

**Handläggare**  
Linda Hillberg  
Telefon: 08-508 33 646**Till**  
Utbildningsnämnden  
2021-04-22

## **Fler barn i förskola för bättre språkutveckling (SOU 2020:67)**

Remiss från kommunstyrelsen, dnr KS 2021/201

### **Förvaltningens förslag till beslut**

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

Lena Holmdahl  
UtbildningsdirektörEva Broström  
Avdelningschef

### **Sammanfattning**

Kommunstyrelsen har remitterat ”Fler barn i förskola för bättre språkutveckling” (SOU 2020:67) till utbildningsnämnden för yttrande. Utredningen presenterar ett antal förslag för att öka deltagandet i förskola. Bland annat föreslås att kommunerna ska vara skyldiga att erbjuda barn som har behov av förskola för deras språkutveckling plats i förskola vid tre års ålder, utan att vårdnadshavarna ansökt, så kallad direktinskrivning. Vidare föreslår utredningen obligatorisk förskola från 5 års ålder. Utredningen lämnar även förslag för att öka antalet förskollärare och barnskötare.

Förvaltningen är positiv till inriktningen för betänkandet och instämmer i flera av förslagen. För en del av förslagen finns behov av att vidareutveckla genomförbarheten. Det finns exempelvis utmaningar i hanteringen i och med obligatoriet för kommuner att erbjuda vissa barn direktinskrivning. Förvaltningen ser även ökade kostnader i och med förslaget om obligatorisk förskola från 5 år. Förvaltningen anser också att statsbidraget för karriärsteg bör omfatta även förskollärare i förskoleklass samt invänder mot att kommunerna ska hantera statsbidraget för de fristående förskolorna. Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner tjänsteutlåtandet och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

## **Bakgrund/Ärendet**

Utbildningsnämnden har fått (SOU 2020:67) ”Fler barn i förskola för bättre språkutveckling” på remiss från kommunstyrelsen.

Utredningen lämnar ett antal förslag som syftar till att öka deltagandet i förskola i åldrarna 3–5 år, stärka förskolans arbete med barnens språkutveckling i svenska, bland annat när det gäller nyanlända barn, barn med annat modersmål än svenska och barn med socioekonomiskt svag bakgrund. Utredningen anser att det finns behov av insatser för att öka deltagandet i förskola, då 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.

Utredningen lämnar även ett antal förslag för att öka antalet förskollärare och barnskötare, med särskilt fokus på förskolor med svåra förutsättningar. Utredningen menar att personalens kompetens är avgörande för kvaliteten i förskolan, samtidigt som det finns en stor brist på legitimerade förskollärare och utbildade barnskötare. Utredningen lyfter även att bristande språkkunskaper i svenska hos förskolepersonalen är ett stort problem i många förskolor, i synnerhet i de förskolor där det också finns en stor andel flerspråkiga barn och lämnar förslag för att öka kompetensen kring barns andraspråksutveckling.

Utredningen föreslår i korthet följande.

### **Ökat deltagande i förskolan**

- Kommunerna ska vara skyldiga att bedriva uppsökande verksamhet för att öka deltagandet i förskolan. Den uppsökande verksamheten ska omfatta barn som inte är inskrivna i förskolan, men som har rätt till allmän förskola.
- Kommunen ska kartlägga deltagandet i förskolan för att få information vilka barn i kommunen som inte går i förskolan.
- Regeringen bör ge Skolverket i uppdrag att ta fram ett stödmaterial om frånvarohantering
- Det ska vara obligatoriskt för kommunerna att erbjuda förskola till barn som har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska, så kallad direktinskrivning. Direktinskrivning innebär att kommunerna, utan att vårdnadshavarna har ansökt om det, ska erbjuda barn plats vid en lämplig förskola inför höstterminen det kalenderår då barnet fyller 3 år.
- Obligatorisk förskola för alla barn från 5 års ålder. Förslaget innebär att skolplikten förlängs och tidigareläggs. Det

föreslås att hemkommunen ansvarar för den obligatoriska förskolan.

Inom ramen för förslaget om obligatorisk förskola föreslås att:

- Den obligatoriska förskolan ska omfatta 525 timmar och vara avgiftsfri
- Rätt till skolskjuts och kostnadsfria måltider
- Skollagens bestämmelser om skolplikt ska gälla
- Vissa beslut om den obligatoriska förskolan ska kunna överklagas.

### **Förslag för fler förskollärare och barnskötare**

- 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. Reformen ska finansieras med statsbidrag. Statsbidraget bör administreras av Skolverket och bör sedan via kommunerna fördelas till huvudmän för förskoleenheter som har särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska bakgrund.
- Inför en enhetlig utbildning till barnskötare. 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.
- Skolverket ska ta fram allmänna råd om språkkunskaper
- De centrala personalkategorierna inom förskolan ska framgå i skollagen.
- Personalsammansättning ska uppmärksammas vid tillsyn.

### **Förslag om kompetensutveckling i barns språkutveckling i svenska**

- Examensbeskrivningen för förskolläraryxamen bör ändras så att det i examensmålen anges att studenten ska visa fördjupad kunskap om barns andraspråkutveckling.
- Läslyftet i förskolan bör förlängas för att möjliggöra kompetensutveckling i språkutveckling i svenska för personalen i de förskolor som har störst behov av det.
- Kompetensutveckling bör uppmärksammas vid tillsyn.

### **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts inom förskoleavdelningen, i samverkan med avdelningen för ekonomi och styrning, avdelningen för utveckling

och samordning samt avdelningen för personal och kompetensförsörjning.

Ärendet kommer att behandlas i samverkan med de fackliga organisationerna den 13 april 2021. Ärendet kommer också att behandlas vid funktionshinderrådets sammanträde den 14 april 2021.

### **Förvaltningens synpunkter och förslag**

Förvaltningen instämmer i huvudsak till förslagen i betänkandet. Förvaltningen ser dock flera utmaningar med förslaget om att erbjuda vissa barn direktinskrivning i förskolan. Förvaltningen har även synpunkter på förslaget på utformning av statsbidraget för karriärsteg.

Nedan redovisas, per avsnitt, de synpunkter, invändningar eller frågor som förvaltningen har utifrån förslagen i betänkandet.

Synpunkter gällande ökat deltagande i förskolan

#### **7.4 Kommunen ska informera vårdnadshavare om förskolan genom uppsökande verksamhet**

Förvaltningen instämmer i att regeringen bör ge Skolverket i uppdrag att ta fram stödmaterial eller allmänna råd om uppsökande verksamhet. Förvaltningen vill lyfta att stödmaterial/allmänna råden behöver vara utformat så att det är relevant för stora kommuner med varierande förutsättningar inom kommunerna.

#### **7.5 Kommunen ska kartlägga deltagande i förskolan**

Förvaltningen instämmer i förslaget. Förvaltningen välkomnar också att utredningen klargör vad som gäller i fråga om hantering av personuppgifter och att det ytterst är respektive kommun i rollen som personuppgiftsansvarig som har att säkerställa att behandlingen sker på ett sätt som är förenligt med gällande regelverk. Vid flera berörda stadsdelsförvaltningar inom Stockholms stad görs inventeringar av icke inskrivna barn med hjälp av uppgifter om folkbokföring. I ljuset av EU:s dataskyddsförordning och de integritetsfrågor som hänger samman med denna har det funnits en osäkerhet om hur personuppgifterna får behandlas.

#### **7.6 Det bör tas fram ett stödmaterial om frånvarohantering**

I Stockholms stad finns ett behov att identifiera barn som är inskrivna, men som deltar oregelbundet i förskola. Mot denna bakgrund instämmer förvaltningen i att regeringen bör överväga att ge Skolverket i uppdrag att ta fram ett stödmaterial eller allmänna

råd om hur kontroll och uppföljning av barns frånvaro i förskolan kan hanteras.

### **8.5.1 Kommuner ska vara skyldiga till direktinskrivning**

I Stockholms stad pågår ett arbete med att stärka barns språkutveckling i svenska språket och detta arbete koncentreras till stadsdelsområden med hög andel flerspråkiga barn. Erfarenhetsmässigt hänger en hög andel flerspråkiga barn ofta samman med socioekonomiskt utsatta områdens utmaningar. Dessa områden har en lägre inskrivningsgrad i förskolan än genomsnittet.

Förvaltningen kan konstatera att arbetet med att öka inskrivningsgraden i dag är förknippat med flera utmaningar. Omflyttningen är stor i vissa områden och i många fall bor inte familjer och barn på angivna folkbokföringsadresser. I ljuset av detta är direktinskrivning ett välkommet förslag. Förvaltningen anser dock att det obligatorium för kommunerna att erbjuda vissa barn plats i förskola innebär utmaningar och en stor ökad administration för kommunen, bland annat på grund av utmaningar med den stora omflyttningen i vissa områden. Förslagen som presenteras innebär stort ansvar för kommunerna och regelverket är öppet för att bedömningarna inte blir likvärdiga. Det finns en stor risk att direktinskrivning kommer att hanteras olika, inom staden och nationellt. Då placering i förskolan hanteras av stadsdelsförvaltningarna innebär det ett stort arbete för uppföljning av lika hantering av direktinskrivning. Förvaltningen vill lyfta att det behövs rutiner för uppföljning av direktinskrivning för att underlätta arbetet.

### **8.5.3 De barn som ska direktinskrivas**

Förvaltningen anser att rätten till förskola på den individnivå som föreslås i utredningen kan innebära svåra bedömningar som inte blir likvärdiga. Det gäller kategori 2, barn med annat modersmål än svenska som har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska och kategori 3, barn som av annan anledning har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska. Dessa kategorier kräver en god kännedom om barnens behov, vilket är svårt att ha i stora kommuner. Bedömningarna av barns behov av förskola kan ge upphov till bedömningar som inte är likvärdiga. Förvaltningen ser även att direktinskrivningen av vissa barn kan ta stora administrativa resurser, då varje ärende kräver individuell prövning och bedömning.

### **8.5.6 Direktinskrivning ska ske vid en lämplig förskola**

Förvaltningen vill lyfta fram att direktinskrivning vid lämpliga förskolor kan innebära utmaningar. De parametrar för en lämplig förskola som beskrivs i utredningen innebär ofta att det är en populär förskola med barn i kö. Det finns därmed en risk att barn som står i kö till förskolor ställs mot barn som ska direktinskrivas till förskolor. Förvaltningen anser att det är viktigt med ett tydligt regelverk hur situationer där barn som står i kö och barn som ska direktinskrivas ställs mot samma plats. En nationell reglering eller råd kring detta skulle kunna motverka olika hantering av kommunerna.

Förvaltningen ser att det i nuläget är svårt att göra bedömningen av vilka förskolor som är lämpliga för direktinskrivning. Det gäller inte minst fristående förskolor, där tillsyn görs cirka vart femte år och det saknas system för att kontrollera personalens kompetens i det svenska språket. En bedömning av vilka förskolor som är lämpliga för direktinskrivning skulle därför vara tidskrävande. En direktinskrivning som också omfattar fristående förskolor skulle därmed ha stor påverkan på stadens kontroll av kvaliteten i de fristående förskolorna. Direktinskrivning vid fristående förskolor försvåras även av att kommuner har olika bestämmelser för godkännande av fristående förskolor. I Stockholms stad ges godkännanden med ett bestämt antal platser, som fastställs efter prövning av den tilltänkta lokalen och andra förutsättningar. Förskolorna fyller som regel dessa platser. Med de riktlinjer för fristående förskolor som staden beslutat om finns därmed idag inget utrymme för direktinskrivning av barn i fristående förskolor

Att förskolorna där barn ska direktinskrivas ska ha lämplig personalsammansättning utifrån tillräcklig kompetens kan utgöra en utmaning. I Stockholms stad är det i dag en utmaning i vissa stadsdelsnämndområden att ha personal med goda kunskaper i både svenska och andraspråksutveckling i tillräcklig omfattning för att nå upp till läroplanens krav gällande god kvalitet i undervisningen.

Förvaltningen ser även att en risk med direktinskrivning är att förskolor riskerar att stå med tomma platser, då vårdnadshavarna inte behöver aktivt tacka ja till platsen. Detta riskerar att leda till en ökad kostnad för förskolorna och försvåra planering. Förvaltningen anser därmed att det vore bättre för verksamheterna om vårdnadshavarna tackar ja till den direktinskrivna platsen. Det är även ett sätt att säkerställa att vårdnadshavarna har mottagit erbjudandet, då omflyttningen är stor i vissa områden.

Den stora omflyttningen kan även innebära utmaningar för verksamheterna. Det faktum att vårdnadshavarna kan önska att byta från den erbjudna förskolan till en förskola närmare hemmet, kan få negativa konsekvenser för kontinuiteten i verksamheten.

### **9.3 Förskolan ska bli obligatorisk från 5 års ålder**

Förvaltningen är instämmer i förslaget om obligatorisk förskola från 5 års ålder då det ökar möjligheterna att alla barn får lika möjligheter till utbildning. Förskolan har ett kompensatoriskt uppdrag och barn har rätt till utbildning och lika möjligheter till språkutveckling, vilket blir tydligare med en obligatorisk förskola. Förvaltningen vill lyfta att för att förskolan ska göra skillnad utifrån det kompensatoriska uppdraget behöver barnen ha tillgång till utbildad personal. Det är därför viktigt att arbeta med de utmaningar som finns med personals kunskap i svenska och andraspråksutveckling i vissa stadsdelsområden och säkerställa att det finns personal på förskolorna med rätt kompetens att möta barnen i den obligatoriska förskolan. Närvaro i förskolan är inte tillräckligt för barns utveckling, utan förskolan måste hålla en god kvalitet.

Förvaltningen vill lyfta att de utmaningar med ökad administration och krav på uppföljning som nämnts för direktskrivning även påverkar obligatorisk förskola från 5 års ålder. Placering i obligatorisk förskola ska ske enligt önskemål eller närhetsprincipen, till skillnad från direktskrivningens krav på en lämplig förskola. Förvaltningen anser att det är viktigt att placering i den obligatoriska förskolan ska ske enligt önskemål, om sådant finns.

### **Ofinansierade merkostnader för kommunerna**

Kostnaderna för förslaget att göra förskolan obligatorisk från fem års ålder motiverar enligt utredningen ingen extra statlig finansiering. Orsaken är att kommunerna redan idag är skyldiga att erbjuda alla barn som så önskar förskola. Förändringen innebär dock merkostnader och förvaltningen anser att dessa merkostnader bör kompenseras av staten.

Eftersom Stockholms stads schablon för pedagogisk omsorg är 11 000 kronor lägre per barn än schablonen för förskolan, uppstår en merkostnad för staden på 11 000 x antal 5-åringar i pedagogisk omsorg då dessa barn istället skrivs in i förskolan. När förskolan blir obligatorisk kommer staden också att få merkostnader till följd av att barn som idag varken går i pedagogisk omsorg eller förskola kommer att skrivas in i förskolan, varvid en kostnad motsvarande förskoleschablonen kommer att uppstå.

	2019 dec	2023*	2024*
A: Antal 5-åringar i befolkningen	11 556	10 667	10 603
B: Antal 5-åringar i pedagogisk omsorg	183	169	168
C: Antal 5-åringar i förskola	10 677	9 856	9 796
B+C: Summa i förskola eller pedagogisk omsorg	10 860	10 025	9 964
A-B-C: Antal ej inskrivna 5-åringar	696	642	639
Merkostnad 5-åringar i pedagogisk omsorg		1	2
Merkostnad ej inskrivna 5-åringar		43	86
<b>Summa merkostnad för Stockholms stad</b>		<b>44</b>	<b>88</b>

\* Antal i befolkningen från befolkningsprognosen i ODS, antal i förskola och pedagogisk omsorg baserat på inskrivningsgrad 2019. Merkostnader beräknade på schabloner för 2021. För 2023 väntas en halvårseffekt uppstå.

För Stockholms stad bedöms förslaget om obligatorisk förskola från fem års ålder leda till merkostnader om 88 miljoner kronor årligen från och med 2024, baserat på stadens befolkningsprognos från 2020 och schabloner för fristående förskola och pedagogisk omsorg för 2021. År 2023 uppstår en halvårseffekt.

Synpunkter på förslag för fler förskollärare och barnskötare

### 10.8.3 Det ska införas karriärsteg för förskollärare vid vissa förskolor

Förvaltningen är instämmer i förslaget om införandet av förste förskollärare. Förvaltningen ser dock att det inte bör begränsas till enbart förskolor i socioekonomiskt utsatta områden. Det är svåra gränsdragningar att göra och behoven av legitimerade förskollärare kan skilja sig åt inom olika områden. I Stockholms stad indikerar uppgifter på stadsdelsnämnds nivå att andelen förskollärare inte är relativt sett lägre i områden med särskilt svåra förutsättningar<sup>1</sup>. Därmed anser förvaltningen att karriärsteget för förskollärare bör omfatta förskolor i samtliga områden.

Förvaltningen instämmer i att en legitimerad förskollärare ska ha dokumenterat goda kunskaper när det gäller barns språkutveckling eller andraspråksutveckling för att kunna anställas som förste förskollärare. Detta skapar goda förutsättningar för arbetet med varje barns utveckling och lärande inom läroplansområdet språk och kommunikation. Mot bakgrund av detta är viktigt den förste förskollärarens arbetsuppgifter huvudsakligen ska bestå av undervisning och uppgifter som hör till undervisningen. Vidare har

<sup>1</sup> Uppgifterna lämnas på stadsdelsnämnds nivå, inte enhetsnivå



förvaltningen synpunkter på utformningen av statsbidraget, se nedan.

### **Förskollärare i förskoleklass bör inkluderas**

Förvaltningen anser att även förskollärare i förskoleklass bör omfattas av statsbidraget för karriärsteg, eftersom även förskollärarna i förskoleklassen är likvärdigt behöriga att bedriva sin undervisning. Utformningen av förslaget innebär att förskollärare i förskoleklassen står utanför bidraget både för förskolan och för skolan.

### **Förordningen bör vara mer långsiktigt utformad**

Förvaltningen invänder mot förslaget att utse vilka förskolor som är bidragsberättigade årligen och anser att klassificeringen som en bidragsberättigad förskola bör ha ett längre perspektiv än ettårigt. Regeringen har sedan tidigare lyft fram att långsiktiga förordnanden är en viktig del för att syftet med reformen ska uppnås<sup>2</sup>.

### **Statsbidraget för förskolan bör ha egen förordning**

Förvaltningen anser att statsbidraget för förskolan ska ha egen förordning och vara ett separat statsbidrag. Den förordning som föreslås är komplicerad och bidragsramen som Skolverket ska tillhandahålla förväntas bli än mer komplicerad än vad den redan är i dagsläget.

### **Invänder mot förslaget att hantera statsbidraget för fristående förskolor**

Förvaltningen invänder mot förslaget att kommuner ska hantera statsbidraget för fristående förskolor. Förslaget innebär en otydlig ansvarsfördelning mellan Skolverket, kommuner och fristående förskolor. Förslaget innebär stort merarbete för kommunerna och idag saknas kapacitet att på ett kvalitativt och rättssäkert sätt genomföra det som föreslås. Förvaltningen anser att uppgiftslämnarbördan i detta bidrag är stor och innefattar känsliga uppgifter. Kommuner saknar system motsvarande Skolverkets för att kontrollera uppgifter i rekvisition samt för att säkerställa hanteringen av personuppgifter i statsbidragshantering.

### **10.8.5 Ett enhetligt innehåll för utbildning till barnskötare**

Stockholms stad tillstyrker förslaget om att se över omfattning, innehåll och kvalitet i barnskötarutbildningarna gällande kompetens om barns språkutveckling och andraspråkutveckling. Detta gynnar

barns möjligheter till en god språkutveckling. En enhetlig barnskötarutbildning gynnar även yrkesgruppen och möjliggör en ökad attraktivitet för yrket.

#### **10.8.6 Allmänna råd om språkkunskaper bör tas fram**

Stockholms stad instämmer i förslaget om att ta fram allmänna råd om vilka grundläggande kunskaper personal i förskolan bör ha. Förvaltningens uppföljning visar att både nationella riktlinjer och stadsövergripande rutiner skulle utgöra ett stöd för förskolorna i arbetet med kompetensutvecklande insatser gällande personalens kompetens i det svenska språket. Detta gäller till exempel för att vid rekrytering bedöma personalens kunskaper i det svenska språket.

#### **10.8.7 De centrala personalkategorierna inom förskolan ska framgå i skollagen**

Förvaltningen instämmer i detta förslag. Förslaget visar på vikten av den sammanvägda kompetensen i arbetslaget och underlättar för en mer enhetlig kompetenskartläggning.

#### **10.8.8 Personalsammansättning bör uppmärksammas vid tillsyn**

Förvaltningen är instämmer i förslaget. Detta är något som görs redan idag i tillsynen av fristående förskolor i Stockholms stad.

### **Kartläggning och förslag om kompetensutveckling**

#### **11.5.1 Förskollärare behöver bättre kompetens om barns andraspråksutveckling**

Förvaltningen instämmer i bedömningen att examensbeskrivningen för förskolläraryxamen bör ändras så att det i examensmålen anges att studenten ska visa fördjupad kunskap även om barns andraspråksutveckling. Det är viktigt att alla lärosäten som har förskolläraryrket utbildar i flerspråkighet. Förvaltningens uppföljning visar att på ett behov av kompetensutveckling för att stödja barns flerspråkighet; arbetet med flerspråkighet är angeläget i alla stadsdelsnämndsområden.

#### **11.5.2 Läslyftet i förskolan ska förlängas**

Förvaltningen välkomnar en fortsättning av läslyftet. Förvaltningens uppföljning visar på att riktade insatser för att stödja språkutveckling hos barn i socioekonomiskt utsatta områden behövs. De behövs i syfte att öka kvaliteten och likvärdigheten för alla barn i Stockholms stads förskolor.

**11.5.3 Kompetensutveckling bör uppmärksammas vid tillsyn**

Förvaltningen instämmer i förslaget. Behovet och genomförandet av kompetensutveckling i fristående förskolor omfattas av tillsynen redan idag.

**Barnkonsekvensanalys och jämställdhetsanalys**

Förvaltningen instämmer i utredningens analys av konsekvenser för barn och för jämställdhet.

**Förslag till beslut**

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden beslutar att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen, samt att beslutet justeras omedelbart med anledning av svarstiden på remissen.

**Bilaga**

SOU 2020:67 Fler barn i förskola för bättre språkutveckling