

u.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska (SOU 2020:67)

U2020/06020

Skolinspektionen har tagit del av betänkandet *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska* (SOU 2020:67). Skolinspektionen ser generellt positivt på de förslag som lämnas i betänkandet och delar utredningens problembild. Myndigheten är väl medveten om de svårigheter som lyfts i utredningen och instämmer i att det är angeläget med flera insatser för att *alla barn* ska få likvärdiga förutsättningar inför skolstart och att barn i behov av bättre språkutveckling i svenska ges ökad möjlighet att förbättra sina förutsättningar. Att öka deltagandet i förskolan kan vara en viktig åtgärd tillsammans med insatser för stärkt kvalitet i förskolan.

Förskolan har stor potential att kompensera för skillnader i barns uppväxtvillkor och bidra till mer likvärda förutsättningar inför skolstart. Skolinspektionens erfarenheter från granskning av förskolan är att det finns många förskolor med hög kvalitet men också att det finns förskolor med stora utvecklingsbehov. Därmed påverkas också förutsättningarna för det kompensatoriska uppdrag som förskolan har.

Skolinspektionen är utifrån egna erfarenheter oroad över den låga andelen förskollärare nationellt och ser att ytterligare insatser behövs för att på sikt öka andelen förskollärare i varje förskola. Inte minst är detta viktigt i förhållande till det ansvar för undervisningsuppdraget som förskollärare har. Här pekar också utredningen på betydande risker med förskolor i utanförskapsområden, så som att det finns färre förskollärare och utbildade barnskötare i förskolor med svåra förutsättningar. Därtill är svaga språkkunskaper i svenska hos förskolepersonalen ett stort problem i många förskolor, enligt utredningen. Skolinspektionen anser att utbildning och kompetens hos personalen är en viktig kvalitetsfråga för att tillgodose barn en bra start i sitt livslånga lärande. Skolinspektionen menar att det är viktigt att barn ges rätt förutsättningar att utveckla det svenska språket utöver sitt modersmål, och att

de i övrigt erbjuds en verksamhet som stimulerar till utveckling och lärande samt förmedlar normer och värden.

Sammanfattning

Skolinspektionens *tillstyrker* följande förslag:

- 7.4; 7.5 Kommunen ska informera vårdnadshavare om förskolan genom uppsökande verksamhet.
- 8.5.1 Kommuner ska vara skyldiga till direktinskrivning

Skolinspektionen *tillstyrker med tillägg* följande förslag:

- 8.5.3 Det kan finnas andra sakliga motiv till att barn kan vara i behov av förskola men som inte i första hand kan kopplas till bättre språkutveckling i svenska. I den fortsatta beredningen bör ett bredare perspektiv övervägas gällande vilka barn som ska direktinskrivas.
- 8.5.4 Kommunernas kartläggning och informationsinsamling behöver göras på ett omsorgsfullt sätt.
- 8.5.6 Förslaget utformning ger stort utrymme för olika tolkningar och tillämpningar, både vad gäller *lämplig för ändamålet och i närhet av barnets hem*.
- 10.8.7 Förslaget får dock inte innebära att huvudmän ska ha färre förskollärare eller i större utsträckning använder barnskötare för att bedriva undervisningen. Det får heller inte leda till att de olika personalkategoriernas roller och ansvar blir otydliga. Skolinspektionen menar att utredningen inte i tillräcklig utsträckning berör dessa risker och hur de kan förhindras.

Skolinspektionen vill även påpeka att utredningen föreslår att införa begreppet *allmän förskola* i lagtexten om direktinskrivning, 8.5.1. Det framgår inte varför en sådan ändring är befogad.

Skolinspektionen kommenterar även 10.8.8 och 11.5.3. Enligt myndighetens instruktion (SFS 2011:556) ska tillsyn och granskning genomföras med utgångspunkt i en behovsanalys. Det är ett ändamålsenligt sätt att styra en inspektionsmyndighet. Därmed är det viktigt att Skolinspektionen själv fattar beslut om prioriteringar.

Skolinspektionen vill även kommentera texten i kapitel 13 om konsekvenser för Skolinspektionen. Här framhålls till exempel att nya allmänna råd kan påverka myndighetens tillsyn. Myndigheten finner det svårt att uttala sig om hur nya allmänna råd som inte är formellt bindande kan komma att påverka tillsynen samt framhåller att Skolinspektionens bedömningar alltid utgår från skollagstiftningen.

För övrigt vill Skolinspektionen framhålla att det är positivt att barn i utsatta grupper går i förskolan. I den fortsatta beredningen av förslaget om obligatorisk förskola från 5 års ålder, bör dock hänsyn tas till de förslag som kommer läggas fram i Utredningen om en tioårig grundskola (Dir 2020:24).

Nedan framgår Skolinspektionens samtliga ställningstaganden.

7.4 Kommunen ska informera vårdnadshavare om förskolan genom uppsökande verksamhet

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om att kommuner ska bedriva en uppsökande verksamhet för att öka deltagandet i förskolan. Skolinspektionen menar att det är positivt om fler barn med svag socioekonomisk bakgrund och barn som är i behov av bättre språkutveckling i svenska tar del av förskolans undervisning och språkutvecklande arbete så att de ges goda förutsättningar inför skolstart. Myndigheten framhåller vikten av att barnen erbjuds en förskola av god kvalitet och här är personalens kompetens avgörande. Skolinspektionen är också positiv till att förslaget även omfattar barn inskrivna i pedagogisk omsorg (se ytterligare kommentar under 8.5.3).

8.5.1 Kommuner ska vara skyldiga till direktinskrivning

Skolinspektionen tillstyrker att 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.

Skolinspektionen vill även påpeka att utredningen föreslår att införa begreppet *allmän förskola* i lagtexten om direktinskrivning. Detta är ett vedertaget begrepp som används för barn från 3 års ålder men som inte tidigare har funnits som begrepp i skollagen (jfr 8 kap. 4 § skollagen). Förslaget är oklart eftersom begreppet enbart införs i bestämmelsen om direktinskrivningen. Det framgår inte varför en sådan ändring är befogad.

8.5.3 De barn som ska direktinskrivas

Skolinspektionen tillstyrker förslaget. Skolinspektionen anser dock att det kan finnas andra sakliga motiv till att barn kan vara i behov av förskola men som inte i första hand kan kopplas till bättre språkutveckling i svenska. Motiven kan vara att barn tillhör en socioekonomisk utsatt grupp, till exempel att vårdnadshavare saknar förvärvsarbete. Myndigheten anser att i den fortsatta beredningen bör ett bredare perspektiv på vilka barn som ska direktinskrivas övervägas.

Skolinspektionen är dock positiv till att barn inskrivna i pedagogisk omsorg föreslås omfattas av direktinskrivning. Myndighetens erfarenheter pekar på en rad utmaningar kring att pedagogisk omsorg i tillräcklig grad ska kunna förbereda barnen för lärande med tillräcklig kvalitet. Det finns inte samma krav på pedagogisk kompetens i pedagogisk omsorg som i förskolan. Myndigheten har också observerat svaga lärandemiljöer där medvetenheten om barns behov av språklig stimulans och utveckling inte varit tydlig. Det finns vidare inte krav på personalens egen kompetens i det svenska språket.

8.5.4 Kommunerna ska hålla sig informerade om vilka barn som ska direktinskrivas

Skolinspektionen tillstyrker förslaget och är positiv till att kommunerna ska direktinskriva barn för att de ska få så bra förutsättningar som möjligt inför skolstart. Dock är det viktigt att kommunerna genomför kartläggning och informationsinsamling på ett omsorgsfullt sätt.

8.5.6 Direktinskrivning ska ske vid lämplig förskola

Skolinspektionen tillstyrker förslaget. Myndigheten vill dock påpeka att förslaget behöver belysas ytterligare och förtydligas. Utformningen av de föreslagna bestämmelserna ger stort utrymme för olika tolkningar och tillämpningar, både vad gäller *lämplig för ändamålet* och *i rimlig närhet av barnets hem*. Skolinspektionen ser därav också svårigheter med att följa upp bestämmelserna i tillsyn.

Skolinspektionen anser att det är viktigt att barn i behov av bättre språkutveckling i svenska ges förutsättningar att utveckla det svenska språket och även sitt modersmål. Det är även viktigt att barnen i övrigt erbjuds en verksamhet som stimulerar till utveckling och lärande samt förmedlar normer och värden. Skolinspektionen kan konstatera att förskolan i Sverige har stora kvalitetsvariationer och brister i likvärdighet, vilket påverkar förutsättningarna för det kompensatoriska uppdrag som förskolan har. Här pekar också utredningen på betydande risker med förskolor i utanförskapsområden. Skolinspektionen menar att det kan finnas en risk att barn hänvisas till en förskola som inte kan ge barnen rätt förutsättningar till lärande och utveckling.

9.3 Förskolan ska bli obligatorisk från 5 års ålder

Skolinspektionen är positiv till att barn i utsatta grupper går i förskolan. Både svensk och internationell forskning pekar på förskolans betydelse för barns utveckling och lärande, vilket också lyfts fram i utredningen. I den fortsatta beredning är det dock önskvärt att se till helheten och att hänsyn tas till de förslag som kommer läggas fram i Utredningen *om en tioårig grundskola* (Dir. 2020:24).

Förslaget om obligatorisk förskola innebär att skolplikten sänks från sex års ålder i förskoleklassen till 5-åringarna i förskolan. Det betyder att en ny åldersgrupp i förskolan införs under skolpliktsbegreppet vilket medför konsekvenser för Skolinspektionens tillsyn eftersom kommunernas skolpliktsbevakning kommer att omfatta även 5-åringarna i förskolan.

Skolinspektionen vill också uppmärksamma att ytterligare ett nytt begrepp *obligatorisk förskola* införs i skollagen förutom det vedertagna begreppet *allmän förskola* som införs i samband med förslaget om direktinskrivning (8.5.1). Skillnaden mellan de nya begreppen i lagtexten bör tydliggöras i motivtexten.

10.8.7 De centrala personalkategorierna inom förskolan ska framgå i skollagen

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om att skollagen 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. En stor del av personalen i förskolan är barnskötare och benämns i förskolans läroplan. Skolinspektionen ser också positivt på att det i skollagen tydliggörs vad som avses med barnskötare, vilket även skulle underlätta myndighetens tillsyn. En förutsättning är också att en enhetlig utbildning till barnskötare genomförs. Förslaget får dock inte innebära att huvudmän kommer ha färre förskollärare eller i större utsträckning använder barnskötare för att bedriva undervisningen. Dessutom får det inte leda till att de olika personalkategoriernas roller och ansvar blir otydliga. Skolinspektionen menar att utredningen inte i tillräcklig utsträckning berör dessa risker och hur de kan förhindras.

Skolinspektionen menar att det är angeläget att tillräcklig kompetens finns i arbetslagen som gör att målen och intentionerna i läroplanen uppfylls. Skolinspektionens erfarenheter är att det inte alltid finns förskollärare, barnskötare och annan pedagogisk personal som har innehållskunskap, uppdragskunskap och den pedagogiska kompetens som är viktigt för hög kvalitet. Det påverkar möjligheterna att arbeta målstyrt och riskerar att inte ge barnen de bästa förutsättningarna för utveckling och lärande under sin förskoletid. Skolinspektionen är utifrån egna erfarenheter oroad över den låga andelen förskollärare nationellt och ser att ytterligare insatser behövs för att på sikt öka andelen förskollärare i varje förskola. Inte minst är detta viktigt i förhållande till det ansvar för undervisningsuppdraget som förskollärare har.

10.8.8 Personalsammansättning bör uppmärksammas vid tillsyn

Skolinspektionen delar utredarens bedömning att det är viktigt att ansvarig tillsynsmyndighet vid tillsyn av huvudmän för förskolor kontrollerar att huvudmannen har en personalsammansättning som överensstämmer med det som anges i skollagen.

Skolinspektionen vill upplysa om att i myndighetens tillsyn ingår redan att uppmärksamma att huvudmän uppfyller kraven i 2 kap. 13 och 14 §§ skollagen, dvs. att undervisning ska bedrivas av legitimerade förskollärare med behörighet att undervisa i förskolan och att det utöver förskollärare även får finnas annan personal.

Skolinspektionen vill även framhålla att när det gäller Skolinspektionen framgår av myndighetens instruktion (SFS 2011:556) att tillsyn och granskning ska genomföras med utgångspunkt i en behovsanalys. Skolinspektionen har vid flera tidigare tillfällen framfört att detta är en viktig utgångspunkt och ett ändamålsenligt sätt att styra en inspektionsmyndighet. Det är viktigt att Skolinspektionen har utrymme att själv prioritera vilka områden myndigheten ska fokusera på.

11.5.3 Kompetensutveckling bör uppmärksammas vid tillsyn

Skolinspektionen delar utredningens bedömning och anser i likhet med utredningen att det är viktigt att förskolans personal i praktiken ges möjligheter till kompetensutveckling. I myndighetens tillsyn ingår redan att uppmärksamma att huvudmän uppfyller kraven i 2 kap. 34 § skollagen, dvs. att huvudmän ska se till att personalen vid en förskoleenhet ges möjligheter till kompetensutveckling. Se även Skolinspektionens kommentar gällande myndighetens instruktion under 10.8.8.

I ärendets slutliga handläggning har följande deltagit: Chefsjurist Klara Cederlund, enhetschef Jesper Antelius, jurist Ingegärd Hilborn och utredare Charlotte Wieslander.

Tommy Lagergren
Biträdande generaldirektör

Pernilla Åkerlind
Föredragande utredare