Till Utbildningsdepartementet

Ert Dnr: U2026/01238

Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola (SOU 2026:37)

Sammanfattning

Stockholms stad tillstyrker i huvudsak förslagen i betänkandet och uppmärksammar behov av förtydliganden och justeringar i flera av de föreslagna regleringarna. De synpunkter som lyfts i sammanfattningen är en kortfattad beskrivning av ett urval av synpunkterna. Stadens synpunkter framgår i sin helhet och i detalj under rubrikerna *Ställningstaganden* och *Övriga kommentarer*. Det är dessa som utgör stadens svar.

Stockholms stad välkomnar regleringarna av personaltäthet och barngruppsstorlekar. Staden ser behov av att även reglera förskollärartätheten och anser att ambitionsnivån bör fastställas till minst två förskollärare per barngrupp inom en tidshorisont som efter ytterligare beredning bedöms rimlig. Detta för att många förskolor idag når upp till en förskollärare per barngrupp och för att lagstiftarens långsiktiga ambitioner inte ska riskera att andelen förskollärare börjar minska hos huvudmännen.

Staden tillstyrker förslaget om utökad allmän förskola och ser att fler timmar avgiftsfri förskola kan innebära större tillgänglighet och ökat deltagande i förskolan. Huvudmännen behöver kompenseras ekonomiskt för förändringen.

Stockholms stad delar utredningens bedömning att ett införande av obligatorisk förskola för vissa barn är rättsligt och praktiskt ogenomförbart och välkomnar att inget förslag lämnats på det området.

Staden avstyrker utredningens förslag om att hemkommunen ska genomföra språkbedömningar bland annat med anledning av att förskoleverksamheten i grunden ska kunna hantera språkutveckling utan parallella system och att effekterna av de regleringar som utredningen föreslår i sina övriga delar först bör utvärderas innan obligatoriska språkbedömningar övervägs.

Stockholms stad bedömer att utredningens kostnadsberäkningar inte är tillräckligt träffsäkra i förhållande till de ekonomiska

Stadshuset
Ragnar Östbergs Plan 1
105 35 Stockholm

konsekvenser utredningens förslag väntas medföra och anser därför att de behöver beredas ytterligare. Stadens kostnad för att anpassa gruppstorlekar och personaltätheten i enlighet med förslaget väntas uppgå till ca 1 mdkr i ökade personalkostnader. Då är inte de effekter som väntas för lokalkostnaderna inräknade.

Staden anser därför att det är av yttersta vikt att staten ger fullständig, långsiktig och stabil kompensation till kommunerna för att finansiera kostnaderna och att finansieringsprincipen efterlevs. Staden avvisar utredningens finansieringsförslag med hänvisning till att försämringar i barnbidraget och föräldraförsäkringen riskerar att få negativa konsekvenser för barnfamiljers ekonomi och barns uppväxtvillkor.

Det föredragande borgarrådet framhåller särskilt att tillräckliga satsningar på förskolan är nödvändiga investeringar både för samhället och individen och utgör en avgörande del för att bryta ojämlikheten i samhället. Borgarrådet betonar också vikten av att finansieringsprincipen efterlevs och att förslaget fullt ut finansieras, samt att förtroendeskapande metoder för ökad närvaro och delaktighet i förskolan är bättre för barnens lärande och utveckling än tvingande åtgärder, och välkomnar därför att obligatorisk förskola för vissa barn inte föreslås införas.

Ställningstaganden

6. En likvärdig förskola av god kvalitet

6.3.1 Tydliggörande och vägledning avseende vad som är likvärdighet och kvalitet i förskolan

Förslag: Regeringsuppdrag om ytterligare forskning och kunskapsutveckling i förskolan

Stockholms stad tillstyrker förslaget och instämmer i att det finns ett behov av en mer långsiktig och samlad forskningssatsning om kvalitet och likvärdighet i förskolan.

Förslag: Ett stödmaterial för likvärdighet och god kvalitet i förskolan ska tas fram

Stockholms stad tillstyrker förslaget och vill därutöver betona vikten av att ett sådant stödmaterial lägger särskild vikt vid hur förskolor kan arbeta för att stärka utbildningens kvalitet för barn som har sämre socioekonomiska förutsättningar och barn med särskilda behov.

6.3.2 En statlig strategi för förskolans framtida kompetensförsörjning

Stockholms stad avstyrker den del av förslaget som rör målsättning och tidplan för antalet förskollärare per barngrupp och gör följande bedömningar. Stockholms stads och många andra kommuners förskolor når idag upp till en förskollärare per barngrupp i nästan samtliga förskolor. En lagstiftad nivå på en förskollärare per barngrupp så sent som 2033 skulle därför innebära en ambitionssänkning i stadens förskolor.

Om lagstiftaren fastslår minst en förskollärare per barngrupp, ser staden en betydande risk för att arbetet för att öka andelen förskollärare hos huvudmännen kommer att avstanna, vilket i sin tur får en negativ påverkan på kvalitén i förskolan.

Samtidigt gör staden bedömningen att en reglerad förskollärartäthet skulle innebära betydande utmaningar för kompetensförsörjningen. En tydlig reglering och en långsiktig och uttalad ambitionsnivå är också positivt för kommunens uppdrag som tillsynsmyndighet av enskilt drivna förskolor.

Stockholms stad anser därför att regleringen efter ytterligare beredning bör fastställas till minst två förskollärare per barngrupp inom en tidshorisont bedöms rimlig.

Stockholms stad tillstyrker den del av förslaget som rör tillsättandet av en statlig utredning med de uppdrag som föreslås i utredningen. Kommunen välkomnar ett uppdrag som omfattar insatser för förskollärare, barnskötare och övrig personal och som tar fram en långsiktig och hållbar strategi för att säkra kompetensförsörjningen och åtgärdsförslag för en god förskollärartäthet i hela landet. Stockholms stad anser att utredningen bör beakta hur förändringar i barnafödandet kan påverka antalet barngrupper, vilket i sin tur kan inverka på behovet av utbildad personal.

Vidare välkomnar Stockholms stad en utredning för att se över hur barnskötarutbildningen kan bli mer enhetlig och ser positivt på att utreda om yrkesgruppens utbildning och kompetens ska regleras.

Stockholms stad vill därutöver anföra att förändringen kommer att innebära ökade kostnader för kommunerna, i synnerhet i kombination med reglering av barngruppsstorlekar och att endast utbildad personal föreslås räknas in i personaltätheten.

Stockholms stad anser därför att det är av yttersta vikt att staten fullt ut finansierar de kostnadsökningar som kommande regleringar inom området medför, för att säkerställa att de får genomslag i praktiken och att finansieringsprincipen efterlevs.

6.3.3 Stärkt tillsyn utifrån ett likvärdighetsperspektiv

Stockholms stad tillstyrker i huvudsak förslaget och vill framföra följande. Kommunen bedriver en väl utbyggd och omfattande tillsynsverksamhet. En skärpt tillsynsvägledning har en begränsad nytta för Stockholms stad, men staden ser att den kan utgöra ett stöd för mindre kommuner som har en mindre omfattande tillsynsverksamhet än Stockholms stad.

Stockholms stad anser dock att det vore mer ändamålsenligt med en tydligare lagstiftning på tillsynsområdet som möjliggör sanktioner och innehåller konkreta förslag på åtgärder.

7 Barngruppsstorlek och personaltäthet

7.4.1 Högsta antal barn i en barngrupp i förskolan ska regleras

Stockholms stad tillstyrker förslaget och gör följande bedömningar. En tydlig reglering av barngruppens storlek, i kombination med personaltäthet och personalens utbildningsbakgrund, är välkommet och kommer att bidra till högre kvalitet i förskolan. Reglering av barngruppens storlek är också välkommet utifrån stadens ansvar som tillsynsmyndighet för enskilt drivna förskolor.

Förutom barngruppens storlek är även barngruppens sammansättning betydelsefull. Det finns en potentiell risk att en barngrupp med 12 barn i åldrarna 1 – 5 år inte är tillräcklig utvecklande för samtliga barn, i det fall majoriteten av barnen i barngruppen är 1 – 2 år och endast ett fåtal är äldre barn.

Stockholms stad anser därför att resonemang om detta bör föras i en kommande proposition, för att utgöra en vägledning i tillämpningen av lagkravet.

Stockholms stad konstaterar att kostnaderna kommer att öka för kommunerna i form av administration, personal samt anpassning av lokaler. Staden bedriver ett aktivt arbete i anpassning av lokalbestånden utifrån ett minskat barnantal, där fokus ligger på avyttring av mindre fördelaktiga lokaler för undervisning. Ett införande av utredningens förslag innebär ett skifte där lokalbeståndet behöver öka igen samtidigt som befintliga lokaler kan behöva anpassas för att säkerställa efterföljande av krav. Detta

blir starkt kostnadsdrivande. Lokalresurser kan även behöva utökas till följd av strategiska avvägningar hos fristående förskoleverksamheter, som skulle kunna välja att ta emot färre barn. Det får särskilt stora konsekvenser för Stockholms stad eftersom andelen barn som går i fristående verksamheter är högre i kommunen än i många andra delar av landet.

Utredningen belyser inte heller i tillräcklig utsträckning hur förslaget kan påverka närhetsprincipen. Om samtliga barngrupper är fullbelagda kan barn behöva erbjudas plats på en förskola längre från hemmet. Detta är särskilt viktigt i socioekonomiskt utsatta områden, där en försvagad närhetsprincip riskerar att minska vårdnadshavares benägenhet att placera sina barn i förskolan.

Stockholms stad anser därför att konsekvenserna för lokaler, lärmiljö och närhetsprincipen behöver analyseras ytterligare och beaktas vid beslut om när regleringen ska träda i kraft.

Stockholms stad ser en utmaning i hur exempelvis avdelningsplanering på förskolorna ska kunna genomföras utan att det strider mot bestämmelserna. Vidare anger utredningen att ”huvuddelen av dagen” avser merparten av dagen utifrån förskolans öppettider. Eftersom öppettiderna varierar mellan förskolor bör det framgå om öppettider motsvarar förskolans ramöppettider eller den faktiska tid som en förskola är öppen. Utan ett sådant förtydligande ser Stockholms stad att det finns en risk för olika tolkningar vilket kan innebära skillnader i efterlevnad, vilket i sin tur får konsekvenser för barn.

Stockholms stad anser därför att resonemang om hur möjligheten till avdelningsplanering behöver föras i en kommande proposition och att förtydligande görs gällande begreppet ”öppettider” i förhållande till bestämmelsen om ”huvuddelen av dagen”.

Stockholms stad beräknar kostnaderna för kommunen att anpassa gruppstorlekar samt personaltätheten till 1 mdkr, utifrån nuvarande personaltäthet och åldersgruppsindelningar. Beräkningen utgår endast ifrån rena personalkostnader och tar inte hänsyn till de lokalkostnader som väntas. Således anses utredningens kostnadsberäkningar för att införa regleringen inte vara i proportion till behovet.

Stockholms stad anser därför att kostnadsberäkningarna behöver ses över och att staten säkerställer en långsiktig och full statlig finansiering, som tar hänsyn till ett helhetsperspektiv i behoven som behöver tillgodoses för att uppfylla kraven vid införande av dessa krav och att finansieringsprincipen efterlevs.

7.5.1 En miniminivå av antal personal per barn ska införas

Stockholms stad tillstyrker förslaget och gör följande bedömningar. En tydlig reglering av personaltätheten, i kombination med barngruppens storlek och personalens utbildningsbakgrund, är välkommet och kommer att bidra till högre kvalitet i förskolan. Reglering av personaltätheten är också välkommet utifrån stadens ansvar som tillsynsmyndighet för enskilt drivna förskolor.

Stockholms stad vill framhålla att förslaget kommer att vara kostnadsdrivande (se kostnadsuppskattning för staden under punkt 7.4.1.) och kräva anpassning av lokaler samt ett behov av fler medarbetare, med ett förväntat ökat löneläge, när förskolan redan idag står med utmaningar i kompetensförsörjningen. En starkare koppling mellan de olika förslagen önskas där även den föreslagna strategin för kompetensförsörjning blir avgörande för att upprätthålla kraven enligt detta förslag. Förslaget bör även ses i ljuset av målsättningen att reglera antal förskollärare per barngrupp.

Stockholms stad ställer sig positivt till att personal som arbetar i barngrupp ska ha en utbildning för att arbeta med barn. Utredningen belyser inte tillräckligt den administrativa belastning som regleringen kan medföra, exempelvis i form av nyrekrytering och kompetensutveckling av personal.

Stockholms stad anser därför att dessa frågor behöver belysas ytterligare inför beslut om reglering i linje med utredningens förslag och att en full statlig finansiering säkerställs och att finansieringsprincipen efterlevs.

Staden vill också framhålla att förslaget anknyter till pågående arbete inom Stockholms stad. Att förslaget bygger på heltidsanställd personal stärker även stadens arbete med att heltidsarbete ska vara norm, men regleringarna kommer att innebära både organisatoriska och ekonomiska utmaningar. Staden ser även att förslaget kan påverka förutsättningarna för det pågående arbetet med att ställa om personal från att arbeta i förskolan till att arbeta i social- eller äldreomsorgen.

8 Förskolepersonalens språkkunskaper

8.9.3 Huvudmannen ska ansvara för att personal som arbetar i barngrupp har tillräckliga språkkunskaper i svenska

Stockholms stad tillstyrker i huvudsak förslaget och gör följande bedömningar. Stockholms stad instämmer i vikten av att personal i barngrupp har tillräckliga kunskaper i svenska, men ser en risk för exkludering eller diskriminering vid rekrytering.

En godkänd gymnasieutbildning för arbete med barn eller godkända studier på förskollärarutbildningen bör leda till tillräckliga språkkunskaper. Staden vill även framhålla att språkkunskaper i sig inte är tillräckliga. Personalen behöver också kunskap om barns språkutveckling och hur de kan använda sitt språk för att främja denna.

Stockholms stad anser därför att staten behöver säkerställa att godkända studier på förskollärarutbildningen och/eller ett betyg i svenska motsvarar individens faktiska språkliga kompetens. Staten bör också rikta sina insatser på att säkerställa att de som kan anställas som barnskötare i förskolan har den utbildning som krävs för att jobba språkutvecklande.

Stockholms stad är kritisk till utformningen av förslaget utifrån ansvaret som tillsynsmyndighet för enskilt drivna förskolor. Det är svårt för tillsynsmyndigheter att kontrollera att personalen innehar språkkunskaper i den omfattning som förslaget gör gällande.

Stockholms stad anser därför att ansvaret för denna bedömning i stället bör ligga hos huvudmannen, om regeringen väljer att gå vidare med förslaget.

Staden delar utredningens bedömning att förslaget medför ökade kostnader för kommunerna och betonar vikten av full statlig kompensation. Stockholms stad gör också bedömningen att såväl kravnivån på språkkunskaper och skillnader i huvudmännens storlek har en påverkan på kostnaderna eftersom det har betydelse för hur många som behöver genomföra utbildningen, vilket inte belyses tillräckligt väl i utredningen.

Stockholms stad anser därför att staten i det fortsatta arbetet bör genomföra kompletterande kostnadsberäkningar som beaktar kravnivån på språkkunskaper och skillnader i kommuners och huvudmäns storlek. Staden anser också att det är av yttersta vikt att staten fullt ut kompenserar kommunerna för kostnaderna och att finansieringsprincipen efterlevs.

8.9.4 Föreskrifter om vilken nivå av svenska som ska krävas ska tas fram

Stockholms stad tillstyrker förslaget och gör därutöver följande bedömningar. Staden välkomnar att utredningen belyser risken för diskriminering och att språkkravet inte bör sättas till en nivå som riskerar leda till exkludering eller diskriminering vid rekrytering.

Stockholms stad anser därför att föreskrifterna bör utgå från GERS-skalan[1]. Staden anser också att kraven på förskollärares kunskaper i svenska bör ligga i linje med lärare i andra skolformer och att detta bör återspeglas i de krav som gäller för att antas till förskollärarprogrammet på högskolor och universitet.

8.9.5 Skolverket ska ta fram ett kartläggningsmaterial

Stockholms stad tillstyrker förslaget och gör följande bedömningar. Det finns ett behov av ett nationellt kartläggningsmaterial för att bedöma personalens kunskaper i svenska på ett likvärdigt sätt mellan verksamheter och huvudmän. Samtidigt menar staden att ett sådant material inte enbart bör ta sin utgångspunkt i förskolans uppdrag, då uppdraget är föränderligt.

Stockholms stad anser därför att bedömningen ska utgå från GERS-skalan.

9 Språket i skolväsendet

9.4.2 En upplysningsbestämmelse som hänvisar till språklagen

Stockholms stad tillstyrker i huvudsak förslaget och gör följande bedömningar. Det finns en risk för att upplysningen får negativa konsekvenser för hur de delar av förskolan som rör undervisning, utveckling och stöd av barnens modersmål implementeras. Modersmålsfrämjande arbete i förskolan är en förutsättning för flerspråkiga barns möjlighet att utveckla svenska språket.

Stockholms stad anser därför att utformningen av bestämmelsen och det stödmaterial som föreslås ska tas fram särskilt beaktar risken för negativa följder för förskolans arbete med att stödja barn i deras modersmålsutveckling.

9.4.3 Särskilt om förskolan

[1] GERS-skalan (Gemensam Europeisk Referensram för Språk) är en internationellt etablerad skala för att beskriva språkkunskaper. Den omfattar nivåerna A1 till C2 och används för att bedöma hur väl en person kan förstå och använda ett språk.

Stockholms stad tillstyrker i huvudsak förslaget men har följande invändningar.

De föreslagna författningsändringarna gällande 8 kap. 10 § skollagen i den del som rör svenska och andra modersmål förtydligar det svenska språkets särskilda vikt. Skillnaden mellan formuleringarna (s. 41 i betänkandet) ”*lägga särskild vikt vid att alla barn ges förutsättningar att lära sig, utveckla och använda svenska*” och ”*medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla sitt modersmål*” är dock betydande. Med den föreslagna skillnaden i beskrivningar ser Stockholms stad en tydlig risk för att det modersmålsutvecklande arbetet läggs på en lägre nivå än vad som vore det bästa för barnen, eftersom ett starkt modersmål också underlättar utveckling av svenska språket.

Stockholms stad anser därför att den del av förändringen av 8 kap. 10 § som rör förskolans uppdrag gällande barn med annat modersmål än svenska bör förstärkas, förslagsvis på följande sätt: ”*Utöver vad som följer av första stycket ska förskolan säkerställa att alla barn med annat modersmål än svenska ges förutsättningar att lära sig och utveckla sitt modersmål*”. Med dessa eller liknande förändringar bibehålls den särskilda vikten av svenska språket, samtidigt som förskolan får ett tydligare ansvar för barnens möjlighet att utveckla deras modersmål, än att enbart *medverka* till detta.

Stockholms stad gör därutöver bedömningen att förslaget i sin helhet behöver preciseras ytterligare för att fungera bättre utifrån stadens ansvar som tillsynsmyndighet för enskilt drivna förskolor. Förslaget klargör inte i vilken omfattning svenska ska användas i förhållande till andra språk i förskolor med språkprofil. Detta försvårar tillsynsmyndigheternas bedömningar och möjligheten att utforma tydliga sanktioner och åtgärdsförslag.

Stockholms stad anser därför att lagförslaget bör förtydligas och ytterligare vägledning ges gällande vad som ska gälla i förskolor med språkprofil. Det är nödvändigt för att möjliggöra en rättssäker och likvärdig granskning av bestämmelsens efterlevnad vid tillsyn av enskilt drivna förskolor.

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

Stockholms stad tillstyrker utredningens bedömning avseende de rättsliga och praktiska hindren för att införa obligatorisk förskola

för vissa barn och välkomnar utredningens beslut om att inte lämna förslag om obligatorisk förskola för vissa barn.

12.2 En försöksverksamhet med språkstärkande insatser för vissa barn i förskolan

Stockholms stad tillstyrker i huvudsak förslaget och gör följande bedömningar. En tillräckligt omfattande och rigorös försöksverksamhet bedöms vara nödvändig för att ett bredare införande ska vara träffsäkert.

Stockholms stad anser därför att fokus bör ligga på hur verksamheten kan organisera insatserna och vilka ekonomiska konsekvenser det medför. Staden anser därutöver att en försöksverksamhet behöver pågå längre än två år för att kunna använda kontrollgrupper och avgöra om en viss metod eller insats stärker barns svenskkunskaper och ger effekter även på längre sikt.

12.2.2 Försöksverksamheten ska regleras genom författning

Stockholms stad tillstyrker förslaget.

12.2.3 Målgruppen för de språkstärkande insatserna ska definieras genom befintlig reglering

Stockholms stad tillstyrker förslaget.

12.2.4 Huvudmannen ska erbjuda språkstärkande insatser om 25 timmar per vecka

Stockholms stad tillstyrker i huvudsak förslaget och gör följande bedömningar. Rubriken kan tolkas som att språkstärkande insatser ska erbjudas 25 timmar per vecka. Av utredningen framgår dock att försöksverksamheten avser specifika språkstärkande insatser utöver det ordinarie språkutvecklande arbetet i förskolan. Staden menar att barn redan i det ordinarie språkutvecklande arbetet ska exponeras för ett rikt språk anpassat utifrån deras språkliga nivå. Vissa barn kan ha behov av ytterligare språkstärkande insatser.

Stockholms stad anser därför att rubriksättningen i förslaget bör ändras. I nuvarande form antyder rubriken att förslaget innebär att de språkstärkande insatserna bedrivs 25 timmar per vecka, när det innebär att barn till vårdnadshavare som accepterat deltagande i språkutvecklande insatser förväntas delta i förskoleverksamhet om minst 25 timmar per vecka. Gränslinjen mellan vad en

språkstärkande insats är och ordinarie verksamhet riskerar att bli otydlig.

12.2.5 Eventuella sanktioner vid omotiverad frånvaro

Stockholms stad motsätter sig utredningens bedömning och gör följande bedömningar. Inga sanktioner är möjliga eftersom förskolan är en frivillig skolform, samtidigt *förväntas* barnen delta i undervisningen i förskolan. Staden vill framföra att det är oförenligt med en frivillig skolform som förskolan att införa en *obligatorisk* språkbedömning och anser att det inte problematiseras i någon högre grad i utredningen. Den bedömning som görs i utredningen väcker frågan hur kommunen förväntas agera vid vårdnadshavares nekande av erbjudande samt frånvaro.

Stockholms stad anser därför att det är av yttersta vikt att förskolan inte blir obligatorisk för vissa barn och att insatser som sänker trösklarna för frivilligt deltagande blir den metod som används för att främja deltagande i försöksverksamheten. Staden ser det också som helt nödvändigt att staten ger förtydliganden gällande föreläggande och tolkning om regeringen går vidare med förslaget.

12.2.6 De språkstärkande insatserna

Stockholms stad tillstyrker i huvudsak förslaget och gör följande bedömningar. Förutsatt att försöksverksamheten begränsas till två år, vilket staden avstyrker, är det rimligt att fokus för försöksverksamheten ligger på språkstärkande insatser med befintlig evidens. Två år är en alltför kort period för att bedöma om en metod eller insats stärker barns svenskkunskaper. Stockholms stad ser också utmaningar i att vårdnadshavare förväntas låta sina barn delta i insatser som inte är obligatoriska.

Stockholms stad anser därför att det är viktigt att personalen som genomför insatserna har tillräckliga kunskaper i svenska och god kunskap om barns språkutveckling och vad som främjar den. Staden anser också att det är viktigt att vårdnadshavare uppmuntras att låta sina barn delta, samtidigt som deltagandet förblir frivilligt. Det är även viktigt att de insatser som prövas är evidensbaserade. Staden anser också att förslaget behöver vara tätt sammankopplat till förslag 6.3.1 i utredningen.

12.2.7 Försöket ska pågå i två år och finansieras genom statsbidrag

Stockholms stad tillstyrker delvis förslaget och gör följande bedömningar. Staden delar bedömningen att försöket ska finansieras genom statsbidrag. En tillräckligt omfattande och rigorös försöksverksamhet bedöms vara nödvändig för att ett bredare införande ska vara träffsäkert.

Stockholms stad anser därför att fokus bör ligga på hur verksamheten kan organisera insatserna och vilka ekonomiska konsekvenser det medför. Staden anser därutöver att en försöksverksamhet behöver pågå längre än två år för att kunna använda kontrollgrupper och avgöra om en viss metod eller insats stärker barns svenskkunskaper och ger effekter även på längre sikt.

Stockholms stad välkomnar att försöksverksamheten ska finansieras genom statsbidrag. Staden ställer sig dock frågande till att förordningen föreslås träda i kraft 1 januari 2029, samtidigt som försöksverksamheten ska påbörjas höstterminen 2028. Ikraftträdandet bör vara minst ett halvår innan försöksverksamheten ska påbörjas, för att möjliggöra planering, ansökan och handläggning av statsbidrag. Förslaget väcker också frågor om vilka krav som kommer att ställas på huvudmän som vill delta i försöksverksamheten, exempelvis krav på verksamhetens strukturella förutsättningar såsom barngruppsstorlek, personaltäthet och personalens utbildningsbakgrund.

Stockholms stad anser därför att försöksverksamheten ska påbörjas höstterminen 2029 i stället för höstterminen 2028. Om försöksverksamheten ska påbörjas höstterminen 2028 anser staden att förordningen i stället bör träda i kraft den 1 januari 2028. Staden anser också att det i god tid före starten av försöksverksamheten behöver tydliggöras vilka krav som kommer att ställas på huvudmän som vill delta, för att möjliggöra en ändamålsenlig planering och ett gott genomförande.

12.2.8 Beslut om statsbidrag för språkstärkande insatser

Stockholms stad tillstyrker förslaget och gör följande bedömningar. I grunden förordar staden generella statsbidrag eftersom särskilda statsbidrag är kortsiktiga och kan vara administrativt betungande, vilket försvårar möjligheten för små huvudmän att ta del av statsbidraget och skapar en ryckighet i verksamhetens finansiering. Eftersom det rör sig om en utpekad försöksverksamhet med ett särskilt syfte välkomnas dock modellen i det här fallet. Statliga stöd är en förutsättning för att kunna genomföra försöksverksamheten. Förutsägbarhet och tydlighet är viktigt för att kunna genomföra verksamheten effektivt.

Stockholms stad anser därför att statsbidraget bör utformas på ett tydligt sätt som inte är administrativt betungande och att Skolverket i god tid innan ansökningstiden har beslutat om vilka språkstärkande insatser som kan prövas inom ramen för försöksverksamheten. Detta för att skapa goda förutsättningar för möjligheten för olika huvudmän att delta och för att förberedelser inför och organisation av försöksverksamheten utformas ändamålsenligt. Staden anser också att förslaget behöver vara tätt sammankopplat till förslag 6.3.1 i utredningen.

12.2.9 Skolverket ska ha övergripande ansvar för försöksverksamheten, men huvudmännen för de enskilda försöken

Stockholms stad tillstyrker förslaget.

12.2.10 En eventuell permanent reglering om särskilda språkstärkande insatser i förskolan för vissa barn

Stockholms stad tillstyrker förslaget och gör följande bedömningar. Det är viktigt att en permanent reglering föregås av en försöksverksamhet och att såväl resultat som organisatoriska och ekonomiska förutsättningar beaktas i det fortsatta arbetet. Den frivillighet som försöksverksamheten bygger på är viktig att bevara vid en eventuell permanent reglering.

Stockholms stad anser därför att en eventuell permanent reglering av de särskilt språkstärkande insatserna bör föregås av en analys av de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna och att staten fullt ut kompenserar kommunerna för de ökade kostnader som en sådan reglering innebär och att finansieringsprincipen efterlevs. Staden anser också att det är av yttersta vikt att förskolan inte blir obligatorisk för vissa barn, och att den frivillighet som försöksverksamheten bygger på därför också bevaras vid en eventuell permanent reglering.

12.3.1 Den uppsökande verksamheten och erbjudande om plats i förskola bör utvärderas, och utökade insatser eventuellt föreslås

Stockholms stad tillstyrker förslaget om en utvärdering och analys av kommunernas insatser på området.

12.3.2 Barns närvaro i förskolan bör följas upp och det närvarofrämjande arbetet utvecklas

Stockholms stad tillstyrker förslaget om att utreda ett nationellt närvarosystem för förskolan och att utvärdera det närvarofrämjande arbetet och gör följande bedömningar. Systemet behöver fungera för olika huvudmän i hela landet och möjliggöra en likvärdig uppföljning.

Stockholms stad anser därför att systemet bör utvecklas i dialog med kommunerna och att utredningen ser över tekniska lösningar för likvärdig mätning utifrån flera perspektiv, däribland förebyggande arbete och verksamhetsplanering. Staden anser också att staten i det här sammanhanget behöver definiera eller ge en tydlig vägledning i vilken närvarograd som anses vara tillräcklig för barns utveckling och beaktar att förskolan inte är en obligatorisk skolform.

12.4 Utökad rätt till avgiftsfri allmän förskola för alla barn

Stockholms stad tillstyrker förslaget och gör följande bedömningar. Staden delar utredningens bedömning om att utökad tid inom allmän förskola möjliggör kostnadsfritt deltagande för fler, vilket kan öka deltagandet och främja en högre närvaro i förskoleverksamheten. Stockholms stad konstaterar att en ökning till 25 avgiftsfria timmar per vecka motsvarar en utökning av tid med 66,7 procent.

Stockholms stad anser därför att staten över tid måste upprätthålla finansieringsprincipen och finansierar reformen fullt ut, genom ökade statsbidrag till kommunerna.

13 Förslag om språkutvecklande stöd i svenska i förskolan

Stockholms stad avstyrker förslaget. Staden anser inte att en obligatorisk språkkartläggning och de förslag som hör till denna ska införas. Vi redogör för skälen under respektive punkt. De yttranden som lämnas avseende förslag 13.2.1 – 13.6 gäller därutöver om regeringen trots allt väljer att gå vidare med förslaget om obligatorisk språkbedömning.

13.2.1 Hemkommunens ansvar

Stockholms stad avstyrker förslaget och gör följande bedömningar. Utredningens förslag som ämnar att stärka kvalitet och likvärdighet samt försöksverksamheten bör utvärderas först, innan obligatoriska språkbedömningar övervägs. Detta för att säkerställa att de insatser som genomförs i förskolan ger en positiv effekt för barnens utveckling men även för att förskoleverksamheten i grunden ska kunna hantera språkutveckling utan parallella system.

Staden konstaterar att utredningen lyfter en möjlighet för hemkommunen att överlämna ansvar att genomföra språkkartläggningen till en annan aktör.

Stockholms stad anser därför att staten inte ska införa krav på att obligatorisk språkkartläggning ska göras. Om förslagen trots allt införs behöver staten förtydliga vilka andra aktörer som hemkommunen föreslås kunna överlämna ansvaret till. Staden anser också att det finns ett behov av att tydliggöra hur förslaget ställer sig i förhållande till socialdepartementets remiss *Identifiering av barn i behov av stöd för att utveckla sina färdigheter i svenska språket (diarienummer S2026/01674)* i vilket även regionen föreslås utvärdera barns språkliga förmåga.

13.2.2 Skolverket ska ta fram ett nationellt kartläggningsmaterial för bedömning av yngre barns språkkunskaper

Stockholms stad avstyrker förslaget och gör följande bedömningar. Det finns redan evidensbaserade och normerande material tillgängliga, exempelvis The New Reynell Developmental Language Scales. Det finns inget behov av att ta fram ett helt nytt kartläggningsmaterial. Staden uppmärksammar också att det finns en otydlighet i förslaget i förhållande till utredningens förslag 13.2.1.

Stockholms stad anser därför att staten, om obligatorisk språkkartläggning trots allt införs, bör utreda och besluta vilket av de redan existerande evidensbaserade kartläggningsmaterialen som ska användas, samt att förslagets skrivelser om huvudmans nyttjande av kartläggningsmaterialet bör ändras till hemkommunens, i enlighet med utredningens förslag 13.2.1.

13.2.3 Hemkommunen ska informera om språkbedömningen

Stockholms stad tillstyrker förslaget, om obligatorisk språkkartläggning trots allt införs.

13.3 Undantag från kravet på obligatorisk språkbedömning

Stockholms stad avstyrker förslaget i dess nuvarande form och gör följande bedömningar. Hemkommunen har inte möjlighet att kontrollera vilka barn som har ett nationellt minoritetsspråk som modersmål och staden ser risker kopplat till hantering av känsliga personuppgifter. Därför är det första undantaget inte genomförbart. Staden ser också en risk att lagtextförslaget kan tolkas som att vårdnadshavare kan begära en språkbedömning.

Stockholms stad anser därför att staten, om obligatorisk språkkartläggning trots allt införs, inte bör gå vidare med det första undantaget. Staden anser också att lagtextförslaget i 12 § d bör omformuleras så att det blir tydligare, exempelvis ”om barnets vårdnadshavare begär *att barnet ska undantas*”. Kommunen anser även att förslagets undantag bör harmoniseras med förslaget 9.4.3.

13.4 Barn som behöver det ska ha rätt till språkutvecklande stöd i förskolan

Stockholms stad tillstyrker i huvudsak förslaget och gör följande bedömningar. Staden delar bedömningen om att plats ska tilldelas vid en förskoleenhet för språkutvecklande stöd om regeringen väljer att införa en obligatorisk språkkartläggning. Stockholms stad gör också bedömningen att insatser behöver sättas in skyndsamt om en språkbedömning skulle visa att det finns ett behov.

Stockholms stad anser därför att staten, om obligatorisk språkkartläggning trots allt införs, behöver justera förslaget på ett sådant sätt att rätten till insats träder i kraft snabbare än ett år efter att språkbedömningen är genomförd, vilket är förslaget i utredningen. Det är av stor vikt för barns utveckling att insatser sätts in skyndsamt, och att förskolor inte ska invänta språkbedömning utan ge barn stöd så snart ett behov uppmärksammas.

13.5 Obligatorisk tilldelning av plats vid en förskoleenhet för språkutvecklande stöd

Stockholms stad tillstyrker i huvudsak förslaget och gör följande bedömningar. Staden motsätter sig ett införande av obligatorisk språkbedömning, men om förslaget trots allt inför är det av vikt att insatser sätts in skyndsamt. Att tilldelningen av en plats sker först ett år efter genomförd språkbedömning är för lång tid och barnets behov har sannolikt förändrats under den tiden.

Stockholms stad anser därför att staten, om obligatorisk språkkartläggning trots allt införs, bör besluta att tilldelningen av plats bör ske från vårterminen det kalenderår barnet fyller fyra.

13.5.1 Hemkommunens ansvar för en senare språkbedömning och tilldelning av plats vid en förskoleenhet för språkutvecklande stöd i svenska

Stockholms stad avstyrker förslaget och hänvisar till yttranden för tidigare förslag rörande införandet av en obligatorisk språkbedömning.

13.6 Eventuella sanktioner vid omotiverad frånvaro

Stockholms stad motsätter sig utredningens bedömning enligt samma motivering som för förslag 12.2.5.

14 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningen konstaterar att förslagen kan genomföras samtidigt, var för sig eller stegvis över tid, beroende på mål och ambitionsnivå.

14.1 Ikraftträdande

Stockholms stad tillstyrker i huvudsak förslaget med reservation för stadens yttranden avseende förslagen 6.3.2, 12.2.7 och 13. Staden understryker vikten av att regleringarna av barngruppers storlek och personaltäthet träder i kraft samtidigt.

Konsekvenser av utredningens förslag

Stockholms stad delar i huvudsak utredningens konsekvensbedömning, men sammantaget är utredningens förslag så pass omfattande att det är svårt att göra en bedömning av vilka konsekvenser förslagen som helhet kommer ha för kommuner och huvudmän. Staden gör dock bedömningen att kommunernas kostnader inte är tillräckligt belysta. Kostnadsberäkningarna är osäkra och bygger delvis på motstridiga antaganden, vilket försvårar bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna.

Stockholms stad saknar även en analys av hur förslagen påverkar lokalkostnaderna. Exempelvis kan regleringen av barngruppernas storlek leda till att fler barn söker sig till kommunala förskolor, i de fall fristående förskolor väljer minska barnantalet snarare än öka

antalet barngrupper, vilket kan öka kommunens kostnader. Staden bedömer också att vissa förslag, såsom språkbedömning av barn, får större organisatoriska konsekvenser i stora kommuner än i mindre.

Stockholms stad förutsätter att kommunerna kompenseras fullt ut för de kostnader som uppstår när staten höjer kraven på verksamheten. Staden anser, i likhet med yttrandet från Anna Tornberg, SKR (s. 425 i betänkandet), att kommunerna behöver kompenseras fullt ut för kostnader som uppstår när staten inför nya krav, i enlighet med finansieringsprincipen. Stockholms stad anser också att utredningens kostnadsberäkningar bygger på osäkra antaganden. Beräkningarna utgår dels från att kommunerna före reformens införande inte fullt ut har anpassat personaltätheten till minskande barnkullar, dels från att kommunerna efter 2030 kan genomföra effektiviseringar och omfördela resurser i betydande omfattning. Den här typen av antaganden riskerar att leda till att reformens kostnader underskattas och att den statliga finansieringen blir otillräcklig. Regeringen bedöms därför behöva ett tydligare beräkningsunderlag som visar att antagandena är realistiska att genomföra i praktiken.

15.10.2 Förslag på finansiering

Stockholms stad avstyrker förslaget till finansiering och gör följande bedömningar. Utredningens förslag om att avskaffa flerbarnstillägget inom barnbidraget och att sänka ersättningsnivån i föräldraförsäkringen från 80 till 67 procent för att finansiera reformerna i förskolan riskerar att slå hårt mot hushåll som redan har små ekonomiska marginaler och innebär att fler barn riskerar att växa upp i ekonomisk utsatthet. Förslaget innebär att de barn som de föreslagna förstärkningarna inom förskolan skulle gynna mest samtidigt riskerar att få sämre förutsättningar i sin vardag. Det är av stor vikt att reformerna långsiktigt finansieras fullt ut från staten, men det är också av vikt att ansvaret inte vältras över på barnfamiljers privatekonomi.

Stockholms stad anser därför att regeringen bör fatta beslut om en långsiktig och fullt täckande finansiering av förslagen som inte bygger på en försämring av de ekonomiska förutsättningarna för barnfamiljer eller nedskärningar i välfärdssystemet.

Författningsförslag, s. 54

Stockholms stad vill lyfta förslaget till förordning om statsbidrag 23 § ”*Andra beslut än beslut enligt 20 § får inte överklagas*.” och framföra att det vore tydligare att, på samma sätt som i nu gällande skolförordning, i stället ha följande skrivning: *Övriga beslut enligt*

denna förordning får endast överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725).

Övriga kommentarer

Stockholms stad välkomnar att utredningen har lyft kvalitet i förskolan som avgörande och understryker vikten av att regleringarna av barngruppens storlek och personaltäthet behöver träda i kraft samtidigt. Utredningens förslag är omfattande och kommer att ha stor påverkan på förskoleverksamheten hos kommunerna, varför det anses viktigt att förstå effekten av de olika förslagen och av helheten. Konsekvensutredningen, som ska bedöma en omfattande mängd förslag i relation till varandra, är svår att förstå i sin helhet.

Staden bedömer att de kvalitetshöjande förslagen är mest angelägna i ett första läge, för att utvärdering ska kunna göras av förskolans grundläggande möjlighet till språkutveckling för samtliga barn. Därefter anses det kunna bedömas om särskilt stärkande insatser är nödvändiga och vilken effekt de kan få. Förskolans utbildning ska redan idag säkerställa rätt stöd utifrån varje barns behov och Stockholms stad ser att en samsyn av kvalitet i förskolan kan stärka dess verksamhet för varje barn. Staden anser likt SKR att kommunerna måste kompenseras fullt ut för de kostnader som uppstår när staten höjer kraven och anser att nuvarande kostnadsberäkningar behöver göras säkrare.

Stockholms stad vill tydliggöra att vi avstyrker förslaget om att hemkommunen ska ansvara för att genomföra språkbedömning av barn, förslag 13.2.1 och att de yttranden som lämnas avseende förslag 13.2.2 – 13.6 gäller om regeringen trots allt väljer att gå vidare med förslaget om obligatorisk språkbedömning.

Staden anser att det är av yttersta vikt att förskolan inte blir obligatorisk för vissa barn och att det därför är välkommet att utredningen inte föreslog en obligatorisk språkförskola för vissa barn. Stockholms stad befarar att tvång som metod i det här sammanhanget kan vara kontraproduktivt och skada förtroendet för utbildningssystemet och det allmänna. Staden anser att sänkta trösklar, förtroendebyggande insatser, uppsökande insatser, satsningar på förskolan och en hög andel medarbetare med relevant utbildning är betydligt bättre verktyg för att öka delaktigheten i förskolan och främja barnens språkliga utveckling.

Stockholm som ovan

Emilia Bjuggren

Kommunstyrelsens ordförande