



Kommittédirektiv

Fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska

Beslut vid regeringssammanträde den 24 oktober 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag som syftar till att öka deltagandet i förskolan bland barn i 3–5 års ålder och föreslå hur förskolans arbete med barnens språkutveckling i svenska kan stärkas, bl.a. när det gäller nyanlända barn.

Utredaren ska bl.a.

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

Uppdraget ska redovisas senast den 30 oktober 2020.

Riksdagens tillkännagivande och januariavtalet

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att regeringen bör tillsätta en utredning för att undersöka hur en obligatorisk förskola med språkutveckling kan införas (bet. 2018/19:UbU1 punkt c, rskr. 2018/19:104). I utbildningsutskottets betänkande anges att för de barn som aldrig eller mycket sällan möter svenska språket i hemmet behövs en obligatorisk förskola med språkutveckling för att de ska kunna svenska när de börjar skolan. Verksamheten ska rymmas inom ordinarie förskoleverksamhet med särskild tid avsatt för svenskundervisning av nyanlända barn. Kommunerna ska själva kunna välja exakt hur det ska organiseras, men det är viktigt att de nyanlända barnen möter svenskspråkiga barn i verksamheten. Förskolan med språkutveckling innebär att barnen från tre års ålder ska gå 15 timmar i veckan på förskolan och att särskild tid ska läggas på undervisning i svenska. Dessutom anges i betänkandet att svenska språkets roll bör stärkas i läroplanen, att kompetensutvecklingen för förskollärare bör förstärkas och att fler utbildningsplatser är nödvändigt långsiktigt. Riksdagen har även i enlighet med betänkandet beslutat att tillföra anslaget 1:5 *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* medel för dels sökbara bidrag för att möjliggöra en utökad förskola med språkutveckling, dels inrättande av en förskola med språkutveckling för nyanlända barn från tre års ålder när sådan lagstiftning finns på plats. För detta har det tillförts 100 miljoner kronor 2019 och det beräknas tillföras 125 respektive 250 miljoner kronor 2020 och 2021.

I januariavtalet, som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, anges i punkt 52 att nyanländas barn ska ha rätt till en obligatorisk språkförskola från tre år med minst 15 timmar i veckan inom ramen för den vanliga förskolan.

Regeringen beslutade i juli 2019 om förordningen (2019:558) om statsbidrag för bättre språkutveckling i förskolan. Statsbidraget får lämnas till kommuner för insatser som syftar till att öka deltagandet i förskolan, särskilda språkutvecklande insatser i förskolan samt för kompetensutveckling för förskolepersonal i språkutvecklande arbetsätt i svenska. Avsikten är att statsbidraget ska kunna lämnas till dess att en lagstiftning om en obligatorisk förskola med språkutveckling finns på plats.

Begrepp som nyanlända

I riksdagens tillkännagivande och i januariavtalet används begrepp som nyanlända barn och nyanländas barn. Någon definition av vad som avses med begreppen ges dock inte och det finns inte någon enhetlig definition.

Begreppet nyanlända förekommer bl.a. i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning och i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Dessa lagar omfattar personer som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige.

I skollagen (2010:800) avses med begreppet nyanländ elev den som har varit bosatt utomlands men nu är bosatt i landet och har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år. En elev ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet (3 kap. 12 a §). Begreppet nyanländ elev omfattar grundskolan och motsvarande skolformer, dvs. inte förskolebarn (3 kap. 12 b §). Enligt skollagens definition saknar elevens medborgarskap eller födelseland betydelse (prop. 2014/15:45). Personen ska däremot vara bosatt i Sverige enligt skollagen, dvs. vara folkbokförd här eller tillhöra en kategori som ska anses vara bosatt här (29 kap. 2 §). Till dessa kategorier hör bl.a. asylsökande barn. Barn som inte är bosatta men som ska anses bosatta här enligt skollagen har inte skolplikt men samma rätt till utbildning som skolpliktiga elever (7 kap. 2 § tredje stycket skollagen).

Det kan också nämnas att begreppet språkförskola i dag används för en behandlingsform för barn med diagnostiserad grav generell språkstörning. I språkförskolor samarbetar landstinget med kommuner där logopedier, förskollärare och specialpedagoger arbetar tillsammans.

Uppdraget att öka deltagandet i förskolan

Förskolan är viktig för barns utveckling och bättre utbildningsresultat

I internationell forskning framhålls särskilt att en förskoleverksamhet av hög kvalitet är speciellt betydelsefull för barn från missgynnade förhållanden, för utsatta barn och barn från minoritetsgrupper. Studier har också visat att utrikes födda barns deltagande i förskola positivt kan påverka studieresultaten i årskurs 6 och 9 (se t.ex. Vetenskapsrådets rapport En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer 2015 och Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:3). En ofullständig

grundskoleutbildning försvårar ett aktivt deltagande i såväl fortsatta studier som i framtida yrkes- och samhällsliv. Lärande i sig och att slutföra skolan med goda resultat leder till minskad risk för kriminalitet och utanförskap. De grupper som har låga eller ofullständiga betyg från grundskolan har också kraftigt förhöjda risker för framtida psykosociala problem (se t.ex. prop. 2017/18:182).

Europeiska unionens råd antog den 22 maj 2019 en rekommendation om förskoleverksamhet och barnomsorg av hög kvalitet (2019/C 189/02). Medlemsstaterna rekommenderas bl.a. att stödja alla barn i inläringen av undervisningsspråket samtidigt som man också tar hänsyn till och respekterar deras förstaspråk. Vidare ska möjligheter erbjudas till exponering för språk och språkinläring genom lek från tidig ålder.

I skälen till rekommendationen konstateras att deltagande i förskola har många fördelar, bl.a. bättre utbildningsresultat och resultat på arbetsmarknaden samt färre sociala insatser och insatser inom utbildningssystemet. Vidare framhålls bl.a. att forskningen visar att deltagande i förskoleverksamhet av god kvalitet leder till högre grundläggande kompetens och är en viktig faktor i förebyggandet av skolavhopp. Den viktigaste faktorn för hög kvalitet är personalens grundutbildning och fortbildning samt arbetsvillkor. Verksamheter med låg kvalitet har betydande negativa effekter för barnen och för samhället som helhet.

I skälen lyfts vidare fram att deltagande i förskoleverksamhet kan vara ett effektivt verktyg för att uppnå jämlikhet på utbildningsområdet för barn med sämre förutsättningar, bl.a. för vissa barn med invandrarbakgrund. Förskoleverksamhet kan bidra till att barnen utvecklar språkkunskaper, både i det språk som används i verksamheten och i förstaspråket. Tillgång till ekonomiskt överkomlig barnomsorg av hög kvalitet är dessutom en viktig faktor som gör att både kvinnor och män med omsorgsansvar kan delta på arbetsmarknaden. I bilagan till rådets rekommendation finns EU:s kvalitetsram för förskoleverksamhet och barnomsorg. Där anges bl.a. att lämplig fortbildning förbereder personalen för att välkomna och stödja tvåspråkiga barn.

Alla barn ska erbjudas förskola...

Utbildningen inom skolväsendet ska främja alla barns utveckling och lärande och ge dem stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt (1 kap. 4 § skollagen). Förskolan ska även erbjuda barnen en trygg omsorg (8 kap. 2 §). Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd som deras speciella behov kräver (8 kap. 9 §).

Förskolan är en frivillig skolform. Det betyder att vårdnadshavarna bestämmer om deras barn ska gå i förskola. Kommunen har dock en skyldighet att erbjuda barn förskola. Barn som är bosatta i Sverige ska fr.om. ett års ålder erbjudas förskola av sin hemkommun i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt (8 kap. 5 §). I förarbetena till skollagen anges som exempel på vad som kan utgöra barns eget behov av förskola bl.a. barn med ett annat modersmål än svenska eller barn vars föräldrar deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller är långtidssjukskrivna (prop. 2009/10:165 s. 348). Barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga för ett annat barn ska från ett års ålder erbjudas förskola minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan. Alla barn ska vidare fr.o.m. höstterminen det år barnet fyller tre år erbjudas avgiftsfri förskola under minst 525 timmar om året, oavsett föräldrarnas sysselsättning (8 kap. 4 och 16 §§). Det brukar kallas allmän förskola. Det innebär att alla barn enligt dagens lagstiftning har möjlighet att gå i förskolan gratis under ca 15 timmar i veckan i minst tre år före skolstarten i förskoleklass.

... men alla barn deltar inte i någon förskoleverksamhet

Även om alla barn ska erbjudas förskola enligt vad som angetts ovan så deltar inte alla. Av barnen i åldern 1–5 år är nästan 85 procent inskrivna i förskolan. Flickor och pojkar deltar i ungefär lika stor utsträckning. Deltagandet är störst bland fyra- och femåringarna (95 procent). Fler deltar bland barn i åldern 3–5 år än i åldern 1–2 år. Det finns dock betydande skillnader i andelen inskrivna mellan inrikes och utrikes födda barn. Lägst andel finns i gruppen utrikes födda barn 1–2 år med två utrikes födda föräldrar (53 procent 2018). Andelen ökar betydligt med åldern (82 procent i åldern 3–5 år), men är ändå markant lägre jämfört med inrikes födda barn med minst en inrikes född förälder (93 procent i åldern 3–5 år 2018). Deltagandet i förskolan ökar generellt sett med vistelsetiden i landet. Bland de utrikes födda barn som folkbokfördes 2018 var samma år 39 procent i åldern 1–2 år

och 61 procent i åldern 3–5 år inskrivna i förskolan. Motsvarande andel 2018 för de som folkbokfördes 2017 var ca 65 procent i åldern 1–2 år och 85 procent i åldern 3–5 år (prop. 2019/20:1 utg.omr. 13 avsnitt 3.4).

Hösten 2018 fanns det ungefär 20 500 nyinvandrade barn och 4 400 barn med okänd bakgrund inskrivna i förskolan, vilket motsvarar ca 4,8 procent av samtliga inskrivna barn. Med nyinvandrad avses här utrikes födda barn med två utrikes födda föräldrar, inklusive föräldrar med okänd bakgrund, som varit folkbokförda i Sverige i högst fyra år. Med okänd bakgrund avses barn som saknar personnummer i registren. En anledning till att det saknas personnummer kan vara att barnet ännu inte är folkbokfört i Sverige. Det finns dock stora regionala skillnader när det gäller dessa barn bland kommunerna, andelen varierar mellan 1–20 procent.

I Statens skolverks rapport Deltagande i förskola (2018:12) anges att omkring 5 procent av 3–5-åringarna – motsvarande 17 600 barn – varken deltog i förskola eller pedagogisk omsorg år 2016. Deltagandet var lägre bland barn från socioekonomiskt utsatta grupper. Föräldrar som saknade förvärvsarbete (5 900 barn) och föräldrar till nyinvandrade barn (3 800 barn) är minst benägna att nyttja förskola enligt Skolverket.

När det gäller barns deltagande i förskolan kan det bli missvisande att bara titta på en kommuns genomsnittliga deltagandegrad. Områden inom kommunen kan ha både högre och lägre deltagande än genomsnittet. Rapporten Deltagande i förskola och pedagogisk omsorg i utsatta stadsdelar (Ramböll 2014) visade att den genomsnittliga andelen barn som deltog i förskola eller pedagogisk omsorg var knappt tio procentenheter lägre i de femton utsatta stadsdelarna som ingick i studien jämfört med riket i stort. Även om skillnaden jämnades ut med åldern så var deltagandegraden bland femåringarna i genomsnitt åtta procentenheter lägre i de femton stadsdelarna jämfört med de kommuner de låg i.

Som nämnts tidigare finns det studier som pekar på att en förskola av god kvalitet kan ha positiva effekter för barn och ett antal studier pekar på att förskolan kan vara särskilt gynnsam för socioekonomiskt utsatta barn. Att dessa barn deltar i lägre utsträckning i förskolan är därför bekymmersamt.

Hur kan deltagandet i förskolan öka?

Alla barn, oavsett bakgrund, behöver utveckla sitt språk under förskoleåren för att vara väl rustade inför starten i förskoleklass och skola. Särskilt för nyanlända barn och för barn som inte möter svenska språket i hemmet kan förskolan ha stor betydelse för barnens språkutveckling i svenska. Som angetts tidigare avses med nyanlända oftast personer som bott i Sverige en kortare tid. Förskolan kan vara en viktig samhällsinstitution för nyanlända barn i förskoleåldern och deras föräldrar. Förskolan kan också ha stor betydelse både för barns och vuxnas förutsättningar för integration. Tillgång till förskola möjliggör också för framför allt kvinnor att delta i utbildning och att etablera sig på arbetsmarknaden. Genom att öka deltagandet i förskolan inom grupper som generellt sett har ett lägre deltagande kan barn som har sämre förutsättningar inför skolstarten få bättre möjligheter att kunna uppnå goda kunskapsresultat i skolan. I förskolans verksamhet är vikten av barnens språkutveckling i svenska reglerat i såväl lag som läroplan. Även för andra barn i t.ex. socioekonomiskt utsatta familjer kan förskolan ha en särskilt viktig roll inför skolstarten.

I 1985 års skollag angavs att kommunen skulle bedriva uppsökande verksamhet så att barn i behov av särskilt stöd deltar i förskolans verksamhet. Denna reglering infördes inte i den nuvarande skollagen. Enligt förarbetena till den lagen var det sannolikt mycket få kommuner som bedrev sådan uppsökande verksamhet. Det uttalades att det dessutom ingår i barnavårdscentralens uppgift att göra utvecklingsbedömningar under hela förskoleåldern och vid behov ge hjälp och stöd i föräldraskapet, t.ex. råd om plats i förskola (prop. 2009/10:165 s. 349).

Tillgång till förskola är en förutsättning för att föräldrar ska kunna delta i etableringsinsatser, fullfölja studier, söka arbete eller delta i andra aktiviteter som för föräldern närmare arbetsmarknaden, enligt betänkandet Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn (SOU 2016:73). Det är också av denna anledning värdefullt att få en bättre bild av deltagandet i förskolan. En grundläggande förutsättning för att barn ska kunna delta i förskolan är att deras vårdnadshavare har information om förskolans roll och kännedom om rätten till förskola. För att föräldrar ska kunna fatta ett välinformerat beslut, och känna sig trygga med att lämna sina barn i förskolan, behöver de också känna till syftet med utbildningen samt förskolans värdegrund och uppdrag. Det är därför viktigt att kommunerna arbetar aktivt för att nå ut med information till alla vårdnadshavare.

Skolverket lyfter i rapporten Deltagande i förskola (2018:12) fram att aktörer utanför skolväsendet kan spela en viktig roll i det arbetet. Skolverket har bl.a. sett exempel på kommuner där barnavårdscentralen och socialtjänsten informerar om förskolan. I några kommuner sker det inom familjecentraler i samverkan med öppna förskolan. Skolverket har också sett exempel på att kommuner informerar om förskolan inom ramen för deras samhällsinformation till nyanlända. Kommunerna har i dag ingen skyldighet att verka för ett ökat deltagande eller aktivt rikta sig till grupper som deltar i mindre utsträckning. Enligt Skolverkets rapport hade ingen av kommunerna som ingick i studien heller på ett systematiskt sätt undersökt orsakerna till att en del barn inte deltar. En jämförelse kan göras med förskoleklassen för främst sexåringar. Innan förskoleklassen blev obligatorisk höstterminen 2018 var hemkommunerna skyldiga att informera vårdnadshavarna om förskoleklassen och syftet med denna samt verka för att barnen deltar i den. Omkring 98,3 procent av alla folkbokförda sexåringar deltog i förskoleklassen eller i någon annan skolform 2016 (se prop. 2017/18:9).

När det gäller frågan om att öka deltagandet i förskolan är det viktigt att framhålla att huvudmännen för förskolorna enligt skollagen bl.a. är skyldiga att se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att barnen även i övrigt erbjuds en god miljö (8 kap. 8 §). Enligt skollagen ska också barnets bästa vara utgångspunkt i all utbildning och annan verksamhet (1 kap. 10 §). Denna portalparagraf tar sin utgångspunkt i artikel 3 om barnets bästa i FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen.

Utredaren ska därför

- analysera de huvudsakliga orsakerna till att vissa grupper av barn i lägre grad deltar i förskolans verksamhet,
- föreslå åtgärder som kan öka deltagandet i förskolan för flickor och pojkar i åldern 3–5 år, särskilt när det gäller nyanlända barn enligt lämplig definition, barn med annat modersmål än svenska och barn i socioekonomiskt utsatta grupper, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att stärka språkutvecklingen i svenska för nyanländas barn

Svenska språkets ställning i förskolan har lyfts fram

I Sverige är svenska huvudspråk enligt språklagen (2009:600). Som huvudspråk är svenskan samhällets gemensamma språk, som alla som är bosatta i Sverige ska ha tillgång till och som ska kunna användas inom alla samhällsområden (4 och 5 §§). Det allmänna har ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas. Var och en som är bosatt i Sverige ska enligt språklagen ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska. Den som har ett annat modersmål ska ges möjlighet att även utveckla och använda sitt modersmål. I lagen finns också bestämmelser om de nationella minoritetsspråken och det svenska teckenspråket. När det gäller flickor och pojkar med annat modersmål än svenska anges i skollagen att förskolan ska medverka till att barnen får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål (8 kap. 10 §). Det finns också bestämmelser om förskola på vissa nationella minoritetsspråk.

Som regel är alltså svenska huvudspråk i förskolan. Svenska språkets ställning i förskolan har ytterligare förstärkts i den reviderade läroplanen för förskolan (SKOLFS 2018:50) som trädde i kraft den 1 juli 2019. Enligt denna läroplan (Lpfö 18) ska förskolan lägga stor vikt vid att stimulera barnens språkutveckling i svenska, genom att uppmuntra och ta tillvara deras nyfikenhet och intresse för att kommunicera på olika sätt. Barnen ska erbjudas en stimulerande miljö där de får förutsättningar att utveckla sitt språk genom att lyssna till högläsning och samtala om litteratur och andra texter. Utbildningen ska ge barnen förutsättningar att kunna tänka, lära och kommunicera i olika sammanhang och för skilda syften. Enligt läroplanen ska förskolan vidare ge varje barn förutsättningar att bl.a. utveckla ett nyanserat talspråk och ordförråd samt både det svenska språket och sitt modersmål, om barnet har ett annat modersmål än svenska. Det finns också särskilda skrivningar i läroplanen om främjandet av språkutvecklingen för barn som tillhör de nationella minoriteterna och för barn som har behov av teckenspråk.

Hur kan nyanländas barn få rätt till en obligatorisk förskola med språkutveckling?

En rätt till en obligatorisk förskola med språkutveckling kan vara ett sätt att erbjuda förskola till fler barn som aldrig eller mycket sällan möter svenska språket i hemmet. Syftet är att ge barnen bättre förutsättningar inför skolstarten. Undervisningen för dessa barn ska rymmas inom den ordinarie

utbildningen i förskolan och ha ett särskilt fokus på barnens andraspråksutveckling i svenska. Huvudmännen ska själva kunna välja hur verksamheten ska organiseras. Enligt den tidigare nämnda rekommendationen från Europeiska unionens råd avses med förskoleverksamhet tillhandahållande av utbildning och omsorg fram till åldern för obligatorisk skolstart. Det finns ett behov av att definiera begrepp som t.ex. nyanlända när det gäller vilka barn som ska ha rätt till en obligatorisk förskola. I utredarens uppdrag ingår därför att tydliggöra innebörden av de begrepp som utredaren använder sig av i sina förslag.

Om vissa barn i Sverige ska få rätt till en verksamhet får givetvis inte avgränsningen av gruppen vara diskriminerande. Såväl personer med svensk som utländsk bakgrund kan diskrimineras enligt diskrimineringslagen (2008:567). De flesta som omfattas av begreppet nyanlända har ett annat etniskt ursprung än svenskt, vilket kan väcka frågor om direkt eller indirekt diskriminering. Denna problematik behandlas bl.a. i propositionen Fler elever i fler skolor (prop. 2015/16:84 s. 15 f.). Barnets rätt till utbildning enligt artikel 28.1 i barnkonventionen ska vidare förverkligas på grundval av lika möjligheter, dvs. tillförsäkras varje barn utan diskriminering.

Utredaren ska därför

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

Uppdraget att öka andelen kvalificerad personal för att barnen ska få en god språkutveckling i svenska

Förskolans personal är avgörande för undervisningens kvalitet

Det krävs kvalificerad personal i alla förskolor för att undervisningen ska ha en hög kvalitet och för att förskolans språkutvecklande uppdrag ska kunna utföras professionellt. Det råder dessvärre stor brist på utbildade förskol-

lärare och barnskötare i delar av landet. Samtidigt ökar varje år andelen personal som inte har någon utbildning alls för arbete med barn, i takt med att bl.a. barnkullarna ökar.

Personalens kompetens är avgörande för att alla barn i förskolan ska få en likvärdig utbildning. Undervisning i förskolan ska ske under ledning av förskollärare. Endast den som har legitimation som förskollärare och är behörig för undervisning i förskolan får bedriva undervisningen. Utöver förskollärare får det i undervisningen i förskolan finnas annan personal, t.ex. barnskötare, med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens utveckling och lärande främjas (2 kap. 13 och 14 §§ skollagen). Om det inte finns någon som uppfyller kraven på legitimerad och behörig förskollärare att tillgå inom huvudmannens organisation får en annan förskollärare bedriva undervisningen. En sådan förskollärare ska bl.a. vara lämplig och får anställas högst ett år i sänder (2 kap. 18 §). Det är dock ovanligt att sådana anställningar görs. I förskolans läroplan finns sedan 2011 särskilda riktlinjer för vad förskollärare ska ansvara för. I förskolans reviderade läroplan (SKOLFS 2018:50), som trädde i kraft den 1 juli 2019, har ett särskilt avsnitt som ytterligare förtydligar förskollärares ansvar i undervisningen införts. I Skolverkets statistik som avser den 15 oktober 2018 framgår det att bland landets 9 800 förskoleenheter fanns det 300 förskolor med ca 7 800 barn som helt saknade legitimerade förskollärare. Av dessa förskolor har majoriteten enskild huvudman, 189 förskolor med 5 300 barn. I dessa förskolor finns alltså ingen legitimerad förskollärare som tar ansvar för undervisningen.

Det behövs kompetenssatsningar i fråga om barns språkutveckling

Statens skolverk erbjuder kompetensutveckling för personalen i förskolan inom många områden. Inom satsningen Läslyftet ges kompetensutveckling i språk-, läs- och skrivdidaktik. Läslyftet är baserad på aktuell forskning i förskolan och handlar inte bara om att läsa. Det handlar om att erbjuda både de yngre och äldre barnen tillfällen att utveckla språket. Allt material finns samlat i moduler på Lärportalen på Skolverkets webbplats. Fem moduler är särskilt riktade till förskolan: Skapa och kommunicera, Läsa och berätta, Natur, teknik och språkutveckling, Utforska skriftspråket och Flera språk i barngruppen. Under läsåren 2017/18 och 2018/19 deltog ca 20 000 förskollärare och annan personal i förskolan i Läslyftet. Ett statsbidrag kan användas till att frigöra tid så att förskollärare kan handleda grupper av kollegor i Läslyftet.

Andra kompetensutvecklingsinsatser som kan nämnas är bl.a. Skolverkets utbildning för språk-, läs- och skrivutvecklare i förskolan. Utbildningen riktar sig till legitimerade förskollärare och ska bidra till en hållbar och långsiktig struktur för språk-, läs- och skrivutveckling i förskolan. Inom ramen för satsningen Bokstart fördelar också Kulturrådet bidrag till läsfrämjande insatser som bygger på samverkan mellan folkbibliotek, barnhälsovård och förskola.

Skolverket ger även stöd till förskolorna i deras arbete med att möta nyanlända och flerspråkiga barn. Arbetet sker inom ramen för regeringsuppdraget att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända barn och elever och vid behov barn och elever med annat modersmål än svenska (U2018/00404/S) samt inom ramen för arbetet med information och implementering av förskolans nya läroplan. Insatserna riktar sig i huvudsak till förskolans personal och syftar bl.a. till att stärka personalens kunskaper och kompetens när det gäller att planera, genomföra och utvärdera undervisning för nyanlända och flerspråkiga barn i förskolan.

Statens skolinspektion genomförde på regeringens uppdrag under åren 2015–2017 en kvalitetsgranskning av förskolan (Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan, 2018). När det gäller språkutveckling visade granskningen att personalen på majoriteten av de granskade förskolorna (25 av 34) arbetade medvetet med att uppmuntra flerspråkiga barn att använda svenska i den dagliga verksamheten. Personalen hade dock oftast inte särskilda kunskaper och strategier för arbetet med svenska som andraspråk. I stället använde personalen sin generella kunskap och kompetens kring språkutveckling i svenska i mötet med flerspråkiga barn. Av de 34 granskade förskolorna saknade 23 förskolor motsvarande medvetna arbete när det gäller barnens egna modersmål. På flertalet av dessa förskolor upplevde personalen att de inte hade tillräckliga kunskaper kring hur de ska arbeta med språkutveckling i andra modersmål än svenska och att de var osäkra på vad uppdraget med flerspråkiga barns språkutveckling innebär. Enligt Skolinspektionen behövs ytterligare insatser inom flera läroplansområden för att stödja kompetensutveckling och för att förskolepersonalen ska kunna utföra uppdraget professionellt.

Hur kan andelen kvalificerad personal för barnens språkutveckling i förskolan öka?

Ett ökat deltagande i förskolan kan leda till ett ökat behov av såväl lokaler som av behöriga förskollärare. För att undervisningen i förskolan ska ha en

hög kvalitet krävs att det finns kvalificerad personal. För att alla barn, bl.a. barn med annat modersmål än svenska, ska få den utbildning de behöver och har rätt till kan det behövas fler insatser. Att öka den pedagogiska kompetensen hos förskolepersonalen om barns språkutveckling kan ge bättre förutsättningar för alla barn. Att dessutom uppmärksamma skillnader mellan pojkar och flickor vad gäller språkutveckling redan i förskolan kan bidra till att alla barn också får en bättre grund inför sin fortsatta skolgång. Även kompetens för att möta barn med olika funktionsnedsättningar är betydelsefull för alla barns språkutveckling.

För att kunna stimulera språkutvecklingen hos barn med annat modersmål än svenska behöver personalen kunskap om detta. Skolinspektionens kvalitetsgranskning av förskolan (2018) visar att personalen på majoriteten av de granskade förskolorna arbetar medvetet med att uppmuntra flerspråkiga barn att använda svenska i den dagliga verksamheten. Ofta har dock personalen inte särskilda kunskaper för arbetet med svenska som andraspråk. Det finns också en del förskolor som inte arbetar med barns andraspråksutveckling i svenska på ett tillfredsställande sätt. Fokus på svenska språket har som tidigare beskrivits förstärkts i förskolans läroplan som trädde i kraft i juli 2019. För att kunna erbjuda alla barn i förskolan en bra språkutveckling i svenska kan det därför krävas kompetensutveckling för viss förskolepersonal.

Utredaren ska därför

- utreda och vid behov föreslå åtgärder, t.ex. nya korta vägar till utbildning, för att öka tillgången på legitimerade förskollärare och utbildade barnskötare där det behövs för att kunna genomföra uppdraget om en förskola för bättre språkutveckling,
- kartlägga den kompetensutveckling som erbjuds personal i förskolan när det gäller barns språkutveckling i svenska, särskilt andraspråksutveckling i svenska,
- analysera de huvudsakliga orsakerna till att förskolepersonal inte deltar i den kompetensutveckling som erbjuds,
- vid behov föreslå generella eller riktade insatser för personalens kompetensutveckling i språkutveckling i svenska, särskilt andraspråksutveckling i svenska, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för tillgången på utbildad personal, personaltätheten och barngruppernas storlek i förskolan. Förslagen ska analyseras utifrån det nationella jämställdhetspolitiska målet där ett delmål är jämställd utbildning. Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som utredaren väljer att lägga fram. Viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen ska beskrivas, och alternativa lösningar som övervägts ska beskrivas samt skälen till att de har valts bort. Utredaren ska ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån rättigheterna i barnkonventionen liksom utifrån icke-diskrimineringsprincipen.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför också de särskilda avvägningar som har lett fram till förslaget särskilt redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter och erfarenheter från kommuner och enskilda huvudmän för förskolor liksom från Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Sveriges Skolledarförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund samt andra berörda myndigheter och organisationer, bl.a. universitet och högskolor med examenstillstånd för förskollärarexamen och huvudmän som ansvarar för barnskötarutbildning.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 oktober 2020.

(Utbildningsdepartementet)