grundskolan. Detta kan innebära fler ärenden för Skolväsendets överklagandenämnd. Men hänsyn till att antalet barn som kan komma att bli placerade i obligatorisk förskola beräknas vara högst 6 750 barn 2023 kan antalet överklaganden antas bli relativt få. De bör därför kunna hanteras inom nuvarande ram.

Sveriges domstolar

Utredningen föreslår att beslut om skolskjuts för barn i den obligatoriska förskolan i vissa fall ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol på samma sätt som beslut om skolskjuts i förskoleklassen eller grundskolan. Detta kan innebära fler mål i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Men hänsyn till att antalet barn som kan komma att bli placerade i obligatorisk förskola beräknas vara högst 6 750 barn 2023, och det bland dem troligen bara är ett fåtal barn som kan bli aktuella för skolskjuts, kan antalet överklaganden antas bli relativt få. De bör därför kunna hanteras inom nuvarande ram.

Övriga statliga myndigheter

Ett ökat deltagande i förskolan medför att barnens vårdnadshavare får möjlighet att delta i arbetssökande åtgärder eller i etableringsinsatser. Det kan medföra ökade kostnader för Arbetsförmedlingen i form av ökad administration och handläggning.

Ett ökat deltagande i förskolan kan även medföra att efterfrågan på studieplatser och studiemedel ökar bland de vårdnadshavare som väljer att vidareutbilda sig. Det kan gälla så väl grundläggande utbildning på grund- och gymnasienivå som utbildning på universitets- och

högskolenivå. Det kan påverka kostnader för handläggning och administration hos ansvariga myndigheter.

Endast begränsade kostnader beräknas uppstå av dessa konsekvenser. Kostnaderna bör därför kunna hanteras inom befintlig ram.

Total budgetbelastning för staten

Tabell 13.3 Total budgetbelastning för staten (miljoner kronor)

	2023	2024
Kompensation till kommunerna	41	80
Statsbidrag för förste förskollärare	128	255
Förlängning av Läsflyttet	13	13
Skolverket	5	2
<i>Totalt</i>	<i>187</i>	<i>350</i>

13.5.1 Finansiering

Sedan 2019 kan kommuner söka statsbidrag för insatser som syftar till att stärka språkutvecklingen i förskolan.¹¹ Statsbidraget får användas till insatser för att öka deltagandet i förskolan, särskilt för barn som har ett annat dagligt umgängesspråk i hemmet än svenska, särskilda språkutvecklande insatser samt kompetensutveckling av förskolepersonal i språkutvecklande arbetssätt i svenska. Enligt vad som tidigare beslutats kommer statsbidraget uppgå till 250 miljoner kronor för 2021. I budgetpropositionen för 2021 föreslår regeringen emellertid att statsbidraget förstärks med ytterligare 100 miljoner kronor.¹² Vid överlämnandet av detta betänkande har riksdagen ännu inte fattat beslut om budgetpropositionen för 2021. Med reservation för detta baserar vi våra beräkningar på att statsbidraget kommer att omfatta 350 miljoner kronor.

Utredningen föreslår att medlen som används för statsbidraget för bättre språkutveckling i förskolan ska övergå till att användas för att finansiera utredningens samtliga förslag, dvs. totalt 187 miljoner kronor 2023 och 350 miljoner kronor 2024 (se tabell 13.3).

¹¹ Förordningen (2019:558) om statsbidrag för bättre språkutveckling i förskolan.

¹² Prop. 2020/21:1, utgiftsområde 16, s. 100.

13.6 Konsekvenser för huvudmän

Flera av utredningens förslag syftar till att öka deltagandet i förskolan. Det kommer att få konsekvenser för de huvudmän som får fler barn i verksamheten, och för vissa huvudmän kan det innebära att fler förskollärare och barnskötare behöver rekryteras. Utredningen bedömer att konsekvenserna ändå kommer att bli begränsade, eftersom det handlar om ett mindre antal barn fördelat på många huvudmän. Om förslagen får stor effekt och alla barn i åldrarna 3–5 år skrivs in i förskolan innebär det 21 500 nya barn i förskolan 2023. För de största huvudmännen kan det innebära fler än 1 000 nya barn medan det för mindre kommuner bara handlar om ett fåtal barn och därför inte bör påverka verksamheten i stort.

Flera av utredningens förslag syftar till att stärka förskollärares och barnskötarens villkor och status, vilket på sikt bör leda till ökad tillgång på utbildad personal och underlätta kompetensförsörjningen i förskolan. Förslaget om karriärsteg för förskollärare underlättar vidare huvudmännens möjlighet att rekrytera erfarna förskollärare till förskolor med svåra förutsättningar, som i dag ofta har ett svårare rekryteringsläge.

Särskilt om konsekvenser för enskilda huvudmän

De enskilda huvudmän som berörs av förslagen är de företag, föreningar och andra juridiska eller fysiska personer som är huvudmän för fristående förskolor. År 2019 gick cirka 107 772 barn i en fristående förskola, vilket motsvarar 20,7 procent av samtliga barn i förskolan. Enskilda huvudmän ska få ersättning för tillkommande barn genom att barnets hemkommun betalar ett bidrag. Bidraget ska, enligt den s.k. likabehandlingsprincipen, beräknas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till egen verksamhet av motsvarande slag.

Utredningen lägger inte några förslag som enbart rör enskilda huvudmän. Vissa enskilda huvudmän kan visserligen behöva se över sin organisation till följd av att en obligatorisk förskola för 5-åringar införs, men ökningen av antalet barn kommer att bli relativt liten. Vi bedömer därför att förslagen inte kommer att medföra några negativa konsekvenser för enskilda huvudmän.

Särskilt om konsekvenser för enskilda huvudmän inom pedagogisk omsorg

Utredningens förslag om obligatorisk förskola för 5-åringar får konsekvenser för enskilda huvudmän inom pedagogisk omsorg. Det fanns 1 042 5-åringar i pedagogisk omsorg med enskild huvudman 2019.¹³ För att dessa barn ska kunna fullgöra sin skolplikt kommer huvudmän inom pedagogisk omsorg att behöva organisera sin verksamhet så att de kan lämna och hämta 5-åringarna vid den förskola där barnen har tilldelats en plats.

Det är sannolikt att många vårdnadshavare kommer att välja att låta barnen gå i förskola hela den tid som motsvarar omsorgsbehovet, dvs. även under tid utöver den obligatoriska tiden, för att barnen ska slippa flytta mellan olika verksamheter. För de 5-åringar som fortsätter att vara inskrivna i pedagogisk omsorg kommer vistelsetiden att minska med cirka 15 timmar per vecka under terminstid.

Även förslaget om direktinskrivning kan innebära konsekvenser för enskilda huvudmän inom pedagogisk omsorg. Det fanns cirka 2 300 barn i åldrarna 3–4 år i pedagogisk omsorg med enskild huvudman 2019. En del av dessa barn skulle enligt utredningens förslag kunna bli föremål för direktinskrivning om de bedöms ha behov av bättre språkutveckling i svenska. Sannolikt kommer många vårdnadshavare att ta emot erbjudandet om direktinskrivning på förskola, och dessutom välja att låta barnet gå i förskola hela den tid som motsvarar omsorgsbehovet, för att barnen ska slippa flytta mellan olika verksamheter. En del föräldrar kan däremot förväntas tacka nej till erbjudandet och i stället låta barnen vara fortsatt inskrivna i pedagogisk omsorg.

Sammantaget bedömer utredningen att förslagen kommer att medföra att färre barn efterfrågar och deltar i pedagogisk omsorg. För vissa enskilda huvudmän inom pedagogisk omsorg kan det få stora konsekvenser. Att ett barn lämnar den pedagogiska omsorgen under några timmar i veckan, eller helt slutar i verksamheten för att i stället delta i förskolan, påverkar den ersättning som huvudmannen får från barnets hemkommun. I förlängningen kan förslagen leda till att pedagogisk omsorg framför allt blir en verksamhet för mindre barn, medan äldre barn i större utsträckning endast deltar i förskolan.

¹³ Skolverkets statistik.

13.7 Konsekvenser för personaltäthet, tillgång på personal och barngruppernas storlek

Utredningen ska redovisa vilka konsekvenser våra förslag har för tillgången på utbildad personal, personaltätheten och barngruppernas storlek i förskolan.

Personaltäthet och förskollärartäthet

När förskolan blir obligatorisk för 5-åringar förväntas 6 750 fler barn skrivas in i verksamheten. Det kommer att medföra ett behov av mer personal. Med utgångspunkt i 2019 års personaltäthet på 5,2 barn per personal (heltidstjänster) kommer det att behöva anställas ytterligare cirka 1 300 årsarbetare för att personaltätheten ska ligga kvar på samma nivå. Vår bedömning är emellertid att det faktiska personalbehovet blir mindre än så. För det första är det rimligt att anta att de barn som i dag inte går i förskolan är hemma med en vårdnadshavare eller någon annan familjemedlem. Det är inte självklart att de kommer att efterfråga förskola utöver den obligatoriska tiden, vilket behöver tas med i beräkningarna. För det andra förväntas antalet 5-åringar att minska under perioden vilket också kommer att frigöra personalresurser (se tabell 13.1). Vi bedömer därför att förslaget om obligatorisk förskola för 5-åringar inte kommer att påverka personaltätheten i förskolan på ett betydande sätt.

Förskollärartätheten kan också komma att påverkas när förskolan blir obligatorisk för 5-åringar. Förskollärartätheten 2019 var 13 barn per förskollärare med förskollärlig legitimation (heltidstjänst). För att förskollärartätheten ska ligga kvar på samma nivå som i dag kommer det att behöva anställas drygt 500 nya förskollärare (heltidstjänster) i förskolan. Det faktiska behovet av förskollärare bör dock bli något mindre, enligt samma argumentation som ovan.

Även förslagen om uppsökande verksamhet och direktinskrivning påverkar antalet barn i förskolan och kan medföra att personalbehovet ökar. Om förslagen skulle leda till att alla barn i åldrarna 3–4 år skrivs in i förskolan skulle behovet av personal öka ännu mer. Det skulle, tillsammans med förslaget om obligatorisk förskola, innebära att cirka 21 500 barn i åldrarna 3–5 år skrivs in i förskolan 2023. För att förskollärartätheten ska ligga kvar på samma nivå som 2019 kom-

mer det då att behöva anställas drygt 1 650 nya förskollärare (heltidstjänster) i förskolan.

Det finns alltså sammantaget en risk för att förslagen på kort sikt leder till en lägre personaltäthet och en lägre förskollärartäthet på nationell nivå.

Tillgången på utbildad personal

Flera av utredningens förslag syftar till att stärka förskollärares och barnskötarens villkor och status. Att förskolan delvis blir en obligatorisk skolform är en tydlig markering från samhällets sida att förskolan är en viktig del av utbildningssystemet, och det är också en bekräftelse på att verksamheten har positiv betydelse för barnen. Det kan i sin tur höja statusen för såväl förskollärare som barnskötare. Vidare bör förslaget om karriärsteg för förskollärare bidra till att yrket blir mer attraktivt, eftersom det innebär fler möjligheter till karriär- och löneutveckling för förskollärare. Det kan också underlätta rekryteringen av erfarna förskollärare till de förskolor som i dag har en lägre andel förskollärare, vilket i sin tur leder till en bättre spridning av den kompetens som finns.

Utredningen har även föreslagit åtgärder för att betona de utbildade barnskötarnas roll i förskolans verksamhet, bl.a. genom förslagen att skriva in barnskötarna som en av förskolans yrkesgrupper i skollagen och ta fram en enhetlig barnskötarutbildning. Förslagen syftar till att dels öka värdet av en barnskötarutbildning, dels förtydliga barnskötarnas kompetens.

Samttaget bedöms förslagen ha en positiv påverkan när det gäller hur många som söker sig till förskolläraryrket respektive barnskötaryrket, men också när det gäller hur många utbildade förskollärare respektive barnskötare som väljer att stanna kvar i, respektive återvända till, förskolan.

Att tillgången på utbildad personal ökar innebär fördelar för alla barn som deltar i förskolans verksamhet eftersom det bidrar till att utbildningen får en högre kvalitet.

Barngruppernas storlek

Barngruppernas storlek har sjunkit de senaste åren. Mellan 2009 och 2015 var den genomsnittliga gruppstorleken relativt konstant och varierade mellan 16,7 och 16,9 barn, men 2016 sjönk genomsnittet till 15,9 barn per barngrupp och 2019 fanns det i genomsnitt 15,0 barn i varje barngrupp i förskolan.¹⁴

Med fler barn i förskolan kan grupperna öka något. Samtidigt är det ett mindre antal barn som berörs av förslagen och barnen är där-till utspridda över ett stort antal förskolor i olika kommuner, vilket gör att vi sammantaget bedömer konsekvenserna av detta som begränsade.

13.8 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Kommuner sköter lokala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen). Bestämmelserna ger uttryck för en proportionalitetsprincip.

Utredningens förslag påverkar inte den grundläggande ansvarsfördelningen mellan staten och huvudmännen inom förskolans område. Flera förslag innebär dock att nya uppgifter åläggs kommunerna.

Förslagen att kommunerna ska bedriva en uppsökande verksamhet för att öka deltagandet i förskolan, kartlägga barns deltagande i förskolan samt direktinskriva vissa barn i förskolan innebär ett utökad åtagande för kommunerna. Att kommunerna ska utföra dessa nya uppgifter måste anses utgöra en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Förslagen kan vidare, tillsammans med förslaget om obligatorisk förskola från 5 års ålder, medföra att kommunerna i egenskap av huvudmän för förskolor måste bygga ut sin verksamhet för att kunna ta emot ett större antal barn, vilket också i någon mån kan anses inkräkta på den kommunala självstyrelsen. Likaså kan förslagen att lyfta fram de utbildade barnskötarnas roll i förskolan ha viss inverkan på hur kom-

¹⁴ Skolverkets statistik.

munerna organiserar sin verksamhet i förskolan, vilket också det i någon mån kan sägas inkräkta på den kommunala självstyrelsen.

Syftet med förslagen är att öka barns deltagande i förskolan och därigenom ge barn som behöver det bättre språkutveckling i svenska och bättre förutsättningar att klara av grundskolan och senare utbildning. Vidare syftar förslagen till att lyfta fram förskolläraernas och de utbildade barnskötarnas roll i förskolan och underlätta rekryteringen av utbildad personal, vilket sin tur bidrar till högre kvalitet i utbildningen. Förslagen i sin helhet syftar alltså till att stärka och tydliggöra förskolans på många sätt avgörande roll i det svenska samhället.

Det är sammantaget utredningens bedömning att förslagen, till den del de medför inskränkningar i den kommunala självstyrelsen, är motiverade av det allmännas intresse av en förskoleverksamhet av hög kvalitet som dels når alla barn i Sverige oberoende av deras bakgrund och andra socioekonomiska faktorer, och dels bidrar till att barn växer upp till aktiva och deltagande samhällsmedborgare. Inskränkningarna i den kommunala självstyrelsen är därmed befogade och proportionerliga. Någon alternativ lösning på detta, som inte inkräktar på den kommunala självstyrelsen, har vi inte funnit.

13.9 Konsekvenser för barn

Barnets bästa ska, enligt skollagen, vara utgångspunkten i all utbildning och annan verksamhet inom skolväsendet. Denna bestämmelse har sin utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen. Med barn avses i barnkonventionen varje människa under 18 år. Barnkonventionens artiklar 1–42 har från och med den 1 januari 2020 ställning som lag i Sverige.¹⁵ Enligt barnkonventionens grundprinciper ska varje barn ha samma rättigheter till utbildning och utveckling (artiklarna 2, 6, 28 och 29) och vid alla åtgärder som rör barn ska barnets åsikter beaktas och barnets bästa komma i främsta rummet (artiklarna 3 och 12).

De barn som omfattas av förslaget om ökat deltagande i förskolan är främst de barn över 3 år som inte annars skulle ha deltagit i förskolan. Detta gäller bl.a. nyanlända barn och barn med svag socioekonomisk bakgrund, vilka i dag är inskrivna i förskolan i lägre utsträckning än andra barn. Utredningens bedömning är att förslaget till överväg-

¹⁵ Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnens rättigheter.

ande del har positiva konsekvenser för de barn som omfattas. Vi har i detta betänkande redogjort för förskolans betydelse för barns utveckling och lärande, och konstaterat att barn som har gått i förskola bl.a. har bättre språkkunskaper och högre kunskapsresultat i skolan. Inte minst ger förskolan barn tillgång till språkutveckling i svenska, vilket är särskilt viktigt för nyanlända barn och barn med annat modersmål än svenska.

Även om den utökade skolplikten innebär en inskränkning av barns och vårdnadshavares valfrihet finns det en viss flexibilitet i systemet. Bland annat kan skolplikten skjutas upp ett år om det finns särskilda skäl. Att skolplikten inleds i förskolan innebär en markering av att samhället fäster stor vikt vid att alla barn deltar i förskolan och därmed får bättre förutsättningar att lyckas med sin skolgång. Vårdnadshavare kan inte längre välja att barnet helt ska stå utanför förskolan och därmed inte få de kunskaper och förmågor som ger goda förutsättningar inför förskoleklass och grundskola.

Redan i dag är hemkommunerna skyldiga att erbjuda allmän förskola till alla barn från 3 års ålder. Trots detta deltar inte alla barn i förskolan. Det är viktigt att alla barn får lika goda förutsättningar inför förskoleklassen och grundskolan eller motsvarande skolformer. Mot denna bakgrund framstår förslaget som proportionerligt med hänsyn till sitt syfte. Sammantaget bedöms reformen få positiva konsekvenser för de barn som berörs.

13.10 Konsekvenser för jämställdheten

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Utredningens förslag har bäring på delmålen om ekonomisk jämställdhet, jämställd hälsa och jämställd utbildning.

En betydande majoritet av de vårdnadshavare som stannar hemma med barn är kvinnor. Det är således främst kvinnor som kommer att beröras av utredningens förslag om barns ökade deltagande i förskolan. För kvinnor som är arbetslösa eller av andra skäl är hemma med barn i åldrarna 3–5 år kan ett barns ökade deltagande i förskolan frigöra tid för t.ex. studier eller förvärvsarbete. Förslagen kan därmed få konsekvenser för kvinnors möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden och bidra till att nå målet om ekonomisk jämställdhet.

En klar majoritet, 96 procent, av personalen som arbetar med barn i förskolan är kvinnor. Bland de legitimerade förskollärarna är 97 procent kvinnor. Förslaget om karriärtjänster för förskollärare medför alltså löneökningar för främst kvinnor och bidrar till att nå målet om ekonomisk jämställdhet. På sikt kan ett bättre löneläge och ett i övrigt mer attraktivt yrke även medföra att fler män söker sig förskolläraryrket.

Utredningen har flera förslag som syftar till att höja barnskötaryrkets status och attraktivitet, vilket kan bidra till en lägre personalomsättning och en bättre arbetsmiljö för såväl barnskötare som förskollärare. Det skapar förutsättningar att minska de relativt höga sjukskrivningstalen inom förskolan och bidra till att nå målet om jämställd hälsa. Det är även rimligt att anta att förslagen på sikt kan leda till högre löner för utbildade barnskötare.

Utredningen har konstaterat att förskolan har positiva effekter på barns lärande långt upp i åldrarna. Det är inte minst viktigt för pojkar, som i genomsnitt har lägre skolresultat än flickor. Förslaget om ett ökat deltagande i förskolan bidrar till en mer likvärdig skolstart för flickor och pojkar och kan därmed stärka förutsättningarna att nå målet om jämställd utbildning.

13.11 Konsekvenser för integrationen

Regeringens mål för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. En prioriterad fråga är att förbättra nyanländas förutsättningar att etablera sig och bli delaktiga i arbets- och samhällslivet. De förslag som utredningen lämnar kan förväntas bidra till att nå målet på flera sätt.

Föräldrar till barn som inte deltar i förskolan är frånvarande från arbetsmarknaden och från etableringsinsatser under lång tid. Långvarig frånvaro från arbetsmarknaden har negativa konsekvenser i form av sämre möjligheter till etablering, sämre inkomstutveckling och lägre pensioner. Utredningens förslag innebär att fler barn till föräldrar som inte arbetar kommer att skrivas in i förskolan, vilket kan förväntas påskynda etableringen på arbetsmarknaden för vissa föräldrar. När utrikes födda föräldrar arbetar eller studerar samt är en aktiv del av samhället, uppstår även andra positiva effekter, t.ex. ökade kunskaper.

per i svenska språket och en starkare tillit det svenska samhället, vilket i sin tur även stärker barnens förutsättningar.

Barns deltagande i förskolan har betydelse för deras lärande och språkliga utveckling. Det är särskilt viktigt för nyanlända barn och andra barn som har ett annat modersmål än svenska. Förslagen som syftar till att öka barns deltagande i förskolan kan bidra till att dessa barn når högre resultat i skolan, vilket på sikt underlättar etableringen på arbetsmarknaden och integrationen i det svenska samhället.

13.12 Övriga konsekvenser

Utredningen ska enligt kommittéförordningen även beskriva förslagens konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet samt för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållandet till större företag. Vi bedömer inte att våra förslag har några omedelbara konsekvenser inom dessa områden, men att de ändå till viss del kan bidra till en positiv utveckling enligt nedan.

Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

I regeringens strategi för att minska och motverka segregation lyfts flera riskfaktorer som kan leda till kriminalitet, t.ex. arbetslöshet, psykisk ohälsa och en oavslutad skolgång. Ett tidigt skolmisslyckande pekas ut som en av de starkaste riskfaktorerna för framtida brottslighet. Regeringen skriver vidare att de allra mest lovande insatserna mot kriminell utveckling är att de sätts in tidigt.¹⁶

I kapitel 3 har utredningen redogjort för forskning om förskolans betydelse för barns utveckling. Sammantaget visar forskningen att barn som har gått i förskola har högre kunskapsresultat och bättre psykisk hälsa i grundskolan, och högre utbildning och sysselsättningsgrad i vuxen ålder. Studier har även funnit att barn som har deltagit i förskolan har färre beteendeproblem i skolåldern och att förekomsten av kriminalitet och drogproblem hos dessa barn är mindre under ungdomsåren. Förskolan har därmed en central roll i det brottsförebyggande arbetet. De positiva effekterna förutsätter emellertid att alla barn får gå i förskola.

¹⁶ Regeringen (2018).

Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service

En positiv konsekvens av ett ökat deltagande i förskolan är det kan öka arbetskraftsutbudet bland framför allt kvinnor. Detta diskuteras i avsnittet om samhällsekonomiska konsekvenser (13.3).

Eftersom fler barn kommer att delta i förskolan till följd av förslagen kan det innebära att det behöver öppnas fler förskolor i vissa kommuner. Det kan medföra att det öppnas förskolor i områden där det i dag inte finns sådana på grund av låg efterfrågan. Den offentliga servicen kan därmed förbättras i dessa områden.

Små företags förutsättningar

En annan möjlig konsekvens av att fler barn deltar i förskolan och att efterfrågan på förskoleplatser därmed ökar är att enskilda huvudmän får möjlighet att etablera nya verksamheter eller utvidga befintliga. Detta kan särskilt bli aktuellt i mindre samhällen, t.ex. i glesbygd, där det tidigare inte har funnits underlag för att starta sådan verksamhet.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

2 kap.

14 §

Utöver lärare eller förskollärare som avses i 13 § får det i undervisningen

1. i fritidshemmet finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas utveckling och lärande främjas, *och*

2. i förskolan finnas barnskötare samt därutöver annan personal med utbildning eller erfarenhet som innebär att barnens utveckling och lärande främjas.

Med barnskötare avses i första stycket 2 den som har genomgått utbildning i gymnasieskolan för arbete med barn eller annan motsvarande utbildning.

Bestämmelsen anger vilken personal som, utöver lärare och förskollärare, får finnas i undervisningen i fritidshemmet och förskolan.

I bestämmelsens *första stycke* har gjorts ett tillägg för att förtydliga att det i undervisningen i förskolan får finnas barnskötare. Dessutom har redaktionella ändringar gjorts i bestämmelsen.

I andra stycket som är nytt anges att med barnskötare avses i första stycket andra punkten den som har genomgått utbildning i gymnasieskolan för arbete med barn eller annan motsvarande utbildning. Inom gymnasieskolan ges sådan utbildning inom barn- och fritidsprogrammet. Med annan motsvarande utbildning avses t.ex. utbildning till barnskötare som anordnas inom kommunal vuxenutbildning och som till sitt innehåll motsvarar yrkeskurserna inom gymnasieskolans barn- och fritidsprogram. Även tidigare utbildningar med motsvarande karaktär inom gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning om-

fattas samt utbildningar som anordnats av annan utbildningsanordnare, t.ex. som uppdragsutbildning eller arbetsmarknadsutbildning. Det avgörande är att utbildningen till sitt innehåll motsvarar yrkeskurserna inom aktuell gymnasial utbildning. I uttrycket att personen har *genomgått* utbildning avses att hon eller han har examen från aktuellt program i gymnasieskolan eller intyg om godkänd utbildning inom kommunal vuxenutbildning eller hos annan utbildningsanordnare.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.8.7.

22 §

Varje huvudman ska sträva efter att för undervisningen anställa lärare och förskollärare som har forskarutbildning. Huvudmännen ska också sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare. *Huvudmän för förskoleenheter som har särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska bakgrund ska sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga förskollärare.*

Regeringen meddelar föreskrifter om statsbidrag

1. till huvudmän för *förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning* i syfte att stimulera att dessa inrättar karriärstegen förstelärare och lektor, *och*

2. som riktar sig till *huvudmän för förskoleenheter som avses i första stycket tredje meningen* i syfte att stimulera att dessa inrättar karriärsteget förste förskollärare.

Bestämmelsen innehåller strävansmål för huvudmän inom skolväsendet när det gäller karriärsteg för lärare.

I *första stycket* har gjorts ett tillägg som innebär att huvudmän för förskoleenheter med särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska bakgrund ska sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt duktiga förskollärare. Med *särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska bakgrund* avses t.ex. förskoleenheter där en stor andel av barnen lever under svåra ekonomiska eller sociala förhållanden. Det kan också handla om att många barn är nyanlända barn eller barn som i annat fall har ett annat modersmål än svenska. Det kan vidare handla om förskolor som ligger i områden med socioekonomiska utmaningar. Det avgörande är att

det vid förskolan finns en stor andel barn som har ett särskilt behov av tillgång till välutbildad personal som kan möta barnens behov, särskilt när det gäller språkutveckling i svenska.

Andra stycket första punkten motsvarar till sitt innehåll det tidigare andra stycket. I bestämmelsen har tillagts att det statsbidrag som lämnas enligt första punkten avser huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning. Någon ändring i sak är inte avsedd.

I *andra stycket andra punkten* finns en *ny* bestämmelse som innebär att regeringen meddelar föreskrifter om statsbidrag som riktar sig till huvudmän för förskoleenheter som avses i första stycket tredje meningen i syfte att stimulera att dessa inrättar karriärsteget förste förskollärare. Bestämmelsen avser förskoleenheter som har särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska bakgrund.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.8.3.

3 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- barnens och elevernas lärande och personliga utveckling (2 §),
- information om barnets och elevens utveckling (3 §),
- garanti för tidiga stödinsatser i förskoleklassen och lågstadiet (4–4 b §§),
- stöd i form av extra anpassningar (5 §),
- särskilt stöd (6–12 §§),
- mottagande och undervisning av nyanlända elever (12 a–12 i §§),
- överlämning av uppgifter vid övergång mellan och inom skolformer (12 j §),
- *definition av nyanlänt barn* (12 k §), och
- allmänna bestämmelser om betyg (13–21 §§).

Paragrafen anger kapitlets innehåll. Ett tillägg har gjorts med anledning av att antalet paragrafer har utökats genom att det i kapitlet förts in en definition av nyanlänt barn (12 k §).

12 a §

Med nyanländ *elev* avses i denna lag den som

1. har varit bosatt utomlands,
2. nu är bosatt i landet, och
3. har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år.

En elev ska inte längre anses vara nyanländ *elev* efter fyra års skolgång här i landet.

Som bosatt utomlands anses den som inte anses bosatt i landet enligt 29 kap. 2 §.

Paragrafen innehåller en definition av nyanländ. Bestämmelsen har justerats så att det klart framgår att den definierar en nyanländ elev och därmed inte gäller för barn i förskoleåldern, vilka i stället omfattas av definitionen av nyanlänt barn i 3 kap. 12 k §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.3.

12 k §

Med nyanlänt barn avses i denna lag ett barn som har uppehållstillstånd i Sverige enligt utlänningslagen (2005:716), inte omfattas av 12 a § och inte har uppnått den ålder när skolplikt enligt 7 kap. 10 § inträder. Därutöver ska barnet

1. vara fött utomlands och ha vårdnadshavare som är födda och har varit bosatta utomlands, men som nu är bosatta i Sverige tillsammans med barnet och barnet och vårdnadshavarna har vistats här kortare tid än fem år,

2. vara fött i Sverige och ha vårdnadshavare som är födda och har varit bosatta utomlands, men som nu är bosatta i Sverige och har vistats här kortare tid än fem år, eller

3. vara fött utomlands och ha kommit till Sverige utan sina vårdnadshavare och har vistats här kortare tid än fem år.

Om barnet vistas i Sverige med endast en vårdnadshavare ska prövningen göras utifrån den vårdnadshavaren.

Paragrafen är *ny*. Den innehåller en definition av nyanlänt barn.

I *första stycket* anges inledningsvis vissa generella krav för att ett barn ska ses som ett nyanlänt barn enligt skollagen. Med ett nyanlänt

barn avses till att börja med barn som har uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (2015:716). Det saknar här betydelse på vilken grund uppehållstillstånd har meddelats och om uppehållstillståndet är permanent eller tidsbegränsat.

Vidare ska ett nyanlänt barn inte omfattas av bestämmelsen i 3 kap. 12 a § skollagen. Ett barn som är en nyanländ elev enligt nämnda bestämmelse kan alltså inte samtidigt vara ett nyanlänt barn enligt denna bestämmelse. Ett nyanlänt barn ska inte heller ha uppnått åldern för skolplikt enligt 7 kap. 10 § skollagen.

Av *första stycket första punkten* framgår att som nyanlänt barn räknas barn som är födda utomlands och som kommit hit med vårdnadshavare som också är födda utomlands och varit bosatta utomlands men som nu är bosatta med barnet i Sverige. Det handlar alltså om utomlands födda barn som kommit till Sverige med utomlands födda vårdnadshavare. Bestämmelsen omfattar därmed inte utomlands födda barn till vårdnadshavare som är födda i Sverige och som efter barnets födelse återvänt till Sverige, eller barn som har en vårdnadshavare som är född i Sverige. Vidare ska barnet, för att räknas som nyanlänt barn, ha vistats i Sverige kortare tid än fem år.

Av *första stycket andra punkten* framgår att som nyanlänt barn räknas även barn som är födda i Sverige men som har vårdnadshavare som är födda och har varit bosatta utomlands, men som nu är bosatta i Sverige. Även här gäller att båda barnens vårdnadshavare ska vara födda utomlands och ha varit bosatta utomlands, vilket innebär att barn som har en vårdnadshavare som är född eller har varit bosatt i Sverige inte räknas som ett nyanlänt barn. Vidare ska barnets vårdnadshavare ha vistats här kortare tid än fem år.

Enligt *första stycket tredje punkten* avses med nyanlänt barn även barn som är födda utomlands och som har kommit till Sverige utan sina vårdnadshavare. Bestämmelsen omfattar exempelvis s.k. ensamkommande barn, dvs. barn som kommer till Sverige och söker asyl i sällskap med andra än sina vårdnadshavare, t.ex. tillsammans med syskon eller andra släktingar. Även i detta fall gäller att barnet ska ha vistats här kortare tid än fem år för att anses vara ett nyanlänt barn. Det bör framhållas att bestämmelsen inte avser att omfatta barn som efter internationell adoption kommer till Sverige. Sådana barn har genom adoptionen förvärvat vårdnadshavare och kan därmed inte anses komma till Sverige utan vårdnadshavare, även om barnet rent faktiskt skulle resa in i Sverige utan sällskap av vårdnadshavare.

I *andra stycket* klargörs att om barnet vistas i Sverige med bara en vårdnadshavare ska prövningen av om barnet ska anses som ett ny-anlänt barn göras utifrån den vårdnadshavaren. Så är fallet t.ex. om en av barnets vårdnadshavare har avlidit eller om en vårdnadshavare finns kvar i barnets hemland eller någon annanstans utanför Sverige.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.3.

7 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- vilka som omfattas av skolplikt (2 §),
- rätten till utbildning (3 §),
- hur skolplikten fullgörs (4–9 §§),
- när skolplikten inträder (10 §),
- tidigare skolstart och undantag från skyldigheten att fullgöra skolplikt i förskoleklass och *obligatorisk förskola* (11–11 b §§),
- när skolplikten upphör och rätten att därefter slutföra skolgången (12–16 §§),
- deltagande i utbildning (17–19 a §§), och
- ansvar för att skolplikten fullgörs (20–23 §§).

Paragrafen anger kapitlets innehåll. En justering har gjorts med anledning av att en underrubrik och kapitlets innehåll har ändrats.

4 §

Skolplikten ska börja fullgöras i *den obligatoriska förskolan*. Därefter ska skolplikten fullgöras i *förskoleklassen och sedan* i grundskolan eller i den skolform där barnet tas emot enligt 5, 6 eller 7 §, om inte skolplikten fullgörs på något annat sätt enligt bestämmelserna i 24 kap.

Skolplikten kan dock börja fullgöras direkt i *förskoleklassen*, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan enligt 11, 11 a och 11 b §§.

I paragrafen regleras i vilka skolformer eller på vilket annat sätt skolplikten ska fullgöras.

Ändringen i *första stycket* innebär att barn som har skolplikt normalt ska börja fullgöra den i den obligatoriska förskolan. Därefter ska skolplikten, såsom i dag, fullgöras i förskoleklassen och sedan i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan eller enligt bestämmelserna i 24 kap. om särskilda utbildningsformer. Att skolplikten ska inträda höstterminen det år då barnet fyller 5 år följer av 10 §. Förskolan är alltså obligatorisk för alla 5-åringar. En 5-åring kan gå i den obligatoriska förskolan vid en kommunal eller enskild förskola eller vid en förskola som enligt avtal om samverkan enligt 23 kap. anordnas vid en skolenhet med sameskola.

I *andra stycket* införs en upplysning om att skolplikten kan börja fullgöras direkt i förskoleklassen enligt 11 §. Se kommentaren till den bestämmelsen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3 och 9.3.4.

10 §

Skolplikten inträder höstterminen det kalenderår då barnet fyller fem år. *Om det finns synnerliga skäl får barnet dock börja fullgöra sin skolplikt i den obligatoriska förskolan först höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år.*

Om det finns särskilda skäl får barnet börja fullgöra sin skolplikt i *förskoleklassen* först höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år.

Frågan om uppskjuten skolplikt prövas av hemkommunen efter begäran av barnets vårdnadshavare.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när skolplikten inträder.

I *första stycket* görs inledningsvis en ändring som innebär att skolplikten ska inträda höstterminen det kalenderår då barnet fyller 5 år. Skolpliktsåldern sänks alltså med ett år. Vidare görs ett tillägg som innebär att barn, om det finns synnerliga skäl, får börja fullgöra sin skolplikt i den obligatoriska förskolan ett år senare, dvs. höstterminen det kalenderår då barnet fyller 6 år. I kravet på synnerliga skäl ligger att nästan alla barn bör kunna börja i den obligatoriska förskolan det år då barnet fyller 5 år och att det därför bara undantagsvis bör bli aktuellt att senarelägga fullgörandet av skolplikten i den obligatoriska förskolan. Synnerliga skäl kan vara att barnet har en grav utvecklingsstör-

ning, en annan svår funktionsnedsättning eller en allvarlig sjukdom som gör att det inte är lämpligt att barnet börjar i förskolan vid den aktuella tidpunkten.

I *andra stycket* finns sedan tidigare en bestämmelse som anger att barnet om det finns särskilda skäl får börja fullgöra sin skolplikt först höstterminen det kalenderår då barnet fyller 7 år. I bestämmelsen har gjorts ett förtydligande för att klargöra att den avser fullgörande av skolplikten i förskoleklassen. Om hemkommunen medger uppskjuten skolplikt enligt denna bestämmelse ska barnet fortsätta gå i den obligatoriska förskolan.

Av *tredje stycket* framgår att hemkommunen prövar frågan om uppskjuten skolplikt efter begäran av barnets vårdnadshavare. Hemkommunens beslut om uppskjuten skolplikt får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd (28 kap. 12 § första stycket 2). Detta kommer alltså även att gälla beslut om uppskjuten skolplikt avseende den obligatoriska förskolan.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.3.

11 §

Ett barn får tas emot i förskoleklassen redan höstterminen det kalenderår då barnet fyller fem år, *även om barnet inte gått i den obligatoriska förskolan.*

Av 8 kap. 3–7 a §§ framgår att barn ska erbjudas plats i förskola före fem års ålder.

Paragrafen reglerar tidigare skolstart.

I *första stycket* har gjorts ett tillägg så det framgår att barn får tas emot i förskoleklassen redan höstterminen det kalenderår då barnet fyller 5 år, även om barnet inte har gått i den obligatoriska förskolan. Bestämmelsen innebär att barn kan börja fullgöra sin skolplikt direkt i förskoleklassen utan att först ha gått den obligatoriska förskolan. Eftersom skolplikten enligt 10 § inträder höstterminen det kalenderår då barnet fyller 5 år kommer även barn som börjar i förskoleklassen vid den tidpunkten att fullgöra förskoleklassen med skolplikt. Därmed kommer barnen också att omfattas av bestämmelserna om deltagande i utbildning i 17–23 §§. Exempelvis kan barnets vårdnads-

havare bli föremål för vitesföreläggande enligt 23 § om barnet inte fullgör skolplikten.

I *andra stycket* som är *nytt* införs en upplysningsbestämmelse om att barn ska erbjudas plats i förskola före 5 års ålder enligt bestämmelserna i 8 kap. 3–7 a §§. Det innebär att barn som börjar i förskoleklassen vid 5 års ålder har möjlighet att dessförinnan gå i förskolan utan skolplikt före höstterminen det kalenderår då de fyller 5 år.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.4.

11 a §

Ett barn får börja fullgöra skolplikten i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år om

1. barnet då har gått ut förskoleklassen, eller

2. barnets vårdnadshavare begär att barnet ska få börja i någon av dessa skolformer utan att först ha gått ut *den obligatoriska förskolan* eller förskoleklassen och barnet bedöms ha förutsättningar för det.

Beslut i frågan enligt första stycket 2 fattas av

1. rektorn när det gäller grundskolan och sameskolan,

2. Specialpedagogiska skolmyndigheten när det gäller specialskolan,

och

3. barnets hemkommun när det gäller grundsärskolan.

I paragrafen regleras tidigare skolstart i grundskolan och motsvarande skolformer.

I *första stycket andra punkten* har gjorts ett tillägg som innebär att en 6-åring som inte har gått i den obligatoriska förskolan får börja fullgöra skolplikten i grundskolan eller motsvarande skolformer om barnets vårdnadshavare begär det och barnet bedöms ha förutsättningar för det. Detta kan t.ex. bli aktuellt för barn som enligt 11 § börjat fullgöra skolplikten i förskoleklass redan höstterminen det kalenderår då barnet fyller 5 år. Vårdnadshavarnas önskemål om tidigare skolstart ska kompletteras med en bedömning från skolans sida, på samma sätt som gäller för barn som inte gått i förskoleklassen. I *andra stycket* framgår vem som gör denna bedömning i de olika skolformerna.

Eftersom barn har rätt till förskola före 5 års ålder enligt 8 kap. 3–7 a §§ är det inget som utesluter att ett barn vars vårdnadshavare

önskar tidigarelägga skolstarten i grundskolan eller motsvarande skolformer kan ha gått i förskola dessförinnan, även om det inte handlat om den obligatoriska förskolan.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.4.

11 b §

Ett barn som har beviljats uppskjuten skolplikt och som ska tas emot i grundsärskolan får, utöver vad som anges i 11 a §, börja fullgöra skolplikten i grundsärskolan utan att först ha gått ut *den obligatoriska förskolan eller* förskoleklassen, om barnets vårdnadshavare begär det hos hemkommunen.

I paragrafen regleras under vilka förutsättningar ett barn får börja fullgöra skolplikten direkt i grundsärskolan, utöver vad som följer av 11 a §. I paragrafen har gjorts ett tillägg som innebär att barn får börja fullgöra skolplikten direkt i grundsärskolan även utan att ha gått ut den obligatoriska förskolan. Sedan tidigare gäller att så även får ske utan att barnet har gått ut förskoleklassen. Detta får ske om barnets vårdnadshavare begär det, det är klart att barnet ska tas emot i grundsärskolan och barnet har beviljats uppskjuten skolplikt enligt 10 § första och andra styckena.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.4.

12 §

Skolplikten upphör vid utgången av vårterminen det *elfte* året eller, om eleven går i specialskolan, det *tolfte* året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten, om inte annat följer av 13 eller 14 §.

I paragrafen finns bestämmelser om när skolplikten upphör.

Paragrafen ändras till följd av att skolplikten inträder redan vid 5 års ålder (se 10 § första stycket) och alltså förlängs med ett år.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.

17 §

Ett barn i den obligatoriska förskolan eller en elev i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om barnet eller eleven inte har giltigt skäl att utebli.

Den obligatoriska verksamheten får omfatta högst 190 dagar per läsår och åtta timmar eller, i *den obligatoriska förskolan*, förskoleklassen och de två lägsta årskurserna, sex timmar per dag. Sådan verksamhet får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avvikelser från andra stycket för elever i grundsärskolan och specialskolan.

Om *ett barn i den obligatoriska förskolan eller en elev i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan* utan giltigt skäl uteblir från den obligatoriska verksamheten, ska rektorn se till att *barnets eller elevens* vårdnadshavare samma dag informeras om att *barnet eller eleven* har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver *barnets eller elevens* vårdnadshavare inte informeras samma dag.

I paragrafen regleras barns och elevers skyldighet att delta i utbildningen.

Första stycket ändras på så sätt att även barn i den obligatoriska förskolan omfattas av närvaroskyldighet. Den närmare innebörden av bestämmelsen redovisas i skollagspropositionen (prop. 2009/10:165 s. 339 f. och 706). Giltig frånvaro är godkänd ledighet och frånvaro till exempel vid sjukdom. Om ett barn på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen i obligatorisk förskola, ska hindret snarast anmälas till förskoleenheten (se 7 kap. 2 § skolförordningen [2011:185]).

I *andra stycket* har den obligatoriska förskolan lagts till bland de skolformer där den övre gränsen för antal skoldagar och antal timmar per dag för den obligatoriska verksamheten anges. Samma övre gräns gäller för den obligatoriska förskolan som för förskoleklassen och de två lägsta årskurserna. Med obligatorisk verksamhet i den obligatoriska förskolan avses 525 timmar per läsår (se 8 kap. 7 b §).

I *fjärde stycket*, som reglerar information om frånvaro till elevernas vårdnadshavare, har tillämpningsområdet vidgats till att även omfatta barn i den obligatoriska förskolan.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.5.

18 §

Ett barn eller en elev i en skolform som avses i 17 § får beviljas kortare ledighet för enskilda angelägenheter. Om det finns synnerliga skäl får längre ledighet beviljas.

Rektorn beslutar om ledighet. Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut om ledighet som avser längre tid än tio dagar.

I paragrafen regleras möjligheten till ledighet i obligatoriska skolformer.

I *första stycket* har gjorts ett tillägg som klargör att paragrafen även omfattar barn i den obligatoriska förskolan.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.5.

19 §

Ett barn eller en elev i en skolform som avses i 17 § får på begäran av *barnets eller* elevens vårdnadshavare befrias från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen om det finns synnerliga skäl. Ett sådant beslut får endast avse enstaka tillfällen under ett läsår.

Rektorn beslutar om befrielse. Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta sådana beslut.

Paragrafen reglerar möjligheten för rektor att i vissa fall besluta om befrielse från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen i skolpliktig verksamhet.

I *första stycket* har gjorts tillägg som tydliggör att paragrafen även omfattar barn i den obligatoriska förskolan.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.5.

19 a §

Om *ett barn eller* en elev har upprepad eller längre frånvaro från den verksamhet som avses i 17 § ska rektorn, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövt. *När det gäller barn i den obligatoriska förskolan ska utredningen genomföras i samråd med barnets vårdnadshavare. När det gäller elever i övriga skolformer ska utredningen genomföras i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan.*

Om förutsättningarna för en utredning om särskilt stöd enligt 3 kap. 7 § är uppfyllda ska även en sådan utredning inledas.

När en utredning om *ett barns eller* en elevs frånvaro har inletts ska rektorn se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen.

Paragrafen reglerar utredning om frånvaro inom skolpliktig verksamhet.

I *första stycket* har gjorts tillägg som förtydligar att skyldigheten att utreda frånvaro även gäller för barn i den obligatoriska förskolan, oavsett om frånvaron är giltig eller ogiltig. När det gäller frånvaro i den obligatoriska förskolan ska utredningen genomföras i samråd med barnets vårdnadshavare men inte, som gäller för övriga skolpliktiga skolformer, i samråd med barnet självt. Anledningen till detta är den låga åldern hos barn i den obligatoriska förskolan.

I *tredje stycket* har också gjorts tillägg som tydliggör att bestämmelsen även omfattar barn i den obligatoriska förskolan.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.5.

21 §

Hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess *obligatoriska förskola*, förskoleklass, grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning.

Hemkommunen ska i frågor som rör skolpliktiga *barn och* elever som avses i 19 a § vid behov samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av 29 kap. 14 § och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen reglerar en del av hemkommunens skolpliktsansvar, den s.k. skolpliktsbevakningen. Den innebär att kommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess förskoleklass, grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning. Enligt förarbetena är det fråga om att hålla sig underrättad om var och hur barnet får föreskriven utbildning och ingripa om barnet inte bereds sådan utbildning (prop. 1985/86:10 s. 90). Vad som avses med hemkommun anges i 29 kap. 6 §.

Genom ändringen i *första stycket* utvidgas hemkommunens ansvar till att även omfatta den obligatoriska förskolan. Det innebär att hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess obligatoriska förskola får sin utbildning på annat sätt.

I *andra stycket* görs ett tillägg så det blir tydligt att bestämmelsen även avser skolpliktiga barn, dvs. barn som ska gå i den obligatoriska förskolan.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.6.

22 §

Huvudmannen ska se till att *barnen i huvudmannens obligatoriska förskola och* eleverna i huvudmannens förskoleklass, grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för sameskolan ska se till att *barn och* elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång.

När *ett skolpliktigt barn eller* en skolpliktig elev börjar eller slutar vid *en förskoleenhet eller* en skolenhet med en annan huvudman än hemkommunen, eller det hos en sådan huvudman har inletts en utredning om *barnets eller* elevens frånvaro enligt 19 a §, ska huvudmannen snarast lämna uppgift om detta till hemkommunen.

Paragrafen reglerar huvudmannens ansvar för att eleverna i den egna verksamheten fullgör sin skolgång. Bestämmelsen omfattar såväl offentliga som enskilda huvudmän.

I *första stycket första meningen* görs ett tillägg för att tydliggöra att huvudmannens ansvar även omfattar barn som går i huvudmannens obligatoriska förskola. I *första stycket andra meningen* görs ett tillägg så att bestämmelsen även omfattar barn i obligatorisk förskola. Ändringen motiveras av att sameskolan genom avtal om samverkan med

en kommun kan ta över kommunens uppgifter när det gäller förskola och då som huvudman ansvarar för verksamheten, jfr 23 kap. 24 §.

I *andra stycket* görs tillägg som klargör att den informationsskyldighet som regleras i bestämmelsen även avser skolpliktiga barn som fullgör skolplikt i den obligatoriska förskolan. I övrigt görs en redaktionell ändring i *andra stycket*.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.6.

23 §

Om *ett skolpliktigt barn eller* en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att *barnets eller* elevens vårdnadshavare inte har gjort vad denne är skyldig att göra för att så ska ske, får hemkommunen förelägga *barnets eller* elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. För en elev i specialskolan, sameskolan eller förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola är det i stället huvudmannen för respektive skolform som får förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. *Detsamma ska gälla för ett barn i en förskola som huvudmannen för sameskolan är huvudman för med stöd av ett avtal med en kommun om samverkan enligt 23 kap. 24 §.*

Ett föreläggande enligt första stycket får förenas med vite.

Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart om inte annat beslutas.

I paragrafen regleras föreläggande och vite mot en skolpliktig elevs vårdnadshavare som inte lever upp till sitt ansvar att se till att barnet fullgör sin skolgång.

Första stycket ändras till följd av att skolplikten ska börja fullgöras av barn i den obligatoriska förskolan. I skollagspropositionen utvecklas vad skolpliktsansvaret för bl.a. vårdnadshavarna innebär (se prop. 2009/10:165 s. 341 f.). Vidare görs i första stycket ett tillägg som klargör att det, om förskola anordnas av huvudmannen för sameskolan, är huvudmannen för sameskolan och inte hemkommunen som får förelägga vårdnadshavarna att fullgöra sina skyldigheter. Detta gäller redan i fråga om eleverna i sameskolan samt i förskoleklass som anordnas vid en skolenhet med sameskola. Staten är huvudman för sameskolan genom Sameskolstyrelsen. Förskola kan anordnas av huvudmannen för sameskolan genom avtal om samverkan med en kommun enligt 23 kap. 24 §.

Beslut av Sameskolstyrelsen i fråga om föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 23 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 8 § första punkten). Detsamma gäller för motsvarande beslut som fattas av hemkommunen (28 kap. 5 § fjärde punkten).

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.6.

8 kap.

1 §

I detta kapitel finns

- allmänna bestämmelser (2–11 §§),
- bestämmelser om förskola med offentlig huvudman (12–17 §§),
och
- bestämmelser om fristående förskola (18–25 §§).

Paragrafen anger kapitlets innehåll. En justering har gjorts med anledning av att antalet paragrafer har utökats.

3 §

Barn som är bosatta i Sverige och som inte har börjat i någon *annan skolform* för fullgörande av skolplikten ska erbjudas förskola enligt vad som anges i 4–7 b §§. Förskola behöver dock inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger.

Paragrafen avgränsar den grupp barn som ska erbjudas förskola.

Paragrafen har anpassats till att skolplikten ska börja fullgöras i förskolan genom den obligatoriska förskolan. I paragrafen ändras också en hänvisning så att den även omfattar de nya paragraferna 7 a och 7 b §§. 7 a § reglerar direktinskrivning av barn i behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska och 7 b § reglerar obligatorisk förskola från 5 års ålder.

De förslag som föranleder ändringen behandlas i avsnitt 8.5 och 9.3.

4 §

Barn ska från och med höstterminen det år barnet fyller tre år erbjudas förskola under minst 525 timmar om året, om inte annat följer av 5–7 b §§.

Paragrafen reglerar barns rätt till allmän förskola.

I paragrafen ändras en hänvisning så att den även omfattar de nya paragraferna 7 a och 7 b §§. 7 a § reglerar direktinskrivning av barn i behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska och 7 b § reglerar obligatorisk förskola från 5 års ålder.

De förslag som föranleder ändringen behandlas i avsnitt 8.5 och 9.3.

7 §

Barn ska även i andra fall än som avses i 5, 6, 7 a och 7 b §§ erbjudas förskola, om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola.

Paragrafen reglerar barns rätt till förskola på grund av barnets egna behov.

I paragrafen ändras en hänvisning så att den även omfattar de nya paragraferna 7 a och 7 b §§. 7 a § reglerar direktinskrivning av barn i behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska och 7 b § reglerar obligatorisk förskola från 5 års ålder. Det bör noteras att införandet av direktinskrivning i förskola samt obligatorisk förskola från 5 års ålder inte innebär någon begränsning av den rätt till förskola som barn har enligt 7 §. Barn kan alltså samtidigt ha rätt till förskola enligt både 7 § och någondera av 7 a eller 7 b §. Det innebär också att ett barn som har rätt till förskola enligt 7 § har rätt till fler timmar avgiftsfri förskola än barn som enbart har rätt till förskola enligt 7 a eller 7 b §, vilket framgår av 16 och 20 §§.

De förslag som föranleder ändringen behandlas i avsnitt 8.5, 9.3 och 9.3.1.

7 a §

Barn som inte sedan tidigare deltar i förskolans verksamhet ska genom direktinskrivning erbjudas allmän förskola enligt 4 § från och med höstterminen det kalenderår då barnet fyller tre år, om barnet

- 1. är ett nyanlänt barn enligt 3 kap. 12 k §,*
- 2. har ett annat modersmål än svenska och har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska, eller*
- 3. av annan anledning har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska.*

Direktinskrivning med erbjudande om plats i förskola ska även ske för barn som avses i första stycket som deltar i pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola enligt 25 kap. 2 §.

Av 4 § framgår att allmän förskola ska omfatta minst 525 timmar om året. Av 16 och 20 § framgår att förskola upp till 525 timmar om året ska vara avgiftsfri.

Paragrafen är *ny* och reglerar direktinskrivning i förskola av barn i behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska.

Direktinskrivning enligt paragrafen ska enligt *första stycket* ske för barn som inte sedan tidigare deltar i förskolan. Direktinskrivning innebär att barnet erbjuds plats i allmän förskola från och med höstterminen det kalenderår då barnet fyller 3 år. Det innebär alltså att barnet erbjuds en plats i allmän förskola utan att vårdnadshavarna har ansökt om plats. Att bestämmelsen anger att barn genom direktinskrivning ska erbjudas allmän förskola innebär att erbjudandet ska avse just plats i förskola. Direktinskrivning kan därmed inte göras genom att barnet erbjuds plats i annan pedagogisk verksamhet, t.ex. pedagogisk omsorg, eftersom det då inte är fråga om förskola.

Av första stycket första punkten framgår att direktinskrivning ska ske för barn som är nyanlänt barn enligt 3 kap. 12 k §. Vilka barn som räknas som nyanlända barn utvecklas i författningskommentaren till 3 kap. 12 k §.

Av första stycket andra punkten framgår att direktinskrivning även ska ske av barn som har ett annat modersmål än svenska och har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska. Bestämmelsen avser t.ex. barn som har vårdnadshavare som är födda utomlands men som vistats i Sverige under längre tid än vad som gäller för att barnet ska ses som nyanlänt, se 3 kap. 12 k §. Det kan också handla

om barn som har vårdnadshavare med utländsk bakgrund som till följd av t.ex. boendesegregation, svag etablering på arbetsmarknaden eller bristande språkkunskaper inte blivit integrerade i det svenska samhället och där familjens kontaktnät består av andra familjer med samma språkbakgrund, vilket gör att barnet har begränsade möjligheter att lära sig det svenska språket.

Av *första stycket tredje punkten* framgår att direktinskrivning också ska ske av barn som av annan anledning har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska. Det kan t.ex. handla om barn som har rätt till förskola enligt 8 kap. 5 respektive 7 §§ skollagen, dvs. barn som har ett eget behov av plats i förskola på grund av familjens situation i övrigt, eller barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola.

Av förarbetena till skollagen (prop. 2009/10:165 s. 348) framkommer att med behov på grund av familjens situation i övrigt avses bl.a. barn med ett annat modersmål än svenska, barn vars vårdnadshavare har en funktionsnedsättning som begränsar barnets fysiska eller psykiska utveckling och barn vars vårdnadshavare är långtidsjukskrivna, sjukpensionerade eller förtidspensionerade. Som exempel på när barn ska erbjudas förskola för att de på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling nämns barn med funktionsnedsättning av olika svårighetsgrad. Utöver barn som omfattas av 8 kap. 5 och 7 §§ skollagen kan bestämmelsen även avse t.ex. barn som inom barnhälsovården konstaterats ha en lindrig språkförsening utan att det kan ses som en funktionsnedsättning eller barn som i annat fall har behov av att utveckla sitt språk. Det kan också handla om barn som på andra sätt växer upp under förhållanden som innebär utmaningar. Centralt är att barnet kan anses ha behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska.

I *andra stycket* finns en bestämmelse om barn som deltar i pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola enligt 25 kap. 2 §. Även dessa barn ska erbjudas plats i förskola genom direktinskrivning, under samma förutsättningar som andra barn. Som framgått ovan kan direktinskrivning inte ske genom att barn erbjuds plats i pedagogisk omsorg.

I *tredje stycket* finns upplysningsbestämmelser som anger att allmän förskola, dvs. den förskola som ska erbjudas barn genom direktinskrivning, enligt 4 § omfattar minst 525 timmar om året, samt att

allmän förskola upp till 525 timmar om året enligt 16 och 20 §§ ska vara avgiftsfri.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.5.1, 8.5.2, 8.5.3, 8.5.5 och 8.5.6.

7 b §

Från och med höstterminen det kalenderår då barnet fyller fem år ska barnet erbjudas obligatorisk förskola. Obligatorisk förskola ska bestå av ett läsår bestående av en hösttermin och en vårtermin och omfatta 525 timmar under läsåret. Barn som går i obligatorisk förskola ska erbjudas kostnadsfria måltider.

Paragrafen är ny och reglerar den obligatoriska förskolan.

Inledningsvis fastslås att barn ska erbjudas obligatorisk förskola från och med höstterminen det kalenderår då barnet fyller 5 år. Den obligatoriska förskolan omfattas av skolplikt enligt 7 kap. 4 §. Av 7 kap. 10 § framgår dock att barn om det finns synnerliga skäl får börja fullgöra den obligatoriska förskolan först höstterminen det kalenderår då barnet fyller 6 år.

Den obligatoriska förskolan ska bestå av ett läsår bestående av en hösttermin och en vårtermin och omfatta 525 timmar under läsåret. Omfattningen av den obligatoriska förskolan motsvarar alltså omfattningen av förskoleklassen enligt 9 kap. 7 §. Av 7 kap. 17 § andra stycket framgår att den obligatoriska förskolan under ett läsår får omfatta högst 190 dagar och sex timmar per dag. Det bör noteras att barn som går i den obligatoriska förskolan utöver den obligatoriska tiden kan gå i förskola under frivilliga former enligt 8 kap. 5 eller 7 §, t.ex. i den utsträckning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier.

Barn som går i den obligatoriska förskolan ska erbjudas kostnadsfria måltider, vilket är något som inte är reglerat för förskolan i övrigt.

Av 25 kap. 2 § framgår att kommunen inte får erbjuda barn pedagogisk omsorg i stället för den obligatoriska förskolan. Detta gäller även om vårdnadshavare framför önskemål om pedagogisk omsorg. Eftersom den obligatoriska förskolan omfattas av skolplikt kan kommunen inte erbjuda att den genomförs på annat sätt än vid en förskoleenhet. Det bör dock noteras att ett skolpliktigt barn enligt 24 kap. 23 § kan medges rätt att fullgöra skolplikten på annat sätt än vad som

anges i skollagen. För att ett sådant medgivande ska lämnas krävs bl.a. att det föreligger synnerliga skäl, se vidare nämnda paragraf.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.1 och 9.5.

12 §

Hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen som

1. ska erbjudas förskola och vars vårdnadshavare önskar det, och
2. ska gå i den obligatoriska förskolan från fem års ålder och som inte fullgör sin skolplikt på annat sätt.

Hemkommunen får fullgöra sina skyldigheter genom att erbjuda barnet motsvarande utbildning i fristående förskola.

Om det finns särskilda skäl, får hemkommunen komma överens med en annan kommun om att denna i sin förskola ska ta emot barn vars utbildning hemkommunen ansvarar för.

Paragrafen reglerar hemkommunens ansvar för att utbildning i förskola kommer till stånd.

I *första stycket andra punkten*, som är *ny*, anges att hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen som ska gå i den obligatoriska förskolan från 5 års ålder och som inte fullgör sin skolplikt på annat sätt. Bestämmelsen innebär att hemkommunen som huvudregel måste vara beredd att tillhandahålla utbildning i obligatorisk förskola i egen regi till alla barn som har rätt till en sådan utbildning. Om ett barn väljer att fullgöra utbildningen i obligatorisk förskola på annat sätt, t.ex. i en förskola med enskild huvudman, är hemkommunen dock inte skyldig att anordna utbildning för barnet. I övrigt har redaktionella ändringar gjorts i första stycket.

Av *andra stycket* framgår att hemkommunen får fullgöra sin skyldighet genom att erbjuda barnet motsvarande utbildning i fristående förskola. Hemkommunen får också enligt *tredje stycket*, om det finns särskilda skäl, komma överens med en annan kommun om att denna i sin förskola ska ta emot barn vars utbildning hemkommunen ansvarar för.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.2.

12 b §

Hemkommunen ska genom kartläggning och informationsinsamling hålla sig uppdaterad om vilka barn inom kommunen som

- 1. inte deltar i förskoleverksamhet senast höstterminen det kalenderår då barnet fyller tre år, och*
- 2. vilka av dessa barn som genom direktinskrivning ska erbjudas förskola enligt 7 a §.*

Hemkommunen ska genom uppsökande verksamhet ta kontakt med vårdnadshavare till barn som avses i första stycket 1 och informera vårdnadshavarna om vad förskolan innebär och barnets rätt till förskola enligt 4 §. Verksamheten ska syfta till att öka deltagandet i förskolan.

Om ett barn inte deltar i förskolan ska kontakt enligt andra stycket tas inför varje terminsstart fram till och med vårterminen det kalenderår då barnet fyller fem år.

Paragrafen är ny och reglerar hemkommunens ansvar för kartläggning och uppsökande verksamhet när det gäller barn som inte deltar i förskolan.

Enligt *första stycket* ska hemkommunen genom kartläggning och informationsinsamling hålla sig uppdaterad om dels vilka barn inom kommunen som inte deltar i förskoleverksamhet senast höstterminen det år då barnet fyller 3 år, dels vilka av dessa barn som genom direktinskrivning ska erbjudas förskola enligt 7 a §. Detta arbete kan ske genom samarbete med andra verksamheter som kommer i kontakt med barn, t.ex. barnavårdscentraler och socialförvaltningar samt med Migrationsverket.

Det bör observeras att sekretessbestämmelser kan innebära hinder mot att andra myndigheter lämnar uppgifter till hemkommunen, men det hindrar inte att kommunen överlämnar t.ex. informationsmaterial till andra myndigheter. Uppsökande verksamhet och information kan också ske i samarbete med andra organisationer än myndigheter, t.ex. trossamfund och civilsamhällets organisationer. Kartläggningen och informationsinhämtningen ska säkerställa att kommunen vet vilka barn som ska direktinskrivas och att kommunen har tillräckligt med platser redo i förskolan.

Av *andra stycket* följer att hemkommunen genom uppsökande verksamhet ska ta kontakt med vårdnadshavare till barn som inte deltar i förskoleverksamhet och informera vårdnadshavarna om vad försko-

lan innebär och om barnets rätt till förskola enligt 4 §. Information bör också ges om möjligheten att välja förskola. Denna kontakt kan t.ex. ske genom telefonsamtal, hembesök eller öppna informationsmöten. Verksamheten ska syfta till att öka deltagandet i förskolan.

Enligt *tredje stycket* ska hemkommen, om ett barn inte deltar i förskolan, ta kontakt med barnets vårdnadshavare enligt andra stycket inför varje terminsstart fram till och med vårterminen det kalenderår då barnet fyller 5 år. Att skyldigheten till kontakt upphör vid denna tidpunkt har att göra med att barnet därefter ska gå i den obligatoriska förskolan enligt 7 b §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4, 7.5 och 8.5.4.

12 c §

Hemkommunen ansvarar för direktinskrivning enligt 7 a §.

Hemkommunen ska senast tre månader före höstterminens start informera barnets vårdnadshavare om vid vilken förskoleenhet barnet blivit direktinskrivet.

Om barnets vårdnadshavare tackar nej till förskoleplats som erbjuds genom direktinskrivning, eller om barnet av annan anledning inte blivit direktinskrivet vid tre års ålder, ska hemkommunen i stället direktinskriva barnet från och med höstterminen det kalenderår då barnet fyller fyra år enligt vad som anges i första och andra styckena.

Paragrafen är *ny* och reglerar hemkommunens ansvar för direktinskrivning enligt 7 a §.

I *första stycket* fastläs att det är hemkommunen som ska ansvara för direktinskrivning av barn i förskolan. Detta gäller alltså oavsett om barnet vid direktinskrivningen erbjuds plats i en förskola med offentlig eller enskild huvudman. Bestämmelsen innebär att direktinskrivning endast kan ske vid en förskoleenhet och inte i annan pedagogisk verksamhet som t.ex. pedagogisk omsorg.

Av *andra stycket* följer att hemkommunen senast tre månader före höstterminens start ska informera barnets vårdnadshavare om vid vilken förskoleenhet barnet blivit direktinskrivet, dvs. vid vilken förskoleenhet som barnet erbjuds en plats. Erbjudandet ska alltså avse en viss specificerad förskoleenhet.

I det *tredje stycket* regleras vad som ska hända om barnet inte blivit direktinskrivet vid 3 års ålder. Hemkommunen ska i sådana fall på nytt erbjuda barnet plats vid en förskoleenhet genom direktinskrivning enligt första och andra styckena från och med höstterminen det kalenderår då barnet fyller 4 år. Inget hindrar att hemkommunen även erbjuder plats vid direktinskrivning även inför mellankommande vårtermin eller vårterminen det kalenderår då barnet fyller 5 år, om kommunen så önskar.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.5.5 och 8.5.8.

14 a §

För barn som inte sedan tidigare har plats i förskola men som ska börja i den obligatoriska förskolan enligt 7 b § ska hemkommunen ge barnets vårdnadshavare möjlighet att anmäla önskemål om förskoleplats.

Om vårdnadshavaren inte anmäler önskemål om plats ska hemkommunen senast fyra månader före det att barnet ska börja i obligatorisk förskola erbjuda barnet plats vid viss förskola.

Paragrafen är *ny* och behandlar erbjudande av plats i den obligatoriska förskolan.

I *första stycket* regleras hemkommunens ansvar att ge vårdnadshavare till barn som inte har plats i förskola sedan tidigare möjlighet att anmäla önskemål om förskoleplats. Bestämmelsen gäller alltså bara för barn som inte går i förskolan sedan tidigare. Barn som går i förskola sedan tidigare förutsätts fortsätta i sin förskola även när det blir dags för obligatorisk förskola. Därför bör hemkommunens skyldighet enligt första stycket begränsas till barn som inte har förskoleplats. Vårdnadshavare bör ges möjlighet att inkomma med önskemål om plats i god tid före det att barnet ska börja i den obligatoriska förskolan. Vad som ska gälla vid placering vid en förskoleenhet anges i 15 a §.

Av *andra stycket* framgår att hemkommunen ska erbjuda barnet plats i förskola, om barnets vårdnadshavare inte anmäler önskemål om plats. Ett sådant erbjudande ska ges senast fyra månader före det att barnet ska börja i den obligatoriska förskolan. Val av plats bör i sådana fall ske enligt vad som anges i 15 a § första meningen, dvs. plats bör erbjudas så nära barnets hem som möjligt.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.2.

15 §

Ett barn ska erbjudas plats vid en förskoleenhet så nära barnets eget hem som möjligt. Skälig hänsyn ska tas till barnets vårdnadshavares önskemål.

Ett barn som erbjuds plats genom direktinskrivning enligt 7 a § ska erbjudas plats vid en för ändamålet lämplig förskoleenhet i rimlig närhet till barnets hem.

Paragrafen reglerar placering vid en förskoleenhet.

I *andra stycket* som är *nytt* anges vad som ska gälla när ett barn erbjuds plats vid direktinskrivning enligt 7 a §. Barnet ska då erbjudas plats vid en för ändamålet lämplig förskoleenhet i rimlig närhet till barnets hem. Med en för ändamålet lämplig förskoleenhet avses till att börja med att förskolan har en lämplig personalsammansättning, där det bör finnas legitimerade förskollärare och barnskötare som avses i 2 kap. 14 § andra stycket. Personalen bör vidare ha goda kunskaper i svenska samt om barns språkutveckling och andraspråkutveckling. Förskoleenheten kan ha såväl offentlig som enskild huvudman.

När det gäller förskoleenhetens läge ska den vara belägen i rimlig närhet av barnets hem. Det möjliggör att barn genom direktinskrivning placeras något längre från barnets hem än vad som gäller vid placering vid förskoleenhet i övrigt, då barn ska placeras vid en förskoleenhet så nära barnets eget hem som möjligt.

Bestämmelsen innebär att kommunen i någon mån kan ge avkall på närheten till det egna hemmet om en förskola belägen litet längre från hemmet skulle vara ett bättre alternativ för direktinskrivning, t.ex. på grund av en mer lämplig personalsammansättning. Det bör dock fortfarande vara en förskola som ligger i rimlig närhet till barnets hem, såtillvida att barnet bör kunna delta i verksamheten utan att skolskjuts eller motsvarande arrangemang blir nödvändiga.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.5.6.

15 a §

Ett barn som enligt 14 a § ska erbjudas plats i den obligatoriska förskolan ska placeras vid en förskoleenhet så nära barnets hem som möjligt. Skälig hänsyn ska tas till barnets vårdnadshavares önskemål.

Paragrafen är *ny* och reglerar placering vid en förskoleenhet för den obligatoriska förskolan.

Enligt paragrafen ska barn som inte sedan tidigare har förskoleplats och som ska börja i den obligatoriska förskolan placeras enligt samma regler som gäller för placering vid förskoleenhet i annat fall än vid direktinskrivning. Barnet ska alltså placeras vid en förskoleenhet som ligger så nära barnets hem som möjligt. Vid placeringen ska skälig hänsyn tas till barnets vårdnadshavares önskemål, om vårdnadshavarna har anmält något sådant.

Enligt 23 kap. 24 § kan en kommun genom avtal om samverkan överlämna uppgifter inom förskolan till huvudmannen för sameskolan. Sådan samverkan innebär att huvudmannen för sameskolan tar över huvudmannskapet för överlämnade uppgifter. Om uppgifter som avser förskola har överlämnats till huvudmannen för sameskolan, dvs. staten genom Sameskolstyrelsen, kan det vara Sameskolstyrelsen som fattar beslut om placering vid förskoleenhet, beroende på hur samverkansavtalet ser ut.

En kommuns beslut enligt paragrafen får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd (28 kap. 12 § första stycket 6). I det fall Sameskolstyrelsen fattar beslut enligt paragrafen får även det beslutet överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd (28 kap. 15 § första stycket 4).

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.2.

16 §

En kommun får ta ut avgift för plats i förskola som den anordnar. Avgifterna ska vara skäliga.

Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger 525 timmar om året. *Detsamma ska gälla för barn som deltar i den obligatoriska förskolan enligt 7 b §.*

För barn som erbjudits förskola enligt 7 § får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger 15 timmar i veckan. *Detta gäller även när barnet deltar i den obligatoriska förskolan enligt 7 b §.*

Paragrafen reglerar kommunens rätt att ta ut avgifter för plats i förskola.

I *andra stycket* har gjorts ett tillägg som förtydligar att avgift inte ska tas ut för barn som enbart går i förskolan under de 525 timmar som utgör den obligatoriska förskolan.

I *tredje stycket* har gjorts ett tillägg som förtydligar att avgift bara får tas ut för den tid som överstiger 15 timmar i veckan för barn som har rätt till förskola enligt 7 § och som samtidigt deltar i den obligatoriska förskolan enligt 7 b §. Bestämmelsen innebär att barn som omfattas av 7 § har rätt till fler avgiftsfria timmar i förskolan även under tid när barnet deltar i den obligatoriska förskolan, eftersom bestämmelsen i 7 § avser även tid utanför höst- och vårtermin medan 7 b § endast avser tid under läsåret.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.1.

16 a §

Ett barn i obligatorisk förskola enligt 7 b § med offentlig huvudman har rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till barnets hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, barnets funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet. Denna rätt gäller dock inte för barn som går i förskolan fler timmar än vad den obligatoriska delen av förskolan omfattar.

Rätten till skolskjuts enligt första stycket gäller dock inte för barn som väljer att gå i en annan förskoleenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem eller som går i en annan kommuns förskola med stöd av 13 §.

Om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter ska kommunen anordna skolskjuts även i fall som avses i andra stycket.

Barnets hemkommun ansvarar för att skolskjuts anordnas.

Paragrafen är *ny* och reglerar rätten till skolskjuts till obligatorisk förskola i hemkommunen med offentlig huvudman.

Enligt *första stycket* finns en rätt till sådan skolskjuts om den behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, barnets funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet. Bestämmelsen motsvarar i denna del 9 kap. 15 a § om skolskjuts i för-

skoleklassen och 10 kap. 32 § om skolskjuts i grundskolan. Sistnämnda paragraf behandlas närmare i skollagspropositionen (prop. 2009/10:165 s. 380 f. och 741 f.).

Rätten till skolskjuts gäller dock inte om barnet går i förskola fler timmar än vad som omfattas av den obligatoriska delen av förskolan. Bestämmelsen avser t.ex. barn som på grund av vårdnadshavares förvärvsarbete behöver vara på förskolan fler timmar per läsår än de 525 timmar som utgör den obligatoriska förskolan. I dessa situationer är det alltså upp till vårdnadshavarna att ordna så att barnet kommer till och från förskolan.

Enligt *andra stycket* gäller inte rätten till skolskjuts till den obligatoriska förskolan om barnet väljer att gå i en annan förskoleenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat barnet eller om barnet valt att gå i en annan kommuns förskola enligt 13 §.

Av *tredje stycket* framgår att kommunen i vissa fall ska anordna skolskjuts även i fall som avses i andra stycket. Denna skyldighet gäller dock bara om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter.

Av *fjärde stycket* framgår att det är barnets hemkommun som ansvarar för att anordna skolskjuts.

Av 28 kap. 5 § 5 framgår att ett beslut om skolskjuts för ett barn i den obligatoriska förskolan enligt första stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.4.

16 b §

Ett barn som med stöd av 13 § första stycket går i den obligatoriska förskolan enligt 7 b § i en annan kommuns förskola och som på grund av skolgången måste övernatta i den kommunen, har rätt till skolskjuts mellan den tillfälliga bostaden och den plats där utbildningen bedrivs under samma förutsättningar som gäller för barn som är hemmahörande i kommunen.

Den kommun som anordnar utbildningen ansvarar för att skolskjuts anordnas enligt första stycket. Kommunens kostnader för detta ska ersättas av barnets hemkommun.

Paragrafen är *ny* och reglerar rätten till skolskjuts till obligatorisk förskola för barn som med stöd av 13 § första stycket går i obligatorisk förskola i en annan kommun än hemkommunen.

Av *första stycket* framgår att bestämmelsen bara gäller barn som går i en annan kommuns obligatoriska förskola med stöd av 13 § första stycket, dvs. om barnet med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den andra kommunens förskola. Bestämmelsen gäller alltså inte för barn som går i en annan kommuns förskola med stöd av 13 § andra stycket, dvs. om barnet tas emot i en annan kommuns förskola efter önskemål av barnets vårdnadshavare. Bestämmelsen har utformats på samma sätt som motsvarande bestämmelse för förskoleklassen i 9 kap. 15 c § och grundskolan i 10 kap. 33 §.

Även om bestämmelsen med all sannolikhet kommer att tillämpas i mycket få fall behöver rätten till skolskjuts finnas för ett barn som på grund av skolgång i den obligatoriska förskolan i en annan kommun måste övernatta i den kommunen. Bestämmelsen innebär att barnet har rätt till skolskjuts på samma villkor som gäller för barn som är hemmahörande i den kommunen, dvs. enligt vad som anges i 16 a §.

I *andra stycket* har en uttrycklig bestämmelse om hemkommunens ersättningsskyldighet införts eftersom skolskjuts inte ingår i de utbildningskostnader som ersätts enligt bestämmelserna om interkommunal ersättning i 8 kap. 17 § (jfr prop. 2009/10:165 s. 742).

Ett beslut om skolskjuts enligt första stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 5 § första stycket 5).

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.4.

16 c §

Ett barn som går i den obligatoriska förskolan vid en förskola som anordnas av staten som huvudman för sameskolan med stöd i ett avtal om samverkan som ingåtts med en kommun enligt 23 kap. 24 § har rätt till skolskjuts på samma villkor och med de begränsningar som anges i 16 a § första stycket och 16 b § första stycket.

Staten ansvarar för att skolskjuts anordnas.

Paragrafen är *ny*. Den reglerar skolskjuts till den obligatoriska förskolan när den anordnas av staten som huvudman för sameskolan, dvs. av Sameskolstyrelsen enligt ett avtal om samverkan enligt 23 kap 24 §.

Paragrafen innebär att ett barn som går i den obligatoriska förskolan vid en förskola som anordnas av staten som huvudman för sameskolan har rätt till skolskjuts på samma villkor och med de begränsningar som anges i 16 a § första stycket samt 16 b § första stycket. Det innebär t.ex. att ett barn inte har rätt till skolskjuts till den obligatoriska förskolan som anordnas av Sameskolstyrelsen om barnet går i förskola fler timmar än vad som omfattas av den obligatoriska delen av förskolan.

Av *andra stycket* följer att det är staten, dvs. Sameskolstyrelsen, som ansvarar för att skolskjuts anordnas enligt paragrafen.

Sameskolstyrelsens beslut om skolskjuts får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 8 § första stycket 3).

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.4.

20 §

Avgifter som huvudmannen för en fristående förskola tar ut får inte vara oskäligt höga.

Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger 525 timmar om året. *Detsamma ska gälla för barn som deltar i den obligatoriska förskolan enligt 7 b §.*

För barn som ska erbjudas förskola enligt 7 § får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger 15 timmar i veckan. *Detta gäller även när barnet deltar i den obligatoriska förskolan enligt 7 b §.*

Paragrafen behandlar enskilda huvudmäns rätt att ta ut avgifter för plats i förskola.

I *andra stycket* har gjorts ett tillägg som förtydligar att avgift inte får tas ut för barn som bara går i förskolan de 525 timmar som utgör den obligatoriska förskolan.

I *tredje stycket* har gjorts ett tillägg som förtydligar att avgift bara får tas ut för den tid som överstiger 15 timmar i veckan för barn som har rätt till förskola enligt 7 § och som samtidigt deltar i den obligatoriska förskolan enligt 7 b §. Bestämmelsen innebär att barn som omfattas av 7 § har rätt till fler avgiftsfria timmar i förskolan även under tid när barnet deltar i den obligatoriska förskolan, eftersom bestäm-

melsen i 7 § avser även tid utanför höst- och vårtermin medan 7 b § endast avser tid under läsåret.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.1.

24 §

Bidragsskyldigheten enligt 21 § gäller bara i den omfattning som barnet ska erbjudas förskola enligt 2 och 4–7 b §§.

Paragrafen anger i vilka situationer hemkommunen är skyldig att betala bidrag till en enskild huvudman.

I paragrafen ändras en hänvisning så att den även omfattar de nya paragraferna 7 a och 7 b §§. 7 a § reglerar direktinskrivning av barn i behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska och 7 b § reglerar obligatorisk förskola från 5 års ålder.

De förslag som föranleder ändringen behandlas i avsnitt 8.5 och 9.3.

25 §

Hemkommunen ska anordna skolskjuts för barn som går i den obligatoriska förskolan enligt 7 b § vid en fristående förskoleenhet inom kommunen under samma förutsättningar som enligt 16 a § tredje stycket gäller för barn som valt en annan förskoleenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem.

Paragrafen är ny och reglerar rätten till skolskjuts för barn som går i den obligatoriska förskolan vid en fristående förskoleenhet.

Hänvisningen till 16 a § tredje stycket innebär att kommunen ska anordna kostnadsfri skolskjuts för barn som går i den obligatoriska förskolan vid en fristående förskoleenhet inom kommunen om de allmänna förutsättningarna för skolskjuts är uppfyllda, dvs. barnet behöver skolskjuts och bara går i förskola i det antal timmar som motsvarar den obligatoriska förskolan, och skolskjuts kan anordnas utan ekonomiska och organisatoriska svårigheter för kommunen. Bestämmelsen har sin motsvarighet för fristående förskoleklass i 9 kap. 21 a § och för fristående grundskola i 10 kap. 40 §. Sistnämnda paragraf behandlas i skollagspropositionen (prop. 2009/10:165 s. 381).

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.4.

25 kap.

2 §

Kommunen ska sträva efter att i stället för förskola eller fritidshem erbjuda ett barn pedagogisk omsorg om barnets vårdnadshavare önskar det. Kommunen ska ta skälig hänsyn till vårdnadshavarnas önskemål om verksamhetsform. *Pedagogisk omsorg får dock inte erbjudas i stället för den obligatoriska förskolan enligt 8 kap. 7 b §.*

Sådan omsorg som avses i första stycket ska genom pedagogisk verksamhet stimulera barns utveckling och lärande.

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges den omsorg som deras speciella behov kräver. Verksamheten ska utformas så att den förbereder barnen för fortsatt lärande.

Paragrafen reglerar att kommunerna ska sträva efter att erbjuda barn pedagogisk omsorg i stället för förskola eller fritidshem om barnets vårdnadshavare önskar det.

I *första stycket* har gjorts ett tillägg för att tydliggöra att pedagogisk omsorg inte får erbjudas i stället för den obligatoriska förskolan enligt 8 kap. 7 b §. Den obligatoriska förskolan omfattas av skolplikt enligt 7 kap. 4 § och ska fullgöras i förskolan. Kommunerna får därmed inte erbjuda barn pedagogisk omsorg i stället för den obligatoriska förskolan även om barnets vårdnadshavare skulle uttrycka önskemål om det.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.1.

28 kap.

5 §

Beslut av en kommun eller en region får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13 eller 14 §,
2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 35 §, 19 kap. 45 § eller 22 kap. 18 §,
3. avstängning enligt 5 kap. 17 eller 19 §,

4. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,

5. skolskjuts enligt 8 kap. 16 a § första stycket, 8 kap. 16 b § första stycket, 9 kap. 15 b § första stycket, 9 kap. 15 c § första stycket, 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket,

6. ekonomiskt stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § eller 18 kap. 32 § första stycket,

7. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §,

8. rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 eller 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 §,

9. bidrag enligt 25 kap. 11 §,

10. tillfälligt verksamhetsförbud enligt 26 kap. 18 §, eller

11. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

I paragrafen anges vilka beslut som en kommun eller en region har fattat enligt skollagen som får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

I femte punkten har gjorts ett tillägg så att en kommuns beslut om skolskjuts för barn i den obligatoriska förskolan får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, med förvaltningsrätt som första instans.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.6.

8 §

Beslut av Sameskolstyrelsen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,

2. kostnadsfria resor enligt 9 kap. 15 d § första stycket eller 13 kap. 23 § första stycket, *eller*

3. *skolskjuts till den obligatoriska förskolan enligt 8 kap. 16 c §.*

I paragrafen anges vilka beslut som Sameskolstyrelsen har fattat enligt skollagen som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I *tredje punkten* som är *ny* anges att Sameskolstyrelsens beslut om skolskjuts för barn som går i den obligatoriska förskolan som anordnas av Sameskolstyrelsen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, med förvaltningsrätt som första instans. Att staten i egenskap av huvudman för sameskolan får anordna förskola genom samverkansavtal med en kommun framgår av 23 kap. 24 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.6.

12 §

Beslut av en kommun eller en region får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. barns mottagande i grundsärskolan enligt 7 kap. 5 § eller tillhörighet till grundsärskolans målgrupp enligt 7 kap. 5 b §,

2. uppskjuten skolplikt enligt 7 kap. 10 § *första och andra styckena*,

3. skolpliktens förlängning enligt 7 kap. 13 § eller skolpliktens upphörande enligt 7 kap. 14 §,

4. mottagande av en elev från en annan kommun enligt 9 kap. 13 §, 10 kap. 25 § eller 11 kap. 25 §,

5. åtgärder enligt 10 kap. 29 § tredje stycket för en elev som inte bor hemma,

6. *placering vid förskoleenhet enligt 8 kap. 15 a §*, placering vid en annan skolenhet än den vårdnadshavare önskar enligt 9 kap. 15 § andra stycket, 10 kap. 30 § andra stycket eller 11 kap. 29 § andra stycket,

7. mottagande i första hand enligt 16 kap. 36 §, mottagande enligt 17 kap. 14 § när det gäller en utbildning i gymnasieskolan som utformats för en grupp elever, mottagande enligt 17 a kap. 18 §, mottagande i första hand enligt 19 kap. 29 § första stycket eller mottagande enligt 22 kap. 14 §,

8. tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 5 eller 7 §,

9. mottagande till kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 13 §, 14 § andra stycket, 22 eller 33 §,

10. upphörande av utbildningen för en elev i kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § andra stycket,

11. att på nytt bereda kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § tredje eller fjärde stycket,

12. åtagande om interkommunal ersättning enligt 20 kap. 21 § tredje stycket, eller

13. rätt till utbildning eller annan verksamhet för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3.

Beslut som avses i första stycket 1, 4 och 7–12 får överklagas endast av barnet, eleven eller den sökande.

I paragrafen anges vilka beslut som en kommun eller en region har fattat enligt skollagen som får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

I *första stycket andra punkten* har gjorts ett tillägg så att även beslut om uppskjuten skolplikt som fattas enligt 7 kap. 10 § första stycket får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

I *första stycket sjätte punkten* har gjorts ett tillägg så att beslut om placering vid förskoleenhet enligt 8 kap. 15 a §, dvs. placering av barn som inte har en förskoleplats sedan tidigare, får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.6.

15 §

Beslut av Sameskolstyrelsen får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. barns mottagande i sameskolan enligt 7 kap. 7 §,

2. åtgärder enligt 9 kap. 15 d § andra stycket eller 13 kap. 23 § andra stycket för en elev som inte bor hemma,

3. rätt till utbildning för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3, eller

4. barns placering vid en förskoleenhet för den obligatoriska förskolan enligt 8 kap. 15 a § som fattas med stöd i ett avtal om samverkan som ingåtts med en kommun enligt 23 kap. 24 §.

Beslut som avses i första stycket 1 får överklagas endast av barnet.

I paragrafen anges vilka beslut som Sameskolstyrelsen har fattat enligt skollagen som får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

I *första stycket fjärde punkten* som är *ny* anges att beslut om barns placering vid en förskoleenhet för den obligatoriska förskolan enligt

8 kap. 15 a § får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Sameskolstyrelsen kan fatta sådana beslut om myndigheten ingått ett avtal om samverkan med en kommun avseende uppgifter inom förskolan. Ett sådant avtal kan slutas med stöd av 23 kap. 24 §. I övrigt har gjorts vissa redaktionella ändringar i paragrafen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.6.

Referenser

Lagar

Skollagen (2010:800).

Lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnens rättigheter.

Förordningar och föreskrifter

Förordningar publicerade i Svensk författningssamling

Högskoleförordningen (1993:100).

Förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet.

Förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskolläraryxamen.

Förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

Förordningen (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.

Förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Förordningen (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända.

Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

Förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

Förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb.

Förordningen (2019:558) om statsbidrag för bättre språkutveckling i förskolan.

Förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

Förordningar och föreskrifter publicerade i Statens skolverks författningssamling

Förordningen (SKOLFS 1998:16) om läroplan för förskolan.

Förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2020:37) om ändring i Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2010:38) om kurser för barn- och fritidsprogrammet.

Allmänna råd publicerade i Socialstyrelsens författningssamling

Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2011:12) om grundläggande kunskaper hos personal som arbetar i socialtjänstens omsorg om äldre.

Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:2) om kunskaper hos personal som ger stöd, service eller omsorg enligt SoL och LSS till personer med funktionsnedsättning.

Internationella rättsakter och överenskommelser

Europeiska unionen

Europaparlamentet och Europeiska unionens råd (2016):

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Europeiska kommissionen (2018): Kommissionens rapport av den 8 maj 2018 till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén om utveckling av barnomsorgen för ett ökat deltagande av kvinnor på arbetsmarknaden, en balans mellan arbete och familjeliv för arbetande föräldrar och en hållbar och inkluderande tillväxt i Europa ("Barcelonamålen") COM (2018) 273 final.

Europeiska unionens råd (2019): Rådets rekommendation av den 22 maj 2019 om förskoleverksamhet och barnomsorg av hög kvalitet (2019/C 189/02).

Domstolsavgöranden

EU-domstolen

C-83/14 CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD mot Komisia za zashtita ot diskriminatsia, dom den 16 juli 2015.

Högsta förvaltningsdomstolen

Mål nr 6970-19, beslut den 18 mars 2020.

Kammarrätten i Göteborg

Mål nr 6267-19, dom den 16 december 2019.

Propositioner

- Prop. 1973/136 *Om förskoleverksamhetens utbyggnad och organisation.*
- Prop. 1975/76:92 *Om utbyggnad av barnomsorgen.*
- Prop. 1985/86:10 *Om ny skollag m.m.*
- Prop. 1991/92:65 *Om valfrihet i barnomsorgen.*
- Prop. 1993/94:117 *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*
- Prop. 1995/96:206 *Vissa skolfrågor m.m.*
- Prop. 1997/98:6 *Förskoleklass och andra skollagsfrågor.*
- Prop. 1999/2000:129 *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*
- Prop. 2008/09:115 *Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar*
- Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Prop. 2011/12:1 *Budgetproposition för 2012.*
- Prop. 2012/13:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.*
- Prop. 2016/17:154 *Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn.*
- Prop. 2017/18:9 *Skolstart vid sex års ålder.*
- Prop. 2017/18:218 *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet.*
- Prop. 2019/20:1 *Budgetproposition för 2020.*
- Prop. 2020/21:1 *Budgetproposition för 2021.*

Övrigt från regeringen och Regeringskansliet

- Dir. 2019:71 *Fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska.*
- Dir. 2019:93 *Utredningen om en sammanhållen god och nära vård för barn och unga.*
- Dir. 2020:24 *En tioårig grundskola.*
- Dir. 2020:94 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska (U 2019:01).*

- Regeringen (2018): *Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation*. Dnr. Ku2018/01462/D.
- Regeringen (2019): *Samlat statsbidrag för karriärsteg för lärare från och med hösten 2020*. Pressmeddelande.
- Regeringen (2020): *Komvux ändras för att stärka integration och kompetens*. Debattartikel i Dagens Nyheter den 31 januari 2020.
- Utbildningsdepartementet (2015a): *Förskolan i Politiken – om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans framväxt*. Informationskrift. Dnr U15.007.
- Utbildningsdepartementet (2015b): *Uppdrag om samverkan för bästa skola*. (U2015/3357/2, U2017/00301/S, U2019/01553/S och U2019/03786/S). Uppdrag till Statens Skolverk.
- Utbildningsdepartementet (2015c): *Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända barn och elever och vid behov för barn och elever med annat modersmål än svenska*. (U2015/03356/S och U2017/00300/S) Uppdrag till Statens Skolverk.
- Utbildningsdepartementet (2018): *Uppdrag om att skapa fler vägar in i läraryrket*. (U2018/03202/UH).
- Utbildningsdepartementet (2019): *Fler obehöriga lärare och förskollärare ska kunna nå en behörighetsgivande examen genom VAL*. (U2019/03260/UH).
- Socialdepartementet (2019): *Uppdrag angående barnhälsovård* (S2019/00910/FS).

Statens offentliga utredningar (SOU)

- SOU 1938:20 *Barnkrubbor och sommarkolonier m.m.*
- SOU 1943:9 *Statsbidrag till daghem och förskolor m.m.*
- SOU 1951:15 *Daghem och förskolor*.
- SOU 1972:26 *Förskolan del 1*.
- SOU 1972:27 *Förskolan del 2*.
- SOU 2012:69 *Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden*.

SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.*

SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling.*

SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

Rapporter

Statens skolverk

Skolverket (2009a): *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer.*

Skolverket (2009b): *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* Rapport 330.

Skolverket (2011): *Redovisning av uppdrag om att utvärdera fortbildning av personal i förskolan.* Dnr 2011:203.

Skolverket (2013): *Föräldrars val och inställning till förskola och fritidshem – resultat från föräldraundersökningen 2012.* Rapport 392.

Skolverket (2017): *Redovisning av uppdrag om sammanhållna yrkesutbildningar samt stödinsatser under införandet av regionalt yrkesvux.* Dnr 2016:1694, dnr 2017:702.

Skolverket (2018a): *Deltagande i förskola.* Dnr 2018:12.

Skolverket (2018b): *Redovisning av uppdrag om förändringar av nationella program i gymnasieskolan samt av förslag utifrån propositionen Ökade möjligheter till grundläggande behörighet på yrkesprogram och ett estetiskt ämne i alla nationella program.* Dnr 2018:00570.

Skolverket (2018c): *Redovisning av uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska.* Dnr 2018:00457.

Skolverket (2019a): *Redovisning av uppdrag om Samverkan för bästa skola.* Dnr 7.2.1-2015:778.

Skolverket (2019b): *Lärarprognos 2019. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*. Dnr 5.1.2-2018:1500.

Skolverket (2019c): *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap*.

Skolverket (2019d): *Etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier år 2017 efter gymnasieskola*. Dnr 2019:475.

Skolverket (2020a): *Barn och personal i förskola 2019*. Dnr 2020:320.

Skolverket (2020b): *Redovisning av Uppdrag om fortbildning i läs- och skrivutveckling – Läsflyftet*. Dnr 2020:351.

Statens skolinspektion

Skolinspektionen (2015a): *Kompetensförsörjningen – en nyckelfråga för skola och förskola*. Dnr 402-2014:4207.

Skolinspektionen (2015b): *Utbildning för asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillsyn. Riktad tillsyn i 30 kommuner*. Dnr 401-2014:2380.

Skolinspektionen (2016): *Socioekonomisk resursfördelning till förskolan*. Dnr 400-2016:5915.

Skolinspektionen (2017): *Förskolans arbete med flerspråkiga barns språkutveckling*. Dnr 2015:7428.

Skolinspektionen (2018): *Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan*. Dnr 2015:3 364.

Övriga myndigheter

Arbetsförmedlingen (2017): *Arbetsförmedlingens nulägesbedömning av arbetet med snabbspår*. December 2017. Dnr Af-2017/0057012.

Arbetsförmedlingen (2020): *Utrikes födda kvinnor på arbetsmarknaden. Kunskapsläget i korthet*. Arbetsförmedlingen analys 2020:1.

Arbetsmiljöverket (2011): *Förskolor behöver jobba mot stress, överbelastning och förlitningsskador*. Pressmeddelande.

- Diskrimineringsombudsmannen (2016): *Yttrande över Plats för nyanlända i fler skolor (SOU 2016:9) (U2016/00264/S)*.
Remissyttrande 2016-02-08, ärende LED 2016-29.
- Folkhälsomyndigheten & Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin (2017): *Förskolans påverkan på barns hälsa – en genomgång av den vetenskapliga litteraturen*.
- Migrationsverket (2020): *Verksambets- och utgiftsprognos. Maj 2020*.
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2018): *Kartläggning av förekomst av yrkeshögskoleutbildningar som svarar mot behov av specialistkompetens inom välfärdssektorn eller mot behov av kompetens för arbete som bidrar till att avlasta andra yrkesgrupper inom välfärdssektorn m.m.* Dnr MYH 2018/3602.
- Riksrevisionen (2017): *Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet – högre lön men sämre sammanhållning*. En granskningsrapport från Riksrevisionen. RIR 2017:18.
- Riksrevisionen (2018): *Jämställdhetsintegrering av integrationspolitiken – ett outnyttjat verktyg*. RIR 2018 :33.
- Statistiska centralbyrån (2019a): *Sekretesspolicy 2019-09-11*.
Dnr 2019/3244.
- Statistiska centralbyrån (2019b): *Vilka utbildningar ger jobb? Arbetskraftsbarometern 2019*.
- Statistiska centralbyrån (2020): *Arbetskraftsundersökningarna (AKU), grundtabeller årsmedeltal 2019*.
- Socialstyrelsen (2014): *Vägledning för barnhälsovården*.
- Socialstyrelsen (2019): *Överenskommelserna om ökad tillgänglighet i barnhälsovården. En första delrapport inom Socialstyrelsens uppdrag att stödja, följa och analysera genomförandet av överenskommelserna för åren 2018 till 2020*.
- Statskontoret (2015): *Uppföljning av karriärstegsreformen för lärare. Delrapport 1*. 2015:12.
- Statskontoret (2016): *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 2*. 2016:1.
- Statskontoret (2017): *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 3*. 2017:1.
- Universitetskanslersämbetet (2020a): *Universitet och högskolor. Årsrapport 2020*. Rapport 2020:9.

Universitetskanslersämbetet (2020b): *Nyborjare och examinerade på lärarutbildning: Ökat antal examinerade möter fortfarande inte behovet*. Statistisk analys.

Vetenskapsrådet (2015): *En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer*.

Övriga rapporter

Andersson, A. & Sandberg, E. (2017): *Förskolan – En god investering i jämlika livsvillkor*. Delrapport från Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm. Stockholms stad.

Andersson Joonas, P. (2020): *Flykting- och anhöriginvandrades väg till arbete*. SNS, Forskningsrapport.

van den Berg, G.J. & Siflinger B.M. (2020): *The effects of day care on health during childhood: evidence by age*. IFAU. Working Paper 2020:5.

Björklund, A., Fredriksson, P., Gustafsson, J.E. & Öckert, B. (2010): *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?* IFAU. Rapport 2010:13.

Bris (2019): *Bra från början. Förskolans betydelse för barn som flytt*. Rapport 2019:2.

Dietrichson, J., Kristiansen I-L. & Nielsen B. (2018): *Universal preschool programs and long-term child outcomes: A systematic review*. IFAU. Working Paper 2018:19.

Drange, N. (2018): *Promoting integration through child care: Lessons from Norway*. SNS Analys, nr 50.

van Gameren, E. (2012): *The Role of Economic Incentives and Attitudes in Participation and Childcare Decisions*. Journal of Family and Economic Issues.

von Greiff, C. (2009): *Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:5.

Grönqvist, E., Hensvik, L. & Thoresson, A. (2020): *Minskar lärarrörligheten och förbättras studieresultaten av karriärstegsreformen?* IFAU. Rapport 2020:3.

- Grönqvist, H. & Niknami S. (2017): *Ankomst och härkomst – en ESO-rapport om skolresultat och bakgrund*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:3.
- Karolinska Institutet (2017): *Utökat hembesöksprogram för förstagångsföräldrar – samverkan mellan Rinkeby BVC och föräldrarådgivare inom Rinkeby-Kista socialtjänst*. Slutrapport utvärdering 2017.
- Kommunal (2019): *De oundgängliga. Kommunals professionsstrategi för yrkesgruppen barnskötare*.
- Kärnebro, K. & Lundström, U. (2018): *Utvärdering av Läslyftet. Delrapport 5: Läslyftets organisering och genomförande i förskolan*. Umeå Centre for Evaluation Research.
- Ministère de l'Éducation Nationale et de la Jeunesse (2019): *Together for the school of trust, School year 2019–2020*.
- OECD (2017a): *Starting Strong 2017. Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*. OECD, Publishing, Paris.
- OECD (2017b): *The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017c): *Catching Up? Intergenerational Mobility and Children of Immigrants*. OECD Publishing, Paris.
- Persson, S. (2012): *Förskolans betydelse för barns utveckling, lärande och hälsa*. Ett diskussionsunderlag framtaget för Kommission för ett socialt hållbart Malmö.
- Persson, S. & Tallberg Broman, I. (2019): *Hög sjukfrånvaro och ökad psykisk ohälsa. Om dilemman i förskollärares uppdrag*. Förskoleförvaltningen, Malmö stad.
- Ramböll (2014): *Deltagande i förskola och pedagogisk omsorg i utsatta stadsdelar*. Rapport avsedd för regeringskansliet.
- Stockholms stad (2019): *Ökad inskrivningsgrad – insatser för att få fler barn att delta i förskolan i Stockholms stad*. December 2019.
- Stockholms stad (2020): *Förskola i Stockholms stad. Förskolerapport 2019*. Utbildningsförvaltningen, Förskoleavdelningen.
- Sveriges Kommuner och Regioner (2017): *Sjukfrånvaro i kommuner och landsting. Vad är problemet?*
- Sveriges Kommuner och Regioner (2018a): *Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden*. Rekryteringsrapport 2018.

- Sveriges Kommuner och Regioner (2018b): *Fokus på socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola.*
- Sveriges Kommuner och Regioner (2018c): *Ett steg in. Utvärdering av öppen förskola som stöd för integration i samhälls- och arbetslivet.*
- Sveriges Kommuner och Regioner (2019a): *Förskolans kompetensförsörjning. Åtgärder för att möta rekryteringsbehoven.*
- Sveriges Kommuner och Regioner (2019b): *Öppen förskola öppnar många dörrar. Kunskapsöversikt öppen förskola för integration.*
- Sveriges Kommuner och Regioner (2019c): *Överenskommelse: Öppen förskola och stöd i språkinlärning och etablering i arbets- och samhällslivet. Delrapport 2019-03-12.*
- Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *För mig och mitt barn. Intervjustudie med utrikes födda kvinnor som besöker öppen förskola.*
- Vandenbroeck, M., Lenaerts, K. & Beblavý, M. (2018): *Benefits of Early Childhood Education and Care and the conditions for obtaining them.* EENEE Analytical Report No. 32.
- Vikman, U. (2010): *Hur påverkar tillgång till barnomsorg arbetslösa föräldrars sannolikhet att få arbete?* IFAU. Rapport 2010:06.

Litteratur och tidskrifter

- Axelsson, M. (2019): *Andraspråksinlärning och flerspråkighet i den flerspråkiga förskolan med fokus på barn med ett annat modersmål än svenska som nyligen anlänt till Sverige.* Artikel 1 2019 i Skolverkets material Flerspråkighet i förskolan.
- Björk-Willén P. (red.) (2018): *Svenska som andraspråk i förskolan.* Natur & Kultur.
- Hansson, Å. & Gustafsson, J-E. (2016): *Pedagogisk segregation: Lärarkompetens i den svenska grundskolan ur ett likvärdighetsperspektiv.* Pedagogisk forskning i Sverige, årg. 21, nr. 1–2.
- Havnes, T. & Mogstad, M. (2009): *No Child Left Behind – Universal Child Care and Children's Long-Run Outcomes.* Discussion Paper No. 4561.
- Puskás T. & Björk-Willén P. (2017): *Flerspråkighet och andraspråksutveckling.* Artikel i Skolverkets lärportal.

Webbsidor

- www.andrasprak.su.se/om-oss/nc-tycker-till/nc-kommenterar-betankandet-med-undervisningsskicklighet-i-centrum-1.439009, hämtat 2020-04-24.
- www.borger.dk/familie-og-boern/Boernepasning/Dagleje-vuggestue-boernehave-og-privat-pasning?NavigationTaxonomyId=d4c79ff4-1258-4d19-aaa5-4fbf7c835704, hämtat 2020-05-23.
- www.borger.dk/skole-og-uddannelse/Folkeskolen-privatskoler-efterskoler/Skolestart, hämtat 2020-05-23.
- https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/organisation-early-childhood-education-and-care-3_en, hämtat 2020-05-21.
- www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Migration-till-Sverige/Olika-skal-for-uppehallstillstand.html, hämtat 2020-09-15.
- www.myh.se/Om-oss/Organisation/Generaldirektoren-GD/GD-har-ordet/Besluten-om-yrkeshogskolan/, hämtat 2020-04-15.
- www.oph.fi/sv/utbildning-och-examina/forskoleundervisning, hämtat 2020-04-27.
- www.oph.fi/sv/utbildning-och-examina/smabarnspedagogik, hämtat 2020-04-27.
- www.oph.fi/sv/utbildning-och-examina/undervisning-som-forbereder-forskoleundervisning-och-grundlaggande, hämtat 2020-04-27.
- www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=206615, hämtat 2020-04-01.
- www.rikshandboken-bhv.se/, hämtat 2020-04-15.
- www.skolverket.se/skolutveckling/nationella-skolutvecklingsprogram, hämtat 2020-01-29.
- www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/arkiverade-statistiknyheter/statistik/2020-04-02-statistik-over-annan-pedagogisk-verksamhet-2019, hämtat 2020-05-06.

<https://skr.se/halsasjukvard/kunskapsstodvardochbehandling/primarvardnaravard/overenskommelseomengodochnaravard/okadillganglighetibarnhalsovarden2020.31669.html>, hämtat 2020-05-18.

www.studera.nu, hämtat 2020-02-20.

www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/europa/nederlanderna/utbildning/, hämtat 2020-05-21.

www.uvm.dk/folkeskolen/folkeskolens-maal-love-og-regler/om-folkeskolen-og-folkeskolens-formaal/kort-om-folkeskolen, hämtat 2020-05-23.

www.yrkeshogskolan.se/hittautbildning/sok/?area=pedagogik, hämtat 2020-02-19.

Kommittédirektiv 2019:71

Fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska

Beslut vid regeringssammanträde den 24 oktober 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag som syftar till att öka deltagandet i förskolan bland barn i 3–5 års ålder och föreslå hur förskolans arbete med barnens språkutveckling i svenska kan stärkas, bl.a. när det gäller nyanlända barn.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå åtgärder som kan öka deltagandet i förskolan för flickor och pojkar i åldern 3–5 år, särskilt när det gäller nyanlända barn, barn med annat modersmål än svenska och barn i socioekonomiskt utsatta grupper,
- undersöka hur nyanländas barn, enligt lämplig definition, ska ha rätt till en obligatorisk språkförskola från tre års ålder med minst 15 timmar i veckan inom ramen för den vanliga förskolan,
- föreslå åtgärder för att se till att personalen i förskolan har adekvat kompetens för uppdraget med språkutveckling, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 oktober 2020.

Riksdagens tillkännagivande och januariavtalet

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att regeringen bör tillsätta en utredning för att undersöka hur en obligatorisk förskola med språkutveckling kan införas (bet. 2018/19: UbU1 punkt c, rskr. 2018/19:104). I utbildningsutskottets betänkande anges att för de barn som aldrig eller mycket sällan möter svenska språket i hemmet behövs en obligatorisk förskola med språkutveckling för att de ska kunna svenska när de börjar skolan. Verksamheten ska rymmas inom ordinarie förskoleverksamhet med särskild tid avsatt för svenskundervisning av nyanlända barn. Kommunerna ska själva kunna välja exakt hur det ska organiseras, men det är viktigt att de nyanlända barnen möter svenskspråkiga barn i verksamheten. Förskolan med språkutveckling innebär att barnen från tre års ålder ska gå 15 timmar i veckan på förskolan och att särskild tid ska läggas på undervisning i svenska. Dessutom anges i betänkandet att svenska språkets roll bör stärkas i läroplanen, att kompetensutvecklingen för förskollärare bör förstärkas och att fler utbildningsplatser är nödvändigt långsiktigt. Riksdagen har även i enlighet med betänkandet beslutat att tillföra anslaget 1:5 *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* medel för dels sökbara bidrag för att möjliggöra en utökad förskola med språkutveckling, dels inrättande av en förskola med språkutveckling för nyanlända barn från tre års ålder när sådan lagstiftning finns på plats. För detta har det tillförts 100 miljoner kronor 2019 och det beräknas tillföras 125 respektive 250 miljoner kronor 2020 och 2021.

I januariavtalet, som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, anges i punkt 52 att nyanländas barn ska ha rätt till en obligatorisk språkförskola från tre år med minst 15 timmar i veckan inom ramen för den vanliga förskolan.

Regeringen beslutade i juli 2019 om förordningen (2019:558) om statsbidrag för bättre språkutveckling i förskolan. Statsbidraget får lämnas till kommuner för insatser som syftar till att öka deltagandet i förskolan, särskilda språkutvecklande insatser i förskolan samt för kompetensutveckling för förskolepersonal i språkutvecklande arbetsätt i svenska. Avsikten är att statsbidraget ska kunna lämnas till dess att en lagstiftning om en obligatorisk förskola med språkutveckling finns på plats.

Begrepp som nyanlända

I riksdagens tillkännagivande och i januariavtalet används begrepp som nyanlända barn och nyanländas barn. Någon definition av vad som avses med begreppen ges dock inte och det finns inte någon enhetlig definition.

Begreppet nyanlända förekommer bl.a. i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning och i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Dessa lagar omfattar personer som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige.

I skollagen (2010:800) avses med begreppet nyanländ elev den som har varit bosatt utomlands men nu är bosatt i landet och har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år. En elev ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet (3 kap. 12 a §). Begreppet nyanländ elev omfattar grundskolan och motsvarande skolformer, dvs. inte förskolebarn (3 kap. 12 b §). Enligt skollagens definition saknar elevens medborgarskap eller födelseland betydelse (prop. 2014/15:45). Personen ska däremot vara bosatt i Sverige enligt skollagen, dvs. vara folkbokförd här eller tillhöra en kategori som ska anses vara bosatt här (29 kap. 2 §). Till dessa kategorier hör bl.a. asylsökande barn. Barn som inte är bosatta men som ska anses bosatta här enligt skollagen har inte skolplikt men samma rätt till utbildning som skolpliktiga elever (7 kap. 2 § tredje stycket skollagen).

Det kan också nämnas att begreppet språkförskola i dag används för en behandlingsform för barn med diagnostiserad grav generell språkstörning. I språkförskolor samarbetar landstinget med kommuner där logoped, förskollärare och specialpedagoger arbetar tillsammans.

Uppdraget att öka deltagandet i förskolan

Förskolan är viktig för barns utveckling och bättre utbildningsresultat

I internationell forskning framhålls särskilt att en förskoleverksamhet av hög kvalitet är speciellt betydelsefull för barn från missgynnade förhållanden, för utsatta barn och barn från minoritetsgrupper. Studier har också visat att utrikes födda barns deltagande i förskola

positivt kan påverka studieresultaten i årskurs 6 och 9 (se t.ex. Vetenskapsrådets rapport En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer 2015 och Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:3). En ofullständig grundskoleutbildning försvårar ett aktivt deltagande i såväl fortsatta studier som i framtida yrkes- och samhällsliv. Lärande i sig och att slutföra skolan med goda resultat leder till minskad risk för kriminalitet och utanförskap. De grupper som har låga eller ofullständiga betyg från grundskolan har också kraftigt förhöjda risker för framtida psykosociala problem (se t.ex. prop. 2017/18:182).

Europeiska unionens råd antog den 22 maj 2019 en rekommendation om förskoleverksamhet och barnomsorg av hög kvalitet (2019/C 189/02). Medlemsstaterna rekommenderas bl.a. att stödja alla barn i inläringen av undervisningsspråket samtidigt som man också tar hänsyn till och respekterar deras förstaspråk. Vidare ska möjligheter erbjudas till exponering för språk och språkinläring genom lek från tidig ålder.

I skälen till rekommendationen konstateras att deltagande i förskola har många fördelar, bl.a. bättre utbildningsresultat och resultat på arbetsmarknaden samt färre sociala insatser och insatser inom utbildningssystemet. Vidare framhålls bl.a. att forskningen visar att deltagande i förskoleverksamhet av god kvalitet leder till högre grundläggande kompetens och är en viktig faktor i förebyggandet av skolavhopp. Den viktigaste faktorn för hög kvalitet är personalens grundutbildning och fortbildning samt arbetsvillkor. Verksamheter med låg kvalitet har betydande negativa effekter för barnen och för samhället som helhet.

I skälen lyfts vidare fram att deltagande i förskoleverksamhet kan vara ett effektivt verktyg för att uppnå jämlikhet på utbildningsområdet för barn med sämre förutsättningar, bl.a. för vissa barn med invandrarbakgrund. Förskoleverksamhet kan bidra till att barnen utvecklar språkkunskaper, både i det språk som används i verksamheten och i förstaspråket. Tillgång till ekonomiskt överkomlig barnomsorg av hög kvalitet är dessutom en viktig faktor som gör att både kvinnor och män med omsorgsansvar kan delta på arbetsmarknaden. I bilagan till rådets rekommendation finns EU:s kvalitetsram för förskoleverksamhet och barnomsorg. Där anges bl.a. att lämplig fortbildning förbereder personalen för att välkomna och stödja tvåspråkiga barn.

Alla barn ska erbjudas förskola...

Utbildningen inom skolväsendet ska främja alla barns utveckling och lärande och ge dem stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt (1 kap. 4 § skollagen). Förskolan ska även erbjuda barnen en trygg omsorg (8 kap. 2 §). Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd som deras speciella behov kräver (8 kap. 9 §).

Förskolan är en frivillig skolform. Det betyder att vårdnadshavarna bestämmer om deras barn ska gå i förskola. Kommunen har dock en skyldighet att erbjuda barn förskola. Barn som är bosatta i Sverige ska fr.o.m. ett års ålder erbjudas förskola av sin hemkommun i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt (8 kap. 5 §). I förarbetena till skollagen anges som exempel på vad som kan utgöra barns eget behov av förskola bl.a. barn med ett annat modersmål än svenska eller barn vars föräldrar deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller är långtidssjukskrivna (prop. 2009/10:165 s. 348). Barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga för ett annat barn ska från ett års ålder erbjudas förskola minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan. Alla barn ska vidare fr.o.m. höstterminen det år barnet fyller tre år erbjudas avgiftsfri förskola under minst 525 timmar om året, oavsett föräldrarnas sysselsättning (8 kap. 4 och 16 §§). Det brukar kallas allmän förskola. Det innebär att alla barn enligt dagens lagstiftning har möjlighet att gå i förskolan gratis under cirka 15 timmar i veckan i minst tre år före skolstarten i förskoleklass.

... men alla barn deltar inte i någon förskoleverksamhet

Även om alla barn ska erbjudas förskola enligt vad som angetts ovan så deltar inte alla. Av barnen i åldern 1–5 år är nästan 85 procent inskrivna i förskolan. Flickor och pojkar deltar i ungefär lika stor utsträckning. Deltagandet är störst bland fyra- och femåringarna (95 procent). Fler deltar bland barn i åldern 3–5 år än i åldern 1–2 år. Det finns dock betydande skillnader i andelen inskrivna mellan inrikes och utrikes födda barn. Lägst andel finns i gruppen utrikes födda barn 1–2 år med två utrikes födda föräldrar (53 procent 2018). Andelen ökar betydligt med åldern (82 procent i åldern 3–5 år), men är

ändå markant lägre jämfört med inrikes födda barn med minst en inrikes född förälder (93 procent i åldern 3–5 år 2018). Deltagandet i förskolan ökar generellt sett med vistelsetiden i landet. Bland de utrikes födda barn som folkbokfördes 2018 var samma år 39 procent i åldern 1–2 år och 61 procent i åldern 3–5 år inskrivna i förskolan. Motsvarande andel 2018 för de som folkbokfördes 2017 var cirka 65 procent i åldern 1–2 år och 85 procent i åldern 3–5 år (prop. 2019/20:1 utg.omr. 13 avsnitt 3.4).

Hösten 2018 fanns det ungefär 20 500 nyinvandrade barn och 4 400 barn med okänd bakgrund inskrivna i förskolan, vilket motsvarar ca 4,8 procent av samtliga inskrivna barn. Med nyinvandrad avses här utrikes födda barn med två utrikes födda föräldrar, inklusive föräldrar med okänd bakgrund, som varit folkbokförda i Sverige i högst fyra år. Med okänd bakgrund avses barn som saknar personnummer i registren. En anledning till att det saknas personnummer kan vara att barnet ännu inte är folkbokfört i Sverige. Det finns dock stora regionala skillnader när det gäller dessa barn bland kommunerna, andelen varierar mellan 1–20 procent.

I Statens skolverks rapport Deltagande i förskola (2018:12) anges att omkring 5 procent av 3–5-åringarna – motsvarande 17 600 barn – varken deltog i förskola eller pedagogisk omsorg år 2016. Deltagandet var lägre bland barn från socioekonomiskt utsatta grupper. Föräldrar som saknade förvärvsarbete (5 900 barn) och föräldrar till nyinvandrade barn (3 800 barn) är minst benägna att nyttja förskola enligt Skolverket.

När det gäller barns deltagande i förskolan kan det bli missvisande att bara titta på en kommuns genomsnittliga deltagandegrad. Områden inom kommunen kan ha både högre och lägre deltagande än genomsnittet. Rapporten Deltagande i förskola och pedagogisk omsorg i utsatta stadsdelar (Ramböll 2014) visade att den genomsnittliga andelen barn som deltog i förskola eller pedagogisk omsorg var knappt tio procentenheter lägre i de femton utsatta stadsdelarna som ingick i studien jämfört med riket i stort. Även om skillnaden jämnades ut med åldern så var deltagandegraden bland femåringarna i genomsnitt åtta procentenheter lägre i de femton stadsdelarna jämfört med de kommuner de låg i.

Som nämnts tidigare finns det studier som pekar på att en förskola av god kvalitet kan ha positiva effekter för barn och ett antal studier pekar på att förskolan kan vara särskilt gynnsam för socioekonomiskt

utsatta barn. Att dessa barn deltar i lägre utsträckning i förskolan är därför bekymmersamt.

Hur kan deltagandet i förskolan öka?

Alla barn, oavsett bakgrund, behöver utveckla sitt språk under förskoleåren för att vara väl rustade inför starten i förskoleklass och skola. Särskilt för nyanlända barn och för barn som inte möter svenska språket i hemmet kan förskolan ha stor betydelse för barnens språkutveckling i svenska. Som angetts tidigare avses med nyanlända oftast personer som bott i Sverige en kortare tid. Förskolan kan vara en viktig samhällsinstitution för nyanlända barn i förskoleåldern och deras föräldrar. Förskolan kan också ha stor betydelse både för barns och vuxnas förutsättningar för integration. Tillgång till förskola möjliggör också för framför allt kvinnor att delta i utbildning och att etablera sig på arbetsmarknaden. Genom att öka deltagandet i förskolan inom grupper som generellt sett har ett lägre deltagande kan barn som har sämre förutsättningar inför skolstarten få bättre möjligheter att kunna uppnå goda kunskapsresultat i skolan. I förskolans verksamhet är vikten av barnens språkutveckling i svenska reglerat i såväl lag som läroplan. Även för andra barn i t.ex. socioekonomiskt utsatta familjer kan förskolan ha en särskilt viktig roll inför skolstarten.

I 1985 års skollag angavs att kommunen skulle bedriva uppsökande verksamhet så att barn i behov av särskilt stöd deltar i förskolans verksamhet. Denna reglering infördes inte i den nuvarande skollagen. Enligt förarbetena till den lagen var det sannolikt mycket få kommuner som bedrev sådan uppsökande verksamhet. Det uttalades att det dessutom ingår i barnavårdscentralens uppgift att göra utvecklingsbedömningar under hela förskoleåldern och vid behov ge hjälp och stöd i föräldraskapet, t.ex. råd om plats i förskola (prop. 2009/10:165 s. 349).

Tillgång till förskola är en förutsättning för att föräldrar ska kunna delta i etableringsinsatser, fullfölja studier, söka arbete eller delta i andra aktiviteter som för föräldern närmare arbetsmarknaden, enligt betänkandet Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn (SOU 2016:73). Det är också av denna anledning värdefullt att få en bättre bild av deltagandet i förskolan. En grundläggande förutsättning för att barn ska kunna delta i för-

skolan är att deras vårdnadshavare har information om förskolans roll och kännedom om rätten till förskola. För att föräldrar ska kunna fatta ett välinformerat beslut, och känna sig trygga med att lämna sina barn i förskolan, behöver de också känna till syftet med utbildningen samt förskolans värdegrund och uppdrag. Det är därför viktigt att kommunerna arbetar aktivt för att nå ut med information till alla vårdnadshavare.

Skolverket lyfter i rapporten *Deltagande i förskola* (2018:12) fram att aktörer utanför skolväsendet kan spela en viktig roll i det arbetet. Skolverket har bl.a. sett exempel på kommuner där barnavårdscentralen och socialtjänsten informerar om förskolan. I några kommuner sker det inom familjecentraler i samverkan med öppna förskolan. Skolverket har också sett exempel på att kommuner informerar om förskolan inom ramen för deras samhällsinformation till nyanlända. Kommunerna har i dag ingen skyldighet att verka för ett ökat deltagande eller aktivt rikta sig till grupper som deltar i mindre utsträckning. Enligt Skolverkets rapport hade ingen av kommunerna som ingick i studien heller på ett systematiskt sätt undersökt orsakerna till att en del barn inte deltar. En jämförelse kan göras med förskoleklassen för främst sexåringar. Innan förskoleklassen blev obligatorisk höstterminen 2018 var hemkommunerna skyldiga att informera vårdnadshavarna om förskoleklassen och syftet med denna samt verka för att barnen deltar i den. Omkring 98,3 procent av alla folkbokförda sexåringar deltog i förskoleklassen eller i någon annan skolform 2016 (se prop. 2017/18:9).

När det gäller frågan om att öka deltagandet i förskolan är det viktigt att framhålla att huvudmännen för förskolorna enligt skollagen bl.a. är skyldiga att se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att barnen även i övrigt erbjuds en god miljö (8 kap. 8 §). Enligt skollagen ska också barnets bästa vara utgångspunkt i all utbildning och annan verksamhet (1 kap. 10 §). Denna portalparagraf tar sin utgångspunkt i artikel 3 om barnets bästa i FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen.

Utredaren ska därför

- analysera de huvudsakliga orsakerna till att vissa grupper av barn i lägre grad deltar i förskolans verksamhet,
- föreslå åtgärder som kan öka deltagandet i förskolan för flickor och pojkar i åldern 3–5 år, särskilt när det gäller nyanlända barn enligt lämplig definition, barn med annat modersmål än svenska och barn i socioekonomiskt utsatta grupper, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att stärka språkutvecklingen i svenska för nyanländas barn

Svenska språkets ställning i förskolan har lyfts fram

I Sverige är svenska huvudspråk enligt språklagen (2009:600). Som huvudspråk är svenskan samhällets gemensamma språk, som alla som är bosatta i Sverige ska ha tillgång till och som ska kunna användas inom alla samhällsområden (4 och 5 §§). Det allmänna har ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas. Var och en som är bosatt i Sverige ska enligt språklagen ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska. Den som har ett annat modersmål ska ges möjlighet att även utveckla och använda sitt modersmål. I lagen finns också bestämmelser om de nationella minoritetsspråken och det svenska teckenspråket. När det gäller flickor och pojkar med annat modersmål än svenska anges i skollagen att förskolan ska medverka till att barnen får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål (8 kap. 10 §). Det finns också bestämmelser om förskola på vissa nationella minoritetsspråk.

Som regel är alltså svenska huvudspråk i förskolan. Svenska språkets ställning i förskolan har ytterligare förstärkts i den reviderade läroplanen för förskolan (SKOLFS 2018:50) som trädde i kraft den 1 juli 2019. Enligt denna läroplan (Lpfö 18) ska förskolan lägga stor vikt vid att stimulera barnens språkutveckling i svenska, genom att uppmuntra och ta tillvara deras nyfikenhet och intresse för att kommunicera på olika sätt. Barnen ska erbjudas en stimulerande miljö där de får förutsättningar att utveckla sitt språk genom att lyssna till högläsning och samtala om litteratur och andra texter. Utbildningen

ska ge barnen förutsättningar att kunna tänka, lära och kommunicera i olika sammanhang och för skilda syften. Enligt läroplanen ska förskolan vidare ge varje barn förutsättningar att bl.a. utveckla ett nyanserat talspråk och ordförråd samt både det svenska språket och sitt modersmål, om barnet har ett annat modersmål än svenska. Det finns också särskilda skrivningar i läroplanen om främjandet av språkutvecklingen för barn som tillhör de nationella minoriteterna och för barn som har behov av teckenspråk.

Hur kan nyanländas barn få rätt till en obligatorisk förskola med språkutveckling?

En rätt till en obligatorisk förskola med språkutveckling kan vara ett sätt att erbjuda förskola till fler barn som aldrig eller mycket sällan möter svenska språket i hemmet. Syftet är att ge barnen bättre förutsättningar inför skolstarten. Undervisningen för dessa barn ska rymmas inom den ordinarie utbildningen i förskolan och ha ett särskilt fokus på barnens andraspråksutveckling i svenska. Huvudmännen ska själva kunna välja hur verksamheten ska organiseras. Enligt den tidigare nämnda rekommendationen från Europeiska unionens råd avses med förskoleverksamhet tillhandahållande av utbildning och omsorg fram till åldern för obligatorisk skolstart. Det finns ett behov av att definiera begrepp som t.ex. nyanlända när det gäller vilka barn som ska ha rätt till en obligatorisk förskola. I utredarens uppdrag ingår därför att tydliggöra innebörden av de begrepp som utredaren använder sig av i sina förslag.

Om vissa barn i Sverige ska få rätt till en verksamhet får givetvis inte avgränsningen av gruppen vara diskriminerande. Såväl personer med svensk som utländsk bakgrund kan diskrimineras enligt diskrimineringslagen (2008:567). De flesta som omfattas av begreppet nyanlända har ett annat etniskt ursprung än svenskt, vilket kan väcka frågor om direkt eller indirekt diskriminering. Denna problematik behandlas bl.a. i propositionen Fler elever i fler skolor (prop. 2015/16:84 s. 15 f.). Barnets rätt till utbildning enligt artikel 28.1 i barnkonventionen ska vidare förverkligas på grundval av lika möjligheter, dvs. tillförsäkras varje barn utan diskriminering.

Utredaren ska därför

- analysera de rättsliga förutsättningarna för och undersöka hur ny-anländas barn, enligt lämplig definition, ska ha rätt till en obligatorisk språkförskola från tre års ålder med minst 15 timmar i veckan inom ramen för den vanliga förskolan med fokus på språkutveckling i svenska,
- utreda och föreslå hur ett obligatorium kan utformas, och
- om förutsättningarna finns, lämna författningsförslag och övriga förslag som bedöms nödvändiga, bl.a. vad gäller kretsen av barn (i åldern 3–5 år) och verksamhetens omfattning (minst 15 timmar i veckan).

Uppdraget att öka andelen kvalificerad personal för att barnen ska få en god språkutveckling i svenska

Förskolans personal är avgörande för undervisningens kvalitet

Det krävs kvalificerad personal i alla förskolor för att undervisningen ska ha en hög kvalitet och för att förskolans språkutvecklande uppdrag ska kunna utföras professionellt. Det råder dessvärre stor brist på utbildade förskollärare och barnskötare i delar av landet. Samtidigt ökar varje år andelen personal som inte har någon utbildning alls för arbete med barn, i takt med att bl.a. barnkullarna ökar.

Personalens kompetens är avgörande för att alla barn i förskolan ska få en likvärdig utbildning. Undervisning i förskolan ska ske under ledning av förskollärare. Endast den som har legitimation som förskollärare och är behörig för undervisning i förskolan får bedriva undervisningen. Utöver förskollärare får det i undervisningen i förskolan finnas annan personal, t.ex. barnskötare, med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens utveckling och lärande främjas (2 kap. 13 och 14 §§ skollagen). Om det inte finns någon som uppfyller kraven på legitimerad och behörig förskollärare att tillgå inom huvudmannens organisation får en annan förskollärare bedriva undervisningen. En sådan förskollärare ska bl.a. vara lämplig och får anställas högst ett år i sänder (2 kap. 18 §). Det är dock ovanligt att sådana anställningar görs. I förskolans läroplan finns sedan 2011 särskilda riktlinjer för vad förskollärare ska ansvara för. I förskolans revide-

rade läroplan (SKOLFS 2018:50), som trädde i kraft den 1 juli 2019, har ett särskilt avsnitt som ytterligare förtydligar förskollärares ansvar i undervisningen införts. I Skolverkets statistik som avser den 15 oktober 2018 framgår det att bland landets 9 800 förskoleenheter fanns det 300 förskolor med cirka 7 800 barn som helt saknade legitimerade förskollärare. Av dessa förskolor har majoriteten enskild huvudman, 189 förskolor med 5 300 barn. I dessa förskolor finns alltså ingen legitimerad förskollärare som tar ansvar för undervisningen.

Det behövs kompetenssatsningar i fråga om barns språkutveckling

Statens skolverk erbjuder kompetensutveckling för personalen i förskolan inom många områden. Inom satsningen Läslyftet ges kompetensutveckling i språk-, läs- och skrivdidaktik. Läslyftet är baserad på aktuell forskning i förskolan och handlar inte bara om att läsa. Det handlar om att erbjuda både de yngre och äldre barnen tillfällen att utveckla språket. Allt material finns samlat i moduler på Lärportalen på Skolverkets webbplats. Fem moduler är särskilt riktade till förskolan: Skapa och kommunicera, Läsa och berätta, Natur, teknik och språkutveckling, Utforska skriftspråket och Flera språk i barngruppen. Under läsåren 2017/18 och 2018/19 deltog cirka 20 000 förskollärare och annan personal i förskolan i Läslyftet. Ett statsbidrag kan användas till att frigöra tid så att förskollärare kan handleda grupper av kollegor i Läslyftet.

Andra kompetensutvecklingsinsatser som kan nämnas är bl.a. Skolverkets utbildning för språk-, läs- och skrivutvecklare i förskolan. Utbildningen riktar sig till legitimerade förskollärare och ska bidra till en hållbar och långsiktig struktur för språk-, läs- och skrivutveckling i förskolan. Inom ramen för satsningen Bokstart fördelar också Kulturrådet bidrag till läsfrämjande insatser som bygger på samverkan mellan folkbibliotek, barnhälsovård och förskola.

Skolverket ger även stöd till förskolorna i deras arbete med att möta nyanlända och flerspråkiga barn. Arbetet sker inom ramen för regeringsuppdraget att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända barn och elever och vid behov barn och elever med annat modersmål än svenska (U2018/00404/S) samt inom ramen för arbetet med information och implementering av förskolans nya läroplan. Insatserna riktar sig i huvudsak till förskolans

personal och syftar bl.a. till att stärka personalens kunskaper och kompetens när det gäller att planera, genomföra och utvärdera undervisning för nyanlända och flerspråkiga barn i förskolan.

Statens skolinspektion genomförde på regeringens uppdrag under åren 2015–2017 en kvalitetsgranskning av förskolan (Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan, 2018). När det gäller språkutveckling visade granskningen att personalen på majoriteten av de granskade förskolorna (25 av 34) arbetade medvetet med att uppmuntra flerspråkiga barn att använda svenska i den dagliga verksamheten. Personalen hade dock oftast inte särskilda kunskaper och strategier för arbetet med svenska som andraspråk. I stället använde personalen sin generella kunskap och kompetens kring språkutveckling i svenska i mötet med flerspråkiga barn. Av de 34 granskade förskolorna saknade 23 förskolor motsvarande medvetna arbete när det gäller barnens egna modersmål. På flertalet av dessa förskolor upplevde personalen att de inte hade tillräckliga kunskaper kring hur de ska arbeta med språkutveckling i andra modersmål än svenska och att de var osäkra på vad uppdraget med flerspråkiga barns språkutveckling innebär. Enligt Skolinspektionen behövs ytterligare insatser inom flera läroplansområden för att stödja kompetensutveckling och för att förskolepersonalen ska kunna utföra uppdraget professionellt.

Hur kan andelen kvalificerad personal för barnens språkutveckling i förskolan öka?

Ett ökat deltagande i förskolan kan leda till ett ökat behov av såväl lokaler som av behöriga förskollärare. För att undervisningen i förskolan ska ha en hög kvalitet krävs att det finns kvalificerad personal. För att alla barn, bl.a. barn med annat modersmål än svenska, ska få den utbildning de behöver och har rätt till kan det behövas fler insatser. Att öka den pedagogiska kompetensen hos förskolepersonalen om barns språkutveckling kan ge bättre förutsättningar för alla barn. Att dessutom uppmärksamma skillnader mellan pojkar och flickor vad gäller språkutveckling redan i förskolan kan bidra till att alla barn också får en bättre grund inför sin fortsatta skolgång. Även kompetens för att möta barn med olika funktionsnedsättningar är betydelsefull för alla barns språkutveckling.

För att kunna stimulera språkutvecklingen hos barn med annat modersmål än svenska behöver personalen kunskap om detta. Skolinspektionens kvalitetsgranskning av förskolan (2018) visar att personalen på majoriteten av de granskade förskolorna arbetar medvetet med att uppmuntra flerspråkiga barn att använda svenska i den dagliga verksamheten. Ofta har dock personalen inte särskilda kunskaper för arbetet med svenska som andraspråk. Det finns också en del förskolor som inte arbetar med barns andraspråksutveckling i svenska på ett tillfredsställande sätt. Fokus på svenska språket har som tidigare beskrivits förstärkts i förskolans läroplan som trädde i kraft i juli 2019. För att kunna erbjuda alla barn i förskolan en bra språkutveckling i svenska kan det därför krävas kompetensutveckling för viss förskolepersonal.

Utredaren ska därför

- utreda och vid behov föreslå åtgärder, t.ex. nya korta vägar till utbildning, för att öka tillgången på legitimerade förskollärare och utbildade barnskötare där det behövs för att kunna genomföra uppdraget om en förskola för bättre språkutveckling,
- kartlägga den kompetensutveckling som erbjuds personal i förskolan när det gäller barns språkutveckling i svenska, särskilt andraspråksutveckling i svenska,
- analysera de huvudsakliga orsakerna till att förskolepersonal inte deltar i den kompetensutveckling som erbjuds,
- vid behov föreslå generella eller riktade insatser för personalens kompetensutveckling i språkutveckling i svenska, särskilt andraspråksutveckling i svenska, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för tillgången på utbildad personal, personaltätheten och barngruppernas storlek i förskolan. Förslagen ska analyseras utifrån det nationella jämställdhetspolitiska målet där ett del-

mål är jämställd utbildning. Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som utredaren väljer att lägga fram. Viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen ska beskrivas, och alternativa lösningar som övervägts ska beskrivas samt skälen till att de har valts bort. Utredaren ska ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån rättigheterna i barnkonventionen liksom utifrån icke-diskrimineringsprincipen.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför också de särskilda avvägningar som har lett fram till förslaget särskilt redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter och erfarenheter från kommuner och enskilda huvudmän för förskolor liksom från Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Sveriges Skolledarförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund samt andra berörda myndigheter och organisationer, bl.a. universitet och högskolor med examenstillstånd för förskollärarexamen och huvudmän som ansvarar för barnskötarutbildning.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 oktober 2020.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2020:94

Tilläggsdirektiv till Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska (U 2019:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 17 september 2020

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 24 oktober 2019 kommittédirektiv om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska (dir. 2019:71). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 30 oktober 2020.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 27 november 2020.

(Utbildningsdepartementet)

Förslag till förordning om ändring i befintlig statsbidragsförordning

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare

dels att förordningens rubrik, 1–4, 8, 11 och 12 §§ och rubrikerna närmast före 3, 8 och 11 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 15 § ska lyda ”Bidragsramar för statsbidrag för förstelärare och lektorer” och rubriken närmast före 19 § ska lyda ”Bidragsbelopp för förstelärare och lektorer”,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 7 a, 10 a, 18 a, 18 b och 19 a §§, och närmast före 7 a, 10 a, 18 a och 19 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

**Förordning om statsbidrag till
skolhuvudmän som inrättar
karriärsteg för lärare**

**Förordning om statsbidrag till
skolhuvudmän som inrättar
karriärsteg för lärare och
förskollärare**

1 §¹

Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas till huvudmän inom skolväsendet som inrättar karriärsteg som förstelärare eller lektor för särskilt yrkesskickliga lärare i

¹ Senaste lydelse 2020:473.

- förskoleklassen,
- grundskolan,
- grundsärskolan,
- specialskolan,
- sameskolan,
- gymnasieskolan,
- gymnasiesärskolan, eller
- kommunal vuxenutbildning.

Statsbidrag enligt förordningen får även lämnas till huvudmän inom skolväsendet som inrättar karriärsteg som förste förskollärare för särskilt yrkesskickliga förskollärare i förskolan.

2 §

För att statsbidrag ska lämnas för en lärare ska villkoren i 3–12 §§ vara uppfyllda.

För att statsbidrag ska lämnas för en lärare *eller en förskollärare* ska villkoren i 3–12 §§ *i tillämpliga delar* vara uppfyllda.

Hur förstelärare och lektorer ska utses

Hur förstelärare, lektorer och förste förskollärare ska utses

3 §

Läraren ska ha utsetts till förstelärare eller lektor efter ett öppet ansökningsförfarande.

Läraren ska ha utsetts till förstelärare eller lektor efter ett öppet ansökningsförfarande. *Detsamma ska gälla för förskollärare som utses till förste förskollärare.*

4 §

Lärarens arbetsuppgifter ska huvudsakligen bestå av undervisning och uppgifter som hör till undervisningen.

Lärarens *eller förskollärarens* arbetsuppgifter ska huvudsakligen bestå av undervisning och uppgifter som hör till undervisningen.

Vem får utses till förste
förskollärare

7 a §

Till förste förskollärare får en förskollärare utses som

1. har en legitimation enligt 2 kap. 16 § skollagen (2010:800) eller enligt 27 kap. 4 § skollagen,

2. genom dokumentation kan redovisa minst fyra års väl vitsordat arbete med undervisning inom ramen för en eller flera anställningar inom förskolan,

3. har dokumenterat goda kunskaper när det gäller barns språkutveckling eller andraspråkutveckling, eller visat ett starkt intresse för att utveckla undervisningen, och

4. även i övrigt av huvudmannen bedöms som särskilt kvalificerad för undervisning och uppgifter som hör till undervisningen.

Vissa olegitimerade lärare
jämställs med legitimerade lärare

Vissa olegitimerade lärare och
förskollärare jämställs med
legitimerade lärare och
förskollärare

8 §

Vid tillämpning av 5 och 6 §§ jämställs en lärare utan legitimation som bedriver undervisning med stöd av 2 kap. 17 § första stycket 1 skollagen (2010:800) med en legitimerad lärare.

Vid tillämpning av 7 a § jämställs en förskollärare utan legitimation som bedriver undervisning med stöd av 2 kap. 17 § andra stycket skollagen med en legitimerad förskollärare.

Krav på lönesättning när en förste förskollärare utses

10 a §

En förskollärare som samtidigt anställs och utses till förste förskollärare ska ges en lön som överstiger medianlönen för samtliga förskollärare hos huvudmannen med minst 10 000 kronor per månad.

En förskollärare som sedan tidigare var anställd hos huvudmannen och utses till förste förskollärare ska ges en lön som innebär en löneökning om minst 10 000 kronor per månad.

Krav på lönesättning när flera utsetts till förstelärare eller lektorer

Krav på lönesättning när flera utsetts till förstelärare, lektorer eller förste förskollärare

11 §

Om flera lärare som sedan tidigare var anställda hos samma huvudman har utsetts till förstelärare eller lektorer och huvudmannen har ansökt om statsbidrag för dessa, gäller i stället för 9 § andra stycket och 10 § andra stycket, att den sammantagna löneökningen per månad för dessa, när de utsågs till förstelärare eller lektorer, uppgick till minst summan av beloppen 10 000 kronor per månad för varje förstelärare vid en sådan skolenhet som avses i 17 §, 5 000 kronor per månad för varje annan förstelärare, 15 000 kronor per månad för varje lektor vid en sådan skolenhet som avses i 17 §, och 10 000 kronor per månad för varje annan lektor.

Om flera förskollärare som tidigare var anställda hos samma huvudman har utsetts till förste förskollärare och huvudmannen ansöker om statsbidrag, gäller i stället för 10 a § andra stycket att den sammantagna löneökningen per månad

för dessa, när de utsågs till förste förskollärare, uppgick till minst summan av beloppet 10 000 kronor per månad för varje förste förskollärare.

12 §

För en lärare som arbetar mindre än heltid ska beloppen i 9–11 §§ reduceras i motsvarande grad. För en lärare som arbetar delvis vid en sådan skolenhet som avses i 17 § och delvis vid en annan skolenhet ska beloppen i 9–11 §§ bestämmas i förhållande till hur lärarens arbetstid är fördelad mellan skolenheterna.

För en förskollärare som arbetar mindre än heltid ska beloppen i 10 a och 11 §§ reduceras i motsvarande grad. För en förskollärare som arbetar delvis vid en sådan förskoleenhet som avses i 18 a § och delvis i en annan förskoleenhet ska beloppet bestämmas i förhållande till hur stor del av förskollärarens arbetstid som är förlagd till en förskoleenhet som avses i 18 a §.

Bidagsram för statsbidrag för förste förskollärare

18 a §

Inför varje bidragsår ska Statens skolverk fastställa en bidragsram för varje huvudman som har minst en förskoleenhet med särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska bakgrund.

Bidragsramen ska fastställas till ett belopp som motsvarar samma andel av tillgängliga medel som antalet barn vid de av huvudmannens förskoleenheter som omfattas

av första stycket utgör av det sammanlagda antalet barn vid sådana förskoleenheter hos samtliga huvudmän.

Beloppet ska vara lägst 170 000 kronor och ska, om det är högre, avrundas till närmaste tal som är jämnt delbart med 170 000.

18 b §

När bidragsram fastställs enligt 18 a § ska antalet barn hos en huvudman beräknas som ett genomsnitt av antalet barn hos huvudmannen under de tre läsåren närmast före bidragsåret. Om huvudmannen har tagit emot barn under kortare tid än tre läsår närmast före bidragsåret, beräknas antalet barn utifrån det eller de läsår närmast före bidragsåret som huvudmannen har tagit emot barn. Har huvudmannen inte tagit emot några barn i sin verksamhet under läsåret närmast före bidragsåret, ska någon bidragsram inte fastställas.

Bidragsbelopp för förste förskollärare

19 a §

Statsbidrag för en förste förskollärare uppgår till 170 000 kronor per bidragsår.

För en förskollärare som arbetar mindre än heltid, eller som inte arbetat som förste förskollärare hela bidragsåret, ska beloppet enligt första stycket reduceras i

motsvarande grad. För en förskollärare som arbetar delvis vid en förskoleenhet som avses i 18 a § och delvis vid en annan förskoleenhet ska bidragsbeloppen enligt första stycket bestämmas i förhållande till hur förskollärarens arbetstid är fördelad mellan förskoleenheterna.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Statsbidrag för förste förskollärare enligt denna förordning utbetalas första gången för det bidragsår som börjar den 1 juli 2023.

Förslag till ny statsbidragsförordning

Förslag till förordning om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för förskollärare

Härigenom föreskrivs följande.

Förutsättningar för statsbidrag

1 § Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas till huvudmän inom skolväsendet som inrättar karriärsteg som förste förskollärare för särskilt yrkesskickliga förskollärare i förskolan.

2 § För att statsbidrag ska lämnas för en förskollärare ska villkoren i 3–9 §§ vara uppfyllda.

Hur förste förskollärare ska utses

3 § Förskolläraren ska utses till förste förskollärare efter ett öppet ansökningsförfarande.

Arbetsuppgifter

4 § Förskollärarens arbetsuppgifter ska huvudsakligen bestå av undervisning och uppgifter som hör till undervisningen.

Vem som får utses till förste förskollärare

5 § Till förste förskollärare får en förskollärare utses som

1. har en legitimation enligt 2 kap. 16 § skollagen (2010:800) eller enligt 27 kap. 4 § skollagen,

2. genom dokumentation kan redovisa minst fyra års väl vitsordat arbete med undervisning inom ramen för en eller flera anställningar inom förskolan,

3. har dokumenterat goda kunskaper när det gäller barns språkutveckling eller andraspråkutveckling, eller visat ett starkt intresse för att utveckla undervisningen, och

4. även i övrigt av huvudmannen bedöms som särskilt kvalificerad för undervisning och uppgifter som hör till undervisningen.

Vissa olegitimerade förskollärare jämställs med legitimerade förskollärare

6 § Vid tillämpning av 5 § jämställs en förskollärare utan legitimation som bedriver undervisning med stöd av 2 kap. 17 § andra stycket skollagen med en legitimerad förskollärare.

Krav på lönesättning när en förste förskollärare utses

7 § En förskollärare som samtidigt anställs och utses till förste förskollärare ska ges en lön som överstiger medianlönen för samtliga förskollärare hos huvudmannen med minst 10 000 kronor per månad.

En förskollärare som sedan tidigare är anställd hos huvudmannen och utses till förste förskollärare ska ges en lön som innebär en löneökning om minst 10 000 kronor per månad.

Krav på lönesättning när flera utsetts till förste förskollärare

8 § Om flera förskollärare som sedan tidigare är anställda hos samma huvudman har utsetts till förste förskollärare och huvudmannen ansöker om statsbidrag, gäller i stället för 7 § andra stycket att den sammantagna löneökningen per månad för dessa, när de utses till förste förskollärare, uppgår till minst 10 000 kronor per månad för varje förste förskollärare.

Beräkning av lönebelopp i vissa fall

9 § För en förskollärare som arbetar mindre än heltid ska beloppen i 7 och 8 §§ reduceras i motsvarande grad. För en förskollärare som arbetar delvis vid en sådan förskoleenhet som avses i 12 § och delvis i en annan förskoleenhet ska beloppet bestämmas i förhållande till hur stor del av förskollärarens arbetstid som är förlagd till en förskoleenhet som avses i 12 §.

Beräkning och utbetalning av statsbidrag

Bidragsår

10 § Statsbidrag lämnas för ett år i sänder (bidragsår) i den mån det finns tillgång på medel. Bidragsåret börjar den 1 juli.

Bidragsram

11 § Inför varje bidragsår ska Statens skolverk besluta en bidragsram av vilken det framgår vilka kommuner som ska kunna ta del av statsbidraget.

Vid fastställande av bidragsramen ska det totala statsbidraget fördelas med hänsyn tagen till en tredjedel vardera av

1. hur stor andel av det totala antalet barn i åldrarna 3–5 år i Sverige som är folkbokförda i kommunen,

2. hur stor andel av det totala antalet barn i åldrarna 3–5 år som har särskilt svåra förutsättningar med hänsyn tagen till deras socioekonomiska bakgrund som är folkbokförda i kommunen, och

3. hur stor andel av det totala antalet barn i åldrarna 3–5 år i Sverige som är nyanlända barn som avses i 3 kap. 12 k § skollagen (2010:800) och som är folkbokförda i kommunen.

Vid fastställandet ska antalet barn som avses i andra stycket 1–3 fastställas till medeltalet av antalet barn under de tre år som närmast föregått bidragsåret.

Bidragsramen för ett bidragsår ska fastställas till lägst 170 000 kronor och ska, om det är högre, avrundas till närmaste tal som är jämnt delbart med 170 000.

Kommunerna ska vidarefördela medel ur bidragsramen

12 § En kommun som tilldelas en bidragsram ska fördela medel som tillkommer kommunen till den eller de förskoleenheter inom kommunen som oberoende av huvudmannaskap har särskilt svåra förutsättningar med hänsyn tagen till barnens socioekonomiska bakgrund. Statsbidrag för en förste förskollärare ska därvid uppgå till 170 000 kronor per bidragsår. Kommunen ska informera berörda huvudmän om fördelningen.

För en förskollärare som arbetar mindre än heltid eller inte arbetat som förste förskollärare hela bidragsåret ska beloppet enligt första stycket reduceras i motsvarande grad. För en förskollärare som arbetar delvis vid en förskoleenhet som tilldelas statsbidrag och delvis vid en annan förskoleenhet ska bidragsbeloppet enligt andra stycket bestämmas i förhållande till hur förskollärarens arbetstid är fördelad mellan förskoleenheterna.

Utbetalning

13 § Statsbidrag betalas ut till kommunerna av Statens skolverk efter rekvisition två gånger per bidragsår.

Uppföljning och redovisning

14 § En kommun som har tagit emot statsbidrag och en huvudman som har tagit emot statsbidrag via en kommun är skyldig att medverka i den uppföljning och utvärdering av verksamheten som bestäms av Statens skolverk. Uppföljningen ska bland annat avse att kommunen har vidarefördelat statsbidraget på ett sätt som är förenligt med syftet med statsbidraget.

En kommun som har tagit emot statsbidrag och en huvudman som har tagit emot statsbidrag via en kommun är skyldig att lämna sådan ekonomisk och annan redovisning till Statens skolverk som verket begär.

Återbetalning och återkrav

15 § En kommun som har tagit emot statsbidrag och en huvudman som har tagit emot statsbidrag via en kommun är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren har använt statsbidraget på något annat sätt än som följer av denna förordning,

2. mottagaren genom att lämna oriktiga eller ofullständiga uppgifter, eller på något annat sätt har orsakat att statsbidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

3. statsbidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta, eller

4. mottagaren inte lämnar sådana uppgifter som avses i 14 §.

Om en mottagare av statsbidrag är återbetalningsskyldig enligt första stycket ska Statens skolverk besluta att helt eller delvis kräva tillbaka statsbidraget. Om det finns särskilda skäl för det, får Skolverket besluta att helt eller delvis avstå från återkrav.

16 § På statsbidrag som krävs tillbaka ska ränta tas ut från och med den dag som infaller 30 dagar efter det att beslut om återkrav har fattats och efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter.

Om det finns särskilda skäl för det, får Statens skolverk besluta att helt eller delvis avstå från krav på ränta.

Bemyndigande

17 § Statens skolverk får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

18 § Statens skolverks beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

2. Statsbidrag för förste förskollärare enligt denna förordning utbetalas första gången för det bidragsår som börjar den 1 juli 2023.

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rutjtjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.

36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.
37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visseblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurs-skolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskadestånd – ett rättighets-skydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.
46. En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. Fi.
47. Hållbar socialtjänst. En ny social-tjänstlag. Del 1 och 2. S.
48. Skatt på engångsartiklar. Fi.
49. Enhetlig och effektiv marknads-kontroll. UD.
50. Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. Fi.
51. En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. Ju.
52. Rutavdrag för äldre. Fi.
53. Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. N.
54. En långsiktigt hållbar migrations-politik. Ju.
55. Innovation genom information. I.
56. Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. Ku.
57. Ett särskilt hedersbrott. Ju.
58. EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhets-certifiering. Fö.
59. Innovation som drivkraft – från forskning till nytta. U.
60. Det skatterättsliga företrädaransvaret – en översyn. Fi.
61. Ändrade regler om säkerställda obligationer. Fi.
62. En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. N.
63. Barnkonventionen och svensk rätt. A.
64. Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. Fi.
65. 55 år och karensväl. N.
66. Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. U.
67. Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska. U.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- En moderniserad arbetsrätt. [30]
- Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]
- Ökad trygghet för visselblåsare. [38]
- Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]
- Barnkonventionen och svensk rätt. [63]

Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]
- En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]
- Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]
- En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]
- En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. [46]
- Skatt på engångsartiklar. [48]
- Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. [50]
- Rutavdrag för äldre. [52]
- Det skatterättsliga företrädaransvaret – en översyn. [60]

- Ändrade regler om säkerställda obligationer. [61]
- Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. [64]

Försvarsdepartementet

- EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhetscertifiering. [58]

Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]
- Innovation genom information. [55]

Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]
- En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]
- Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda. [44]
- Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]
- En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. [51]
- En långsiktigt hållbar migrationspolitik. [54]
- Ett särskilt hedersbrott. [57]

Kulturdepartementet

- Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]
- Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]
- Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. [56]

Miljödepartementet

- Hållbar slamhantering. [3]
- Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]
- Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]
- Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]

Näringsdepartementet

- Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]
- Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. [13]
- Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. [53]
- En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. [62]
- 55 år och karensval. [65]

Socialdepartementet

- Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]
- En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]
- Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]
- Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]
- God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]

- Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]
- Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]
- En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]
- Grundpension. Några anslutande frågor. [32]
- Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. [36]
- Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. [47]

Utbildningsdepartementet

- En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]
 - Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. [33]
 - Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. [34]
 - En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor. [42]
 - Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. [43]
 - Innovation som drivkraft – från forskning till nytta. [59]
 - Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. [66]
 - Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska. [67]
- ## **Utrikesdepartementet**
- Enhetlig och effektiv marknadskontroll. [49]