Utbildningsdepartementet

2026-10-26
YTTRANDE
Nacka kommun dnr: KFKS-2026-00673

Remitteringsinstans dnr: U2026/01238

Yttrande över betänkandet Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola (SOU 2026:37) från Utbildningsdepartementet

Sammanfattning

Nacka kommun instämmer i vikten av att uppnå en likvärdig, språkutvecklande förskola av god kvalitet. Utredningens förslag om bland annat en utökad allmän förskola, satsningar på forskning om förskolan, förbättrad tillgång till stödmaterial och tillsynsvägledning, en statlig strategi för att säkra framtida kompetensbehov i förskolan samt förtydligande av förskolans uppdrag att främja språkutvecklingen i svenska bedöms kunna bidra till en sådan utveckling. Nacka kommun tillstyrker därför dessa förslag. För de förslag som medför ökade kostnader för kommunerna förutsätter kommunen att finansieringsprincipen tillämpas fullt ut.

Flera av utredningens förslag innebär dock en ökad statlig detaljstyrning av förskolans verksamhet inom områden där staten varken ansvarar för finansiering eller huvudmannaskap. Dessa förslag är kostsamma, tidskrävande att genomföra och bedöms vara ineffektiva och osäkra sätt att styra mot en mer likvärdig och språkutvecklande förskola, jämfört med verktyg som förstärker och utvecklar inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning. Utredningen underskattar också kostnaderna, vilket medför att finansieringsprincipen inte respekteras fullt ut.

Övergripande synpunkter

Nacka kommun instämmer i vikten av att uppnå en likvärdig, språkutvecklande förskola av god kvalitet. Vägen för att nå dit kan dock se ut på olika sätt. Nacka kommun instämmer med utredningens vägval att inte föreslå ett obligatorium för vissa barn från tre års ålder. Nacka kommun tillstyrker även förslaget att utöka den avgiftsfria, allmänna förskolan från 15 till 25 timmar, eftersom det kan ge fler barn tillgång till förskolans redan i dag språkutvecklande utbildning. Att kommunernas uppsökande verksamhet

utvärderas tillstyrks likaså, men till skillnad från utredningen anser Nacka kommun att det är mer effektivt att detta arbete fortsätter riktat till samma målgrupp barn som i dagsläget och att en utvärdering bör ske utifrån syftet att den ska uppsökande delen ska förstärkas och utvecklas, så att de kunskaper och erfarenheter som uppnåtts tas tillvara. Den öppna förskolan skulle exempelvis kunna ha en viktig roll för att nå framgång i det uppsökande arbetet.

I stora delar har utredningen i stället för att föreslå åtgärder som förbättrar och utvecklar förskolan inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning mellan rektor, huvudman, kommun och stat, valt mycket dyra, tidskrävande och komplicerade lösningar som inkluderar ett i praktiken nytt styrsystem för förskolan med statlig detaljstyrning. Detta ska också ses i ljuset av att utredningen inte ger vägledning av vad som avses med den goda kvalitet i förskolan som reformerna syftar till att uppnå.

Den sammantagna bedömningen av de förslag som innebär ökad reglering är att de ger ett osäkert utfall för likvärdighet och barns språkutveckling samtidigt som de inskränker det kommunala självstyret och försvårar för kommuner att effektivisera och prioritera utifrån de lokala förutsättningarna och behoven. Ambitionen bakom förslagen är god, men Nacka kommun har svårt att se hur flera av förslagen ska kunna fungera i praktiken och ge den önskade effekten för barns språkutveckling i svenska. En påtaglig risk av att staten exempelvis reglerar barngruppers storlek och personaltäthet på det sätt som föreslås är att rektorer och huvudmän i praktiken kommer att styras mot omprioriteringar och satsningar som är frikopplade från hur barnens behov och förutsättningar faktiskt ser ut, för att behöva prioritera de regleringar som gäller lika för alla. Ett exempel på sådan risk är att förskollärarkompetens nedprioriteras, trots att de lokala behoven kan vara att det är mer av denna kompetens som skulle behövas för att höja kvaliteten i förskolors språkutvecklingsarbete.

Kostnaderna för regleringen av barngruppers storlek och personaltäthet underskattas av utredningen och nya uppgifter som föreslås för hemkommunen kan inte ens översiktligt kostnadsberäknas av utredningen i nuläget. Finansieringsprincipen respekteras därmed inte fullt ut, vilket bidrar till ytterligare risk för att förslagen inte kommer att leda till bättre förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola.

I stället för att inleda en statlig detaljreglering av förskolorna i landet skulle den statliga styrningen – och prioriteringen av förskolan – kunna stärkas med redan befintliga verktyg. Ett långsiktigt arbete med en likvärdig och frekvent kvalitetsuppföljning och tillsyn av alla förskolor, som omfattar såväl de kommunala som fristående förskolorna är exempel på vad som har betydligt större möjligheter att få effekt.

En likvärdig förskola av god kvalitet (kap 6)

Uppdrag till Skolforskningsinstitutet att under minst fem år samordna, utlysa och finansiera tvärsektoriell forskning om svensk förskola i syfte att främja kvalitet och likvärdighet i förskolan (kap 6.3.1, s 140)

Nacka kommun instämmer i att staten har en viktig roll för att finansiera relevant forskning om förskolan och tillstyrker satsningar på ytterligare forskning. Det är samtidigt viktigt att redan befintlig evidens om effektiva metoder och arbetssätt för att främja barns språkutveckling i förskolan tas tillvara, sammanställs och sprids till verksamma i förskolan. Satsningen bör därför också inkludera detta.

Uppdrag till Statens skolverk att i samråd med bland annat forskare, professionsföreträdare och relevanta myndigheter ta fram ett stödmaterial för huvudmän, rektorer och förskollärare. Stödmaterialet ska beskriva vad som kännetecknar god kvalitet i förskolan och hur kvaliteten kan utvecklas, upprätthållas och eventuellt mätas (kap 6.3.1, s 143)

Nacka kommun tillstyrker att stödmaterial för förskolan tas fram av Skolverket, eftersom det kan bidra på viktiga sätt till en mer likvärdig utbildning, såvida det utformas så att det stödjer det systematiska kvalitetsarbetet genom hela förskolans styrkedja. Det kan också bidra till ökad samsyn kring förskolans uppdrag, mål och vad som kännetecknar god kvalitet samt underlätta omsättningen av forskning och nationella styrdokument i den pedagogiska verksamheten.

Samtidigt går det att konstatera att Skolverket redan har haft ett liknande uppdrag, som resulterat i det nationella kvalitetssystemet för skolväsendet. För att stödmaterial ska fungera så väl som möjligt på lokal nivå och främja likvärdighet är det viktigt att Skolverket tillhandahåller grundläggande statistik om förskolan på förskole-, huvudmanna- och kommunnivå.

Uppdrag till en ny statlig utredning att ta fram en statlig strategi för förskolans framtida kompetensförsörjning (kap 6.3.2)

Nacka kommun instämmer i att staten bör ta fram en strategi för förskolans framtida kompetensförsörjning, men anser till skillnad från utredningen att en sådan bör fokusera på hur tillräcklig kvalitet och kvantitet i förskollärarutbildningen kan säkerställas. Skälet är att staten är ansvarig huvudman för förskollärarutbildningen samtidigt som en viktig förutsättning för en likvärdigt god kvalitet i förskolan är att det finns tillgång till adekvat förskollärarkompetens i hela landet. Strategin bör utgå från dagens decentraliserade ansvarsfördelning för förskolan och inte utifrån ett långsiktigt mål om att staten ska reglera resurserna till förskolan.

Nacka kommun vill även framhålla att eventuella krav på ökad förskollärartäthet behöver kombineras med tillräcklig finansiering och åtgärder som säkerställer tillgången till utbildade förskollärare.

En skärpt tillsynsvägledning bör tas fram för att stärka tillsynen utifrån ett likvärdighetsperspektiv (kap 6.3.3)

Nacka kommun tillstyrker att en skärpt tillsynsvägledning tas fram. I det sammanhanget vill Nacka kommun också påminna om att kommunala förskolor inte omfattas av en tillsyn som motsvarar den för de fristående förskolorna. För att främja ökad likvärdighet behöver tillsynen utvecklas så att den på så likvärdiga grunder som möjligt omfattar såväl kommunala som fristående förskolor. Det kräver inte nödvändigtvis att tillsynsansvaret förs över från kommuner till Skolinspektionen. I stället kan kommuner ges stöd i hur de kan arbeta på ett konkurrensneutralt sätt med detta. En skärpt tillsynsvägledning bör även främja att kommuner genomför tillsynen med en viss minsta frekvens, eftersom det i dag varierar stort mellan kommuner hur ofta tillsyn sker.

Nacka kommun har goda erfarenheter av att genomföra reguljär tillsyn av alla förskolor vartannat år. Goda erfarenheter finns också i Nacka av att kommunen arbetar konkurrensneutralt med tillsynen. Det innebär att alla kommunala förskolor i Nacka genomgår en motsvarighet till de fristående förskolornas tillsyn, kallad ”insyn”, med samma frekvens som de enskilda huvudmännens förskolor. Tillsynsarbetet kombineras i Nacka med råd och vägledning samt dialog med rektorer och huvudmän. Sammantaget bidrar detta till utveckling av förskolorna och till ökad likvärdighet i kvalitet mellan förskolorna i kommunen. Initiativ bör också tas för att Skolinspektionen oftare genomför tematiska kvalitetsgranskningar av förskolan, på liknande sätt som görs för skolor. Sådana kvalitetsgranskningar kompletterar tillsynen och kan bidra till ökad kunskap av relevans för kvalitetsarbetet på olika nivåer.

Barngruppsstorlekar och personaltäthet (kap 7)

Högsta antalet barn i en barngrupp ska regleras på nationell nivå (kap 7.4.1)

Nacka kommun avstyrker förslaget. Att barngrupperna i förskolan inte är för stora, utan anpassade utifrån barnens förutsättningar och behov, är en viktig del i att uppnå en likvärdig förskola av god kvalitet. Förslaget innebär att alla landets förskolor, oavsett barnens behov och förutsättningar, lokalernas utformning eller förskolans arbetssätt och organisation, måste prioritera resurser utifrån en snäv definition av vad en barngrupp är och utifrån en och samma maximala barngruppsstorlek för alla. Det är ett dyrt och ineffektivt sätt för staten att styra mot ökad likvärdighet.

Förskolans verksamhet organiseras ofta flexibelt utifrån barnens behov, personalens kompetens och olika undervisningssituationer. Barn kan tillhöra en organisatorisk avdelning samtidigt som de under dagen deltar i mindre grupper eller aktiviteter tillsammans med andra barn och personal. En nationell definition av barngrupp riskerar därför att inte spegla hur verksamheten faktiskt bedrivs.

Det är ineffektivt att beslut om barngruppers maximala storlek fattas på statlig nivå, längst bort från rektor där mest information finns om de faktiska behoven. Förslaget

riskerar också att göra ansvarsfördelningen otydligare eftersom det inte är staten utan kommunerna som ansvarar för finansiering och tillsyn, huvudmännen för utbildningens kvalitet och rektorerna för verksamhetens inre organisation.

För att en nationell reglering ska få genomslag krävs i praktiken en likvärdig tillsyn i hela landet. Det framgår inte av utredningen hur detta ska säkerställas. Det saknas i dag nationell statistik som möjliggör en enhetlig uppföljning på förskolenivå, det är oklart hur föreslagna undantagsbestämmelser ska tillämpas och tillsynen av kommunala och fristående förskolor är inte utformad på ett likvärdigt sätt i hela landet. Sammantaget innebär detta en risk för att regelverket tillämpas olika mellan kommuner och huvudmän.

Nacka kommun bedömer även att förslaget medför betydande kostnadsökningar. Om staten väljer att införa en sådan reglering behöver kommunerna kompenseras fullt ut i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen. Kommunen delar inte heller utredningens bedömning av de ekonomiska konsekvenserna, eftersom minskade barnkullar inte per automatik innebär att samma personaltäthet kan bibehållas utan ökade kostnader per barn.

Nacka kommun anser att staten i stället bör stärka förutsättningarna för likvärdighet genom att tillhandahålla relevant och jämförbar statistik om förskolan på förskole-, huvudmanna- och kommunnivå. Det skulle förbättra förutsättningarna för systematiskt kvalitetsarbete och en mer likvärdig uppföljning och tillsyn i hela landet.

Miniminivå för personaltätheten ska regleras på nationell nivå (kap 7.5.1)

Nacka kommun avstyrker förslaget. Det är en statlig detaljreglering av personaltätheten som innebär en mycket dyr och ineffektiv lösning för att styra mot en mer likvärdig och språkutvecklande förskola. Staten är varken ansvarig för finansiering, huvudmannaskap eller tillsyn och bör därför inte besluta om förskolans resurser på det sätt som föreslås. Det försvårar för rektorer, huvudmän och kommuner att fördela resurser kompensatoriskt. Risken är att andelen förskollärare på sikt minskar på grund av att den statliga angivna personaltäthetsnivån, lika för alla, måste prioriteras framför de faktiska behoven. En sådan utveckling kommer inte att främja en mer likvärdig och språkutvecklande förskola.

Nacka kommun vill även framhålla att förskolor organiseras på olika sätt utifrån barnens ålder, behov, vistelsetider, personalens kompetens och lokalernas utformning. En nationellt reglerad personaltäthet riskerar därför att bli svår att tillämpa på ett ändamålsenligt sätt och begränsa huvudmännens möjlighet att organisera verksamheten utifrån lokala förutsättningar.

Kommunernas tillsynsansvar för att granska att regeln följs gäller enbart de fristående förskolorna och inte de kommunala. Den tillsyn som Skolinspektionen bedriver gentemot kommuner motsvarar inte den reguljära tillsyn som kommuner genomför gentemot enskilda huvudmän. Undantagsregeln riskerar också leda till olika tolkningar i

kommunernas tillsyn. Genom att det inte finns en likvärdig tillsyn av förskolor, oavsett huvudmannaskap, i hela landet finns ingen garanti för att regeln i praktiken kommer att få samma genomslag överallt.

Precis som nämnts ovan gällande en reglerad barngruppsstorlek underskattar utredningen kostnaderna för förslaget om reglerad personaltäthet genom att utgå från att minskade barnkullar framöver leder till en ökad personaltäthet som inte kostar något. Även i det här fallet innebär alltså förslaget att kommunerna inte kompenseras av staten för reformens totala kostnad.

Nacka kommun vill också framhålla att förslaget riskerar att förstärka de kompetensförsörjningsutmaningar som redan finns i förskolesektorn. Nya krav på personaltäthet och vilka personalgrupper som får räknas in i personaltätheten behöver därför föregås av realistiska analyser av tillgången till utbildad personal. Om staten väljer att införa sådana krav måste reformen samtidigt finansieras fullt ut i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.

Reglering av förskolepersonalens språkkunskaper (kap 8)

Nacka kommun instämmer i vikten av att förskolans personal har sådana kunskaper i svenska att förskolans uppdrag klaras. Förslagen i kapitel 8 (avsnitt 8.9.3 och 8.9.5) avstyrks dock på grund av att det skulle innebära en ny typ av statlig regelstyrning för förskolan som är dyr, ineffektiv och tar lång tid att införa. Konsekvenserna för kommunernas tillsyn av att det föreslagna regelverket följs är därtill inte utrett.

Förslagen väcker också frågor om ansvarsfördelning, genomförande, likvärdighet och rättssäkerhet som behöver analyseras ytterligare. Om ett nationellt kartläggningsmaterial införs kommer det att kräva tid, kompetens och resurser för genomförande och uppföljning. Förslagets konsekvenser för huvudmännen behöver därför utredas närmare innan nya skyldigheter införs.

Nacka kommun invänder också till förslaget eftersom ingen kompensation till kommunerna föreslås, trots att utredningen i sin konsekvensutredning bedömer att kostnaderna för kommuner och enskilda huvudmän blir betydande (s. 354). Enligt utredningen krävs att en framtida utredning tar reda på kostnaderna. Återigen vill Nacka kommun betona vikten av att finansieringsprincipen tillämpas fullt ut och att ökade kostnader till följd av ökad statlig reglering inte övervältras på kommunerna.

Nacka kommun menar att det vore betydligt mer effektivt att de redan befintliga utbildningsinsatserna i svenska för personal i förskola och fritidshem som Skolverket erbjuder på uppdrag av regeringen får fortsätta. Det ger tillgång till relevanta utbildningar, vilket underlättar för rektorer och huvudmän att fortbilda förskolepersonal i svenska när det finns behov av det. Det är en insats som inte kräver att en särskild lagstiftning kommer på plats och har förutsättningar att ge snabb effekt i att främja förskolors språkutvecklande arbete med barnen.

I egenskap av huvudman för förskollärarutbildningarna bör staten ta sitt ansvar för att säkerställa att de studenter som godkänns i utbildningen och tar förskollärarexamen har tillräckliga språkkunskaper i svenska för att kunna verka i yrket som förskollärare. Staten har också genom Skolinspektionen ansvar för tillsynen av att kommunala och enskilda huvudmän säkerställer att examinerade inom barn- och fritidsprogrammet har tillräckliga språkkunskaper i svenska för att kunna verka i yrket som barnskötare.

Språket i skolväsendet (kap 9)

Nacka kommun tillstyrker att en upplysningsbestämmelse om språklagen införs i skollagen (kap 9.4.2) och att Skolverket får i uppdrag att ta fram stödmaterial om vad språklagen innebär (kap 9.4.2).

Nacka kommun tillstyrker även det föreslagna förtydligandet i skollagen om förskolans ansvar för barns språkutveckling i svenska (kap 9.4.3).

Kommunens bedömning är att särskilt stödmaterialet och förtydligandet om förskolans ansvar för barns språkutveckling i svenska kan bidra positivt till förskolors språkutvecklande arbete. Det är samtidigt viktigt att regleringen utformas på ett sätt som är förenligt med förskolans uppdrag att även stödja barns utveckling av modersmål, nationella minoritetsspråk och svenskt teckenspråk.

DEL 2 – UPPDRAGET ATT FÖRESLÅ EN OBLIGATORISK FÖRSKOLA FÖR VISSA BARN

Utgångspunkter för en förskola för barn med behov av språkstärkande insatser (kap 10) samt rättslig analys av en obligatorisk förskola för vissa barn (kap 11)

Alternativa åtgärder än obligatorium bör övervägas för att öka andelen barn inom målgruppen i förskolan, till exempel en förstärkt uppsökande verksamhet och en rätt till utökad tid inom den allmänna förskolan (kap 10.6.1)

Nacka kommun tillstyrker utredningens bedömning att alternativa åtgärder än en obligatorisk förskola för vissa barn bör övervägas för att öka andelen barn i förskola. Utredningen anger att införandet av en obligatorisk förskola är en mycket ingripande åtgärd gentemot individen, vilket gör att andra åtgärder först bör prövas. Nacka kommun instämmer i detta.

Nacka kommuns erfarenheter av den uppsökande verksamheten är att avgörande för att dessa barn ska komma till förskolan är att vårdnadshavarna blir motiverade att lämna barnet där. Att det sker på frivillig grund är alltså en viktig del för att nå framgång. Med en obligatorisk förskola riskerar det blir svårare. Kommunerna skulle då i stället få en ny, resurskrävande uppgift med ”förskolepliktsbevakning” och med åtgärder gentemot vårdnadshavare som inte tar barnet till förskolan. För att öka sannolikheten för ökad

närvaro i förskolan bör mer långsiktighet och resursförstärkning i den uppsökande verksamheten först prövas.

Nacka kommun instämmer därför med utredningens generella bedömning att förstärkning av kommunernas nuvarande, uppsökande verksamhet samt en utökad avgiftsfri tid inom ramen för den allmänna förskolan är alternativa åtgärder för att få fler barn i förskola. Det bör kunna ge betydligt bättre förutsättningar att nå den målgrupp barn som har störst behov av förskolans utbildning för att utvecklas i svenska språket. Att förstärka och utveckla redan befintliga strukturer och arbetssätt, ger bättre förutsättningar till snabb effekt än reformer som kräver ny lagstiftning, mycket resurser och där det samtidigt saknas kunskap om vilka arbetssätt som leder till framgång.

Särskilda språkstärkande arbetssätt i svenska bör omfatta alla barn med behov av språkstärkande insatser (kap 10.6.2)

Nacka kommun delar bedömningen att barn som har behov av språkstärkande insatser ska få sådant stöd, men avstyrker behovet av att utvidga målgruppen för kommunernas uppsökande verksamhet. Enligt Nacka kommuns erfarenhet fångar dagens målgrupp väl vilka barn som har behov av att utvecklas i svenska språket genom förskolans utbildning.

Att behålla målgruppen i stället för att utvidga den till att omfatta alla treåringar är också avsevärt mindre resurskrävande och en mer effektiv insats. För barn som har placering i förskola gäller redan i dag att förskolan särskilt ska uppmärksamma barn som av olika anledningar behöver mer ledning och stimulans eller särskilt stöd. Det framgår av förskolans läroplan.

En obligatorisk förskola för vissa barn kräver att kvaliteten är säkerställd i alla förskolor för att målet med undervisningen ska vara möjlig att uppnå (kap 10.6.3)

Nacka kommun instämmer i utredningens bedömning att en likvärdig förskola av god kvalitet behöver säkerställas innan överväganden görs om en obligatorisk förskola.

Förslag på insatser för en stärkt språklig utveckling i svenska i förskolan (kap 12)

En försöksverksamhet med språkstärkande insatser i svenska för vissa barn i förskolan ska genomföras (kap 12.2)

Nacka kommun avstyrker förslagen i kapitel 12.2, det vill säga samtliga förslag i kapitel 12.2.2 – 12.2.10 gällande en ny försöksverksamhet.

Generellt är det visserligen önskvärt om en reform kan prövas i en begränsad försöksverksamhet innan beslut tas om ett generellt genomförande. Behovet av den försöksverksamhet som föreslås i utredningen motiveras dock med att det vore önskvärt med en permanent reglering av särskilda språkstärkande insatser för barn som har genomgått den av utredningen föreslagna obligatoriska språkbedömningen. Eftersom Nacka kommun gör en annan bedömning och avstyrker utredningens förslag avseende

obligatorisk språkbedömning och språkstärkande insatser (se avsnitt nedan), finns därmed inte heller behov av den föreslagna försöksverksamheten.

Några problem som Nacka kommun därutöver ser med utredningens förslag om försöksverksamheten är att utformningen försvårar möjligheten att utvärdera effekterna av språkstärkande insatser, trots att det är försökets syfte. Det är också oklart hur de insatser som försöket ska pröva förhåller sig till förskolans övriga verksamhet, eftersom de förskolor som ska kunna ingå i försöket kommer att ha vissa barn för vilka enbart språkstärkande insatser ska ges i 25 timmar per vecka.

Det är inte heller utrett hur kommunerna ska beakta försöksverksamheten i tillsynen. Därtill finns frågetecken kring om det är ändamålsenligt att en och samma myndighet – 8 (12) Skolverket – får en central roll som täcker in allt från att välja ut vilka insatser som ska prövas, till att ange regelverk, utse vilka som ska få delta i försöket och utvärdera försöket samt därefter utforma eventuella författningsförslag inför en kommande permanent reglering.

Även om det är befintliga förskolor som är tänkta att delta i försöket ser Nacka kommun också en risk med att försöket leder fram till att barn i behov av förskolans utbildning för sin språkutveckling separeras från förskolans ordinarie verksamhet. Det vore inte en önskvärd utveckling eftersom alla förskolor redan har i uppdrag att arbeta språkutvecklande och ge särskilt stöd till barn som behöver det. Allra mest gynnsamt för denna målgrupp barn vore snarare att ge dem möjlighet att delta i hela den läroplansbaserade utbildningen på förskolan, tillsammans med de andra barn som går där.

Nacka kommun anser också att det är viktigt att den redan befintliga evidens som finns om barns tidiga språkutveckling kommer till användning och att kunskap och verktyg för att arbeta på detta sätt sprids till förskolor. Staten har en viktig roll för att säkerställa detta, bland annat genom Skolforskningsinstitutet, vars uppgift är att verka för att undervisningen i förskola och skola vilar på vetenskaplig grund. Även Skolverket har en viktig roll i att kvalitetssäkra stödmaterial för det språkutvecklande uppdrag som förskolan har.

Kommunernas uppsökande verksamhet inklusive skyldighet att erbjuda plats ska utvärderas och analyseras (kap 12.3.1).

Nacka kommun tillstyrker att kommunernas uppsökande verksamhet utvärderas och analyseras. Inriktningen bör vara att ta tillvara den kunskap och erfarenhet som har byggts upp i kommunerna de senaste åren i syfte att undersöka hur den uppsökande verksamheten kan förstärkas och utvecklas. De öppna förskolornas roll för att främja att fler barn deltar i förskolan är exempel på vad som bör ingå i analysen (se även synpunkter i avsnittet om en obligatorisk språkbedömning).

Ett system för att på nationell nivå följa upp barns närvaro i förskolan ska utredas och utarbetas (kap 12.3.2)

Nacka kommun instämmer med utredningen om vikten av att barn har en tillräcklig närvaro i förskolan. Däremot avstyrker Nacka kommun förslagen i avsnitt 12.3.2.

Förskolan är en frivillig skolform och barns deltagande påverkas av många olika faktorer. Nacka kommun bedömer därför att nationell uppföljning av närvaro riskerar att bli ett långtgående styrmedel i en verksamhet som inte är obligatorisk.

Det är inte realistiskt att staten ska lyckas bygga upp ett nationellt system för att dokumentera barns närvaro i förskolan, när det inte har kunnat ske för skolpliktiga elever. Om resurser finns för att lyckas med detta bör de i första hand prioriteras till att tillhandahålla grundläggande statistik om förskolan på enhets-, huvudmanna- och kommunnivå, som är till nytta i det systematiska kvalitetsarbetet och för kommuners uppföljning av att resurser fördelas kompensatoriskt. Exempel på sådan statistik är andel förskollärare och personaltäthet utifrån barnens socioekonomiska bakgrund. Därutöver bör statliga insatser i form av stödmaterial och tillgång till relevant fortbildningsinnehåll tas fram, eftersom det skulle bidra till att stödja förskolors närvarofrämjande arbete.

Utökad rätt till avgiftsfri allmän förskola (kap 12.4)

Nacka kommun tillstyrker förslaget. En utökning av den avgiftsfria allmänna förskolan kan bidra till att fler barn i behov av det får tillgång till förskolans utbildning och längre vistelsetid där, vilket kan främja deras utveckling och förberedelse inför skolstart. Förändringen bör kunna träda i kraft tidigare än den 1 juli 2030, för att snabbare kunna ge effekt. En utökad rätt till avgiftsfri allmän förskola innebär ett ökat behov av bemanning, organisation och resurser. En förutsättning för att reformen ska få avsedd effekt vad gäller ökad likvärdighet över hela landet är att finansieringsprincipen respekteras, så att kommunerna garanteras kompensation fullt ut.

Förslag om språkutvecklande stöd i svenska i förskolan (kap 13)

Hemkommunen ska ansvara för att en obligatorisk språkbedömning i svenska genomförs för alla barn höstterminen det år barnet fyller tre år (kap 13.2) samt övriga förslag kopplade till den obligatoriska språkbedömningen (kap 13.2.3, 13.5.1 och 13.3)

Nacka kommun avstyrker förslagen i avsnitt 13.2. Förslagen i kapitel 13.2.3, 13.5.1 och 13.3 följer av förslaget i 13.2 och avstyrks därför också.

Förslaget om att införa en obligatorisk språkbedömning i svenska för alla treåringar, som hemkommunen ska ansvara för, är en resurskrävande insats som bedöms vara ineffektiv. Utredningen kostnadsberäknar inte hemkommunens föreslagna nya ansvar, men konstaterar att det kommer innebära ökade kostnader för organisationen, personal och administration.

För att genomföra en sådan obligatorisk språkbedömning skulle kommunen även fortsättningsvis behöva bedriva ett omfattande uppsökande arbete för att nå och motivera vårdnadshavare till barn som inte är inskrivna i förskolan. Arbetet skulle dessutom behöva omfatta samtliga treåringar, trots att de flesta redan är inskrivna i förskolan (i eller utanför hemkommunen) och därmed redan omfattas av förskolans språkutvecklande arbete, som innebär att ge stöd och stimulans efter behov. Resurserna bör i stället riktas mot de barn där behovet av språkstärkande insatser är störst. Enligt Nacka kommuns erfarenhet fångar dagens målgrupp för kommunernas uppsökande verksamhet väl upp just dessa barn.

Erfarenheter från Nacka kommuns uppsökande arbete visar att många av de barn som inte deltar i förskolan har vårdnadshavare som är svåra att nå genom generella informationsinsatser. Begränsade kontaktuppgifter, där kommunen i vissa fall endast har tillgång till en folkbokföringsadress, försvårar kontakten med vårdnadshavare. Det är också svårt att avgöra om folkbokföringsuppgifterna är aktuella och korrekta. Nacka har även identifierat hinder såsom bristande tillit till förskolan, begränsad kunskap om förskolans uppdrag, missuppfattningar om flerspråkighet samt utmaningar kopplade till familjens livssituation.

Obligatoriska språkbedömningar riskerar att uppfattas stigmatiserande av vårdnadshavare, vilket kan påverka tilliten till förskolan negativt. Denna risk lyfts även i utredningens resonemang om obligatorisk förskola. Nacka kommun bedömer att de vårdnadshavare som redan i dag är svårast att nå, det vill säga de som aktivt avstår från eller undviker uppsökande insatser, kan komma att dra sig undan i ännu större utsträckning för att undvika att deras barn genomgår en obligatorisk språkbedömning.

Personliga möten, tillitsfulla relationer och samverkan med aktörer som redan möter familjerna är mer framgångsrika än generella informationsinsatser, enligt Nacka kommuns erfarenheter. Detta överensstämmer med Skolinspektionens slutsatser om att förtroendefulla relationer, lokalt förankrad samverkan och möjlighet till personliga möten är centrala för att nå vårdnadshavare vars barn annars riskerar att stå utanför förskolan (Skolinspektionen 2024:371, ”Rektorers, huvudmäns och kommuners arbete för deltagande i förskolor i socioekonomiskt svagare områden”). Som lyfts under Nackas synpunkter under Kommunernas uppsökande verksamhet ska utvärderas och analyseras 12.3.1 lyfts den öppna förskolan som en viktig arena för ett sådant arbetssätt.

Den öppna förskolan har enligt Nacka kommuns erfarenheter visat sig vara en viktig arena för att skapa förtroendefulla relationer till vårdnadshavare och ge dem konkreta upplevelser av förskolans betydelse för barns utveckling och lärande. Samtidigt saknas i dag allmänna råd och stödmaterial från Skolverket för den öppna förskolans arbete med föräldraskapsstöd och barns tidiga utveckling och lärande. Sådant stöd från öppna förskolan skulle kunna stärka vårdnadshavares kunskap om hur de kan stimulera sitt barns språk i hemmet och främja barns flerspråkiga utveckling. Det kan även bidra till att stärka den öppna förskolan i att bemöta frågor och oro kring förskolan ur ett

interkulturellt perspektiv. Därigenom kan förutsättningarna stärkas för att fler vårdnadshavare väljer förskola för sitt barn.

Språkstärkande insatser i förskolan från och med höstterminen det år barnet fyller fyra år om den obligatoriska språkbedömningen visat behov av språkutvecklande stöd i svenska samt utformningen av det språkutvecklande stödet (kap 13.4)

Nacka kommun avstyrker förslagen i avsnitt 13.4, mot bakgrund av att alla barn i förskolan redan i dagsläget har rätt till särskilt stöd om de har behov av det. För att den föreslagna rätten till språkstärkande insatser ska gälla krävs också, enligt utredningens förslag, att en obligatorisk språkbedömning har gjorts. Det medför en risk för att de barn som är i allra störst behov av språkstärkande insatser inte kommer att omfattas av rättigheten, såvida inte kommunerna lyckas nå fram och genomföra språkbedömningen för de barn som inte är inskrivna i förskolan, ett uppdrag som kommer att vara mycket svårt att klara framgångsrikt (se beskrivning ovan i avsnittet om obligatorisk språkbedömning kap 13.2).

Utöver detta invänder Nacka kommun mot förslagets utformning som innebär att det ska dröja ett helt år innan barn som har behov av det ges rätt till språkutvecklande insatser i förskolan. Utifrån att alla barn i förskolan redan i dagsläget har rätt till särskilt stöd i sin språkutveckling om de har behov av det framstår förslaget som en påtaglig försämring för de flesta barn, jämfört med i dag. Den föreslagna regleringen av stödets utformning är därtill otydlig och kommer att leda till stora tolkningsproblem av vad som är en tillräcklig insats. Utredningen har inte heller beaktat förutsättningarna för att kommunerna ska kunna bedriva en rättssäker tillsyn utifrån det föreslagna regelverket, exempelvis hur denna rättighet ska förhålla sig till förskolans arbete enligt läroplanen, samt kostnaderna för tillsynen.

Eftersom det är så oklart vad som avses med de föreslagna kraven på språkutvecklande stöd i förskolan finns risk för att utredningens kostnadsberäkning av reformen underskattar de faktiska kostnaderna, om förslaget träder i kraft. Utredningen anger också att osäkerheten i beräkningarna är betydande. Ingen finansiering föreslås heller eftersom försöksverksamheten först är tänkt att genomföras.

Hemkommunen ska tilldela barn som enligt den obligatoriska språkbedömningen har behov av plats vid en förskoleenhet för språkutvecklande stöd höstterminen det kalenderår barnet fyller fyra år och hålla platsen reserverad i en månad (kap 13.5)

Nacka kommun avstyrker förslaget eftersom det bygger på att förslaget om en obligatorisk språkbedömning för alla treåringar (kap. 13.2) genomförs.

Förslaget väcker även frågor om hur regleringen ska fungera i praktiken för barn som inte genomgått språkbedömning eller som inte deltar i förskola. Eftersom förskolan är en frivillig skolform är det oklart hur rätten till stöd ska säkerställas om vårdnadshavare

väljer att inte använda den tilldelade platsen. Förslaget riskerar därmed att få begränsad effekt för just de barn som insatserna är avsedda att nå.

Vidare innebär obligatorisk tilldelning av plats att huvudmän kan behöva reservera platser, vilket påverkar planering, lokalförsörjning, bemanning och ekonomi. Eventuella nya skyldigheter bör därför föregås av tydliga analyser av ansvarsfördelning, genomförbarhet, finansiering och konsekvenser för kommuner och huvudmän.

Nacka kommun anser i stället att nuvarande regelverk för kommunens uppsökande verksamhet, gällande målgruppen barn och erbjudande av plats, bör behållas. Att behålla regleringen är också i linje med utredningens förslag om att den uppsökande verksamheten ska utvärderas och analyseras, så att den kan förstärkas och utvecklas (se avsnitt ovan om kap. 12.3.1).

Mats Gerdau
Kommunstyrelsens ordförande
Nacka kommun

Victor Kilén
Stadsdirektör
Nacka kommun