

21 maj 2021

a21-0112

TB/SL

Utbildningsdepartementet

103 33 Stockholm

U2020/06020

Yttrande över SOU 2020:67 - Förskola för alla barn - för bättre språkutveckling i svenska

Kommunal har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerad utredning och framför följande synpunkter:

Kommunals övergripande syn på utredningen

Kommunal välkomnar att utredningen betonar barnskötarens viktiga roll. Förbundet har länge arbetat för en nationell standard av utbildningarna och för att barnskötartiteln ska lyftas in i skollagen. Däremot anser Kommunal att många av förslagen utredningen presenterar, inte alltid är tillräckligt långtgående, eller saknar tillräcklig konsekvensanalys.

Grunden för dagens förskola lades i början av 1970-talet och innebar en unik satsning mot en förskola för alla. Efter 50 år av omfattande samhällsförändringar behövs nu en grundlig genomgång. Förbundet ser att det saknas ett tydligt helhetstänkande kring förslag som läggs för att skapa förändringar på förskoleområdet, framförallt när nya uppdrag läggs på förskolan utan att det finns tillräckliga resurser eller förutsättningar.

Förskolan har stora utmaningar som bristande likvärdighet och att barngrupper med störst behov har lägst andel utbildad personal. Till detta arbetsmarknadens högsta sjuktal. Vi behöver en utredning som tar ett helhetsgrepp om förskolan.

Kommunals kommentarer på några av utredningens förslag

Nedan följer Kommunals kommentarer på några av utredningens förslag som förbundet vill betona särskilt eller problematisera.

Kapitel 7. Uppsökande verksamhet för ökat deltagande i förskolan

7.4 Kommunen ska informera vårdnadshavare om förskolan genom uppsökande verksamhet

Kommunal tillstyrker förslaget om att kommunerna ska bedriva uppsökande verksamheter, men vill betona vikten av att Skolverket ges i uppdrag att följa upp verksamheten för att säkra likvärdigheten över hela landet. Staten bör ha det ekonomiska ansvaret över den uppsökande verksamheten och finansiera verksamheten långsiktigt. Därtill vill förbundet understryka att uppdraget inte ska läggas på personalen i förskolan.

Kommunal avstyrker förslaget om att en uppsökande verksamheten endast ska gälla barn som har fått uppehållstillstånd i Sverige. Barn till bland annat asylsökande har ofta ännu större behov av att nås av den uppsökande verksamheten och få kunskap om rätten till förskola och vad förskolan innebär. Migrationsverket bör få i uppdrag att informera vårdnadshavare om rätten till förskola.

7.6 Det bör tas fram ett stödmaterial om frånvarohantering

Kommunal tillstyrker förslaget om att det tas fram ett stödmaterial om frånvarohantering. Samtidigt vill förbundet åter igen poängtera vikten av att det tillförs mer och rätt resurser, när fler uppdrag läggs på förskolan. Frånvarohanteringen läggs ofta som ytterligare en arbetsuppgift för en redan ansträngd personal att utföra. För att frånvaro i förskolan ska kunna hanteras, krävs ytterligare tid att avsättas för personalen, vilket kräver en god bemanning.

Kapitel 8. Direktinskrivningar i förskolan

8.3. En definition av nyanlänt barn

Kommunal är kritiska till utredningens förslag på definition av nyanlänt barn och menar att definitionen bör motsvara den som omfattar nyanländ i skollagen 3 kap. 12 a § - där typ av uppehållstillstånd inte innefattas.

Utredningen föreslår att nyanlända barn ska definieras som barn som "har uppehållstillstånd i Sverige enligt utlänningslagen". Förslaget skulle innebära att barn som inte har uppehållstillstånd alltså inte direkt kommer att inskrivas av kommunen. Det skulle få konsekvenser för barn till föräldrar som ofta har mindre information och kunskap om den svenska förskolan och om rätten för alla barn att gå i förskolan.

Barnkonventionen har blivit lag och bör respekteras. Lagen slår bland annat fast att "alla barn är lika mycket värda och har samma rättigheter. Ingen får diskrimineras" och att "alla beslut som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa." Kommunal anser att förslaget kan strida mot barnkonventionen och bör utredas vidare.

8.5.1 Kommuner ska vara skyldiga till direktinskrivning

Kommunal tillstyrker förslaget om direktinskrivning som alternativ till ett förslag om obligatorium, men menar att förslaget behöver utredas vidare. Förbundet menar att det ska vara obligatoriskt för kommunerna att direktinskriva *alla* barn i närbelägen förskola och inte enbart de av utredningen definierade målgrupperna.

Arbetet med att kartlägga målgrupperna skulle innebära en hög administrativ börda för kommunerna. Därtill riskerar barn i mindre framgångsrika kommuner att missas, vilket skulle innebära att det fortfarande spelar roll i vilken kommun barnet bor.

Den uppsökande verksamheten riktad mot vårdnadshavare till barn yngre än tre år, bör fokusera på att uppmuntra vårdnadshavare att skriva in barnen i förskola.

Kommunal bifaller förslaget att de barn som inte börjar på förskola vid tre års ålder ska direktinskrivas igen höstterminen det år barnet fyller fyra år (så kallad återinskrivning). Mot de vårdnadshavare som har valt att tacka nej till en plats, bör den uppsökande verksamheten fokusera på att uppmuntra och informera vårdnadshavare om vikten av att barnen går i förskolan. Detta ska årligen göras innan återinskrivningen sker.

Förbundet vill även betona att det fortfarande ska vara fritt för vårdnadshavare att välja att skriva in sina barn i den pedagogiska omsorgen.

Kapitel 9. En obligatorisk förskola från 5 års ålder

Kommunal menar att det är viktigt att systemet med direktinskrivningar genomförs och utvärderas först, innan fler steg tas mot en skolpliktssänkning. Däremot menar förbundet att förslaget kan behöva införas så snart det uppdagas att systemet med direktinskrivningar inte uppfyller sitt syfte. Därtill behöver stödmaterial om frånvarohantering snarast tas fram och implementeras, för att så många barn som möjligt ges möjlighet att vistas i förskolan.

Förslaget om en obligatorisk förskola från fem års ålder kan få stora konsekvenser. Förskolan är i dag en hårt ansträngd verksamhet, med ett skriande behov av rätt utbildad personal. De strukturella problemen i verksamheterna bör i första hand lösas, även för att vårdnadshavare ska känna sig trygga med att de lämnar barnen i en trygg miljö.

Förslaget om en obligatorisk förskola från fem års ålder, bör finnas med i direktiven till den breda utredning som Kommunal tillsammans med Lärarförbundet och ett flertal forskare arbetat för, och som nu riksdagen ställt sig bakom. Nu är det upp till regeringen att ta beslutet att den tillsätts.

Den breda utredningen bör ges i uppdrag att göra en grundläggande genomgång av önskvärda och faktiska förutsättningar i svensk förskola att genomföra likvärdig utbildning för de barn som vistas där. Den bör bland annat utforma förslag för att säkra hållbara arbetsvillkor för förskolans medarbetare. Den bör föreslå nya styrningsformer samt modell för långsiktig finansiering för en tryggad personalförsörjning av legitimerade förskollärare, utbildade barnskötare samt utbildad måltidspersonal och lokalvårdare, utifrån förskolans uppdrag.

Kapitel 10. Förslag för fler förskollärare och barnskötare

Kommunal välkomnar att utredningen lyfter barnskötarnas viktiga roll.

Kommunal vill däremot komplettera utredningens analys av orsaken till bristen på utbildade barnskötare (s. 196-199). Förbundet ställer sig kritiskt till utredningens slutsats att goda förutsättningar att öka andelen behörig personal i förskolan, beror på om det finns en vilja hos barnskötare att komplettera sin utbildning och stanna kvar i yrket. Utredningen menar därtill att barnskötare många gånger "är ett genomgångsyrke för unga under en kortare period innan de går vidare till fortsatta studier eller annat arbete." (s.196-197).

Kommunal delar inte utredningens bild. Åldersspridningen i yrkesgruppen är relativt jämn (SCB 2019). Förbundet menar därtill att problemet ofta inte handlar om barnskötarens ovilja att stanna kvar i yrket och vidareutbilda sig. Framst handlar det om politiska beslut och arbetsgivarnas bristande intresse eller bristande resurser, att möjliggöra för personalen att vidareutbildas. Som utredningen belyser, verkar tid och resurser vara de främsta hindren för kompetensutveckling inom förskolan (s. 253).

Nära 40 procent av de som är anställda som barnskötare har en otrygg anställning. I den yrkesgrupp där barnskötare och elevassistenter med flera ingår (72 procent av dem utgörs av barnskötare) svarar nära 70 procent av dem med en visstidsanställning, att de önskar sig en fast anställning (SCB, 2019). Siffrorna indikerar att en stor andel barnskötare *vill* stanna kvar i yrket. 55 procent av barnskötarna har dessutom en deltidsanställning. Endast en liten andel uppger att de själva valt att arbeta deltid (Kommunals medlemsundersökning, 2020).

Den beskrivna situationen sammantaget med den bild utredningen tecknar i nästkommande kapitel, av den ohållbara arbetsmiljön i förskolan, kan bättre förklara en låg andel utbildade barnskötare. Detta snarare än deras bristande vilja att komplettera utbildningen och stanna kvar i yrket. För att fler ska vilja utbilda sig till barnskötare, och för att fler ska vilja arbeta kvar i yrket behövs goda arbetsvillkor, möjlighet att utbilda sig på arbetstid samt en god arbetsmiljö.

10.6.1 Det finns färre förskollärare och utbildade barnskötare i förskolor med svåra förutsättningar

Kommunal ställer sig även kritisk till utredningens slutsats att för att få fler med rätt kompetens att vilja arbeta i förskolor med svåra förutsättningar, behöver huvudmännen ” [...] erbjuda förskollärare goda villkor för att därefter kunna rekrytera fler.” (s. 212). Kommunal menar att det krävs att även barnskötarna – hela arbetslaget, i dessa förskolor erbjuds goda villkor. Kommunal vill även betona vikten av att ett nationellt barnskötarlyft som säkrar högre löner, trygga anställningar, rätt utbildning och en god arbetsmiljö, skyndsamt måste tillsättas.

Därtill menar förbundet att barnskötare i förskolor med svåra förutsättningar bör ges möjlighet att vidareutbilda sig till specialistbarnskötare, där inriktningen bör anpassas till de utmaningar förskolan har, bland annat med inriktning mot språk eller specialpedagogik. Satsningen bör följas av ett löneloft för specialistbarnskötare.

10.8.1 Förskolan behöver organiseras så att yrkesgruppernas kompetens tas tillvara

Kommunal anser att arbetsgivarna kan bidra på fler sätt för att fler ska kunna utbilda sig, än de som utredningen lyfter. Tillsammans med validering av befintlig utbildning och kompetens bör arbetsgivarna, tillsammans med den anställda barnskötaren, upprätta en individuell utbildningsplan. Under en rimlig omställningstid ska barnskötare på arbetstid, genomföra den utbildning som saknas.

Det långa studiestödet som regeringen håller på att ta fram i den nya LAS-överenskommelsen, skulle kunna vara ett medel för att möjliggöra organisering av yrkesutvecklingsinsatserna.

10.8.2 Det behövs fler förskollärare där behoven är störst

Kommunal anser att ambitionen i förslaget kring hur utmaningarna i förskolor med störst utmaningar, är för låg. Utredningen lyfter vikten av yrkesskickliga förskollärare, det är bra, men att locka dem till utsatta områden genom karriärtjänster är inte tillräckligt. Hela arbetslagets utbildningsnivåer behöver höjas och deras villkor behöver stärkas, tid behöver avsättas för kollegialt lärande och för planering, särskilt i förskolor med extra utmaningar. Det skulle skapa en stabil förskola för alla barn i hela Sverige.

Kommunal ser att förskolan präglas av samma orsaker till segregation som skolan: resurser som kommuner avsätter till förskolan, grundas inte främst på en bedömning av förskolornas olika förutsättningar, utan kan snarare förklaras av kommunernas prioriteringar samt ambitionsnivåer.

Flera statliga utredningar har tillsatts med syftet att minska segregationen och öka likvärdigheten i skolan. Tyvärr har förskolan inte inkluderats i dessa. En bred utredning behöver bland annat se över huruvida förskolans förutsättningar och kommunernas resursfördelning skulle förbättras om de omfattades av en regional organisering av skolmyndigheterna (*SOU 2020:28 En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resursfördelning*).

10.8.5 En enhetlig utbildning till barnskötare

Kommunal tillstyrker förslaget i sin helhet. En enhetlig utbildning, både på gymnasial nivå (barn- och fritidsprogrammet och vuxenutbildningen) samt yrkeshögskolan, är något förbundet länge arbetat för. I dag skiljer sig både innehåll och längd på utbildningarna mellan olika utbildningsanordnare. Det leder till regionala inläsningseffekter för den utbildade och till att likvärdigheten över landet samt förskolans kvalitet blir lidande.

Förbundet håller också med utredningen om att utbildningens innehåll och kvalitet behöver ses över, och menar att utbildningen till barnskötare bör motsvara den struktur och de antal poäng som tagits fram för utbildningen till undersköterska och vårdbiträde.

10.8.6 Allmänna råd om språkkunskaper bör tas fram

Kommunal tillstyrker förslaget om att Skolverket ska få i uppdrag att ta fram allmänna råd om vilka grundläggande kunskaper personal i förskolan bör ha, och menar att förslaget är ett viktigt men inte tillräckligt långtgående steg.

Utredningen hänvisar till de allmänna råd som Socialstyrelsen tagit fram för personal som arbetar i socialtjänstens omsorg. Trots att föreskriften har funnits i tio år, finns det fortfarande allvarliga brister i äldreomsorgspersonalens språkkunskaper, vilket bland annat Kommunals rapport (2019) och utredningen *Stärkt kompetens i vård och omsorg* (SOU 2019:20) visar. Frågan om hur förutsättningar för rätt språkkunskaper ska förbättras, bör utredas vidare.

I Kommunals rapport *Svenska språket A och O inom äldreomsorgen*, har Kommunal tagit fram förslag som även bör gälla på förskolans område. Rapportens förslag är kortfattat följande: *Rätt till utbildning – och rätt utbildning*: Det behövs en nationell, statlig satsning på SFI och Komvux som svarar mot behoven på arbetsmarknaden och behoven hos den enskilde arbetstagaren. *Rätt resurser – och mer resurser. Arbetsgivarens ansvar*: Det är arbetsgivarens ansvar att skapa rätt förutsättningar för språkutvecklande arbetsplatser. Arbetsgivare får inte låta personer som inte kan språket arbeta självständigt, utan handledning och utbildning i svenska. De med otillräckliga språkkunskaper måste få studera svenska på arbetstid.

10.8.7 De centrala personalkategorierna inom förskolan ska framgå i skollagen

Kommunal välkomnar utredningens förslag om att barnskötare ska lyftas fram i skollagen. I dag är yrkesrollen och utbildningskraven för barnskötare inte enhetligt definierade. Definitionen skiljer sig mellan olika delar av landet och mellan olika arbetsgivare.

Förbundet ställer sig däremot kritiskt till formuleringen i förslaget: att utöver förskollärare *får* det i undervisningen finnas barnskötare och annan personal. Kommunal menar att skollagen ska slå fast att det *ska* finnas barnskötare i undervisningen. Enligt läroplanen (Lpfö 18) ska förskolan erbjuda barnen en god pedagogisk verksamhet, där omsorg, fostran och lärande bildar en helhet. För att uppnå syftet har läroplanen tydliggjort uppdelningen inom arbetslaget, samt arbetslagets gemensamma ansvar. Förslaget riskerar att förminska barnskötarens viktiga roll och förbise läroplanens syfte.

Förslaget ökar även risken att problemet med en hög andel med visstidsanställningar cementeras. Utredningen belyser att olika kommuners prioriteringar påverkar barnskötaryrkets attraktivitet och status. Kommuner som strävar efter att enbart anställa förskollärare har många gånger anställt barnskötare på visstidsanställningar ”i väntan på att kommunen ska kunna rekrytera behöriga förskollärare.”(s. 199). Kommunals sammanställning av en enkät som förbundet skickade till kommunerna 2020 (med en svarsfrekvens på 64 procent), visar att över

13 procent av kommunerna har tagit ett formellt beslut att enbart tillsvidareanställa förskollärare. Formuleringen i förslaget riskerar göra att situationen kvarstår.

Kommunal välkomnar utredningens förslag att ”med barnskötare avses i första stycket 2 den som har genomgått utbildning i gymnasieskolan för arbete med barn eller annan motsvarande utbildning.” Däremot menar Kommunal att *motsvarande utbildning* bör specificeras och definieras som *eller motsvarande kurser inom vuxenutbildningen*. Definitionen kan annars riskera att öppna upp för tolkningar kring vilken utbildning som avses. Förbundet ser att förslaget kräver nationell standard på utbildningen inom barn och fritid.

Annan personal i undervisningen

Kommunal menar att även den personal som utredningen beskriver som ”annan personal i undervisningen” bör ha en utbildning att arbeta med barn för att säkra verksamhetens kvalitet, och för att motivera fler att vidareutbilda sig till barnskötare. I Kommunals rapport *De oundgängliga* har Kommunal tagit fram en yrkesutvecklingstrappa. Det första steget är barnbiträde där kravet bör vara 800 poäng inom vuxenutbildningen. För att kompetens och erfarenhet ska tas till vara ska personalen valideras och utbildningarna ska erbjudas på arbetstid som ett viktigt steg mot en fullgjord barnskötarutbildning.

10.8.8 Personalsammansättning ska uppmärksammas vid tillsyn

Kommunal vill betona vikten av att man under tillsyn av personalsammansättningen även uppmärksammar andel utbildade barnskötare. I dag finns få incitament för arbetsgivaren att skapa förutsättningar för personal att utbilda sig till barnskötare. Granskningen måste också utgå från barngruppens sammansättning och lokalernas utformning, för att möjliggöra avvägningar kring personaltäthet och personalens sammansättning.

Ytterligare ett förslag som förbises i utredningen är att Skolinspektionen bör ha tillsynsuppdraget över alla förskolor. I dag granskas de fristående förskolorna av kommunerna, något som riskerar tillsynens rättssäkerhet.

Kapitel 11. Kartläggning och förslag om kompetensutveckling

Kommunal välkomnar att utredningen landar i att det är huvudmännen som har ansvar över personalens kompetensutveckling samt förslaget att kompetensutveckling bör uppmärksammas vid tillsyn. Förslaget bör skapa effekter på huvudmännens prioriteringar.

Däremot krävs mer resurser för att lösa den stora underbemanningen, för att skapa fungerande vikariepooler (anställda på heltid och tillsvidare) samt för att minska barngruppernas storlek - faktorer som i hög grad påverkar möjligheten för personalen att delta i kompetensutvecklingssatsningar.

Vänliga hälsningar
Kommunal

Tobias Baudin
Förbundsordförande

Sofia Lindqvist
Utredare