

Avdelningen för socialtjänst, utbildning och arbetsmarknad
Anna Tornberg

Utbildningsdepartementet

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

SKR tillstyrker:

- förslaget om ett stödmaterial om kvalitet i förskolan.
- förslaget om att ta fram en statlig strategi för förskolans framtida kompetensförsörjning med medskick.
- förslaget att huvudmannen ska ansvara för att personalen har tillräckliga språkkunskaper, men understryker vikten av att förslaget är finansierat och att staten underlättar förutsättningarna för fortbildningsinsatser.
- förslagen om att regeringen får meddela föreskrifter om personalens språkkunskaper samt att Skolverket ska ta fram ett kartläggningsmaterial.
- förslagen om en upplysningsbestämmelse om att språklagen gäller för utbildning inom skolväsendet.
- förslaget om en bestämmelse som anger att förskolan ska lägga särskild vikt vid att barn ges förutsättningar att lära sig, utveckla och använda svenska.
- förslagen om en försöksverksamhet med språkstärkande insatser, med vissa medskick.
- förslaget om att utvärdera och analysera den uppsökande verksamheten och erbjuda plats för språkutveckling i svenska, med vissa medskick.
- förslaget om att utreda system för uppföljning av närvaro och utvärdera det närvarofrämjande arbetet.

- förslaget om att utöka den allmänna förskolan till fler timmar.

SKR avstyrker:

- den föreslagna utformningen av regleringar av gruppstorlek och personaltäthet, men har medskick till en fortsatt utredning av regleringar av personal- och förskollärartäthet inom ramen för arbetet med en statlig kompetensförsörjningsstrategi.

Övrigt:

- SKR är tveksam till förslaget om obligatorisk språkbedömning i svenska.
- SKR anser att en utformning av en eventuell kommande lagstiftning om obligatorisk tilldelning av plats med språkutvecklande stöd bör avvakta dels den föreslagna utvärderingen av den nuvarande lagstiftningen om uppsökande verksamheten, dels den föreslagna försöksverksamheten.
- SKR är positiv till en satsning på att stärka forskning inom förskolans område men avstår från att ha synpunkter om vilken myndighet eller aktör som bör samordna detta.
- SKR vill särskilt peka på behovet av full finansiering av förslagen, samt behovet av fortsatt konsekvensutredning av förslagen om regleringar av personals omfattning, utbildning och språkkunskaper.

Allmänna synpunkter

SKR delar utredarens bild att likvärdighet är förskolans största utmaning. Barns olika uppväxtvillkor, behov och förutsättningar, olika lokala behov och förutsättningar och den kraftigt varierande tillgången till förskollärare är faktorer som bidrar till en bristande likvärdighet.

Goda strukturella förhållanden – såsom små barngrupper, god personaltäthet samt personal med rätt kompetens och utbildning – är viktiga förutsättningar för kvalitet. Samtidigt riskerar alltför detaljerade regleringar att försvåra förskolans största likvärdighetsutmaning – det kompensatoriska uppdraget.

Det är sedan länge etablerat att insatser som prioriterar de mest sårbara grupperna ger störst effekt för såväl individ som samhällsekonomi. SKR

vill betona att om utredningens förslag genomförs skulle det vara en av de mest kostsamma utbildningspolitiska reformerna någonsin. SKR välkomnar en omfattande satsning på förskolan, men ser också att ett stort ansvar vilar på såväl regering och riksdag, och i förlängningen huvudmännen, att använda dessa medel på det sätt som bäst möter förskolans – och välfärdens – behov.

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

Utredningen föreslår att Skolforskningsinstitutet ska ges i uppdrag att under minst fem år samordna, utlysa och finansiera tvärsektoriell forskning om svensk förskola.

SKR är positiv till en satsning på att stärka forskning inom förskolans område, inklusive tvärsektoriell forskning. Om förskolans verksamhet ska kunna vila på vetenskaplig grund är det av stor vikt att forskningen besvarar de pedagogiska och didaktiska frågor som professionen ställer och har behov av svar på. Inom ramen för en satsning på tvärsektoriell forskning är det därför viktigt att praktisknära ansatser prioriteras och får en långsiktig finansiering.

SKR noterar att utredningen även har övervägt att föreslå ett nationellt forskningscentrum. SKR har ingen synpunkt på vilken myndighet eller aktör som är bäst lämpad för det uppdrag som utredningen föreslår.

De forskningsmiljöer som idag har en etablerad samverkan med verksamheterna behöver involveras i en kommande satsning, oavsett var den får sin hemvist. Det är också avgörande att den forskning som initieras och finansieras sprids och kommer verksamheterna till del.

Utredningen föreslår att Skolverket ska ges i uppdrag att i samråd med bland annat forskare, professionsföreträdare ta fram ett stödmaterial för huvudmän, rektorer och förskollärare om god kvalitet i förskolan.

SKR tillstyrker förslaget om ett stödmaterial för likvärdighet och god kvalitet och är enig med utredningen om att särskilt fokus bör läggas på hur förskolor kan arbeta för att stärka utbildningens kvalitet för barn som har sämre socioekonomiska förutsättningar eller särskilda behov.

SKR ser positivt på att materialet beskriver vad som kännetecknar kvalitet och hur den kan utvecklas, upprätthållas och mätas. Detta kan bidra till samsyn om förskolans roll och uppdrag. Det behövs bland annat tydliga och robusta nationella kvalitetsindikatorer – utöver struktur- och

volymmått – för att bättre kunna följa och jämföra förskolans kvalitet, likvärdighet och måluppfyllelse.

SKR vill också poängtera att konkreta stödmaterial kan göra störst nytta där kompetens och utbildningsnivå är lägre. Här kan finnas behov av ett differentierat stöd med olika målgrupper.

6.3.2 En statlig strategi för förskolans framtida kompetensförsörjning

Utredningen föreslår en statlig utredning med uppdraget att utreda, analysera och föreslå en långsiktig och hållbar strategi för att säkra kompetensförsörjningen inom förskolan.

SKR tillstyrker förslaget. Innan barnkullarna på senare år började minska var förskolan i flera decennier under ständig utbyggnad, och därmed fanns ett ständigt behov av nyrekrytering. Trots att de statliga kraven och ambitionerna har ökat, i synnerhet i samband med 2011 års skollag med införande av behörighetsregler och ett förtydligat undervisningsuppdrag, har staten inte lyckats säkra en tillräcklig och likvärdig förskollärförsörjning som når hela landet. Idag är detta sannolikt förskolans största likvärdighetsproblem, och om ytterligare ambitionshöjningar nu ska införas är det helt avgörande att staten fullt ut tar sitt ansvar för att utbilda tillräckligt många förskollärare där bristen är störst.

SKR hade gärna sett några förslag som säkerställer en mer likvärdig kompetensförsörjning redan i denna utredning, eftersom utredningen lägger förslag som kräver sådana insatser – såsom utbildningskrav för att räknas med i personaltäthet, samt språkkrav - samtidigt som personaltätheten föreslås öka kraftigt. SKR välkomnar dock greppet med en statlig strategi för långsiktighet och hållbarhet, och anser att en sådan utredning behöver genomföras innan regleringar som påverkar förskolans bemanning införs.

Förskollärare

SKR ställer sig bakom målsättningen att varje barngrupp ska ledas av en legitimerad förskollärare. Detta kan bidra till att ytterligare tydliggöra och stärka förskollärares yrkesroll och ansvar för undervisningen. Om en tydligare reglering införs skulle detta innebära att om leg. förskollärare inte finns att tillgå får en obehörig anställas för högst ett år i sänder. Nackdelen med detta är att det skulle leda till fler visstidsanställningar hos de huvudmän och förskolor som har en låg förskollärartäthet medan en fördel är att det på sikt sannolikt leder till att fler barn undervisas av förskollärare.

Staten bör därför prioritera strategier för att öka tillgången till förskollärare i de delar av landet där den är lägst. Detta kräver att utbildningsinsatser i

betydligt högre grad riktas mot de delar av landet där det idag är brist på förskollärare. Det behövs bland annat bättre tillgång till distansutbildning av hög kvalitet, utlokaliserade utbildningar, samt mer flexibla vägar till examen för yrkesverksamma barnskötare.

Barnskötare

Även barnskötare är en stor och viktig yrkesgrupp i förskolan. Barn- och fritidsprogrammet på gymnasieskolan, såväl som yrkesutbildning för barnskötare på komvux, behöver vara attraktiva och svara mot arbetslivets behov.

Det behövs utbildningsinsatser för personal som saknar eller behöver komplettera en gymnasial utbildning för att arbeta med barn. Äldreomsorgslyftet är ett exempel på en statligt finansierad satsning som tillkom på initiativ från SKR och Kommunal för att höja kompetensen inom äldreomsorgen och möta utmaningar med rekrytering och kompetensförsörjning. SKR anser att det behövs en motsvarande satsning inom förskolan, dels för personal som saknar utbildning för arbete med barn, dels för att möta det språkkrav som utredningen föreslår.

Annan personal

En strategi för kompetensförsörjning bör, utöver förskollärare och barnskötare, även omfatta behovet av ytterligare kompetenser i förskolan. SKR ställer sig inte bakom ett utbildningskrav som inskränker möjligheten att anställa och behålla personal som tillför särskild kompetens, utöver utbildade barnskötare och förskollärare.

SKR vill också särskilt lyfta behovet av att strategin innefattar specialpedagogisk kompetens, och hänvisar även till kommande remissvar om utredningen om speciallärarytbildningen.

7.4 – 7.5 Förslag om regleringar av gruppstorlek och personaltäthet

En likvärdig förskola är ett gemensamt ansvar för staten och huvudmännen. När både gruppstorlek och personaltäthet regleras samtidigt och på den detaljnivå som utredningen föreslår tar det i praktiken bort det handlingsutrymme som huvudmän och rektorer behöver för att kunna fördela kompensatoriskt och säkerställa att resurser och kompetens används på det sätt som bäst möter barnens behov, med hänsyn till att behov och förutsättningar ser olika ut.

SKR anser dessutom att kombinationen av förslagen i detta avsnitt ingriper i det kommunala självstyret på ett sätt som inte kan motiveras. Det riskerar att slå särskilt hårt mot små kommuner och glesbygdskommuner.

Det kan också konstateras att det är förhållandevis små skillnader i föreslagna regleringar för grupper med yngre respektive äldre förskolebarn. Om åldersintervaller ska användas behöver det vara större skillnader mellan de olika åldersintervallerna. Det är värt att notera att Finland, enligt utredningens texter det enda nordiska land som reglerar gruppstorlek, har satt gränsen vid 12 för barn under 3 och 21 för barn över 3, dvs. skillnaden mellan de två åldersintervallerna är tre gånger så stor som den som föreslås för Sverige. Även när det gäller personaltätheten har både Danmark, Norge och Finland betydligt större skillnader beroende på åldersgrupp jämfört med de regleringar som föreslås här, och en tydlig prioritering av de yngsta barnen. Detta är i linje med erfarenheterna från flera kommuner som organiserat grupper efter Skolverkets riktmärken – det är ofta motiverat att öka barngruppens storlek för de äldre barnen för att kunna prioritera ännu mindre grupper för de yngsta.

Sammantaget ser SKR därmed flera svårigheter med den föreslagna utformningen av regleringarna, men anser att någon form av regleringar av personaltäthet och förskollärartäthet kan utredas vidare inom ramen för en statlig kompetensförsörjningsstrategi som säkerställer att förutsättningar för genomförande finns i hela landet. En ökad personaltäthet, som finansieras med statliga medel, samt tar större hänsyn till att förskolor och barngrupper har olika förutsättningar, kommer att ge större kvalitetsvinster och gör att barn kan vistas i små grupper under dagen –tillsammans med den varaktigt sammansatta barngruppen såväl som i ännu mindre konstellationer.

Detaljsynpunkter på de enskilda förslagen lämnas nedan.

7.4.1 Högsta antal barn i en barngrupp i förskolan ska regleras

Utredningen föreslår att en barngrupp definieras som "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".

SKR välkomnar en förtydligad definition, men anser att det är tveksamt att som i utredningens motivtext koppla definitionen till förskolans öppettider. Även om en utökad allmän förskola skulle göra skillnaderna mellan olika förskolor mindre så kan beläggningen se väldigt olika ut på förskolor, och det är rimligt att avvägningar utifrån antalet närvarande barn, och de närvarande barnens vistelsetider – och inte i första hand öppettiderna, avgör när det är lämpligt att slå ihop grupper. Att kunna slå ihop grupper när antalet närvarande barn är mindre kan göra det möjligt att organisera t ex planeringstid och tid för kompetensutveckling för förskollärare och annan personal.

Det är efterfrågat och välbehövligt med en tydligare definition av barngrupp. Det behöver dock fortsatt vara möjligt att organisera grupper och personal på olika sätt för att på bästa sätt möta barns olika behov utifrån lokala förutsättningar. Här påverkar, utöver barns ålder, bland annat lokalernas utformning och brist på legitimerade förskollärare.

Utredningen föreslår att varje barngrupp ska bestå av högst 12 barn för barngrupper med barn i åldern 1–2 år samt 1–5 år, och 15 barn för barngrupper med barn i åldern 3–5 år.

SKR avstyrker förslaget, men vill samtidigt betona att små barngrupper är en viktig kvalitetsfaktor, och har särskilt stor betydelse för de yngsta barnen. Grupper behöver dock kunna organiseras med hänsyn till en rad faktorer utöver de åldersintervaller som anges. Det handlar bland annat om förskolans kompensatoriska uppdrag, och om bristen på förskollärare i vissa delar av landet.

Om utredningens förslag genomförs blir det flera konsekvenser för hur man kan organisera verksamheten. Bland annat får rektorer och huvudmän försämrad möjlighet att påverka barngruppers sammansättning utifrån de olika behov som finns på respektive förskola.

Såväl åldershomogena som åldersblandade (1-5) grupper motverkas, trots att de ibland kan vara det mest lämpliga sättet att organisera verksamheten utifrån barnens behov och förskolans förutsättningar.

Konstruktionen med maxtaget 12 för åldersblandade grupper är särskilt problematisk, och kan göra det svårt att fortsätta bedriva verksamhet på små förskolor. Det kan finnas för få 3-5-åringar för att organisera rena 3-5-årsgrupper, och därmed blir taket 12 även om merparten av barnen i en grupp tillhör den övre ålderskategorin.

När det gäller åldershomogena grupper är det t ex rimligt att anta att en femårsgrupp kan och bör vara större än en treårsgrupp, men konstruktionen skulle göra att en huvudman som egentligen vill prioritera en mindre barngrupp för treåringarna i stället tvingas prioritera att hålla femårsgruppen under maxtaget 15 (med tre heltidsanställda oavsett behov).

Om regleringar av barngrupper ska införas är det mer lämpligt att införa ett genomsnitt som inte får överskridas på huvudmannanivå. Detta skulle ge huvudmannen bättre möjlighet att ta hänsyn till förskolors ålderssammansättning, den socioekonomiska sammansättningen, och barns olika behov i övrigt. På så sätt riktas resurserna dit behoven är störst.

SKR noterar att utredningen inte är tydlig ang. när barn ska anses vara tre år – är det t ex från höstterminen kalenderåret de fyller tre, eller dagen de fyller tre? Oavsett hur det tolkas kan det vara en svårighet i förhållande till

när barn skolas över. Det är därför viktigt att det finns en möjlighet till flexibilitet, så att en 3-5-årsgrupp inte automatiskt blir åldersblandad när ålderssammansättningen innebär att ett barn strax under treårsstrecket behöver skolas över.

Enligt utredningens förslag får undantag från gruppstorlekarna endast göras kortare stunder under dagen eller om det finns synnerliga skäl med hänsyn till barnets bästa. SKR anser att undantag bör utformas som att det ska vara möjligt under kortare stunder under dagen och om det finns synnerliga skäl. Tillägget om att detta ska ske utifrån barnets bästa gör att bestämmelsen blir svår att tolka och tillämpa. Det förändrar inte att samtliga beslut som rör barn givetvis ska ta hänsyn till barnets bästa, i enlighet med Barnkonventionen.

7.5.1 En miniminivå av antal personal per barn ska införas

Utredningen föreslår att det högsta antalet barn per heltidsanställd personal ska vara max fyra barn i åldern 1-2 respektive 1-5, samt max fem barn per i åldern 3-5. Endast personal med utbildning för att arbeta med barn inkluderas i personaltätheten.

SKR avstyrker förslaget i dess nuvarande utformning men anser att frågan om reglering av personaltäthet och personals utbildning kan utredas vidare inom ramen för den föreslagna kompetensförsörjningsstrategin.

I den utformning som utredningen har föreslagit är åldersindelningen, och i synnerhet de åldersblandade grupperna, särskilt problematisk. Konstruktionen ger för lite utrymme att prioritera de yngsta barnen, och de barn som har störst behov.

Det är också viktigt att barns faktiska närvaro och vistelsetid får betydelse för bemanningen. Att reglera personaltäthet som inskrivna barn per heltidstjänst blir problematiskt när personalen är knuten till samma barngrupp och personaltätheten regleras per barngrupp. Konstruktionen blir kostnadsdrivande, men gör att resurser inte används på det sätt som bäst gynnar barnen. Det kan kräva full bemanning trots få barn på plats, och trots att andra barn har större behov.

SKR är starkt kritisk till att kravet på att endast utbildad personal får räknas in i personaltätheten inte är utrett och kostnadsberäknat, och att det saknas undantag och övergångsregler för detta. SKR anser vidare att det är orimligt att fatta beslut om ett lagstiftat utbildningskrav och ta fram föreskrifter om vad det innebär först i efterhand. Beroende på hur Skolverket väljer att definiera vilken utbildning som avses kommer sannolikt minst 18 procent av den befintliga personalen på riksnivå behöva fortbildas eller ersättas, samtidigt som ytterligare ett stort antal

nyrekryteringar behöver göras för att följa reglerna – även dessa med avsedd utbildning. I vissa kommuner innebär detta att majoriteten av dagens personal inte får räknas. I samma kommuner är givetvis även nyrekrytering av utbildad personal en oerhörd utmaning.

Detta utbildningskrav rimmar dessutom illa med 2 kap 14 § skollagen, som innebär att utöver förskollärare får det i undervisningen få finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens utveckling och lärande främjas.

En möjlighet är att utreda utbildningskravet vidare inom ramen för en kommande kompetensförsörjningsstrategi. SKR ser dock fler nackdelar än fördelar med konstruktionen. SKR anser att ett krav på minst en förskollärare per avdelning är mer ändamålsenligt och förenligt med skollagen, medan kompetenssatsningar är ett bättre sätt att öka kompetens och utbildning på övrig personal.

SKR anser även när det gäller personaltäthet att undantagen är för restriktiva, och hänvisar till motsvarande kommentar under avsnitt 7.4.1.

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

Utredningen föreslår att huvudmannen ska arbeta för att personal som arbetar i barngrupp har tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna stimulera barnens språkutveckling i svenska.

SKR tillstyrker att huvudmannen ska ansvara för att personalen har tillräckliga kunskaper i svenska, men anser att regeringen, utöver föreskrifter, även behöver underlätta och finansiera fortbildningsinsatser och språkutvecklande insatser på arbetsplatserna. SKR anser också att det kartläggningsmaterial som Skolverket föreslås ta fram bör ske i dialog med huvudmän.

SKR håller givetvis med om att kunskaper i svenska språket är viktigt för att personalen ska kunna stimulera barns språkutveckling. Samtidigt anser SKR att det nya regelverket bör utgå från förskolans bredare uppdrag. Utöver förmågan att stimulera barns språkutveckling har kunskaper i svenska har bland annat betydelse för barns säkerhet och kommunikation med vårdnadshavare.

Det är välkommet att utredningen avstår från att föreslå ett språkrav vid anställning. Detta bör även i fortsättningen vara ett lokalt beslut, med möjlighet att ta hänsyn till personalgruppers sammansättning och kompetens, inklusive språkliga kompetens, i stort. Idag är det i synnerhet problematiskt att bristande språkkunskaper i svenska hos stora delar av

personalen ofta sammanfaller med att förskolan har många barn med svenska som andraspråk.

SKR noterar att förslaget inte är kostnadsberäknat, se avsnitt om konsekvensutredning.

9.4.2 En upplysningsbestämmelse som hänvisar till språklagen

Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse i skollagen som upplyser om att språklagen gäller för utbildning inom skolväsendet.

SKR tillstyrker förslaget. Det gör nuvarande lagstiftning tydligare och kan vara till hjälp för kommuner i tillsynsuppdraget.

9.4.3 Särskilt om förskolan

Utredningen föreslår att skollagen ska ange att förskolan ska lägga särskild vikt vid att barn ges förutsättningar att lära sig, utveckla och använda svenska.

SKR tillstyrker förslaget.

12.2 En försöksverksamhet med språkstärkande insatser för vissa barn i förskolan

Utredningen föreslår en tvåårig försöksverksamhet med språkstärkande insatser i svenska för vissa barn i förskolan.

SKR tillstyrker förslaget och välkomnar ansatsen med försöksverksamhet. Det är dock tveksamt om två år är tillräckligt för att pröva metoder som ska ligga till grund för en permanent verksamhet.

SKR delar utredningens uppfattning att målgruppen ska definieras genom befintlig reglering, att deltagande ska vara frivilligt för såväl huvudmän som vårdnadshavare, samt att barnen förväntas delta 25 timmar per vecka inom ramen för ordinarie verksamhet.

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

Utredningen föreslår att staten ska utvärdera och analysera lagstiftningen om uppsökande verksamhet och erbjudande av plats. Även

yttre insatser för att främja ökad inskrivning i förskolan utan ett obligatorium, ska utredas och vid behov föreslås.

SKR tillstyrker förslaget. Många kommuner signalerar att denna lagstiftning, trots ett gott syfte, har begränsad effekt i förhållande till det arbete som görs för att identifiera barn i målgruppen. De barn som inte är inskrivna i förskolan har ofta vårdnadshavare som gjort ett medvetet val, eller som befinner sig tillfälligt i Sverige. Det har också varit vanligt förekommande att barn är folkbokförda i kommunen, men inte bosatta där, vilket också förklarar att det inte är inskrivna.

Först efter denna utvärdering bör utökade insatser, exempelvis de som föreslås under rubrikerna 13.2-4, övervägas.

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

Utredningen föreslår att ett system för att följa upp närvaron i förskolan ska utredas och utarbetas. Vidare ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utvärdera huvudmännens närvarofrämjande arbete i förskolan och behovet av en eventuell reglering av detta.

SKR tillstyrker förslaget om att utreda ett sådant system. Nästan alla kommuner använder någon form av kommungemensamt, upphandlat digitalt system för att registrera närvaro, men dessa system ser olika ut och ger inte per automatik något enkelt sätt att samla in jämförbar statistik.

I dag finns ingen nationell statistik om barns närvaro och vistelsetider och ingen uppföljning av barns vistelsetider har gjorts av staten sedan Skolverkets föräldraenkät 2012. SKR och Tempus genomförde därför inom ramen för Öppna jämförelser förskola 2024 en unik studie om närvaro och vistelsetider i 30 kommuner. Här framkom socioekonomiska mönster och signaler om närvarons betydelse för den faktiska gruppstorleken. Dessa mönster, och utvecklingen av barns närvaro och vistelsetider över tid, bör utredas vidare.

Allt eftersom frågan om barns närvaro har fått större uppmärksamhet, i synnerhet från pandemin och framåt, har allt fler kommuner utvecklat sitt närvarofrämjande arbete och det finns flera framgångsrika exempel som bör lyftas och spridas. Många lyfter att en förändrad kultur kring barns närvaro och en ökad kunskap om den faktiska närvaron är en avgörande del i det närvarofrämjande arbetet. Det är därför viktigt att aktivt involvera förskolans personal och skapa rutiner som är väl förankrade lokalt. SKR ifrågasätter därför om en statlig reglering är det som bäst stimulerar ett fungerande närvarofrämjande arbete.

12.4 Utökad rätt till avgiftsfri allmän förskola för alla barn

Utredningen föreslår att den allmänna förskolan ska utökas till 25 avgiftsfria timmar per vecka (875 timmar per år).

SKR tillstyrker förslaget. Redan från två års ålder är över 90 procent av barnen inskrivna i förskolan. Det är ofta närvaro och vistelsetider snarare än inskrivningsgrad som står i vägen för en likvärdig tillgång. Detta påverkas av att barn vars vårdnadshavare är arbetslösa endast har rätt till 15 timmar i veckan. Ofta brister kontinuiteten just för de barn som behöver förskolan bäst, genom lägre närvaro och kortare vistelsetider. Att ge alla barn rätt till fler timmar i förskola ger bättre förutsättningar för närvaro och kontinuitet för de barn som kan gynnas mest av förskolans kompensatoriska uppdrag.

13.2.1 Hemkommunens ansvar (Obligatorisk språkbedömning i svenska det år barnet fyller tre år)

Utredningen föreslår att hemkommunen ansvarar för att barn genomgår en språkbedömning i svenska under höstterminen det kalenderår barnen fyller tre år. Syftet ska vara att avgöra om barnet i förhållande till sin ålder har behov av språkutvecklande stöd i svenska.

SKR är tveksam till förslaget och noterar även att det finns överlappande förslag om språkscreening från utredningen om obligatorisk språkscreening för små barn (Ds 2026:17). SKR hänvisar därför även till kommande remissyttrande över den utredningen.

SKR ser precis som utredningen att en förskoleplats med språkutvecklande stöd kan vara viktig för en bredare målgrupp utöver de som idag omfattas av erbjudande av plats, det vill säga nyinvandrade. En förskola av god kvalitet kan ha stor betydelse för såväl språkutvecklingen som för skolgång och framtida livsvillkor. Det är dock tveksamt om en obligatorisk språkbedömning för alla är rätt metod. Det är inte alltid möjligt att på ett tillförlitligt sätt bedöma så unga barns kunskaper i svenska.

Normalvariationen är stor i åldern 2,5 till tre år, även bland enspråkiga barn med svenska som modersmål, och utan en god relation mellan barn och bedömare låter sig en bedömning heller inte alltid göras vid ett enskilt tillfälle.

Detta blir särskilt utmanande när det gäller barn som inte är inskrivna i förskolan. Om en bedömning upplevs som ett tvång kan det medföra konsekvenser för tilliten till förskolan och/eller den instans (t ex barnhälsovården) som utför bedömningen.

SKR ser också att förslaget inte har berört språkutveckling i relation till barn med olika typer av funktionsnedsättningar. Om syftet ska vara att

avgöra om barnet i förhållande till sin ålder har behov av språkutvecklande stöd i svenska språket kan det finnas en rad anledningar till att språkutvecklingen i svenska varierar, utöver föräldrars ursprung och exponering för det svenska språket. I många fall kan olika anledningar finnas samtidigt.

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

Utredningen föreslår att barn som efter språkbedömningen bedöms vara i behov av språk utvecklande stöd i svenska ska ges språkstärkande insatser i för skolan i den omfattning som deras behov kräver från höstterminen det kalenderår barnet fyller fyra år.

SKR är positiv till att barn som behöver det ska ha rätt till språkutvecklande stöd inom ramen för sin ordinarie verksamhet och med sin ordinarie personal, men anser att både utformningen av erbjudandet och definitionen av målgrupp bör avvakta dels den föreslagna utvärderingen av uppsökande verksamhet och erbjudande av plats (se 12.3.1) och dels utvärderingen av den föreslagna försöksverksamheten (se 12.2).

15 Konsekvensutredning

SKR anser att utredningen till stora delar har gjort en väl genomarbetad konsekvensutredning, men är på flera punkter kritisk till kostnadsberäkningarna som gjorts för de mest kostnadsdrivande förslagen, om gruppstorlek och personaltäthet.

Beräkningarna tar exempelvis ingen hänsyn till att all personal ska vara utbildad för att få räknas. Det saknas helt en kostnadsberäkning för att fortbilda eller ersätta utbildad personal. Om regeringen väljer att gå vidare med detta behöver det givetvis finansieras enligt finansieringsprincipen.

Beräkningarna bygger också på osäkra antaganden. Enligt utredningens egen känslighetsanalys bedöms den offentligfinansiella effekten av förslagen om gruppstorlek och personaltäthet variera mellan 7,8 och 17,7 miljarder beroende på vilka antaganden som görs. När olika beräkningsantaganden får så stora effekter behöver varje antagande i huvudalternativet vara väl underbyggt. I stället görs antaganden som innebär att finansieringen riskerar att slå fel med flera miljarder.

I beräkningarna görs till exempel ett antagande att kommunerna inte klarar av att anpassa personalen till färre antal barn och att kommunerna vid införandet 2030 har en högre personaltäthet än idag. Detta antagande används för att motivera en lägre finansiering, vilket enligt SKR inte är förenligt med finansieringsprincipen. Antagandet motsvarar en

offentligfinansiell effekt om ca tre miljarder i huvudalternativet. Antagandet bör också ses i ljuset av att antalet barn i förskolan började minska redan 2019, och personaltätheten har fortsatt vara mycket stabil.

Beräkningarna utgår från officiell statistik baserat på barngrupper som består av barn i åldersgrupperna 1-3 respektive 4-5 år i stället för förslagets 1-2 respektive 3-5 år. I stället för att utgå från en korrekt åldersindelning används en allmän optimeringseffekt för att kompensera för överskattade kostnader.

Det saknas tydlig motivering varför den föreslagna optimeringen om 50 procent av en optimal förskoleorganisation redan år 1 är ett rimligt sätt att kompensera. En optimal organisering är i sig omöjlig att uppnå, då det bygger på att kommunen fritt kan flytta personal och barn mellan enheter oavsett avstånd och oavsett huvudman.

Beräkningarna tar heller ingen hänsyn till den nya definitionen av barngrupp. Sannolikt kommer den nya, stramare definitionen göra att många av de barngrupper som ingår i statistiken inte längre kan räknas som barngrupper. I detta avseende riskerar kostnaderna att underskattas.

Sammantaget riskerar dessa osäkerheter att få stora offentligfinansiella konsekvenser och kan medföra behov av nedskärningar i annan kommunal verksamhet.

När det gäller utökad allmän förskola utgår beräkningarna från tre stora kommuners skolpeng för att bedöma kostnaden av förslaget. Dessa kommuner är inte representativa för kommunsektorn som helhet. Eftersom samtliga kommuners förskolekostnader finns redovisade i räkenskapssammandraget bör regeringskansliet i den fortsatta beredningen av förslaget i stället utgå från kommunernas faktiska kostnader.

SKR noterar också att utredningen har valt att avstå från att kostnadsberäkna det föreslagna språkkravet eftersom det saknas tillförlitlig nationell data och eventuella kostnadsberäkningar skulle vara osäkra. Dock konstaterar utredningen att kostnaderna för kommunerna kommer att bli betydande, samt att finansieringen enligt finansieringsprincipen bör utredas vidare och fastställas i det fortsatta beredningsarbetet. SKR vill understryka vikten av att en fortsatt beredning av frågan på regeringskansliet behöver vara transparent och inbjuda till delaktighet.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande

*Särskilt yttrande lämnades av Kristdemokraterna, se **bilaga 1**.*

*Reservation lämnades av Sverigedemokraterna, se **bilaga 2**.*

SKR Styrelsen
2026-10-16

Särskilt yttrande från Kristdemokraterna, SKR Styrelsen 2026-10-16

Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola

Kristdemokraterna tycker yttrandet i stort är bra, det är viktigt att arbeta för mer forskning, bättre kvalitet i förskola, och bättre språkkunskaper. När det gäller allmän förskola vill vi dock framhålla att det är en omfattande utökning från dagens 15 timmar till 25 timmar. Det ställer stora krav på finansiering och organisation och kan därför komma att innebära att andra viktiga åtgärder för bättre kvalitet inte kan genomföras.

SKR Styrelsen
2026-10-16

Reservation från Sverigedemokraterna, Styrelsen 2026-10-16

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

Vi reserverar oss mot beslutet med hänvisning till eget yrkande enligt nedan.

Sverigedemokraterna ser positivt på ambitionen att stärka kvaliteten och likvärdigheten i förskolan. Förskolan har en viktig roll i barns utveckling och ska ge alla barn goda förutsättningar in-för den fortsatta skolgången. Vi anser att mindre barngrupper och en högre personaltäthet är viktiga målsättningar för att stärka kvaliteten i verksamheten. Det ger personalen bättre möjligheter att uppmärksamma varje barns behov och skapa en trygg och utvecklande miljö.

Samtidigt behöver hänsyn tas till kommunernas olika förutsättningar, inte minst när det gäller tillgången till utbildad personal och möjligheten att organisera verksamheten. En alltför detaljerad lagreglering av gruppstorlek och personaltäthet riskerar att begränsa möjligheterna att anpassa verksamheten efter barnens behov. Vi anser därför att frågan behöver utredas vidare, med målsättningen att skapa bättre förutsättningar för mindre barngrupper och en god personaltäthet, samtidigt som kommunerna ges ett tillräckligt handlingsutrymme. Eventuella nya krav behöver även åtföljas av tillräcklig statlig finansiering.

För Sverigedemokraterna är det särskilt angeläget att stärka det svenska språkets ställning i förskolan. Goda kunskaper i svenska är en grundläggande förutsättning för att barn ska kunna tillgodogöra sig undervisningen och utvecklas under sin fortsatta skolgång. Förskolan har här ett betydelsefullt uppdrag, särskilt för de barn som inte får tillräcklig möjlighet att utveckla det svenska språket i hemmet. Det är därför viktigt att språkutvecklingen uppmärksammas tidigt och att barn som behöver ytterligare stöd också får det.

Vi ser därför positivt på förslaget om obligatorisk språkbedömning i svenska det år barnet fyller tre år. En sådan bedömning kan bidra till att identifiera barn som riskerar att halka efter i sin språkutveckling och ge bättre förutsättningar att sätta in stödjande insatser. Att upptäcka bristande språkkunskaper först när barnet börjar grundskolan innebär att värdefull tid redan har gått förlorad.

Vi har förståelse för att barns språkutveckling varierar och att språkbedömningar behöver utformas med hänsyn till barnens ålder och individuella förutsättningar. Bedömningarna behöver därför genomföras på ett ändamålsenligt sätt och följas av konkreta stödinsatser. Dessa utmaningar bör dock inte utgöra ett hinder för att införa

obligatoriska språkbedömningar, som vi an-ser är en viktig del i arbetet för en mer likvärdig och språkutvecklande förskola.

Vi yrkar därför att:

SKR tillstyrker förslaget om obligatorisk språkbedömning i svenska det år barnet fyller tre år.