

Konsekvensutredning avseende Skolverkets förslag till reviderad läroplan för förskolan

Innehållet i konsekvensutredningen utgår från 6–8 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Sammanfattning av förslaget

Skolverket har den 20 april 2017 fått i uppdrag av regeringen att göra en översyn av förskolans läroplan.¹ Syftet är att öka kvaliteten i undervisningen i förskolan och förskolans måluppfyllelse. Den pedagogiska kvaliteten skiljer sig mellan förskolor. Det kan bland annat få konsekvenser för likvärdigheten i barnens utbildning. Den översyn som Skolverket har fått i uppdrag att genomföra innebär att läroplanen ska förtydligas och uppdateras. Områden som ska ses över är bland annat utvärdering för ökad måluppfyllelse, barns rätt till trygghet, integritet och omsorg, begreppen undervisning och utbildning, jämställdhet, hållbar utveckling och hälsosam livsstil. I översynen ska Skolverket även beakta myndighetens tidigare förslag till komplettering av läroplanen i frågan om hur barnens digitala kompetens kan stärkas i förskolan. Innehållet i Skolverkets förslag bygger på den förordning som gäller idag.

De ändringar som Skolverket föreslår i läroplanen innebär sammanfattningsvis följande:

- Ett tydligare språk och struktur. Språket har bearbetats utifrån reglerna för klarspråk. Även strukturen har gjorts om. Texten har fått fler underrubriker för att öka läsbarheten och för att mer likna övriga skolformers läroplaner.
- Uppdatering mot gällande lagstiftning. Det innebär bland annat att begreppen utbildning och undervisning har förts in, i enlighet med 2010 års skollag (2010:800). Genom att dessa begrepp införs även i läroplanen betonas att förskolan är en del av skolväsendet.
- Uppdatering av skrivningar om digital kompetens, i enlighet med den nationella it-strategin för skolväsendet och den nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet.

Bakgrund

Den nuvarande förordningen om läroplan för förskolan (SKOLFS 1998:16) trädde ikraft år 1998. Förskolans läroplan har alltså gällt i snart 20 år och mycket har ändrats i skolförfattningarna sedan läroplanen trädde ikraft. En större översyn av förskolans läroplan genomfördes år 2010, när bland annat förskolechefens och förskollärares ansvar förtydligades.

Den senaste ändringen av läroplanen skedde år 2016 när bestämmelserna om övergång och samverkan harmoniserades med motsvarande bestämmelser i grundskolans läroplan.

¹ U2016/05591/S och U2017/01929/S.

I ett mål- och resultatstyrt system ska inte en läroplan ange anvisningar om hur målen ska nås. Den ska inte heller ange val av arbetssätt och arbetsmetod. Detta innebär inte att urvalsfrågan helt läggs över på lokal nivå. Istället ökar kraven på att målen i läroplanen ska vara tydliga och kunna utgöra en grund för professionens planering och genomförande av utbildningen och undervisningen.

A. Allmänt

1. Beskrivning av problemet och vad Skolverket vill uppnå

Läroplanen är inte i alla delar i fas med övriga skolförfattningar. Användandet av olika begrepp i olika författningar kan leda till osäkerhet om vad som avses.

Det Skolverket vill uppnå genom de ändringar som myndigheten föreslår är att förskolans uppdrag förtydligas genom att läroplanens intentioner ska bli tydliga och begripliga samt att läroplanen uppdateras och samordnas med skollagen och övriga läroplaner. Målen ska vara utvärderingsbara. Syftet är att öka kvaliteten i undervisningen i förskolan och därmed förskolans måluppfyllelse.

Klarspråk och tydligare begreppsanvändning

Skolverket har strävat efter ett tydligare språk i förslaget till reviderad läroplan. Genom att undvika begrepp som lätt kan missförstås främjas en enhetlig rättstillämpning.

Exempel på begrepp i förskolans nuvarande läroplan som riskerar att missförstås är: livsmiljö, utländsk bakgrund, ekologiskt förhållningssätt, gemensam referensram, social handlingsberedskap och varsamt förhållningssätt.²

Begreppet omsorg

Enligt skollagen ska verksamheten i förskolan utformas så att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Av förarbetena till skollagen framgår att detta innebär att se till hela barnet och dess behov.³

Skolverket har i förslaget till reviderad läroplan strävat efter att tydliggöra denna helhet. Någon definition av begreppet omsorg har inte ansetts vare sig nödvändig eller möjlig att göra, eftersom personalen i förskolan bäst avgör hur begreppet omsorg bör tolkas. Det viktiga är att läroplanen signalerar att omsorg ingår i allt som sker på en förskola. Under rubriken förskolans uppdrag i del 1 beskrivs detta:

Utbildningen ska utgå från en helhetssyn på barn och barnens behov, där omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet.

Skolverket har dels infört en ny rubrik i del 1, *Omsorg, utveckling och lärande*, dels kompletterat rubriken i avsnitt 2.2 med begreppet omsorg. Genom att använda rubriken *Omsorg, utveckling och lärande* betonas vikten av omsorg som en del av utbildningen i förskolan men detta innebär inte någon förändring av inriktningen på förskolans arbete. Begreppet omsorg har även skrivits in i riktlinjerna under avsnitten 2.2 och 2.6 samt i ingressen till 2.6. Det finns även i det nya avsnittet 2.7 som anger förskollärarens ansvar.

² Begreppet livsmiljö används i grundskolans ämnen biologi och geografi med annan innebörd än vad som tycks avses i Lpfö98. När det gäller ”utländsk bakgrund” kan frågan om diskriminering på grund av etnisk tillhörighet aktualiseras. Det har framkommit vid samråd och enkätsvar att skilda tolkningar görs av vad som avses med gemensam referensram, social handlingsberedskap och varsamt förhållningssätt.

³ 8 kap. 2 § skollagen och prop. 2009/10:165 s. 345.

Begreppet måluppfyllelse

Skolverket har definierat måluppfyllelse i förskolan som resultat i relation till de nationella målen i skollagen och förskolans läroplan.⁴ Målen anger inriktningen på förskolans arbete och därmed den förväntade kvaliteten. Målen är riktade till verksamheten i förskolan och är inte utformade som mål att uppnå för enskilda barn eller krav på jämförelse mellan barn. Skolverket föreslår att begreppet måluppfyllelse används i avsnitt 2.6 *Uppföljning, utvärdering och utveckling* och i avsnitt 2.8 *Förskolechefens ansvar*, i enlighet med Skolverkets definition.

Överensstämmelse med att andra författningar

Skollagen – utbildning och undervisning

Enligt skollagen är utbildning den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål. Undervisning definieras som ”sådana målstyrda processer som under ledning av förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden”. Undervisningen i förskolan sker enligt skollagen som huvudregel under ledning av förskollärare. Vidare framgår av skollagen att det utöver förskollärare får finnas annan personal i undervisningen med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens utveckling och lärande främjas.⁵

Skolverket har valt att skriva fram hur undervisning i förskolan kan förstås i läroplanens del 1 samt vilket ansvar som ligger på förskolläraren i avsnitt 2.7 *Undervisning*.

Det finns ofta flera förskollärare på en förskoleenhet och alla förskollärare har samma ansvar. I övriga läroplaner, till exempel grundskolans läroplan, benämns den som ansvarar för undervisningen som ”läraren”. Här finns en skillnad mot förskolans läroplan, där motsvarande reglering anger ”förskollärare”. Skolverket förordar att regleringen bör utformas på samma sätt i förskolans läroplan, dvs. ange förskollärarens, bestämd form singular, ansvar istället för förskollärares ansvar.

Det framgår inte närmare av skollagen vad det innebär att undervisning i förskolan ska bedrivas av förskollärare som är behörig och har legitimation.⁶ Däremot framgår det av definitionen av begreppet undervisning att det är målstyrda processer som under ledning av förskollärare syftar till utveckling och lärande. Skolverket har i förslaget till reviderad läroplan strävat efter att tydliggöra vilket ansvar förskolläraren har för den undervisning hon eller han leder. Riktlinjerna i läroplanens del 2 anger dels förskollärarnas ansvar för att undervisningen sker i enlighet med målen i läroplanen, dels arbetslagets ansvar för att främja barnens utveckling och lärande.

Skolverket utgår från den definition av undervisning som anges i 1 kap. 3 § skollagen där det anges att undervisning sker under ledning av förskolläraren. Förskollärarens ansvar för undervisningen innebär att förskolläraren ska leda de målstyrda processerna som syftar till utveckling och lärande, så att undervisningen sker i enlighet med läroplanens mål och intentioner. Även annan personal med utbildning och erfarenhet får finnas i undervisningen och ska tillsammans med förskollärare främja barnens utveckling och lärande. Arbetslaget, där det ofta ingår barnskötare, ska vara sammansatt på ett sådant sätt att detta kan uppnås.

Skolverket har även strävat efter att tydliggöra att det inte är fråga om vare sig ämnesundervisning eller lektioner i förskolan, utan att undervisning i förskolan kan betyda såväl vardagliga aktiviteter och rutiner som medvetet skapade eller spontana tillfällen för

⁴ Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om måluppfyllelse i förskolan (SKOLFS 2017:6).

⁵ 1 kap. 3 § och 2 kap. 14 § skollagen.

⁶ 2 kap. 13 § skollagen.

lärande. Skolverket föreslår mot denna bakgrund ett nytt avsnitt 2.7 *Undervisning*, riktat till förskolläraren. Skolverket föreslår också en ny punkt i avsnitt 2.8 *Förskolechefens ansvar*, som anger att förskolechefen inom givna ramar har ett särskilt ansvar för att förskolläraren ges förutsättningar för att ta ansvar för undervisningen.

Vid fristående förskolor med konfessionell inriktning får gränsdragningen mellan utbildning och undervisning en särskild betydelse. Konfessionella inslag får förekomma i utbildningen, men inte i undervisningen. Det är viktigt att förskolechefen ser till att det står klart vad som är konfessionella inslag och när de äger rum, eftersom de konfessionella inslagen är frivilliga. Annars kan det bli svårt att välja att avstå.⁷

Skollagen – annan personal och arbetslaget

Begreppet ”arbetslaget” finns i den nuvarande läroplanen för förskolan. Arbetslaget är en adressat, det vill säga vissa riktlinjer riktas direkt till arbetslaget. I förslaget till reviderad läroplan använder Skolverket istället ”alla som ingår i arbetslaget”. Förslaget innebär en viss harmonisering med övriga läroplaner som anger att ”alla som arbetar i skolan ska.” Skrivningen förtydligar även ansvaret för var och en i arbetslaget. Den föreslagna begreppsändringen i läroplanen innebär ingen ändring i sak.

Arbetslaget är ett etablerat begrepp i verksamheten och omfattar förutom förskollärare den personalgrupp som benämns ”annan personal” i skollagen och som kan delta i undervisningen.⁸ Det är viktigt att alla som ingår i arbetslaget har en sådan utbildning eller erfarenhet att barnens utveckling och lärande främjas. Barnskötare är en viktig personalgrupp i förskolan som bidrar med sin kompetens till barnens omsorg, utveckling och lärande. Även bild-, drama- och musikpedagoger m.fl. samt personer med samma modersmål som barn med annat modersmål än svenska kan tillföra särskild kompetens.

Skollagen och diskrimineringslagen

Skolverket har i sitt remissvar över betänkandet Bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87) tillstyrkt förslaget om att flytta över diskrimineringslagens (2008:567) bestämmelser som rör skollagsreglerad verksamhet till skollagen. Skolverket föreslår därför att läroplanen inte ska hänvisa till diskrimineringslagen. Vidare har Skolverket i förslaget till reviderad läroplan angett aktiva åtgärder mot diskriminering.

Skollagen och modersmål

Av 8 kap. 10 § skollagen framgår att förskolan ska medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål.

I läroplanen anges att barn med *utländsk bakgrund* (Skolverkets kursivering) som utvecklar sitt modersmål får bättre möjligheter att lära sig svenska och även utveckla kunskaper inom andra områden. Formuleringarna har setts över för att säkerställa att alla barn med annat modersmål än svenska, oavsett bakgrund, får utveckla sitt modersmål. Formuleringen ”utländsk bakgrund” riskerar dessutom att aktualisera frågor om diskriminering.

I den nuvarande läroplanen kopplas kulturell identitet till modersmål, men Skolverket föreslår istället en reglering som anger kulturell identitet i ett bredare perspektiv.

⁷ 1 kap. 7 § skollagen.

⁸ 2 kap. 14 § skollagen.

Skollagen och Föräldrabalken

Skolverket har bland annat vid de samråd som genomförts under arbetet med förslaget till reviderad läroplan fått signaler om att det upplevs som otydligt hur och när begreppen förälder respektive vårdnadshavare används i förskolans läroplan. Som exempel kan nämnas att den nuvarande läroplanen anger att *föräldrar* har möjligheter till inflytande, men att endast *vårdnadshavare* får vara delaktiga i utvärderingen.

Enligt föräldrabalken⁹ är en vårdnadshavare den som juridiskt sett har vårdnaden om ett barn. Särskilda rättigheter tillkommer en vårdnadshavare. Begreppet förälder är vidare, en person kan vara förälder utan att vara vårdnadshavare. Enligt skollagen är barnets rätt till förskola knuten till bland annat föräldrars förvärvsarbete eller studier.¹⁰ En översyn av hur begreppen används i läroplanen har genomförts, för att säkerställa att läroplanen överensstämmer med syftet i skollagen och föräldrabalken. Skolverkets bedömning är att skyldigheter för förskolan gentemot en förälder som inte är vårdnadshavare i nuvarande läroplanen innebär oklarheter i förhållande till vårdnadshavarens rättigheter. Skolverket föreslår att begreppet förälder utgår ur läroplanen.

Vidare föreslår Skolverket att begreppet familj utgår ur läroplanen eftersom begreppet kan vara otydligt, bland annat avseende om familj ska förstås som vårdnadshavare i föräldrabalkens mening. Skolverket uppfattar att ”stöd för familjen” tycks vara en rest från när förskolan reglerades i socialtjänstlagen. I förskolans syfte¹¹ nämns ingenting om att förskolan ska vara ett stöd för familjerna.

Nationella it- och digitaliseringsstrategier för skolväsendet

I läroplanen för förskolan beskrivs bland annat hur informationsteknik kan användas i förskolan. Skolverket fick i september 2015 i uppdrag av regeringen att föreslå nationella it-strategier för skolväsendet.¹² Strategierna ska bidra till ökad måluppfyllelse och likvärdighet genom att den strategiska potential som it har kan tillvaratas i hela skolväsendet, bland annat i förskolan. När det gäller ändringar i förskolans läroplan redovisade Skolverket sitt förslag till regeringen den 16 december 2016. I arbetet med att revidera förskolans läroplan har dessa förslag bearbetats ytterligare.

Hållbar utveckling

Av Lgr11 framgår att undervisningen ska belysa hur samhällets funktioner och vårt sätt att leva och arbeta kan anpassas för att skapa hållbar utveckling. Enligt Skolverkets bedömning bör begreppet hållbar utveckling införas även i läroplanen för förskolan, eftersom detta är av central betydelse för samhällets fortsatta utveckling.

Skolverket definierar hållbar utveckling i enlighet med Brundtland-rapporten från år 1987. Där anges att hållbar utveckling är utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov. Hållbar utveckling i Skolverkets förslag relaterar även till Agenda 2030.¹³ Genom skrivningen i del 1 tydliggörs detta:

Utbildningen ska bedrivas i demokratiska former och lägga grunden till ett växande ansvar och intresse hos barnen för att aktivt delta i samhället och för en hållbar utveckling - såväl ekonomisk, social som miljömässig.

⁹ Föräldrabalk 1949:381

¹⁰ 8 kap. 5 och 6 §§ skollagen

¹¹ 8 kap. 2 § skollagen

¹² U2015/04666/S.

¹³ <http://www.regeringen.se/49f006/contentassets/f883444856cd40838e69a22d5da2beed/sverige-och-agenda-2030--rapport-till-fns-politiska-hognivaforum-2017-om-hallbar-utveckling.pdf>

Hälsa och välbefinnande

Av läroplanen för grundskolan och i kursplanen för ämnet idrott och hälsa framgår att fysiska aktiviteter och en hälsosam livsstil är grundläggande för människors välbefinnande. Positiva upplevelser av rörelse och friluftsliv under uppväxtåren har stor betydelse för om vi blir fysiskt aktiva senare i livet. Enligt Skolverkets bedömning bör det även framgå av läroplanen för förskolan att hälsa och välbefinnande är viktigt för barns utveckling och lärande. Skolverket poängterar i sitt förslag betydelsen av att barn ska kunna växla mellan olika aktiviteter under dagen, både utomhus och inomhus.

2. Beskrivning av alternativa lösningar för det Skolverket vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Alternativa lösningar

Information, ställningstaganden, allmänna råd, stödmaterial och riktade insatser från Skolverket utgör viktiga komplement till läroplansregleringar, så länge läroplanen harmoniseras med skollagen och andra författningar. Annars finns en risk för osäkerhet om hur bestämmelserna ska tillämpas, trots insatser från Skolverket.

Alternativa lösningar som har övervägts är att behålla de skillnader som finns mellan rubrikerna i förskolans läroplan och Lgr11. I vissa fall har Skolverket bedömt att en harmonisering mellan läroplanerna är att föredra, medan myndigheten i andra fall bedömt att skillnaderna är befogade.

Skolverket föreslår ny förordning

De ändringar som Skolverket föreslår är så pass omfattande att Skolverket bedömer att regeringen bör publicera den reviderade läroplanen i en ny förordning. Ett alternativ kan dock vara att istället göra en ändringsförordning.

Rubriker m.m.

Skolverket har haft som utgångspunkt att förskolans läroplan ska ha en liknande struktur som övriga skolformers läroplaner, framför allt Lgr11, bland annat när det gäller rubriksättning. Genom att förskolans läroplan avviker i sin struktur jämfört med Lgr 11, kan samverkan mellan skolformerna försvåras. En harmonisering av rubrikerna kan bidra till att barnens rättigheter på ett tydligare sätt framgår av läroplanen och att det blir enklare att orientera sig i och jämföra förskolans och grundskolans läroplaner.

Anpassningar till förskolans särart har gjorts. Ett exempel på detta är i stycket om förståelse och medmänsklighet där en annan formulering än i Lgr11 valts med hänsyn till barnens låga åldrar i förskolan. Ett annat exempel är att rubriken till avsnitt 2.3 inte överensstämmer med Lgr11, vars rubrik anger ”ansvar”. Skolverket bedömer att ordet delaktighet bättre överensstämmer med åldrarna på barn i förskolan.

Skolverket har också bedömt att rubriken *Rättighet och skyldigheter* som finns i Lgr11, fungerar mindre väl i förskolans läroplan.

Ett annat exempel på skillnad mot Lgr 11 är under rubriken *Varje förskolas respektive skolas utveckling*, där Lgr11 anger kontakt med det omgivande samhället, men där Skolverket har bedömt att detta inte bör anges i förskolans läroplan på grund av barnens låga åldrar.

En stor skillnad mellan förskolans läroplan och Lgr11 är att den senare innehåller kursplaner för de olika ämnena, med rubrikerna syfte och centralt innehåll samt även kunskapskrav. Ämnesundervisning sker inte i förskolan och således finns inga kursplaner med syfte och centralt innehåll och heller inga kunskapskrav med olika betygsnivåer. Däremot har Skolverket förhållit sig till såväl fritidshemmets som förskoleklassens syften

och centrala innehåll när förslaget till reviderad läroplan har formulerats. Ett exempel på en harmonisering mot förskoleklassens syfte enligt Lgr11 är att Skolverket föreslår att ordet insikter, som nu används i förskolans läroplan, ändras till ordet upptäckter.

Skolverket föreslår att ”Förskolan ska sträva efter att varje barn utvecklar” ska ändras till ”Förskolan ska ge barnen förutsättningar att utveckla”. Ändringen innebär dels en harmonisering med Lgr11 och dels ett sätt att tydliggöra att ansvaret för måluppfyllelse ligger på utbildningen och inte på de barn som deltar i utbildningen. Den föreslagna ändringen bör även underlätta utvärdering av förskolans måluppfyllelse.

Mål och riktlinjer m.m.

Skolverket har föreslagit två nya mål i avsnitt 2.2 *Omsorg, utveckling och lärande*. Det ena nya målet handlar om fantasi och föreställningsförmåga och har lagts till efter att forskare inom bland annat pedagogik har lyft hur viktigt det är att ge barn möjligheter att utveckla detta. Det andra nya målet i avsnittet handlar om nationella minoriteters kulturer och språk och har lagts till efter samråd med företrädare för de nationella minoriteterna. I samma avsnitt har målet om talspråk och ordförråd ändrats på så sätt att Skolverket föreslår att ordet *begrepp* endast ska finnas i målet om begreppsanvändning.

Riktlinjerna i avsnitt 2.6 *Uppföljning, utvärdering och utveckling* har i den nuvarande läroplanen flera bestämmelser om dokumentation. Skolinspektionens kvalitetsgranskningar visar att det sker en omfattande dokumentation i förskolorna utan att det är tydligt vad syftet med dokumentationen är. Dokumentationskrav framgår av skollagens bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete. Skolverket bedömer mot denna bakgrund att läroplanen kan innehålla färre skrivningar om dokumentation för att istället fokusera på vikten av att barns utveckling och lärande kontinuerligt och systematiskt följs upp.

Effekter av om regleringen inte kommer till stånd

Effekterna om regleringen inte kommer till stånd blir bland annat att

- förskolans läroplan inte i tillräcklig utsträckning harmoniserar med Lgr 11,
- begreppen utbildning och undervisning gäller för förskolan enligt skollagen, utan att förekomma i läroplanen, samt
- otydliga begrepp kvarstår, vilket kan leda till osäkerhet om vad läroplanen innebär.

3. Vilka som berörs av regleringen

De som direkt berörs av regleringen är barn i förskolan, föräldrar, vårdnadshavare, huvudmän och personal i förskolan. Den senaste publicerade statistiken från Skolverket avser hösten 2016. Statistik för år 2017 kommer att publiceras våren 2018.

Hösten 2016 var 501 000 barn inskrivna i förskolan. Fördelningen mellan flickor och pojkar är i stort sett jämn. Av landets alla barn i åldern 1–5 år är 84 procent inskrivna i förskola. Störst deltagande finns bland 4- och 5-åringarna. I dessa åldersgrupper går 95 procent av barnen i förskola. I kommunala förskolor har en grupp i genomsnitt 15,8 barn och i enskilda förskolor 16 barn.

Hösten 2016 fanns det drygt 2 300 huvudmän för förskolor. Av dessa är 290 kommunala huvudmän och strax över 2 000 enskilda huvudmän.

År 2016 fanns det 105 800 anställda som arbetade med barn i förskolan. Av alla årsarbetare i förskolan hade 39 procent förskolläraryxamen. 95 procent av alla årsarbetare med förskolläraryxamen har även en förskolläraryxamen.

4. Vilka konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Kostnadsmissiga konsekvenser

Kostnader till följd av nationella IT- och digitaliseringsstrategier

Ändringarna som gäller att barnen i utbildningen ges rätt att få möjlighet att utveckla adekvat digital kompetens kan komma att medföra kostnader för huvudmän. Av 2 kap. 8 § skollagen framgår att det är huvudmannen som ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, till exempel förskolans läroplan. Skolverket bedömer att förslaget till ändringar i förskolans läroplan kan medföra kostnader för de huvudmän som inte redan har investerat i infrastrukturell utbyggnad och digitala verktyg. Det kan även uppstå kostnader för kompetensutvecklingsinsatser för förskollärare och annan personal. Kostnaderna beror av vilken digital kompetens och utrustning som idag finns på förskolorna och respektive huvudman behöver därför göra en bedömning av behoven. Se även redovisningen av uppdraget om förslag till nationella IT-strategier för skolväsendet.¹⁴

Andra konsekvenser

I förslaget till reviderad läroplan har Skolverket strävat efter att tydliggöra rättsläget när det gäller förskollärarens ansvar för undervisning. Skolverket har bland annat föreslagit att läroplanen ska ange att såväl vardagliga aktiviteter och rutiner som medvetet skapade tillfällen för lärande kan vara en del av undervisningen i förskolan. Det innebär att det behöver finnas ett tillräckligt antal förskollärare per förskoleenhet för att undervisning ska kunna ske under hela förskoledagen. Det kan innebära behov av organisatoriska ändringar på vissa förskoleenheter. Sådana organisatoriska konsekvenser kan innebära behov av större närvaro av förskollärare i barngrupp för att uppnå ökad kvalitet i undervisningen. Skolverket bedömer att den föreslagna regleringen i denna del inte innebär några ökade kostnader eftersom undervisning under ledning av förskollärare är reglerat i skollagen sedan år 2010.

När läroplanen får en tydligare begreppsanvändning och när den tydligare återspeglar skollagens bestämmelser, till exempel att begreppen utbildning och undervisning används i läroplanen, minskar risken för en felaktig rättstillämpning, vilket ökar barnens rättssäkerhet.

Ytterligare en positiv konsekvens blir att kvaliteten och måluppfyllelsen i förskolan beräknas bli bättre med en reviderad läroplan.

OECD:s rapport pekar på att Sverige bland annat kan reflektera över innehåll som riktas mot olika aspekter av social integration.¹⁵ I sitt förslag har Skolverket angett att förskolan ska lägga grunden till ett växande ansvar och intresse hos barn för att aktivt delta i samhället samt ett växande ansvar och intresse för en hållbar utveckling. I och med det bedömer Skolverket att myndigheten tagit hänsyn till OECD:s rapport.

Barnets bästa - barnkonsekvensanalys

Förslaget tar sin utgångspunkt i bestämmelsen i 1 kap. 10 § skollagen. I all utbildning ska barnets bästa vara utgångspunkt. I arbetsprocessen har nödvändig kunskap och information inhämtats på olika sätt. Arbetsgruppen har tagit del av den samlade kunskap

¹⁴ Uppdrag om att föreslå nationella IT-strategier för skolväsendet U2015/04666/S (Skolverkets dnr 2015:1153).

¹⁵ OECD rapport 2013 *Quality Matters in Early Childhood Education and Care: Sweden 2013*.

som finns inom Skolverket. Arbetsgruppen har också tagit del av aktuell forskning och Skolinspektionens rapporter. Vidare har 14 referensgruppsmöten med företrädare för olika myndigheter och organisationer genomförts. Samråd har genomförts, se nedan under avsnitt C.

Som ett led i arbetet med att inhämta nödvändig kunskap och information har barnintervjuer genomförts med totalt 26 barn i åldrarna 3–5 år, ungefär hälften flickor och hälften pojkar, på förskoleenheterna Kometgatan 2 i Göteborg, Barncompaniet i Boden, Simförskolan Sally i Kristianstad och Uarda i Lund. Barnintervjuerna har gjort det möjligt att ta del av barnens egna åsikter. Skolverket bedömer att myndigheten härmed har en tillräcklig faktagrund och att ytterligare underlag inte behövs. De frågor barnen fick var relaterade till förskolans läroplan. Barnen framförde sammanfattningsvis att det är roligt att vara i förskolan och gav exempel på vad som är roligt. De beskrev också vad de tycker är tråkigt. De var överens om att det är de vuxna som bestämmer och vet att förskolechefen är den som ”bestämmer mest”. De berättade att det barnen får bestämma om handlar om vilken mat de ska äta, de får välja aktivitet men att de valen ofta inte går att ändra, vilket de tycker är tråkigt. Barnen tycker att det är bra att de vuxna bestämmer. Barnen är medvetna om att de lär sig många olika saker i förskolan: hur man ska bete sig mot andra och faktakunskaper. Vid flera förskolor erbjöd sig de intervjuade barnen att visa sin förskola, vilket tyder på att de är stolta över den.

Jämställdhetsperspektivet

I arbetet med den reviderade läroplanen har Skolverket fått synpunkter på hur begreppen pojkar och flickor används i läroplanen. Det finns två juridiska kön och Skolverket har därför inte möjlighet att ange ytterligare könstillhörigheter i läroplanen.

Skolverket anser att det är värdefullt att olika skolformer uttrycker jämställdhet på liknande sätt och har därför i denna del jämfört läroplanen för förskolan med Lgr11. Skolverket fick i februari 2017 i uppdrag av regeringen (U2017/00412/S) att föreslå ändringar i bland annat läroplanen för grundskolan för att förtydliga skolans uppdrag att motverka traditionella könsmonster, att gestalta och förmedla värden som jämställdhet mellan kvinnor och män samt att aktivt och medvetet främja deras lika rätt och möjligheter. Ändringarna ska särskilt tydliggöra att den värdegrund som anges i läroplanerna inbegriper att skolan ska organisera undervisningen så att flickor och pojkar möts och arbetar tillsammans i undervisningen. I arbetet med att revidera läroplanen har Skolverket till viss del beaktat de förslag som myndigheten lämnade i sin redovisning av detta regeringsuppdrag.

Skolinspektionen har i rapporten *Förskolans arbete med jämställdhet* konstaterat att den sammantagna bilden av resultatet är att jämställdhetsuppdraget inte genomsyrar de granskade förskolornas verksamhet.¹⁶ Personalen använder generellt inte möjliga tillfällen att medvetet föra in material och utmana barnen i deras lek. Slutligen anger Skolinspektionen att jämställdhetsuppdraget inte är tydligt och väldefinierat i förskolorna och kan kanske därför inte använd på ett synligt sätt i det dagliga arbetet. Det är ett tämligen osystematiskt jämställdhetsarbete som sker i förskolorna och det finns en risk att stereotypa könsnormer och könsstrukturer förs vidare till barnen.

Enligt Skolverkets uppfattning förekommer könsuppdelad undervisning endast i mindre omfattning i förskolan, men det skulle kunna aktualiseras till exempel vid bad. Skolverket har i sitt förslag bland annat angett att alla barn ska få mötas, leka och lära tillsammans samt att hur förskolan organiserar utbildningen bidrar till att forma barnets uppfattning om

¹⁶ Dnr 400–2015:6591.

sig själv. På så vis anser Skolverket att det är förtydligt att förskolan ska organisera utbildningen så att flickor och pojkar möts och arbetar tillsammans på lika villkor.

Funktionsnedsättningsperspektivet

Det framgår av läroplanen att förskolan ska anpassas till alla barn. Av den nuvarande läroplanen framgår bland annat att arbetslaget ska *hjälpa* barn som behöver stöd och ge särskilt stöd till barn som *befinner sig i svårigheter*. Dessa formuleringar riskerar enligt Skolverkets bedömning att sända fel signaler. Formuleringarna harmoniserar inte heller med hur barns rätt till stödinsatser uttrycks i skollagen. För att minska risken för en felaktig rättstillämpning när det gäller stödinsatser har Skolverket, när bestämmelser om stödinsatser formulerats i den föreslagna läroplanen, bland annat förhållit sig till att 3 kap.

3 § skollagen anger att alla barn ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

Skolverket har i sitt förslag i del 1, Förskolans uppdrag, angett att förskolan ska främja språkutvecklingen i det svenska teckenspråket för döva barn och barn med hörselnedsättning.

De nationella minoriteterna

När det gäller de nationella minoritetsspråken finska, meänkieli respektive samiska framgår det av 17 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk att när en kommun i ett förvaltningsområde erbjuder plats i förskola ska kommunen erbjuda barn vars vårdnadshavare begär det plats i en sådan förskola där *hela eller delar av* (Skolverkets kursivering) utbildningen bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska. Det kan diskuteras om en utbildning som helt bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska ger barn möjlighet att utveckla både det svenska språket och det nationella minoritetsspråket. Skolverket har bedömt att det inte är möjligt att behandla den frågan inom ramen för detta arbete.

Skolverket har i sitt förslag i del 1 föreslagit att det under rubriken *Förståelse och medmänsklighet* ska anges att utbildningen i förskolan bland annat ska lägga grunden för förståelse för de nationella minoriteternas och urfolket samernas språk och kulturer. I avsnitt 1 föreslår Skolverket vidare att det under rubriken *Förskolans uppdrag* ska anges att de barn som tillhör de nationella minoriteterna ska främjas i sin utveckling av en kulturell identitet och användning av det nationella minoritetsspråket. I avsnitt 2.2 *Omsorg, utveckling och lärande* föreslår Skolverket att det ska anges att förskolan ska ge barnen förutsättningar att utveckla den egna kulturella identiteten och det egna nationella minoritetsspråket, det vill säga samtliga fem nationella minoritetsspråk finska, jiddish, meänkieli, romani chib och samiska.

5. Överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget har ingen direkt anknytning till de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

6. Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Skolverket bedömer att det är önskvärt att regeringen fattar beslut om läroplanen under första halvåret år 2018 och att läroplanen träder ikraft den 1 augusti 2018.

Skolverket bedömer att stora informations- och implementeringsinsatser blir nödvändiga. Myndighetens förslag till sådana insatser kommer att redovisas i enlighet med uppdraget till regeringen i särskild ordning senast den 23 mars 2018.

B. Kommuner och landsting

Regleringen medför inte effekter för kommuner utöver vad som framkommer under avsnitt A.

Av 24 kap. 16 § skollagen framgår att om ett barn vårdas på sjukhus eller en institution som är knuten till ett sjukhus, ska huvudmannen för institutionen svara för att barnet får tillfälle att delta i utbildning som så långt det är möjligt motsvarar den som erbjuds i förskola. "Huvudmannen för institutionen" är ofta ett landsting. Förskolans läroplan får därmed anses vara vägledande för utbildning på sjukhus motsvarande förskoleutbildning, ofta kallad lekterapi. På så sätt kan förslaget få indirekta effekter för landsting. Dessa indirekta effekter medför inga effekter för landsting utöver vad som framkommer under avsnitt A, avseende effekter för kommuner.

C. Företag

Regleringen bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför inte någon beskrivning av punkterna i avsnitt C.

Läroplanen gäller även för enskilda huvudmän. Förslaget till reviderad läroplan innebär härvid ingen skillnad jämfört med idag.

D. Samråd

Följande samråd och referensgruppsmöten har genomförts under arbetet med förslaget.

7 juni: idémöte med samtliga externa referensgrupper.¹⁷

4 september: samråd med huvudmän för förskolan respektive annan personal i barngrupp.

5 september: samråd med förskolechefer respektive förskollärare.

6 september: separata möten med respektive referensgrupp Myndigheter, Arbetsgivar- och branschorganisationer samt Pedagogiska organisationer och Nationella minoriteter.

7 september: separata möten med respektive referensgrupp Fackförbund, Föräldraorganisationer samt Lärosäten/Forskning.

12 oktober: Idémöte med samtliga externa referensgrupper.

13 november: samråd med huvudmän för förskolan respektive annan personal i barngrupp.

14 november: samråd med förskolechefer respektive förskollärare.

15 november: separata möten med respektive referensgrupp Myndigheter, Arbetsgivar-/branschorganisationer samt Pedagogiska organisationer och Nationella minoriteter.

16 november: separata möten med respektive referensgrupp Fackförbund, Föräldraorganisationer samt Lärosäten/Forskning.

28 november: möte med ledamöter i Skolverkets samråd med funktionshinderorganisationer¹⁸.

E. Kontaktperson

Om du har frågor om förslaget till förordning om läroplan för förskolan kan du kontakta följande personer:

- 21/12 – 29/12 Enhetschef Mikael Ejerblom på e-postadress: mikael.ejerblom@skolverket.se
- 2/1 – 5/1 Avdelningschef Anna Westerholm på e-postadress: anna.westerholm@skolverket.se
- 8/1 – 16/1 Enhetschef Mikael Ejerblom på e-postadress: mikael.ejerblom@skolverket.se
- 17/1 – 2/2 Undervisningsråd Magdalena Karlsson på e-postadress: magdalena.karlsson@skolverket.se

¹⁷ **Myndigheter:** Skolinspektionen, SPSM, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, **Pedagogiska organisationer:** Reggio Emilia-institutet, Svenska Montessoriförbundet, Riksföreningen Waldorfförskolornas samråd, **Nationella minoriteter:** Sameskolstyrelsen, Svenska Tornedalingars riksförbund, Sverigefinska riksförbundet, Sverigefinländarnas delegation, **Arbetsgivar-/branschorganisationer:** SKL, KFO, FSO, Sefif, **Föräldraorganisationer:** Barnverket, Föräldraalliansen, **Fackförbund:** Lärarförbundet, Kommunal, Sveriges skolledarförbund, **Lärosäten/Forskning:** Stockholms universitet, Göteborgs universitet, Malmö högskola, Mälardalens högskola, Karlstads universitet, Jönköpings universitet, Linköpings universitet, Skolforskningsinstitutet och Ifous.

¹⁸ Afasiförbundet/Talknuten, Astma och allergiförbundet, Autism- och aspergerförbundet, DHB, Funktionsrätt Sverige, FUB, Hjärtebarnsfonden, HRF.