

Utbildningsdepartementet

103 33 Stockholm

U2026/01238

Yttrande över SOU 2026:37 - *Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola*

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

Kommunals övergripande synpunkter på utredningen

Kommunal tillstyrker i huvudsak utredningens förslag och välkomnar betänkandets ambition att stärka förskolans kvalitet och likvärdighet.

Förskolan är en central del av välfärden. Alla barn ska ha rätt till en trygg, likvärdig och utvecklande verksamhet av hög kvalitet. För att det ska vara möjligt behöver förskolans förutsättningar förbättras. Flera av utredningens förslag skulle innebära viktiga steg i rätt riktning.

Kommunals medlemsundersökning visar att 46 procent av barnskötarna anser att bemanningen är så låg att den innebär en risk för barnen dagligen eller minst en gång i veckan. Det är oacceptabelt. Det innebär inte bara en risk för barnen, utan visar också att arbetsmiljön för personalen inte är hållbar.

Kommunal vill särskilt betona att flera av utredningens förslag behöver genomföras tillsammans för att få avsedd effekt. Reglerade barngrupper, reglerad personaltäthet, stärkt kompetensförsörjning och tillräcklig finansiering hänger nära samman. Om enbart vissa delar genomförs finns en risk att reformerna inte leder till verkliga förbättringar i verksamheten.

Förskolan är en del av utbildningssystemet och staten har ett ansvar för att säkerställa likvärdighet och kvalitet i hela landet. Det kommunala självstyret innebär att kommunerna har ett betydande ansvar för hur verksamheten organiseras och bedrivs lokalt, men det innebär inte att staten saknar möjlighet eller ansvar att ange nationella minimikrav när barns rättigheter, arbetsmiljö och utbildningens kvalitet står på spel.

Reglering av personaltäthet och barngruppers storlek bör därför inte betraktas som ett hot mot det kommunala självstyret. Snarare handlar det om att skapa tydliga och gemensamma ramar för vad som krävs för att förskolan ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt skollag och läroplan. Kommunerna kommer även med sådana regleringar att ha ett omfattande utrymme att besluta om organisation, bemanningens fördelning, arbetssätt, lokalanvändning och andra lokala prioriteringar.

Kommunal menar därför att nationella regler om barngruppsstorlek och personaltäthet bör ses som en nödvändig ram för att garantera barns rätt till en trygg och utvecklande förskola. Den

bör förstås ses som ett uttryck för statens ansvar att garantera att alla barn, oavsett var i landet de bor, möter en förskola med tillräckliga förutsättningar att erbjuda trygghet, omsorg, lärande och utveckling. Kommunal anser att de föreslagna reglerna är motiverade. De syftar till att tydliggöra de grundläggande förutsättningar som krävs för att förskolan ska kunna leva upp till sitt uppdrag. Det är inte detaljstyrning för sakens skull.

I det marknadssystem som råder inom förskolan och skolan blir det ännu viktigare att tydligt reglera verksamheten och försöka säkerställa att offentliga resurser används till det de är avsedda för. När kommuner gör satsningar på förskolan ska dessa medel komma barnen, personalen och verksamheten till del. Om ökade kommunala anslag i stället riskerar att omvandlas till högre vinster för enskilda aktörer är det ett grundläggande systemfel som måste åtgärdas.

Dagens system riskerar att skapa felaktiga incitament. Om kommuner vet att satsningar på höjd kvalitet även måste kompensera fristående huvudmän, utan tillräckliga garantier för att pengarna faktiskt används till verksamhetsutveckling, kan det leda till att kommuner avstår från nödvändiga investeringar. Det innebär i praktiken att barn i både kommunala och fristående verksamheter kan drabbas av ett system där ekonomiska hänsyn väger tyngre än kvalitet, likvärdighet och barnens behov.

Det är inte rimligt att kommunala beslut om förstärkningar av förskolan ska kunna leda till ökade vinstmarginaler i stället för fler anställda eller bättre pedagogiska förutsättningar. Därför behövs skarpare reglering som leder till högre kvalitet i verksamheten, även om det inte löser det grundläggande problemet med marknadssystemet i välfärden.

Kommunals synpunkter på utredningens förslag

6.3.2 En statlig strategi för förskolans framtida kompetensförsörjning

Kommunal tillstyrker förslaget om att tillsätta en statlig utredning med uppdrag att analysera och föreslå en långsiktig och hållbar strategi för att säkra kompetensförsörjningen i förskolan. Det är dock avgörande att arbetet påbörjas skyndsamt så att nödvändiga åtgärder kan genomföras. Det finns redan omfattande kunskap om verksamhetens utmaningar, och de förbättringar som krävs kan inte skjutas på framtiden.

Kommunal vill understryka att en sådan utredning måste omfatta hela personalgruppen i förskolan: förskollärare, barnskötare och det som utredningen benämner som övrig personal. Barnskötare och förskollärare arbetar tillsammans och har ett gemensamt ansvar för barns omsorg, utveckling och lärande. Barnskötarnas särskilda kompetens inom omsorg kompletterar förskollärarnas pedagogiska kompetens och bidrar till en helhet i verksamheten. Därför går det inte att analysera yrkeskategorierna var för sig. En hållbar strategi för kompetensförsörjningen måste utgå från hela arbetslaget och från de faktiska behov som finns i förskolans vardag.

Kommunal vill också betona utredningens slutsats om att utbildningen till barnskötare behöver bli mer enhetlig. Personalens utbildningsnivå har minskat över tid, särskilt bland barnskötare där nästan 42 procent saknar examen från relevant utbildning. Samtidigt är det viktigt att framhålla att många i denna grupp ändå har viss pedagogisk utbildning, inte minst genom yrkespaket från Komvux. Problemet är därför inte enbart att utbildning saknas, utan också att dagens utbildningsvägar behöver bli tydligare, mer likvärdiga och erkännas på ett sätt som bättre motsvarar verksamhetens behov.

Kommunal anser att all personal som arbetar med barn i förskolan bör ha antingen barnskötarutbildning eller förskollärarytbildning. Det är allvarligt att en så stor andel av personalen i dag saknar examen från relevant utbildning, eftersom forskning visar att

personalens utbildningsnivå har stor betydelse för både likvärdigheten och kvaliteten i förskolan. Därför behövs en tydligare reglering av vilken utbildning och kompetens som ska krävas för barnskötare.

En viktig del i detta är att yrkespaketen inom Komvux ses över och utvecklas så att de kan utgöra en fullgod barnskötarutbildning. En sådan förändring skulle både stärka kompetensförsörjningen och bidra till att den utbildning många barnskötare faktiskt har synliggörs och räknas på ett mer rättvisande sätt, även i statistiken.

7 Barngruppsstorlekar och personaltäthet

Utredningen föreslår att högsta antal barn i en barngrupp ska regleras, att en miniminivå för personaltäthet ska införas och att begreppet barngrupp ska definieras i skollagen.

En barngrupp ska utgöra den varaktigt sammansatta grupp av barn inom förskoleenheten, där barnet har sin grundtillhörighet, vilket innebär den grupp där barnet regelbundet vistas under huvuddelen av dagen tillsammans med i huvudsak samma barn och personal.

Varje barngrupp ska bestå av högst

- 12 barn för barngrupper med barn i åldern 1–2 år,
- 15 barn för barngrupper med barn i åldern 3–5 år, eller
- 12 barn för barngrupper med barn i åldern 1–5 år.

Undantag från gruppstorlekarna får endast göras kortare stunder under dagen eller om det finns synnerliga skäl med hänsyn till barnets bästa.

På en förskoleenhet ska personaltätheten per heltidsanställd personal i barngrupp som lägst vara

- fyra barn i åldern 1–2 år,
- fem barn i åldern 3–5 år, eller
- fyra barn i åldern 1–5 år (åldersblandad grupp).

Utredningen föreslår att undantag får endast göras kortare stunder under dagen eller om det finns synnerliga skäl med hänsyn till barnets bästa. Vid beräkning av personaltäthet ska endast personal med utbildning för att arbeta med barn inkluderas.

Kommunal tillstyrker samtliga förslag i kapitel 7 men det är av yttersta vikt att båda regleringarna genomförs tillsammans. Att enbart gå vidare med förslaget om barngruppers storlek skulle sannolikt innebära att det inte blir någon förbättring för verksamheten.

En lagstadgad definition av vad en barngrupp är skulle göra det svårare att manipulera statistiken. Det kommer dock fortfarande finnas risk att man inte lever upp till syftet med reformen genom andra förändringar i verksamheten. Detta eftersom det då bland annat går att dra ner på antalet personal i barngruppen för att på så sätt se till att barngrupperna har rätt storlek. Det är därför avgörande att personaltätheten regleras tillsammans med regler kring barngruppens storlek.

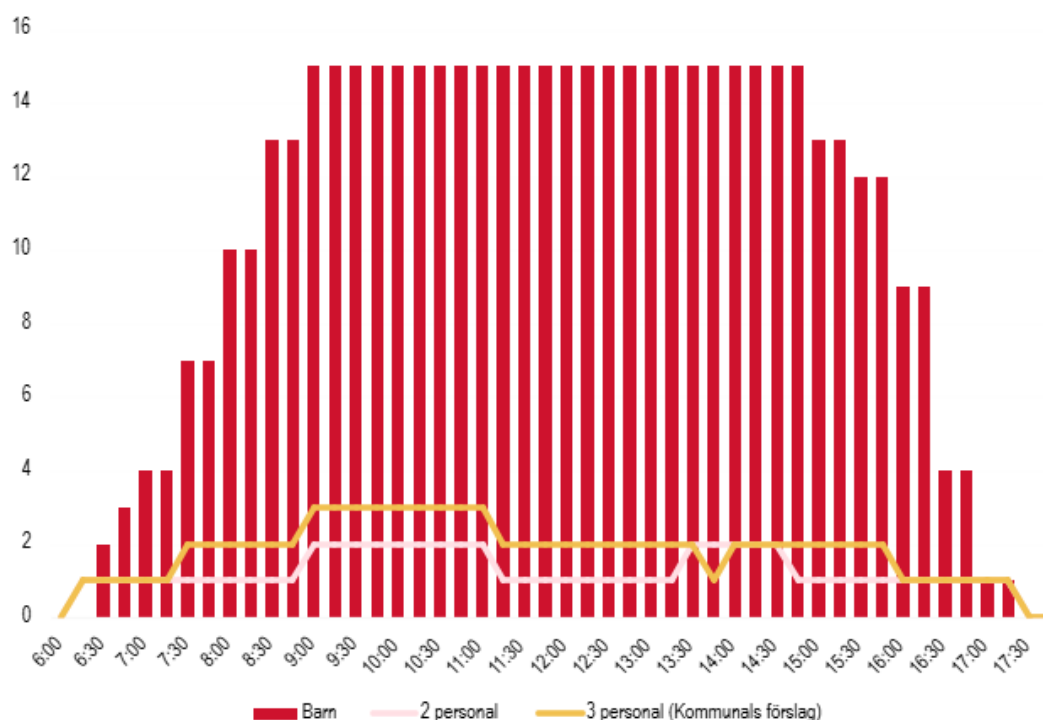
Det är också viktigt att regleringarna beräknas per förskoleenhet. Inom ramen för detta är det upp till rektor och/eller annan ansvarig att fördela personal efter barnens och verksamhetens behov. Detta skapar en bottenplatta för antalet helårsanställda som krävs, men lämnar till rektor att leda och fördela arbetet utifrån verksamhetens aktuella behov.

7.5.1 En miniminivå av antalet personal per barn ska införas

Kommunal tillstyrker utredningens förslag men vi anser att det vore bättre med tre barn i åldern 1-2 per personal istället för fyra barn. Utredningens förslag skulle innebära en förbättring för en majoritet av förskolorna och arbetsmiljön för personalen, men det innebär fortfarande svårigheter under stora delar av dagen. I dag anser 39 procent av barnskötare att de har svårt att ta längre raster och 63 procent att de har svårt att hinna med ens toalettbesök. Det är inte hållbart, varken för personalen eller för barnen. Kommunal vill därför understryka att regleringen ska ses som en miniminivå och att det i många barngrupper kommer finnas behov av en högre personaltäthet.

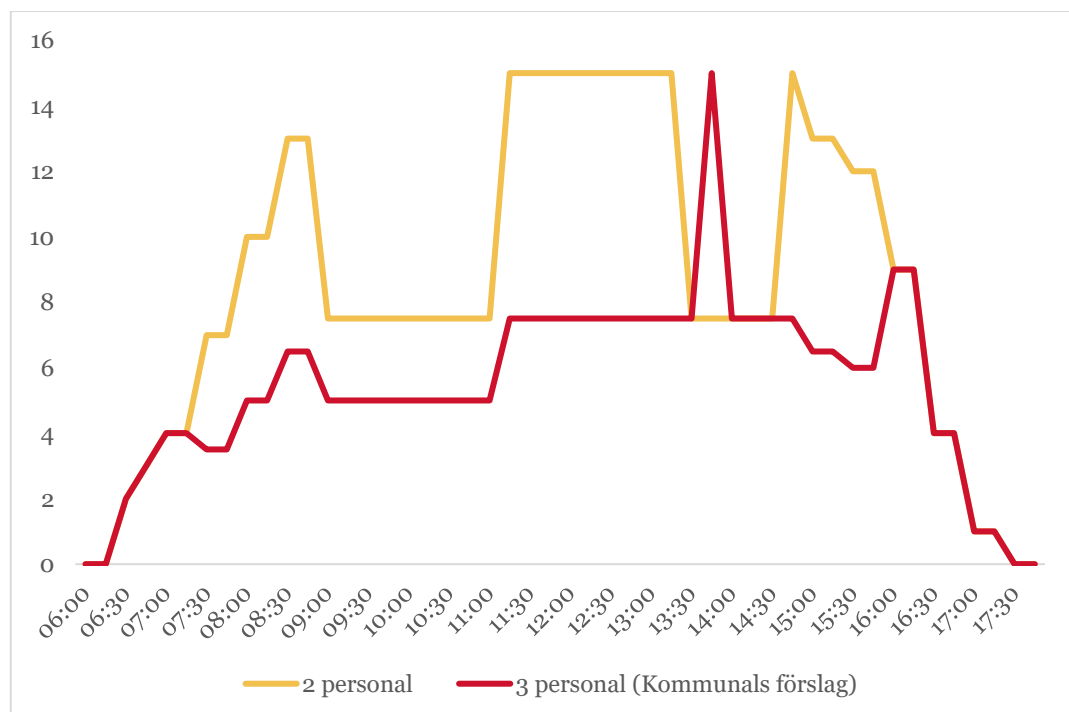
Personaltätheten måste, precis som utredningen också påpekar, sättas i relation till barnens vistelsetider i förskolan. Bemanningen måste planeras utifrån barnens schemalagda vistelsetider men även personalens faktiska närvaro i barngruppen och utifrån anställdas möjlighet till heltidsanställningar. Detta för att säkerställa att kvaliteten håller över hela förskoledagen och att resurserna inte utarmas när vistelsetiderna ökar. I diagram 1 och 2 nedan visar vi hur personaltätheten i en fiktiv barngrupp ser ut under en dag. Beräkningarna är från Kommunals rapport *Fler barnskötare för en tryggare framtid* men med en förändring. Sedan beräkningarna gjordes har riksdagen röstat igenom propositionen *Tid för undervisningsuppdraget* vilket innebär att förskollärares planeringstid ökar från cirka 30 minuter om dagen till 5 timmar i veckan. Vi har därför uppdaterat beräkningarna så att förskollärarnas planeringstid är 1 timme om dagen.

Diagram 1: Barngrupp med 15 barn i åldern 4-5 år med 2 respektive 3 personal



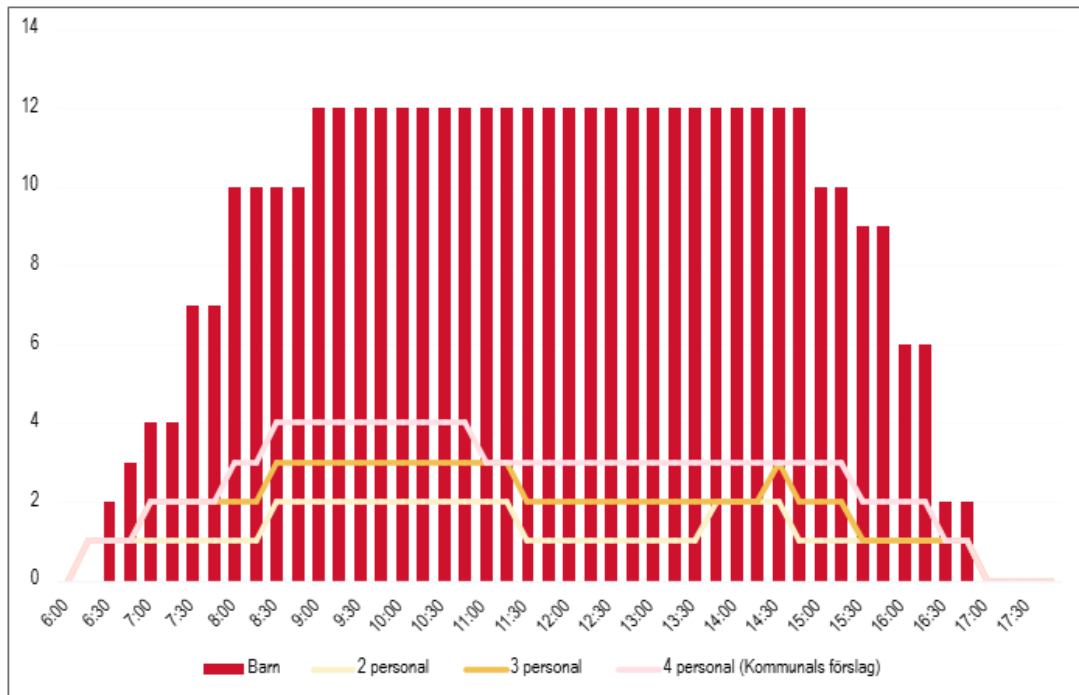
Källa: Egna beräkningar med inspiration från Tomas Brusbergs diagram i tankesmedjan Balans.

Diagram 2: Antal barn per personal med en barngrupp på 15 barn i åldern 4-5 år med 2 respektive 3 personal



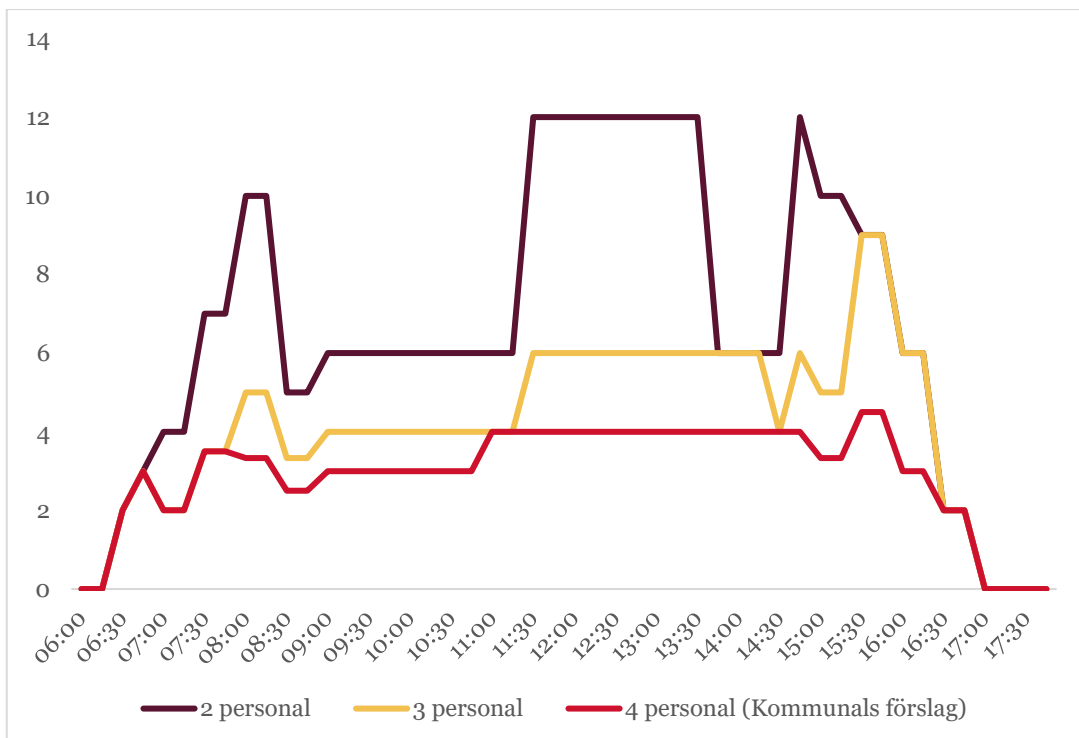
Källa: Egna beräkningar med inspiration från Tomas Brusbergs diagram i tankesmedjan Balans.

Diagram 3: Barngrupp med 12 barn i åldern 1-3 år med 2, respektive 3 och 4 personal



Källa: Egna beräkningar med inspiration från Tomas Brusbergs diagram i tankesmedjan Balans.

Diagram 4: Antal barn per personal med en barngrupp på 12 barn i åldern 1-3 år med 2, respektive 3 och 4 personal



Källa: Egna beräkningar med inspiration från Tomas Brusbergs diagram i tankesmedjan Balans.

Diagrammen visar att det endast är full bemanning i barngruppen under en begränsad del av dagen, även med Kommunals förslag. Även om det hade gått att förbättra förutsättningarna ännu mer så skulle Kommunals föreslagna bemanning förbättra förutsättningarna för pedagogisk verksamhet under större del av dagen, framför allt i och med att den utökade planeringstiden innebär att det är en lägre bemanning i barngruppen ännu större del av dagen än vad utredningen utgick ifrån. Vid en lägre bemanning uppstår mycket utsatta situationer. I diagram två och fyra framgår det att med utredningens förslag så är det fortfarande stora delar av dagen då det är ett stort antal barn per personal. Kommunals förslag skulle förbättra förutsättningarna och möjliggöra för bättre personaltäthet under längre tid under dagen.

Det är också viktigt att förslaget om personaltätheten knyts till utbildad personal, precis som utredningen föreslår. Det är avgörande för att regleringen ska ge effekt på förskolans kvalitet och motverka risken att huvudmän sätter i system att anställa utbildad personal. Kommunal anser att all personal som arbetar med barn i förskolan bör ha antingen en barnskötarutbildning eller en förskollärarytbildning.

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

Kommunal tillstyrker förslaget om att huvudmannen ska arbeta för att personal som arbetar i barngrupp har tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna stimulera barnens språkutveckling i svenska.

För medarbetarna i förskolan handlar språk inte bara om att själva kunna kommunicera utan också om att kunna lära ut språket. Det krävs en barnskötarutbildning för att kunna uppfylla kraven som ställs i läroplanen. Språksatsningar bör därför vara en del av en generell utbildningssatsning, ett barnskötarlyft. Utredningen resonerar om att vilka åtgärder en huvudman behöver vidta för att uppfylla kravet måste få variera utifrån lokala förutsättningar och behov. Kommunal instämmer men vill samtidigt lyfta att det är viktigt att personalen får stöd och realistiska förutsättningar att nå upp till språkraven. Det kräver att det finns vissa givna regler för huvudmannen att leva upp till. De åtgärder huvudmannen vidtar bör till exempel, som utredningen nämner, ske under arbetstid. Lämplig myndighet bör också ges i uppdrag att ta fram stöd till huvudmännen hur de kan arbeta utifrån språkravet. Det skulle ge huvudmännen en vägledning och bättre förutsättningar att tillämpa åtgärder som faktiskt fungerar.

8.9.5 Skolverket ska ta fram ett kartläggningsmaterial

Kommunal instämmer i utredningens förslag om att ge Skolverket i uppdrag att ta fram kartläggningsmaterial som huvudmännen ska använda. Utredningen skriver att kartläggningen ska omfatta all personal som arbetar i barngrupp men att det är upp till varje enskild huvudman att avgöra vilken personal eller vilka personalgrupper som ska prioriteras.

Vi menar att det är viktigt att all personal verkligen inkluderas i kartläggningen och att alla som behöver nås av åtgärder också gör det, oavsett yrkesgrupp. Detta så att det inte skapas ett A- och B-lag.

10.6.2 Det behövs särskilda språkstärkande arbetssätt i svenska

Kommunal tillstyrker förslaget.

Kommunal vill samtidigt understryka att förslaget kräver satsningar på personalens kompetens. Om särskilda språkstärkande arbetssätt ska införas behöver personalen ges rätt förutsättningar att arbeta med dem. Det kräver både utbildning, tid och tillräcklig bemanning.

Kommunal anser därför att ett barnskötarlyft bör genomföras, med inspiration från den statliga satsningen äldreomsorgslyftet som har funnits sedan 2021. Ett sådant lyft skulle bidra till att stärka barnskötarnas kompetens och därmed förskolans kvalitet och likvärdighet.

10.6.3 En obligatorisk förskola för vissa barn förutsätter en likvärdig förskola av god kvalitet för alla barn

Kommunal uttalar sig inte om förslaget om obligatorisk förskola i sig. Vi vill dock understryka utredningens slutsats om att förskolan idag inte är likvärdig och att det är viktigt att detta åtgärdas så att alla förskolor bedriver utbildning av god kvalitet samt kan tillgodose alla barns behov av stimulans och utbildning.

12.2.6 De språkstärkande insatserna

Kommunal tillstyrker utredningens förslag om att Skolverket bör få i uppdrag att identifiera vilka språkstärkande insatser som kan provas inom ramen för försöksverksamheten. Kommunal vill understryka vikten av att barnskötare också inkluderas i arbetet. Utredningen resonerar kring att insatserna i regel ska kunna bedrivas inom den reguljära förskolan men att det finns förskolor där personalens kompetens kan behöva stärkas. Vi instämmer i detta och vill understryka vikten av att satsningar på personalen kompetens också genomförs.

Vi anser att förslaget om att eventuellt införa ambulerande lärarteam med särskild kompetens inom arbetssätt för att gynna barns språkutveckling är ett dåligt förslag. Vi menar att det är kunskaper alla som arbetar inom förskolan bör ha och att det därför bör prioriteras att satsa på ett utbildningslyft istället samt se över vad som krävs i utbildningarna.

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

Kommunal tillstyrker förslaget om att utreda och ta fram ett system som gör det möjligt att följa upp barns närvaro i förskolan på nationell nivå.

Det är viktigt av flera skäl. Ett sådant system kan bidra till bättre kunskap om barns deltagande i förskolan och ge bättre förutsättningar att utveckla det närvarofrämjande arbetet. Det är också ett viktigt verktyg för att följa upp regleringar av barngruppsstorlek och personaltäthet samt personalens arbetsmiljö.

12.4 Utökad rätt till avgiftsfri allmän förskola för alla barn

Kommunal tillstyrker förslaget om att utöka den allmänna förskolan till 25 avgiftsfria timmar per vecka (875 timmar per år).

För att reformen ska kunna genomföras på ett hållbart sätt krävs dock att förskolan får rätt förutsättningar. Utredningens förslag om nationella regleringar av både personaltäthet och barngruppsstorlek samt tillräcklig finansiering måste genomföras innan den allmänna förskolan utvidgas.

Förskolan är redan i dag hårt pressad och många anställda har en ohållbar arbetssituation. 60 procent av barnskötarna anser att bemanningen sällan eller aldrig är tillräcklig. 33 procent av deltidsarbetande barnskötare anger att de jobbar deltid för att arbetet är för fysiskt eller psykiskt påfrestande. Om förutsättningarna inte förbättras riskerar en utökning av den avgiftsfria allmänna förskolan att öka belastningen ytterligare. Reformen måste därför kombineras med åtgärder som stärker kvaliteten, bemanningen och arbetsmiljön.

14.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att reglerna ska börja gälla först relativt långt fram i tiden. Kommunal har förståelse för att vissa av förslagen innebär förändringar som kan ta tid att genomföra. Samtidigt vill Kommunal betona att arbetet behöver påbörjas så snart som möjligt.

Det är viktigt både för att förskolan behöver bättre förutsättningar redan nu och för att verksamheterna ska vara väl förberedda när reglerna väl träder i kraft. Genom att starta arbetet i god tid minskar risken för att huvudmän och verksamheter behöver börja från noll och därmed stå handfallna när de nya kraven börjar gälla.

15.10.2 Förslag på finansiering

Kommunal avstyrker utredningens förslag om att avskaffa flerbarnstillägget inom barnbidraget och att sänka ersättningsnivån i föräldraförsäkringen från 80 till 67 procent i syfte att finansiera utredningens förslag.

Kommunal delar uppfattningen att förskolan behöver långsiktiga och tillräckliga resurser. Förskolan är en central del av välfärden, både för barns utveckling och lärande och för vårdnadshavares möjlighet att arbeta. Det är därför angeläget att reformer som stärker förskolans kvalitet, likvärdighet och arbetsvillkor ges en stabil finansiering. Kommunal anser dock inte att sådana satsningar bör finansieras genom försämringar i andra delar av den ekonomiska familjepolitiken.

För det första är det tveksamt om barnbidraget och föräldraförsäkringen kan betraktas som närliggande områden med sådan direkt anknytning till förskolan att de bör användas som finansieringskälla för reformer inom förskoleområdet. Barnbidraget och föräldraförsäkringen fyller egna, viktiga funktioner i välfärdssystemet. Barnbidraget bidrar till att stärka barnfamiljers ekonomi och minska de ekonomiska skillnaderna mellan hushåll med och utan barn. Flerbarnstillägget har särskild betydelse för familjer med flera barn, där de samlade försörjningskostnaderna är högre. Föräldraförsäkringen möjliggör för föräldrar att vara hemma med sina barn under den första tiden i livet och utgör en grundläggande del av tryggheten för barnfamiljer.

För det andra riskerar de föreslagna finansieringsåtgärderna att slå hårt mot hushåll som redan har begränsade ekonomiska marginaler. En sänkning av ersättningsnivån i föräldraförsäkringen innebär en direkt försämring av inkomsten under en period då många familjer är ekonomiskt sårbara. Ett avskaffat flerbarnstillägg skulle särskilt påverka större familjer, där kostnader för exempelvis mat, kläder, boende och fritidsaktiviteter redan är betydande. För Kommunal är det centralt att välfärdsreformer inte utformas på ett sätt som ökar den ekonomiska utsattheten för barnfamiljer.

För det tredje anser Kommunal att en satsning på förskolan inte bör ställas mot familjers ekonomiska trygghet. Förskolan och den ekonomiska familjepolitiken är båda viktiga delar av ett sammanhållet välfärdssystem. De kompletterar varandra och bidrar på olika sätt till barns jämlika uppväxtvillkor, föräldrars möjlighet att förena arbete och familjeliv samt ett högt arbetskraftsdeltagande. Att finansiera förstärkningar i förskolan genom försämringar i barnbidraget eller föräldraförsäkringen riskerar därför att försvaga helheten i familjepolitiken.

Just nu minskar barnkullarna, vilket ger ett viktigt tillfälle att stärka förskolan. I många kommuner leder den demografiska utvecklingen i stället till nedskärningar. Kommunal menar att de minskade barnkullarna bör användas för att ge verksamheten bättre förutsättningar, exempelvis genom mindre barngrupper och högre personaltäthet vilket blir lättare att

genomföra med mindre barnkullar. Att stänga förskolor är dessutom ett kortsiktigt svar på en tillfällig utveckling. Enligt SCB väntas trenden vända 2030. Om förskolor läggs ned under flera år riskerar det att bli både svårt och kostsamt att bygga upp verksamheten igen, särskilt till de nivåer som egentligen behövs redan i dag.

Kommunal anser i stället att nödvändiga satsningar på förskolan bör finansieras inom ramen för generella och långsiktigt hållbara välfärdssatsningar. Staten har ett ansvar att säkerställa att kommunerna ges tillräckliga ekonomiska förutsättningar för att kunna erbjuda en förskola av hög kvalitet, med god bemanning, rimliga barngrupper och trygga arbetsvillkor för personalen. Det ansvaret bör inte vältras över på barnfamiljer genom försämrade ekonomiska villkor.

Tillstyrker utan kommentar

Kommunal tillstyrker följande förslag utan ytterligare kommentarer:

- 6.3.1 Tydliggörande och vägledning avseende vad som är likvärdighet i förskolan
- 6.3.3 Stärkt tillsyn utifrån ett likvärdighetsperspektiv
- 7.4.1 Högsta antal barn i en barngrupp i förskolan ska regleras
- 8.9.4 Föreskrifter om vilken nivå av svenska som ska krävas ska tas fram
- 9.4.2 En upplysningsbestämmelse som hänvisar till språklagen
- 9.4.3 Särskilt om förskolan
- 10.6.1 De alternativa åtgärderna till ett obligatorium bör utvecklas vidare
- 12.2 En försöksverksamhet med språkstärkande insatser för vissa barn i förskolan
 - 12.2.2 Försöksverksamheten ska regleras genom författning
 - 12.2.3 Målgruppen för de språkstärkande insatserna ska definieras genom befintlig reglering
 - 12.2.4 Huvudmannen ska erbjuda språkstärkande insatser om 25 timmar per vecka
 - 12.2.7 Försöket ska pågå i två år och finansieras genom statsbidrag
 - 12.2.8 Beslut om statsbidrag för språkstärkande insatser
 - 12.2.9 Skolverket ska ha övergripande ansvar för försöksverksamheten, men huvudmännen för de enskilda försöken
 - 12.2.10 En eventuell permanent reglering om särskilda språkstärkande insatser i förskolan för vissa barn
- 12.3.1 Den uppsökande verksamheten och erbjudande om plats i förskola bör utvärderas, och utökade insatser eventuellt föreslås

Vänliga hälsningar

Kommunal

Malin Ragnegård
Förbundsordförande

Ellinor Alvesson
Utredare