Regelrådet

**Beslutsdatum** 2026-10-28
**Vårt diarienummer** RR 2026-202
**Ert diarienummer** U2026/01238

*Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.*

Utbildningsdepartementet

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

## Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

## Motivering till Regelrådets ställningstagande

De delar av förslagen i betänkandet som Regelrådet har fokuserat på avser nya regler om barngruppernas storlek, personaltäthet i förskolan och personalens språkkunskaper i svenska.

Regelrådet har bedömt att beskrivningen av berörda företag, förslagets påverkan på berörda företags kostnader, intäkter och konkurrens är bristfällig. Det är också beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små och medelstora företag vid reglernas utformning.

Regelrådet har bedömt att beskrivningen av problem och syfte, konsekvenser av om ingen åtgärd vidtas, alternativa lösningar, vilka åtgärder som har vidtagits för att förslaget inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte, hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas, förslagets överensstämmelse med EU-rätten, liksom om förslaget går utöver minimikraven är godtagbar. Det är också beskrivningen av om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande, och om det finns behov av speciella informationsinsatser. De sistnämnda aspekterna är särskilt väl beskrivna där det exempelvis framgår vilket tidsspann som bedöms lämpligt för att berörda ska kunna ställa om till de nya reglerna samt vilka informationsinsatser som behövs inför det.

Regelrådet kan därmed konstatera att samtliga företagsspecifika aspekter har bedömts bristfälligt beskrivna, medan de mer generella aspekterna har bedömts godtagbart beskrivna. Regelrådet har förståelse för att förslagsställaren, med tanke på förslagets karaktär, har ett antal berörda och aktörer som inte är företag, i primär åtanke. Regelrådet kan dock konstatera att förslaget får effekter för företag – vilket betyder att även dessa aspekter behöver beskrivas. Exempel på hur det kan göras finns i Regelrådets vägledning
Vägledning - Regelrådet

För att få en fullständig bild av förslagets effekter för företag rekommenderar Regelrådet förslagsställaren att komplettera konsekvensutredningen i enlighet med vad som framgår av detta yttrande. I nuvarande utformning bedöms konsekvensutredningen sammantaget inte uppfylla kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

## Innehållet i förslaget

Remissen innehåller betänkandet Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola (SOU 2026:37). Det föreslås ändringar i skollagen (2010:800) och skolförordningen (2011:185). Vidare föreslås en ny förordning om statsbidrag för försöksverksamhet med språkstärkande insatser i svenska i förskolan.

Det förslås exempelvis nya regler om barngruppernas storlek, personaltäthet och personalens språkkunskaper. Regelrådet har i sin granskning fokuserat på dessa delar.

I skollagen (2010:800) föreslås att huvudmannen ska arbeta för att personal som arbetar i barngrupp har tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna stimulera barnens språkutveckling i svenska. Det gäller inte om hela utbildningen bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka kunskaper som är tillräckliga.

I skolförordningen (2011:185) föreslås att vid bedömning av om personal har tillräckliga språkkunskaper i svenska enligt 8 kap 10 a § skollagen (2010:800) ska huvudmannen använda ett nationellt kartläggningsmaterial om det inte är uppenbart obehövligt. Skolverket får meddela föreskrifter om kartläggningsmaterialet och användningen av detta.

Vidare föreslås i skolförordningen (2011:185) att varje barngrupp ska bestå av 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 det får endast göras under 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). Undantag från det får endast göras kortare stunder under dagen eller om det finns synnerliga skäl med hänsyn till barnets bästa. Vid beräkning av barntäthet ska endast personal med utbildning för att arbeta med barn inkluderas.

De nya och ändrade reglerna ska träda i kraft den 1 januari 2029. De nya och ändrade reglerna gällande språkkrav för personalen ska tillämpas från den 1 juli 2029. De nya och ändrade reglerna gällande personaltäthet och barngruppernas storlek ska tillämpas från den 1 januari 2030.

## Bedömning av delaspekter

### Problembeskrivning och syftet med förslaget

I konsekvensutredningen anges följande. I kommittédirektivet framhålls särskilt barngruppernas storlek som en avgörande faktor för kvaliteten. För stora barngrupper kan innebära att det blir för många relationer för varje barn att hantera under dagen, vilket särskilt drabbar de yngsta barnen. Skolverket har tagit fram allmänna råd med riktmärken för lämplig gruppstorlek, men i praktiken ligger de genomsnittliga gruppstorlekarna betydligt över dessa riktmärken. Det tyder på att många barn vistas i grupper som är större än vad som kan vara pedagogiskt lämpligt.

Vidare anges att även frågan om personaltäthet (antal barn per anställd) kan enligt utredningens direktiv behöva regleras för att garantera en god kvalitet på utbildningen. Regeringen noterar att en förbättrad personaltäthet och rimliga barngruppsstorlekar

dessutom är viktigt för arbetsmiljön i förskolan, vilket i sin tur påverkar möjligheterna att rekrytera och behålla utbildad personal.

Det anges att i dag varierar barngruppernas storlek över landet, och Skolverkets rekommendationer på gruppstorlek överskrids ofta. Utredningens förslag syftar till att minska skillnaderna och därmed förbättra förskolans kvalitet. Med mindre barngrupper stärks varje barns möjlighet till individuell tid med personal, vilket främjar barnets lärande och utveckling. Förslaget förväntas dessutom förbättra personalens arbetssituation.

Flera prognoser visar att antalet barn i förskolan kommer att minska. Det riskerar leda till nedskärningar och i vissa fall även till större barngrupper. Förslaget om en reglerad barngruppsstorlek syftar till att motverka detta.

Utredningen föreslår också en reglering av ett högsta antal barn per personal i förskolan. Syftet är att höja personaltätheten i de fall den är låg. Detta bedöms höja kvaliteten och öka likvärdigheten i landet. En högre personaltäthet förbättrar personalens förutsättningar att uppmärksamma enskilda barns behov, vilket i sin tur främjar en utbildning av god kvalitet.

Förslaget syftar även till att förbättra förskolepersonalens arbetsmiljö. Med en god arbetsmiljö blir det mer attraktivt att arbeta som förskolelärare och barnskötare, vilket på sikt kan förväntas stärka kompetensförsörjningen. Förslaget minskar även möjligheterna att reducera personaltätheten av ekonomiska skäl, exempelvis till följd av att antalet förskolebarn minskar.

Gällande språkkravet för personalen finns beskrivningar av problem och syfte i betänkandets avsnitt 8. Där beskrivs exempelvis vikten av personalens kompetens för att barnen i förskolan ska få en utbildning av god kvalitet och bland annat stimuleras i sin språkutveckling i svenska. Det anges att många barn går i en förskola där de får möta barn och vuxna som pratar bra svenska och därigenom får goda möjligheter att utvecklas i svenska språket, men att det också finns förskolor där personalen har bristande kunskaper i svenska. Det anges att även om omfattningen av problemet inte är helt klarlagd har en majoritet av kommunerna som utredningen samrått med uppgett att det förekommer att personal i förskolan saknar tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna utföra sina arbetsuppgifter på ett tillfredsställande sätt. Där beskrivs geografiska skillnader, särskilt i storstadskommunerna. Det förs också resonemang om det ska införas ett språkkrav inför anställning, hur det skulle påverka anställningsrätten och den fria arbetsledningsrätten, samt risker för diskriminering och integritetskränkning. Utredningen landar i ett förslag som går ut på att huvudmannen för förskolan ska arbeta för att personal som arbetar i barngrupp ska ha tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna stimulera barnens språkutveckling i svenska. Det gäller inte om hela utbildningen bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska. Vid bedömning av om personal har tillräckliga språkkunskaper i svenska ska huvudmannen använda ett nationellt kartläggningsmaterial om det inte är uppenbart obehövligt. Utredningens förslag innebär att nationella krav ska regleras genom föreskrifter, samtidigt som huvudmännen behåller ett handlingsutrymme vid rekrytering. Den modellen bedöms främja likvärdighet i hela landet och samtidigt säkerställa att förskolan kan bemannas med personal som har eller ges möjlighet att utveckla de språkliga kompetenser som utbildningen kräver.

Regelrådet finner att beskrivningen av problem och syfte är godtagbar.

## Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

I konsekvensutredningen anges följande. Om regleringen inte införs förväntas nuvarande situation kvarstå och barngrupperna i förskolan förbli större än Skolverkets rekommendationer. Det skulle leda till att varken likvärdighet eller kvalitet förbättras.

Det finns dock viss osäkerhet om utvecklingen när det gäller barngruppernas storlek, i det fall inga åtgärder vidas. Det minskande barnafödandet och minskningen av barn i förskoleåldern innebär att det framöver kommer att finnas färre barn i behov av förskoleplats. Teoretiskt skulle det kunna leda till en minskning av barngruppernas storlek, även utan en reglering. Men det skulle också kunna leda till barngrupperna blir större genom att förskoleenheter slås ihop för att minska kostnaderna, eller om vissa förskolor läggs ner och tillströmningen av barn ökar till andra förskoleenheter.

Samma förhållande gäller personaltätheten, utredningen bedömer att det minskande barnafödandet kan leda till att personaltätheten ökar något, även utan reglering. Men minskningen kan också få motsatt effekt och resultera i lägre personaltäthet. Förskoleenheter kan slå ihop barngrupper för att minska kostnader och nedläggning av vissa förskolor kan leda till ökad tillströmning av barn i andra.

Gällande språkkravet för personalen anges att om inga åtgärder vidtas kommer det även fortsättningsvis att saknas nationella krav på språkkunskaper hos förskolepersonal. Bedömningen av vad som utgör tillräckliga språkkunskaper kommer därmed att variera mellan olika huvudmän, vilket riskerar att leda till bristande likvärdighet mellan förskolor. Huvudmännen kommer också att sakna tydliga riktlinjer och verktyg för att bedöma och utveckla personalens språkkunskaper. Det innebär att risken för att barn inte får tillgång till en tillräckligt språkligt stimulerande miljö kvarstår. Det finns även en risk för att läroplanens mål om språkutveckling inte uppfylls i tillräcklig utsträckning och att skillnaderna i kvalitet mellan olika förskolor ökar.

Regelrådet finner att beskrivningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas är godtagbar.

## Alternativa lösningar

I konsekvensutredningen anges följande. Ett alternativ till en reglering av barngruppernas storlek är statliga incitament, till exempel särskilda bidrag till förskolor med mindre barngrupper. Det finns ett sådant statsbidrag redan i dag, statsbidraget för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan. Bidraget syftar bland annat till att främja att Skolverkets riktmärken för barngruppernas storlek uppnås. Ett bidrag är dock inte tvingande, utan ger endast ekonomiska incitament till de förskolor som är villiga att ansöka om bidraget. Det ger förskolorna viss flexibilitet att anpassa resurserna efter lokala behov. Utredningen kan dock konstatera att ett statsbidrag inte ger samma effekt som en permanent reglering.

Ett annat alternativ är att öka antalet förskollärare per barngrupp med hjälp av statsbidraget för kvalitetshöjande åtgärder. Det skulle innebära att personaltätheten ökade, men troligtvis inte förändra barngruppernas storlek. Alternativet skulle antagligen inte heller ge samma effekt på likvärdigheten som en reglering. Eftersom det är frivilligt för kommunerna att ansöka om statsbidrag skulle det troligen finnas kommuner som av olika skäl väljer att inte ansöka om bidraget.

Utredningen föreslår en nationell reglering av barngruppernas storlek genom en fastställd övre gräns. Det högsta antalet barn per barngrupp ska vara 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.

Utredningens förslag innebär ett högsta antal barn per barngrupp inom föreskoleenheten, med hänsyn till barnens ålder. Syftet är både att minska barngruppernas storlek och att minska skillnaderna mellan olika förskolor. Utredningen föreslår även att personaltätheten per heltidsanställd personal på en förskoleenhet som lägst ska 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).

Med heltidsanställd personal avses personal som arbetar i barngrupp. Utredningen bedömer att en garanterad miniminivå av personal per barngrupp är ett nödvändigt komplement till en reglering av barngruppernas storlek. Det finns annars risk för att mindre barngrupper också leder till en minskning av anställda per barngrupp, vilket skulle motverka målet med regleringen. Det skulle dessutom innebära en större arbetsbelastning för personalen.

Utredningen konstaterar att andra former av styrmedel, såsom förstärkta allmänna råd, utökad tillsyn eller riktade statsbidrag, inte är tillräckliga för att säkerställa att barngrupperna har lämplig storlek och att personaltätheten är tillräckligt hög i hela landet. Utredningen bedömer därför att en bindande reglering är nödvändig för att uppnå det eftersträvade syftet.

För att undvika oproportionerliga konsekvenser i enskilda situationer innehåller förslagen möjligheter till undantag. Undantag från regleringen av barngruppsstorleken får göras under kortare stunder under dagen, exempelvis vid öppning och stängning. Därutöver kan undantag medges om det finns synnerliga skäl med hänsyn till barnets bästa, till exempel vid långt avstånd till nästa förskola, tillfälliga och oförutsedda händelser eller i särskilda pedagogiska situationer. Undantagen ska dock tillämpas restriktivt och får inte användas för att kringgå regleringens syfte. Ekonomiska skäl eller återkommande personalbrist ska inte kunna åberopas som grund för undantag. Motsvarande undantagsmöjligheter gäller även för personaltätheten, med fokus på tillfälliga och oförutsedda situationer.

Förslaget att införa en definition av barngrupp i skollagen syftar till att skapa en tydlig och rättssäker utgångspunkt för regleringen. Definitionen är utformad för att förhindra att regleringen kringgås genom formella uppdelningar av barn i grupper som i praktiken vistas tillsammans under huvuddelen av dagen.

Utredningen har övervägt att även föreslå ett krav på förskollärartäthet per barngrupp. Utredningen bedömer dock att den rådande bristen på förskollärare och den ojämna geografiska fördelningen gör att ett sådant krav i nuläget inte är proportionerligt.

Sammantaget bedömer utredningen att de föreslagna regleringarna inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet, att säkerställa lämpliga barngruppsstorlekar och en godtagbar personaltäthet i förskolan. Förslagen är utformade med inbyggda ventiler och undantagsmöjligheter som begränsar ingreppen i huvudmännens organisatoriska handlingsutrymme.

Gällande språkkravet för personalen anges att utredningen har övervägt två modeller för att reglera kraven på personalens kunskaper i svenska. Det första är att ställa språkkrav redan vid rekrytering. Det skulle innebära att alla som söker arbete i förskolan måste göra en språkbedömning. Utredningen förordar dock en annan modell, nämligen att föreskrifter införs som tydliggör vilka kunskaper i svenska som krävs för att arbeta i förskolan. Modellen innebär

att huvudmannen blir skyldig att arbeta för att personalen utvecklar sina kunskaper i svenska så att tillräckliga kunskaper uppnås.

Vidare anges att det idag finns stora problem med kompetensförsörjningen inom förskolan, som dessutom varierar över landet. Utredningen bedömer därför att det är nödvändigt att utforma regleringen på ett sätt som ger huvudmännen ett visst mått av flexibilitet. Om ett språkkrav ställs upp som ett absolut rekryteringsvillkor skulle det begränsa möjligheten att anställa personal som ännu inte fullt ut når upp till språknivån, men som har förutsättningar att göra det inom en rimlig tid. En sådan ordning skulle riskera att försvåra bemanningen, särskilt vid brist på kvalificerade sökande eller vid akuta behov av personal. Utredningens förslag innebär att nationella krav ska regleras genom föreskrifter, samtidigt som huvudmännen behåller ett handlingsutrymme vid rekrytering.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar är godtagbar.

## Berörda företag

I konsekvensutredningen anges att utredningens sammantagna förslag bedöms påverka enskilda huvudmän för förskolor på motsvarande sätt som kommunala huvudmän. Regelrådet har dock inte kunnat utläsa en beskrivning av berörda företag utifrån antal och storlek i konsekvensutredningen, vilket hade varit behövlig information.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag är bristfällig.

## Påverkan på företagens kostnader och intäkter

I konsekvensutredningen anges följande. En reglering av ett högsta antal barn per barngrupp i förskolan påverkar fristående förskolor genom att barngrupperna i vissa fall behöver minska. Det innebär att kostnaderna kommer att öka samt att eventuellt även omorganisationer behövs. Även för enskilda huvudmän beräknas regleringen medföra behov av att anställa fler. Totalt beräknas 2 703 personal behöva anställas, varav 597 av enskilda huvudmän.

En reglering av personaltätheten påverkar enskilda huvudmän genom ökat behov av personal samt viss omorganisation av verksamheten. En reglering av personaltätheten beräknas medföra ett behov av totalt 13 210 ytterligare personal, varav 2 801 hos enskilda huvudmän. På samma sätt som för kommunala huvudmän kommer dock en reglering av barngruppernas storlek och personaltätheten leda till att kvaliteten i förskolan förbättras. Sammantaget skulle det skapa bättre förutsättningar för huvudmännen att i linje med läroplanen anpassa verksamheten efter barnens behov.

Gällande språkkravet för personalen anges följande i konsekvensutredningen. Förslagen medför kostnader för både kommunala och enskilda huvudmän i deras egenskap av arbetsgivare för förskolepersonal. Huvudmännen åläggs att använda Skolverkets kartläggningsmaterial för att bedöma personalens kunskaper i svenska, om det inte är uppenbart obehövligt. Kostnaderna kommer att variera beroende på förskolornas storlek och andelen personal som behöver kartläggas.

Den mest kostnadsdrivande konsekvensen av förslagen är skyldigheten för huvudmännen att aktivt arbeta för att personal som inte når upp till den föreskrivna miniminivån för kunskaper i svenska ges förutsättningar att göra det. Beroende på hur stor andel av den befintliga personalen det gäller kan kostnaderna variera betydligt.

Utredningen konstaterar att det saknas tillförlitlig nationell data om hur stor andel av den befintliga förskolepersonalen som inte skulle uppnå den miniminivå som kommer att fastställas i föreskrifterna. Eventuella kostnadsberäkningar skulle därför vara mycket osäkra. Utredningen bedömer dock att kostnaderna initialt kan vara relativt höga, i synnerhet i kommuner och stadsdelar med en hög andel personal med annat modersmål än svenska. På sikt skulle de dock minska i takt med att personalen uppnår den föreskrivna miniminivån och att nyrekryterad personal i allt högre grad uppfyller kraven redan vid anställning. Utredningen vill även understryka att förslaget ger huvudmännen ett betydande handlingsutrymme att anpassa insatsernas utformning, intensitet och tidsåtgång utifrån lokala förutsättningar och behov. Det innebär att kostnaderna kan spridas över tid och anpassas till verksamhetens ekonomiska förutsättningar. Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att kostnaderna för kommuner och enskilda huvudmän bedöms bli betydande. Gällande eventuella intäkter och andra vinster med anledning av förslagen anges att förslagen förväntas på sikt generera positiva effekter med väsentlig samhällsekonomisk betydelse. En höjd språklig kompetens hos förskolepersonalen bedöms bidra till en förbättrad kvalitet i förskolans undervisning och en mer språkstimulerande miljö för barnen. En mer likvärdig förskola kan därigenom bidra till minskade utbildningsklyftor och på sikt reducera samhällets kostnader för kompensatoriska insatser i senare skolår.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Förslagsställarens beskrivning ger viss information gällande rekryteringsbehovet kopplat till barngruppernas storlek och personaltäthet, men det saknas information om hur många företag de nyanställda ska fördelas på. Gällande språkkravet för personalen är den kvalitativa beskrivningen utförlig, och anger även de variationer och risker för ökade kostnader för huvudmännen som aktualiseras till följd av förslaget. Regelrådet har förståelse för att det är svårt med kvantifieringar då huvudmännens förutsättningar varierar mycket. Det hade dock varit värdefullt med ett par exempelberäkningar i konsekvensutredningen – såsom utifrån en huvudman som behöver vidta ett antal åtgärder, och en huvudman som behöver vidta stora åtgärder till följd av förslaget. Det hade gjort att omfattningen och de ekonomiska effekterna till följd av förslaget hade konkretiserats något. Gällande beskrivningen av intäktspåverkan är den något övergripande och på en samhällsekonomisk nivå. Regelrådet hade gärna sett tydligare beskrivningar utifrån effekterna för de enskilda huvudmännen. Mot bakgrund av det nämnda anser Regelrådet att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på företagens kostnader och intäkter är bristfällig.

## Påverkan på konkurrens

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag, vilket är en brist i redovisningen. Exempel på hur det kan beskrivas finns i Regelrådets vägledning. Något som hade varit värdefull information, är hur personaltätheten bedöms kunna hanteras på fristående förskolor på landsbygden och deras möjlighet att rekrytera behörig personal. Gällande språkkravet för personalen framgår det att det varierar mycket, dels geografiskt, dels mellan olika huvudmän, vilka åtgärder som kommer behöva vidtas. Regelrådet hade gärna sett utförligare resonemang om det skulle kunna uppstå konkurrenseffekter till följd av det nämnda.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

## Särskilda hänsyn till små och medelstora företag

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små och medelstora företag vid reglernas utformning, vilket är en brist i redovisningen. Exempel på hur det kan beskrivas finns i Regelrådets vägledning. Om sådan hänsyn inte bedöms lämplig eller möjlig att ta, behöver det anges och motiveras.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små och medelstora företag vid reglernas utformning är bristfällig.

## Åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter

Regelrådet har inte kunnat utläsa en specifik beskrivning av vilka åtgärder som har vidtagits för att förslaget inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte. Det framgår dock ställningstaganden och överväganden vid rubriken *Alternativa lösningar* ovan, som visar att förslagsställaren exempelvis resonerar kring att undvika oproportionerliga konsekvenser till följd av förslaget kring barngruppernas storlek och personaltäthet. Gällande språkkravet framgår det av betänkandet att förslaget innebär att nationella krav ska regleras genom föreskrifter, samtidigt som huvudmännen behåller ett handlingsutrymme vid rekrytering. Att ge huvudmännen ett handlingsutrymme vid rekrytering får, åtminstone delvis, anses innefatta en åtgärd för att begränsa kostnader och andra negativa effekter. Regelrådet anser att dessa beskrivningar kan godtas.

Regelrådet finner att beskrivningen av vilka åtgärder som har vidtagits för att förslaget inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte, är godtagbar.

## Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges följande. Förslagen innebär en ny rättslig reglering av barngruppsstorlekar och personaltäthet i förskolan. Regleringen riktar sig till ett stort antal huvudmän, såväl kommunala som enskilda. De har varierande förutsättningar i fråga om lokaler, personalstyrka, ekonomi och organisation. Utredningen bedömer att många av dem behöver vidta organisatoriska, ekonomiska och personalrelaterade åtgärder för att uppfylla de nya kraven. Utredningen föreslår att regleringen ska träda i kraft tidigast 18 månader efter riksdagens beslut. Utredningen bedömer att det är en rimlig övergångstid som ger huvudmännen förutsättningar att planera och genomföra nödvändiga anpassningar. Utredningen noterar att liknande överväganden gjorts i andra reformer inom skolväsendet, där omställningstider om ett till två år har ansetts nödvändiga för att säkerställa en ändamålsenlig implementering.

Utredningen har också övervägt behovet av övergångsbestämmelser. Men eftersom regleringen anger ett tak respektive ett golv, inte en exakt nivå, bedömer utredningen att det inte finns behov av generella övergångsbestämmelser utöver den föreslagna övergångstiden. Utredningen anser att de undantagsbestämmelser som föreslås i regleringen, bland annat om det finns synnerliga skäl med hänsyn till barnets bästa, ger tillräcklig flexibilitet för att hantera situationer som uppstår i samband med ikraftträdandet.

Gällande språkkravet för personalen anges att förslagen är sammanlänkade och beroende av varandra. Ikraftträdande behöver därför ske stegvis. De utmaningar med

kompetensförsörjning och den geografiska variation som finns inom förskolan gör att det är viktigt att huvudmännen ges tid att anpassa sin verksamhet och planera insatser för kompetensutveckling innan kraven träder i kraft.

Utredningen bedömer att det behövs riktade informationsinsatser i samband med att regleringen träder i kraft. Skolverket bör ges ett tydligt uppdrag att ta fram och sprida informationsmaterial samt vägledning till berörda målgrupper. Utredningen vill också framhålla att Skolverkets uppdrag att ta fram underlag om vilka utbildningar som ska räknas in i personaltätheten bör samordnas med informationsinsatserna, så att ett enhetligt och rättssäkert underlag finns tillgängligt när regleringen träder i kraft.

Gällande språkkravet för personalen anges att förslagen berör flera aktörer som alla behöver kännedom om de nya kraven och sina respektive skyldigheter, bland annat alla huvudmän, förskolepersonal och tillsynsmyndigheter. Förslagens diskrimineringsrättsliga känslighet gör det också särskilt viktigt att informationen betonar att bedömningarna ska genomföras på ett rättssäkert, transparent och icke-diskriminerande sätt. Det finns därför ett behov av informations- och stödinsatser riktade till samtliga berörda aktörer i samband med ikraftträdandet, förslagsvis samordnade av Skolverket.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Det framgår vilka avvägningar som förslagsställaren gör gällande tidpunkten för ikraftträdande i förhållande till de anpassningar som berörda behöver göra. Likaså framgår vilka informationsinsatser som bedöms lämpliga i ärendet. Enligt Regelrådet är beskrivningen utförlig.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande, och om det finns behov av speciella informationsinsatser, är godtagbar.

## Hur och när konsekvenserna kan utvärderas

I konsekvensutredningen anges följande. Förslagen innebär att Skolinspektionen och kommunerna i sin tillsynsroll får ett tydligare och mer rättssäkert underlag för granskning av barngruppsstorlekar och personaltäthet. Den föreslagna definitionen av barngrupp och grundtillhörighet skapar även förutsättningar för mer enhetlig statistikinsamling och uppföljning. Initialt kan det krävas viss metodutveckling och kompetensutveckling hos tillsynsmyndigheterna för att hantera de nya reglerna, men utredningen bedömer att förslagen på sikt kan effektivisera tillsynsarbetet. De uppskattade nyttorna av reformerna kräver forskningsbaserade och långsiktiga utvärderingar. Utvärderingarna bör bland annat omfatta barns framtida skolresultat, deras livsinkomster, graden av social utveckling samt personalens sjukfrånvaro i förskolan. De kostnadsmässiga konsekvenserna av regleringen bör enligt utredningens bedömning utvärderas tre till fem år från ikraftträdandet.

Gällande språkkravet för personalen anges följande. Förslagets konsekvenser bör följas upp och utvärderas. En central fråga är i vilken utsträckning förslagen bidrar till ökad språklig kvalitet i förskolan och till en mer likvärdig utbildning för barn i hela landet. Skolinspektionen kan inom ramen för sin tillsyn följa upp hur huvudmännen arbetar för att säkerställa att personalen uppnår de föreskrivna språkkraven. Skolverket bör löpande följa upp hur kartläggningsmaterialet används och om det uppfyller sitt syfte som stöd för huvudmännens bedömningar. Eftersom förslagen kan påverka möjligheterna att rekrytera och behålla personal i förskolan bör även konsekvenserna för kompetensförsörjningen följas upp. Uppföljningen bör särskilt ta hänsyn till regionala skillnader, eftersom rekryteringsutmaningarna varierar över landet.

På grund av risken för indirekt diskriminering bör Diskrimineringsombudsmannen följa hur språkkraven tillämpas i praktiken. Det är viktigt att undersöka om tillämpningen leder till oproportionerliga konsekvenser för personal med utländsk bakgrund och om diskrimineringslagens krav upprätthålls. För att ge huvudmännen tid att implementera de nya kraven och genomföra kompetensutvecklingsinsatser bör en första uppföljning genomföras tre år efter ikraftträdandet. En mer fullständig utvärdering av förslagets samlade effekter bör ske efter fem år från ikraftträdandet. Skolverket bör ges i uppdrag av regeringen att i samverkan med berörda myndigheter genomföra denna utvärdering.

Enligt Regelrådet är beskrivningen av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas utförlig. Beskrivningen är därmed godtagbar.

## Överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Utredningen bedömer att förslagen om en reglering av barngruppsstorlekar och personaltäthet är förenliga med anslutningen till Europeiska unionen. Förslagen går inte utöver de skyldigheter som följer av EU-rätten. De anges vara icke-diskriminerande, motiverade av legitima allmänintressen och proportionerliga i förhållande till sina syften. Förslagen innebär inte ett genomförande av något EU-direktiv i nationell rätt. Det finns inga EU-direktiv som ålägger Sverige att reglera barngruppsstorlekar eller personaltäthet i förskolan. Gällande språkkravet för personalen bedömer utredningen att förslagen inte går utöver de skyldigheter som följer av EU-anslutningen, och förslaget innebär inte ett genomförande av EU-direktiv.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten, liksom om förslaget går utöver minimikraven, är godtagbar.

## Övrigt som Regelrådet vill framföra

Regelrådet har inte funnit något övrigt av vikt för ärendets bedömning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 oktober 2026.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Martin Mörman, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöw.

Anna-Lena Bohm
Ordförande

Katarina Garinder Eklöw
Föredragande