

Handläggare
Stefan Larsson Lindmark
Telefon: 08-508 08 494

Till
Kungsholmens stadsdelsnämnd
2021-03-25

Fler barn i förskolan – för bättre språkutveckling i svenska (SOU 2020:67)

Svar på remiss för Kommunstyrelsen

Förvaltningens förslag till beslut

1. Kungsholmens stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Ann-Christine Hansson
Stadsdelsdirektör

Lena Forsberg
Avdelningschef

Sammanfattning

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.

Flera av utredningens förslag syftar till att öka deltagandet i förskolan vilket förvaltningen ser positivt på. Förvaltningen anser att förslaget om direktinskrivning av barn som inte går i förskola är bra och att obligatorisk förskola införs från och med att barnen är fem år. Förvaltningen anser dock att en obligatorisk förskola med skolplikt är en förändring som kräver vidare utredning och eventuellt implementering i mindre omfattning.

Förvaltningen är positiv till förslagen om en likvärdig och enhetlig barnskötarexamen och att befattningen barnskötare skrivs i skollagen.

Inom Kungsholmens stadsdelsnämndsområde går de flesta barnen i förskola och förskolorna har utbildade förskollärare och barnskötare med god kompetens. Förvaltningen ser därför att förslagen som läggs fram i utredningen bedöms ha relativt liten påverkan på de kommunala förskolorna i stadsdelen. Utredningens förslag kommer däremot att vara viktiga för stadsdelar i socioekonomiskt utsatta områden och för att skapa mer likvärdiga förutsättningar för barnen i staden.

Bakgrund

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. Till särskild utredare förordnades dåvarande skolborgarrådet i Stockholms stad Lotta Edholm.

Utredningen har enligt direktiven bland annat 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, bland annat vad gäller kretsen av barn (i åldern 3–5 år) och verksamhetens omfattning (minst 15 timmar i veckan),
- utreda och vid behov föreslå åtgärder, till exempel 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, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ärendet

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. 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 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 (familjedaghem). Orsakerna kan inte begränsas till utländsk bakgrund, förvärvsarbete eller ekonomi, utan kan även handla om värderingar

Utredningen har haft 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. Den uppsökande verksamheten ska omfatta barn som inte är inskrivna i förskolan men som har rätt till allmän förskola.

Förvaltningens kommentarer: Det är positivt att kommunerna får i uppdrag att förstärka det uppsökande arbetet för att hålla sig informerade om vilka barn som inte deltar i förskola. Det är dock huvudmannens uppdrag och bör inte belasta rektorer och förskolor.

Förvaltningen ser att det uppsökande arbetet behöver samordnas på en övergripande nivå i staden eftersom familjer ofta flyttar mellan stadsdelar. En stadsövergripande samordning är också av vikt för att koppla ihop det uppsökande arbetet med det familjecentrerade arbete som socialtjänsten driver och samarbetet med barnavårdscentraler i regionen.

Stadsdelsförvaltningarnas öppna förskolor kommer att vara viktiga för att få kontakt med vårdnadshavare vars barn inte går i förskola,

Förvaltningen ser positivt på utredningens förslag att Skolverket ska ta fram stödmaterial eller allmänna råd om den uppsökande verksamheten och uppföljningen av barnens frånvaro i förskolan.

Förvaltningen anser också att det är bra att utredningen föreslår tydligare och mer likvärdiga krav på kommunerna när det gäller information till vårdnadshavare om rätten till allmän förskola.

- Barn som har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska ska direkt inskrivas i förskolan. Direktinskrivning innebär att kommunerna, utan att vårdnadshavarna har ansökt om det, ska erbjuda barn plats vid en förskola inför höstterminen det kalenderår då barnet fyller 3 år.

Förvaltningens kommentar: Det är viktigt att vårdnadshavare vars barn inte går i förskola motiveras att låta barnet få tillgång till förskolans pedagogiska verksamhet. Förvaltningen ser vikten av att ta tillvara de erfarenheter som finns från stadsdelsförvaltningar som bedrivit så kallade introduktionsförskolor för att få en bra övergång från en öppen förskoleverksamhet till förskolans verksamhet.

Utredningen föreslår att nyanlända barn, barn med annat modersmål än svenska som har behov av att utveckla sitt språk och barn som av annan anledning har behov av förskola för att utveckla sitt språk som ska erbjudas direktinskrivning. Utgångspunkterna i förslaget är bra och stärker barnens möjligheter till att utveckla sitt språk och andra kompetenser som är avgörande för det livslånga lärandet.

Förvaltningen anser dock att det blir svårt att göra urvalet av barn som ska erbjudas direktinskrivning eftersom det är svårt för kommunerna att ha kunskap om barnens språkutveckling när det inte går i förskola. Ett alternativ skulle kunna vara att erbjuda förskoleplats för alla barn som inte går in förskola från och med höstterminen de fyller tre år.

Förvaltningen ser att regelverket i skollagen och stadens riktlinjer för intagning och plats i förskola behöver ses över för att det ska kunna gå att tillämpa direktinskrivning.

- Förskolan ska bli obligatorisk för alla barn från och med 5 års ålder. Förslaget innebär att skolplikten som huvudregel ska börja fullgöras i förskolan höstterminen det kalenderår då barnet fyller fem år.

Förvaltningens kommentarer: Förvaltningen ställer sig positiv till att en så stor andel barn som möjligt går i förskola. Det skulle innebära att fler barn tar del av utbildningen i förskolan och att förskolan därigenom kan kompensera för skillnader i barnens uppväxtvillkor och bidra till mer likvärdiga förutsättningar inför skolstarten.

En obligatorisk förskola med skolplikt som införs från höstterminen det år barnet fyller fem år är en förändring som kräver vidare utredning och eventuellt implementering i mindre omfattning.

Det är bra att remissen framhåller att förskolans nuvarande läroplan inte ska förändras och att uppdraget för förskolan är det samma även om obligatorisk förskola införs.

- Barn i obligatorisk förskola ska erbjudas kostnadsfria måltider och i vissa fall ha rätt till kostnadsfri skolskjuts.

Förvaltningens kommentar: Förvaltningen ser positivt på att barnen i den obligatoriska förskolan erbjuds kostnadsfria måltider och bedömer att detta inte skulle innebära några stora merkostnader för huvudmännen.

Om obligatorisk förskola införs är det rimligt att rätten till skolskjuts regleras på samma sätt som i grundskolan. Det kommer att innebära en merkostnad för förskolor där skolskjuts beviljas för barn i obligatorisk förskola.

- Det ska införas karriärsteg för förskollärare vid förskolor som har särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska bakgrund.

Förvaltningens kommentarer: Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget om karriärsteg för förskollärare och att dessa tjänster riktas till förskolor i socioekonomiskt utsatta områden.

För att inrätta tjänster som förste förskollärare krävs tydliga kriterier och en erkänt god undervisningsskicklighet hos dessa förskollärare. Det behöver också säkerställas att dessa förskollärare inom ramen för sin tjänst får förutsättningar att sprida sina kunskaper till andra förskollärare och barnskötare utanför det egna arbetslaget.

- 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.

Förvaltningens kommentarer: Det är positivt att utredningen föreslår en mer enhetlig utbildning för barnskötare både inom barn- och fritidsprogrammet och den kommunala vuxenutbildningen.

Idag finns det ingen enhetlighet kring hur många gymnasiepoäng och vilka kurser som ingår i vuxenutbildningen till barnskötare. Det innebär att det är svårt för en rektor i förskolan att bedöma vad som är en relevant barnskötarexamen från ett utbildningsbevis från vuxenutbildningen.

- 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.

Förvaltningens kommentarer: Idag finns inte yrkestiteln barnskötare med i skollagens regleringar av vilken personal som får arbeta i förskolan som komplement till legitimerade förskollärare¹.

Det är därför välkommet att barnskötare förs in som befattning i skollagen för att lyfta fram en central befattning i förskolan och för att harmonisera med förskolans läroplan där befattningen finns med. Denna ändring skulle också driva på utvecklingen och likvärdigheten inom olika barnskötarutbildningar.

- Förslag om kompetensutveckling i barns språkutveckling i svenska. 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.

Förvaltningens kommentarer: Det är positivt att utredningen lyfter fram kompetensutveckling för personal som en strategisk fråga för att de ska ha kompetens att arbeta språkutvecklande.

Idag finns det fristående kurser inom högskolor och universitet för förskollärare för att de ska kunna höja sin kompetens inom språkområdet.

¹ Skollagen 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.

Skolverket erbjuder utbildningsmaterial och läslyftet till förskolans personal. Det finns också sedan ett par år ett statsbidrag riktat till förskolan för språkutvecklande insatser.

I staden finns det sedan många år en tvådagars utbildning i flerspråkighet för barnskötare och förskollärare som utbildningsförvaltningen ansvarar för. Sedan två år genomför även förvaltningen tvådagarsutbildningen i flerspråkighet för barnskötare och förskollärare på de kommunala förskolorna på Kungsholmen. De kommunala förskolorna i stadsdelen har också ett gemensamt stöddokument för språk, kommunikation och flerspråkighet som beskriver hur pedagogerna förväntas arbeta språkutvecklande med barnen.

Förvaltningen bedömer utifrån ovanstående att det finns tillräckligt med utbildningar och stöd för att ge förskollärare och barnskötare kompetensutveckling inom språkområdet.

Det är inte fler kompetensutvecklingsinsatser som behövs för förskolans rektorer och personal utan snarare en tydligare prioritering av arbetet med språkutveckling. Idag finns det krav på att förskolans rektorer och personal ska kompetensutvecklas inom en rad områden som gör att kompetensutvecklingsinsatser inom språk konkurrerar med andra insatser.

Förvaltningen anser därför att utbildningsdepartementet, Skolverket, förskollärarytbildningen och de kommunala huvudmännen behöver lyfta fram, prioritera och följa upp utbildning och kompetensutveckling inom språkområdet på ett bättre sätt än idag. Det är först då som rektorer i förskolan kan säkerställa tillräckligt med tid för kompetensutveckling och ett kollegialt lärande för personalen i språkutvecklande arbetsätt.

- Examensbeskrivningen för förskollärarytexamen bör ändras så att det i examensmålen anges att studenten ska visa fördjupad kunskap om barns andraspråksutveckling.

Förvaltningens kommentarer:

Förvaltningen ställer sig positiv till utredningens förslag om att alla examinerade förskollärare ska ha fördjupade kunskaper om barns andraspråksutveckling.

- Läslyftet i förskolan ska förlängas och riktas till förskolor med särskilt svåra förutsättningar med beaktande av barnens socioekonomiska bakgrund.

Förvaltningens kommentarer:

Förvaltningen ställer sig positiv till utredningens förslag om att Läslyftet förlängs men att det bör omfatta alla förskolor, inte bara de i socioekonomiskt utsatta områden.

Övrigt

Utredningens förslag innebär ändringar i skollagen (2010:800) och skolförordningen (2011:185) ska träda i kraft den 1 juli 2022. När det gäller bestämmelserna om kommunernas uppsökande verksamhet, kartläggning och direktinskrivning, behöver kommunerna och andra huvudmän föreslå därför utredningen att bestämmelserna ska tillämpas första gången i fråga om utbildning som inleds höstterminen 2023.

Införandet av den obligatoriska förskolan och bestämmelserna om obligatorisk förskola ska tillämpas första gången i fråga om utbildning som inleds höstterminen 2023.

Införandet av karriärsteg föreslås inledas vid det bidragsår som inleds den 1 juli 2023.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom förskoleavdelningen inom förvaltningen i samarbete med Norrmalms, Östermalms och Södermalms stadsdelsförvaltningar.

Förvaltningens synpunkter och förslag

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.

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

Inom Kungsholmens stadsdelsnämndsområde är, enligt stadens siffror, 96 procent av barnen i åldern 2-5 år inskrivna i förskola. Då stadsdelsförvaltningen hösten 2020 genomförde en kartläggning på individnivå av de barn som inte går i förskola framkom det att 99 procent av barnen i åldern 2-5 år går i förskolan.

Stadsdelsförvaltningen ställer sig i stort positiv till utredningens förslag för att öka andelen inskrivna barn i förskolan och insatserna för stärka barns språkutveckling i förskolan.

Flera av utredningens förslag syftar till att öka deltagandet i förskolan. Ett ökat deltagande i förskolan 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. Andel förskollärare och barngrupperna storlek kan också påverkans.

Förvaltningen anser att det positivt att betona de utbildade barnskötarnas roll i förskolans verksamhet, bland annat genom förslagen att skriva in barnskötarna som en av förskolans yrkesgrupper i skollagen. Förvaltningen välkomnar också en enhetlig yrkesexamen för barnskötare.

Inom Kungsholmens stadsdelsnämndsområde går de flesta barnen i förskola och förskolorna har utbildade förskollärare och barnskötare med god kompetens. Förvaltningen ser därför att förslagen som läggs fram i utredningen bedöms ha relativ liten påverkan på de kommunala förskolorna i stadsdelen.

Förvaltningen anser också att den tidplan som föreslås för de olika förslagen ger möjligheter och tid att realisera förslagen.

Bilagor

1. Fler barn i förskolan – för bättre språkutveckling i svenska (SOU 2020:67)
2. Följebrev från Kommunstyrelsen för remissen Fler barn i förskolan - för bättre språkutveckling (SOU 2020:67)