RR 2026-202

Från: Lena Garpenlöv <lena.garpenlov@regeringskansliet.se> för U S <u.s@regeringskansliet.se>
Skickat: den 20 juli 2026 10:00
Till: info@almegautbildning.se; info@aneby.se; arbetsmiljoverket; kommunstyrelsen@arvidsjaur.se; info; bergs.kommun@berg.se; bollnas@bollnas.se; kommun@borgholm.se; do; info@fagersta.se; kommun@filipstad.se; info; info@funktionsratt.se; info@foraldraalliansen.nu; registrator@gagnef.se; stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se; kommun@hagfors.se; kommun@hallsberg.se; kommunen@haparanda.se; kommun@harnosand.se; registrator; info@ideburenskola.se; ifau; registrator; imy; registrator@jamstalldhetsmyndigheten.se; kommun@karlsborg.se; kommun@kiruna.se; knivsta@knivsta.se; kommun@kungsbacka.se; kommun@laxa.se; registrator@lnu.se; info@ljungby.se; kommunstyrelsen@malmo.se; registrator@mau.se; registrator; kommun@munkfors.se; info; registrator@nacka.se; kontaktcenter@norrtalje.se; kommun@nykoping.se; ks@olofstrom.se; Regelrådet; justitieombudsmannen@jo.se; kommun@robertsfors.se; sameskolstyrelsen; info; overklagandenamnden; socialstyrelsen; spsm; skolinspektionen; registrator; kommunstyrelsen@stockholm.se; registrator; forbundet@kommunal.se; registrator@skr.se; remiss@sverigeslarare.se; info@sverigesskolledare.se; info@sefif.se; torsby.kommun@torsby.se; tranaskommun@tranas.se; vasterviks.kommun@vastervik.se; U Registrator
Kopia: regeringskansliet@multiplysolutions.se
Ämne: [extern] Remiss av SOU 2026:37 Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola - Svar 2/11 2026
Bifogade filer: Remissmissiv.pdf

Uppföljningsflagga: Följ upp
Flagga: Har meddelandeflagga

Kategorier: Björn; Sommar 2026
AppServerName: public360_prod
DocumentID: RR 2026-202:01
DocumentIsArchived: -1

Ämnesråd/gruppchef Johanna Dunér har beslutat om remittering.

SOU 2026:37: Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola - Regeringen.se

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

Remissinstanser

1. Almega Utbildning
2. Aneby kommun
3. Arbetsmiljöverket
4. Arvidsjaur kommun
5. Barnombudsmannen
6. Bergs kommun
7. Bollnäs kommun
8. Borgholms kommun
9. Diskrimineringsombudsmannen

10. Fagersta kommun
11. Filipstads kommun
12. Folkhälsomyndigheten
13. Funktionsrätt Sverige
14. Föräldraalliansen i Sverige
15. Gagnefs kommun
16. Göteborgs kommun
17. Hagfors kommun
18. Hallsbergs kommun
19. Haparanda kommun
20. Härnösands kommun
21. Högskolan Väst
22. Idéburna Skolors Riksförbund
23. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
24. Institutet för mänskliga rättigheter
25. Integritetsskyddsmyndigheten
26. Jämställdhetsmyndigheten
27. Karlsborgs kommun
28. Kiruna kommun
29. Knivsta kommun
30. Kungsbacka kommun
31. Laxå kommun
32. Linnéuniversitetet
33. Ljungby kommun
34. Malmö kommun
35. Malmö universitet
36. Mittuniversitet
37. Munkfors kommun
38. Myndigheten för delaktighet
39. Nacka kommun
40. Norrtälje kommun
41. Nyköpings kommun
42. Olofströms kommun
43. Regelrådet
44. Riksdagens ombudsmän (JO)
45. Robertsfors kommun
46. Sameskolstyrelsen
47. Skolforskningsinstitutet
48. Skolväsendets överklagandenämnd
49. Socialstyrelsen
50. Specialpedagogiska skolmyndigheten
51. Statens skolinspektion
52. Statens skolverk
53. Stockholms kommun
54. Stockholms universitet
55. Svenska kommunalarbetareförbundet
56. Sveriges Kommuner och Regioner
57. Sveriges Lärare
58. Sveriges Skolledare
59. Sätter enskilda förskolor i fokus (Sefif)
60. Torsby kommun
61. Tranås kommun
62. Västerviks kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet **senast den 2 november 2026**. Svaren bör lämnas per e-post till u.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till u.s.remissvar@regeringskansliet.se. Ange diarienummer U2026/01238 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.
För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär hos Multiply Solutions, tidigare Åtta45.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Johanna Dunér
Gruppchef, Ämnesråd

Kopia till

Multiply Solutions, e-postadress: regeringskansliet@multiplysolutions.se

Regeringskansliet

Remiss

2026-07-20
U2026/01238

Utbildningsdepartementet
Skolenheten

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

Remissinstanser

1. Almega Utbildning
2. Aneby kommun
3. Arbetsmiljöverket
4. Arvidsjaur kommun
5. Barnombudsmannen
6. Bergs kommun
7. Bollnäs kommun
8. Borgholms kommun
9. Diskrimineringsombudsmannen
10. Fagersta kommun
11. Filipstads kommun
12. Folkhälsomyndigheten
13. Funktionsrätt Sverige
14. Föräldraalliansen i Sverige
15. Gagnefs kommun
16. Göteborgs kommun
17. Hagfors kommun
18. Hallsbergs kommun

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Drottninggatan 16
E-post: u.registrator@regeringskansliet.se

19. Haparanda kommun
20. Härnösands kommun
21. Högskolan Väst
22. Idéburna Skolors Riksförbund
23. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
24. Institutet för mänskliga rättigheter
25. Integritetsskyddsmyndigheten
26. Jämställdhetsmyndigheten
27. Karlsborgs kommun
28. Kiruna kommun
29. Knivsta kommun
30. Kungsbacka kommun
31. Laxå kommun
32. Linnéuniversitetet
33. Ljungby kommun
34. Malmö kommun
35. Malmö universitet
36. Mittuniversitet
37. Munkfors kommun
38. Myndigheten för delaktighet
39. Nacka kommun
40. Norrtälje kommun
41. Nyköpings kommun
42. Olofströms kommun
43. Regelrådet
44. Riksdagens ombudsmän (JO)
45. Robertsfors kommun
46. Sameskolstyrelsen
47. Skolforskningsinstitutet
48. Skolväsendets överklagandenämnd

49. Socialstyrelsen
50. Specialpedagogiska skolmyndigheten
51. Statens skolinspektion
52. Statens skolverk
53. Stockholms kommun
54. Stockholms universitet
55. Svenska kommunalarbetareförbundet
56. Sveriges Kommuner och Regioner
57. Sveriges Lärare
58. Sveriges Skolledare
59. Sätter enskilda förskolor i fokus (Sefif)
60. Torsby kommun
61. Tranås kommun
62. Västerviks kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet **senast den 2 november 2026**. Svaren bör lämnas per e-post till u.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till u.s.remissvar@regeringskansliet.se. Ange diarienummer U2026/01238 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att

redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär hos Multiply Solutions, tidigare Åtta45.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Johanna Dunér
Gruppchef, Ämnesråd

Kopia till

Multiply Solutions, e-postadress: regeringskansliet@multiplysolutions.se

Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola

Betänkande av Utredningen om en likvärdig förskola av god kvalitet med obligatorisk språkförskola

Stockholm 2026

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2026:37

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Multiply Solutions
Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1553-2 (tryck)
ISBN 978-91-525-1554-9 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till Statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 21 november 2024 (dir. 2024:113) att tillsätta en utredning med uppdrag att lämna förslag dels om en obligatorisk språkförskola för vissa barn, dels om en likvärdig förskola av god kvalitet. Uppdraget skulle redovisas senast den 18 december 2025. Som särskild utredare förordnades den 18 november 2024 skolchefen Eva Broström.

Den 27 november 2025 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2025:102). Genom tilläggsdirektivet ska utredningen även lämna förslag om hur det kan upplysas i skollagen om att det följer av språklagen att språket i skolväsendet är svenska med de avvikelser som anges i skollagen och förordningar som ansluter till den lagen. Vidare förlängdes utredningstiden och uppdraget ska i stället redovisas senast den 11 juni 2026.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från den 27 januari 2025 ämnesrådet Anders Edin, Utbildningsdepartementet, departementssekreteraren Anabel Falkenström, Arbetsmarknadsdepartementet, departementssekreteraren Anooshé Ghodsi, Utbildningsdepartementet, kanslirådet Andreas Hermansson, Finansdepartementet, departementssekreteraren Lif Nelander, Finansdepartementet.

Som sakkunnig förordnandes den 24 mars 2025 departementssekreteraren Hampus Lindqvist, Socialdepartementet.

Den 24 augusti 2025 entledigades Lif Nelander och den 25 augusti 2025 förordnades departementssekreteraren Signe Wolf, Finansdepartementet till sakkunnig i utredningen.

Den 1 mars 2026 entledigades Anooshé Ghodsi och departementssekreteraren Christian Olofsson, Utbildningsdepartementet, förordnades som sakkunnig från och med den 1 mars 2026.

Som experter i utredningen förordnades den 27 januari 2025 rektorn Susanne Arkevret, Almega utbildning, utredaren Anders Bucht, Kommunal, rektorn Emma Hammenstig, Sveriges skolledare, styrelseledamoten Birgitta Ljung, Idéburna Skolors Riksförbund, utredaren David Lopez Svensson, Skolinspektionen, undervisningsrådet Lena Lyckeståhl, Skolverket, avdelningschefen Malin Morell, Barnombudsmannen, andre vice ordföranden Pia Rizell, Sveriges Lärare, utredaren Anna Tornberg, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), experten Janna Törneman, Diskrimineringsombudsmannen (DO), rådgivaren Åsa Larsson, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM).

Som expert i utredningen förordnades den 24 februari 2025 professorn i förvaltningsrätt Lotta Lerwall, Uppsala universitet.

Åsa Larsson entledigades som expert i utredningen den 3 juni 2025 och rådgivaren Mia Walther, SPSM, förordnades som expert den 4 juni 2025.

Mia Walther entledigades som expert den 16 december 2025 och rådgivaren Eva Carlsson, SPSM, förordnades till expert från och med den 16 december 2025.

David Lopez Svensson entledigas som expert den 23 december 2025 och utredaren Anna Sundman Marknäs, Skolinspektionen, förordnades till expert från och med den 23 december 2025.

Malin Morell, Barnombudsmannen, entledigades från uppdraget som expert den 3 februari 2026, och utredaren Linda Silvermyr, Barnombudsmannen, förordnades som expert i utredningen från och med den 3 februari 2026.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes juristen Nadia Boussaid Petersson den 31 december 2024. Som sekreterare i utredningen anställdes utredaren Pernilla Åkerlind den 6 januari 2025. Juristen Cristina Eriksson Stephanson anställdes den 15 januari 2025 som sekreterare i utredningen.

Den 1 november 2025 entledigades Nadia Boussaid Petersson som huvudsekreterare och Cristina Eriksson Stephanson anställdes som huvudsekreterare från och med den 2 november 2025.

Den 15 november 2025 entledigades Pernilla Åkerlind som sekreterare i utredningen.

Utredningen som antagit namnet Utredningen om en likvärdig förskola av god kvalitet med obligatorisk språkförskola överlämnar härmed betänkandet *Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola* (SOU 2026:37).

Stockholm i juni 2026

Eva Broström

Cristina Eriksson Stephanson

Innehåll

Sammanfattning 21

1.1 Uppdraget en likvärdig förskola av god kvalitet 22
1.1.1 Förslag för en likvärdig förskola av god kvalitet 22
1.1.2 Förslag om reglering av barngruppsstorlekar och personaltäthet 24
1.1.3 Förslag om förskolepersonalens språkkunskaper 27
1.1.4 Förslag om språket i skolväsendet 29

1.2 Uppdraget en obligatorisk förskola för vissa barn 30
1.2.1 En förskola för barn med behov av språkstärkande insatser förutsätter en likvärdig förskola av god kvalitet för alla barn 31
1.2.2 En obligatorisk förskola för vissa barn medför sådana rättsliga komplikationer att det inte kan anses vara en lämplig åtgärd 32
1.2.3 Förslag på insatser för en stärkt språklig utveckling i svenska i förskolan 33
1.2.4 Förslag om språkutvecklande stöd i svenska i förskolan 35

1.3 Genomförandet av utredningens förslag 37

1 Författningsförslag 39

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) 39

1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185) 47

1.3 Förslag till förordning om statsbidrag för försöksverksamhet med språkstärkande insatser i svenska i förskolan 50

2 Utredningens uppdrag och arbete 55

2.1 Utredningens uppdrag 55
2.1.1 Konsekvensutredning 56

2.2 Utredningens tolkning av uppdraget och vissa avgränsningar 56
2.2.1 En likvärdig förskola av god kvalitet 58
2.2.2 Personalens språkkunskaper och språket i skolan 58
2.2.3 Behovet av en reglering har redan bedömts nödvändigt i flera delar 59
2.2.4 Avgränsningar 60
2.2.5 Skolverkets statistik – Barn och personal i förskolan hösten 2025 60
2.2.6 Utredningens förslag kan genomföras samtidigt eller alternativt beroende på målet och ambitionsnivå 61

2.3 Utredaren har ordet: Utgångspunkter för utredningens arbete 61
2.3.1 Likvärdighet är förskolans svaga punkt på grund av ojämlika förutsättningar 63
2.3.2 Förskolans kvalitet behöver förstås i resultat och måluppfyllelse 65

2.4 Utredningens arbete 68

2.5 Betänkandets disposition 71

3 Den svenska förskolan i dag 73

3.1 Barnen i förskolan 73
3.1.1 Barnkullarna minskar, men nedgången förväntas vara tillfällig 73
3.1.2 Vilka barn är inte inskrivna i förskolan? 75
3.1.3 Även närvaron i förskolan är en faktor, men det saknas statistik 77

3.2 Sammansättningen av barn och personal i förskolan 77
3.2.1 Barngruppernas sammansättning och barnens bakgrund varierar 78
3.2.2 Endast svag kompensatorisk fördelning av personalresurser 80

3.3 Förskolorna har blivit större över tid 81
3.3.1 För- och nackdelar med stora förskolor 82
3.3.2 Många små huvudmän men färre förskolor 82

3.4 Minskade barnkullar leder till ökade kostnader per barn 83
3.4.1 Förskolan bedrivs av huvudmän med olika organisatoriska och ekonomiska förutsättningar 83

3.5 Sammanfattning 84

4 Gällande rätt 87

4.1 Bestämmelser om likvärdig utbildning inom skolväsendet 87

4.2 Bestämmelser om förskolan 88
4.2.1 Fristående förskolor 88
4.2.2 Förskolans syfte och innehåll 88
4.2.3 Förskolans personal 89
4.2.4 Erbjudande om förskola 90
4.2.5 Erbjudande om förskoleplats och uppsökande verksamhet 90
4.2.6 Hemkommunens ansvar 91
4.2.7 Avgifter för förskolan 91
4.2.8 Förskolans läroplan 92
4.2.9 Skolinspektionens och kommunernas tillsyn av förskolan 93
4.2.10 Diskrimineringsombudsmannens och Barn- och elevombudets tillsyn av förskolan 93

4.3 Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk samt språklagen 94

4.4 Sammanfattning 95

5 Förskolan i de nordiska länderna 97

5.1 Danmark 97
5.1.1 Reglering av dagtilbud i Danmark 98
5.1.2 Dagtilbud i praktiken i Danmark 102

5.2 Finland 104
5.2.1 Reglering av småbarnspedagogiken i Finland 105
5.2.2 Småbarnspedagogik i praktiken i Finland 109

5.3 Norge 110
5.3.1 Reglering av barnehage i Norge 110
5.3.2 Barnehage i praktiken i Norge 112

5.4 Sammanfattning 113

DEL 1 Uppdraget att lämna förslag för en likvärdig förskola av god kvalitet

6 En likvärdig förskola av god kvalitet 119

6.1 Inledande utgångspunkter 119

6.2 Förutsättningar för en likvärdig förskola av god kvalitet ... 120
6.2.1 Vad innebär likvärdig förskola av god kvalitet? .. 121
6.2.2 Förskolans kvalitet varierar 123
6.2.3 Bristande gemensam förståelse och stöd för kvalitet i förskolan 124
6.2.4 Personalens utbildning och kompetens 126
6.2.5 Fortsatt stora behov av förskollärare framgent ... 131
6.2.6 Barnskötare – avsaknad av reglering och enhetlig utbildning 134
6.2.7 Behovet av stärkt tillsyn och granskning 135
6.2.8 Statliga satsningar för bättre kvalitet i förskolan .. 137

6.3 Förslag och bedömningar för en likvärdig förskola av god kvalitet 139
6.3.1 Tydliggörande och vägledning avseende vad som är likvärdighet och kvalitet i förskolan 140
6.3.2 En statlig strategi för förskolans framtida kompetensförsörjning 144
6.3.3 Stärkt tillsyn utifrån ett likvärdighetsperspektiv .. 147

6.4 Sammanfattning 148

7 Barngruppsstorlekar och personaltäthet 151

7.1 Uppdraget och inledande utgångspunkter 151

7.2 Barngruppsstorlekar 151
7.2.1 Skollagen anger inte vad som är lämplig barngruppsstorlek 152
7.2.2 Det saknas en entydig definition av vad som utgör en barngrupp 153
7.2.3 Grunden för nuvarande riktmärke i allmänna råden 153
7.2.4 Barngruppsstorlekarna överskrider ofta Skolverkets riktmärke 157

7.3 Personaltäthet 160
7.3.1 Lagen ställer krav på kompetens, men det saknas tydlig reglering av personalsammansättning och personaltäthet 161
7.3.2 Forskning om betydelsen av hög personaltäthet .. 161
7.3.3 Problembeskrivning i tidigare granskningar, rapporter och utredningar 162
7.3.4 Faktiska förhållanden – personal- och förskollärartäthet 164

7.4 Förslag om barngruppsstorlekar 165
7.4.1 Högsta antal barn i en barngrupp i förskolan ska regleras 165

7.5 Förslag om personaltäthet 170
7.5.1 En miniminivå av antal personal per barn ska införas 170

7.6 Sammanfattning 174

8 Förskolepersonalens språkkunskaper 177

8.1 Uppdraget och inledande utgångspunkter 177

8.2 Personalens språkkunskaper – bakgrund och problembild... 177

8.3 Uppgifter från utredningens samråd och besök 178
8.3.1 Barnskötarutbildningarnas begränsade språkliga innehåll 179

8.3.2 Geografiska skillnader i språkproblematik 179
8.3.3 Behov av språkkrav vid rekrytering 179
8.3.4 Behov av kompetensutveckling i svenska 180

8.4 Språkkrav i utbildningen till förskollärare och barnskötare 180
8.4.1 Förskollärare – förslag i betänkandet om en reformerad lärarutbildning (SOU 2024:81) 181
8.4.2 Barnskötare – barn- och fritidsprogrammets utbildning och motsvarande utbildning på komvux 181

8.5 Språkkrav inför anställning 182
8.5.1 Den fria anställningsrätten och arbetsledningsrätten 183

8.6 Språkkrav för redan anställd personal 184

8.7 Risker för diskriminering och integritetskränkning 185

8.8 Språkkrav inom angränsande rättsområden 187

8.9 Förslag om förskolepersonalens språkkunskaper 188
8.9.1 Uppdraget och inledande utgångspunkter 188
8.9.2 Övervägda alternativ 189
8.9.3 Huvudmannen ska ansvara för att personal som arbetar i barngrupp har tillräckliga språkkunskaper i svenska 190
8.9.4 Föreskrifter om vilken nivå av svenska som ska krävas ska tas fram 193
8.9.5 Skolverket ska ta fram ett kartläggningsmaterial .. 194
8.9.6 Utredningens förslag i förhållande till diskrimineringsrättsliga aspekter 195
8.9.7 Utredningens förslag i förhållande till kompetensförsörjning och arbetsledning 197

8.10 Sammanfattning 199

9 Språket i skolväsendet 201

9.1 Uppdraget och inledande utgångspunkter 201

9.2 Svenska språket i skolväsendet i dag 202

9.2.1 Språkanvändningen i förskolan 202

9.3 Gällande rätt 206
9.3.1 Språklagen som ram för språkanvändningen inom skolväsendet 206
9.3.2 Regleringen av svenska i skolförfattningarna 210

9.4 Utredningens förslag 218
9.4.1 En upplysningsbestämmelse kan öka tydligheten 218
9.4.2 En upplysningsbestämmelse som hänvisar till språklagen 220
9.4.3 Särskilt om förskolan 222

9.5 Sammanfattning 225

DEL 2 Uppdraget att föreslå en obligatorisk förskola för vissa barn

10 Utgångspunkter för en förskola för barn med behov av språkstärkande insatser 229

10.1 Uppdraget och inledande utgångspunkter 229

10.2 Åtgärder för höjd inskrivningsgrad och ökad närvaro i förskolan 231
10.2.1 Uppsökande verksamhet och erbjudande om en plats vid en förskoleenhet för bättre språkutveckling i svenska 231
10.2.2 Skolverkets information om vikten av deltagande i förskolan 233
10.2.3 Kommunernas informationsarbete och den uppsökande verksamheten 234

10.3 Vilka barn kan omfattas av språkstärkande insatser i förskolan? 238
10.3.1 Fastställande av målgruppen genom lagstiftning ... 238
10.3.2 Barn i utsatta områden 239
10.3.3 Screening och språkbedömning av barn 240
10.3.4 Information om förskolan och uppsökande verksamhet 243

10.4 Exempel på åtgärder för stärkt kompetens vad gäller barns språkutveckling i svenska 245
10.4.1 Skolverkets språkstärkande arbete 245
10.4.2 Exempel på huvudmäns kompetensutvecklande insatser för ökad språkstimulans 247
10.4.3 SEMLA-projektet: Ett socio-emotionellt och materiellt lärande som utvecklats i två forskningsprojekt 247
10.4.4 ELSA-modellen: Eget lärande genom språkstödjande aktioner 249
10.4.5 Språkstärkande insatser inom andra utbildningsområden 250

10.5 Kvalitetsstärkande faktorer för språkutveckling 251
10.5.1 Den pedagogiska personalens kompetens i språkutveckling 252
10.5.2 Vikten av ett vidareutvecklat arbetssätt i undervisningen i svenska 253
10.5.3 Regelbunden exponering i svenska för att uppnå en grundläggande språknivå 256
10.5.4 Behovet av samverkan med vårdnadshavare vid språkstärkande insatser 259

10.6 Utredningens sammanfattande analys och bedömning 260
10.6.1 De alternativa åtgärderna till ett obligatorium bör utvecklas vidare 261
10.6.2 Det behövs särskilda språkstärkande arbetssätt i svenska 262
10.6.3 En obligatorisk förskola för vissa barn förutsätter en likvärdig förskola av god kvalitet för alla barn 263

11 Rättslig analys av en obligatorisk förskola för vissa barn 265

11.1 Uppdraget och inledande utgångspunkter 265

11.2 Särskild analys i förhållande till grundläggande fri- och rättigheter 266
11.2.1 Regeringsformen 266
11.2.2 Diskriminering enligt diskrimineringslagen 271

11.2.3 Europakonventionen ... 276
11.2.4 Barnkonventionen ... 278

11.3 Alternativ som övervägts avseende en obligatorisk förskola för vissa barn ... 280

11.4 Utredningens sammanfattande analys och bedömning ... 283

12 Förslag på insatser för en stärkt språklig utveckling i svenska i förskolan ... 285

12.1 Inledande utgångspunkter ... 285
12.1.1 En försöksverksamhet där språkstärkande metoder prövas ... 286
12.1.2 Förstärkta åtgärder för att öka barns närvaro i förskolan ... 286

12.2 En försöksverksamhet med språkstärkande insatser för vissa barn i förskolan ... 286
12.2.1 Syftet med försöksverksamheten ... 287
12.2.2 Försöksverksamheten ska regleras genom författning ... 288
12.2.3 Målgruppen för de språkstärkande insatserna ska definieras genom befintlig reglering ... 288
12.2.4 Huvudmannen ska erbjuda språkstärkande insatser om 25 timmar per vecka ... 290
12.2.5 Eventuella sanktioner vid omotiverad frånvaro ... 292
12.2.6 De språkstärkande insatserna ... 292
12.2.7 Försöket ska pågå i två år och finansieras genom statsbidrag ... 294
12.2.8 Beslut om statsbidrag för språkstärkande insatser ... 296
12.2.9 Skolverket ska ha övergripande ansvar för försöksverksamheten, men huvudmännen för de enskilda försöken ... 297
12.2.10 En eventuell permanent reglering om särskilda språkstärkande insatser i förskolan för vissa barn ... 298

12.3 Åtgärder för att öka antalet barn i förskolan bör utvärderas och ytterligare insatser övervägas ... 299

12.3.1 Den uppsökande verksamheten och erbjudande om plats i förskola bör utvärderas, och utökade insatser eventuellt föreslås ... 299
12.3.2 Barns närvaro i förskolan bör följas upp och det närvarofrämjande arbetet utvecklas ... 301
12.4 Utökad rätt till avgiftsfri allmän förskola för alla barn ... 302
12.5 Sammanfattning ... 304

13 Förslag om språkutvecklande stöd i svenska i förskolan ... 305

13.1 Uppdraget och utredningens utgångspunkter ... 305
13.2 Obligatorisk språkbedömning i svenska det år barnet fyller tre år ... 306
13.2.1 Hemkommunens ansvar ... 306
13.2.2 Skolverket ska ta fram ett nationellt kartläggningsmaterial för bedömning av yngre barns språkkunskaper ... 307
13.2.3 Hemkommunen ska informera om språkbedömningen ... 309
13.3 Undantag från kravet på obligatorisk språkbedömning ... 310
13.4 Barn som behöver det ska ha rätt till språkutvecklande stöd i förskolan ... 312
13.5 Obligatorisk tilldelning av plats vid en förskoleenhet för språkutvecklande stöd ... 315
13.5.1 Hemkommunens ansvar för en senare språkbedömning och tilldelning av plats vid en förskoleenhet för språkutvecklande stöd i svenska ... 319
13.6 Eventuella sanktioner vid omotiverad frånvaro ... 320
13.7 Sammanfattning ... 321

14 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 323

14.1 Ikraftträdande 323

14.2 Bestämmelser som ska börja tillämpas vid ett senare tillfälle än i ikraftträdandet 324

14.3 Övergångsbestämmelser 326

15 Konsekvensutredning 327

15.1 Krav på en konsekvensutredning 327

15.2 Förutsättningar för en likvärdig förskola av god kvalitet ... 329
- 15.2.1 Problembeskrivning 329
- 15.2.2 Eftersträvad förändring 330
- 15.2.3 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas 330
- 15.2.4 Alternativa lösningar 331
- 15.2.5 Det rekommenderade alternativet och skälen för detta 331
- 15.2.6 Analys av de rekommendera förslagen enligt förordningen om konsekvensutredningar... 332

15.3 Barngrupper och personaltäthet 339
- 15.3.1 Problembeskrivning 339
- 15.3.2 Eftersträvad förändring 340
- 15.3.3 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas 341
- 15.3.4 Alternativa lösningar 341
- 15.3.5 De rekommenderade alternativen och skälen för detta 342
- 15.3.6 Analys av de rekommenderade förslagen enligt förordningen om konsekvensutredningar... 343

15.4 Personalens språkkunskaper 350
- 15.4.1 Problembeskrivning 350
- 15.4.2 Eftersträvad förändring 350
- 15.4.3 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas 351
- 15.4.4 Alternativa lösningar 351
- 15.4.5 Det rekommenderade alternativet och skälen för detta 352
- 15.4.6 Analys av det rekommenderade förslaget enligt förordningen om konsekvensutredningar... 352

15.5 Språklagen i skolväsendet ... 359
15.5.1 Problembeskrivning ... 359
15.5.2 Eftersträvad förändring ... 359
15.5.3 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas ... 360
15.5.4 Alternativa lösningar ... 360
15.5.5 Det rekommenderade alternativet och skälen för detta ... 360
15.5.6 Analys enligt konsekvensförordningen av det rekommenderade förslaget ... 360

15.6 Försöksverksamhet med språkutvecklande insatser ... 361
15.6.1 Problembeskrivning ... 361
15.6.2 Eftersträvad förändring ... 361
15.6.3 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas ... 362
15.6.4 Alternativa lösningar ... 362
15.6.5 Det rekommenderade alternativet ... 363
15.6.6 Analys av det rekommenderade förslaget enligt förordningen om konsekvensutredningar ... 364

15.7 Utvärdering av åtgärder för att öka antalet barn i förskolan ... 370
15.7.1 Problembeskrivning ... 370
15.7.2 Eftersträvad förändring ... 371
15.7.3 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas ... 371
15.7.4 Alternativa lösningar ... 372
15.7.5 Det rekommenderade alternativet och skälen för detta ... 373
15.7.6 Analys av det rekommenderade förslaget enligt förordningen om konsekvensutredningar ... 373

15.8 Utökad rätt till avgiftsfri allmän förskola för alla barn ... 380
15.8.1 Problembeskrivning ... 380
15.8.2 Eftersträvad förändring ... 381
15.8.3 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas ... 381
15.8.4 Alternativa lösningar ... 381
15.8.5 Det rekommenderade alternativet och skälen för detta ... 382
15.8.6 Analys av det rekommenderade förslaget enligt förordningen om konsekvensutredningar ... 383

15.9 Språkutvecklande stöd i svenska i förskolan ... 386

15.9.1 Problembeskrivning ... 386
15.9.2 Eftersträvad förändring ... 386
15.9.3 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas ... 387
15.9.4 Alternativa lösningar ... 387
15.9.5 Det rekommenderade alternativet och skälen för detta ... 388
15.9.6 Analys av det rekommenderade förslaget enligt förordningen om konsekvensutredningar ... 389

15.10 Sammantagna konsekvenser av utredningen förslag ... 395
15.10.1 Offentligfinansiella effekter med anledning av utredningens förslag ... 395
15.10.2 Förslag på finansiering ... 397
15.10.3 Effekter för staten ... 398
15.10.4 Effekter för kommuner och regioner ... 398
15.10.5 Effekter för enskilda huvudmän och företag ... 399
15.10.6 Effekter för enskilda ... 400
15.10.7 Övriga effekter ... 400

15.11 Bedömning av vissa ytterligare konsekvenser ... 401

16 Författningskommentar ... 407

16.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) ... 407

Särskilt yttrande ... 425

Referenser ... 427

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2024:113 ... 441

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2025:102 ... 455

Bilaga 3 Förskola bland barn med svensk och utländsk bakgrund: Skillnader i inskrivning, strukturell kvalitet och sammansättning ... 461

Bilaga 4 Beräkning av de offentligfinansiella effekterna ... 477

Sammanfattning

Utredningen lämnar förslag som syftar till att alla förskolor i Sverige ska ges likvärdiga förutsättningar att erbjuda barnen en utbildning av god kvalitet. Utredningen har även övervägt hur en obligatorisk förskola för vissa barn som behöver bättre språkutveckling i svenska kan införas.

Enligt utredningens direktiv (dir. 2024:113) har utredningen bland annat i uppdrag att

- överväga och föreslå hur det kan införas en språkförskola som är obligatorisk för barn som är folkbokförda i Sverige och som inte i tillräcklig utsträckning exponeras för det svenska språket i sin hemmiljö och på grund av detta visar påtagliga brister i språkutvecklingen i svenska,
- utreda och föreslå hur Sveriges förskolor ska få förutsättningar att erbjuda en likvärdig utbildning av god kvalitet,
- föreslå en reglering som säkerställer att barngrupper på alla förskolor har lämplig storlek och överväga om det även behövs en reglering för att säkerställa lämplig personaltäthet,
- överväga och föreslå andra åtgärder förutom reglering för att säkerställa att alla barngrupper har lämplig storlek,
- föreslå hur det kan införas tydligare krav på kunskaper i svenska språket för personalen i förskolan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget skulle ursprungligen redovisas senast den 18 december 2025 men genom tilläggsdirektiv (dir 2025:102) förlängdes utredningstiden till senast den 11 juni 2026.

I tilläggsdirektivet ändrades även utredningens uppdrag. Utredningen ska

- lämnas förslag om hur det kan upplysas i skollagen om att det följer av språklagen att språket i skolväsendet är svenska med de avvikelser som anges i skollagen och förordningar som ansluter till den, och
- lämnas nödvändiga författningsförslag.

Eftersom utredningen gör bedömningen att en likvärdig förskola av god kvalitet är en grundläggande förutsättning för diskussionen om obligatorisk förskola för vissa barn redovisas utredningens bedömningar och förslag avseende en likvärdig förskola av god kvalitet först, och uppdraget avseende obligatorisk förskola för vissa barn därefter.

1.1 Uppdraget en likvärdig förskola av god kvalitet

Alla barn ska ha tillgång till undervisning av god kvalitet. De fastställda målen för utbildningen ska nås oavsett var i landet barnen bor eller i vilken förskola de går. Villkoren för att erbjuda en likvärdig utbildning varierar emellertid och det finns därför anledning att se över förskolans förutsättningar att erbjuda en likvärdig utbildning av god kvalitet.

1.1.1 Förslag för en likvärdig förskola av god kvalitet

Den svenska förskolan har länge haft ett gott internationellt rykte för sin höga kvalitet och sitt pedagogiska ledarskap. Samtidigt står förskolan nu inför stora utmaningar, särskilt när det gäller likvärdighet. Alla barn möter inte alltid en förskola med tillräckligt god kvalitet. Det framgår inte heller av skollagen eller i läroplanen vad som kännetecknar en likvärdig utbildning av god kvalitet i praktiken, eller hur kvaliteten ska mätas och följas upp. Det ger utrymme för olika tolkningar, som i sin tur kan bidra till att utbildningen varierar mellan olika förskolor.

Av skollagen framgår att utbildning inom skolväsendet ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. För att detta ska vara möjligt behövs en sammanhållen stödplattform som gör det möjligt

för verksamma inom skolväsendet att på ett enkelt sätt få tillgång till det kunskapsstöd som behövs.

Regeringsuppdrag om ytterligare forskning och kunskapsutveckling i förskolan

Utredningen föreslår att Skolforskningsinstitutet ges i uppdrag av regeringen att under minst fem år samordna, utlysa och finansiera tvärsektoriell forskning om svensk förskola. Syftet ska vara att främja kvalitet och likvärdighet i förskolan.

Institutets roll i uppdraget ska vara att främja och koordinera forskningsinsatser, samla tvärvetenskaplig kompetens och tillgängliggöra forskningsresultat för såväl beslutsfattare som yrkesverksamma i förskolan.

Stödmaterial för likvärdighet och god kvalitet i förskolan ska tas fram

Utredningen konstaterar att det saknas en samlad och tydlig vägledning om hur huvudmän och förskolor kan främja en god kvalitet i utbildningen. I avsaknad av till exempel stödmaterial kan kvaliteten variera bland annat beroende på kompetens, lokala prioriteringar och resurser.

Utredningen föreslår därför att Skolverket får i uppdrag att ta fram ett stödmaterial för huvudmän, rektorer, förskollärare och annan pedagogisk personal. Stödmaterialet ska beskriva vad som kännetecknar god kvalitet i förskolan och hur den kan utvecklas, upprätthållas och eventuellt mätas.

Statlig strategi för förskolans framtida kompetensförsörjning

Det finns ett starkt vetenskapligt stöd för att utbildad personal har betydelse för kvaliteten i förskolan. Det gäller särskilt personal med lärarkvalifikationer. Dagens brist på utbildad personal i förskolan påverkar dessutom möjligheten att erbjuda en likvärdig kvalitet negativt.

Utredningen föreslår att regeringen tillsätter en statlig utredning med uppdrag att utreda, analysera och utarbeta en samlad nationell

strategi för hur kompetensförsörjningen inom förskolan kan säkerställas, på kort och lång sikt och i hela landet.

Det råder stor brist på förskollärare. Det gör att det i nuläget inte är möjligt att föreslå ett krav på en viss förskollärartäthet i förskolan. Utredningen föreslår i stället att kompetensförsörjningsstrategins mål bör vara att ta fram förslag på åtgärder som gör det möjligt att införa ett krav på minst en förskollärare i varje barngrupp till 2033.

Vidare föreslår utredningen att kompetensförsörjningsstrategin ska ta fram förslag på insatser för samtliga personalkategorier. Det gäller att attrahera fler till lämpliga utbildningar, att behålla fler redan verksamma inom förskolan samt skapa incitament för att redan utbildad personal ska återvända till förskolan. Strategin bör särskilt fokusera på åtgärder för att stärka kompetensförsörjningen i förskolor med mer utmanande förutsättningar.

Stärkt tillsyn utifrån ett likvärdighetsperspektiv

En fungerande tillsyn är en central förutsättning för likvärdighet i förskolan. Utredningen bedömer att det finns behov av ytterligare initiativ från regeringen för att stärka tillsynen av förskolan utifrån ett likvärdighets- och kvalitetsperspektiv. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör ta fram en skärpt tillsynsvägledning utifrån ett likvärdighetsperspektiv.

1.1.2 Förslag om reglering av barngruppsstorlekar och personaltäthet

Barngruppens storlek spelar en viktig roll för kvaliteten i förskolan. Den kan påverka barnens trygghet, lärande och utveckling, liksom personalens arbetsmiljö. Det finns i dag inte någon lagreglerad övre gräns för antalet barn i en barngrupp.

I skollagen (2010:800) anges att huvudmannen ska se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek samt att barnen även i övrigt erbjuds en god miljö. Regleringen syftar till att säkerställa att gruppernas storlek anpassas efter barnens behov och förskolans förutsättningar, i stället för att följa ett statiskt normtal.

Skolverket fick 2015 i uppdrag av regeringen att återinföra ett riktmärke för barngruppernas storlek i förskolan. Riktmärket skulle

baseras på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, främst med utgångspunkt i pedagogisk, utvecklingspsykologisk- och socialpsykologisk forskning. Skolverket tolkade regeringsuppdraget som att ett kvantitativt riktmärke skulle införas och att riktmärket skulle gälla i förhållande till barnens ålder. Det skulle emellertid inte tolkas statiskt, utan sättas i relation till ett antal andra faktorer, såsom personalens utbildning och kompetens, personaltäthet, barngruppens sammansättning samt förskolans fysiska miljö.

Maximalt antal barn i en barngrupp i förskolan ska regleras

Utredningen konstaterar att det nuvarande riktmärke i Skolverkets allmänna råd om barngruppsstorlekar inte följs i tillräcklig utsträckning. Stora barngrupper riskerar att begränsa barns möjligheter att bli sedda och förstådda, försvårar det pedagogiska arbetet och bidrar till ökad stress och personalomsättning. Detta understryker behovet av en tydligare reglering av barngruppernas storlek.

Utredningen föreslår att en nationell reglering av barngruppernas storlek införs i skollagen och att det ska finnas en fastställd övre gräns för antalet barn i en barngrupp. För varje förskoleenhet föreslås att barngrupperna ska bestå av högst

- 12 barn för barn i åldern 1–2 år,
- 15 barn för barn i åldern 3–5 år, eller
- 12 barn för barn i åldern 1–5 år (åldersblandad grupp).

Undantag från gruppstorlekarna ska bara få göras kortare stunder under dagen eller om det finns synnerliga skäl med hänsyn till barnets bästa. Det kan exempelvis vara i samband med öppning eller stängning i början och slutet av dagen, eller om det endast finns en förskola och ett barn skulle behöva resa flera mil till en annan förskola.

En definition av barngrupp ska införas i skollagen

Frågan om barngruppernas storlek i förskolan är komplex och hur barngrupp definieras påverkar hur storleksfrågan förstås och problematiseras.

Det saknas en tydlig definition av barngrupp i läroplanen. Men där betonas att förskollärare ska utvärdera hur förskolan möter barnens utveckling enligt läroplanens mål, vilket implicerar att gruppindelningarna behöver justeras löpande. Skolverket definierar sedan 2019 barngrupp som ”den konstellation barnen tillhör större delen av dagen i förskolan”.

Utredningen bedömer att en reglering av barngruppernas storlek förutsätter en tydligare definition av vad en barngrupp är. Utredningen föreslår att en barngrupp ska 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”. Definitionen ska införas i skollagen.

En miniminivå av antal personal per barn ska införas

Utredningen bedömer att det finns en risk för att en reglering av barngruppernas storlek skulle försämra personaltätheten. Utredningen föreslår därför att det ska framgå av skollagen att personaltätheten per heltidsanställd personal på en förskoleenhet ska vara

– fyra barn i åldern 1–2 år,
– fem barn i åldern 3–5 år, eller
– fyra barn i åldern 1–5 år.

Med heltidsanställd personal avses personal som arbetar i barngrupp. Regleringen innebär att det per förskoleenhet behöver vara ett snitt utifrån barnens ålder. Det innebär att det finns en viss flexibilitet att ha en högre eller lägre nivå av personal i en barngrupp så länge snittet på en förskoleenhet motsvarar de nivåer som föreslås.

Undantag från miniminivån för personaltäthet ska endast få göras kortare stunder under dagen eller om det finns synnerliga skäl med hänsyn till barnets bästa. Det kan till exempel handla om pedagogiska projekt där en viss åldersgrupp av barn bör ingå med färre personal. Det kan också handla om en grupp femåringar som deltar i ett särskilt arbete som förberedelse inför skolstarten.

Det är angeläget att den totala kompetensnivån i förskolan höjs. Utredningen föreslår därför att endast personal med utbildning för

att arbeta med barn ska få inkluderas i beräkningen av personaltäthet. Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram ett underlag om vilken utbildning som ska krävas för att kunna räknas in i personaltätheten.

Utredningen är medveten om bristen på personal med rätt kompetens i förskolan i dag. Förslaget är därför att kravet på att endast personal med utbildning för att arbeta med barn ska inkluderas i beräkningen av personaltäthet ska gälla först från och med 2033.

1.1.3 Förslag om förskolepersonalens språkkunskaper

Personalens kompetens är avgörande för att barn ska få en utbildning av god kvalitet och stimuleras i sin språkutveckling i svenska. Många barn går i en förskola där de får möta barn och vuxna som pratar bra svenska och får därigenom goda möjligheter att utvecklas i det svenska språket. Men det finns också indikationer på att personal på vissa förskolor har svaga kunskaper i svenska, vilket kan påverka barnens möjligheter att utveckla såväl det svenska språket som andra kunskaper.

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

För att tydliggöra att all personal ska ha de kunskaper som krävs för att stimulera barnens språkutveckling i svenska föreslås en ändring i skollagen. Ändringen ska tydliggöra att huvudmannen ska arbeta för att personal som arbetar i barngrupp i förskolan ska ha sådana kunskaper i svenska som är nödvändiga för att uppnå de krav som ställs i föreslagna föreskrifter om språkkrav. Detta gäller dock inte för förskolor som bedriver hela undervisningen på finska, meänkieli respektive samiska. Kravet innebär inte heller i övrigt någon inskränkning av huvudmannens skyldigheter att tillgodose rätten till förskola på nationella minoritetsspråk eller att ge barn som använder svenskt teckenspråk förutsättningar att utveckla och använda sitt språk.

Vilka åtgärder en huvudman behöver vidta för att uppfylla kravet att arbeta för personalens kunskaper i svenska, måste enligt utredningen få variera utifrån lokala förutsättningar och behov. Det innebär att bestämmelsen inte är en uttrycklig skyldighet för huvudmannen att i alla situationer medge ledighet för studier eller göra vissa

specifika insatser. Huvudmannens ansvar ska i stället bedömas utifrån de organisatoriska och verksamhetsmässiga möjligheter som finns.

Förslaget innebär dock att huvudmannen ska bedriva ett aktivt, systematiskt och kontinuerligt arbete för att främja att personal som ännu inte uppnått de nödvändiga språkkunskaperna ges förutsättningar att göra det. Kravet syftar till att säkerställa att verksamheten långsiktigt har den kompetens som behövs för att upprätthålla hög kvalitet och ge barnen en likvärdig utbildning.

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

Utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska meddela föreskrifter om den kunskapsnivå i svenska språket som behövs för att personal som arbetar i barngrupp i förskolan ska kunna stimulera barnen i deras språkutveckling i svenska.

Språkkraven ska gälla både kommunala och enskilda huvudmän. Det ska innefatta förmågan att kommunicera med barnen på ett sätt som främjar deras språkliga utveckling, att kunna följa och tillämpa läroplanens mål samt att samverka med kollegor och vårdnadshavare. Denna lägsta nivå bör utgå från vad som är skäligt i förhållande till läroplanens mål.

Genom att fastställa en lägsta nivå i föreskrifter skapas förutsättningar för en enhetlig och rättssäker bedömning av kunskaper i svenska för de huvudmän som ser ett behov av att använda sig av språktest, både vid anställning och vid bedömning av språkkunskaper hos befintlig personal.

Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram ett kartläggningsmaterial

Utredningen föreslår att Skolverket får i uppdrag att ta fram ett kartläggningsmaterial som ska användas av fristående och kommunala huvudmän som ser behov av att bedöma kunskaperna i svenska hos personal i förskolan. Materialet ska kunna användas både när huvudmännen identifierar behov av kompetensutveckling hos befintlig personal och vid nyrekrytering.

Kartläggningsmaterialet ska utgå från en lägsta kunskapsnivå hos personalen, för att den i sin tur ska kunna stimulera barnen i sin språk-

utveckling i svenska. Eftersom kartläggningen ska omfatta all personal som arbetar i barngrupp är det viktigt att materialet är både relevant och användarvänligt.

1.1.4 Förslag om språket i skolväsendet

Språklagen gäller för utbildning inom hela skolväsendet om det inte finns bestämmelser i skollagen eller andra lagar eller förordningar som avviker från detta. Utredningens genomgång av regelverk och praktik visar också att svenska dominerar i skolväsendet och fungerar som språklig norm, men att tillämpningen påverkas av lokala förutsättningar, barn- och elevgruppernas sammansättning, personalens kompetens och verksamheternas pedagogiska profiler, särskilt vad gäller utbildningen i förskolan.

Enligt utredningen kan avsaknaden av en uttrycklig hänvisning till språklagen i skollagen göra att språklagens bestämmelser inte alltid uppmärksammas i den dagliga tillämpningen. Detta gäller särskilt eftersom regleringen i skolförfattningarna om undervisningsspråk i dag är fragmentarisk och i vissa delar indirekt.

En upplysningsbestämmelse ska införas i skollagen om att språklagen gäller i hela skolväsendet.

Utredningen föreslår att det införs en ny bestämmelse i skollagen som upplyser om att språklagen gäller för utbildning inom skolväsendet om det inte finns bestämmelser i annan lag eller förordning som avviker från detta. I den nya bestämmelsen ska det också upplysas om att språklagen föreskriver att svenska ska användas av förvaltningsmyndigheter och andra offentliga organ som fullgör uppgifter i offentlig förvaltning.

Eftersom språklagen är av övergripande karaktär och det finns en viss flexibilitet i användandet av svenska respektive andra språk bör också ett stödmaterial tas fram som kan vägleda verksamheterna.

En upplysningsbestämmelse om svenska som språk i skolväsendet förändrar emellertid inte de rättigheter som följer av skollagen och språklagen när det gäller nationella minoritetsspråk, svenskt teckenspråk eller barns möjlighet att utveckla sitt modersmål. Dessa rättigheter har stöd i såväl skollagen som språklagen och gäller även i fort-

sättningen. Den föreslagna bestämmelsen innebär därmed inte någon inskränkning av befintliga rättigheter, utan tydliggör den övergripande språkliga huvudregeln i förhållande till de särskilt reglerade undantagen.

Särskilt om förskolan

Förskolan är det första steget i utbildningssystemet och har en central betydelse för barns språkutveckling. Utredningen anser därför att det är särskilt viktigt att lagstiftningen skapar tydlighet om barns rätt att utveckla svenska språket.

I dag framgår av skollagen att förskolan ska medverka till att barn med ett annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla *både* det svenska språket *och* sitt modersmål. I bestämmelsen framstår det som att förskolans ansvar för barns språkutveckling gäller bägge språken i lika hög grad. I utredningens kontakter med tillsynsmyndigheterna framkommer att det kan vara svårt att tolka hur stor del av utbildningen i förskolan som får bedrivas på annat språk än svenska. Det finns därför anledning att tydliggöra förskolans ansvar för att alla barn ska få möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska.

Utredningen förslår att det ska framgå av skollagen att förskolan ska lägga särskild vikt vid att alla barn ges förutsättningar att lära sig, utveckla och använda svenska. Förskolan ska *därutöver* medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla sitt modersmål.

1.2 Uppdraget en obligatorisk förskola för vissa barn

Utredningen har i uppdrag att föreslå en obligatorisk förskola för barn som inte i tillräcklig utsträckning exponeras för det svenska språket i sin hemmiljö och som därför behöver språkstärkande insatser i svenska. Målet är att fler barn ska utveckla sina kunskaper i svenska och vara bättre rustade inför grundskolan.

I stort sett alla barn som börjar i svensk grundskola har gått i förskola. Med undantag för marginella minskningar under enstaka år har andelen inskrivna barn under den senaste tioårsperioden ökat i alla åldersgrupper. För de flesta grupper av barn är inskrivningsgraden över 90 procent vid fem års ålder.

Forskning visar visserligen att barn till föräldrar födda utomlands har en något lägre inskrivningsgrad i förskolan än barn till föräldrar födda i Sverige. Men skillnaden beror nästan enbart på att inskrivningsgraden är lägre bland barn till arbetskraftsinvandrare och andra icke-flyktinggrupper. Inskrivningen av barn med flyktingbakgrund är däremot mycket hög och nästan i nivå med barn med svenskfödda föräldrar.

En anledning till att inskrivningen är låg bland barn till icke flyktingar kan vara att föräldrarna bor tillfälligt i Sverige för att arbeta eller studera. De skriver inte in barnen i förskolan eftersom de inte planerar att stanna varaktigt i Sverige. Många av barnen lämnar också Sverige innan de börjar i grundskolan.

1.2.1 En förskola för barn med behov av språkstärkande insatser förutsätter en likvärdig förskola av god kvalitet för alla barn

Under senare år har flera insatser gjorts för att fler barn ska skrivas in i förskolan och för att närvaron ska öka. Skolverket informerar bland annat om vikten av ett tidigt deltagande i förskolan. Kommunerna gör olika insatser, både för att höja inskrivningsgraden och för att öka närvaron. Sedan den 1 juli 2023 är kommunerna dessutom skyldiga att bedriva uppsökande verksamhet och informera vårdnadshavare om utbildningen i förskolan, dess syfte och barnets rätt till förskola. Kommunen ska också erbjuda en reserverad förskoleplats till barn som särskilt skulle gynnas av förskolans språkutvecklande undervisning.

För att undervisningen ska vara meningsfull och ge den utveckling som eftersträvas måste dock förskolan hålla god kvalitet. Det gäller alla barn, inte bara dem som behöver utveckla det svenska språket. Men även en förskola som i och för sig har god kvalitet kan sakna specifika förutsättningar som är viktiga för att stärka barnens språkutveckling. Forskningen framhåller fyra förutsättningar som väsentliga för barns språkutveckling och som går utöver vad som krävs för att anse att verksamheten håller god kvalitet: personalens kompetens, ett vidareutvecklat arbetssätt i svenskundervisningen, exponering för språket och en samverkan med vårdnadshavare.

Utredningen konstaterar att de barn som ska bli föremål för särskilda språkstärkande insatser i förskolan behöver identifieras. Ett

sätt att göra det är att lagstifta om att insatserna ska gälla en speciell kategori, till exempel barn som är födda utomlands eller har utlandsfödda föräldrar. Ett annat är att använda språkscreening eller språkbedömning, eller att utgå från vilka bostadsområden barnen bor i. Ytterligare ett är att öka incitamenten för ett frivilligt deltagande, till exempel genom mer information om förskolans uppdrag och undervisning.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att det finns flera utmaningar att ta hänsyn till vid en diskussion om en obligatorisk språkutvecklande förskola. Inledningsvis kan konstateras att de stora kvalitetsskillnaderna inom svensk förskola i dag gör att inte alla barn kan garanteras en möjlighet att utvecklas i det svenska språket i förskolan. Om syftet med åtgärden är att fler barn ska utveckla sina kunskaper i svenska krävs att kvaliteten är säkerställd i alla förskolor för att målet med undervisningen ska vara möjligt att uppnå.

Utredningen förordar att alternativa åtgärder övervägas för att öka andelen barn inom målgruppen som deltar i förskolan, till exempel en förstärkt uppsökande verksamhet och en rätt till utökad tid inom den allmänna förskolan. Om fler barn ska utveckla sina kunskaper i svenska måste också användningen av särskilda språkstärkande arbetssätt och metoder utvecklas.

1.2.2 En obligatorisk förskola för vissa barn medför sådana rättsliga komplikationer att det inte kan anses vara en lämplig åtgärd

Utredningen har i uppdrag att analysera och redovisa hur en obligatorisk förskola för vissa barn kan utformas för att vara förenlig med bland annat europakonventionen, barnkonventionen regeringsformen och diskrimineringslagstiftningen samt överväga behovet av undantag. Utredningen har utgått från att detta även innebär att ta ställning till de rättsliga möjligheterna att införa en obligatorisk förskola för vissa barn.

I sin analys har utredningen övervägt olika alternativ, men konstaterar att en obligatorisk förskola för vissa barn är förenad med betydande rättsliga utmaningar. Det gäller oavsett utformning, bland annat på grund av de diskrimineringsrättsliga aspekter som aktualiseras.

Införandet av en obligatorisk förskola för endast vissa barn skulle dessutom förändra förskolan i grunden, eftersom det i dag är en fri-

villig skolform. Det skulle även innebära en ojämlik reglering av barns rättigheter och skyldigheter inom utbildningsväsendet.

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

Utredningen ställer sig bakom målet att barn bör gå i förskolan och få möjlighet att utveckla sina kunskaper i det svenska språket. Utredningen föreslår därför insatser som kan leda till att fler barn får möjlighet att utveckla sina språkkunskaper inför den obligatoriska grundskolan.

Försöksverksamhet med språkstärkande metoder under två år

Utredningen föreslår att en försöksverksamhet med språkstärkande metoder och arbetssätt genomförs. Syftet ska vara att dels introducera och pröva språkstärkande insatser i svenska i förskolan, dels utvärdera och analysera insatserna och deras effekter. Ytterligare ett syfte är att personal inom förskolan ska få mer kunskap om och erfarenheter av språkstärkande arbetssätt.

Försöksverksamheten ska bedrivas under två år och finansieras genom ett särskilt statsbidrag. De barn som ska erbjudas möjlighet att delta är de barn som fyller fyra år höstterminen det år som försöket inleds och som omfattas av erbjudandet om en förskoleplats för bättre språkutveckling i svenska enligt 8 kap. 14 a § skollagen. Det innebär att målgruppen är barn

1. som är födda utomlands och som har vistats i Sverige sedan högst fem år, eller
2. vars vårdnadshavare som är bosatta i Sverige är födda utomlands och har vistats i Sverige sedan högst fem år.

Regleringen identifierar en målgrupp som skulle gynnas av att delta i försök med språkstärkande insatser. Men även andra barn som fyller fyra år höstterminen det år som försöksverksamheten inleds ska kunna erbjudas att delta i försöksverksamheten om rektor gör bedömningen att ett barn har behov av språkstärkande insatser.

Utvärdering av den uppsökande verksamheten och erbjudande om plats i förskola

Flera kommuner, enskilda och andra intressenter som utredningen talat med har efterfrågat en utvärdering av den uppsökande verksamheten och erbjudandet om förskoleplats för bättre språkutveckling. Regleringen trädde i kraft den 1 juli 2023 men har ännu inte utvärderats i någon högre utsträckning.

Utredningen föreslår att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer utvärderar och analyserar kommunernas skyldighet att bedriva uppsökande verksamhet och erbjudandet om plats i förskola för språkutveckling i svenska.

Även ytterligare insatser för att främja en ökad inskrivning i förskolan, utan ett obligatorium, bör utredas och föreslås vid behov.

System för nationell uppföljning av närvaron i förskolan samt en reglering av det närvarofrämjande arbetet

Det saknas i dag nationell statistik om barns närvaro och vistelsetid i förskolan. Även tillgången till och kvaliteten i lokal statistik varierar, eftersom det inte finns enhetliga system eller metoder för att registrera närvaro och vistelsetid. Detta kan bland annat leda till att åtgärder som vidtas för att säkerställa närvaron i förskolan inte är inriktade på rätt målgrupp och därmed inte får förväntade effekter.

Utredningen kan också konstatera, i likhet med vad som framkommit i tidigare rapporter och utredningar, att det primärt inte är inskrivningsgraden utan närvaron som är en utmaning på många förskolor. Det gäller särskilt i utanförskapsområden. Närvaro och deltagande i förskolans utbildning är avgörande för bland annat utvecklingen av språket.

Utredningen föreslår att barns närvaro i förskolan utreds och att det skapas ett system som gör det möjligt att samlas in statistik om barns närvaro och vistelsetid i förskolan på nationell nivå. Utredningen bör även få i uppdrag att överväga åtgärder för att särskilt främja närvaron i socioekonomiskt utsatta områden utan att införa ett obligatorium. I utredningens uppdrag bör även ingå att överväga en reglering av det närvarofrämjande arbetet bland annat för att göra det möjligt att stärka tillsynen av insatserna.

Utökad rätt till avgiftsfri allmän förskola för alla barn

Kontinuerlig och daglig närvaro i förskolans undervisning är viktigt för barns språkutveckling. Det gäller i synnerhet för barn som inte pratar svenska i hemmet.

I olika rapporter och underlag framkommer att det finns barn som är inskrivna i förskolan men som inte kommer dit. En av orsakerna uppges vara att den allmänna avgiftsfria förskolan om 15 timmar per vecka inte ger praktiska förutsättningar för en hög närvaro. Det gäller i synnerhet barn i områden där en hög andel vårdnadshavare är arbetssökande, lever på försörjningsstöd eller är föräldralediga.

Även om många kommuner redan i dag erbjuder en längre vistelsetid i förskolan ser utredningen ett behov av att utöka tiden. Utredningen föreslår därför en utökad allmän förskola upp till 25 avgiftsfria timmar per vecka för barn över tre år. Rätten föreslås omfatta alla barn.

1.2.4 Förslag om språkutvecklande stöd i svenska i förskolan

Utredningen bedömer i sin rättsliga analys att det saknas rättsliga förutsättningar för att införa en obligatorisk förskola med närvarokrav endast för vissa barn. Utredningen bedömer också att det på grund av kvalitetsskillnaderna inom förskolan dessutom saknas praktiska förutsättningar för att införa en obligatorisk förskola för vissa barn med målsättningen att fler barn ska utvecklas i det svenska språket inför skolstarten.

Utifrån dessa bedömningar har utredningens utgångspunkt varit att ta fram ett förslag på förskola som är förenlig med gällande rätt och som har de förutsättningar som är nödvändiga för att kunna uppnå målet med införandet.

Obligatorisk språkbedömning i svenska det år barnet fyller tre år

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

Utredningen föreslår att Skolverket får i uppdrag att ta fram ett nationellt kartläggningsmaterial som ska användas vid bedömningen. Skolverket ska även bemyndigas att meddela föreskrifter om kartläggningsmaterialets användning.

Det är barnets hemkommun som ska ansvara för att språkbedömningen genomförs i enlighet med Skolverkets kartläggningsmaterial. Genomförandet av bedömningen kan dock läggas på en annan aktör.

Efter att bedömningen är genomförd ska kommunen ansvara för att alla folkbokförda barn med behov av språkstärkande stöd tilldelas en plats på en förskoleenhet för språkstärkande insatser.

Obligatorisk tilldelning av plats vid förskoleenhet för språkutvecklande stöd

Förskolan ska enligt skollagen och läroplanen stärka och utveckla barns kunskaper i det svenska språket. Vissa barn behöver under en kortare eller längre tid extra undervisningsstöd för att utveckla språket i samma takt som sina jämnåriga. Barn som vid en språkbedömning bedöms behöva språkutvecklande stöd ska därför tilldelas en plats i förskolan höstterminen det år barnet fyller fyra år. De språkstärkande insatser som föreslås ska vara förstärkt undervisning i det svenska språket.

Skillnaden från dagens regelverk är att tilldelningen av en plats i förskolan sker på basis av en individuell prövning av ett barns språkkunskaper i svenska och att barnet därefter får ett anpassat stöd för sin språkutveckling i svenska. Tilldelningen av en plats i förskolan syftar därmed till att barnet inte bara får en plats i förskolan utan att barnet även får sin rätt till språkutvecklande stöd tillgodosett.

Det språkutvecklande stödet omfatta särskilda språkstärkande insatser i svenska i den omfattning som barnets behov kräver. Det språkutvecklande stödet bör utgå från de metoder och arbetssätt som prövats och utvärderats i den föreslagna försöksverksamheten. Metoderna och arbetssätten kan dock behöva anpassas utifrån förskolans och barngruppernas storlek och de aktuella barnens behov. Beroende på barnens förutsättningar och behov kan även ytterligare metoder och arbetssätt övervägas.

Ett barn ska erbjudas en plats vid en förskoleenhet även om barnets vårdnadshavare inte har anmält något önskemål om förskola. Barn som har en plats och som behöver språkutvecklande stöd, ska erbjudas

språkstärkande insatser vid den förskola där barnet har sin plats. Språkutvecklande stöd ska därmed erbjudas både i kommunala och fristående förskolor.

Barnen förväntas delta i undervisningen och få sin rätt till språkutvecklande stöd tillgodosett

Eftersom förskolan inte omfattas av skollagens bestämmelser om skolplikt omfattas inte heller barn som deltar i språkutvecklande stöd av ett formellt krav på närvaro. Barnen förväntas emellertid delta i undervisningen om det inte finns särskilda skäl för frånvaro.

Samtidigt konstateras att en vårdnadshavare enligt föräldrabalken har ansvar för att ett barn får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter samt att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning. Inom ramen för detta ansvar bör en vårdnadshavare se till att barnet genomgår en språkbedömning, men också att barnet tar del av det språkstärkande stöd som erbjuds om barnet uppvisar brister i det svenska språket.

1.3 Genomförandet av utredningens förslag

Utredningen lämnar de förslag som identifierats som särskilt viktiga för att uppnå målen en likvärdig förskola av god kvalitet och fler barn med goda kunskaper i svenska vid skolstarten. Beroende på mål och ambitionsnivån kan förslagen genomföras samtidigt, alternativt eller successivt under en längre tidsperiod. Utredningen bedömer dock att samtliga förslag är av stor betydelse för att barnen ska få den förskola och den undervisning som de har rätt till.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 8 kap. 14 b § ska upphöra att gälla,

dels att 8 kap. 4, 8, 10, 12, 12 a, 14 a, 14 c, 16 och 20 §§, samt rubrikerna närmast 8 kap. 8, 10 och 14 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 1 kap. 5 b §, 8 kap. 8 a, 8 b, 9 a, 10 a, 10 b, 12 c och 12 d §§, samt närmast före 8 kap. 9 a, 10 a, 12 c §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	5 b §
	Språklagen (2009:800) gäller för utbildning inom skolväsendet. Om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från språklagen, gäller den bestämmelsen.
	Enligt 10 § språklagen är språket i förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet svenska.

8 kap.

4 §

Barn ska från och med höstterminen det år barnet fyller tre år erbjudas förskola under minst *525* timmar om året, om inte annat följer av 5–7 §§.	Barn ska från och med höstterminen det år barnet fyller tre år erbjudas förskola under minst *875* timmar om året, om inte annat följer av 5–7 §§.
Barngrupperna och miljön	**Barngrupperna, *personaltätheten* och miljön**
8 §	
Huvudmannen ska se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning *och* storlek *och* att barnen även i övrigt erbjuds en god miljö.	Huvudmannen ska se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning, storlek *och personaltäthet samt* att barnen även i övrigt erbjuds en god miljö. *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.*
	8 a § *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om barngruppernas storlek och personaltäthet baserat på barnens ålder.*
	8 b § *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vilken kompetens som krävs för*

	att personal ska inkluderas i personaltätheten.
	Språkutvecklande stöd i svenska
	9 a §
	Barn som efter en språkbedömning enligt 12 c § första och andra stycket bedöms vara i behov av språkutvecklande stöd i svenska ska ges språkstärkande insatser i förskolan i den omfattning som deras behov kräver från höstterminen det kalenderår barnet fyller fyra år.
Modersmål	***Svenska och andra* modersmål**
10 §	
Förskolan ska *medverka till* att barn *med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det* svenska språket *och sitt modersmål.*	Förskolan ska *lägga särskild vikt vid* att *alla* barn *ges förutsättningar att lära sig, utveckla och använda* svenska.
	Första stycket gäller inte om hela utbildningen bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska enligt 12 b §.
	Utöver vad som följer av första stycket ska förskolan medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla sitt modersmål.
	Personalens språkkunskaper
	10 a §
	Huvudmannen ska arbeta för att personal som arbetar i barn-

grupp har tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna stimulera barnens språkutveckling i svenska.

Första stycket gäller inte om hela utbildningen bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska enligt 12 b §.

10 b §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka kunskaper som är tillräckliga enligt 10 a §.

12 §[1]

Hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen som ska erbjudas förskola och

1. vars vårdnadshavare önskar det, eller

2. som *ska tas emot i förskolan efter ett erbjudande om plats* enligt 14 a §.

2. som *har tilldelats en plats vid en förskoleenhet* enligt 14 a §.

Hemkommunen får fullgöra sina skyldigheter genom att erbjuda barnet motsvarande utbildning i fristående förskola.

Om det finns särskilda skäl, får hemkommunen komma överens med en annan kommun om att denna i sin förskola ska ta emot barn vars utbildning hemkommunen ansvarar för.

12 a §

Hemkommunen ska genom uppsökande verksamhet ta kontakt med vårdnadshavare till barn som ska erbjudas förskola enligt 4 § och som inte har en plats i förskola och informera om förskolans syfte *och* barnets rätt till förskola.

Hemkommunen ska genom uppsökande verksamhet ta kontakt med vårdnadshavare till barn som ska erbjudas förskola enligt 4 § och som inte har en plats i förskola och informera om förskolans syfte, barnets rätt till förskola *samt om språkbedömningen enligt 12 c §.*

[1] Senaste lydelse 2022:833.

Första kontakten ska tas inför hösten det år barnet fyller tre år. Kontakt ska sedan tas inför varje höst och varje vår då barnet inte har en plats i förskola. Sista kontakten ska tas inför våren det år barnet fyller sex år.

Kommunen behöver inte ta kontakt enligt första stycket med vårdnadshavare till barn som inte är folkbokförda i Sverige enligt folkbokföringslagen (1991:481).

Språkbedömning för språkutvecklande stöd i svenska

12 c §

Hemkommunen ansvarar för att barn som är folkbokförda i kommunen enligt folkbokföringslagen (1991:481) genomgår en språkbedömning i svenska under höstterminen det kalenderår barnet fyller tre år. Syftet med språkbedömningen är att avgöra om barnet i förhållande till sin ålder har behov av språkutvecklande stöd i svenska.

Hemkommunen ansvarar även för att barn genomgår en språkbedömning under höstterminen det kalenderår barnet fyller fyra år om

1. barnet inte har genomgått en språkbedömning enligt första stycket, eller

2. barnet inte har en plats vid en förskoleenhet, och språkbedömningen enligt första stycket visade att barnet hade behov av språkutvecklande stöd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om språkbedömningen.

	12 d § *Hemkommunen ansvarar inte för att ett barn genomgår en språkbedömning i svenska enligt 12 c § om barnets vårdnadshavare begär det och* *1. barnet har ett nationellt minoritetsspråk som modersmål, eller* *2. om det med hänsyn till barnets levnadsförhållanden eller situation i övrigt är uppenbart obehövligt.*
Ett särskilt erbjudande om plats för språkutveckling i svenska	***Obligatorisk tilldelning av plats vid en förskoleenhet för språkutvecklande stöd i svenska***
14 a §[2]	
Ett barn som *ska erbjudas förskola* enligt *4 §* ska av hemkommunen *erbjudas en plats* vid en förskoleenhet även *utan att något önskemål om förskola har anmälts av barnets vårdnadshavare om*	Ett barn som *vid språkbedömning* enligt *12 c § bedöms ha behov av språkutvecklande stöd i svenska* ska av hemkommunen *tilldelas en plats* vid en förskoleenhet även *om barnets vårdnadshavare inte har anmält något önskemål om förskola.*
1. barnet är fött utomlands och vistas i Sverige sedan högst fem år, eller *2. barnets vårdnadshavare som är bosatta i Sverige är födda utomlands och vistas i Sverige sedan högst fem år.* *Kommunen ska sträva efter att erbjuda även andra barn som ska erbjudas förskola enligt 4 § och som har behov av förskola för en bättre språkutveckling i svenska en plats vid en förskoleenhet utan att något*	

[2] Senaste lydelse 2022:833.

önskemål om förskola har anmälts av barnets vårdnadshavare.

14 c §[3]

Ett erbjudande om plats enligt 14 a § *ska ges* från och med hösten det år barnet fyller *tre* år. *Erbjudandet ska lämnas till barnets vårdnadshavare senast tre månader före det datum då barnet tidigast kan tas emot*.

Hemkommunen ska tilldela barnet en plats vid en förskoleenhet enligt 14 a §

1. inför höstterminen det kalenderår barnet fyller fyra år om barnet har genomgått språkbedömningen enligt 12 c § första stycket och

2. inför höstterminen det kalenderår barnet fyller fem år om barnet har genomgått språkbedömningen enligt 12 c § andra stycket.

Vårdnadshavarna ska informeras om den tilldelade platsen enligt första stycket så snart som möjligt efter språkbedömningen enligt 12 c §.

Kommunen ska hålla platsen reserverad för barnet till och med en månad efter det datum då barnet *tidigast kan* tas emot. Kommunens skyldighet att hålla platsen reserverad upphör om barnet inte börjar i verksamheten inom den tiden eller det framgår på något annat sätt att det inte finns önskemål om den *erbjudna* platsen.

Kommunen ska hålla platsen reserverad för barnet till och med en månad efter det datum då barnet *ska* tas emot. Kommunens skyldighet att hålla platsen reserverad upphör om barnet inte börjar i verksamheten inom den tiden eller *om* det framgår på något annat sätt att det inte finns önskemål om den *tilldelade* platsen.

Ett nytt erbjudande om plats ska lämnas inför varje höst barnet inte har en plats i förskola till och med det år då barnet fyller fem år.

[3] Senaste lydelse 2022:833.

16 §

En kommun får ta ut avgift för plats i förskolan som den anordna. Avgifterna ska vara skäliga.

Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger *525* timmar om året.

För barn som erbjudits förskola enligt 7 § får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger *15* timmar i veckan.

Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger *875* timmar om året.

För barn som erbjudits förskola enligt 7 § får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger *25* timmar i veckan.

20 §

Avgifter som huvudmannen för en fristående förskola tar ut får inte vara oskäligt höga.

Från och med höstterminen det år som barnet fyller tre år får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger *525* timmar om året.

För barn som ska erbjudas förskola enligt 7 § får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger *15* timmar i veckan.

Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger *875* timmar om året.

För barn som ska erbjudas förskola enligt 7 § får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger *25* timmar i veckan.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2029.

2. Bestämmelserna i 8 kap. 10 a och b § § ska tillämpas från den 1 juli 2029.

3. Bestämmelserna i 8 kap. 4, 8, 8 a, 16 och 20 §§ ska tillämpas från den 1 juli 2030.

4. Bestämmelserna i 8 kap. 8 b, 12 a, 12 c och 12 d §§ ska tillämpas från den 1 juli 2033.

5. Bestämmelserna i 8 kap. 9 a, 12, 14 a och 14 c §§ ska tillämpas från den 1 juli 2034.

1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs i fråga om skolförordningen (2011:185)

dels att 9 kap. 18 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer i 7 kap. 2–8 §§, och närmast före 7 kap. 2, 5 och 7 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	7 kap.
	Barngruppernas storlek och personaltäthet
	2 §
	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 första stycket får endast göras kortare stunder under dagen eller om det finns synnerliga skäl med hänsyn till barnets bästa.
	3 §
	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 första stycket får endast göras kortare stunder under

dagen eller om det finns synnerliga skäl med hänsyn till barnets bästa.

4 §

Vid beräkning av personaltäthet enligt 3 § ska endast personal med utbildning för att arbeta med barn inkluderas.

Bedömning av personalens språkkunskaper i svenska

5 §

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.

6 §

Statens skolverk får meddela föreskrifter om kartläggningsmaterialet och användningen av detta

Bedömning av barns språkkunskaper i svenska

7 §

Vid bedömning av barns språkkunskaper i svenska enligt 8 kap. 12 c § skollagen (2010:800) ska huvudmannen använda ett nationellt kartläggningsmaterial.

8 §

Statens skolverk får meddela föreskrifter om kartläggningsmaterialet i 7 § och om dess användning.

9 kap.

18 §[1]

Statens skolinspektion får efter ansökan besluta att en huvudman får anordna delar av undervisningen på engelska för andra elever än sådana som avses i 14 §, om

1. undervisningens innehåll och utformning säkerställer att eleverna får tillräckliga kunskaper i svenska för att uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper i de ämnen som anges i 2 § och betygskriterierna i samtliga ämnen,

2. de lärare som undervisar på engelska uppfyller kraven enligt 2 kap. 13 § eller 17 § första stycket 1 skollagen (2010:800), och

3. utbildningen håller god kvalitet.

Beslutet ska avse en viss skolenhet. Beslutet får återkallas om villkoren enligt första stycket inte längre är uppfyllda.

Enligt 6 § språklagen (2009:600) har det allmänna ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2029.

2. Bestämmelserna i 7 kap. 2–3 §§ ska börja tillämpas från den 1 januari 2030.

3. Bestämmelsen i 7 kap. 5 och 6 § ska tillämpas första gången från den 1 juli 2029.

4. Bestämmelserna i 7 kap. 4, 7 och 8 §§ ska börja tillämpas första gången från den 1 januari 2033.

[1] Senaste lydelse 2022:280.

1.3 Förslag till förordning om statsbidrag för försöksverksamhet med språkstärkande insatser i svenska i förskolan

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag för försöksverksamhet med språkstärkande insatser i förskolan.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 23 § och 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

2 § Förordningen gäller för försöksverksamhet som ska påbörjas höstterminen 2028 och bedrivas till och med vårterminen 2030.

3 § Syftet med statsbidraget är att introducera, och pröva fler pedagogiska metoder och språkstärkande arbetssätt i svenska för barn i förskolan.

Försöksverksamheten

4 § Försöksverksamheten omfattar sådana språkstärkande insatser som anordnas i förskolan och som Statens skolverk bedömt ska omfattas av försöksverksamheten.

Med språkstärkande insatser avses i den här förordningen arbetssätt och metoder som syftar till att stärka yngre barns utveckling i det svenska språket. Inom ramen för försöksverksamheten ska huvudmannen pröva och medverka i utvärderingen av sådana insatser.

Försöksverksamheten ska omfatta minst 875 timmar om året.

5 § Försöksverksamheten med språkstärkande insatser omfattar barn som fyller fyra år höstterminen det kalenderår då försöksverksamheten inleds och som enligt 8 kap. 14 a § skollagen ska erbjudas en plats i förskola för en bättre språkutveckling i svenska. Även andra barn som fyller fyra år höstterminen det kalenderår då försöksverksamheten inleds kan erbjudas att delta i ett försök om

rektor gör bedömningen att ett barn har behov av språkstärkande insatser.

Barn som erbjudits att delta i ett försök med språkstärkande insatser får inkluderas i försöksverksamheten till och med att försöket avslutas.

När en vårdnadshavare har tackat ja till ett erbjudande förväntas barnet ta del av det försök som anordnas, om barnet inte har giltigt skäl att utebli.

6 § För undervisning som ingår i de språkstärkande insatser som omfattas av försöksverksamheten ska huvudmannen använda förskollärare eller annan personal som med hänsyn till utbildning eller erfarenhet har kompetens att bedriva sådan undervisning.

Förutsättningar för statsbidrag

7 § Statsbidrag för språkstärkande insatser får lämnas till en huvudman för en eller flera förskoleenheter.

När en huvudman har beviljats statsbidrag är denne skyldig att delta i försöket under de två år som försöket ska genomföras samt i uppföljning och utvärdering av försöket, under förutsättning att huvudmannen tilldelas medel för genomförande av försöket under hela perioden.

8 § Statsbidraget får lämnas för kostnader för undervisning och andra aktiviteter som är en del av de språkstärkande insatserna för barn på förskoleenheten.

9 § Statsbidraget ska lämnas i mån av tillgång på medel och för ett kalenderår (bidragsår) i sänder.

10 § Statsbidraget får inte lämnas till en huvudman som

1. är i likvidation eller försatt i konkurs,
2. har skatte- eller avgiftsskulder eller andra skulder som har överlämnats till Kronofogdemyndigheten och som vid indrivning handläggs i allmänt mål, eller
3. har en skuld som inte betalats i rätt tid och som avser återkrav av bidraget som har lämnats av Statens skolverk.

11 § Statsbidrag får inte lämnas om kommunen har återkallat godkännandet för den verksamhet som omfattas av bidraget. Statsbidrag får dock lämnas om ett sådant beslut har upphävts.

12 § Statsbidrag får inte lämnas för kostnader som något annat statligt bidrag redan har lämnats för.

Ansökan om bidrag

13 § En ansökan om statsbidrag ska göras skriftligen av en behörig företrädare för huvudmannen och lämnas till Statens skolverk.

I ansökan om statsbidrag ska huvudmannen redogöra för vilken språkstärkande arbetsmetod som ansökan avser, hur de språkstärkande insatserna ska bedrivas, vilka mål som sätts upp för insatserna för att syftet med försöket ska uppnås samt hur insatserna ska följas upp.

Uppgifterna i ansökan ska lämnas på heder och samvete.

Den som ansöker om statsbidrag ska på begäran av Statens skolverk i övrigt lämna de uppgifter och handlingar som myndigheten behöver för att kunna pröva ansökan.

Beslut om bidrag

14 § Statens skolverk beslutar om statsbidrag för språkstärkande insatser i förskolan. Ett beslut om statsbidrag får förenas med villkor. Villkoren ska framgå av beslutet.

15 § Statsbidrag för språkstärkande insatser i förskolan får lämnas per barn för de särskilda kostnader som tillkommer med anledning av försöket. Statsbidrag för språkstärkande insatser i förskolan får inte lämnas för en verksamhets redan befintliga kostnader.

Statens skolverk beslutar om vilka kostnader som kan ersättas av statsbidraget och om en total ersättningsnivå per barn.

16 § Om det kommer in fler ansökningar om statsbidrag än det finns medel för, beslutar Statens skolverk om urval.

Vid urvalet ska Statens skolverk prioritera huvudmän som ansöker om statsbidrag för försök i förskoleenheter där det finns en större andel barn med behov av språkstärkstärkande insatser i svenska.

Det andra bidragsåret ska Statens skolverk bevilja statsbidrag till de förskoleenheter som beviljats statsbidrag för språkstärkande insatser under tidigare bidragsår, om inget talar emot det. Som grund för att inte bevilja ytterligare statsbidrag utgör skäl enligt 10–11 §§ eller om huvudmannen på annat sätt inte kan anses lämplig att bedriva försöksverksamheten vidare.

Vidare kan Statens skolverk prioritera försök som inkluderar deltagande av forskare.

Uppföljning och redovisning

17 § Statens skolverk ska följa upp hur statsbidraget har använts. Den som har tagit emot bidrag är skyldig att medverka i den uppföljning och utvärdering av insatsen som bestäms av Statens skolverk. Mottagaren ska också lämna de uppgifter som Statens skolverk begär.

Anmälningsskyldighet

18 § Den som ansöker om eller har beviljats statsbidrag enligt denna förordning ska snarast möjligt till Statens skolverk anmäla sådana ändrade förhållanden som kan påverka rätten till bidraget eller storleken på det.

Återbetalning och återkrav

19 § Mottagaren av statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig, om

1. bidraget har lämnats på felaktiga grunder eller med för högt belopp,
2. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål det har lämnats för,
3. mottagaren inte har medverkat i den uppföljning och utvärdering eller lämnat sådana uppgifter som anges i 17 §, eller
4. mottagaren inte har följt villkor som framgår av beslutet om bidrag.

20 § Statens skolverk ska besluta om att helt eller delvis kräva tillbaka ett statsbidrag, om mottagaren av bidraget är återbetalningsskyldig enligt 19 §.

Om det finns särskilda skäl för det, får Statens skolverk besluta att helt eller delvis avstå från återkrav.

Hinder mot utbetalning

21 § Statens skolverk ska besluta att ett beviljat statsbidrag helt eller delvis inte ska betalas ut om mottagaren av bidraget inte längre bedöms uppfylla villkoren för det eller om det finns grund för återbetalning enligt 19 §. Beslutet gäller omedelbart.

Bemyndigande

22 § Statens skolverk får meddela föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

Överklagande

23 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagan till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 20 § får dock inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2029.

2 Utredningens uppdrag och arbete

I kapitlet beskrivs uppdraget, utredningens tolkning av uppdraget samt vissa utgångspunkter för utredningens arbete. Även de avgränsningar som ansetts nödvändiga i förhållande till uppdraget redovisas, samt hur utredningsarbetet bedrivits.

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade om utredningens direktiv den 21 november 2024[1]. Enligt direktivet ska utredningen överväga och föreslå hur det kan införas en obligatorisk så kallad språkförskola för vissa barn som behöver en bättre språkutveckling i svenska. Syftet är att barn som inte får tillräckligt stöd i sin språkutveckling i svenska i sin hemmiljö ska få det i förskolan.

Utredningen ska även lämna förslag om hur alla förskolor i Sverige ska ges likvärdiga förutsättningar att erbjuda barnen en utbildning av god kvalitet samt föreslå en reglering som säkerställer att barngrupper på alla förskolor har lämplig storlek. Utredningen ska också överväga och föreslå andra åtgärder än reglering för att säkerställa att alla barngrupper har lämplig storlek. Vidare ska utredningen överväga om det behövs en reglering för att säkerställa lämplig personaltäthet.

I uppdraget ingår att föreslå hur det kan införas tydligare krav på kunskaper i svenska språket för personal i förskolan samt att analysera vilka konsekvenser ett sådant krav kan få för möjligheten att rekrytera personal. I det sammanhanget ska utredningen också föreslå insatser för att förskolepersonalen ska ges förutsättningar för att under en

[1] Dir. 2024:113.

begränsad tid och på eget ansvar få möjlighet att nå en tillfredsställande nivå i svenska språket.

Enligt direktivet ska nödvändiga författningsförslag lämnas i alla delar. Uppdraget skulle redovisas senast den 18 december 2025.

Den 27 november 2025 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv.[2] Enligt tilläggsdirektivet ska utredningen även lämna förslag om hur det kan upplysas i skollagen (2010:800) att det följer av språklagen att språket i skolväsendet är svenska med de avvikelser som anges i skollagen och förordningar som ansluter till den lagen. Vidare förlängdes utredningstiden. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 11 juni 2026.

2.1.1 Konsekvensutredning

Utredningen ska innehålla en konsekvensutredning i enlighet med vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Konsekvensutredningen ska bland annat redogöra för förslagens förenlighet med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. I de analyser som görs ska det finnas både ett barnrättsperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv. Förslagens konsekvenser ska redovisas utifrån såväl FN:s konvention om barnets rättigheter som FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Utredningen ska också utifrån ett dataskyddsperspektiv analysera den personuppgiftsbehandling som är en nödvändig konsekvens av utredningens förslag.

2.2 Utredningens tolkning av uppdraget och vissa avgränsningar

Det har varit nödvändigt för utredningen att göra vissa tolkningar av uppdraget, dess syfte och omfattning. Utredningen har också valt att inte inkludera frågor om förskolan som redan är under utredning eller beredning inom Regeringskansliet.

En närmare redovisning av utredningens tolkning av uppdraget och de utgångspunkter som ligger till grund för utredningens förslag

[2] Dir. 2025:102.

och bedömningar görs även i samband med att de enskilda utredningsuppdragen behandlas.

En obligatorisk förskola för vissa barn

Utredningen vill inledningsvis tydliggöra att den genomgående valt att inte använda begreppet *språkförskola.* Orsaken är att det redan i dag bedrivs språkförskola för barn med diagnostiserad generell eller expressiv språkstörning. Utredningen använder i stället uttrycket en obligatorisk förskola för vissa barn.

I betänkandet används också begreppen förskola med *språkutvecklande stöd* och *språkstärkande insatser.* Med språkutveckling avses den process genom vilken barn utvecklar förmågan att förstå och använda språk i olika kommunikativa sammanhang. Med språkstärkande insatser avses pedagogiska åtgärder som syftar till att stödja eller accelerera denna utveckling. Inom forskningen motsvarar språkutveckling *language development* och *language acquisition*, medan språkstärkande insatser motsvarar *language intervention* eller *language support*.[3] Endast begreppet språkutveckling förekommer i läroplanerna.

Av utredningens direktiv framgår att goda kunskaper i svenska språket är en förutsättning för att klara skolan och vara delaktig i samhället. Förskolan har därför en viktig roll genom att tidiga insatser kan bidra till barns språkliga utveckling. Om barn inte får möjlighet att utvecklas i det svenska språket kan det innebära sämre förutsättningar att nå utbildningens mål när den allmänna skolplikten inträder. Utredningen tolkar därför uppdraget som att syftet med att föreslå en obligatorisk förskola för vissa barn är att fler barn ska ha goda kunskaper i svenska när de börjar grundskolan.

I enlighet med skrivningarna i direktivet är utredningens utgångspunkt dels att de legala förutsättningarna för att införa en obligatorisk förskola för vissa barn ska vara uppfyllda, dels att det ska finnas praktiska och pedagogiska förutsättning för att bedriva undervisning i svenska med tidiga insatser som bidrar till att uppnå syftet.

[3] Janice Carta m.fl. *Using Intervention Research to Improve Language-Learning Opportunities and Outcomes for Children*, Early Childhood Research Quarterly 32, 2015.

2.2.1 En likvärdig förskola av god kvalitet

Alla barn ska ha tillgång till en undervisning av god kvalitet och de fastställda målen för utbildningen ska nås. Det gäller oavsett var i landet barnen bor eller i vilken förskola de går. Av utredningens direktiv framgår dock att förskolornas förutsättningar för att erbjuda en likvärdig utbildning varierar. Det finns därför anledning att se över detta.

Att lämna förslag för en likvärdig förskola av god kvalitet är ett omfattande uppdrag. Utredningen bedömer därför att den måste identifiera vilka av förskolans förutsättningar som ligger inom ramen för uppdraget och som har särskild relevans för att kunna uppnå likvärdighet och god kvalitet. Utredningen tolkar dock uppdraget som att det inte omfattar att bedöma vad som är god kvalitet i förskolan.

Utredningen tolkar också direktivet som att uppdraget i huvudsak innebär att föreslå åtgärder avseende strukturella faktorer som kan förbättra förskolans likvärdighet och kvalitet. Förslagen ska med andra ord gälla utbildningens yttre och organisatoriska förutsättningar. Däremot omfattas enligt utredningens tolkning inte processuella faktorer, som till exempel innehållet i det pedagogiska arbetet eller det sociala samspelet med barn. Dessa faktorer har också stor betydelse för att målet ska uppnås, men är svåra att påverka genom förändrade regler eller övergripande policyåtgärder.

Inom forskningen framhålls ofta att målsättningen är att ta fram metoder och arbetssätt för att uppnå *hög* kvalitet i förskolan. Utredningen kan sympatisera med forskningens strävan efter hög kvalitet. Men eftersom det enligt utredningens tolkning av uppdraget inte ingår att bedöma vad som är kvalitet i förskolan används genomgående i stället begreppet god kvalitet. En likvärdig förskola av god kvalitet är också det begrepp som används i utredningens direktiv.

2.2.2 Personalens språkkunskaper och språket i skolan

Personalens kompetens är avgörande för att barn ska få en utbildning av god kvalitet och bland annat stimuleras i sin språkutveckling. Utredningen kan konstatera att en tidigare utredning 2024 presenterade förslag om ökade krav på kunskaper i svenska för att utbilda sig till bland annat förskollärare.[4]

[4] *Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning* (SOU 2024:81).

I december 2025 fattade regeringen beslut om att reformera lärar- och förskollärarutbildningarna. För tillträde till grundlärar- och ämneslärarutbildningen kommer det att krävas betyget C i kursen Svenska 3 eller Svenska som andraspråk 3 och för tillträde till förskollärarutbildningen betyget D i motsvarande kurser. Bestämmelserna om skärpta antagningskrav ska börja tillämpas inför hösten 2027.

För elever som läser en barnskötarutbildning på gymnasial nivå har Statens skolverk (Skolverket) också beslutat om ytterligare undervisning i svenska och i svenska som andraspråk för yrkespaketet barnskötare inom kommunal vuxenutbildning. Utredningens har därför tolkat uppdraget som att förslag om krav på kunskaper i svenska för personal i förskolan ska lämnas i andra delar än i personalens utbildning.

Enligt tilläggsdirektivet ska utredningen även föreslå ett förtydligande i skollagen om att språklagen gäller inom hela skolväsendet, det vill säga även i förskolan. Enligt språklagen (2009:600) är svenska huvudspråk i Sverige och det språk som ska användas i fristående förskolor och skolor som fullgör offentlig verksamhet om inte annat anges i skollagen eller i förordningar som ansluter till den.

2.2.3 Behovet av en reglering har redan bedömts nödvändigt i flera delar

Utredningen konstaterar att direktivens utformning visar att en utökad reglering i delar av uppdraget redan har bedömts vara nödvändiga. Utredningens uppdrag är därför i dessa delar begränsat till att föreslå en reglering samt hur den kan införas. Utrymmet för att ta fram alternativa förslag och åtgärder är begränsat.

Trots detta har utredningen valt att bedöma förskolans nuvarande förutsättningar för att uppnå målsättningen med en obligatorisk förskola för vissa barn, det vill säga att fler barn ska ha goda kunskaper i svenska när den allmänna skolplikten inträder.

Utredningen har också valt att lämna förslag om åtgärder som den bedömer som betydelsefulla och möjliga att genomföra för att stärka det språkliga utvecklingsarbetet i förskolan.

2.2.4 Avgränsningar

De förslag som utredningen presenterar i betänkandet syftar bland annat till att ge förskolan bättre förutsättningar för att bedriva en utbildning av god kvalitet. Utredningen behandlar dock inte alla frågor som har betydelse för förskolans kvalitet och likvärdighet. Orsaken är dels att andra utredningar har tagit fram förslag som redan bereds inom Regeringskansliet, dels att vissa frågor är så omfattande att de behöver egna utredningar.

Frågor som utredningen inte behandlar i detta betänkande är bland annat:

- förskolans läroplan
- förskolans styrning och administrativa börda
- resursfördelningen till förskolan.

Utredningen fokuserar i stället på förslag och bedömningar som gäller åtgärder som den uppfattar som mest relevanta för uppdraget. Utredningen föreslår inga åtgärder som i och för sig kan tänkas stärka förskolan i dess helhet, men som inte i första hand syftar till att åstadkomma en likvärdig förskola av god kvalitet eller en språkstärkande utbildning i förskolan.

2.2.5 Skolverkets statistik – Barn och personal i förskolan hösten 2025

Skolverket publicerade i april 2026 statistik över barn och personal i förskolan hösten 2025.[5] I utredningens betänkande redovisas emellertid motsvarande statistik från 2024, dels på grund av att 2025 års statistik publicerades i ett sent skede av utredningsarbetet, dels för att den utveckling och de analyser som redovisas avseende 2025 i huvudsak bekräftar det som framkom i samband med publiceringen av 2024 års statistik. Skillnaden mellan 2024 och 2025 års statistik påverkar inte utredningens förslag och bedömningar.

[5] Skolverket (2026), *Barn och personal i förskolan hösten 2025*, dnr 2025:3998.

2.2.6 Utredningens förslag kan genomföras samtidigt eller alternativt beroende på målet och ambitionsnivå

Utredningen har ett omfattande uppdrag: att utreda och föreslå hur Sveriges förskolor ska få förutsättningar att erbjuda en likvärdig utbildning av god kvalitet. Utredningen lämnar därför de förslag som den identifierat som särskilt viktiga för att uppnå målet. Beroende på mål och ambitionsnivån kan förslagen genomföras samtidigt, alternativt eller successivt under en längre tidsperiod. Utredningen bedömer dock att samtliga förslag har stor betydelse för att barnen ska få den förskola som de har rätt till.

Även vad gäller utredningens uppdrag att föreslå en obligatorisk förskola för vissa barn lämnas förslag som kan genomföras samtidigt, alternativt eller successivt beroende på målet och ambitionsnivån.

2.3 Utredaren har ordet: Utgångspunkter för utredningens arbete

Förskolans utbildningsuppdrag har successivt breddats och förskolan är i dag en integrerad och betydelsefull del av utbildningssystemet. Förutsättningarna för utbildningen har dock inte utvecklats i samma takt.

Mitt uppdrag har två delar som kan uppfattas som parallella: att utreda och föreslå dels hur Sveriges förskolor ska få förutsättningar att erbjuda en likvärdig utbildning av god kvalitet, dels ett införande av en obligatorisk förskola för vissa barn. Utredningsarbetet visar emellertid att uppdragen är varandras förutsättningar. De kräver dessutom att olika intressen vägts mot varandra såsom barns rättigheter, vårdnadshavares och samhällets perspektiv samt politiska och juridiska aspekter. Komplexiteten och vidden i utredningens uppdrag har blivit alltmer tydligt under arbetets gång, och det har varit nödvändigt med avgränsningar utifrån direktivets ramar.

En grundläggande utgångspunkt har varit att analysera hur svensk förskola kan förbereda och rusta alla barn för deras fortsatta utbildning.[6] Utredningen gör inte en fullständig genomlysning eller analys, men sammantaget visar underlagen att förskolan saknar tillräckliga förutsättningar för att fullt ut kunna ge alla barn en likvärdig utbild-

[6] 8 kap. 2 § skollagen.

ning av god kvalitet. Flertalet granskningar och rapporter har över tid också signalerat att det finns brister, både i förutsättningar och förståelse för uppdraget. En central utmaning är det låga nationella intresset för förskolan som skolform i förhållande till förväntningar och krav. Det har lett till en varierande likvärdighet.[7] Enligt min bedömning behöver förskolans status lyftas så att den värderas jämbördigt med övriga skolformer inom utbildningssystemet.

Redan 2020 tillkännagav riksdagen för regeringen att det krävs en bred utredning om förskolans faktiska förutsättningar för att erbjuda alla barn i Sverige en likvärdig utbildningen oavsett var de bor.[8] Den här utredningen pekar på att det fortfarande finns behov av långsiktiga förändringar. Dessa bör bygga på samsyn och tydlig ansvarsfördelning mellan berörda aktörer om förskolans roll och uppdrag. Förskolan behöver få reella förutsättningar för att förbereda barn för sin fortsatta utbildning, vilket även omfattar språklig utveckling i svenska.

En ytterligare utgångspunkt är att försöka förstå vad en förskola av god kvalitet innebär, både utifrån ett likvärdighetsperspektiv och i förhållande till hur kvaliteten i svensk förskola ser ut i dag. Begreppen likvärdighet och kvalitet är viktiga i diskussionen om framgångsrik utbildning. Betydelsen av likvärdighet är särskilt viktig utifrån barns rätt till en bra förskola oavsett boende eller bakgrund, medan kvalitet i utbildningen behöver förstås med koppling till resultat och måluppfyllelse.

Väsentligt i sammanhanget är också att det i dag saknas kunskap om och en enhetlig bild av förskolans kvalitet runt om i landet, något som även Riksrevisionen lyfte i sin granskning 2025.[9] Jag kan i det sammanhanget konstatera att en försvårande aspekt är de skillnader i kapacitet och förmåga som finns mellan till exempel stora och små kommuner, liksom mellan enskilda förskolor i föräldrakooperativ och enskilda förskolor i större koncerner. Dessutom omfattas inte kommunala och enskilda förskolor fullt ut av samma regelverk, till exempel vad gäller tillsyn. Det ger ett svåröverskådligt underlag som även får konsekvenser för hur kvalitet och likvärdighet i förskolan kan följas upp och utvärderas.

[7] Riksrevisionen (2025), *Likvärdighet i förskolan – statens stöd, uppföljning och tillsyn*, RiR 2025:15.
[8] Bet. 2020/21:UbU17 reservation 1 punkt 1, rskr. 2020/21:196.
[9] Riksrevisionen (2025), *Likvärdighet i förskolan – statens stöd, uppföljning och tillsyn*, RiR 2025:15.

2.3.1 Likvärdighet är förskolans svaga punkt på grund av ojämlika förutsättningar

Utbildningens primära kärnuppdrag är bildning och utveckling, men utbildning är också en del av samhällets fundament. Utbildning behöver verka för likvärdighet och vara kompensatorisk för barns olika förutsättningar. Bred forskning visar att förskolan kan göra skillnad för barns vidare utbildning, men bara om den håller god kvalitet.[10] Detta är en primär utmaning och norsk forskning visar att en förskola med låg kvalitet till och med kan verka kontraproduktivt.[11] Jag kan konstatera att det i dag finns stora kvalitetsskillnader mellan förskolor, vilket leder till ojämlika förutsättningar.[12] Det finns dessutom en tydlig segregation i förskolan med en uppdelning efter migrationsbakgrund.[13]

I definitionen av likvärdighet ligger krav på anpassning av resurser och stöd efter behov i ett rörligt samhällssystem. Det innebär att ett likvärdighetsarbete är i konstant rörelse och ständigt pågående. Enligt skollagen ska förskolan vara likvärdig utifrån tre grundläggande aspekter; lika tillgång till förskola, lika kvalitet och att utbildningen ska verka kompensatoriskt för barns olika bakgrund.

Historiskt har nationellt fokus legat på att öka tillgången av förskoleplatser genom utbyggnad och subventionerade avgifter.[14] Att skapa förutsättningar för kvalitet och kompensatorisk fördelning av till exempel personal- och kompetensförsörjning har varit lågt prioriterat och i otakt med ökade förväntningar.[15] Jag kan här konstatera att det har skapats en obalans utifrån likvärdighetens tre grundaspekter. Huvudmännen för förskolan behöver ges rimliga villkor för att fördela resurser och kompetens efter lokala behov, så att samtliga för-

[10] Vetenskapsrådet (2015), *En likvärdig förskola för alla barn – innehåll och indikationer*.
[11] Bjørnestad, E., & Os, E. (2017). Quality in Norwegian childcare for toddlers using ITERS-R. European Early Childhood Education Research Journal, 26(1) 111–127. Eidervald, C. (2025), *Rätt start i livet – så lyfter vi svensk förskola*, Näringslivets skolforum.
[12] Se till exempel Nasiopoulou, P., Mellgren, E., Sheridan, S. och Williams. P., *Conditions for Children's Language and Literacy Learning in Swedish Preschools*: Exploring Quality Variations with ECERS-3. Early Childhood Education Journal (2023) 51:1305–1316. Skolinspektionen (2018), slutrapport, *Förskolans kvalitets och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan*, dnr 2015:3 364.
[13] Skolverket (2025) *Segregation och likvärdighet i förskolan*, rapport 2025:5.
[14] H. Roslund (2021) Malmö stad, Förskola i Sverige, rapport 2. C. Hjelmér, (2021) Umeå universitet, artikel Skolverket "Likvärdig förskola i svårigheter".
[15] Vallberg Roth, A-C., Tallberg Broman, I. (2018) *(O)takt med styrdokument i förskolan och dess förutsättningar*, Malmö universitet.

skolor kan verka kompensatoriskt.[16] Dessutom behöver den kompensatoriska principen i skollagen kontinuerligt följas upp nationellt.[17]

Förskolan är en frivillig skolform. Det innebär en särskild utmaning avseende barns faktiska närvaro. Det gäller framför allt de barn som behöver förskolan mest och där förskolan kan kompensera med exempelvis språkstärkande undervisning. Utredningens underlag visar att barn som växer upp i socioekonomiskt utsatta områden ofta är de som vinner mest på en förskola av god kvalitet. Det är en investering både i individen, den framtida skolgången och samhället i stort. Huvudmän behöver särskilt nå de barn där vårdnadshavarna aktivt väljer bort förskola på grund av kvalitetsbrister eller av ekonomiska skäl. En samstämmig forskning visar också att tillägnandet av ett fullgott språk redan under förskoletiden ökar barns möjligheter att tillgodogöra sig skolans undervisning.[18]

Jag har i uppdrag att föreslå införandet av en obligatorisk förskola för vissa barn med påtagliga brister i det svenska språket. Men utgångspunkterna för detta är både juridiskt och praktiskt svåra. De väcker frågor om likabehandling och diskriminering. Enligt min bedömning behöver dessutom skillnader i förskolors kvalitet primärt identifieras och utjämnas för att alla förskolor ska ha potential att arbeta framgångsrikt med språkstärkande undervisning.

En förskola av god kvalitet förutsätter förskollärare med kunskaper i didaktik, ämnesområden, barns utveckling och lärande samt ett vetenskapligt förhållningsätt. Skolverkets prognos visar att det kommer att behövas cirka 10 000 fler behöriga förskollärare 2038 för att upprätthålla nuvarande andel. Jag ser det därför som särskilt angeläget att det vidtas åtgärder för att säkra en långsiktig och hållbar kompetensförsörjning av förskollärare. Detta är en central utmaning som kräver samordnade insatser.

Utöver förskollärare får det i förskolans arbetslag finnas ”annan personal”.[19] Utbildningsnivån inom denna grupp av anställda är förhållandevis oreglerad, men påverkar som helhet hur utbildningen i förskolan kan förstås och genomföras.[20] Jag bedömer att det behövs

[16] Skolverket (2025), *Segregation och likvärdighet i förskolan*, rapport 2025:5.
[17] 1 kap. 4 §, 2 kap. 8 § och 10 § skollagen.
[18] Ifous, (2022:1) *En kunskapsöversikt om språkutvecklande arbete i förskolan* (Polly Björk Willén).
[19] 2 kap. 13 och 14 §§ skollagen.
[20] SKR (2022) *Öppna jämförelser Förskola 2022*, Förskolans kompensatoriska roll.

en långsiktig nationell strategi för kompetensförsörjning för att säkra likvärdighet, kontinuitet och yrkesbehörig personal i förskolan.

En grundläggande kvalitetsfaktor är personalens kompetens och kunskaper i svenska. Skolverket anger att personalens språkkunskaper är en viktig aspekt både vid anställning och kompetensutveckling. Detta är områden som ska beaktas inom huvudmannens och rektorernas styrnings- och ledningsansvar.[21]

2.3.2 Förskolans kvalitet behöver förstås i resultat och måluppfyllelse

Regleringen och den nationella styrningen av den svenska förskolan är motsägelsefull. Styrningen är både omfattande och kraftfull genom framför allt skollagens och läroplanens kvalitetskrav. Men den är samtidigt måttlig och svag genom ofullständig uppföljning och otydligt stöd. Läroplansmålen har dessutom utökats över tid när kraven på förskolan som en viktig samhällsfunktion har stärkts och komplexiteten i förväntningarna ökat. Det utökade pedagogiska uppdraget har inte motsvarats av förstärkta resurser och fler utbildade förskollärare.[22]

Riksrevisionen pekar i sin granskning på att förskolan nationellt har hamnat i skymundan och inte inkluderats vid satsningar inom andra skolformer. Det har inneburit konsekvenser både för uppföljningen och stödinsatser som når förskolan.[23] Förskolan har också kommit att beskrivas som en central del av lösningen på många samtida problem, samtidigt som det saknas en sammanhållen nationell struktur för kunskapsstöd som är anpassad till verksamhetens uppdrag och verklighet.[24]

Det systematiska kvalitetsarbetet ska ge huvudmän och rektorer möjlighet att bedöma kvaliteten i verksamheten samt att identifiera behov av utveckling och kompensatoriska insatser.[25] Resultat och måluppfyllelse är centrala begrepp i förhållande till kvalitet, men också tätt förknippade med uppföljning, analys och bedömning i det systematiska kvalitetsarbetet. Resultat och måluppfyllelse har en likartad

[21] Skolverket (2025) *Redovisning av uppdrag att revidera allmänna råd om måluppfyllelse i förskolan*, dnr 2024:2856.
[22] Persson S, Tallberg Broman I (2019) *Hög sjukfrånvaro och ökad psykisk ohälsa, Dilemman i förskollärares uppdrag*, Malmö universitet.
[23] Riksrevisionen (2025), *Likvärdighet i förskolan – statens stöd, uppföljning och tillsyn*, RiR 2025:15.
[24] Eidevald, C. (2025), *Rätt start i livet – så lyfter vi svensk förskola*, Näringslivets skolforum.
[25] 4 kap. 2–8 §§ skollagen.

betydelse, men resultat handlar om ett konkret utfall av en prestation medan måluppfyllelse kopplas till nationella mål.[26] Jag kan konstatera att det saknas en gemensam förståelse av vad som kännetecknar god kvalitet i förskolan och att begreppet kvalitet är öppet för tolkning. Det innebär att det har skapats ett tolkningsutrymme för huvudmän och profession att identifiera vad som ska följas upp och utvärderas.

Skolverket definierar kvalitet inom utbildningsväsendet som ett samlingsbegrepp. Kvalitet ska dels beskriva hur väl utbildningen uppfyller nationella mål och riktlinjer, dels ange i vilken grad utbildningen strävar efter förnyelse och förbättringar.[27] Om det ska bli möjligt att bedöma kvalitet i förskolan enligt denna definition behöver mål, resultat och måluppfyllelse tydliggöras, tolkas och konkretiseras. Jag har uppmärksammat att det varken i skollagen, läroplanen eller i dess förarbeten preciseras närmare på vilket sätt och i vilka avseenden barn ska förberedas inför sin fortsatta utbildning, trots att det är förskolans grundläggande uppdrag. Skolinspektionen konstaterade 2017 i en granskning av hur huvudmän följer upp förskolans kvalitet i det systematiska kvalitetsarbetet att det saknas kopplingar till nationell måluppfyllelse.[28] Kvantitativa mått och enkäter till vårdnadshavare dominerar i huvudmännens uppföljningsarbete medan det saknas frågor om utbildningen lett till utvecklade färdigheter och kunskaper hos barnen.

Ett sätt att skapa en utgångspunkt för vad kvalitetsbegreppet ska innehålla inom förskolans utbildning är att dela upp det i strukturkvalitet, processkvalitet och resultatkvalitet.[29] Utredningen ska behandla strukturella aspekter som identifieras som betydelsefulla och lämna förslag på regleringar av barngruppsstorlek och personaltäthet. Strukturkvalitet är en nödvändig förutsättning för hög processkvalitet, men är i sig inte tillräcklig. Avgörande är hur resurserna används. En

[26] Håkansson, J. (2025) *Kvalitet, resultat och måluppfyllelse inom systematiskt kvalitetsarbete* (Skolverket).
[27] 4 kap. 3 §§ skollagen, Skolverket (2015), Allmänna råd med kommentarer, Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet. Se även Bergh, A. (2011), Why quality in education – and what quality? A linguistic analysis of the concept of quality in Swedish government texts, Education Inquiry.
[28] Skolinspektionen (2017) *Huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet*, kvalitetsgranskning, dnr 40-2016:6997.
[29] Håkansson, J. (2025) *Kvalitet, resultat och måluppfyllelse inom systematiskt kvalitetsarbete* (Skolverket). Strukturkvalitet handlar om grundläggande förutsättningar som organisation och personalens kompetens, processkvalitet handlar om pedagogiskt innehåll, interaktion, ledarskap och undervisningskvalitet. Resultatkvalitet svarar mot uppfyllelsen av målen i läroplanen och hur verksamheten bidragit till barns lärande och förändrade kunnande.

hållbar och långsiktig förbättring av förskolans kvalitet kräver en balans mellan de två delarna, där både strukturkvalitet och processkvalitet stärks.[30] Det är samtidigt betydelsefullt vilka resultat som uppmärksammas, inte minst med tanke på skollagens krav på orsaksanalyser av resultat för att på grundval av dessa kunna genomföra insatser för ökad måluppfyllelse.[31]

Ansvaret för utbildning inom skolväsendet delas av huvudmännen och staten. Skolverket har som förvaltningsmyndighet i uppdrag att stödja huvudmännen i deras utbildningsverksamhet och följa upp kvaliteten.[32] Skolverket ska även följa upp läroplaner, ge huvudmännen vägledning samt följa upp att läroplanens mål och riktlinjer är tydliga för huvudmän och profession. Det innebär bland annat att utveckla metod- och tolkningsstöd för förskolan och bidra till en mer enhetlig bedömningsgrund för kvalitet i resultat och måluppfyllelse, samt en gemensam förståelse för läroplansuppdraget. Riksrevisionen riktade 2025 kritik mot Skolverket och Skolinspektionen för bristande arbete med uppföljning av förskolans kvalitet, att inte främja målet om en likvärdig förskola samt att utvecklingsinsatser inte når förskolan i samma utsträckning som andra skolformer.[33]

Sammantaget kan jag som utredare konstatera att förskolan är en nationellt betydelsefull skolform, men att det saknas ett sammanhållet nationellt ramverk för styrning, uppföljning och kompetensförsörjning. God kvalitet i förskolan kräver tydligare nationell styrning med klargörande definitioner och stöd för en samsyn om läroplansuppdraget. Det krävs också ett förstärkt systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmännen. Likvärdighet är förskolans svaga punkt och en väsentlig förutsättning för genomförandet av reformer. Utöver denna utredning krävs ett fortsatt nationellt fundamentalt utredningsarbete som ger en enhetlig bild av förskolans faktiska förutsättningar i landet. Det behövs en gedigen behovsanalys som grund för att ta fram aktuella problemformuleringar för ökad likvärdighet bland annat avseende personalens kompetens, resurstilldelning och nationell uppföljning. Jag vill understryka att det är absolut nödvändigt att förskolan som skolform värderas jämbördigt med andra skolformer inom ut-

[30] Persson, S. (2025) *En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer,* Kunskapsöversikt, Vetenskapsrådet.
[31] Håkansson, J. (2025) *Kvalitet, resultat och måluppfyllelse inom systematiskt kvalitetsarbete* (Skolverket).
[32] Förordning 2015:1047 med instruktion för Statens skolverk, 7 §.
[33] Riksrevisionen (2025) *Likvärdighet i förskolan – statens stöd, uppföljning och tillsyn*, RiR 2025:15.

bildningssystemet för att den ska kunna leva upp till de förväntningar och krav som ställs, och kunna ge barn den utbildning av god kvalitet som de har rätt till.

2.4 Utredningens arbete

Utredningen inledde sitt arbete i januari 2025. Utredningen har haft som ambition att bedriva ett utåtriktat arbete med omfattande kontakter med berörda statliga myndigheter, kommuner och kommunala huvudmän, fristående huvudmän samt övriga intressenter.

Sammanträden med experterna har ägt rum vid nio tillfällen, dels med hela expertgruppen samlad, dels genom att expertgruppen delats upp i två grupper. Utredningen har dessutom haft informella kontakter med enskilda experter vid flera tillfällen.

Utredningen har genomfört intervjuer med företrädare för utbildningsförvaltningen i ett 10-tal kommuner. Intervjuer har också genomförts med företrädare för motsvarande antal fristående huvudmän. Utredningen har även samrått med Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) förskolenätverk där ett 30-tal kommuner är representerade samt med det kommunala tillsynsnätverket där 36 kommuner ingår.

Utredningen har intervjuat och efterfrågat underlag från olika myndigheter såsom Skolverket, Statens skolinspektion (Skolinspektionen) och Skolforskningsinstitutet. Utredningen har också samrått med och efterfrågat underlag från bland annat Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Almega Utbildning, Sefif (Branschförbundet för fristående förskolor), den nationella gruppen för barnhälsovård (NAG) och Institutet för språk och folkminnen (Isof).

Utredningen har även inhämtat synpunkter och underlag från ett stort antal forskare inom de aktuella sakområdena.

Utredningen har samrått med andra utredningar som bedömts vara relevanta så som:

- *Ett språkkrav för språkutveckling* (SOU 2024:78).
- *Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande* (SOU 2025:19).
- *Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas aktivitet* (SOU 2025:26).

- *Det handlar om oss – så bryter vi utanförskap och bygger en starkare gemenskap* (SOU 2025:76).
- *Vinst i skolan* (SOU 2025:37, SOU 2025:123).
- *Utredningen om bättre förutsättningar för rektorer inom skolväsendet* (SOU 2026:4).
- *Utredningen om ökade insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet* (U 2025:02).
- *Utredningen med uppdrag att föreslå ett system för obligatorisk screening av små barns kunskaper i svenska språket inom barnhälsovården* (S 2026/00233).

Utredningen har bett vissa forskare att bidra med beskrivande texter om sin forskning. Utredningen har bland kontaktat:

- Professor Carina Mood och doktorand Andreas Ljungström, båda vid Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet. Det gäller dels en registerstudie om inskrivna barn i förskolan, dels en sammanställning av forskningsrapporten som även bifogas utredningen (avsnitt 3.1.2 och bilaga 3).
- Professor Hillevi Lenz Taguchi och universitetslektor, docent Anna Palmer vid Barn- och ungdomsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet. Bland annat gäller det projektet lilla SEMLA (avsnitt 10.4.3).
- FoU Strateg Birgitta Henecke vid Malmö stads Förskoleförvaltning, som sammanställt en övergripande beskrivning av ELSA-modellen, ett forskningsprojekt inom ramen för Ifous (avsnitt 10.4.4).
- Postdoktor Charlotte Löthman vid Linköpings universitet om integration och inkludering i utbildningsinstitutioner (avsnitt 10.5.2).
- Professor Dorthe Bleses vid Aarhus universitet om dansk forskning och vikten av tidig språkutveckling (avsnitt 10.5.2).
- Professor Mia Heikkilä om orsakerna och konsekvenserna av oregelbunden närvaro i förskolan, en pilotstudie genomförd av

forskare vid barn- och ungdomsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet och Mälardalens universitet (avsnitt 10.5.3).

Dessutom har särskilda uppdrag avseende kvalitetssäkring lämnats till:

- Professor Sonja Sheridan och professor Pia Williams, båda vid Institutionen för pedagogik, kommunikation och lärande, Göteborgs universitet, som kvalitetssäkrat underlag om barngruppers storlek och personaltäthet.
- Professor Petra Herzfelt Olsson, Juridiska institutionen, och Universitetslektor och docent Sabina Hellborg, Institutet för social forskning (SOFI), båda vid Stockholms universitet, som kvalitetssäkrat den rättsliga analysen av eventuella krav på personalens språkkunskaper i svenska.
- Utredaren Ingbeth Larsson som kvalitetssäkrat delar av de beskrivande texterna om svensk förskola i dag.

Utredningen har även lagt ut vissa särskilda uppdrag:

– Juristen Nadia Boussaid Petersson har, efter avslutad anställning i utredningen, bistått utredningen som konsult med bland annat juridiska överväganden och bedömningar, författningsskrivning samt övrigt utredningsarbete,

– Juristen Elin Brunell har som konsult från Public Partner AB bistått utredningen i uppdraget om ett förtydligande av språklagen inom skolväsendet samt i vissa juridiska överväganden och författningsskrivning,

– Utredaren Birgitta Magnusson har som konsult identifierat och sammanställt avsnittet om utgångspunkter för utredningens arbete, avsnitt 2.3,

– Konsultföretaget Ramboll Management Consulting AB har tagit fram underlag till utredningens konsekvensutredning om barngruppers storlek, personaltäthet och en avgiftsfri förskola om 25 timmar per vecka. Ramboll har även tagit fram kostnadsberäkningar avseende utredningens förslag om en försöksverksamhet samt förslaget om språkutvecklande stöd i svenska i förskolan.

– Utredningen har även anlitat språkkonsult Anders Lewin för stöd med språkgranskning samt utredningens arbete med klarspråk.

2.5 Betänkandets disposition

Betänkandet är uppdelat i två delar på grund av att utredningens direktiv omfattar två uppdrag; dels uppdraget om en obligatorisk förskola för vissa barn, dels uppdraget om en likvärdig förskola av god kvalitet. Eftersom utredningen bedömer att en likvärdig förskola av god kvalitet är en grundläggande förutsättning för en diskussion om obligatorisk förskola för vissa barn redovisas utredningens bedömningar och förslag avseende en likvärdig förskola av god kvalitet först, och uppdraget avseende obligatorisk förskola för vissa barn därefter.

Del 1 av betänkandet omfattar utredningens underlag och förslag som gäller förutsättningar för en likvärdig förskola av god kvalitet (kapitel 6), barngruppsstorlek och personaltäthet (kapitel 7), personalens språkkunskaper (kapitel 8) och språklagen i skolväsendet (kapitel 9).

Del 2 av betänkandet omfattar utgångspunkter för en förskola för barn med behov av språkstärkande insatser (kapitel 10), en rättslig analys av en obligatorisk förskola för vissa barn (kapitel 11), förslag på insatser för en stärkt språklig utveckling i svenska i förskolan (kapitel 12) samt förslag om språkutvecklande stöd i svenska i förskola (kapitel 13).

Utredningens författningsförslag behandlas i kapitel 1. I kapitel 2–5 beskrivs utredningens arbete, gällande rätt samt dagens förskola. Det görs även en utblick över hur förskolan regleras i de andra nordiska länderna.

I kapitel 14 redovisas ikraftträdande av förslagen och i kapitel 15 konsekvensutredningen.

Utredningens direktiv återfinns i bilaga 1 och 2.

I bilaga 3 redovisas doktorand Andreas Ljungströms och professor Carina Moods sammanfattning av studien Förskola bland barn med svensk och utländsk bakgrund: Skillnader i inskrivning, strukturell kvalitet och sammansättning (2025).

I bilaga 4 redovisas Ramboll Management AB:s offentligfinansiella beräkningar samt känslighetsanalyser.

3 Den svenska förskolan i dag

Förskolans uppdrag har förändrats genom olika reformer, samtidigt som den har fått allt större betydelse inom utbildningssystemet. Förutsättningarna för att genomföra uppdraget har dock inte utvecklats i samma takt. Vad innebär det för svensk förskola i dag?

I kapitlet redovisas övergripande några av de villkor som förskolan verkar inom. Ytterligare uppgifter redovisas även i samband med behandlingen av de olika sakfrågorna.

3.1 Barnen i förskolan

De flesta barn i Sverige är inskrivna i förskolan. Men det föds allt färre barn, samtidigt som invandringen minskar. Det påverkar både antalet barn som skrivs in i förskolan och sammansättningen inom barngrupperna.

3.1.1 Barnkullarna minskar, men nedgången förväntas vara tillfällig

Enligt Skolverket var knappt 485 000 barn inskrivna i förskolan hösten 2024. Det är en minskning med cirka 16 400 barn, eller 3,3 procent, jämfört med hösten 2023. Det främsta skälet till minskningen var mindre barnkullar, framför allt en kraftig nedgång av antalet ett- och tvååringar.[1]

Skolverket förutspår att antalet barn i förskoleåldern kommer att fortsätta minska de kommande åren, från 485 000 år 2024 till 422 000 år 2030. Därefter antas antalet öka igen.[2] Om prognosen slår in är det alltså nedgången tillfällig. Förskolan behöver därför ha för-

[1] Skolverket (2025). *Barn och personal i förskolan hösten 2024*, dnr 2025:1186.
[2] Skolverket (2025). *Lärarprognos 2024*, rapport 2025:2.

utsättningar att hantera både en minskning på kort sikt och en framtida ökning.[3]

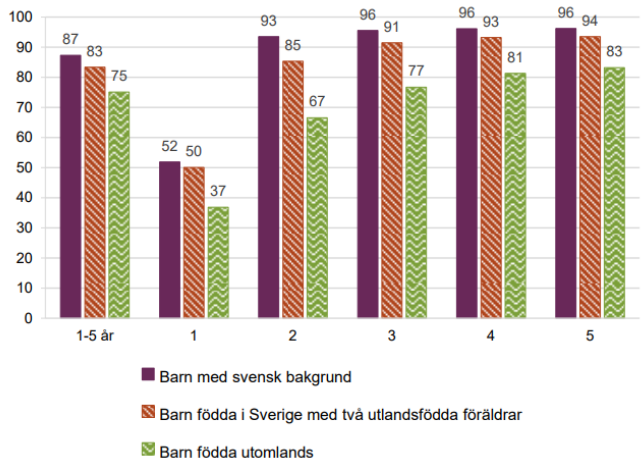
Inskrivningsgraden är fortsatt hög

Nästan alla barn i Sverige går i förskolan. Med undantag för marginella minskningar under enstaka år har andelen inskrivna barn under den senaste tioårsperioden ökat i alla åldersgrupper. I stort sett alla barn som börjar i svensk grundskola har nu gått i förskola.

År 2024 var knappt 87 procent av alla barn i åldrarna ett till fem år inskrivna i förskolan. Bland barn upp till tre år var den drygt 80 procent[4] och för 4–5 åringar var inskrivningsgraden knappt 96 procent. Jämfört med 2015 har andelen ökat i alla åldersgrupper, förutom bland sexåringarna.[5]

Det kan noteras att andelen inskrivna barn är lägst i storstäderna med 85 procent. Högst andel finns i mindre städer och tätorter samt i landsbygdskommuner. Där är 88 procent av alla barn i åldern ett till fem år inskrivna i förskolan.[6]

Figur 3.1 Andel barn (procent) inskrivna i förskolan uppdelat på ålder och bakgrund, år 2024



Källa: Skolverkets statistik.

[3] Eidevald, C. *(2025) Rätt start i livet – så lyfter vi svensk förskola*, Näringslivets skolforum.
[4] Skolverket 2024, Sveriges officiella statistik, Förskola – Barn och grupper – Riksnivå, tabell 2 B.
[5] Skolverket (2025), *Barn och personal i förskolan hösten 2024,* dnr 2025:1186.
[6] Ibid.

I takt med att en allt större andel barn går i förskolan har andelen barn i pedagogisk omsorg minskat. År 2024 var andelen barn i åldern 1–5 år som var inskrivna i pedagogisk omsorg 0,8 procent. Andelen har minskat stadigt under flera år.[7]

3.1.2 Vilka barn är inte inskrivna i förskolan?

Bland barn med utländsk bakgrund har andelen som är inskrivna i förskolan ökat över tid, men andelen är fortfarande lägre än bland barn med svensk bakgrund. Under 2024 var 87,4 procent av alla barnen i åldersgruppen 1–5 år med svensk bakgrund inskrivna i förskolan. Bland barn med utländsk bakgrund i samma åldersgrupp var andelen 82,2 procent.[8] Med utländsk bakgrund menas att barnet är fött utomlands eller har två föräldrar som är födda utomlands.

Den största skillnaden mellan barn med svensk respektive utländsk bakgrund gäller tvååringar. Bland barn med utländsk bakgrund ökar emellertid inskrivningsgraden markant vid tre års ålder, vilket delvis kan bero på att rätten till allmän förskola gäller från och med höstterminen det år ett barn fyller tre år.[9]

Inskrivningsgraden är lägst bland barn till arbetskraftsinvandrare och andra icke-flyktinggrupper

Forskare vid Stockholms universitet har analyserat inskrivningen i förskolan i en registerstudie. En sammanfattning av studien och dess resultat finns i bilaga 3.[10]

Studien visar bland annat att inskrivningsgraden i svensk förskola är hög inom samtliga grupper av barn, men att barn till föräldrar födda utomlands i lägre grad är inskrivna i förskolan än barn till föräldrar födda i Sverige. Studien visar också att skillnaden i inskrivningsgrad

[7] Budgetprop. 2025/26:1 Utg. 16.
[8] Ibid.
[9] Skolverket (2018), *Deltagande i förskola*, dnr 2018:12, Ljungström. A. och Mood. C. (2025), *Förskola bland barn med svensk och utländsk bakgrund*: *Skillnader i inskrivning, strukturell kvalitet och sammansättning*.
[10] Jonsson, J.O. och Mood, C., *Karriärer och barriärer: – en ESO-rapport om skolgång och etablering för unga med utländsk bakgrund*, ESO Rapport 2023:8. Ljungström, A., och Mood, C. (2025), *Inequalities in pre-school learning contexts by immigrant background*. SocArXiv preprint, Ljungström. A. och Mood. C., *Förskola bland barn med svensk och utländsk bakgrund: Skillnader i inskrivning, strukturell kvalitet och sammansättning* (Bilaga 3).

nästan enbart beror på att inskrivningsgraden är lägre bland barn till arbetskraftsinvandrare och andra icke-flyktinggrupper.

Cirka 75–90 procent av alla barn skrivits in i förskolan inom ett år efter det att rätten till förskola inträtt. När barnen börjar i förskoleklass är skillnaderna små mellan barn med svensk bakgrund och barn födda i Sverige av två utrikes födda föräldrar (99 procent jämfört med 97 procent). Barn som är födda utomlands har dock lägst inskrivningsgrad vid varje given tidpunkt. Det beror enligt forskarna bland annat på att det tar viss tid, åtminstone någon månad, innan ett barn hinner skrivas in i förskolan efter att det kommit till Sverige.

Vidare konstaterar forskarna att för de flesta grupper av barn är inskrivningsgraden över 90 procent vid fem års ålder. Inskrivningsgraden är dock lägre bland barn med bakgrund i regioner varifrån flyktinginvandringen är låg, såsom Östasien, Västeuropa, Sydasien, Sydeuropa, Nordamerika och Australasien. Inskrivningen av barn med flyktingbakgrund är däremot mycket hög (95–98 procent) och i princip nästan i nivå med barn med svenskfödda föräldrar.

Tabell 3.1 Andel inskrivna barn i oktober 2023, över bakgrund, region och ålder. Sorterad efter inskrivning vid fem års ålder. Barn födda 2018–2022. Tvärsnittspopulationen

	Ålder					
	1	2	3	4	5	Total
	%	%	%	%	%	%
Bakgrund						
Svensk bakgrund (n=416,983)	65,9	95,2	96,5	97,2	97,1	90,5
Generation 2 (n=127,606)	64,3	86,6	91,0	92,4	92,5	85,4
Generation 1 (n=17,477)	42,0	69,1	77,2	81,2	81,5	74,6
Total (n=562,066)	**65,1**	**92,6**	**94,6**	**95,5**	**95,4**	**88,9**
Ursprungsregion						
Sverige (n=416,983)	65,9	95,2	96,5	97,2	97,1	90,5
Övriga Norden (n=2,904)	61,0	86,3	90,7	90,4	93,2	84,4
MENA (n=55,548)	59,6	85,0	90,0	91,7	92,3	84,2
Österuropa (n=27,924)	61,8	86,3	90,9	91,7	92,2	85,2
Syd- och Mellanamerika (n=2,914)	69,3	87,3	90,2	91,4	91,1	86,2
Central- och södra Afrika (n=28,446)	74,5	88,2	90,1	91,5	90,4	87,2
Östasien (n=8,106)	65,9	86,2	88,4	88,9	88,7	84,1
Västeuropa (n=4,449)	62,5	78,7	86,2	86,6	86,0	80,5
Sydasien (n=11,430)	49,3	74,7	82,2	85,9	84,6	75,2
Sydeuropa (n=2,357)	69,3	86,5	87,4	86,9	83,9	83,3
Nordamerika och Australasien (n=1,005)	55,4	78,9	79,0	83,0	72,5	74,5
Total (n=562,066)	**65,1**	**92,6**	**94,6**	**95,5**	**95,4**	**88,9**

Generation 1: Barnet är fött utomlands och har utrikesfödda föräldrar.
Generation 2: Barnet är fött i Sverige och har två utrikesfödda föräldrar.
Källa: Ljungström. A och Mood. C. (2025).

Anledningen till att inskrivningen är låg bland barn till icke flyktingar beror enligt forskarnas bedömning på att föräldrarna bor tillfälligt i Sverige för att arbeta eller studera. De skriver inte in barnen i förskolan eftersom de inte planerar att stanna varaktigt i Sverige. Många av de barnen som inte är inskrivna i förskola kommer därför att lämna Sverige innan de ska börja i den obligatoriska skolan.

Forskarna lyfter också att även om barn med svensk bakgrund i högre utsträckning är inskrivna i förskolan så består gruppen av icke inskrivna barn till stor del av barn med svensk bakgrund. Det beror på att barn med svensk bakgrund alltid är en mycket större grupp än grupper med andra barn.

3.1.3 Även närvaron i förskolan är en faktor, men det saknas statistik

Det kan samtidigt konstateras att inskrivningsgraden i förskolan inte är ensamt avgörande för till exempel svensk språkutveckling. Det finns flera andra faktorer som påverkar språkutvecklingen, såsom barnens närvaro i förskolan. Men i dag saknas nationell statistik för förskolan om barns närvaro och vistelsetid. Det riskerar bland annat leda till att det vidtas åtgärder som inte är inriktade på rätt målgrupp och därmed inte ger de förväntade effekterna.

3.2 Sammansättningen av barn och personal i förskolan

Förskolans förutsättningar påverkas i hög grad av förändringarna i det övriga samhället, och sammansättningen av personal- och barngrupper har kommit att skilja sig åt mellan barn med svensk bakgrund och barn med utländsk bakgrund.

3.2.1 Barngruppernas sammansättning och barnens bakgrund varierar

Minskad invandring och minskade födelsetal påverkar inte bara antalet barn, utan också barngruppernas sammansättning.[11] Den varierar både mellan och inom olika förskolor när det gäller ålder, kön och en rad andra bakgrundsfaktorer. Barnen har också varierande språklig och socioekonomisk bakgrund, vilket skapar olika behov av eventuellt stöd till exempel för språkutveckling.[12]

Enligt forskarna från Stockholms universitet går barn med utländsk bakgrund i förskolor där en mycket högre andel av barnen har utländsk bakgrund. Där är också en högre andel av pedagogerna utrikesfödda. Barn med svensk bakgrund har i sin förskola igenomsnitt 16 procent barn med utländsk bakgrund medan motsvarande siffror för barn med utländsk bakgrund är 47–50 procent.[13]

Förskolan är segregerad – särskilt utifrån migrationsbakgrund

Sverige har historiskt sett betraktats som ett relativt jämlikt land, med en förskola och skola som varit likvärdig för alla barn. Under de senaste årtiondena har dock den ekonomiska ojämlikheten ökat, både mellan individer och hushåll och mellan olika regioner.[14] Förskolans förmåga att främja likvärdighet måste därför förstås i ljuset av det alltmer segregerade samhället. En förskola som brister i likvärdighet riskerar att förstärka och upprätthålla segregation och ojämlikhet.

De flesta barn går i en förskola nära sitt hem, vilket innebär att sammansättningen i förskolans barngrupper speglar den bostadssegregation som finns. Det innebär en risk för att barn med större behov av stöd och resurser koncentreras till vissa förskolor. Segregationen inom förskolan är tydlig utifrån barns socioekonomiska

[11] Eidevald, C. (2025) *Rätt start i livet – så lyfter vi svensk förskola*, Näringslivets skolforum.
[12] För barn med grav språkstörning finns särskilda språkförskolor eller språkavdelningar där personalens kompetens och personaltäthet är anpassad för intensivt språkstöd.
[13] Ljungström. A. och Mood. C. (2025) *Förskola bland barn med svensk och utländsk bakgrund: Skillnader i inskrivning, strukturell kvalitet och sammansättning*, Bilaga 3.
[14] Finanspolitiska rådet (2024), *Ekonomisk ojämlikhet i Sverige* – Översikt av fakta och framtidsutmaningar.

bakgrund. Särskilt påtaglig är den i storstadsområden, medan den är lägre i mindre städer och på landsbygden.[15]

Samtidigt är segregationen efter migrationsbakgrund högre än den socioekonomiska segregationen. Det innebär att barn är mer uppdelade mellan olika förskolor utifrån sin migrationsbakgrund än sin socioekonomiska bakgrund.[16] Segregationen utifrån migrationsbakgrund har dock minskat något sedan 2014, men är fortfarande hög och högst i större städer och kommuner.[17] Vissa områden har en mycket hög koncentration av utrikes födda invånare och segregationen har där förblivit relativt stabil.[18]

Den ovan nämnda registerstudien från Stockholms universitet visar att 50 procent av de utlandsfödda barnen går i 15 procent av alla förskolor. Många utlandsfödda barn är alltså koncentrerade till ett mindre antal förskolor.[19]

Samtidigt förekommer viss strategisk pendling, det vill säga att föräldrar väljer att skriva in sina barn i förskolor i andra områden än där de bor. Bland annat har forskare vid Uppsala universitet funnit att barn till högutbildade föräldrar med utländsk bakgrund oftare går i en annan förskola än den som ligger närmast hemmet.[20]

Förskolans uppdrag att säkerställa likvärdighet är betydelsefullt i ett samhälle som ofta beskrivs som alltmer ojämlikt och präglat av segregation. Samtidigt pekar forskning på att det finns stora kvalitetsskillnader mellan förskolor runt om i landet och dessutom en osäkerhet om vad likvärdighetsuppdraget innebär, hur det kan genomföras och hur det bör följas upp.[21]

---

[15] Skolverket, *Segregation och likvärdighet i förskolan,* 2025, Eidevald, C. (2025) *Rätt start i livet – så lyfter vi svensk förskola*, Näringslivets skolforum. Alm Fjellborg, A., och Forsberg, H., Even in preschools: analysing the preschool and neighbourhood segregation gap in Swedish municipalities. European Sociological Review, 2023.
[16] Ibid.
[17] Skolverket (2025), *Segregation och likvärdighet i förskolan,* Rapport 2025:5.
[18] Alm Fjellborg, A., och Forsberg, H., *Even in preschools: analysing the preschool and neighbourhood segregation gap in Swedish municipalities*. European Sociological Review 2023.
[19] Ljungström. A. och Mood. C. (2025) *Förskola bland barn med svensk och utländsk bakgrund: Skillnader i inskrivning, strukturell kvalitet och sammansättning*, bilaga 3.
[20] Alm Fjellborg, A., och Forsberg, H. *Even in preschools: analysing the preschool and neighbourhood segregation gap in Swedish municipalities*. European Sociological Review, 2023.
[21] Eidevald, C. (2025) *Rätt start i livet – så lyfter vi svensk förskola*, Näringslivets skolforum.

Många barn är flerspråkiga, men det saknas statistik

I Sverige förs inte statistik över vilka språk som talas eller hur många barn som är flerspråkiga eller har ett eller flera andra familjespråk än svenska. Det gör det svårt att ange hur många barn i förskolan som är flerspråkiga. Även om Skolverkets statistik visar att andelen barn med utländsk bakgrund har ökat är det inte nödvändigtvis så att barn med utländsk bakgrund talar ett annat språk än svenska hemma. Dessutom finns barn med en utlandsfödd förälder eller barn med föräldrar födda i Sverige som kan räknas som flerspråkiga, till exempel barn som har mor- eller far-föräldrar som är födda utomlands, och barn som talar något av Sveriges officiella minoritetsspråk eller svenskt teckenspråk.[22]

Men även om det är svårt att ange hur många barn i förskolan som är flerspråkiga kan det konstateras att många elever får modersmålsundervisning i grundskolan. Läsåret 2024/25 gavs modersmålsundervisning i fler än 180 språk, vilket tyder på att även förskolebarnen representerar en betydande språklig mångfald.[23]

3.2.2 Endast svag kompensatorisk fördelning av personalresurser

I dag råder en inte obetydlig segregation i förskolan. Trots det saknas en tydligt kompensatorisk fördelning av personella resurser. Enligt Skolverkets rapport om segregation och likvärdighet i förskolan finns bara ett svagt signifikant samband mellan förskolor med hög andel barn med låg socioekonomisk bakgrund och färre barn per personal. Till viss del gäller detta även förskolor med en högre andel barn med utländsk bakgrund i förskolan.[24]

Skolverket konstaterar också att andelen förskollärare inte fördelas kompensatoriskt. Andelen är till och med något lägre i förskolor i socioekonomisk utsatta områden.[25]

Även forskarna vid Stockholms universitet har analyserat om det i förskolan finns nackdelar för barn med utländsk bakgrund vad gäller

[22] Rosén, J. & Straszer, B. (2018). *Talet om flerspråkighet i svensk förskolekontext*.
[23] Skolverket (2025), Sveriges officiella statistik, *Grundskola, tabell 8B: Samtliga elever i grundskola med undervisning i modersmål läsåret 2024/25.*
[24] Skolverket (2025) *Segregation och likvärdighet i förskolan*, Rapport 2025:5. Se även SKR, *Öppna jämförelser – Förskola 2024*, Barns närvaro och vistelsetider.
[25] Ibid.

kvalitetsindikatorer som personaltäthet, personalens utbildning, läraromsättning och lärarnas sjukfrånvaro. Analysen visar dock att skillnaderna i strukturell kvalitet mellan förskolor med flest barn med svensk respektive utländsk bakgrund är mycket små. Förskolor med många barn med utländsk bakgrund har något högre personaltäthet, men något lägre andel förskollärare samt något högre personalomsättning och sjukfrånvaro bland personalen.[26]

Samtidigt skiljer sig sammansättningen av personal- och barngrupper kraftigt åt mellan förskolorna. Andelen utlandsfödda pedagoger i förskolan är i genomsnitt 19 procent på förskolor där de flesta barn har svensk bakgrund, medan den är 34–37 procent på förskolor där många barn har utländsk bakgrund.[27]

Det kan också noteras att OECD i sin rapport *Early Childhood Education and Care* understryker att det mest kostnadseffektiva är att fördela mer resurser till förskolor där barnen har minst gynnsam bakgrund, och att det också har långsiktiga effekter.[28]

3.3 Förskolorna har blivit större över tid

En tydlig förändring de senaste åren är att förskolorna har blivit större med fler avdelningar. Antalet förskolor med färre än hundra barn har minskat. Hösten 2016 hade varje förskola i genomsnitt tre barngrupper jämfört med 3,6 hösten 2024.[29]

Utvecklingen går också mot att kommuner även bygger större förskolor. Det finns flera skäl för detta, bland annat besparingar, effektivisering och viljan att skapa mindre sårbara organisationer.[30] Det ska i sammanhanget betonas att stora förskolor inte behöver betyda att barngrupperna är för stora eller att förskolans kvalitet är sämre.

[26] Gustafsson. A. och Mood. C. (2024), *Inequalities in pre-school learning contexts by immigrant background*, Stockholms universitet.
[27] Bilaga 3.
[28] OECD (2025), *Starting Strong: Reducing Inequalities by Investing in Early Childhood Education and Care*.
[29] Skolverket (2017), *Barn och personal i förskolan hösten 2016*, dnr 5.1.1-2017:671.
Skolverket (2025), *Barn och personal i förskolan hösten 2024*, dnr 2025:1186.
[30] Boverket (2015), *Gör plats för barn och unga!* En vägledning för planering, utformning och förvaltning av skolans och förskolornas utemiljö. Vi Lärare, Argumenten – därför byggs stora förskolor, 2025-09-09.

Det är kvaliteten i relationerna snarare än förskolans storlek som har betydelse.[31]

3.3.1 För- och nackdelar med stora förskolor

Det saknas svensk forskning om hur stora förskolor påverkar barns välbefinnande och utveckling. Forskning från Norge visar dock att stora förskolor kan erbjuda rika miljöer och mer variation, vilket när det fungerar optimalt främjar lek, lärande och barnens delaktighet.[32]

Samtidigt medför stora enheter organisatoriska utmaningar, exempelvis att hålla en hög personaltäthet över hela dagen och en verksamhet där varje barn blir uppmärksammat. En stor flexibel förskola kan ge barnen en bra utbildning om den är av hög kvalitet, men om flexibiliteten går för långt och barns grundläggande behov av närhet och delaktighet åsidosätts, riskerar man vissa barns välmående. Stora förskolor kräver en tydlig organisation och struktur som säkerställer nära relationer och barns inflytande under dagen.[33]

3.3.2 Många små huvudmän men färre förskolor

Hösten 2024 fanns cirka 8 840 förskoleenheter i Sverige. Det var 289 färre än föregående år, och sedan 2015 en minskning med 934 förskoleenheter.[34]

70 procent av alla förskolor drevs av 290 kommunala huvudmän. De övriga 30 procenten drevs av knappt 1 880 enskilda huvudmän, de flesta små. En majoritet av dem drev endast en förskola och 93 procent ansvarande för högst två förskolor. Knappt åtta av tio huvudmän hade hösten 2024 i genomsnitt 50 eller färre barn inskrivna.[35]

[31] Bratterud, Å, Sandseter, E. B. H., & Seland, M. (2012). *Barns trivsel och medvirkning i barnehagen*. Barn, foreldre och ansattes perspektiver, (Rapport 21/2012). Skriftserien fra Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge. NTU Samfundsforskning AS: Barnevernets utviklingssenter.
[32] Ibid.
[33] Seland, M. (2011). *Livet i den fleksible barnehagen*. Oslo: Universitetsforlaget. Seland, M., & Hansen Sandseter, E. B. (2015). One-to three-year-old children's experience of subjective wellbeing in day care. Contemporary Issues in Early Childhood, 16(1), 70–83.
[34] Sveriges officiella statistik (2025), Förskola – Barn och grupper – Riksnivå, 2024, tabell 3.
[35] Skolverket (2025), *Barn och personal i förskolan hösten 2024*, dnr 2025:1186.

3.4 Minskade barnkullar leder till ökade kostnader per barn

Skolverkets uppskattar den totala kostnaden för förskolan 2024 till drygt 94,4 miljarder kronor och den genomsnittliga kostnaden per inskrivet barn till 191 700 kronor. Det innebär en ökning med 2,5 procent per barn jämfört med föregående år. Kostnadsökningen beror på att antalet barn minskat, samtidigt som kostnaderna för administration legat kvar på samma nivåer. Det gör att kostnaden per barn steg trots att den totala kostnaden för förskolan minskade.[36]

Förskolan bekostas till största delen av kommunerna via kommunalskatten (67 procent). Generella statsbidrag står för 16 procent och riktade statsbidrag för fem procent. Förskolan finansieras även via förskoleavgifter som vårdnadshavarna betalar. Den andelen har dock minskat de senaste decennierna bland annat på grund av den maxtaxa som infördes 2002 och genom att delar av förskolan blivit avgiftsfri.[37]

3.4.1 Förskolan bedrivs av huvudmän med olika organisatoriska och ekonomiska förutsättningar

En central utmaning är att förskolan bedrivs av huvudmän med mycket olika organisatoriska och ekonomiska förutsättningar; från de allra minsta enskilda aktörerna till stora affärsdrivande koncerner samt landets största kommuner. Till detta kommer att kommunala respektive enskilda huvudmän omfattas av delvis olika regelverk vad gäller till exempel tillsyn och insyn, vilket kan leda till variationer i styrning och ansvar.

Även de enskilda förskolornas villkor och förutsättningar skiljer sig åt. Det finns såväl förskolor som ingår i stora vinstdrivande koncerner, som förskolor som drivs som föräldrakooperativ eller ideellt. Deras olika utgångspunkter speglar bland annat skillnader i de strukturella förutsättningarna.

Jämfört med den obligatoriska skolan är förskolan mindre reglerad, delvis på grund av att förskolan är en frivillig skolform. Flexibiliteten kan vara en styrka och möjliggöra anpassningar efter lokala behov

[36] Skolverket (2025), Skolverkets bedömning av de preliminära kostnaderna för förskolan, fritidshemmet, *annan pedagogisk verksamhet samt skola och vuxenutbildning budgetåret 2024*, dnr 2025:2065.
[37] Eidevald. C. (2025), *Rätt start i livet – så lyfter vi svensk förskola,* Näringslivets skolforum.

och förutsättningar. Samtidigt ger den ett stort tolkningsutrymme till huvudmännen, vilket kan resultera i skillnader i hur utbildningsuppdraget förstås och genomförs. Konsekvensen kan bli variationer i kvalitet och likvärdighet, särskilt mot bakgrund av huvudmännens olika kapacitet. I avsaknad av tydliga nationella riktlinjer finns dessutom en risk att systemet används på sätt som inte alltid gynnar barnets bästa eller stärker förskolans uppdrag.

För att säkerställa en förskola av god kvalitet för alla barn behövs en ökad medvetenhet om hur dessa strukturella skillnader påverkar kvaliteten i förskolan.

3.5 Sammanfattning

Förskolans förutsättningar påverkas av förändringarna i det övriga samhället. Minskade födelsetal och en minskad invandring har inte bara förändrat antalet barn i förskolan utan också sammansättningen av barngrupperna. Enligt Skolverket väntas antalet barn i förskoleåldern fortsätta att minska de kommande åren, men därefter öka igen. Det innebär att förskolan behöver ha förutsättningar att hantera såväl kortsiktiga minskningar som framtida ökningar av antalet barn.

Nästan alla barn i Sverige går i förskola men över lag är barn med svensk bakgrund i högre utsträckning inskrivna i förskolan än barn med utländsk bakgrund. Forskare vid Stockholms universitet har emellertid visat att skillnaden nästan enbart beror på en lägre inskrivningsgrad bland barn till arbetskraftsinvandrare och andra icke-flyktinggrupper. De barnen lämnar ofta Sverige innan de börjar i grundskolan. Barn i flyktingfamiljer har däremot en hög inskrivningsgrad i förskolan.

I dag råder en tydlig segregation i förskolan. Allra tydligast är uppdelningen efter barns migrationsbakgrund, och 50 procent av de utlandsfödda barnen går i 15 procent av alla förskolor. Trots det är fördelningen av personal och kompetens inom förskolan inte tydligt kompensatorisk på gruppnivå.

Antalet förskolor har minskat under senare år. Samtidigt har det blivit vanligare med större förskolor med fler avdelningar per förskola, bland annat på grund av besparings- och effektiviseringsskäl. Fortfarande finns dock många små huvudmän med få inskrivna barn.

De huvudmän som bedriver förskola skiljer sig åt i organisatoriska och ekonomiska förutsättningar; från de allra minsta enskilda aktörerna till stora affärsdrivande koncerner samt landets största kommuner. De lyder också delvis under olika regelverk beroende på huvudmannatyp, där kommunala respektive enskilda huvudmän omfattas av delvis olika regler om bland annat tillsyn och insyn.

4 Gällande rätt

Förskolans undervisning regleras bland annat genom skollagen (2010:800) och skolförordningen (2011:185). I kapitlet redovisas den övergripande reglering som påverkar förskolan och som har särskild betydelse för utredningens arbete.

Ytterligare redovisning av gällande rätt sker i anslutning till de enskilda sakfrågorna.

4.1 Bestämmelser om likvärdig utbildning inom skolväsendet

Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet, oavsett var i landet den anordnas. Med utbildning avses verksamhet som en huvudman bedriver enligt lagen, inom vilken barn eller elever deltar i undervisning och andra aktiviteter.[1]

Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.[2] Denna behovsstyrda resursfördelning är en central del i det likvärdiga utbildningsuppdraget.

Förskolan har ett tydligt kompensatoriskt uppdrag. Det innebär att utbildningen ska ta hänsyn till barns och elevers olika behov och förutsättningar, samt sträva efter att uppväga skillnader i barns möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen.[3]

[1] 1 kap. 3 och 9 §§ skollagen.
[2] 2 kap. 8 b § skollagen.
[3] 1 kap. 4 § skollagen.

4.2 Bestämmelser om förskolan

Kommuner är huvudmän för förskolan. Genom ansökan hos kommunen får även en enskild huvudman godkännas som huvudman för en fristående förskola. För att kommunen ska godkänna ansökan krävs bland annat att den enskilda huvudmannen har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, har förvärvat insikt i dessa föreskrifter och i övrigt har förutsättningar att följa dem. Det krävs också att kommunen bedömer att den enskilda huvudmannen är lämplig som huvudman.[4] Kommunens beslut om godkännande kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.[5]

Förskolans huvudman ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och bestämmelser i andra författningar.[6]

4.2.1 Fristående förskolor

Fristående förskolor ska vara öppna för alla barn som ska erbjudas förskola, om inte den kommun där förskoleenheten finns medger undantag på grund av verksamhetens särskilda karaktär. En fristående förskola får exempelvis begränsa sin verksamhet till att bara ta emot barn vars föräldrar är medlemmar i ett föräldrakooperativ.

Om det inte finns plats för alla sökande till en förskoleenhet, ska urvalet göras enligt grunder som godkänts av den kommun där förskoleenheten är belägen.[7]

4.2.2 Förskolans syfte och innehåll

Förskolan ska stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg. Utbildningen ska utgå från en helhetssyn på barnet och barnets behov. Den ska utformas så att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Förskolan ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap samt förbereda barnen för fortsatt utbildning.[8]

[4] 2 kap. 2 och 5 §§ skollagen.
[5] 28 kap. 5 § skollagen.
[6] 2 kap. 8 § skollagen.
[7] 8 kap. 18–19 §§ skollagen.
[8] 8 kap. 2 § skollagen.

Huvudmannen ska se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek samt att barnen i övrigt erbjuds en god miljö. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd som deras speciella behov kräver. Om det genom uppgifter från förskolans personal, ett barn eller ett barns vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att ett barn behöver särskilt stöd, ska rektorn se till att barnet ges sådant stöd. Barnets vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid utformningen av de särskilda stödinsatserna. Förskolan ska också medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål.[9]

Personalen ska fortlöpande föra samtal med vårdnadshavare om barnets utveckling. Minst en gång varje år ska personalen och vårdnadshavare därutöver ha ett utvecklingssamtal om barnets utveckling och lärande. Förskollärare har det övergripande ansvaret för utvecklingssamtalet.[10]

4.2.3 Förskolans personal

Det pedagogiska arbetet vid en förskoleenhet ska ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas. Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten utifrån barnens olika förutsättningar och behov. Rektorn fattar också i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen eller andra författningar. Bara den som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt får anställas som rektor.[11]

Bara den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig får undervisa. Hen har ansvar för den undervisning som hen bedriver.[12] En förskollärare utan legitimation får anställas för ett år i taget om det inte går att anställa en lärare eller förskollärare som har legitimation och rätt behörighet, eller om det finns något särskilt skäl med hänsyn till eleverna eller barnen.[13]

[9] 8 kap. 8–10 §§ skollagen.
[10] 8 kap. 11 § skollagen.
[11] 2 kap. 9–11 §§ skollagen.
[12] 2 kap. 13 och 15 §§ skollagen.
[13] 2 kap. 18–19 §§ skollagen.

Utöver förskollärare får det i undervisningen i förskolan finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens utveckling och lärande främjas.[14] Sådan annan personal är till exempel barnskötare som genomgått barn- och fritidsprogrammet inom gymnasieskolan eller motsvarande äldre utbildning.

4.2.4 Erbjudande om förskola

Barn som är bosatta i Sverige och som inte har börjat i förskoleklassen eller i någon utbildning för fullgörande av skolplikten ska erbjudas förskola.

Från och med ett års ålder ska barn erbjudas förskola i den omfattning som det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt.[15]

Barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga enligt föräldraledighetslagen (1995:584) för vård av annat barn ska erbjudas förskola under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan.[16]

Barn ska också erbjudas förskola, om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola.[17]

Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år ska s.k. allmän avgiftsfri förskola erbjudas barnet under minst 525 timmar om året.[18]

4.2.5 Erbjudande om förskoleplats och uppsökande verksamhet

Om barnet inte har en plats i förskola inför hösten det år barnet fyller tre år ska hemkommunen kontakta vårdnadshavaren och informera om förskolans syfte och barnets rätt till förskola.[19] Det är också obligatoriskt för hemkommunen att särskilt erbjuda plats i förskolan till barn från tre års ålder om barnet eller vårdnadshavarna bott i Sverige kort tid.[20] Syftet är att gynna barnets språkutveckling i svenska. Kommunerna behöver dock inte kontakta vårdnadshavare eller ge ett sär-

[14] 2 kap. 14 § skollagen.
[15] 8 kap. 3 § och 5–6 §§ skollagen.
[16] 8 kap. 3 § 6 §§ skollagen.
[17] 8 kap. 7 § skollagen.
[18] 8 kap. 4 § skollagen.
[19] 8 kap. 12 a § skollagen.
[20] 8 kap. 14 a–14 c §§ skollagen.

skilt erbjudande om plats i förskolan till barn som inte är folkbokförda i Sverige.

4.2.6 Hemkommunens ansvar

Hemkommunen ansvarar för att utbildning kommer till stånd för alla barn i kommunen som ska erbjudas förskola och vars vårdnadshavare önskar det. Hemkommunen får uppfylla sitt ansvar genom att erbjuda barn motsvarande utbildning i en fristående förskola. Om det finns särskilda skäl får hemkommunen även komma överens med en annan kommun om att denna i sin förskola ska ta emot barn vars utbildning hemkommunen ansvarar för.[21]

Hemkommunen ska erbjuda förskola inom fyra månader från det att barnets vårdnadshavare har anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola ska skyndsamt erbjudas förskola. Barnet ska erbjudas plats så nära sitt hem som möjligt, och kommunen ska ta skälig hänsyn till vårdnadshavarens önskemål.[22]

En hemkommun som ingår i ett förvaltningsområde enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk ska erbjuda barn vars vårdnadshavare begär det plats i förskola där hela eller en väsentlig del av utbildningen bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska.[23]

4.2.7 Avgifter för förskolan

En kommun får ta ut en skälig avgift för plats i förskola. Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år får avgiften dock bara avse den del av verksamheten som överstiger 525 timmar om året. Den allmänna förskolan som erbjuds barn från tre års ålder är därmed avgiftsfri, och avgift får endast tas ut för den del av verksamheten som överstiger 15 timmar i veckan.[24]

[21] 8 kap. 12 § skollagen.
[22] 8 kap. 14 och 15 §§ skollagen.
[23] 8 kap. 12 a § skollagen.
[24] 8 kap. 16 § skollagen.

Fristående förskolor får också ta ut avgift för plats i förskola. Avgifterna får inte vara oskäligt höga. Även i fristående förskolor ska den allmänna förskolan från tre års ålder vara avgiftsfri.[25]

Kommunerna kan få statsbidrag om de tillämpar en viss högsta avgift (förordningen [2001:160] om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet). Systemet med maxtaxa innebär att i kommuner som ansluter sig till maxtaxan blir förskoleavgifterna enhetliga för såväl kommunala som fristående verksamheter.

4.2.8 Förskolans läroplan

Mål och riktlinjer för utbildningen i förskolan regleras i förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan (Lpfö18), som reviderades 2025. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 2025. Följande anges inledningsvis under rubriken Språk, kommunikation och skapande:

> Språk, lärande och identitetsutveckling hänger nära samman. Förskolan ska därför lägga stor vikt vid att stimulera barnens språkutveckling i svenska. Barnen ska erbjudas stimulerande läsmiljöer som skapar intresse och nyfikenhet för såväl skönlitteratur som sakprosa och andra texter. De ska få lyssna till högläsning och ges möjlighet till delaktighet genom att samtala om texter och bilder. Förskolan ska uppmuntra och ta tillvara barns nyfikenhet och intresse för att kommunicera på olika sätt. Barnen ska få utveckla ett nyanserat talspråk och ordförråd samt få möjlighet att leka med ord.
>
> Utbildningen ska ge barnen förutsättningar att kunna tänka, lära och kommunicera i olika sammanhang och för skilda syften. Därigenom läggs grunden till att barnen på sikt kan värdera information och tillägna sig de kunskaper som alla i samhället behöver. Förmåga att kommunicera, söka ny kunskap och samarbeta är nödvändigt i ett samhälle som präglas av ett stort informationsflöde och kontinuerlig förändring.
>
> Barn som tillhör de nationella minoriteterna, där urfolket samer ingår, ska även stödjas i sin språkutveckling i sitt nationella minoritetsspråk och främjas i sin utveckling av en kulturell identitet. Förskolan ska därigenom bidra till att skydda och främja de nationella minoriteternas språk och kulturer.
>
> För döva barn, barn med hörselnedsättning och barn som av andra skäl har behov av teckenspråk ska språkutvecklingen i det svenska teckenspråket främjas.

[25] 8 kap. 20 § skollagen.

> Barn med annat modersmål än svenska ska ges möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål.[26]

Den reviderade läroplanen ger förskollärarna ett tydligare ansvar för att undervisningen vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet samt för valet av arbetssätt och lärverktyg. Förskollärarna får också tydligare ansvar för att främja högläsning, språkutveckling och fysisk aktivitet.

Även rektorn får ett tydligare ansvar för att utbildningen vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, samt att utbildningen utgår från kunskap om vilka arbetssätt och lärverktyg som bäst gynnar barns utveckling.

4.2.9 Skolinspektionens och kommunernas tillsyn av förskolan

Kommunala förskolor och annan pedagogisk verksamhet står under tillsyn av Skolinspektionen. Fristående förskolor och enskild pedagogisk omsorg står under tillsyn av den kommun som godkänt verksamheten och där den bedrivs. Kommunernas tillsyn omfattar även att fortlöpande bedöma om enskilda huvudmän för förskolor uppfyller kraven i ägar- och ledningsprövningen.[27]

Skolinspektionen har tillsyn över hur kommunerna fullgör sitt tillsynsansvar över fristående förskolor och enskild pedagogisk omsorg. Skolinspektionens löpande tillsyn över förskolan ska i huvudsak utövas på huvudmannanivå.[28]

4.2.10 Diskrimineringsombudsmannens och Barn- och elevombudets tillsyn av förskolan

Förskolan ska arbeta aktivt med åtgärder mot diskriminering, trakasserier och kränkande behandling. Barn- och elevombudet (BEO) vid Skolinspektionen har tillsyn över arbetet mot kränkande behandling och Diskrimineringsombudsmannen (DO) har tillsyn över arbetet mot diskriminering.[29]

[26] Förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan Lpfö 18 reviderad 2025, s. 8.
[27] 26 kap. 4 § skollagen.
[28] 26 kap. 3–4 § skollagen, Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion 2 §.
[29] 26 kap. 4 § skollagen, Förordning med instruktion för Statens skolinspektion, Förordning (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen.

BEO bevakar barnens rättigheter, utreder uppgifter om kränkningar i förskolan och tillser att reglerna om kränkande behandling i skollagen efterlevs. BEO kan även kräva skadestånd för barn som varit utsatta för kränkningar eller mobbning i förskolan, samt företräda barnen i domstol.

DO har tillsyn över att diskrimineringslagen (DL) efterlevs. Det innebär bland annat tillsyn över att utbildningssamordnare, oavsett huvudman, vidtar åtgärder vid indikationer på diskriminering. DO tar även emot anmälningar om diskriminering av barn, bland annat i förskolan. DO utreder och kan vidta rättsliga åtgärder samt föra talan för den enskilde i domstol.

4.3 Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk samt språklagen

Lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk innehåller bland annat bestämmelser om nationella minoriteter, nationella minoritetsspråk, förvaltningsområden och rätten att använda minoritetsspråk hos förvaltningsmyndigheter.[30] De nationella minoriteterna är judar, romer, sverigefinnar, tornedalingar och urfolket samer i enlighet med Sveriges åtaganden enligt Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels eller minoritetsspråk.[31]

I språklagen (2009:600) anges att det allmänna ska främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i Sverige. Barns språkutveckling och kulturell användning av det egna minoritetsspråket ska främjas särskilt.[32]

Språklagen fastställer svenska språkets ställning som huvudspråk i Sverige och reglerar användningen av språk i offentlig verksamhet. Lagen omfattar även de nationella minoritetsspråken, det vill säga finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska samt det svenska teckenspråket. Syftet med lagen är att tydliggöra språkens status i samhället, värna om svenskan som ett gemensamt samhällsspråk och främja språklig mångfald. Den betonar också individens rätt till språk. Alla som bor i Sverige ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska, samt i förekommande fall minoritetsspråk, tecken-

[30] Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk 1 §.
[31] Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk 2 §.
[32] Språklagen och lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk 4 §§.

språk eller sitt modersmål. Det innebär bland annat att förskolan och förskoleklassen[33] ska medverka till att barn och elever med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål. Förskolan och förskoleklassen ska också medverka till att barn som tillhör en nationell minoritet ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda minoritetsspråket och att barn som är döva eller hörselskadade eller av andra skäl har behov av teckenspråk ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda det svenska teckenspråket.[34]

4.4 Sammanfattning

Förskolan regleras i huvudsak genom skollagen och skolförordningen. Av regleringen framgår bland annat att förskolan ska stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg. Utbildningen ska utgå från en helhetssyn på barnet och barnets behov och utformas så att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Förskolan ska även medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål.

Huvudmannen ska se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek, och att barnen i övrigt erbjuds en god miljö. Det pedagogiska arbetet ska ledas och samordnas av en rektor, och undervisningen ska bedrivas av legitimerade förskollärare eller legitimerade lärare med rätt att bedriva undervisning i förskolan.

Förskolan omfattas även av ytterligare reglering. För att säkerställa likabehandling och motverka diskriminering och kränkande behandling omfattas förskolan av diskrimineringslagen. Vidare finns språklagen, som betonar individens rätt till språk. Alla som bor i Sverige ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska. I förekommande fall har individen även rätt att lära sig och utveckla minoritetsspråk, teckenspråk eller ett annat modersmål.

[33] Riksdagen har efter förslag i propositionen *En tioårig grundskola* beslutat att grundskolan ska utökas och bli tioårig genom att förskoleklassen upphör som skolform och ersätts av en ny första årskurs i grundskolan (prop. 2024/25:143, bet. 2024/25:UbU17, rskr. 2024/25:289).
[34] 8 kap. 10 § och 9 kap. 10 § skollagen.

5 Förskolan i de nordiska länderna

I kapitlet beskrivs hur förskolan (Early Childhood Education and Care, ECEC) regleras och är organiserad i Danmark, Finland och Norge. Eftersom motsvarigheten till svensk förskola benämns olika i de nordiska länderna, har utredningen valt att använda respektive lands originalbegrepp för att skapa tydlighet.

Kapitlet bygger på officiella dokument, statistik och studier samt muntlig och skriftlig information från respektive land.

5.1 Danmark

Danmark har en befolkning på cirka 6 000 000 invånare.[1] Det finns inte någon dansk språklag och konstitutionen anger inte heller uttryckligen att danska är Danmarks officiella språk. Men danska erkänns som ett officiellt EU-språk och fungerar i praktiken som officiellt språk.[2]

År 2021, deltog över 95 procent av alla landets 3–5 åringar i dagtilbud (motsvarigheten till svensk förskola) eller i dagpleje (motsvarighet till pedagogisk omsorg).[3] Dagtilbud är ett samlingsbegrepp för verksamheter för barn från 0–6 år och kan erbjudas på flera olika sätt. På samma sätt som i svensk förskola finns olika typer av dagtilbud med olika enheter. Dessa separata enheter kallas vuggestuer för de yngsta barnen, 0–3 år, och børnehaver för de äldre, 3–6 år. Det finns även integrerede institutioner, som är en kombination av vuggestuer och børnehaver i samma enhet.

[1] Statistics Denmark, *Befolkningstal 2025*.
[2] Jarvad, P. (2001), *Det danske sprogs status i 1990'erne med særligt henblik på domænetab*, Dansk Sprognævn.
[3] European Commission (2025), *Eurydice Report. Key data on early childhood education and care in Europe 2025*, European Education and Culture Executive Agency.

Systemet omfattar både kommunala verksamheter och alternativa former som privata och selvejende dagtilbud (icke-vinstdrivande). Totalt är omkring 15 procent av dagtilbuden privata och 12 procent selvejende.[4] Den största delen av verksamheten är offentligt finansierad.[5] Nästan alla kommuner infört en maxtaxa, vilken innebär att kommunen står för över 75 procent av kostnaden för en plats.[6]

Danmark har en barnomsorgsgaranti. Det innebär att kommunen ska tillhandahålla en plats i en dagtilbud till alla barn som är över 26 veckor gamla och fram till dess att barnet börjar skolan,[7] vilket är året då barnet fyller 6[8].

5.1.1 Reglering av dagtilbud i Danmark

Barn- och utbildningsministeriet ansvarar för att fastställa den övergripande lagstiftningen, medan kommunerna har det lokala ansvaret för att organisera och utöva tillsyn över dagtilbuden. I den förstärkta pedagogiska läroplanen beskrivs hur den pedagogiska lärmiljön ska stödja barnen och ge dem erfarenheter som hjälper dem att utveckla bland annat språk och kommunikationsförmåga, så att de både kan uttrycka sig och förstå sin omvärld.[9]

Barngruppsstorlekar, personaltäthet, barngruppernas sammansättning

Det finns ingen nationell lagstiftning om maximala barngruppsstorlekar i dagtilbuden. År 2021 beslutades dock en lag med normer för personaltäthet som skulle vara implementerad senast 2024. Enligt lagen ska det finnas minst en pedagog per tre barn som är under tre år och en pedagog per sex barn som är över tre år.[10]

[4] Det nationale Forsknings- og analyscenter velfærd. *Dagtilbud*.
[5] Ibid.
[6] Butrsu 2000 Analyser Journalistik, *Notat om forældrebetalning 2024*.
[7] 2 kap. 3 § Dagtilbudsbekendtgørelsen.
[8] Den obligatoriska grundläggande utbildningen börjar då barnet fyllt 6 år.
[9] Børne- og Undervisningsministeriet (2018), *Den styrkede pædagogiske læreplan – rammer og indhold*, København: Børne- og Undervisningsministeriet.
[10] Dagtilbudsloven 3 kap. 19 a §.

I dagtilbudsloven anges dessutom att kommunen ska se till att högst 30 procent av barnen på ett dagtilbud ska komma från utsatta bostadsområden.[11]

Krav på personalens språkkunskaper

Danmark har inga formella krav på personalens språkkunskaper i danska. Enligt vad som framkommit i utredningens samtal med Köpenhamns kommun och andra aktörer i Danmark anses det underförstått att personal som arbetar i dagtilbud ska behärska danska.

Språkbedömning av treåringar och språkstimulering

Inskrivna treåringar

Om det finns språkliga, beteendemässiga eller andra omständigheter som ger anledning att misstänka att ett barn som är inskrivet i dagtilbud behöver språkstimulans ska barnet från tre års ålder genomgå en språkbedömning.[12] Enligt lagen ska bedömningen alltså endast göras om det finns oro för barnets utveckling.[13] Baserat på resultatet av bedömningen ska kommunen sedan vidta åtgärder för språkstimulering inom dagtilbudet. Insatsernas omfattning ska anpassas efter det enskilda barnets behov.[14]

Lagen om språkbedömning och språkstimulering trädde i kraft i en första version redan 2007. Tidigare var lagstiftningen bredare och angav att alla barn skulle genomgå en språkbedömning.[15]

Ej inskrivna treåringar

Kommunen ansvarar också för att språkbedöma de treåringar som inte är inskrivna i dagtilbud. Vissa undantag finns. Kommunen fattar till exempel individuella beslut om språkbedömning för barn till utländska medborgare som tillfälligt vistas i landet på grund av arbete

[11] Dagtilbudsloven 4 kap. 26 a §.
[12] Lagstiftningen om språkbedömning och språkstimulering av tvåspråkiga barn i förskolan finns i Dagtilbudsloven 2 kap. 11 §.
[13] Inkommen uppgift från Köpenhamns kommun 2025-03-20.
[14] Dagtilbudsloven 2 kap. 11 § Stk. 7.
[15] Inkommen uppgift från Köpenhamns kommun 2025-03-20.

eller enligt EU-rätten. Även barn som tillhör den tyska minoriteten kan undantas från språkbedömningen.[16]

Lagen skiljer mellan danskspråkiga och tvåspråkiga barn. Om ett danskspråkigt barn behöver språkstimulering ska föräldrarna ges vägledning i hur de kan främja barnets språkutveckling. För tvåspråkiga barn med liknande behov ska föräldrarna erbjudas en språkstimuleringsplats som omfattar 30 timmar per vecka. Platsen är frivillig, men om erbjudandet inte accepteras kan det påverka rätten till barnbidrag.[17]

Undervisningsministeriets och därmed den lagstadgade definitionen av att vara ett tvåspråkigt barn lyder:

> Med tvåspråkiga barn avses barn som har ett annat modersmål än danska och som först genom kontakt med det omgivande samhället, eventuellt genom skolundervisning, lär sig danska.[18]

Språkbedömning och språkstimulering ska utföras av personer som har särskilda kvalifikationer för att utföra uppgiften. Kommunen ansvarar för att se till att barnets föräldrar är delaktiga i samband med språkbedömning och språkstimulering och att föräldrarna får handledning för att själva kunna stödja barnets språkliga utveckling.[19]

Föräldrar som själva önskar ansvara för barnets språkstimulans ska skriftligen informera kommunen innan insatserna påbörjas. Därefter är det kommunens ansvar att utöva tillsyn över den språkstimulans som föräldrarna tillhandahåller.[20]

Obligatorisk utbildning för 1–2-åringar i utsatta bostadsområden

Sedan 1 juli 2019 har Danmark ett obligatoriskt utbildningsprogram om 25 timmar i veckan för barn i åldern 1–2 år som bor i utsatta bostadsområden. Det innebär att programmet blir obligatoriskt för:

- barn som bor i ett utsatt bostadsområde och inte redan är inskrivna i dagtilbud när de fyller ett år,

[16] Dagtilbudsloven 2 kap. 11 § Stk. 2–3.
[17] Dagtilbudsloven 2 kap. 12 § Stk. 2. Även inkommen uppgift från Köpenhamns kommun 2025-03-20.
[18] Servicestyrelsen. *Tosprogede børn i dagtilbud*, 2025.
[19] Dagtilbudsloven 2 kap. 11 § Stk. 9–10.
[20] Dagtilbudsloven 2 kap. 12 § Stk. 4–5.

- barn som bor i ett sårbart bostadsområde (jämför förteckningen över utsatta bostadsområden) som vid en ålder av mellan ett och två år skrivits ut från ett dagtilbud och inte tas emot på ett annat dagtilbud,
- barn mellan ett och två år som flyttar till ett utsatt bostadsområde och som inte redan är inskrivna i ett dagtilbud.[21]

Läroplikten för dessa barn ska fullgöras i dagtilbud som kommunen bedömer är lämpliga för att främja barnets språkliga, sociala, personliga och kognitiva utveckling samt bidra till dess demokratiska bildning. Kommunen ska informera föräldrar i utsatta bostadsområden om att deras barn, om det inte är inskrivet i dagtilbud, kommer att erbjudas plats i ett obligatoriskt utbildningsprogram om 25 timmar per vecka. Alternativt ska föräldrarna uppmanas att genomföra en språkstärkande insats för barnet när det fyller ett år.[22]

Barn som blir inskrivna i obligatorisk utbildning ska integreras i den gemenskap som finns i dagtilbudet. Kommunen ansvarar för att besluta hur de 25 timmarna ska fördelas över veckan, men timmarna ska fördelas jämnt och i möjligaste mån läggas på tider då barnen aktivt kan delta i gemensamma lekar och aktiviteter. Kommunen är skyldig att säkerställa att barn som omfattas av obligatoriskt dagtilbud får språkstärkande insatser i ett tidigt skede efter inskrivningen. Dessutom ska kommunen se till att båda föräldrarna deltar i kurser som ger vägledning om hur de kan stödja barnets danska språkutveckling samt främja barnets förmåga att lära sig och ta del av danska traditioner, normer och värderingar.[23]

Barn som har skrivits in i ett obligatoriskt utbildningsprogram, har undervisningsplikt till och med att kommunen genomför den lagstadgade språkbedömningen vid antingen två eller tre års ålder (se ovan avsnitt om vad som gäller för treåringar). Ett barn kan undantas från undervisningsplikten, till exempel om det flyttar från ett utsatt bostadsområde.[24]

Rektorn för varje dagtilbud ansvarar för att registrera närvaro för de barn som är inskrivna i ett obligatoriskt utbildningsprogram. Kommunen ska besluta om sanktioner i form av indraget barnbidrag om

[21] Dagtilbudsloven 5 a kap. 44 a §.
[22] Dagtilbudsloven 5 a kap. 44 a § Stk. 2–3.
[23] Dagtilbudsloven 5 a kap. 44 b § Stk. 2–4.
[24] Dagtilbudsloven 5 a kap. 44 c § Stk. 2.

föräldrarna inte fullgör sina skyldigheter, förutsatt att underlåtenheten inte beror på ursäktliga skäl.[25]

Föräldrar som inte vill att deras barn deltar i det obligatoriska utbildningsprogrammet kan själva ansvara för insatsen. Kommunen ska då utöva tillsyn över insatsen.[26]

5.1.2 Dagtilbud i praktiken i Danmark

Personaltäthet, kompetens och kvalitet

Reglerna om personaltäthet som infördes 2021 har haft viss effekt. Enligt dessa ska personaltätheten vara i genomsnitt en pedagog på tre barn i grupper med barn under tre år och en pedagog på sex barn i grupper med barn över tre år. År 2023 var det genomsnittliga antalet barn per pedagog i småbarnsgrupper 2,9, medan genomsnittet i grupper med barn tre år och äldre var 5,9 barn per pedagog.[27] År 2021 hade 57 procent av personalen förskollärarutbildning. De övriga var främst barnskötare.

Under senare år har dock andelen förskollärare minskat, främst på grund att en större andel personal utan sådan utbildning anställts för att nå upp till miniminormerna.[28] Vid utredningens samråd med Köpenhamns kommun framkom att det pågår en diskussion om att normerna för personal inte enbart ska uppnås numerärt, utan att man också måste säkerställa att personalen har relevant utbildning. Kommunen framhåller att det är en utmaning att rekrytera och bibehålla utbildade förskollärare, inte enbart i glesbygdsområden, utan även i större kommuner som Köpenhamn.[29] Forskning har också visat att kvaliteten i den pedagogiska lärmiljön kan variera och att de yngsta barnen inte alltid erbjuds stimulerande aktiviteter.[30] I samrådet med Köpenhamns kommun bekräftades också bilden av att kvaliteten inom kommunens dagtilbud varierar avsevärt.[31]

Vid samråd med Köpenhamns kommun och andra relevanta aktörer framkom också att det är underförstått att personalen i dagtilbud ska behärska danska. I praktiken är också andelen av personalen som

[25] Dagtilbudsloven 5 a kap. 44 e–f §§ Stk. 2.
[26] Dagtilbudsloven 5 a kap. 44 f § Stk. 2–3.
[27] Danmarks statistik, *Børnepasning* , 2025.
[28] BUPL, *Rystende nya tal: Kun 12 flere pædagoger til børnene*, 2025.
[29] Uppgift från Köpenhamns kommun 2025-03-07.
[30] Det nationale forsknings- og analyscenter for velærd, *Dagtilbud, 2025*.
[31] Uppgift från Köpenhamns kommun 2025-03-07.

fötts utomlands relativt låg. Men i de fall utlandsfödda rekryteras, exempelvis som tvåspråkiga resursmedhjälpare, säkerställer kommunerna att de har tillräckliga kunskaper i danska för att kunna stödja barnens språkutveckling.

Praktiskt arbete med språkstöd

Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) har i ett inspirationsmaterial om språkbedömning och språkstimulering beskrivit hur arbetet med insatser för nyanlända och tvåspråkiga barn ser ut i sex kommuner i Danmark. I materialet lyfts ett välfungerande och nära samarbete mellan kommunerna och dagtilbuden fram som en central förutsättning. Två olika sätt att genomföra språkstimulerande insatser beskrivs. Antingen anpassar flerspråkskonsulenter en specifik insats för de tvåspråkiga barnen i dagtilbudet, eller så anpassas den gemensamma språkliga miljön efter hela barngruppen.

I flera kommuner finns en praxis där kommunens flerspråkskonsulenter stödjer dagtilbudens språkarbete. Till exempel har Helsingörs kommun en språkstödsgrupp med språkstödspedagoger. En pedagog är fast knuten till ett dagtilbud som har många tvåspråkiga barn. Pedagogen besöker de dagtilbud som hen ansvarar för flera gånger i veckan och håller i särskilda aktiviteter med de barn som behöver språkstimulering.[32]

Alla kommuner som undersökts framhåller att relationen med föräldrarna är viktig. I en kommun bjuds föräldrarna in till dagtilbud där de får information om betydelsen av språkstimulerande insatser och vägledning i hur de kan integrera språkstimulerande aktiviteter i den dagliga leken i hemmet. Dessa möten fungerar också som en trygg plats, där föräldrar till tvåspråkiga barn kan utbyta erfarenheter med varandra.[33]

I Köpenhamns kommun är drygt 32 000 barn inskrivna i dagtilbud. Av dessa deltar 247 barn i åldern 3–5 år i indirekt obligatoriskt dagtilbud, som omfattande 30 timmar per vecka. I nuläget klassificeras inga områden inom kommunen som utsatta, vilket innebär att regeln om obligatorisk språkstimulering för barn i åldern 1–2 år inte tillämpas.

[32] Danmarks Evalueringsinstitut (2024), *Inspirationsmateriale til kommunale forvaltninger. Sprogvurdering og sprogstimulering i dagtilbud*.
[33] Ibid.

Med ”indirekt obligatoriskt” menas att det inte finns någon skyldighet för föräldrarna att skriva in barnet i dagtilbud, men om det inte görs går familjen miste om barnbidraget. Kommunen framhåller att det finns utmaningar med det indirekta[34] obligatoriska deltagandet, eftersom dessa barn i vissa fall placeras i dagtilbud med lägre kvalitet på grund av att dagtilbud med hög kvalitet är fullbelagda och har kö.

Både Köpenhamns kommun och forskare i Danmark som utredningen har varit i kontakt med understryker att det i dagsaknas evidens vad gäller effekterna av dagtilbud som indirekt är obligatoriskt. När det gäller effekterna av obligatorisk dagtilbud för 1–2-åringar i utsatta områden pågår däremot forskning, och resultatet förväntas publiceras under 2026.

5.2 Finland

Finland har cirka 5 600 000 invånare.[35] Finlands officiella språk, det vill säga nationalspråk, är finska och svenska. Samerna såsom urfolk samt romer och andra grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.[36] Vid slutet av 2023 hade 10 procent av befolkningen ett annat förstaspråk än finska, svenska eller samiska.[37]

Barn innan skolåldern har rätt till småbarnspedagogik. Småbarnspedagogik kan ordnas vid daghem[38], i familjedagvård[39] eller som öppen småbarnspedagogisk verksamhet såsom klubb- och lekparksverksamhet.[40] Barn har rätt till småbarnspedagogik oavsett föräldrars sysselsättning.[41]

Under 2010- och 2020-talen har småbarnspedagogiken i Finland genomgått en omfattande förnyelse, och formellt blivit en integrerad del av utbildningssystemet.[42] År 2024 deltog cirka 234 200 barn i åldern 1–6 år i småbarnspedagogik, vilket motsvarade cirka 80,5 pro-

[34] Uppgift från Köpenhamns kommun 2025-03-20.
[35] Statistics Finland, Population structure, https://stat.fi/en/statistics/vaerak (hämtad 2025-01-21).
[36] 2 kap. 17 § Finlands grundlag (1999/731), Finlands grundlag 731/1999 – Uppdaterad lagstiftning – FINLEX®.
[37] Ibid.
[38] Kan likställas med förskola i Sverige.
[39] Kan likställas med pedagogisk omsorg i Sverige.
[40] Lag om småbarnspedagogik (540/2018).
[41] Utbildningsstyrelsen, *Småbarnspedagogik*, 2025.
[42] Nationella Centret för Utbildningsutvärdering (2024), *En högklassig småbarnspedagogik kräver hållbara politiska beslut, 2024*.

cent av alla barn i åldersgruppen.[43] Anordnarna av småbarnspedagogik är till största delen kommunala aktörer (84 procent).[44]

5.2.1 Reglering av småbarnspedagogiken i Finland

Småbarnspedagogiken i Finland regleras av lagen om småbarnspedagogik[45] samt de nationella grunderna för planen för småbarnspedagogik (2022)[46].

Kommunens ansvar regleras i lagen om småbarnspedagogik. Kommunen är skyldig att tillhandahålla småbarnspedagogik i den omfattning och form som det lokala behovet förutsätter. Verksamheten ska erbjudas från och med den månad barnet fyller nio månader fram till dess att läroplikten inträder. Kommunen ska även säkerställa att småbarnspedagogiken kan erbjudas på barnets modersmål, det vill säga på finska, svenska eller i vissa fall samiska.[47]

Kommunen är skyldig att ordna småbarnspedagogik, men deltagandet är frivilligt fram till dess att den obligatoriska förskoleundervisningen påbörjas, i regel det år barnet fyller sex år. Läroplikten börjar normalt det år barnet fyller sju år, och året innan läroplikten börjar ska barnen delta i ettårig förskoleundervisning eller annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås.

Enligt lagen om småbarnspedagogik utgör småbarnspedagogiken en systematisk och målinriktad helhet bestående av fostran, undervisning och vård, där det pedagogiska uppdraget särskilt betonas. Småbarnspedagogikens syfte är att stödja barnets utveckling och lärande, främja livslångt lärande samt bidra till utbildningsmässig jämlikhet utifrån inkluderande principer. Ett centralt mål är att säkerställa att alla barn ges likvärdiga möjligheter att delta i småbarnspedagogisk verksamhet.[48]

[43] Utbildningsförvaltningens statistiktjänst, *Småbarnspedagogik nyckeltal*.
[44] Utbildningsstyrelsen, *Grunderna för planen för småbarnspedagogik i ett nötskal*, 2022.
[45] Lag om småbarnspedagogik (540/2018).
[46] Utbildningsstyrelsen, *Grunderna för planen för småbarnspedagogik 2022*, Föreskrift OPH – 700-2022.
[47] Lag om småbarnspedagogik 2 kap. 8 och 12 §§.
[48] Lag om småbarnspedagogik 1 kap. 2–3 §.

Reglering av lärartäthet, personalsammansättning och barngruppsstorlek

Lagen om småbarnspedagogik föreskriver att barngrupper ska organiseras och lokaler planeras och användas på ett sådant sätt att verksamhetens syften kan uppfyllas. För att detta ska vara möjligt krävs att barngruppernas storlek och personalresurser anpassas till barnens antal, ålder och närvarotid. Det ska finnas ett tillräckligt antal anställda med sådan yrkesbehörighet som krävs enligt lagen, det vill säga lärare inom småbarnspedagogik, socionomer inom småbarnspedagogik eller barnskötare som är utbildade inom småbarnspedagogik.[49]

I det finska regelverket finns ingen bestämmelse om ett högsta antal barn per barngrupp, däremot om förhållandet mellan antal barn, tid som barnet vistas på daghemmet och antal personal med yrkesmässig behörighet (se ovan angivna kategorier för yrkesmässig behörighet.[50] Enligt statsrådets förordning om småbarnspedagogik ska det i grupper med

- barn under tre år finnas minst en personal med yrkesmässig behörighet per fyra barn
- barn över tre år som vistas i daghemmet mer än fem timmar per dag finnas minst en personal med yrkesmässig behörighet per sju barn
- barn över tre år som vistas i daghemmet högst fem timmar per dag finnas minst en personal med yrkesmässig behörighet per 13 barn.

Det är möjligt att ha fler personal än vad minimikraven anger.[51]

Om ett daghem har ett eller flera barn med funktionsnedsättning eller barn i behov av särskilt stöd ska detta beaktas både vid planeringen av barngruppens storlek och vid dimensioneringen av personal. Detta gäller särskilt om det inte finns en utsedd assistent för barnet eller barnen i fråga. Assistenter ingår dock inte i beräkningen av personaldimensionering som beskrivits ovan.[52]

Sedan 2018 finns även lagstadgade krav på personalsammansättning. Enligt 7 kap. 35 § i lagen om småbarnspedagogik ska från och med år 2030 minst två tredjedelar av personalen i fostrande, undervisande och vårdande uppgifter ha behörighet som lärare eller socionom inom

[49] Lag om småbarnspedagogik 7 kap. 34–35 §§.
[50] Lag om småbarnspedagogik 7 kap. 35 §.
[51] Statsrådets förordning om småbarnspedagogik 1 §.
[52] Lag om småbarnspedagogik 7 kap. 35 §.

småbarnspedagogik. Av dessa ska minst hälften vara behöriga som lärare inom småbarnspedagogik. Övrig personal ska minst uppfylla behörighetskraven för barnskötare inom småbarnspedagogik.[53]

För daghemsföreståndare (motsvarande rektorer i Sverige) gäller att de ska ha behörighet som lärare- eller socionom inom småbarnspedagogik samt ledarskapsutbildning. Från och med 2030 ställs ytterligare krav, exempelvis ska en daghemsföreståndare ha minst magisterexamen i pedagogik samt dokumenterad tillräcklig ledarskapsförmåga.[54]

Krav på personalens språkkunskaper

Finland har två nationalspråk, finska och svenska. Daghem erbjuds på finska eller svenska och i vissa fall som tvåspråkiga enheter. Behörigheten som lärare inom småbarnspedagogik är språkspecifik och förutsätter att examen har avlagts på antingen finska eller svenska. Lärare inom småbarnspedagogik med examen på respektive språk ska behärska språket flytande.[55]

För övrig personal inom småbarnspedagogiken, såsom barnskötare, finns inga formella särskilda språkkrav eller krav på språktest. Kommunen i egenskap av huvudman ska dock säkerställa att personalen har tillräckliga språkkunskaper för att kunna utföra sina arbetsuppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

Insatser för barn med utländsk bakgrund

Inom småbarnspedagogiken betraktas kulturell mångfald som en resurs. Den ökade invandringen har gjort att man uppmärksammat behovet av bättre anpassning till barn med invandrarbakgrund, och verksamheten har utvecklats i riktning mot ökad inkludering och jämlikhet. Lagen om småbarnspedagogik innehåller flera bestämmelser som understryker vikten av att säkerställa likvärdiga möjligheter för alla barn oavsett bakgrund. I synnerhet betonas språkets roll, där stöd för flerspråkighet lyfts fram som en del av det pedagogiska uppdraget. Småbarnspedagogiken ska enligt lag stödja barnets integrering i det

[53] Lag om småbarnspedagogik 7 kap. 37 §.
[54] Enligt uppgift från Finnish National Agency for Education 2025-06-19. Lag om småbarnspedagogik 7 kap. 31 §.
[55] Förordning om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet (986/1998) 3 kap. 9 §.

finländska samhället, samtidigt som barnet ges möjlighet att bekanta sig med den finländska kulturen.

Lagen anger också att vårdnadshavare ska informeras om småbarnspedagogikens mål, innehåll och arbetssätt. Personalen ska föra dialog med vårdnadshavarna om barnets språkliga och kulturella identitet, inklusive familjens språkmiljö, språkval samt utvecklingen och betydelsen av barnets modersmål som i vissa fall kan vara flera.[56]

Barn som har fyllt sex år ska delta i ett års förskoleundervisning[57] eller annan verksamhet som syftar till att uppnå målen för förskoleundervisningen. Denna skyldighet gäller även barn med invandrarbakgrund, oavsett om de nyligen har anlänt eller är födda i Finland. Barn och elever med ett annat modersmål än svenska eller finska erbjuds förberedande undervisning. Syftet är att stärka barnets eller elevens kunskaper i svenska eller finska samt ge de grundläggande färdigheter som krävs för att kunna delta i förskoleundervisning och därefter i den grundläggande utbildningen.[58]

Försöksverksamhet med förskoleundervisning från fem års ålder

Finland har inlett en försöksverksamhet med tvåårig förskoleundervisning. Försöket har, bedrivits under 2021–2024 i 148 utvalda kommuner, och innebär en frivillig förskoleundervisning från och med fem års ålder. Cirka 35 000 barn har deltagit.[59] En halvtidsutvärdering har genomförts. Den indikerar att försöksgrupperna hade en högre andel behöriga lärare jämfört med kontrollgrupperna, men också att det fanns betydande utmaningar i förberedelsearbete och rekrytering av personal. Enligt uppgift till utredningen pågår en slutlig utvärdering av försöket och det finns ännu inget beslut om obligatorisk förskoleundervisning från fem års ålder. Regeringens och riksdagens ställningstagande väntas när utvärderingsrapporten är klar och remissprocessen är avslutad.[60]

[56] Utbildningsstyrelsen, *Barn med invandrarbakgrund i småbarnspedagogiken*, 2025.
[57] Denna motsvarar förskoleklass i Sverige.
[58] 7 kap. 26 § (628/1998) Lag om grundläggande utbildning.
[59] Enligt uppgift från Finnish National Agency for Education 2025-06-19.
[60] Ibid.

5.2.2 Småbarnspedagogik i praktiken i Finland

Inskrivningsgraden är hög, men minskande barnkullar är en utmaning

Inskrivningsgraden i småbarnspedagogiken är generellt sett hög, men även i Finland minskar barnkullarna. Det ställer nya krav på kommunernas planering och finansiering, särskilt i mindre kommuner med små ekonomiska resurser. Rekryteringssvårigheter gör att enheterna inom småbarnspedagogiken ofta har knappa marginaler för exempelvis vikarier.[61]

Inskrivningsgraden i småbarnspedagogiken är generellt sett hög. Barngruppsstorlekarna ligger ofta på eller under de nivåer som fastställs i regelverket.[62]

Kvaliteten är i allmänhet god, men trots satsningar är personalbrist en utmaning

Utvärderingar visar att kvaliteten i verksamheten i allmänhet är god. Barngruppsstorlekarna ligger ofta på eller under de nivåerna som fastställs i regelverket.[63] Men bristen på behörig personal och variationer i resurser mellan kommuner är tydliga utmaningar. De striktare kraven på personaldimensionering har ökat efterfrågan på legitimerade yrkesutbildade inom småbarnspedagogiken. För att möta personalbristen har regeringen under 2024–2026 satsat 16,2 miljoner euro på att utöka antalet utbildningsplatser för lärare inom småbarnspedagogiken, inklusive svenskspråkig utbildning. Satsningen är en del av strategin för att säkerställa långsiktig bemanning.[64] Men trots satsningen är det fortfarande en utmaning att rekrytera behörig personal, särskilt när det gäller lärare inom småbarnspedagogik. För mindre kommuner är de ekonomiska förutsättningarna en kritisk faktor för att uppfylla kraven på personalsammansättning fram till 2030.[65]

[61] Enligt uppgift från Finnish National Agency for Education 2025-06-19.
[62] Ibid.
[63] Enligt uppgift från Finnish National Agency for Education 2025-06-19.
[64] Ibid.
[65] Ibid.

5.3 Norge

Norge har en befolkning på cirka 5 600 000 invånare.[66] Både norska och samiska är officiella språk, medan svenska, romani och romanés betraktas som nationella minoritetsspråk.

I Norge har barn som är mellan ett och fem år rätt till barnehage, motsvarigheten till förskola i Sverige.[67] Barnehage är frivillig och kommunerna ansvarar för verksamheten. Barnehage kan dock drivas även i privat regi.

Kostnaden för barnehage varierar, men det finns ett maxbelopp för vad föräldrar ska betala för en heltidsplats. Inget hushåll betalar mer än sex procent av sin inkomst. Dessutom har barn i låginkomsthushåll från två års ålder laglig rätt till 20 timmars avgiftsfri tid i barnehage per vecka.[68]

Majoriteten av alla barn i Norge är inskrivna i barnehage. År 2023 var det över 97 procent av alla 3–5 åringar. Ungefär en procent av alla barn var i stället inskrivna på familjebarnehager (liknande pedagogisk omsorg). Skolplikten börjar när barnet fyller sex år.[69]

5.3.1 Reglering av barnehage i Norge

Barnehagen regleras främst genom barnehageloven med tillhörande föreskrifter. Lagen styr verksamhetens organisering, ansvarsfördelning och pedagogiska innehåll samt fastställer ansvarsområden för stat, fylke och kommun.[70]

Den nationella ramplanen (läroplanen) är en mer detaljerad föreskrift som styr hur personalen i barnehagen ska arbeta med barnens lärande, sociala utveckling och språkutveckling.[71]

[66] Statistisk sentralbyrå, *Befolkning*, 2025.
[67] Lov om barnehager (Barnehageloven), LOV-2005-06-17-64, IV kap. 16 §.
[68] Utdanningsdirektoratet. *Foreldrebetaling for barnehageplass og moderasjonsordninger*.
[69] European Commission (2025), *Eurydice Report. Key data on early childhood education and care in Europe 2025*, European Education and Culture Executive Agency.
[70] Lov om barnehager (Barnehageloven), LOV-2005-06-17-64, § 1.
[71] Utdanningsdirektoratet (2017), Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

Reglering av personaltäthet och kompetens

I Norge regleras personaltätheten, men inte barngruppernas storlek. Sedan 2018 finns nationella normer för grundbemanning i barnehageloven. Bemanningen i barnehagen ska vara tillräcklig för att verksamheten ska bedrivas med god kvalitet. Det ska finnas minst en personal per tre barn som är under tre år och en personal per sex barn för barn över tre år.[72] Kommunen kan dock beviljas dispens från kravet under högst ett år åt gången om det finns särskilda skäl.[73]

I föreskrifterna anges också att barnehagen ska ha minst en pedagogisk ledare (förskollärare) per sju barn under tre år och en pedagogisk ledare per 14 barn över tre år. Ett ytterligare barn utlöser krav på ytterligare en förskollärare. Barn räknas som över tre år från och med augusti det år de fyller tre.[74]

Lagen innehåller även kompetenskrav för personalen. Barnehagen ska ha en daglig ledare med utbildning som förskollärare eller annan högskoleutbildning. Den dagliga ledaren ansvarar bland annat för undervisningen.[75,76]

Krav på personalens språkkunskaper

Det finns fastställda språkkrav för personalen i barnehage. För att bli anställd måste den som har ett annat förstaspråk än norska eller samiska ha genomfört ett norsktest och uppnått nivå A2 på delprovet i skriftlig framställning samt nivå B1 på delproven i läsförståelse, hörförståelse och muntlig kommunikation. Nivåerna A2 och B1 ska motsvara nivåerna i den gemensamma europeiska referensramen för språk. Om det är pedagogiskt försvarbart kan barnehagens huvudman dock även anställa personer som inte uppfyller kravet.[77]

[72] Lov om barnehager (Barnehageloven), LOV-2005-06-17-64, VI kap. 26 §.
[73] Ibid.
[74] Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager, FOR-2017-06-22-1049, 1 §.
[75] Lov om barnehager (Barnehageloven), LOV-2005-06-17-64, VI kap. 24 §.
[76] År 2023 presenterade Norges regering strategin ”Barnehagen for en ny tid”, med tydliga uppsatta mål: 60 procent av personalen i förskolor ska vara barnehagelærere (förskollärare) år 2030 och minst 25 procent ska vara fagarbeidere, det vill säga utbildade barne- og ungdomsarbeidere.
[77] Lov om barnehager (Barnehageloven), LOV-2005-06-17-64, VI kap. 27 § och 28 §.

Insatser för minoritetsspråkiga barn

Norge har infört riktade stödåtgärder för minoritetsspråkiga barn Bland annat finns statliga bidrag till kommunerna för att stärka språkutvecklingen hos minoritetsspråkliga barn i barnehage.[78] Dessutom har barn i låginkomsthushåll från två års ålder laglig rätt till 20 timmars avgiftsfri tid i barnehage per vecka.[79] Detta syftar särskilt till att inkludera fler barn med invandrarbakgrund i barnehage och tidigt exponera dem för det norska språket.

5.3.2 Barnehage i praktiken i Norge

År 2015 identifierade OECD omfattande kvalitetsbrister inom den norska barnehagen, vilket resulterade i flera statliga åtgärder.[80] OECD-rapporten lyfte bland annat bristande strukturella förutsättningar, otillräcklig uppföljning av processkvalitet, brist på oberoende inspektion, bristande uppföljning samt otillräckliga tillsynsmetoder.[81]

En av åtgärderna som vidtogs med anledning av rapporten var att stärka forskningen för att skapa en vetenskaplig grund att säkerställa en barnehage av hög kvalitet och därmed garantera varje barns rätt till en god utbildning.[82] Forskare har bland annat sammanställt de politiska initiativ som tagits, den forskning som bedrivits och resultat av olika åtgärder som syftat till att förbättra kvaliteten. Sammanställningen visar dock att den observerade kvaliteten i barnehagen efter 2015 fortfarande ligger på en medelgod till låg nivå.[83]

Det har ändå skett en betydande förbättring av personaltätheten efter att bemanningsnormen infördes. I slutet av 2021 uppfyllde 99 procent av alla barnehagare bemanningsnormen. Personaltätheten

[78] Kunskapsdepartementet, *Tillskudd til tiltak for bredre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder, kap. 231 post 63*.
[79] Utdanningsdirektoratet, *Foreldrebetaling for barnehageplass og moderasjonsordninger*.
[80] OECD. (2015), *Starting strong IV: Monitoring quality in early childhood education and care.* OECD Publishing.
[81] Størksen, I. et al (2024), Quality in Norwegian Early Childhood Education and Care: Progress, Persistent Challenges, and Recommendations for the Future. *Early childhood Education Journal*.
[82] Furenes, M. J. et al. (2023), *Norwegian Research on ECEC Quality from 2010 to 2021—A Systematic Scoping Review*. Knowledge Center for Education, University of Stavanger. Størksen, I. et al (2024). Quality in Norwegian Early Childhood Education and Care: Progress, Persistent Challenges, and Recommendations for the Future. *Early childhood Education Journal*.
[83] Størksen, I. et al (2024), Quality in Norwegian Early Childhood Education and Care: Progress, Persistent Challenges, and Recommendations for the Future. *Early childhood Education Journal*.

hade då ökat från i genomsnitt sex 5,7 barn per pedagog. I praktiken påverkar bemanningsnormen även barngruppernas storlek i barnehagen även om denna inte uttryckligen är reglerad. Oftast finns nio barn under tre år per tre personal i en grupp, eller 18 barn över tre år med tre personal. En betydande ökning av antalet förskollärare har också skett, där sju av tio barnehager uppfyllde kravet på antal förskollärare 2021. I snitt fanns 13 barn per förskollärare. Andelen förskollärare var i genomsnitt 43 procent.[84]

I en undersökning från 2024 som gjordes, på uppdrag av Utdanningsdirektoratet, uppgav över 58 procent av de tillfrågade rektorerna att de i stor utsträckning får kvalificerade sökanden till tjänster som förskollärare.[85] Dock finns fortfarande utmaningar med kompetensförsörjning av förskollärare och många barnehage har dispens för att anställa obehörig personal under ett år.[86] Med sjunkande barnkullar utreder Norge även hur överkapacitet ska hanteras på ett planerat sätt.[87]

5.4 Sammanfattning

Förskolorna i de nordiska länderna har stora likheter, både vad gäller reglering och praktiska utmaningar. Alla förskolorna är skattefinansierade med högt deltagande och höga ambitioner om likvärdig kvalitet, samtidigt som det finns flera gemensamma utmaningar. I alla fyra länderna påverkar minskande barnkullar planering och ekonomi, särskilt i mindre kommuner. Även utmaningen med att rekrytera och behålla behörig personal är gemensamt.

Samtidigt finns variationer i hur detaljerad och bindande reglering det finns av personaltäthet, formella kvalifikationskrav och barngruppsstorlekar. Personaltätheten, är till skillnad från i Sverige, reglerad i alla tre länderna. Men reglernas utformning varierar (se tabell nedan). I Danmark och Norge ställs krav på minst en personal per tre barn under tre år och en personal per sex barn över tre år. Danmark införde formellt normen 2024, medan Norge gjorde det 2018. I Finland anges i stället att det ska finnas en yrkesmässigt behörig personal per fyra barn under tre år, och en per sju barn över tre år. Regeln utgår från

[84] Utdanningsdirektoratet, *Utbildningsspegeln 2022*.
[85] Utdanningsdirektoratet, *Frågor till Kindergarten-Norge 2024*.
[86] Utdanningsdirektoratet, *Utbildningsspegeln 2022*.
[87] Regjeringen.no. *Forslagene till endringer i barnehageloven om nytt system för styrning og finansiering.*

att barnen deltar i verksamheten på heltid. För barn som går deltid är kvoten en personal per 13 barn över tre år.

Personalens kvalifikationer är högt prioriterade i alla fyra länderna, men även dessa krav är utformade på olika sätt. Utbildnings- och rekryteringssatsningar varierar också mellan länderna. Finland har ett tydligt mål: från 2030 ska minst två tredjedelar av personalen vara behöriga lärare eller socionomer inom småbarnspedagogik, varav hälften lärare. I Norge ställs krav på pedagogisk ledare som är förskollärare eller har motsvarande högskoleutbildning med ytterligare specifikation om pedagogisk ledare per antal barn. Även i Danmark ställs krav på personalens kvalifikationer, men det saknas reglering av förskollärartäthet.

Finland är unikt med en uttrycklig reglering av barngruppsstorlekar: grupperna får inte överstiga det antal barn som tre personal kan ansvara för, det vill säga högst tolv barn under tre år respektive 21 barn från tre år och uppåt.

När det gäller språkkrav för personal är det endast Norge som har detaljerade språkkrav för personal med annat förstaspråk än norska. Dock finns möjlighet till dispens om det är pedagogiskt försvarbart.

Tabell 5.1 Jämförande reglering för personal och barngrupper i Norden

Land	Personaltäthet	Förskollärartäthet eller liknande	Barngrupps-storlekar	Språkkrav för personal
Danmark	Minst en pedagog per tre barn <3 år; en per sex barn ≥3 år	saknas	saknas	saknas
Finland	Minst en personal per fyra barn <3 år; en per sju barn ≥3 år heldag; en per 13 barn ≥3 år deltid	ECEC-lärare (kandidatnivå), socionomer med ECEC-komplettering, barnskötare; mål att från 2030 minst 2/3 av personal ska vara lärare eller socionomer, varav minst hälften lärare	Maxgräns: högst antal barn som tre behöriga pedagoger kan ansvara för (t.ex. 12 barn <3 år; 21 barn ≥3 år)	saknas
Norge	Minst en pedagog per tre barn <3 år; en per sex barn ≥3 år:	En pedagogisk ledare[88] per sju barn <3 år och en per 14 barn ≥3 år (ett barn extra utlöser nytt krav på pedagogisk ledare)	saknas	Formella språktestkrav för personal med annat modersmål (nivå A2 skrift + B1 muntligt) med möjlighet till dispens om pedagogiska skäl föreligger
Sverige	saknas	saknas	saknas	saknas

Utredningens sammanställning

Slutligen betonar alla tre länderna förskolans roll i språkutveckling och integration av barn med annat modersmål. Insatsernas utformning varierar dock. I Norge finns riktade stödåtgärder för flerspråkiga barn, bland annat statsbidrag till kommunerna för att stärka språkutvecklingen hos flerspråkiga barn. Dessutom erbjuds gratis barnehage till barn från låginkomsthushåll som är två år eller äldre. Danmark har gått ett steg längre genom att införa obligatoriska insatser för barn i utsatta områden redan från ett års ålder. Där ska dessutom alla tvåspråkiga barn genomgå en språkbedömning från tre års ålder. Barn som bedöms ha bristande kunskaper i danska erbjuds plats i en språkstimulerande förskola. Att delta är frivilligt, men om inte föräldrarna antar erbjudandet kan det leda till sanktioner.

[88] Motsvarar förskollärare.

DEL 1

Uppdraget att lämna förslag för en likvärdig förskola av god kvalitet

6 En likvärdig förskola av god kvalitet

Utredningens uppdrag är att utreda och föreslå hur Sveriges förskolor ska få förutsättningar att erbjuda en likvärdig utbildning av god kvalitet. I kapitlet redovisas inledningsvis förutsättningar som utredningens identifierat som betydelsefulla för en likvärdig förskola av god kvalitet. Därefter presenteras utredningen förslag och bedömningar.

6.1 Inledande utgångspunkter

För att förstå vad kvalitet i förskolan innebär krävs en bred analys som tar hänsyn till olika faktorer. Forskare har också bidragit till förståelsen av olika faktorer i förskolan genom att lyfta fram både strukturella och processuella aspekter.[1] Med strukturella aspekter avser de yttre och organisatoriska förutsättningar som påverkar utbildningen och som utgör en nödvändig grund för att möjliggöra god kvalitet i förskolans pedagogiska arbete.[2] Exempel på strukturella aspekter är:

- barngruppsstorlek
- personaltäthet
- personalens utbildning och kompetens.

[1] Persson, S. (2015), *En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer*, Kunskapsöversikt, Vetenskapsrådet. Sheridan, S. (2016), *Ett intersubjektivt perspektiv på pedagogisk kvalitet relaterat till centrala kvalitetsfaktorer i förskolan*.
[2] Persson, S. (2015), *En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer*, Kunskapsöversikt, Vetenskapsrådet.

De processuella aspekterna handlar om det som sker i förskolans vardag, hur personalen interagerar med barnen och hur pedagogiska aktiviteter genomförs. Exempel på processuella aspekter är:

- samspel mellan barn och vuxna
- pedagogiska strategier
- barnens delaktighet.

Styrningen av svensk förskola utgår ofta från antagandet att god strukturkvalitet leder till hög processkvalitet och därmed till positiva effekter på barns utveckling och lärande.[3] Men även om strukturkvalitet är en nödvändig förutsättning för hög processkvalitet är den i sig inte tillräcklig. Avgörande är hur resurserna används. En hållbar och långsiktig förbättring av förskolans kvalitet kräver en balans där både strukturkvalitet och processkvalitet stärks.[4]

Kapitlet behandlar bara de strukturella förutsättningar som utredningen identifierat som betydelsefulla för en likvärdig förskola av god kvalitet, eftersom det enligt utredningens tolkning ligger utanför uppdraget att lämna förslag som påverkar processkvaliteten.

Eftersom utredningens direktiv anger att utredningen särskilt ska lämna förslag avseende barngruppsstorlek samt överväga en reglering av personaltätheten behandlas dessa frågor särskilt i kapitel 7.

6.2 Förutsättningar för en likvärdig förskola av god kvalitet

Inledningsvis redovisas övergripande vad en förskola av god kvalitet innebär samt hur kvaliteten i svensk förskola ser ut i dag. Därefter behandlas några av de utmaningar och behov av förändringar som är kopplade till förutsättningarna för en likvärdig förskola av god kvalitet.

Kapitlet bygger på samråd med representanter från professionen, forskare och myndigheter samt offentliga underlag, rapporter och studier inom området.

[3] Eidevald, C. (2025), *Rätt start i livet – så lyfter vi svensk förskola*, Näringslivets skolforum.
[4] Persson, S. (2025), *En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer.* Kunskapsöversikt, Vetenskapsrådet.

6.2.1 Vad innebär likvärdig förskola av god kvalitet?

Förskolans roll har över tid utvecklats från ett huvudsakligt fokus på omsorg med pedagogiska inslag till att i dag tydligt inkludera barns lärande och kunskapsutveckling. När skollagen (2010:800) etablerade förskolan som en egen skolform stärktes dess pedagogiska uppdrag, samtidigt som omsorgen fortsatte att vara central för en trygg miljö. I takt med att förskolans uppdrag har förändrats genom olika reformer har också frågan om vad som utgör likvärdig kvalitet i förskolan blivit alltmer aktuell: hur säkerställs att alla barn, oavsett var de bor eller vilka förutsättningar de har, möter en förskola av tillräckligt god kvalitet för att främja deras utveckling och lärande?

Definition av likvärdig kvalitet

I styrdokumenten för förskolan, det vill säga skollagen och läroplanen, anges kvalitetskrav för förskolan. Skollagen slår fast att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, vara likvärdig oavsett var i landet den ordnas samt anpassas till barns olika förutsättningar och behov. Barnets bästa ska vara alltid vara en utgångspunkt. Alla barn, oavsett behov eller förutsättningar, ska ha lika tillgång till en utbildning som håller god kvalitet och ger dem möjligheter att utvecklas och lära så långt som möjligt.[5]

Regleringen innebär att utbildningen inte alltid kan utformas på samma sätt överallt och att förskolans resurser inte heller kan fördelas lika.[6] Det framgår också att kommuner har ett särskilt ansvar för att fördela resurser efter barnens olika behov och förutsättningar.[7]

Det finns krav på att de förskollärare som arbetar i förskolan och som ansvarar för undervisningen ska ha legitimation. Huvudmännen ansvarar för att det finns tillräckligt med personal med relevant utbildning och erfarenhet för att utbildningen ska hålla god kvalitet.[8]

I läroplanen för förskolan förtydligas att utgångspunkten för kvaliteten anges av de nationella målen, och att förskolan ska arbeta för att nå dessa mål.[9] Läroplanen förtydligar vad likvärdig utbildning är genom att ange att:

[5] 1 kap. 4–10 §§ och 3 kap. 2 § skollagen.
[6] Läroplan för förskolan: Lpfö 18 reviderad 2025 (3:e uppl.).
[7] 2 kap. 8 b § skollagen.
[8] 2 kap. 13–15 §§ skollagen.
[9] Läroplan för förskolan. Lpfö 18 reviderad 2025 (3:e uppl.).

> Utbildningen ska ta sin utgångspunkt i läroplanen och det barnen visar intresse för samt i det kunnande och de erfarenheter som barnen tidigare har tillägnat sig. Den ska kontinuerligt utmana barnen vidare genom att inspirera till nya upptäckter och kunskaper. Förskolan ska särskilt uppmärksamma barn som av olika anledningar behöver mer ledning och stimulans eller särskilt stöd. Alla barn ska få en utbildning som är utformad och anpassad så att de utvecklas så långt som möjligt. Barn som tillfälligt eller varaktigt behöver mer stöd och stimulans ska få detta utformat utifrån sina egna behov och förutsättningar. Förskolan ska aktivt och medvetet främja alla barns lika rättigheter och möjligheter, oberoende av könstillhörighet. Förskolan har ett ansvar för att motverka könsmönster som begränsar barnens utveckling, val och lärande. Hur förskolan organiserar utbildningen, hur barnen blir bemötta samt vilka krav och förväntningar som ställs på barnen bidrar till att forma deras uppfattningar om vad som är kvinnligt och manligt. Förskolan ska därför organisera utbildningen så att barnen möts, leker och lär tillsammans, samt prövar och utvecklar sina förmågor och intressen, med samma möjligheter och på lika villkor, oberoende av könstillhörighet.[10]

Skolverket definierar kvalitet inom utbildningsväsendet som ett samlingsbegrepp som beskriver hur väl utbildningen uppfyller de nationella målen och följer nationella riktlinjer. Det innefattar även hur väl andra mål, krav och riktlinjer som är förenliga med de nationella målen uppnås, samt i vilken grad förskolan präglas av en strävan efter förnyelse och kontinuerliga förbättringar utifrån rådande förutsättningar.[11]

Trots skrivningarna i skollagen och läroplanen är begreppet kvalitet i förskolan fortfarande öppet för tolkning. Varken i skollagen eller i läroplanen anges vad som i praktiken kännetecknar en likvärdig utbildning av god kvalitet, eller hur kvaliteten ska mätas och följas upp. Det skapas utrymme för tolkning, vilket kan bidra till variation i utbildningen mellan två olika förskolor. Resultatet är ett glapp mellan de nationella målsättningarna och det faktiska genomförandet på lokal nivå.

[10] Läroplan för förskolan. Lpfö 18 reviderad 2025 (3:e uppl.) s. 6.
[11] 1 kap. 3 §§ skollagen. Skolverket (2015), Allmänna råd med kommentarer, *Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet*. Se även Bergh, A. (2011), *Why quality in education – and what quality?* A linguistic analysis of the concept of quality in Swedish government texts, Education Inquiry.

6.2.2 Förskolans kvalitet varierar

Studier visar att det finns stora kvalitetsskillnader mellan förskolorna i Sverige, vilket leder till ojämlika förutsättningar för barns utveckling och lärande.[12] Det finns dock ingen samlad nationell bild av kvaliteten i förskolan. I Sverige genomförs till exempel förskoleforskning oftast i mindre, tidsbegränsade kvalitativa studier inom olika forskningsmiljöer, vilket gör det svårt att skapa en sammanhållen kunskapsbas och en nationell överblick över kvaliteten.

Det finns dock exempel på storskalig forskning. En studie från Göteborgs universitet[13] som omfattar 153 förskolor visar att undervisningens kvalitet varierar stort mellan olika förskolor. Enligt studien finns förskolor med hög kvalitet där förskollärarna använder språk och läsning på ett medvetet sätt i undervisningen, medan det på andra förskolor inte ser ut så. Forskarna bakom studien menar därför att barn får olika förutsättningar beroende på vilken förskola de går i, bland annat för sin språkutveckling.

Skolinspektionen genomför viss tillsyn och kvalitetsgranskning av förskolan. År 2015–2017 gjorde inspektionen en rad olika granskningar inom ramen för ett treårigt regeringsuppdrag Granskningarna visade på stora skillnader i förskolornas processkvalitet på alla nivåer i den lokala styrkedjan. Till exempel varierade huvudmännens och rektorernas kännedom om förskolans uppdrag och roll i skolväsendet. Även undervisningens kvalitet varierade, och på vissa håll saknade personalen tillräcklig kunskap för att uppfylla läroplanens mål. Variationerna fanns mellan olika förskolor, men ibland även inom en och samma förskola. Däremot fanns inga systematiska skillnader mellan fristående och kommunala förskolor, mellan olika delar av landet eller mellan förskolor med olika socioekonomisk nivå. I sin slutrapport konstaterade Skolinspektionen att kvalitetsskillnaderna är särskilt allvarliga, eftersom förskolans kompensatoriska uppdrag blir allt vikti-

[12] Skolinspektionen (2018), slutrapport, *Förskolans kvalitets och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan,* dnr 2015:3 364. Granskningen omfattade totalt 455 förskolor. Se även Nasiopoulou, P., Mellgren, E., Sheridan, S. och Williams. P., *Conditions for Children's Language and Literacy Learning in Swedish Preschools*: Exploring Quality Variations with ECERS-3. *Early Childhood Education Journal* (2023), 51:1305–1316.
[13] Nasiopoulou, P., Mellgren, E., Sheridan, S. och Williams. P., *Conditions for Children's Language and Literacy Learning in Swedish Preschools:* Exploring Quality Variations with ECERS-3. Early Childhood Education Journal (2023), 51:1305–1316.

gare i en samhällsutveckling präglad av ökande skolsegregation och socioekonomiska skillnader.[14]

År 2023 granskade Skolinspektionen också huvudmäns och rektorers arbete i 30 förskolor med avseende på kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden.[15] En majoritet av de granskade förskolorna hade många barn med annat modersmål än svenska. Resultaten visade på tydliga skillnader i förskolornas förutsättningar för en undervisning av god kvalitet och Skolinspektionen bedömde att flera huvudmän och rektorer behövde öka sina ansträngningar för att förbättra förutsättningarna. Vid två tredjedelar av de granskade förskolorna angav huvudmännen och rektorerna att de hade personal med bristfälliga kunskaper i svenska. Hälften uppgav även att bristande svenska var ett problem vid rekrytering, i synnerhet när det gäller barnskötare och vikarier.

Skolverkets reformutvärdering av förskolans läroplan indikerade också kvalitetsskillnader mellan förskolor. Utvärderingen visade till exempel att den reviderade läroplanen har förtydligat begreppet undervisning i förskolan samt vad förskollärarnas roll och ansvar innebär i praktiken, men att tillämpningen fortfarande varierar i förskolorna. Detta kan indikera skillnader i kvalitet.[16]

6.2.3 Bristande gemensam förståelse och stöd för kvalitet i förskolan

Förskolans pedagogiska uppdrag har stärkts, men det saknas en tydlig och gemensam förståelse för vad en utbildning av god kvalitet innebär i praktiken i förskolan. Det kan leda till flera utmaningar som påverkar en likvärdig kvalitet negativt.

I skollagen och i läroplanen anges att förskolan ska anpassas efter barns olika förutsättningar och främja barns utveckling så långt som möjligt.[17] Men så som nämnts, finns ingen operationaliserad, gemensam definition av vad god kvalitet innebär i vardagen på förskolan. I avsaknad av konkreta riktlinjer eller indikatorer kan tolkningen av

[14] Skolinspektionen (2018), *Slutrapport, Förskolans kvalitets och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan,* dnr 2015:3 364.
[15] Skolinspektionen (2023), *Huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden,* dnr 2022:4347.
[16] Skolverket (2023), *Förskolan och läroplanen – om förändringar i spåren av Lpfö18,* rapport 2023:5.
[17] 1 kap. 4 §. skollagen, Läroplan för förskolan. Lpfö 18 reviderad 2025 (3: uppl.).

vad som är kvalitet variera. I utredningens samråd med forskare lyfter några av dem att det i intervjuer med lärarstudenter framgår att en del uppfattar en bra förskola som främst ”snäll och vänlig” utan tydlig koppling till lärande och utveckling. Forskarna menar också att det finns en okunskap bland förskolepersonalen om skillnaden mellan vad som är bra respektive bristfällig kvalitet i förskolan.[18]

Skolverket har tagit fram stödmaterial och vägledning kring kvalitet i förskolan, vilket bland annat används i Skolverkets resultatdialoger med huvudmän runt om i landet.[19] I en granskning som Riksrevisionen gjort av statens arbete för en likvärdig förskola konstateras emellertid att Skolverkets skolutvecklingsstöd inte når alla förskolor och huvudmän, särskilt inte små aktörer.[20] Det finns också brister i myndighetens uppföljning och utvärdering av stödet. Utan tydlig vägledning för hur huvudmän och förskolor kan arbeta för att främja god kvalitet saknas verktyg för att planera, följa upp och utveckla förskolan på ett konsekvent sätt. Kvaliteten blir lätt beroende av lokala prioriteringar, resurstillgång och kompetensnivå hos personal och ledning. I sin granskning konstaterar, Riksrevisionen också att det behövs mer kunskap om situationen i förskolan. Den statistik som finns på lokal nivå är ofta begränsad, vilket gör det svårare att dels följa upp förskolans arbete, dels bedöma kvalitet och behov av insatser. Det gäller särskilt mindre eller resurssvaga huvudmän Detta är enligt Riksrevisionen problematiskt, eftersom en förskola av god kvalitet är avgörande för barns lärande och livschanser, inte minst för barn i socioekonomiskt svagare områden.

Enligt skollagen ska utbildning inom skolväsendet vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.[21] Riksrevisionen har därför också granskat om kunskapsstödet till skolväsendet vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Granskningen omfattar hela skolväsendet, det vill säga även förskolan.[22]

Av granskningen framgår bland annat att det saknas en sammanhållen stödplattform som gör det möjligt för verksamma inom skolväsendet att på ett enkelt sätt få tillgång till det kunskapsstöd som finns och som behövs. Lärare har ofta begränsat med tid och efter-

[18] Samråd med Professor Pia Williams och Professor Sonja Sheridan 2025-01-29.
[19] Till exempel; www.skolverket.se/kompetensutveckling/kurser-och-utbildningar/sok-kurser-och-utbildningar/fordjupning-i-systematiskt-kvalitetsarbete.
[20] Riksrevisionen (2025), *Likvärdighet i förskolan – statens stöd, uppföljning och tillsyn,* (RiR 2025:15).
[21] 1 kap. 5 § skollagen.
[22] Riksrevisionen (2025), *Utbildning på vetenskaplig grund – otillräckliga insatser för att stödja skolan med kunskap* (RiR 2025:31).

frågar ett praktiknära stöd som vilar på sammanställd forskning. Riksrevisionen rekommenderar i rapporten bland annat att *en* myndighet ska få huvudansvaret för att systematiskt sammanställa forskning, och att detta kan göras på uppdrag av övriga skolmyndigheter. Vidare rekommenderar revisionen att en lämplig aktör ska få i uppdrag att utveckla metoder för att dokumentera, värdera och sammanställa beprövad erfarenhet för hela skolväsendet.[23]

6.2.4 Personalens utbildning och kompetens

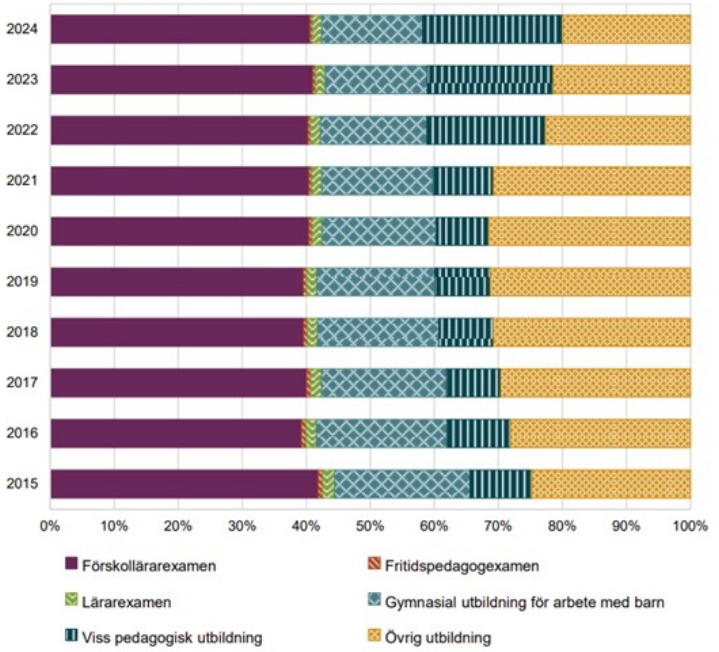
Strukturella förutsättningar utgör ramen för utbildningen i förskolan och inkluderar fler faktorer, bland annat personalens utbildning och kompetens. Dessa är avgörande för kvaliteten i förskolan.

Hög andel personal utan utbildning för att arbeta med barn

En hög andel av personalen i förskolan har inte utbildning för arbete med barn. Så har det sett ut över lång tid (se figur 6.1). Det betyder inte att personalen är olämplig för att arbeta i förskolan men, det innebär en risk för svårigheter när läroplanen ska tolkas och omsättas i utbildningen.

[23] Riksrevisionen (2025), *Utbildning på vetenskaplig grund – otillräckliga insatser för att stödja skolan med kunskap* (RiR 2025:31).

Figur 6.1 Andel heltidstjänster (procent) efter utbildning åren 2015–2024



Källa: Skolverket.

Bland de anställda i förskolan som arbetar med barn, omräknat till heltidstjänster år 2024, hade 41 procent en förskollärarexamen.[24] Dessutom hade 1,5 procent en lärarexamen[25] eller examen som fritidspedagog[26]. Nästan 16 procent hade avslutat en gymnasial utbildning för arbete med barn[27], medan knappt 22 procent hade viss pedagogisk utbildning[28]. Den senare gruppen har läst en relevant pedagogisk ut-

[24] Personal med förskollärarexamen och examensbevis, vilket även omfattar förskollärare som inte tagit ut sin legitimation.
[25] Personal med lärarexamen och med utfärdat examensbevis. Här inräknas även de med lärarexamen enligt 2001 års examensordning i de fall flera inriktningar ingår i examen, t.ex. mot arbete i förskola, fritidshem och grundskolans tidigare år.
[26] Personal med fritidspedagogexamen och med utfärdat examensbevis. Här ingår även de med grundlärarexamen med inriktning mot arbete i fritidshem enligt 2011 års examensordning.
[27] Avslutade gymnasiala utbildningar inom huvudinriktningen Barn och ungdom (SUN 202010). Här ingår även de som har genomfört motsvarande kurser inom kommunal vuxenutbildning med utfärdat examensbevis.
[28] Oavslutade (ej examen eller slutbetyg) utbildningar med någon av ovan angivna inriktningar. Det framgår tydligt att andelen personal med Viss pedagogisk utbildning har ökat markant över tid. Förändringen beror främst på hur olika utbildningar klassificeras enligt Svensk utbildningsnomenklatur (SUN2020), vilket medför att fler anställda inkluderas i denna kategori. Inkommen uppgift från Skolverket 2025-04-28. SUN används för klassificering.

bildning, men inte tagit ut examen. Relevant pedagogisk utbildning är till exempel förskollärar- eller lärarutbildning, fritidspedagogutbildning eller barnskötarutbildning. I kategorin ingår även personal som slutfört yrkespaketet till barnskötare på komvux. Kategorin övrig utbildning[29] stod för cirka 20 procent av heltidstjänsterna och inkluderar personer med andra typer av utbildningar än de tidigare nämnda.[30] De flesta i gruppen övrig utbildning har en gymnasial eller eftergymnasial utbildning, till exempel inom hälso- och sjukvård, företagsekonomi eller personliga tjänster så som hotell och restaurang.[31]

Andelen heltidstjänster med förskollärarexamen har minskat med 1,3 procentenheter sedan 2015. Andelen heltidstjänster med en gymnasial utbildning för arbete med barn har under motsvarande tid minskat med 5,3 procentenheter.[32]

Förskollärartätheten har ökat men är ojämnt fördelad

Förskollärartätheten, avgränsat till förskollärare med legitimation eller förskollärarexamen, har varierat över tid. I genomsnitt är det i dag färre barn per förskollärare med legitimation eller examen än 2016 (tabell 6.1).

[29] Från och med 2019 har Skolverket ändrat utbildningskategorin Ingen utbildning för arbete med barn till Övrig utbildning. Vilket enbart är ett namnbyte, statistiken påverkas ej. I kategorin övrig utbildning ingår inte personer som har avlagt förskollärar-, fritidspedagog- eller lärarexamen. I kategorin ingår inte heller personer med gymnasial utbildning för arbete med barn eller personer med viss pedagogisk utbildning (ej examen eller slutbetyg i ovan angivna utbildningar).
[30] Skolverket (2025), *Barn och personal i förskolan hösten 2024*, dnr 2025:1186.
[31] Uppgift från Statistiska centralbyrån 2025-11-06.
[32] Skolverket (2025), *Barn och personal i förskolan hösten 2024*, dnr 2025:1186.

Tabell 6.1 Förskollärartäthet i förskolan 2016–2024

År	Antal barn per heltidstjänst med förskollärarlegitimation
2024	11,9
2023	12,2
2022	12,4
2021	12,5
2020	12,6
2019	13,0
2018	12,9
2017	12,7
2016	12,5

Källa: Skolverket.

Variationen i andelen förskollärare är betydande

Fristående förskolor har i genomsnitt lägre förskollärartäthet än kommunala förskolor. År 2024 gick det i fristående förskolor 16,9 barn per förskollärare, medan motsvarande siffra för kommunala förskolor var 11,8.[33] Det finns också stora variationer både mellan och inom kommunerna i andelen förskollärare med legitimation.[34]

Enligt Skolverkets statistik över personal i förskolan har dessutom 90 förskolor rapporterat att de helt saknar förskollärare med legitimation eller förskollärarexamen. Dessa förskolor är i huvudsak mindre enheter, både fristående och kommunala.[35] Enligt skollagens bestämmelser får en huvudman anställa en förskollärare utan legitimation ett år i taget, förutsatt att det inte går att anställa en förskollärare med legitimation, eller om det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till barnen.[36]

[33] Skolverket (2025), *Barn och personal i förskolan hösten 2024,* dnr 2025:1186.
[34] För mer detaljerad statistik se Skolverket, *SKR:s öppna jämförelser*, eller SKR (2022), *Skilda förutsättningar och lokala lösningar*, Kompetensförsörjning i förskola, skola och vuxenutbildning.
[35] Skolverkets statistik 2024. *Barn och personal i förskolan hösten 2024*, dnr 2025:1186, samt underliggande statistikdatabas för personal i förskolan 2024.
[36] 2 kap. 18 § skollagen.

Tabell 6.2 Antal barn per heltidstjänst 2024, medelvärden för kommungrupper

Kommungrupp	Antal barn per heltidstjänst	Antal barn per heltidstjänst med förskollärarlegitimation
Samtliga kommuner	**5,1**	**11,9**
Storstäder	5,0	14,8
Pendlingskommun nära storstad	5,5	14,4
Större stad	5,1	11,0
Pendlingskommun nära större stad	5,1	10,4
Lågpendlingskommun nära större stad	5,3	10,5
Mindre stad/tätort	5,0	10,6
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	5,0	10,1
Landsbygdskommun	4,8	9,9
Landsbygdskommun med besöksnäring	4,7	11,7

Källa: Skolverkets statistik

Skolverkets statistik visar även på skillnader i både personal- och förskollärartäthet mellan olika kommungrupper (tabell 6.2). Framför allt är förskollärartätheten lägre i storstäder och pendlingskommuner nära storstad. Det finns också stora variationer mellan kommuner och län. I Värmlands län var till exempel 58 procent av den pedagogiska personalen förskollärare, medan andelen i Stockholms län var 33 procent.[37]

Lika stora skillnader mellan olika kommungrupper har inte synts i undersökningar av personaltätheten i förskolan. I en studie från 2025 analyserar Skolverket skillnader mellan förskolor med olika barnsammansättning. Studien visar att den genomsnittliga personaltätheten inte skiljer sig nämnvärt åt mellan olika delar av landet, kommungrupper eller mellan huvudmannatyp.[38] Men även om det inte finns några tydliga mönster utifrån dessa faktorer är det betydande skillnader i personaltäthet mellan enskilda förskolor. Enligt Skolverket kan en barngrupp med tre personal bestå av mellan 12 och 19 barn, och Skolverkets riktmärke för barngruppsstorlek överskrids i flera fall (se vidare kapitel 7).[39]

[37] Skolverket (2025), *Lärarprognos 2024*, rapport 2025:2.
[38] Skolverket (2025), *Segregation och likvärdighet i förskolan*, rapport 2025:5.
[39] Ibid.

6.2.5 Fortsatt stora behov av förskollärare framgent

Trots minskade barnkullar kommer det enligt Skolverkets prognos för åren 2024–2038 att finnas ett stort behov av förskollärare.[40] Behovet antas bli större än för någon annan kategori lärare. Skolverket uppskattar att det under perioden behövs nästan 45 100 nya förskollärare, men endast cirka 34 500 förskollärare förväntas ta examen. Det skulle innebära att det saknas ungefär 10 500 förskollärare vid prognosens slut. Det är mer än i den prognos som verket gjorde 2021.[41]

En orsak till underskottet av förskollärare är kommande pensionsavgångar: i dag är en av tre förskollärare 50 år eller äldre. En annan är att färre förskollärare stannar kvar eller återvänder efter att ha lämnat i yrket. Fler väljer att arbeta inom andra skolformer, eller helt lämna utbildningssektorn.

FN:s barnrättskommitté har också i sina rekommendationer till Sverige betonat behovet av att åtgärda bristen på förskollärare, bland annat med hjälp av kreativa incitament för förskolläraryrket.[42]

Det saknas kunskap om förskollärare i och utanför yrket

Samtidigt saknas studier om varför förskollärare lämnar yrket i större utsträckning än andra lärarkategorier. Det saknas också kunskap om var förskollärarna arbetar efter det att de lämnat yrket och hur många som återvänder. Förskollärare är inte inkluderade i de kvantitativa studier som Statistiska centralbyrån (SCB) gör av lärares sysselsättning inom och utanför sitt yrke. SCB:s studier beskriver faktorer som bidragit till varför personer i arbetsför ålder med lärarexamen eller lärarlegitimation väljer ett annat yrke utanför utbildningssektorn.[43]

[40] Skolverket (2025), *Lärarprognos 2024,* rapport 2025:2.
[41] Skolverket (2021), *Lärarprognos 2021,* dnr 5.1.3-2020:1396. Redovisning av uppdrag att ta framåterkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.
[42] Förenta nationerna. Kommittén för barns rättigheter (2023). *Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport*. CRC/C/SWE/CO/6-7.
[43] Statistiska centralbyrån (SCB), *Lärares sysselsättning 2025.* Se även scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-samt-forskning-inom-hogskolan/befolkningens-utbildning-och-studiedeltagande/larare-utanfor-yrket.

Stort examinationsbehov

För att tillgodose behoven fram till år 2038 behöver ungefär 10 000 förskollärare examineras årligen.[44] Samtidigt konstaterar Skolverket att det väntas bli ett överskott på utbildade lärare med grundlärarexamen med inriktning mot årskurs 1–3 och fritidshem.

Läsåret 2023/24 examinerades 2 930 studenter på förskollärarprogrammet, en liten ökning från föregående år.[45] Höstterminen 2024 sökte cirka 2 900 personer till programmet, en marginell minskning jämfört med föregående år. Antalet antagna ökade från ungefär 2 180 till 2 370. Det innebär att en majoritet av behöriga förstahandssökande numera antas.

Under de senaste tio åren har antalet sökande nästan halverats. Höstterminen 2015 var söktrycket mer än dubbelt så stort som 2024. Antalet antagna har också minskat, men i betydligt mindre omfattning och andelen antagna till utbildningen har sjunkit från cirka två sökande per antagen till 1,2 sökande per antagen höstterminen 2024. Ungefär fyra av fem antagna påbörjar förskollärarprogrammet.[46]

Andelen nybörjare på ett program som tar examen senast tre år efter utbildningens nominella studietid mäts i examensfrekvens. Förskollärarprogrammet hade den högsta examensfrekvensen av lärarprogrammen. Enligt en rapport från Universitetskanslersämbetet 2025 tog 71 procent av nybörjarna sin examen senast uppföljande läsår.[47]

Utbildningsorten har betydelse för tillgången till förskollärare

Lärosätenas placering har stor betydelse för möjligheten att rekrytera förskollärare.[48] Förskollärare stannar i hög grad nära den högskola eller det universitet där de har utbildat sig, vilket gör att kommuner som har långt till ett lärosäte har betydligt sämre förutsättningar att rekrytera nyexaminerade förskollärare. I storstadsområdena finns visserligen närheten till ett lärosäte men där är å andra sidan antalet utbildningsplatser inte dimensionerat efter de omfattande behoven.

[44] Skolverket (2025), *Lärarprognos 2024*, rapport 2025:2.
[45] Universitetskanslersämbetet (2025), *Studenter och examinerade vid lärarutbildningarna. 2025 års uppföljning,* rapport 2025:3.
[46] Ibid.
[47] Ibid.
[48] Sveriges Kommuner och Regioner (2022), *Öppna jämförelser,* Förskola 2022. Förskolans kompensatoriska roll. Sveriges kommuner och Regioner (2019), *Förskolans kompetensförsörjning, Åtgärder för att möta rekryteringsbehoven*.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) menar att det inte går att komma till rätta med den ojämna förskollärartätheten bara genom att utgå från det totala antalet utbildningsplatser i landet. Man måste även ta hänsyn till fördelningen av utbildningsplatser i förhållande till lokala och regionala behov.

Vägar in till förskolläraryrket

Den nuvarande lärarutbildningen infördes hösten 2011. I utbildningen ingår fyra program som leder till förskollärarexamen, grundlärarexamen, yrkeslärarexamen respektive ämneslärarexamen.

Utbildningen till förskollärare omfattar 210 högskolepoäng och är uppdelad i tre områden, förskolepedagogik, utbildningsvetenskaplig kärna (UVK) och verksamhetsförlagd utbildning (VFU).[49] Studierna inom förskolepedagogik omfattar 120 högskolepoäng. Examen avläggs på grundnivå.

Vissa universitet och högskolor erbjuder också en erfarenhetsbaserad utbildning där distansstudier kombineras med arbete. Målgruppen är exempelvis personal inom förskolan med minst tre års arbetslivserfarenhet.

Vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen

Vidareutbildning av lärare (VAL) vänder sig till yrkesverksamma lärare, förskollärare eller annan pedagogisk personal som behöver komplettera sina tidigare studier för att ta en behörighetsgivande examen.[50] För att ge fler som arbetar i förskolan möjlighet att studera inom VAL ändrades behörighetskraven i april 2020.[51] Obehöriga lärare och förskollärare som varit verksamma i skolan eller i förskolan under minst åtta år kan nu tillgodoräkna sig upp till 90 högskolepoäng inom utbildningsvetenskaplig kärna eller förskolepedagogiska kurser via VAL. Dessutom får barnskötare med lång erfarenhet och

[49] Högskoleförordningen (1993:100) bilaga 2, examensordningen.
[50] Förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskollärarexamen.
[51] Utbildningsdepartementet (2019), Fler obehöriga lärare och förskollärare ska kunna nå en behörighetsgivande examen genom VAL.

kvalificerade arbetsuppgifter i förskolan nu möjlighet att validera sin kompetens för att uppnå formell behörighet.

Vidare finns den kompletterande utbildningen *Utländska lärares vidareutbildning* (ULV), som infördes 2007. Denna syftar till att tillvarata kompetensen hos personer med utländsk lärar- eller förskollärarexamen och öka deras möjligheter till anställning i svensk skola eller förskola. För att antas krävs en avslutad utländsk lärar- eller förskollärarexamen på högskole- eller eftergymnasial nivå samt goda kunskaper i svenska.[52]

6.2.6 Barnskötare – avsaknad av reglering och enhetlig utbildning

I Skolverkets prognos redovisas endast rekryterings- och examinationsbehovet av förskollärare och andra lärarkategorier. Annan pedagogisk personal i förskolan, som till exempel utbildade barnskötare, ingår inte. Men enligt Arbetsförmedlingens yrkesbarometer från våren 2025 finns ett överskott på barnskötare på arbetsmarknaden, och detta kommer att bestå framöver.[53] Det kan emellertid finnas brist i vissa kommuner.

Det finns inte någon reglering av vilken utbildning som krävs för att få kalla sig barnskötare, och oavsett om en person har relevant utbildning eller inte kan medarbetaren anställas med denna titel. Huvudmännen använder också titeln för att benämna både utbildade barnskötare och personer med mycket kort utbildning, eller personal som helt saknar utbildning för att arbeta med barn.

Vägar in till barnskötaryrket

Yrkesutbildning till barnskötare finns i gymnasieskolan och inom kommunal vuxenutbildning (komvux). Inom gymnasieskolan finns utbildningen till barnskötare inom inriktningen pedagogiskt och socialt arbete på barn- och fritidsprogrammet. Yrkesutgången till barnskötare inom gymnasieskolan och den sammanhållna yrkesutbildningen

[52] Universitets- och högskolerådet. ULV, 2025.
[53] Arbetsförmedlingen (2025), *Var finns jobben? Och var finns arbetskraften?* Resultat från Arbetsförmedlingens yrkesbarometer våren 2025, dnr Af-2024/0066 1882.

(yrkespaket) till barnskötare inom komvux är konstruerade så att de ska vara så likvärdiga som möjligt.[54]

Skolverket fick i regleringsbrevet för 2024 i uppdrag att se över utbildningen till barnskötare inom såväl gymnasieskolan som komvux. Syftet var att säkerställa en mer ändamålsenlig och tydlig utbildning.[55] Uppdraget grundade sig dels på att utbildningen behöver bli mer anpassad till arbetet på förskolan, dels på att det finns en stor variation i utbildningarna. Det gör att de som kommer ut i arbetslivet kan ha olika kompetenser med sig in i yrket.

Enligt skollagen finns det dessutom möjlighet för huvudmän att utforma egna lokala yrkespaket (20 kap. 6 a §).

6.2.7 Behovet av stärkt tillsyn och granskning

Tillsynsansvaret för förskolan vilar dels på Skolinspektionen, dels på kommunerna.[56] I utredningens samråd med aktörer inom förskolan har det framhållits att tillsynen är ojämn och i många fall otillräcklig. En återkommande iakttagelse är att tillsynskapaciteten och kompetensen hos kommuner på vissa håll är bristfällig. Detta bekräftas även i Skolinspektionens kvalitetsgranskningar, till exempel i myndighetens senaste granskning av kommuners ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän i förskolan.[57] Samtidigt finns det nätverk av kommuner som samarbetar i frågor som rör tillsynen av enskilda huvudmän och deras förskolor.[58]

Flera representanter för fristående förskolor har till utredningen lyft att de ser det som ett problem att kommunerna utövar tillsyn av fristående förskolor, trots att dessa verkar på samma marknad som de kommunala förskolorna.

Frågan om att föra över tillsynsansvaret av enskilda huvudmän för förskolor till Skolinspektionen har utretts vid flera tillfällen, bland annat av Skolmyndighetsutredningen.[59] Regelverket har också skärpts

[54] Uppgifter från Skolverket till utredningen 2026-02-19.
[55] Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Skolverket, Regeringens dnr U2023/01741 och U2024/01246, punkt 22.
[56] Så som framgår av kapitel 3 så har Diskrimineringsombudsmannen och Barn- och elevombudet tillsyn över diskrimineringsfrågor.
[57] Skolinspektionen (2025), *Kommuners ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän i förskolan.* Prövning av insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar, dnr 2024:3705. Skolinspektionen (2018), slutrapport. *Förskolans kvalitets och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan*, dnr 2015:3 364.
[58] Uppgift från Skolverket 2025-11-06.
[59] SOU 2015:7 och SOU 2018:41.

på senare år, bland annat genom ökade krav, ägar- och ledningsprövning och tydligare regler för konfessionella verksamheter.

I budgetpropositionen för 2025 konstaterar regeringen att en samlad tillsyn hos Skolinspektionen skulle kunna öka likvärdigheten i granskningen.[60] Efter att ha övervägt kostnader, resursbehov och svårigheter att uppnå både god täckningsgrad och träffsäkra urval bedömer regeringen dock att den nuvarande modellen bör kvarstå.[61]

I Riksrevisionens granskningsrapport från 2025 om statens arbete för att främja en likvärdig förskola konstateras att Skolinspektionen knappt gjort någon tillsyn eller kvalitetsgranskning av förskolan under de senaste åren. Skolinspektionen har också svårt att bedriva en effektiv tillsyn inom vissa områden. Författningsstödet är allmänt hållet, och det blir svårt för myndigheten att fatta beslut om brister. Det innebär enligt Riksrevisionen att det är svårt för Skolinspektionen att identifiera och åtgärda vissa kvalitetsbrister i förskolan, vilket påverkar likvärdigheten i förskolan negativt.[62]

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen lyfter fram att det måste finnas förutsättningar för en rättssäker och enhetlig tillståndsprövning och tillsyn av alla förskolor på huvudmannanivå. Det kan exempelvis uppnås genom att Skolinspektionen får ansvar för både tillståndsprövning och tillsyn av samtliga förskolor, eller genom att en annan myndighet ges ansvar för en tillsynsvägledning till kommunerna samtidigt som Skolinspektionen utövar tillsyn av den kommunala förskolan på huvudmannanivå.[63]

I regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport anförs att regeringen under den tid som granskningen pågått har tillsatt utredningen om en likvärdig förskola av god kvalitet med obligatorisk språkförskola (U 2024:04). Regeringen bedömer därför och det för närvarande inte finns skäl att vidta ytterligare åtgärder.[64]

[60] Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 16, s. 67
[61] Ibid.
[62] Riksrevisionen (2025), *Likvärdighet i förskolan – statens stöd, uppföljning och tillsyn,* (RiR 2025:15).
[63] Ibid.
[64] Regeringens skrivelse, Skr. 2025/26:67.

6.2.8 Statliga satsningar för bättre kvalitet i förskolan

I Sverige har flera statliga insatser gjorts för att förbättra förutsättningarna för förskolan. Fokus har varit kvalitet, tillgänglighet och likvärdighet. Till exempel arbetar Skolverket med flera regeringsuppdrag, bland annat fortbildning för förskollärare[65], revidering av de allmänna råden om måluppfyllelse i förskolan samt befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med ledningsfunktion.[66] Skolverket arbetar även med språkutvecklande insatser för förskolans personal.[67]

Den 1 september 2025 infördes ett professionsprogram för bland annat förskollärare och rektorer.[68] Professionsprogrammet är ett statligt initiativ som ger möjlighet till långsiktig och kvalitativ kompetensutveckling. Det ska bidra till undervisningens kvalitet, stärka professionerna, öka yrkenas attraktionskraft och i förlängningen bidra till att öka likvärdigheten i utbildningen för barnen.

Regeringen beslutade i februari 2025 om ändringar i förskolans läroplan. Ändringarna innebär bland annat att de lärverktyg som används i förskolans undervisning främst ska vara analoga och att vikten av läsning och rörelse betonas mer.[69] Regeringen beslutade under året också om statsbidrag som gör det möjligt för förskolor att köpa in skön- och facklitteratur.[70]

Skolverket har dessutom fått i uppdrag att ta fram stödmaterial för hur förskolor kan följa upp varje barns språkutveckling i enlighet med läroplanen. Stödet ska bland annat bidra till att förskolornas undervisning ger barnen förutsättningar att utveckla ett nyanserat talspråk och ordförråd. Materialet ska även göra det lättare att upptäcka om ett barn behöver mer stimulans eller särskilt stöd för att utveckla det svenska språket och vara förberedd för sin fortsatta utbildning.[71]

[65] Regeringen (2024), Regleringsbrev för budgetår 2025 avseende Statens skolverk. U2024/01560, U2024/01966, U2024/02076 m.fl.
[66] Ibid.
[67] Ibid.
[68] Förordning (2025:280) om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare.
[69] Regeringen (2024), Regleringsbrev för budgetår 2025 avseende Statens skolverk. U2024/01560, U2024/01966, U2024/02076 m.fl.
[70] Ibid.
[71] Ibid.

Översiktligt om statsbidrag för förskolan

Det finns flera olika statsbidrag för förskolan, var och ett med sitt särskilda syfte. Det kan till exempel handla om att höja den pedagogiska kvaliteten, minska barngruppernas storlek eller stärka personalresurserna.[72] Vissa bidrag är öppna för både kommunala och fristående huvudmän, andra kan endast sökas av kommuner. Nedan ges en närmare beskrivning av statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder.

Statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder

Statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan har funnits under flera år i olika former. När Skolverket införde nya riktlinjer för barngruppsstorlekar infördes även ett statsbidrag för att minska barngruppernas storlek.[73] Syftet var att förbättra kvaliteten i förskolan och skapa bättre förutsättningar för barns utveckling och lärande.

Några år efter införandet utvärderade Skolverket effekterna av statsbidraget. Utvärderingen visade att statsbidraget bidrog till att minska barngruppernas storlek, men också att dess effekter begränsades av problem som minskad personaltäthet, administrativt krävande processer och en brist på långsiktig finansiering. Reformens genomslag varierade också stort beroende på huvudmännens resurser och förutsättningar, vilket försvårade en enhetlig utveckling över landet.[74]

Alla huvudmän ansökte inte om statsbidraget. Kommunala huvudmän ansökte i högre grad (78–88 procent) än enskilda huvudmän (13–30 procent). Huvudmän med enstaka förskolor, särskilt fristående förskolor med ganska få barn, använde statsbidraget mer sällan på grund av hög administrativ börda och en upplevd låg ekonomisk avkastning.

Statsbidraget kritiserades för sin kortsiktighet och för att ansökningsprocessen behövde upprepas varje år, vilket skapade osäkerhet och försvårade långsiktig planering. Huvudmän med få förskolor hade särskilt svårt att hantera den administrativa bördan. Dessutom upplevdes bidragsbeloppet per minskad plats som otillräckligt jämfört med den ordinarie kommunala ersättningen. Det ledde till att många

[72] Regeringen (2024), Regleringsbrev för budgetår 2025 avseende Statens skolverk. U2024/01560, U2024/01966, U2024/02076 m.fl.
[73] Förordning (2015:404) om statsbidrag för mindre barngrupper i förskolan.
[74] Skolverket (2018), *Redovisning av utvärdering av effekterna av statsbidrag för mindre barngrupper* (uppdrag givet i förordning 2015:404), dnr 2016:1182.

huvudmän valde att dela upp befintliga grupper snarare än att minska antalet barn permanent.

År 2021 trädde förordningen (2021:848) om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder inom förskolan i kraft, vilket formaliserade och strukturerade bidraget ytterligare. För 2025 fördelas cirka 2,9 miljarder kronor, och för 2026 är bidragsramen nästan 2,6 miljarder kronor. Från och med 2027 beräknas anslaget förstärkas med 300 miljoner kronor per år under 2027 och 2028.[75] Bidraget får användas för kostnader för att

1. sträva efter att barngrupperna har en storlek som stämmer överens med Skolverks riktmärke
2. bibehålla eller rekrytera personal
3. kompetensutveckling för förskollärare och annan personal.

Fördelningen av bidraget har förändrats över tid. Tidigare fördelades bidragen till kommunerna med en 5-procentig socioekonomisk viktning, men detta höjdes till 50 procent för att i högre grad rikta resurser till områden med större behov.[76] Enligt förordningen ska statsbidraget följas upp av Skolverket, men enligt vad utredningen erfar är en sådan uppföljning varken genomförd eller planerad.

6.3 Förslag och bedömningar för en likvärdig förskola av god kvalitet

Utredningen har i uppdrag att utreda och föreslå hur Sveriges förskolor ska få förutsättningar att erbjuda en likvärdig förskola av god kvalitet. I kapitlet presenterar utredningen förslag och bedömningar som utredningen identifierat som relevanta. I kapitel 7 och 8 redovisar utredningen även förslag för en tydligare reglering avseende barngruppsstorlekar, personaltäthet och krav på kunskaper i svenska hos personalen. Alla dessa faktorer bedöms påverka förutsättningarna för att uppnå en likvärdig förskola av god kvalitet.

Utöver dessa förslag finns även andra grundläggande faktorer som påverkar förskolans kvalitet och likvärdighet, till exempel resursfördelning samt ledning och styrning. Dessa frågor har inte omhänder-

[75] Prop. 2025/26:1, *Budgetpropositionen för 2026*, Finansdepartementet.
[76] Förordningen (2021:848) om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder inom förskolan.

tagits inom ramen för den här utredningen, men behandlas till viss del av andra utredningar.[77]

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

Den svenska förskolan har länge haft ett gott internationellt rykte för sin höga kvalitet och sitt pedagogiska ledarskap. Samtidigt står förskolan inför stora utmaningar, särskilt när det gäller likvärdighet, barns välbefinnande samt möjligheterna till utveckling och lärande. Trots att forskning tydligt visar att tidiga insatser och en förskola med god kvalitet har positiva och långsiktiga effekter på barns utveckling, lärande och välbefinnande, i synnerhet för barn med stora behov, så möter barnen inte alltid en förskola av god kvalitet. Men det framgår inte heller av skollagen eller läroplanen vad som i praktiken kännetecknar en likvärdig förskola av god kvalitet, eller hur kvaliteten ska mätas och följas upp. Det gör att det finns utrymme för olika tolkningar av vad som är kvalitet i förskolan. Det kan i sin tur leda till variation mellan olika förskolor i hur utbildningen ser ut.

Av skollagen framgår dock att utbildning inom skolväsendet ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. För att detta ska vara möjligt behövs en sammanhållen stödplattform som gör det möjligt för verksamma inom skolväsendet att på ett enkelt sätt få tillgång till det kunskapsstöd som finns.[78]

Regeringsuppdrag om ytterligare forskning och kunskapsutveckling i förskolan

Förslag

Skolforskningsinstitutet ska ges ett regeringsuppdrag att under minst fem år samordna, utlysa och finansiera tvärsektoriell forskning om svensk förskola, i syfte att främja kvalitet och likvärdighet i förskolan.

[77] Se kapitel 2.
[78] Se till exempel Riksrevisionen (2025), *Utbildning på vetenskaplig grund – otillräckliga insatser för att stödja skolan med kunskap* (RiR 2025:31).

Förskoleforskning genomförs i Sverige oftast i mindre, tidsbegränsade kvalitativa studier och inom olika forskningsmiljöer, vilket gör det svårt att få en sammanhållen kunskapsbas och en nationell överblick. Forskningsfältet är fragmenterat och förskolan hamnar ofta i skymundan för skolan, såväl när det gäller forskningsfinansiering, och policyutveckling som långsiktiga forskningssatsningar. De studier som gjorts och belyst olika aspekter av kvalitet har ofta visat att det finns betydande kvalitetsskillnader inom eller mellan förskolor.

Forskning och kunskapsutveckling behöver bedrivas över tid för att uppnå resultat. Utredningen föreslår därför att Skolforskningsinstitutet ska få i uppdrag av regeringen att samordna, utlysa och finansiera forskning om likvärdighet och kvalitet i svensk förskola. Uppdraget ska omfatta relevant tvärsektoriell forskning som kan stärka och utveckla förskolans uppdrag och undervisning. Forskare från olika discipliner ska i samarbete med aktörer utanför akademin ta fram förslag på åtgärder för att främja likvärdighet och kvalitet i förskolan, stärka det kompensatoriska uppdraget och utveckla undervisningen på vetenskaplig grund.

I dag har Skolforskningsinstitutet enligt sin instruktion (2014:1578) i uppgift att göra systematiska och andra forskningssammanställningar, kommunicera forskningsresultat och göra dem tillgängliga för de verksamma inom skolväsendet. Institutet utlyser och fördelar medel för praktiknära forskning av högsta vetenskapliga kvalitet inom de områden inom skolväsendet där relevant sådan forskning saknas. Institutet verkar inom hela skolväsendet det vill säga även avseende förskolan. Utredningens förslag innebär inte någon förändring i det nuvarande uppdrag.

Utredningen föreslår emellertid ett regeringsuppdrag till Skolforskningsinstitutet som har en bred ansats och inte begränsas till praktiknära forskning.[79] Uppdraget bör genomföras under minst fem år, eftersom den forskning som omfattas bland annat bör kunna innefatta longitudinella studier, det vill säga studier som följer samma barn över tid.

Skolforskningsinstitutets roll i uppdraget bör vara att främja och koordinera forskningsinsatser, samla tvärvetenskaplig kompetens och tillgängliggöra forskningsresultat för såväl beslutsfattare som yrkesverksamma i förskolan. Institutet bör även utveckla, sammanställa och sprida forskningsbaserad kunskap om förskolans pedagogiska

[79] Uppdragets innehåll och utformning omfattas därmed inte av myndighetens instruktion.

arbete samt ge stöd till huvudmän och förskolor i implementeringen av evidensbaserade metoder. Vidare kan institutet fungera som en nod för forskningssamverkan mellan universitet, högskolor samt nationella och internationella forskningsinstitutioner, inte minst nordiska. På så sätt kan institutet bidra till en mer forskningsinformerad utveckling av förskolan.

Inför regeringsuppdragets redovisning bör även en utvärdering göras om Skolforskningsinstitutet bör få i permanent uppdrag att särskilt samordna och finansiera tvärsektoriell forskning avseende förskolan.

Utredningen har övervägt att föreslå inrättandet av ett nationellt forskningscentrum för förskoleforskning. Det finns flera internationella exempel på sådana centrumbildningar. I Norge finns till exempel forskningscentret FILIORUM, som inrättats av Kunnskapsdepartementet och finansieras av Forskningsrådet. Centrumet fungerar som ett nationellt nav för tvärvetenskaplig forskning och är en plattform för samverkan, kunskapsspridning och policyutveckling.[80] Liknande exempel på centrumbildningar finns också vid Stanford och Harvard i USA.[81]

Utredningen bedömer dock att Skolforskningsinstitutet bör få uppdraget, eftersom institutet redan i dag gör systematiska och andra forskningssammanställningar samt kommunicerar forskningsresultaten inom utbildningsväsendet. Utredningen bedömer också att det är en fördel att institutet verkar för forskning inom hela skolväsendet.

[80] Förskoleforskningen i Norge hade liksom i många andra länder länge präglats av spridda, ofta småskaliga studier, vilket begränsade möjligheten till en samlad nationell kunskapsproduktion. Mot denna bakgrund initierade Kunnskapsdepartementet i Norge ett nationellt centrum för barnehageforskning för att stärka kvaliteten, bredda metodologin och skapa långsiktiga, tvärvetenskapliga miljöer. FILIORUM – Senter for barnehageforskning vid Universitetet i Stavanger – etablerades 2018 på detta initiativ, med finansiering från Norges forskningsråd. Målet var att få mer och bredare metodiskt anlagt forskning på barnehagefeltet samt att ge grobunn for tverrfaglige miljø som kan være toneangivende for forskning på området.
[81] Förordning (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

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

Förslag

Regeringen ska ge Statens skolverk i uppdrag att i samråd med bland annat forskare, professionsföreträdare och relevanta myndigheter ta fram ett stödmaterial för huvudmän, rektorer och förskollärare. Stödmaterialet ska beskriva vad som kännetecknar god kvalitet i förskolan och hur kvaliteten kan utvecklas, upprätthållas och eventuellt mätas.

I dagsläget saknas en samlad och tydlig vägledning för hur huvudmän och förskolor kan främja en god kvalitet i utbildningen. I avsaknad av till exempel stödmaterial kan kvaliteten variera bland annat beroende på kompetens, lokala prioriteringar och resurser.

Utredningen föreslår att Skolverket får i uppdrag att ta fram ett stödmaterial för huvudmän, rektorer, förskollärare och annan pedagogisk personal. Stödmaterialet ska beskriva vad som kännetecknar god kvalitet i förskolan och hur den kan utvecklas, upprätthållas och eventuellt mätas. Stödmaterialet ska utgå från aktuell forskning om kvalitet i förskolan och inkludera faktorer såsom barngruppsstorlek, personaltäthet, pedagogisk kompetens, undervisningens innehåll och utformning samt arbetet med språkutveckling i svenska och kompensatoriska insatser. Särskilt fokus bör läggas på hur förskolor kan arbeta för att stärka utbildningens kvalitet för barn som har sämre socioekonomiska förutsättningar och barn med särskilda behov.

Skolverket bör ta fram stödmaterialet i samverkan med forskare, professionsföreträdare, huvudmän och relevanta myndigheter för att garantera att materialet blir vetenskapligt förankrat och användbart i förskolan.

6.3.2 En statlig strategi för förskolans framtida kompetensförsörjning

Förslag

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

Utredningen ska särskilt ta fram förslag på åtgärder för en god förskollärartäthet i hela landet. Målet bör vara att kunna införa krav på minst en förskollärare per barngrupp till 2033.

Utredningen ska sammanställa underlag om hur kompetensförsörjningen inom förskolan fungerar i dag samt ta fram förslag på åtgärder för att säkerställa en god kompetensförsörjning, på kort och lång sikt och i hela landet.

Det finns ett starkt vetenskapligt stöd för att utbildad personal har betydelse för kvaliteten i förskolan, särskilt personal med lärarkvalifikationer. Brist på utbildad personal påverkar möjligheten att erbjuda en likvärdig kvalitet negativt. Personalens pedagogiska kompetens är också central för att kunna planera och genomföra utbildning utifrån läroplanens mål. I Skolverkets lärarprognos 2025 anförs att en viktig insats för att minska arbetsbelastningen och förbättra arbetsmiljön för förskollärare är att stärka även den övriga personalens kompetens.[82]

Utredningen föreslår att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att utreda, analysera och utarbeta en samlad nationell strategi för att säkerställa kompetensförsörjningen inom förskolan på kort och lång sikt. Strategin bör omfatta insatser inom hela kedjan; till exempel insatser för att attrahera fler till utbildningarna, behålla fler redan verksamma och stärka kompetensförsörjningen till förskolor med särskilt utmanande förutsättningar. Utredningen bör få i uppdrag att analysera och ta fram insatser inom tre personalgrupper: förskollärare, barnskötare och övrig personal.

[82] Skolverket (2021), Lärarprognos 2021, *Redovisning av uppdrag att ta framåterkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier,* dnr 5.1.3-2020:1396.

Förskollärare

Enligt skollagen (2010:800) och läroplanen har förskollärarna ansvar för att undervisningen i förskolan håller god kvalitet. Kvaliteten på förskollärarutbildningen har därför avgörande betydelse för förskolans utveckling. Utbildningens innehåll och utformning måste motsvara det kompetensbehov som finns inom förskolan.

Skolverkets prognos för 2024–2038 anger att det kommer att behövas cirka 10 000 fler förskollärare för att behålla den nuvarande andelen behöriga förskollärare. Förutsättningarna varierar emellertid mellan olika regioner och kommuner, och bristen är inte jämnt fördelad över landet.

Men i dag är det färre som utbildar sig till förskollärare, samtidigt som många lämnar yrket och få återvänder. I båda fallen saknas kunskap om orsakerna. Statistiska centralbyrån (SCB) har sedan 2022 gjort kvantitativa studier om lärares sysselsättning, men dessa studier inkluderar inte förskollärare.

Att säkra en långsiktig och hållbar kompetensförsörjning av förskollärare är en central utmaning som kräver samordnade insatser. För att utforma träffsäkra åtgärder för kompetensförsörjningen av förskollärare i framtiden behövs enligt utredningen en tydlig och mer detaljerad lägesbild, och det vore därför önskvärt att SCB även inkluderade förskollärare i sina studier.

Barnskötare

Barnskötare är en viktig del i arbetslaget. En utmaning är dock att det saknas en enhetlig utbildning för yrket. Innehåll och kvalitet i de utbildningar som ges inom gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning (komvux) varierar mellan olika utbildningsanordnare, och det nationella yrkespaket för komvux som Skolverket har tagit fram är inte bindande. Det finns dessutom stora regionala variationer i utbildningen.

En ytterligare utmaning är att det är upp till huvudmännen att avgöra vem som ska benämnas barnskötare och vilken utbildning som krävs för rollen. I praktiken används titeln både för personer som har barnskötarutbildning från gymnasiet eller komvux och för personer med kortare utbildning eller yrkeserfarenhet.

Utredningen föreslår att den statliga utredningen ska se över hur utbildningen till barnskötare kan göras mer enhetlig. Utredningen bör även pröva om yrkesgruppen bör omfattas av en reglering där det tydligt framgår vilken utbildning och kompetens som krävs för yrket.

Övrig personal

I dag saknar en betydande del av personalen i förskolan relevant utbildning för att arbeta med barn. Utredningen bedömer att det är angeläget att höja kompetensen bland dessa. Ett långsiktigt mål bör vara att all pedagogisk personal ska ha en utbildning som minst motsvarar yrkespaketet för barnskötare på komvux. Utredningen konstaterar att man inom äldreomsorgen infört ett särskilt statsbidrag (Äldreomsorgslyftet), för att möta de kompetensutmaningar som finns där, och ser att motsvarande skulle kunna övervägas även i förskolan.

Utredningens uppdrag och sammansättning

Utredningen föreslår att den nya utredningen som tillsätts får i uppdrag att ta fram underlag som belyser kompetensbehoven inom förskolan i dag, analyser av framtida kompetensbehov samt förslag på åtgärder för att säkra behovet av personal med relevant kompetens inom förskolan. Arbetet ska göras i samverkan experter, forskare och andra lämpliga aktörer.

Förskollärarna har fått ett tydligt ansvar för att garantera en undervisning av god kvalitet i förskolan. Utredningen om kompetensförsörjningen inom förskolan ska därför särskilt ta fram förslag för en förbättrad förskollärartäthet i hela landet.

Det finns i dag ett stort behov av fler förskollärare, bland annat för att stärka undervisningen och det pedagogiska arbetet. Den rådande bristen på förskollärare gör dock att det i nuläget inte är möjligt att införa ett krav på förskollärartäthet. Ett sådant krav skulle leda till att förskolor tvingas stänga eller att ett betydande antal barnskötare förordnas till förskollärare, vilket inte skulle leda till den kompetensförstärkning som var regleringens syfte. Utredningen föreslår emellertid att kompetensförsörjningsstrategin ska ha som mål att ta fram förslag på åtgärder som gör det möjligt att införa krav på minst en förskollärare i varje barngrupp till 2033.

Den nya utredningens uppdrag ska dessutom vara att ta fram en strategi för insatser som gäller samtliga personalkategorier; det vill säga insatser för att attrahera fler till relevanta utbildningar, behålla fler verksamma inom förskolan samt få redan utbildad personal att återvända till förskolan. Strategin ska lägga särskild vikt vid att stärka kompetensförsörjningen till förskolor med mer utmanande förutsättningar.

En central uppgift ska även vara att utreda och lämna förslag på hur förutsättningar kan skapas för en god kompetensförsörjning över hela landet, både i ett kortare och ett längre tidsperspektiv.

6.3.3 Stärkt tillsyn utifrån ett likvärdighetsperspektiv

Bedömning

Regeringen bör ta ytterligare initiativ för att stärka tillsynen av förskolan utifrån ett likvärdighetsperspektiv. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör ta fram en skärpt tillsynsvägledning för att främja likvärdigheten i förskolan.

Kvaliteten i förskolan varierar, och skillnaderna mellan olika huvudmän och kommuner är betydande. Det leder till en förskola som inte är likvärdig och där barn får olika möjligheter att utvecklas beroende på var de bor och vilken huvudman som ansvarar för förskolan.

En central förutsättning för att trygga likvärdighet i förskolan är att tillsynen fungerar. Kommunerna ansvarar i dag för att pröva och utöva tillsyn över enskilda huvudmän för fristående förskolor, medan Skolinspektionen har tillsyn över hur kommunerna fullgör detta ansvar. Men problembilden som redovisats tidigare i kapitlet visar att tillsynen av förskolan är ojämn och i vissa avseenden otillräcklig.[83]

Utredningen bedömer att regeringen bör ta ytterligare initiativ för att stärka tillsyn av förskolor utifrån ett likvärdighetsperspektiv, till exempel genom ökade krav på den kommunala tillsynen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör ta fram en skärpt tillsynsvägledning utifrån ett likvärdighetsperspektiv. Även Skolinspektionens tillsyn utifrån ett likvärdighets- och kvalitetsperspektiv bör stärkas.

[83] Se avsnitt 6.2.7.

6.4 Sammanfattning

Inom ramen för utredningen har det endast varit möjligt att belysa vissa av de faktorer som påverkar möjligheterna att erbjuda en likvärdig förskola av god kvalitet. Sammantaget visar emellertid utredningens analys att förskolan saknar tillräckliga förutsättningar för att fullt ut kunna ge alla barn en likvärdig utbildning av god kvalitet.

Utredningen kan bland annat konstatera att det saknas en gemensam förståelse för vad som kännetecknar en likvärdig förskola av god kvalitet. I skollagen, läroplanen och andra styrdokument anges kvalitetskrav för förskolan, men begreppet kvalitet är fortfarande öppet för tolkning. Varken i skollagen eller i läroplanen är begreppet operationaliserat, och det anges inte heller hur kvaliteten ska mätas och följas upp. Forskningen på området är dessutom fragmenterad och i huvudsak småskalig, vilket gör det svårt att dra generella slutsatser om vilka faktorer som mest påverkar kvaliteten.

Utredningen föreslår att Skolforskningsinstitutet ska få i uppdrag av regeringen att under minst fem år samordna, utlysa och finansiera tvärsektoriell forskning om svensk förskola. Syftet ska vara att främja kvalitet och likvärdighet i förskolan. Vidare föreslår utredningen att regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att i samråd med bland annat forskare, professionsföreträdare och relevanta myndigheter ta fram ett stödmaterial för huvudmän, rektorer och förskollärare om vad som kännetecknar god kvalitet i förskolan och hur kvalitet kan utvecklas, upprätthållas och mätas.

En central utmaning är den fortsatta bristen på förskollärare. En del förskolor saknar också helt förskollärare, vilket påverkar både undervisningens kvalitet och det pedagogiska ledarskapet. Prognoser visar att behovet av förskollärare kommer att vara stort under lång tid framöver. Utbildade barnskötare är också viktiga, men i nuläget saknas en bestämmelse om vilken utbildning som krävs för yrket och utbildningarnas kvalitet varierar mellan olika utbildningsanordnare. Förskolan har också en stor andel personal utan utbildning för arbete med barn, vilket ytterligare försvårar möjligheterna att bedriva en utbildning på vetenskaplig grund och i enlighet med läroplanens mål.

Utredningen föreslår att regeringen tillsätter en statlig utredning med uppdraget att analysera och föreslå en långsiktig och hållbar strategi för att säkra kompetensförsörjningen inom förskolan. Utredningen ska särskilt ta fram förslag på åtgärder för en god förskollärar-

täthet i hela landet. Målet ska vara att kunna införa krav på minst en förskollärare per barngrupp till 2033. Utredningen ska även sammanställa underlag om dagens kompetensförsörjning och förskolans framtida kompetensbehov, samt föreslå åtgärder för säkra en god kompetensförsörjning inom samtliga personalkategorier, på kort och lång sikt och i hela landet.

En central förutsättning för att trygga likvärdighet i förskolan är också att tillsynen fungerar. Utredningen bedömer att regeringen bör ta ytterligare initiativ för att stärka tillsynen av förskolan utifrån ett likvärdighetsperspektiv.

7 Barngruppsstorlekar och personaltäthet

Kapitlet beskriver hur barngruppernas storlek och personaltätheten utvecklats över tid samt de utmaningar som finns inom dessa områden. Genom att belysa centrala förändringar och aktuella problemställningar skapas förståelse för hur dessa faktorer påverkar förskolans kvalitet och likvärdighet. Kapitlet omfattar även förslag om barngruppernas storlek och personaltäthet.

7.1 Uppdraget och inledande utgångspunkter

Barngruppernas storlek är en faktor som har stor betydelse för kvaliteten i förskolan och Skolverket har tagit fram riktmärken för antal barn i en barngrupp. Statistiken visar emellertid att barngrupperna i genomsnitt är betydligt större än riktmärket. Utredningen ska se över vilka åtgärder, inklusive reglering, som kan vidtas för att säkerställa att alla förskolor har barngrupper med lämplig storlek.

En god personaltäthet är också viktigt för kvaliteten i förskolan och utredningen ska ta ställning till om och hur ett förslag om barngruppsstorlek även behöver kompletteras med en reglering som säkerställer att förskolorna har lämplig personaltäthet, dvs. antal barn per heltidsanställd som arbetar i en barngrupp.

7.2 Barngruppsstorlekar

Utredningen belyser och analyserar här de problem som är förknippade med barngruppernas storlek i förskolan och vilka förändringsbehov som identifierats. Analysen grundas genomgående i forskning, tidigare studier och utredningar.

7.2.1 Skollagen anger inte vad som är lämplig barngruppsstorlek

Skollagen (2010:800) anger att huvudmannen ska se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att barnen även i övrigt erbjuds en god miljö. Lagen syftar till att säkerställa att gruppernas storlek anpassas efter barnens behov och förskolans förutsättningar, i stället för att följa ett statiskt normtal.[1] Därför anger lagen inget högsta antal barn per grupp, utan ställer ett kvalitativt krav som måste uppfyllas utifrån omständigheterna.

Bestämmelsen infördes i den dåvarande barnomsorgslagstiftningen under 1990-talet.[2] I propositionen till barnomsorgslagstiftningen 1993/94:11 förtydligades att kravet gäller både gruppens storlek och dess sammansättning (t.ex. barnens ålder och kön), och att barngruppen inte får vara för stor i förhållande till personalstyrkan om pedagogisk kvalitet ska upprätthållas.[3] Vidare betonades vikten av att personaltätheten och gruppstorleken inte skulle fastställas statiskt i en kommun, utan anpassas efter behoven i varje barngrupp.

Enligt förarbetena till den nuvarande skollagen ger forskningen inte stöd för någon universell optimal gruppstorlek, eftersom förutsättningarna varierar. Regeringen ansåg därför att det saknades skäl för att ange ett bestämt maxantal i lagtexten.[4] Man menade i stället att förskolans barngrupper bör utformas med hänsyn till både det enskilda barnets och hela gruppens behov i förhållande till förskolans uppdrag, och att denna del redan omfattades av gällande bestämmelser. Regeringen betonade att kommunerna avgör lämplig gruppstorlek och personaltäthet utifrån lokala förhållanden. Samtidigt konstaterade man dock att ekonomiska överväganden ofta varit avgörande, medan mindre hänsyn tagits till faktorer som upptagningsområdets sociala struktur, personalens utbildning och andelen barn i behov av särskilt stöd.[5]

[1] 8 kap. 8 § skollagen (2010:800).
[2] Prop. 1993/94:11.
[3] Ibid.
[4] Prop. 2009/10:165.
[5] Prop. 2009/10:165.

7.2.2 Det saknas en entydig definition av vad som utgör en barngrupp

Frågan om barngruppsstorlekar i förskolan är komplex. Hur ”barngrupp” definieras påverkar direkt hur storleksfrågan förstås och problematiseras. Skolverket definierar sedan 2019 barngrupp som ”den konstellation barnen tillhör större delen av dagen i förskolan”, snarare än den formella avdelningen.[6] Detta eftersom små avdelningar i praktiken ofta slås samman. Till exempel kan två avdelningar om tio barn bli en grupp om 20 större delen av dagen. I tidigare allmänna råd om måluppfyllelse i förskolan angavs dock fortfarande avdelning som referens.[7]

Läroplanen saknar en direkt definition av barngrupp, men betonar att förskollärare ska utvärdera hur förskolan möter barnens utveckling enligt läroplanens mål, vilket implicerar att gruppindelningar behöver justeras löpande.[8]

7.2.3 Grunden för nuvarande riktmärke i allmänna råden

År 2015 fick Skolverket i uppdrag att återinföra ett riktmärke för barngruppernas storlek i förskolan. Riktmärket skulle baseras på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, främst med utgångspunkt i pedagogisk, utvecklings- och socialpsykologisk forskning.[9] Skolverket genomförde då bland annat samråd med rektorer, förskolepersonal, representanter för ett antal myndigheter, organisationer och fackförbund.[10] I samtliga samråd framkom att de faktorer som avgör när en barngrupps storlek upplevs lagom är

- personalens kompetens
- personaltäthet
- lokalernas storlek och miljöns utformning
- barnens bakgrund, ålder och kön.

[6] Skolverket (2023), *Barn och personal i förskolan. Hösten 2022*.
[7] Skolverket (2017), *Allmänna råd om måluppfyllelse i förskolan*. Inkommen uppgift från Skolverket 2025-03-20.
[8] Skolverket (2018), *Läroplan för förskolan: Lpfö 18*.
[9] Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Skolverket. U2015/1495/S.
[10] Skolverket (2016), *Redovisning av tilläggsuppdrag om återinförande av riktmärke för barngruppernas storlek i förskolan. Uppdrag i regleringsbrev* (U2015/1495/S).

Vid samtliga samråd presenterades synpunkter på att införa ett riktmärke för barngruppernas storlek i form av en eller flera siffror. Farhågor framfördes bland annat om att ett riktmärke blir en lägsta nivå som ändå överskrids. Fackförbundet Kommunal och dåvarande Lärarförbundet förordade dock ett riktmärke i form av en siffra.[11]

Två forskare[12] vid Göteborgs universitet fick i uppdrag av Skolverket att kartlägga aktuell nordisk forskning inom pedagogik, utvecklingspsykologi och socialpsykologi kopplat till barngruppernas storlek i förskolan. Syftet med kartläggningen var att systematiskt samla forskningsbaserad empiri med relevans för barngruppernas storlek och att ge en objektiv beskrivning av forskningsläget på området.

Kartläggningen visade att det fanns omfattande forskning om effekterna av både stora och små barngrupper. Vidare framkom en samstämmighet om att frågan är komplex, och att flera faktorer påverkar lämplig storlek på en barngrupp.

Kartläggningen pekade dock på studier som föreslår ett optimalt antal barn för att möjliggöra interaktion och kommunikation kring specifika innehåll. I dessa studier anges mellan tre och fem barn per vuxen som ett optimalt antal, beroende på barnens ålder.

Kartläggningen pekade dock på studier som föreslagit ett optimalt antal barn för att möjliggöra interaktion och kommunikation kring specifika innehåll, vilket varierar mellan tre och fem barn per vuxen beroende på barnens ålder. För att få djupare insikter och svar på fler frågor om hur antalet barn i grupper påverkar olika aspekter, menade forskarna att det behövs en svensk longitudinell studie där ett större antal barn följs från ett års ålder över en längre tidsperiod.[13]

De konstaterade samtidigt att de undersökta studierna var eniga om att den faktor som har störst betydelse för kvaliteten är personalens utbildning och kompetens. Forskningen gav också stöd för att ju yngre barn, desto färre bör det vara i en grupp. Kartläggningen visade sammantaget att det är svårt att entydigt definiera vad som är en liten respektive stor barngrupp. Bedömningen och upplevelsen av gruppens storlek beror på flera samverkande faktorer[14] Ett riktmärke

[11] Skolverket (2016), *Redovisning av tilläggsuppdrag om återinförande av riktmärke för barngruppernas storlek i förskolan. Uppdrag i regleringsbrev (U2015/1495/S)*.
[12] Professor Sonja Sheridan och Professor Pia Williams, båda vid Göteborgs universitet. Skolverket. (2016), Sheridan, S. & Williams, P. *Barngruppers storlek i förskolan – En kartläggning av aktuell pedagogisk, utvecklingspsykologisk och socialpsykologisk forskning*.
[13] Skolverket (2016), Sheridan, S. & Williams, P. *Barngruppers storlek i förskolan – En kartläggning av aktuell pedagogisk, utvecklingspsykologisk och socialpsykologisk forskning, rapport 433.*
[14] Ibid.

för barngruppens storlek bör utgå från barnens ålder (1–3 år respektive 4–5 år) och flera andra faktorer. Förslag på sådana faktorer är:

- Utbildning och kompetens: Om arbetslaget består av få förskollärare bör barngruppen vara mindre.
- Personaltäthet i relation till antal barn: Personaltätheten bör vara anpassad efter barns vistelsetid under hela dagen. Om det inte går bör gruppen vara mindre.
- Barngruppens sammansättning: Om gruppen inte fungerar på grund av en obalans i sammansättningen behöver barngruppen minskas i storlek.
- Den fysiska miljön: Förskolans lokaler bör vara anpassade för antalet barn och vuxna för att utbildningen ska kunna uppfylla läroplanens mål. Om utrymmet inte är tillräckligt bör gruppen vara mindre.

Forskarna menade att om alla dessa faktorer samverkar optimalt kan en större barngrupp fungera bra.[15]

Även Skolverket kunde konstatera att frågan om lämpliga barngruppsstorlekar är komplex. Skolverkets tolkade regeringsuppdraget om att ta fram nya riktmärken för barngruppsstorlek i förskolan som att ett kvantitativt riktmärke skulle införas. Eftersom det inte hade varit möjligt att hitta någon vetenskaplig grund för ett sådant, såg Skolverket en möjlig lösning i att undersöka hur praxis kring barngruppsstorlekar hade utvecklats över tid.[16] Skolverket hänvisade också till den statistik som då var tillgänglig över barngruppsstorlek och personaltäthet. Den visade att dessa förhållanden hade varit konstanta sedan 2005. Den genomsnittliga personaltätheten hade legat på omkring 5,3 barn per årsarbetare medan den genomsnittliga gruppstorleken var omkring 16,8 barn. År 2014 var den vanligaste barngruppsstorleken 16–18 barn. Samtidigt visade statistiken på stor variation i barngruppernas storlek, från färre än tio till fler än 28 barn per grupp. Av alla förskoleavdelningar var ungefär var tredje en småbarnsavdelning (1–3-åringar). Där fanns grupper med sex eller färre barn, men även grupper om 19 eller fler barn.[17]

[15] Ibid.
[16] Skolverket (2016), *Redovisning av tilläggsuppdrag om återinförande av riktmärke för barngruppernas storlek i förskolan.* Uppdrag i regleringsbrev (U2015/1495/S).
[17] Skolverket (2015), PM – Barn och personal i förskola hösten 2014.

Skolverket pekade också på en tidigare rapport som myndigheten själv genomfört och en kvalitetsgranskning från Skolinspektionen. Dessa visade att både personal och föräldrar till viss del ansåg att barngrupperna var för stora.[18] Skolverket pekade även på den kartläggning som myndigheten tagit fram och som visade att personalen upplevde att det var för många barn i flera av barngrupperna och att stora grupper inte tillför något värde i förskolan. Man lyfte också att forskningen gav stöd för principen om att ju yngre barn, desto mindre grupp och att barngruppernas storlek bör ha samband med barns ålder, 1–3 år respektive 4–5 år.[19] Skolverket menade att forskningen tydligt visade att barngruppernas storlek har betydelse för barns trygghet, utveckling och lärande, samtidigt som det inte fanns vetenskapligt stöd för en viss optimal storlek för barngrupper i förskolan.

Med utgångspunkt i resonemanget ovan menade Skolverket att det ändå var rimligt att införa ett riktmärke för barngruppernas storlek i förskolan. Riktmärket skulle gälla i förhållande till barnens ålder (1–3 år respektive 4–5 år).[20] Därmed infördes riktmärken 6–12 barn per grupp för åldrarna 1–3 år respektive 9–15 barn per grupp för 4–5-åringar. Men riktmärket skulle inte tolkas statiskt, utan i relation till ett antal andra faktorer, såsom personalens utbildning och kompetens, personaltäthet, barngruppens sammansättning samt förskolans fysiska miljö.[21]

Vid utredningens samråd med forskare har det framkommit att resultaten från den forskning som bedrivits efter 2016 i stort sett bekräftar bilden som redovisas här. Utredningen noterar att det fortfarande finns stark evidens för att mindre barngruppsstorlekar och hög personaltäthet generellt ger bättre förutsättningar för både barns välbefinnande och pedagogisk kvalitet.[22] Samtidigt visar senare nordisk forskning att dessa faktorer påverkas av organisatoriska och politiska

[18] Skolverket (2013), *Föräldrars val och inställning till förskola och fritidshem*. Rapport nr 392. Skolinspektionen (2015), *En vanlig dag i förskolan. Gruppstorlek, personaltäthet och trygghet.*
[19] Skolverket (2016), *Barngruppernas storlek i förskolan*. Rapport 433.
[20] Ibid.
[21] Skolverket (2017), Allmänna råd om måluppfyllelse i förskolan.
[22] Williams, P., Sheridan S. och Pramling Samuelsson, I. (2018). A Perspective of Group Size on Children's Conditions for Wellbeing, Learning and Development in Preschool. *Scandinavian journal of Educational Research*, 63 (5), s. 696–711. Thorup, N., Bondebjerg, A. & Svinth L. (2023). Caregiver/child ratio and group size in Scandinavian Early Childhood Education and Care (ECEC): a systematic review of qualitative research. *Nordic Psychology*, 75 (4), s. 397–428. Nasiopoulou, P., Williams, P. & Lantz-Andersson, A. (2021). Preschool Teachers' Work with Curriculum Content Areas in Relation to Their Professional Competence and Group Size in Preschool: A Mixed-methods Analysis. *Scandinavian journal of Educational Research*, 66 (3), s. 533–548.

beslut som kan begränsa möjligheterna att upprätthålla bra lärmiljöer för barn och bra arbetsvillkor för personal i förskolan.[23] Utredningen noterar att det fortfarande finns stark evidens för att mindre barngruppsstorlekar och hög personaltäthet generellt ger bättre förutsättningar för både barns välbefinnande och pedagogisk kvalitet.

7.2.4 Barngruppsstorlekarna överskrider ofta Skolverkets riktmärke

Trots Skolverkets riktmärke har barngruppernas storlek inte sjunkit till riktmärkenas nivå.

Tabell 7.1 Genomsnittliga barngruppsstorlekar (antal barn) i förskolan år 2014–2024[24]

År	Totalt	Antal barn per barngrupp med barn 1–3 år	Antal barn per barngrupp med barn 4–5 år	Kommunala förskolor	Fristående förskolor
2014	16,9	13,6	*	17,1	16,3
2015	16,7	13,2	*	16,8	16,5
2016	15,9	12,8	16,1	15,8	16,0
2017	15,3	12,4	15,4	15,3	15,6
2018	15,4	12,6	16,1	15,4	15,7
2019	15,0	12,2	15,5	14,9	15,1
2020	14,8	12,1	15,2	14,8	14,7
2021	14,6	12,0	15,0	14,7	14,3
2022	15,2	12,6	16,2	15,5	14,4
2023	15,3	12,6	16,1	15,5	14,4
2024	15,3	12,6	16,2	15,6	14,3

* Uppgift saknas.
Källa: Skolverket.

Statistiken visar att barngrupperna i genomsnitt ofta är betydligt större än Skolverkets riktmärke om 6–12 barn i åldern 1–3 år per grupp och 9–15 barn i åldern 4–5 år[25] (tabell 7.1). Hösten 2024 var det genom-

[23] Paananen, M. (2019), Fluctuating child–staff ratio: governing by numbers in finnish early childhood education. *International Studies in Sociology of Education*, 29 (1–2), s. 158–176.
[24] Bland de inrapporterade barngrupperna består drygt 12 700 av barn i åldern upp till och med 3 år. I knappt 4 400 grupper går endast barn i åldern 4 till 5 år. Resterande grupper består av barn i mer blandade åldrar. Skolverket (2025). *Barn och personal i förskolan hösten 2024*.
[25] Skolverket (2017), *Allmänna råd om måluppfyllelse i förskolan*.

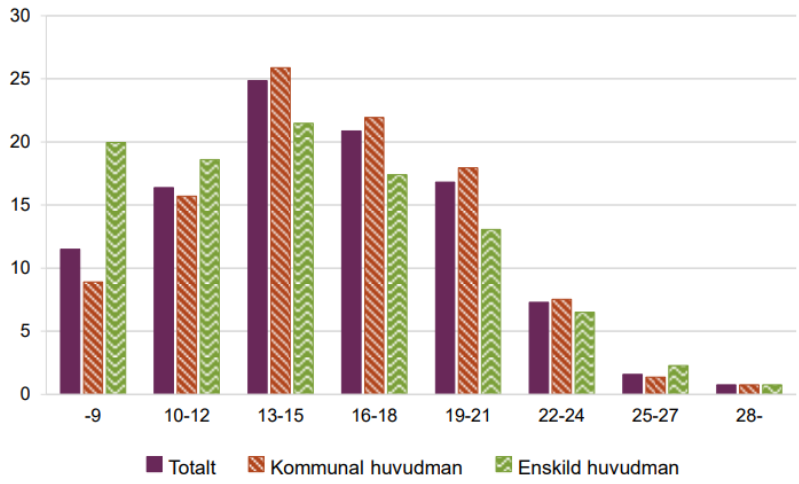
snittliga antalet barn per grupp i förskolan 15,3, vilket är samma som föregående år. Grupperna var generellt större i kommunala förskolor än i fristående förskolor, med ett genomsnitt på 15,6 barn per grupp jämfört med 14,3 barn per grupp i fristående förskolor.[26]

I grupper med barn i åldrarna 1–3 år var det genomsnittliga antalet barn 12,6, också det oförändrat jämfört med föregående år. Över 18 procent av grupperna bestod av 16 barn eller fler (motsvarar över 2 300 barngrupper). Grupperna var något större i kommunala förskolor, där snittet var 12,9 barn, jämfört med 11,3 i fristående förskolor.

För grupper med barn i åldrarna 4 till 5 år var det genomsnittliga antalet barn per grupp 16,2, vilket är en marginell ökning från 2023. Nästan 37 procent av barngrupperna består av 19 barn eller fler. Även här var barngrupperna större i kommunala förskolor än i fristående, och genomsnittet för båda typerna av huvudmän ligger nästan i linje med föregående år.[27]

Det fanns också skillnader mellan kommungrupper. De största barngrupperna finns i storstäder, där det i genomsnitt var 15,9 barn per grupp. De minsta barngrupperna fanns i landsbygdskommuner med besöksnäring, där snittet var 14,2 barn per grupp.

Figur 7.1 Andel (procent) barngrupper efter antal barn per grupp och typ av huvudman, år 2024



Källa: Skolverket.

[26] Skolverket (2025), *Barn och personal i förskolan hösten 2024*.
[27] Skolverket (2025), *Barn och personal i förskolan hösten 2024*.

Figur 7.1 visar att över 25 procent av barngrupperna bestod av 19 barn eller fler. Knappt tio procent av grupperna hade 22 barn eller fler. I figuren syns även att det bland fristående förskolor inte är ovanligt med grupper med färre än tolv barn.[28] En förklaring är troligtvis att många av de fristående förskolorna är väldigt små.

Enligt de uppgifter som Skolverket fått från respektive huvudman så har nära 5 000 förskolor större barngrupper än genomsnittet, som är 15,3 barn per grupp. Det är över hälften av alla förskolor och skulle betyda att av alla 31 700 barngrupper i Sverige kan 17 100 vara större än riksgenomsnittet.

Ungefär 890 förskolor (cirka tio procent) har 20 barn eller fler i sina barngrupper. Majoriteten av dessa är dock relativt små enheter.[29]

Sammantaget visar statistiken att många förskolor har större barngrupper än Skolverkets riktmärken.

Barns vistelsetider i förskolan varierar också. Vissa barn är där på heltid, medan andra bara är där några timmar per dag.[30]

Barngruppsstorlekarna ofta större än vad statistiken visar

Barngruppernas genomsnittliga storlek har alltså överstigit Skolverket riktmärke under lång tid, enligt myndighetens statistik. Men enligt en kvalitetsgranskning som Skolinspektionen gjort är det dessutom inte ovanligt att barngruppernas storlek är större i praktiken än vad som framgår av statistiken. Myndighetens egna observationer visade ett snitt på 14,1 barn i småbarnsgrupperna.[31]

Även Sveriges Lärare har under senare år publicerat flera undersökningar som pekar på att många grupper är större än Skolverkets riktmärke. En enkätundersökning med förskollärare[32] visar att de i snitt arbetar i barngrupper som har 16 barn (1–3 åringar), 22 barn (4–5-åringar) eller 21 barn (åldersblandad grupp).[33]

---

[28] Skolverket (2025), *Barn och personal i förskolan hösten 2024*.
[29] Exempelvis hade endast 277 av förskolorna 60 barn eller fler på förskolan, resterande förskolor hade färre barn totalt. Skolverkets statistik 2024.
[30] Sveriges Kommuner och Regioner (2024). *Öppna jämförelser – Förskola 2024. Barns närvaro och vistelsetider*.
[31] Skolinspektionen (2016), *Trygghet och lärande för barn under 3 år – en ögonblicksbild av förskolans vardag*.
[32] Ett urval av Sveriges Lärares undersökningspanel omfattande 2 500 lärare i förskolan som fick möjlighet att besvara en enkät. Svarsfrekvensen var 58 procent.
[33] Sveriges Lärare (2025), *Tryggare kan alla vara. En rapport om riskerna med stora barngrupper i förskolan*.

Tillfälliga gruppindelningar under dagen

En studie från Göteborgs universitet[34] visar att grupper ofta delas upp för att underlätta undervisning, men dessa indelningar görs vanligtvis endast under kortare stunder, cirka 1 till 1,5 timme om dagen. Det innebär att en barngrupp kan vara mindre under en begränsad del av dagen.[35] Skolverkets utvärdering av det riktade statsbidraget för mindre barngrupper (under åren 2016–2018) visar också att barngruppsstorlekarna ofta minskades genom omorganisering av befintliga grupper, till exempel genom att dela upp större grupper under delar av dagen.[36]

En barngrupp kan vara liten men ändå upplevas stor

I en undersökning av Sveriges Lärare uppgav åtta av tio förskollärare att de upplevde att de arbetade i för stor barngrupp.[37] Endast 20 procent av förskollärarna svarade att de arbetade i barngrupper som var lagom stora. Förskollärarna som upplevde att de arbetade i stor barngrupp hade i snitt 13 barn i en grupp med 1–3-åringar och 16 barn i en grupp med 4–5-åringar och 17 barn i de åldersblandade grupperna. I studien framkommer dock inte om snittet gällde hur många barn som närvarade per dag eller hur många barn som var inskrivna i gruppen.[38]

7.3 Personaltäthet

Utredningen har även i uppdrag att överväga om det behövs en reglering för att säkerställa lämplig personaltäthet i förskolan.

Avsnittet belyser personaltäthet, personalens kompetens, tillgång till personal och förutsättningar i förskolan samt behov av förändring. Analysen bygger på forskning, statistik, tidigare utredningar och utredningens egna iakttagelser. Avsnittet avslutas med utredningens slutsatser om behovet av insatser för att stärka kvalitet och likvärdighet.

[34] Pramling Samuelsson, I., Williams, P. och Sheridan, S. (2015), Stora barngrupper i förskolan relaterat till läroplanens intentioner. *Nordic Early Childhood Education Research Journal.* 9 (7) 1–14.
[35] Ibid.
[36] Skolverket (2018), *Redovisning av utvärdering av effekterna av statsbidrag för mindre barngrupper (uppdrag givet i förordning 2015:404)*. Dnr 2016:1182.
[37] Sveriges Lärare (2025), *Tryggare kan alla vara. En rapport om riskerna med stora barngrupper i förskolan*.
[38] Ibid.

7.3.1 Lagen ställer krav på kompetens, men det saknas tydlig reglering av personalsammansättning och personaltäthet

Regler om personal i förskolan finns huvudsakligen i skollagen, förordningar och läroplanen för förskolan. Bland annat ska huvudmännen anställa förskollärare med utbildning för den undervisning som ska bedrivas. År 2011 infördes också krav på att förskollärare måste ha legitimation för att bli anställda utan tidsbegränsning, dock med vissa undantag. Endast den som har legitimation som förskollärare och är behörig får ansvara för undervisningen. I förskolan får det även finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens utveckling och lärande främjas.[39]

Skollagen, förordningar och läroplanen ställer alltså krav på legitimerade förskollärare och på att förskolans övriga personal har relevant utbildning eller erfarenhet. Däremot finns ingen reglering av personaltäthet och personalsammansättning, det vill säga hur många förskollärare, utbildade barnskötare och annan personal utan formell pedagogisk utbildning som ska finnas i förskolan.

7.3.2 Forskning om betydelsen av hög personaltäthet

Det finns för närvarande bara begränsad svensk och nordisk forskning som entydigt fastställer vilken personal- eller förskollärartäthet som är mest gynnsam. En internationell jämförande studie från OECD visar dock att yngre barn gynnas mest av förskolor med hög personaltäthet, motsvarande cirka 3–4 barn per pedagog. Det gäller särskilt om personalen också har relevant pedagogisk utbildning. Under sådana förhållanden skapas bättre förutsättningar för trygghet, lärande och utveckling.[40]

Folkhälsomyndighetens genomgång av vetenskapliga studier visar dessutom att mindre barngrupper och högre personaltäthet kan vara kopplat till förbättrade kognitiv och social utveckling.[41] Samtidigt menar myndigheten att det vetenskapliga underlaget för att entydigt fastställa detta samband är otillräckligt och att mer forskning behövs. Senare forskning ger dock mer belägg för betydelsen av hög personal-

[39] 2 kap. 13–22 §§ skollagen.
[40] OECD (2020), *Quality Early Childhood Education and Care for Children Under Age 3: Results from the Starting Strong Survey 2018*. Paris: OECD Publishing.
[41] Folkhälsomyndigheten (2017), *Förskolans påverkan på barns hälsa – en genomgång av den vetenskapliga litteraturen.*

täthet och mindre barngrupper. En metaanalys av forskningen på området visar att barn i förskolor med hög personaltäthet och mindre barngrupper har bättre språkutveckling, starkare sociala färdigheter och lägre stressnivåer jämfört med barn i större grupper med färre pedagoger per barn.[42] En longitudinell studie från Norge visar att högre personaltäthet och mer utbildad personal i förskolan är kopplat till bättre kognitiva utfall senare i skolåldern.[43]

En låg personaltäthet kan även påverka personalens arbetsmiljö negativt, vilket kan leda till högre personalomsättning och svårigheter att rekrytera behörig personal. Forskning från Sverige har belyst att pedagoger i stora barngrupper ofta upplever stress och en begränsad möjlighet att genomföra undervisningen på ett kvalitativt sätt.[44]

Ett norskt försöksprojekt har visat på positiva resultat av högre personaltäthet. Tre förskolor tillfördes under ett års tid två extra personalresurser, en förskollärare och en utbildad barnskötare. Enligt den följeforskning som genomfördes av Universitetet i Sørøst-Norge tyder det preliminära resultatet på att den förstärkta bemanningen bidrog till högre kvalitet, särskilt genom förbättrade relationer mellan barn och vuxna. I synnerhet gynnades flerspråkiga barn och barn i behov av särskilt stöd. En studie av Institutt for arbeidslivs- och velferdsforskning (Fafo) utvärderade ett liknande projekt med ökad bemanning i utvalda förskolor i Oslo. Även denna studie visar att ökad bemanning kan bidra till förbättrad kvalitet, särskilt i områden med socioekonomiska utmaningar.[45]

7.3.3 Problembeskrivning i tidigare granskningar, rapporter och utredningar

Granskningar från Skolinspektionen visar att förskolan ofta är bra på att tillgodose barnens behov av omsorg, men att tiden för undervisning kan trängas undan och att vissa ämnesområden i förskolans läroplan

[42] Manning, M., Wong, G. T. W., Fleming, C., och Garvis, S. (2019), The relationship between teacher qualification and the quality of the early childhood education and care environment. *Campbell Systematic Reviews*, 15(1–2), e 1063.
[43] Bjørnestad, E., & Os, E. (2018), Quality in Norwegian childcare for toddlers using ITERS-R. *European Early Childhood Education Research Journal*, 26(1), 111–127.
[44] Se till exempel Williams, P. och Sheridan, S. (2018), Staff-child ratio and process quality in Swedish preschools: An explorative study. *Early Child Development and Care*, 188(7), 980–996.
[45] Fafo (2024), *Forsøk med ekstra grunnbemanning i utvalgte barnehager i Oslo kommune – sluttrapport*.

inte hinns med.[46] Granskningarna visar också att förskolor med hög kvalitet och få centrala utvecklingsbehov har färre barn per anställd och per förskollärare än förskolor med stora utvecklingsbehov.[47]

Flera studier och undersökningar pekar på en ansträngd arbetssituation inom förskolan, där arbetsbelastningen påverkar personalens möjligheter att utföra sitt uppdrag. I en enkät genomförd av Sveriges Lärare[48] svarade 44 procent av förskollärarna att de inte hinner med stora delar av sitt uppdrag. Nästan hälften av förskollärarna uppgav att de hinner med största delen av sitt uppdrag.

Rapporten *Hög sjukfrånvaro och ökad psykisk ohälsa. Om dilemman i förskolans arbetsmiljö* från Malmö stad belyser de utmaningar som personalen i förskolan möter i sitt dagliga arbete. Genom intervjuer och fokusgrupper med förskollärare och barnskötare identifierade forskarna flera faktorer som bidrar till utmaningarna i förskolan. Rapporten visar att förskolepersonal har hög arbetsbelastning, ofta med stora barngrupper och otillräckliga resurser, vilket leder till stress och ökande psykisk ohälsa. Brist på kontinuitet i personalgrupperna, otydliga roller och otillräckligt ledningsstöd förvärrar situationen ytterligare. Personalens känsla av otillräcklighet blir påtaglig, och sjukfrånvaron är hög. Forskarna lyfter även fram något som de kallar för ”uppdragets gränslöshet” och att det finns en utsträckt lojalitet. Det innebär att förskolepersonalen tar ett stort ansvar som omfattar lojalitet mot såväl barnen, förskolan och arbetslaget som barnens föräldrar.[49]

I den statliga utredningen *Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkets attraktivitet*[50] pekade man på att arbetssituationen för förskollärare är ansträngd, uppdraget omfattande och att kraven har ökat över tid. Det gäller inte minst kraven på dokumentation, uppföljning och utvärdering. I utredningen föreslås därför bland annat att förskollärare i förskolan ska ha minst 5 timmar per vecka för planering och uppföljning av undervisningen. Pro-

[46] Skolinspektionen (2018), slutrapport. *Förskolans kvalitets och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan.*
[47] Skolinspektionen (2018), slutrapport. *Förskolans kvalitets och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan.*
[48] Sveriges Lärare (2025), *Tryggare kan alla vara.* En rapport om riskerna med stora barngrupper i förskolan.
[49] Persson, S. och Tallberg Broman, I. (2019), *Hög sjukfrånvaro och ökad psykisk ohälsa: Om dilemman i förskollärares uppdrag*. Malmö stad Förskoleförvaltning.
[50] SOU 2025:26 *Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet*. Elanders Sverige AB, Stockholm.

positionen *Tid för undervisningsuppdraget* (prop. 2025/26:196) har överlämnats till riksdagen den 17 mars 2026.[51]

7.3.4 Faktiska förhållanden – personal- och förskollärartäthet

På ett övergripande plan har den genomsnittliga personaltätheten i Sveriges förskolor varit i stort sett oförändrad över lång tid, trots statliga satsningar på mindre barngrupper, till exempel genom statsbidrag.

Tabell 7.2 Antal barn per heltidstjänst 2015–2024

År	Totalt	Kommunala förskolor	Fristående förskolor
2015	5,2	5,3	5,1
2016	5,2	5,2	5,1
2017	5,1	5,1	5,0
2018	5,1	5,1	5,0
2019	5,2	5,2	5,0
2020	5,1	5,2	5,0
2021	5,1	5,1	5,1
2022	5,1	5,1	5,0
2023	5,1	5,1	5,0
2024	5,1	5,2	5,1

Källa: Sveriges officiella statistik. Förskola, Personal, tabell A för åren 2015–2024.

I genomsnitt går det 5,1 barn per heltidstjänst i förskolan. Antalet har länge varit stabilt och endast förändrats marginellt (tabell 8.2).[52] Drygt 47 procent av alla förskolor har fler barn per heltidstjänst än snittet. Över 1 300 förskolor har sex barn eller fler per heltidstjänst. För kommunala huvudmän varierar det mellan 3,2 och 7,6 barn per heltidstjänst. Bland enskilda huvudmän är variationen större: där kan antalet barn per heltidstjänst ligga mellan cirka 0,9 och 12. De enskilda huvudmän som har lägst personaltäthet driver dock endast en förskoleenhet med 20–40 barn.[53]

Hösten 2024 arbetade över 102 000 personer med barn i förskolan. Omräknat till heltidstjänster motsvarar detta strax under 94 500

[51] Prop. 2025/26:195.
[52] Skolverket (2025), *Barn och personal i förskolan hösten 2024*, dnr 2025:1186.
[53] Skolverkets statistik hösten 2024.

tjänster, vilket innebär en minskning med nästan 4 500 tjänster jämfört med hösten 2023. Könsfördelningen bland personalen är mycket ojämn, endast fyra procent är män.[54]

7.4 Förslag om barngruppsstorlekar

Utredningen har i uppdrag att utreda och föreslå en reglering som säkerställer att barngrupper på alla förskolor har lämplig storlek. Nedan följer utredningens förslag.

7.4.1 Högsta antal barn i en barngrupp i förskolan ska regleras

Förslag

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.

I dagsläget finns ingen högsta gräns i lag eller förordning för hur stora barngrupperna i förskolan får vara. Utredningen konstaterar att nuvarande riktmärke i Skolverkets allmänna råd om barngruppsstorlekar inte följs i tillräcklig utsträckning. En stor andel barngrupper består av 19 barn eller fler och överskrider därmed de rekommenderade nivåerna. Barngruppens storlek påverkar kvalitet, trygghet och

[54] Skolverkets statistik hösten 2024.

lärande i förskolan, men även personalens arbetsmiljö. Stora grupper riskerar att begränsa barns möjligheter att bli sedda och förstådda, försvårar det pedagogiska arbetet och bidrar till ökad stress och personalomsättning. Detta understryker behovet av en tydligare reglering av barngruppernas storlek.

Utredningen föreslår att en nationell reglering av barngruppernas storlek införs 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.

Den föreslagna gränsen tar hänsyn till barnens ålder. Forskning visar att de yngsta barnen behöver små grupper med få relationer, medan äldre barn kan vistas i något större grupper under förutsättning att kvaliteten i övrigt är god. Förslaget utgår från Skolverkets nuvarande riktmärken,[55] som bedöms vara väl avvägda och relevanta. För de yngsta barnen är det särskilt viktigt med små barngrupper. Utredningen föreslår därför en viss justering i förhållande till riktmärkena när det gäller åldersspannet för gruppstorlekarna. Grupper med barn i åldrarna 1–2 år, ska begränsas till högst 12 barn till skillnad från Skolverkets riktmärken som tar utgångspunkt i åldersspannet 1–3 år.

Utredningen menar att fasta gränser för barngruppernas storlek kommer att motverka förekomsten av de allra största grupperna och skapa bättre förutsättningar för en trygg och pedagogiskt hållbar miljö. Fasta gränser kan även förhindra att ekonomiska nedskärningar hanteras genom att öka gruppernas storlek. Regleringen ger förutsägbarhet för huvudmän och rektorer samt stabil grund för personalens planering och genomförande av förskolans omsorg och undervisning.

Utredningen är medveten om att förutsättningarna för utbildningen påverkas av lokala variationer, exempelvis personalens kompetens och den fysiska miljön. Trots detta bedöms en nationellt fastställd begränsning av antalet barn i en grupp vara en rimlig och verkningsfull åtgärd för att säkerställa att gruppstorlekarna håller en lämplig nivå. Begränsningen förbättrar barns möjligheter till uppmärksamhet, trygghet, lärande och det stöd de behöver.

[55] Skolverkets kommentarer till allmänna råd om styrning och ledning av förskolan (SKOLFS 2025:550).

Det är dock viktigt att understryka att förslaget anger en högsta gräns. Beroende på både individerna och gruppens behov kan barngrupper behöva vara mindre än vad gränsen anger.

Definition av barngrupp

För att tydliggöra regleringen om barngruppers storlek föreslår utredningen att en definition av barngrupp införs i skollagen. En barngrupp ska utgöra den varaktigt sammansatta grupp av barn inom förskolan, där barnet har sin grundtillhörighet.

Under utredningens arbete har behovet av att tydliggöra vad som menas med en barngrupp i förskolan återkommit. Det finns visserligen en definition i Skolverkets kommentarer till allmänna råd om styrning och ledning av förskolan, nämligen ”den grupp som barnen ingår i större delen av sin dag i förskolan”.[56] Men denna definition anses otillräcklig och ge ett för stort tolkningsutrymme. Förskolans organisation är dynamisk, och den grupp barnen befinner sig i kan variera under dagen. Insamlad statistik bygger ofta på avdelningstillhörighet, vilket därmed inte alltid speglar hur barnen faktiskt är organiserade under större delen av dagen. Varierande tolkningar av definitionen försvårar därmed styrning, uppföljning och jämförelser för att skapa likvärdiga villkor för barn i olika förskolor. En tydligare definition av vad som utgör en barngrupp skapar en tydlig och rättssäker utgångspunkt för regleringen om gruppstorlekar.

Vad avses med grundtillhörighet?

Grundtillhörigheten ska vara den grupp som barnet regelbundet vistas i under huvuddelen av dagen, tillsammans med i huvudsak samma barn och personal. Barnet tilldelas grundtillhörighet till en grupp vid inskolning eller vid övergång till en annan grupp. Grundtillhörigheten kan vara en specifik avdelning där barnet är inskrivet tillsammans andra barn och där ett specifikt arbetslag har huvudansvaret för dessa barn. Oavsett hur förskolan organiseras bör det alltid finnas förskollärare och övrig personal som har det övergripande ansvaret för barnets utveckling, lärande, trygghet och välbefinnande, samt för kontakten

[56] Skolverkets kommentarer till allmänna råd om styrning och ledning av förskolan (SKOLFS 2025:550) s. 7.

med vårdnadshavare och genomförandet av utvecklingssamtal. Det är till denna personal som barnet ska ha sin grundtillhörighet.

Utredningen bedömer att om två barngrupper systematiskt slås ihop under huvuddelen av dagen, bör de inte längre betraktas som separata grupper. I praktiken utgör de då en gemensam barngrupp. Det är därför inte förenligt med regleringen att formellt dela in barnen i olika grupper om den dagliga utbildningen sker gemensamt, eftersom en sådan konstruktion skulle riskera att kringgå regleringens syfte.

Tillfälliga uppdelningar under en kortare del av dagen, exempelvis för särskilda aktiviteter eller i mindre grupper utifrån ålder eller intresse, påverkar däremot inte barnets grundtillhörighet. Sådana tillfälliga grupper ska inte betraktas som barngrupper i regleringens mening. Detsamma gäller vid kortvariga hopslagningar av grupper, till exempel under senare delen av dagen, under semestertider eller vid tillfällig personalfrånvaro.

Utredningen är medveten om att en del förskolor i dag är organiserade som så kallade storförskolor med storarbetslag och gemensamma lokaler. I sådana förskolor behöver barngruppens storlek och grundtillhörighet definieras tydligt, så att varje barn har en stabil gemenskap med sin grupp och personal med ett tydligt ansvar. Även den fysiska miljön, både inne och ute, behöver beaktas i relation till barngruppers storlek och sammansättning. Tillgång till yta och miljöernas utformning påverkar barns trygghet och förskolans kvalitet.

Vad ska avses med huvuddelen av dagen?

Med huvuddelen av dagen i förskolan ska avses åtminstone majoriteten av en dag enligt förskolans öppettider, det vill säga mer än hälften av dagen. Regleringen ska alltså utgå från hur större delen av förskolans dag faktiskt ser ut.

Undantag från regleringen om barngruppers storlek

Kortare stunder under dagen

Det kan finnas tillfällen när barngrupper behöver slås samman och personal från andra grupper tillfälligt får ansvara för fler barn. Det kan exempelvis vara i samband med öppning eller stängning i början

och slutet av dagen. Sådana undantag är möjliga, under förutsättning att regleringen följs under huvuddelen av förskolans dag. Det kan leda till att barn som vistas i förskolan under tidiga morgnar eller sena eftermiddagar tillfälligt ingår i något större gruppkonstellationer. Detta är svårt att undvika helt.

Undantag om det finns synnerliga skäl med hänsyn till barnets bästa

Enligt 1 kap. 10 § skollagen ska barnets bästa vara utgångspunkten i all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen som rör barn. I linje med denna bestämmelse bör det vara möjligt med undantag från det föreslagna maxtaket för barngrupper i förskolan. Sådana undantag ska dock tillämpas restriktivt och endast när det bedöms nödvändigt med hänsyn till barnets bästa, både för det enskilda barnet och för barngruppen som helhet. Vid varje beslut om undantag ska huvudmannen dokumentera skälen för beslutet och göra en barnkonsekvensanalys. En sådan analys syftar till att bedöma vilka konsekvenser ett beslut får för det enskilda barnet eller för en grupp av barn och säkerställa att barnets bästa tillgodoses.

Undantag kan till exempel vara motiverade i fråga om enstaka barn när det endast finns en förskola inom rimligt avstånd, och alternativet skulle innebära att barnet måste resa flera mil till en annan förskola. Undantaget ska dock inte kunna användas i situationer där det skulle vara möjligt att inrätta ytterligare en barngrupp vid den befintliga förskolan.

Undantag kan även vara motiverade vid tillfälliga och oförutsedda händelser, till exempel i samband med en evakuering, där det är nödvändigt för att säkerställa barns rätt till förskola. I sådana fall kan det vara motiverat att tillfälligt tillåta större barngrupper, under förutsättning att barnens trygghet och kvaliteten i utbildningen inte äventyras.

Undantag kan även vara motiverade i särskilda pedagogiska situationer, till exempel i förskolor med åldersblandade grupper där sammansättningen varierar över tid. Exempelvis kan en grupp tillfälligt ha många yngre barn och bara ett fåtal äldre barn. För att undvika att äldre barn isoleras från jämnåriga kan det då vara motiverat att justera gruppstorleken något för att tillgodose barnens behov av socialt samspel och lek med jämnåriga.

Utredningen understryker att undantag ska tillämpas restriktivt och inte får användas för att kringgå regleringen. Att en huvudman återkommande har brist på pedagogisk personal eller ekonomiska resurser ska till exempel aldrig kunna anges som skäl att överskrida högst angivna storlekar. Eftersom det högsta taket för barngrupper blir bindande kan avvikelser bli en tillsynsfråga.

7.5 Förslag om personaltäthet

Utredningen har haft i uppdrag att överväga och lämna förslag till en reglering som säkerställer en godtagbar personaltäthet i förskolan. Utredningens förslag redovisas nedan.

7.5.1 En miniminivå av antal personal per barn ska införas

Förslag

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 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.

Bedömning

Regeringen bör ge Statens skolverk i uppdrag att ta fram ett underlag som klargör vilken utbildning som ska beaktas vid beräkningen av personaltäthet.

Personaltätheten i förskolan är i dag inte reglerad i Sverige. Det har lett till att många barn vistas i grupper där personalresurserna inte är tillräckliga för en utbildning av god kvalitet. Under lång tid har den genomsnittliga personaltätheten legat kvar på cirka 5,1 barn per heltidstjänst, trots att det pedagogiska uppdraget har vidgats och förskolans roll som första steget i barns utbildning har stärkts. Personaltätheten är avgörande för förskolans kvalitet. Den påverkar både vad som kan erbjudas innehållsmässigt och möjligheten till nära, trygga relationer. Forskning visar att högre personaltäthet gynnar barns språkutveckling, sociala färdigheter och trygghet samt möjliggör för personalen att möta individuella behov och arbeta mer systematiskt med undervisning. Erfarenheten från tidigare statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder är att statsbidraget bidrog till att barngrupperna blev mindre, men effekterna på personalresurserna var blandade. Många huvudmän minskade gruppstorlekar genom omorganisation och lokalanpassningar snarare än genom nyrekrytering, vilket i flera fall gav en relativ minskning av anställda per barngrupp och ökade arbetsbelastningen för personalen.

Utredningen föreslår därför att en nationell reglering av personaltätheten införs med en fastställd miniminivå. En sådan reglering bedöms vara nödvändig som komplement till förslaget om att fastställa en övre gräns för barngruppsstorlekar. Utredningen menar att det inte räcker att bara begränsa de största barngrupperna. För att trygga förskolans kvalitet bör också en lägsta nivå av personal som arbetar i barngrupp per barn garanteras.

Lägsta nivån ska vara fyra respektive fem barn per heltidsanställd personal i barngrupp

För att tydliggöra huvudmannens ansvar att säkerställa en lämplig personaltäthet i barngrupperna föreslås följande minimikrav:

- 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.

Här gäller principen att yngre barn behöver en högre personaltäthet, eftersom de kräver mer omsorg och tillsyn. Det är viktigt att poängtera att bestämmelsen om personaltäthet anger ett minimikrav, och att huvudmannen alltid kan tillsätta fler personal än vad som följer av regleringen. En högre personaltäthet kan till exempel motiveras av att det finns barn i behov av särskilt stöd. Regleringen innebär att det per förskoleenhet behöver vara ett snitt utifrån barnens ålder. Det innebär att det finns en viss flexibilitet att ha en högre eller lägre nivå i en barngrupp så länge snittet på en förskoleenhet motsvarar de nivåer som föreslås.

Undantag från regleringen om personaltäthet

Det kan finnas tillfällen när det blir nödvändigt att frångå lägsta nivån för personaltäthet. Det är oundvikligt att bemanningen i vissa situationer behöver anpassas till tillfälliga omständigheter. Sådana variationer är svåra att helt eliminera och ingår i den praktiska organiseringen av förskolans verksamhet. Exempel på sådana situationer är kortare stunder under dagen i samband med öppning och stängning, akuta oförutsedda händelser och sjukdom. Undantagen ska dock endast gälla under begränsade delar av dagen. De ska vara tillfälliga och får inte användas för att kringgå regleringens grundläggande syfte.

Utöver detta ska undantag enbart kunna göras när det finns synnerliga skäl med hänsyn till barnets bästa. Det kan till exempel handla om pedagogiska projekt där en viss åldersgrupp av barn bör ingå med färre personal. Det kan också handla om en grupp av femåringar som deltar i ett särskilt pedagogiskt arbete som förberedelse inför skolstarten.

Förskollärarnas betydelse för undervisningen

En av de avgörande faktorerna för förskolans kvalitet är att det finns god tillgång till legitimerade förskollärare som kan leda och genomföra det pedagogiska arbetet och undervisningen i barngrupperna, enligt förskolans läroplan. För att läroplanens omfattande uppdrag ska kunna förverkligas krävs att varje förskollärare ansvarar för ett

rimligt antal barn, vilket i sin tur förutsätter tillräckligt många förskollärare på en förskola.

Fler förskollärare behövs för att skapa förutsättningar för undervisning av hög kvalitet och en bra lärmiljö för barnen. När förskollärarna inte är överbelastade ökar möjligheterna att anpassa undervisningen till varje barns behov, fördjupa det pedagogiska arbetet och följa upp lärprocesser på ett systematiskt sätt.

I dag har i genomsnitt 43 procent av personalen i förskolan förskollärarlegitimation och antalet barn per heltidstjänst med förskollärare är 11,9. Variationerna är dock stora, både mellan huvudmän och mellan enskilda förskolor. Det finns förskolor med mycket hög förskollärartäthet, men också sådana som helt saknar legitimerade förskollärare. Denna variation riskerar att leda till betydande skillnader i utbildningens kvalitet och barns tillgång till undervisning av legitimerad personal. Utredningen har också övervägt att lägga förslag om krav på förskollärartäthet per barngrupp. Utredningen har dock konstaterat att ett sådant krav inte är möjligt att införa i dag på grund av bristen på förskollärare och den ojämna fördelningen av förskollärare i landet. Utredningen ser det emellertid som angeläget att den föreslagna kompetensförsörjningsstrategin särskilt tar fram förslag på hur ett krav på förskollärartäthet ska kunna införas på sikt, se förslag i kapitel 6.

Personaltäthet bör relateras till personal med utbildning för att arbeta med barn

Forskning visar att utbildad personal har stor betydelse för kvaliteten i förskolan, se till exempel kapitel 6. Ett krav på personaltäthet riskerar att urholkas om personal som helt saknar utbildning för arbete med barn får räknas in i personaltätheten. Vid beräkning av personaltätheten ska därför endast personal med utbildning för att arbeta med barn ingå.

Skolverket bör ta fram ett underlag om vilken utbildning som ska räknas in i personaltätheten

För att personaltätheten ska kunna följas upp, jämföras och bedömas på ett enhetligt och rättssäkert sätt behöver det vara tydligt vilken utbildning som ska räknas in i beräkningen. Utredningen bedömer därför att det finns behov av att ta fram ett underlag som tydliggör vilka utbildningar som bör ingå i personaltätheten. Mot denna bakgrund bör regeringen ge Skolverket i uppdrag att ta fram ett sådant underlag. Skolverket har genom sin samlade kompetens goda förutsättningar att analysera lämpliga avgränsningar, belysa konsekvenser samt bedöma behovet av samordning med övriga bestämmelser inom utbildningsområdet. Underlaget kan därefter ligga till grund för en förordningsreglering som tydliggör vilka utbildningar som ska räknas in i personaltätheten.

7.6 Sammanfattning

Barngruppens storlek spelar en viktig roll för kvaliteten i förskolan. Den kan påverka barnens trygghet, lärande och utveckling, liksom arbetsmiljön för både barn och personal. Det finns dock en stark samstämmighet i forskningen om att barngruppens storlek alltid måste bedömas i relation till andra viktiga faktorer, som barnens åldrar och behov, personalens utbildning och kompetens, barnens närvarotider samt förskolans fysiska och organisatoriska förutsättningar. Barngruppens storlek kan därför aldrig ses isolerat, utan måste anpassas till de unika förutsättningar som råder i varje förskolemiljö. Trots det är det tydligt att beslut om barngruppernas storlek inte sällan baseras på ekonomiska överväganden snarare än på vetenskaplig grund eller beprövad erfarenhet. I dag saknas tydlig nationell styrning av hur barngruppernas storlek ska bedömas, vilket leder till stora variationer i praktiken och till att likvärdigheten i förskolan riskeras. En reglering av barngruppsstorlekar skulle enligt utredningen motverka förekomsten av de allra största barngrupperna och skapa bättre förutsättningar för en trygg och pedagogiskt hållbar miljö.

Utredningen föreslår att en nationell reglering av barngruppernas storlek införs genom en fastställd övre gräns. Undantag från gruppstorlekarna ska endast få göras kortare stunder under dagen eller om det finns synnerliga skäl med hänsyn till barnets bästa.

Införandet av en reglering av barngruppernas storlek innebär emellertid att det även behövs en tydligare definition av vad en barngrupp är.

Utredningen föreslår därför att en definition av barngrupp införs i skollagen. En barngrupp ska utgöra den varaktigt sammansatta grupp av barn inom förskolan, där barnet har sin grundtillhörighet.

I dag finns betydande utmaningar med att säkerställa att alla förskolor har tillräckligt med personal med utbildning för att upprätthålla hög kvalitet. För en likvärdig förskola är det dessutom viktigt med en god förskollärartäthet. Utredningen konstaterar att om personaltätheten inte regleras när barngruppernas storlek begränsas, finns dessutom en risk för att personaltätheten försämras. Detta kan inträffa om huvudmännen minskar antalet personal för att kompensera för ökade kostnader till följd av krav på barngruppernas storlek.

Utredningen föreslår därför att en miniminivå för antalet personal per barn införs. Vid beräkning av personaltäthet ska endast personal med utbildning för att arbeta med barn inkluderas. Undantag från lägsta nivån för personaltäthet får endast göras kortare stunder under dagen, eller om det finns ett sådant behov med hänsyn till barnets bästa. Skolverket bör ges i uppdrag att ta fram ett underlag till regeringen om vilken personal som ska räknas in i personaltätheten. Underlaget bör därefter ligga till grund för en förordningsreglering.

Regleringen av vilka utbildningskrav som ska gälla för personal som får räknas in i personaltätheten föreslås börja tillämpas år 2033. Detta innebär att regleringen träder i kraft först efter att den föreslagna kompetensförsörjningsstrategin i kapitel 6 har genomförts.

8 Förskolepersonalens språkkunskaper

8.1 Uppdraget och inledande utgångspunkter

I kapitlet analyserar utredningen hur nationella krav på kunskaper i svenska språket kan införas för den pedagogiska personalen i förskolan. Utredningen analyserar även insatser som behövs för att befintlig förskolepersonal ska kunna nå upp till en tillfredsställande nivå i svenska språket. Kapitlet avslutas med utredningens slutsatser och förslag.

I kapitlet används termen ”förskolepersonal” eller ”personal i förskolan” som samlingsnamn för de olika personalkategorier som arbetar inom förskolans undervisning. Detta inkluderar förskollärare, barnskötare och övrig personal, till exempel personal som saknar utbildning för att arbeta med barn. Däremot inkluderas inte personal som inte arbetar huvudsakligen med pedagogiskt arbete inklusive undervisning, till exempel lokalvårdare, vaktmästare och kökspersonal.

8.2 Personalens språkkunskaper – bakgrund och problembild

Av utredningens direktiv framgår att personalens kompetens är avgörande för att barn ska få en utbildning av god kvalitet och bland annat stimuleras i sin språkutveckling i svenska. Det framgår 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 det finns även förskolor där personalen har bristande kunskaper i svenska.

Utredningen kan konstatera att barn med utländsk bakgrund tenderar i högre grad att gå i förskolor där en stor andel av personalen

också har utländsk bakgrund, vilket speglar segregeringen inom förskolan.[1] Detta mönster säger givetvis inget om undervisningen eller förmågan att stimulera barnens språkutveckling. Men det finns indikationer på att personal på en del förskolor har svaga språkkunskaper i svenska, vilket kan påverka barnens möjligheter att utveckla såväl det svenska språket som andra kunskaper.

Betänkandet *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska* (SOU 2020:67) tar upp att bristande kunskaper i svenska hos förskolepersonalen är ett stort problem i många förskolor. I betänkandet pekar man på svårigheter att rekrytera personal med goda kunskaper i svenska till de förskolor där det finns en stor andel flerspråkiga barn. Bristande kunskaper i svenska är enligt betänkandet vanligast hos personal som saknar utbildning för arbete med barn. Men det förekommer även att barnskötare med slutförd barnskötarutbildning har alltför svaga kunskaper i svenska, särskilt de sin utbildats i kommunal vuxenutbildning (komvux). Även förskollärare med förskollärarexamen kan ha bristande kunskaper i svenska.[2]

När det gäller barnskötare konstaterar Skolverket i sin redovisning av barn och fritidsprogrammets utbildning till barnskötare (2024) att vart fjärde barn i förskolan har utländsk bakgrund och kanske möter det svenska språket enbart i förskolan. För dessa barn kan förskolan vara den enda plats där de har möjlighet att lära sig svenska. Många barnskötare kommer därför att arbeta i en barngrupp där barnen behöver stöd i sin utveckling i det svenska språket. Skolverket konstaterar att det därför är viktigt att eleverna genom sin utbildning till barnskötare får goda kunskaper i svenska språket med sig in i arbetslivet. Barnskötare behöver, enligt Skolverket, ha en språklig medvetenhet för att på ett systematiskt sätt kunna arbeta med språkutvecklande aktiviteter och arbetssätt med barnen.

8.3 Uppgifter från utredningens samråd och besök

Utredningen har försökt att skapa en aktuell bild av hur utbrett problemet med bristande kunskaper i svenska är bland personalen i förskolan. Det har dock inte varit möjligt att få fram en enhetlig bild av situationen i hela landet eller en klar uppfattning om personalens

[1] Gustafsson. A. och Mood. C. (2024). *Inequalities in pre-school learning contexts by immigrant background*. Stockholms universitet.
[2] *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska*, SOU 2020:67.

generella språknivå. Men 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. Problemen anses främst gälla barnskötare och personal utan relevant utbildning för arbete med barn, men även legitimerade förskollärare kan ha bristande kunskaper i svenska. Att personer med bristande språkkunskaper har anställts beror enligt några kommuner på svårigheter att rekrytera personal. Nedan redovisas övergripande problemområden som identifierats avseende personalens kunskaper i svenska språket.

8.3.1 Barnskötarutbildningarnas begränsade språkliga innehåll

Flera kommuner nämner att barnskötarutbildningen inte alltid är tillräckligt omfattande för att ge goda kunskaper i svenska. Det har framförts att längre utbildningar med högre språkkrav i vissa fall kan vara nödvändiga. Vidare lyfts behovet av att införa högre språkkrav för tillträde till utbildningen, eller som krav för att ta examen på komvux. Enligt några huvudmän ställs i dagsläget alltför låga krav på kunskaper i svenska på vissa barnskötarutbildningar, och de som avslutat en sådan utbildning har inte alltid tillräckliga förutsättningar att utföra arbetsuppgifter i förskolan på ett tillfredsställande sätt.

8.3.2 Geografiska skillnader i språkproblematik

Särskilt storstadskommuner har uppmärksammat att språkproblemen är mer framträdande i vissa geografiska områden. Detta bedöms ha samband med att personal i hög utsträckning söker arbete i sitt bostadsområde, vilket påverkar språkkunskaperna i personalgrupperna.

8.3.3 Behov av språkkrav vid rekrytering

Flera kommuner uttrycker att det vore lämpligt att införa någon form av språktest i svenska som en del av rekryteringsprocessen av personal i förskolan. Det har framförts att ett språkkrav bör omfatta all

personal inom förskolan, inklusive förskollärare, som även de i vissa fall har otillräckliga kunskaper i svenska.

Det finns dock ingen enhetlig uppfattning om vilka språkkunskaper som bör krävas. Men flera kommuner lyfter behovet av att tydliggöra språkkraven vid anställning, och vissa har också gjort det. Botkyrka kommun har till exempel infört språktester i svenska som en del av rekryteringsprocessen och redovisar positiva erfarenheter. Enligt kommunen har antalet sökande till tjänsterna inte minskat, utan snarare ökat sedan testerna infördes. Även Göteborgs stad har beslutat att införa språktester för personal som inte har betyg i svenska på en viss nivå. Testerna ska gälla såväl barnskötare som förskollärare.

8.3.4 Behov av kompetensutveckling i svenska

Flera kommuner uttrycker att kompetensutveckling i svenska är angeläget. Samtidigt framkommer att vissa av de medarbetare som genomgår utbildning ändå inte får tillräckliga språkkunskaper. Ytterligare hinder som lyfts är att vissa medarbetare även saknar goda kunskaper i sitt modersmål, vilket försvårar inlärningen av svenska. Flera kommuner betonar därför vikten av att det efter avslutad utbildning finns fortsatt möjlighet till språkligt stöd i det dagliga arbetet.

Sammantaget är bilden att det finns problem med bristande kunskaper i svenska hos personal i förskolan. Det kan påverka barnens möjligheter till språklig utveckling negativt.

8.4 Språkkrav i utbildningen till förskollärare och barnskötare

För att påbörja utbildningar till förskollärare krävs i dag kunskaper i svenska 3 eller motsvarande svenska som andraspråk.[3] Denna behörighet innefattar bland annat förmågan att läsa och förstå längre texter inom olika genrer, identifiera kärnan i en större textmängd och sammanfatta det väsentliga. Studenten ska också kunna skriva komplexa och formella texter på en fördjupad nivå inom ett specifikt område. Dessutom ska studenterna självständigt kunna följa instruktioner och utföra definierade uppgifter inom givna tidsramar.[4]

[3] 7 kap. 5 a § högskoleförordningen (1993:100).
[4] 7 kap. 5 § högskoleförordningen (1993:100).

Den som vill utbilda sig till barnskötare på gymnasiets barn- och fritidsprogram måste ha godkända grundskolebetyg i svenska eller svenska som andraspråk. Inom komvux är det kommunerna som avgör om en elev är behörig, och kraven för behörighet varierar mellan kommunerna.

Nyligen har det kommit förslag om skärpta krav på behörighet i svenska som ska gälla utbildningar till både förskollärare och barnskötare. Nedan följer en kort beskrivning av dessa förslag.

8.4.1 Förskollärare – förslag i betänkandet om en reformerad lärarutbildning (SOU 2024:81)

Frågan om högre krav på kunskaper i svenska för att bli antagen till förskollärarutbildning behandlas i betänkandet *Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning* (SOU 2024:81). I betänkandet föreslås ökade krav för tillträde till lärar- och förskollärarutbildningarna med anledning av att studenterna konstaterats ha bristande förkunskaper i svenska. Utredningen övervägde om det skulle ställas krav på betyg C eller betyg D i svenska i Svenska 3 eller Svenska som andraspråk 3 för tillträde till förskollärarutbildningen. Man landade i krav på betyg D i Svenska 3 eller Svenska som andraspråk 3 för tillträde till förskollärarutbildningen.

Anledningen till det är att utredningen bedömer att antalet behöriga sökande, antagna och nybörjare skulle minska kraftigt vid krav på betyg C. I december 2025 fattade regeringen beslut om att reformera lärar- och förskollärarutbildningarna. För tillträde till grundlärar- och ämneslärarutbildningen kommer det att krävas betyget C i kursen Svenska 3 eller Svenska som andraspråk 3 och för tillträde till förskollärarutbildningen betyget D i motsvarande kurser. Bestämmelserna om skärpta antagningskrav ska börja tillämpas inför hösten 2027.

8.4.2 Barnskötare – barn- och fritidsprogrammets utbildning och motsvarande utbildning på komvux

Det finns, som nämnts ovan, flera sätt att utbilda sig till barnskötare, både i gymnasieskolan och på komvux.

Skolverket har tagit fram nya exempel på nivåutformade sammanhållna yrkespaket inom komvux. Ambitionen är att exemplen och

de föreslagna yrkesutgångarna inom gymnasieskolan ska vara så likvärdiga som möjligt.

För att samtliga elever som utbildar sig till barnskötare ska ha möjlighet att få tillräckliga kunskaper i svenska har Skolverket beslutat att nivå 1 i ämnet svenska, 100 poäng eller nivå 1 i ämnet svenska som andraspråk, 100 poäng, ska ingå i Skolverkets exempel på yrkespaket till barnskötare inom komvux.

Skolverket har också beslutat om ett nytt ämne i utbildningen till barnskötare: Språk- och kunskapsutveckling i förskolan och fritidshemmet. Ämnet har kunnat läsas sedan den 1 juli 2025. Det behandlar språk- och kunskapsutvecklande aktiviteter och arbetssätt. Omfattningen är 100 poäng, och fokus ligger på läsning, i förskola och fritidshem. Ämnet erbjuds inom programfördjupningen.

8.5 Språkkrav inför anställning

Det finns inga lagstadgade krav på kunskaper i svenska vid rekrytering av förskolepersonal. Förskolans läroplaner betonar dock vikten av språkutveckling och kommunikation.[5] Skolverket rekommenderar i sina reviderade allmänna råd (2025) om styrning och ledning i förskolan att huvudmän vid anställning ska beakta att den personal som anställs har tillräckliga språkkunskaper i svenska.[6] Skolverket motiverar rådet med läroplanens betoning på språkutveckling och kommunikation. Det är enligt Skolverket viktigt att personalen har tillräckliga språkkunskaper både för att barnet ska få en god språkutveckling och för att säkerställa barnets rätt till utbildning. Rådet bedöms kunna leda till att det anställs färre personer som saknar tillräckliga kunskaper i svenska för att ge barnen den språkliga stimulans som de har rätt till enligt skolförfattningarna.

Språkkrav inför anställning kan utformas på olika sätt till exempel standardiserade språktest, en språklig bedömning baserad på case och språklig bedömning som en del i övrig bedömning det vill säga hur väl språket fungerar vid rekryteringssamtalen.[7] Bedömningen av språkkunskaper kan få stora konsekvenser för den som söker ett

[5] Förordningen om läroplan för förskolan, del 1 Språk, kommunikation och skapande.
[6] Skolverkets allmänna råd om styrning och ledning i förskolan (2025).
[7] Språkbedömning vid rekrytering – om språktester, andra bedömningsmodeller och språkutvecklande arbetssätt. En vägledning från Språkrådet, 2024.

arbete. Det krävs därför en mycket hög kvalitet vid språkbedömningar i samband med rekrytering.

8.5.1 Den fria anställningsrätten och arbetsledningsrätten

Språkkrav vid rekrytering aktualiserar den så kallade fria anställningsrätten. Den innebär att både arbetsgivare och arbetstagare fritt ska kunna välja om de ska ingå ett anställningsavtal med varandra eller inte.[8] Det finns få undantag från den fria anställningsrätten. Ett undantag är diskrimineringsförbudet i diskrimineringslagen (2008:567). Ett annat är företrädesrätten till återanställning och till högre sysselsättningsgrad.[9] Vid offentlig anställning finns ett krav på saklighet och opartiskhet enligt 1 kap. 9 § regeringsformen.

Den fria anställningsrätten är till viss del kopplad till arbetsledningsrätten som är en grundläggande princip inom arbetsrätten och utgår från en allmän rättsgrundsats. Principen gäller på hela arbetsmarknaden oavsett kollektivavtal.[10]

Arbetsledningsrätten innebär att arbetsgivaren leder och fördelar arbetet. Detta innefattar rätten för arbetsgivare att ställa krav inför och under anställning, både vad gäller prestationer och skyldigheter i anställningen.[11] Arbetsgivaren kan också besluta om olika kontrollåtgärder och kan därför kräva att arbetstagare till exempel genomgår drogtester inför anställning.[12] Arbetsledningsrätten har begränsats i situationer när lagstiftaren har ansett att det har funnits ett skyddsintresse som har vägt tyngre än arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet. Sådana begränsningar finns till exempel i arbetsmiljölagstiftningen och diskrimineringslagstiftningen. Andra exempel gäller möjligheten att anställa en person på begränsad tid enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) och förhandlingsskyldigheten inför arbetsledningsbeslut enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, förkortat (MBL).

Under vissa omständigheter kan arbetsgivare ställa krav på vaccinationsintyg, att arbetstagare ska följa en viss klädkod eller ha genom-

[8] Källström, Malmberg och Johansson, *Anställningsförhållandet: inledningen till den individuella arbetsrätten*, 2025.
[9] 25 § lagen (1982:80) om anställningsskydd.
[10] AD 1932 nr 100 och AD 1934 nr 179.
[11] Källström, Malmberg och Johansson, *Anställningsförhållandet: inledningen till den individuella arbetsrätten*, 2025.
[12] Källström, Malmberg och Johansson, *Anställningsförhållandet: inledningen till den individuella arbetsrätten*, 2025.

gått specifika kurser för tjänsten. Det förekommer också att en arbetsgivare ställer upp mer specifika krav vid anställning. Ett exempel är det lagstadgade kravet på utdrag ur belastningsregistret för att anställas inom olika sektorer till exempel i förskola och skola. Ett annat exempel är krav på läkarundersökning. I vissa fall ställs också krav på medborgarskap.[13]

Sammantaget kan den fria anställningsrätten begränsas genom lag, även om tillämpningen av lagstiftade undantag är restriktiv. Arbetsgivaren kan dock med stöd i arbetsledningsrätten ställa krav på en viss förmåga hos personalen och även vidta kontrollåtgärder för att se att dessa krav uppfylls, eller för att få underlag för kompetensutveckling för en arbetstagare.

8.6 Språkkrav för redan anställd personal

Enligt Skolverkets reviderade allmänna råd (2025) ska huvudmannen analysera den befintliga personalens behov av kompetensutveckling, särskilt inom språk. Skolverket bedömer att det är viktigt att beakta att personalen har tillräckliga kunskaper i svenska i samband med personalens kompetensutveckling och inte bara vid anställningstillfället.

Redan i dag ansvarar huvudmän och rektorer för att säkerställa att personalen har tillräcklig kompetens för att fullgöra förskolans uppdrag. Skolverket anser att det reviderade allmänna rådet kan leda till att sådana behov i högre grad än tidigare uppmärksammas och beaktas.[14]

Kompetensutveckling i svenska för redan anställd personal sker i dag på många olika sätt. En av de större utbildningsinsatserna utgår från ett regeringsuppdrag som Skolverket fick år 2021. Den består i att genom offentlig upphandling erbjuda språkutvecklande insatser för anställda inom äldreomsorgen, med fokus på att förbättra deras svenska. Uppdraget utvidgades 2022 till hela välfärden, eftersom regeringen pekat på behovet av goda språkkunskaper även i förskolan för att utveckla barnens språk. Insatsen är frivillig för huvudmännen och ska snabbt kunna driftsättas över hela landet.

Insatsen består av en kurs på 10 till 20 veckor för förskolepersonal som behöver stärka sin svenska och fördjupa kunskapen om läropla-

[13] Exempelvis domare, riksdagens ombudsmän, riksrevisorerna och Justitiekanslern, samt åklagare, polis och anställning inom militären.
[14] Skolverkets allmänna råd om styrning och ledning i förskolan (2025).

nen. I kursen ingår cirka fem handledar- och rektorsträffar för att etablera ett språkutvecklande arbetssätt på förskolorna. Skolverket har upphandlat externa utbildningsanordnare med särskild inriktning mot huvudmän i socioekonomiskt utsatta områden och förskolor med hög andel flerspråkig personal.[15] Uppföljningen visar också att rektorer och handledare inte deltagit i den utsträckning som vore önskvärd. Dessutom deltog ett färre antal förskolor i socioekonomiskt utsatta områden trots att personalen där ofta bedöms ha störst behov. Samtidigt visar uppföljningen att en större andel av förskolorna i socioekonomiskt utsatta områden deltog i insatsen, jämfört med förskolor i områden med goda eller mycket goda socioekonomiska förutsättningar, sett till hur förskolorna är geografiskt fördelade i landet.[16]

8.7 Risker för diskriminering och integritetskränkning

Det finns en risk att en prövning av språkkunskaper i svenska kan uppfattas som både diskriminerande och integritetskränkande, särskilt för personal som kan behöva genomföra en språkbedömning under anställningen med anledning av höjda språkkrav.

När det gäller integritetskänsliga aspekter anger 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär en övervakning eller kartläggning av den anställdes personliga förhållanden.[17] Det är emellertid inte sannolikt att den typ av bedömningar som görs med anledning av ett språkkrav når den nivå som beskrivs i bestämmelsen.

Frågan om diskriminering är reglerad i både regeringsformen.[18] och diskrimineringslagen (2008:567). En arbetsgivare får inte diskriminera den som hos arbetsgivaren:

[15] Språkinsatser för personal i förskolan, Uppföljning inom ramen för regeringsuppdraget Språkträning för anställda inom välfärden, rapport 2025:14.
[16] Ibid.
[17] 2 kap. 6 § andra stycket RF.
[18] 2 kap. 12 och 13 §§ RF.

- gör en förfrågan eller söker arbete,
- söker eller fullgör praktik, eller
- står till förfogande för att utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft.[19]

Diskriminering kan bland annat ske direkt, indirekt eller genom trakasserier.[20] Det är främst diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet som skulle bli aktuell vid språkkrav inför eller under anställning. Med etnisk tillhörighet avses nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.[21] Även generell diskriminering av invandrare kan omfattas av begreppet. Med etniskt ursprung avses vidare att det finns ett ”relativt enhetligt kulturmönster”. Där anges samer och romer som exempel.[22] Diskriminering i samband med språkkrav omfattas av grunden etnisk tillhörighet. Det anges inte uttryckligen i diskrimineringslagen, men däremot i Europakonventionen[23] som gäller som svensk lag.[24] Det innebär att det inte är tillåtet att diskriminera en enskild på grund av språk om det samtidigt finns en överträdelse någon annan artikel i konventionen till exempel rätten till privat- och familjeliv i artikel 8.[25]

I rättspraxis behandlas språkkrav ofta i förhållande till förbudet mot indirekt diskriminering enligt 1 kap. 4 § DL.[26] Indirekt diskriminering är när någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringssätt som framstår som neutralt, men kan komma att särskilt missgynna personer med exempelvis viss etnisk tillhörighet, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Det finns inget uttryckligt krav på ett direkt orsakssamband mellan diskrimineringsgrunden och missgynnandet. Det går inte heller att göra en generell bedömning av om ett förfaringssätt för rekrytering och anställning som tillämpas av en

[19] 2 kap. 1 § DL.
[20] 1 kap. 4 § DL.
[21] 1 kap. 5 § p. 3 DL.
[22] Prop. 2007/08:95 s. 117 ff. och s. 496.
[23] Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
[24] Artikel 14.
[25] Danelius m.fl. Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, Norstedts Juridik, 2023.
[26] Se till exempel AD 2002 nr 128.

arbetsgivare är lämpligt och nödvändigt för att uppnå ett berättigat syfte. Det måste avgöras från fall till fall.

Missgynnande avser en objektivt negativ effekt, som att inte få det arbete som man sökt eller att bli uppsagd. En jämförelse ska ske mellan hur kriteriet påverkar en viss diskrimineringsgrund i förhållande till andra grupper. Att ställa upp språkkrav kan vara ett sådant neutralt kriterium, som i praktiken får negativa verkningar för personer med viss etnisk bakgrund. Jämförelsegruppen kan enligt förarbetena vara ”svenskfödda” i förhållande till ”icke-svenskfödda”.

För att ett språkkrav, med den effekt som anges ovan, inte ska vara indirekt diskriminering krävs ett berättigat syfte. Det innebär att det måste finnas ett syfte som är värt att skydda i sig och som är tillräckligt viktigt för att motivera att det ges företräde framför principen om icke-diskriminering.[27] Det finns exempel i rättspraxis där språkkrav har ansetts motiverat.[28]

Det krävs också att de medel som används för att uppnå syftet är både lämpliga och nödvändiga. Ett språkkrav, som i och för sig har ett berättigat syfte, kan alltså innebära indirekt diskriminering om det exempelvis är alltför högt ställt och går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det avsedda syftet.

8.8 Språkkrav inom angränsande rättsområden

Frågan om språkkrav inom äldreomsorgen har nyligen utretts[29] i betänkandet *Språkkrav för språkutveckling* (SOU 2024:78). Utredningen hade bland annat i uppdrag att föreslå hur ett språkkrav kan utformas inom äldreomsorgen samt hur bedömningar utifrån språkkravet skulle kunna gå till.

Utredningen lämnade förslag om att införa ett språkkrav i socialtjänstlagen (2001:453) med krav på att socialnämnden och enskilda verksamheter som utför en kommuns uppgifter ska arbeta för att personal inom socialtjänstens äldreomsorg har kunskaper i svenska språket som är relevanta för insatsernas genomförande. Däremot föreslog utredningen inte att det skulle införas språkkrav vid anställning, eftersom man bedömde att det skulle leda till problem med kompetensförsörjningen. Utredningen bedömde att det förslag som läm-

[27] Prop. 2007/08:95 s. 491.
[28] AD 2002 nr 128, AD 2005 nr 98, AD 2008 nr 47.
[29] Dir. 2023:44.

nades skulle vara tillräckligt för att tillgodose behovet av en god och enhetlig språknivå inom äldreomsorgen utan att medföra negativa konsekvenser för kompetensförsörjningen.

Utredningen hade även i uppdrag att föreslå vilken nivå av kunskaper i svenska som skulle krävas. Man kom fram till att lämplig nivå skulle vara Gers B2.[30]

Utredningen föreslog även att ett statligt bidrag ska införas, benämnt Svenskalyftet. Syftet med bidraget är att stimulera arbetsgivare att utveckla språkutvecklande arbetsplatser samt att ge personal som behöver det möjlighet att studera svenska under arbetstid. Språkkravet och Svenskalyftet ska tillsammans med en tydlig plan för uppföljning bidra till att personalen inom äldreomsorgen successivt uppnår de svenskkunskaper som krävs för att utföra omsorgsinsatser på ett kvalitativt och säkert sätt. Regeringen har gått vidare med utredningens förslag i proposition *Ett språkkrav inom äldreomsorgen* (prop. 2025/26:93) och föreslår att ett språkkrav i äldreomsorgen ska införas den 1 juli 2026.

8.9 Förslag om förskolepersonalens språkkunskaper

I kapitlet redovisas utredningens förslag om införande av tydligare nationella krav på kunskaper i svenska för personal i förskolan. Vidare redovisas insatser i form av kompetensutveckling som ger förskolepersonalen möjlighet att, under en begränsad tidsperiod och med eget ansvar nå en tillfredsställande nivå i svenska språket.

8.9.1 Uppdraget och inledande utgångspunkter

Utredningen ska enligt direktiven föreslå hur det kan införas tydligare nationella krav på kunskaper i svenska språket för personalen i förskolan samt analysera vilka konsekvenser sådana krav får för möjligheten att rekrytera personal. Vidare ska utredningen föreslå insatser som behövs för att förskolepersonalen under en begränsad period ska ges goda förutsättningar och få möjlighet att genom eget ansvar nå upp till en tillfredsställande nivå i svenska språket.

[30] B2 är den högsta nivån för självständiga språkanvändare, vilket innebär att man kan kommuniceraeffektivt i många olika situationer.

Utredningen kan inledningsvis konstatera att en utgångspunkt, i direktiven är att förslagen ska gälla hur tydligare nationella språkkrav för personal i förskolan kan införas. Det innebär att behovet av en utökad reglering redan har bedömts vara nödvändigt. Utredningens uppdrag är att föreslå hur sådana språkkrav kan utformas och tillämpas. Därför begränsas utredningen till att analysera om det är möjligt att införa tydligare nationella krav på språkkunskaper i svenska för förskolepersonal samt hur detta lämpligen kan genomföras.

Det pågår redan ett arbete för att skärpa kraven på kunskaper i svenska för att antas till utbildningar till förskollärare och barnskötare, se avsnitt 8.4. Vilken effekt detta kommer att ge är ännu oklart. Men med tanke på de förändringar som redan pågår inom utbildningssystemet har utredningen gått vidare med överväganden om det utöver dessa även är lämpligt att införa ytterligare regleringar av språkkrav i skolförfattningarna för personal som arbetar i förskolan.

8.9.2 Övervägda alternativ

Utredningen har övervägt två modeller för att reglera kraven på personalens kunskaper i svenska. Den 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 ett 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 svenskkunskaper så att tillräckliga kunskaper uppnås.

I dag 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.

Utredningen bedömer också att det kan finnas särskilda situationer där det är väl motiverat att anställa personal med specifika kom-

petenser. Det kan exempelvis gälla personer med goda kunskaper i barns modersmål, även om dessa ännu inte helt når upp till den föreskrivna nivån i svenska. Sådana kompetenser kan vara av stor betydelse för barns trygghet, språkutveckling och pedagogiska stöd, särskilt i grupper med många flerspråkiga barn.

När det gäller bedömning av personalens språkkunskaper anser utredningen att det bör vara upp till respektive huvudman att avgöra om och hur språkbedömningar ska genomföras. Samtidigt vill utredningen understryka vikten av att diskrimineringslagen följs (2008:567) och att bedömningarna är likvärdiga mellan olika huvudmän. Utredningen lämnar också i avsnitt 8.9.5 förslag om användning av ett särskilt kartläggningsmaterial. Utredningen bedömer att det behövs en reglering som begränsas till att ange den nivå som ska uppnås, men samtidigt ger huvudmännen frihet att avgöra hur rekrytering och kompetensutveckling ska genomföras. Det skapar förutsättningar för lokala anpassningar och ändamålsenlig hantering av kompetensförsörjningen.

Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag att nationella krav ska regleras genom föreskrifter, samtidigt som huvudmännen behåller ett handlingsutrymme vid rekrytering. Denna modell 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. Nedan följer utredningens förslag.

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

Förslag

Huvudmannen ska arbeta för att personal som arbetar i barngrupp har tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna stimulera barnens språkutveckling i svenska. Detta 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.

För att tydliggöra att all personal ska ha de kunskaper som krävs för att stimulera barnens svenska språkutveckling föreslås en ändring i skollagen (2010:800). Ändringen ska tydliggöra att huvudmannen ska arbeta för att personal som arbetar i barngrupp i förskolan ska ha sådana kunskaper i svenska som är tillräckliga för att uppnå de krav som ställs i föreslagna föreskrifter om språkkrav, se nedan avsnitt 8.9.4.

Vilka åtgärder en huvudman behöver vidta för att uppfylla kravet att arbeta för personalens kunskaper i svenska måste få variera utifrån lokala förutsättningar och behov. Förslaget innebär dock att huvudmannen ska bedriva ett aktivt, systematiskt och kontinuerligt arbete för att främja att personal som ännu inte uppnått de nödvändiga språkkunskaperna ges förutsättningar att göra det. Arbetet med språkkunskaper kan med fördel integreras i uppföljning och planering inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet genom att huvudmannen regelbundet följer upp personalens språkkunskaper och vid behov planerar lämpliga insatser.

Kravet syftar till att säkerställa att verksamheten långsiktigt har den kompetens som behövs för att upprätthålla hög kvalitet och ge barnen en likvärdig utbildning. Målsättningen med lagändringen är att stärka den språkliga kvaliteten i förskolan och bidra till en mer likvärdig utbildning för alla barn, oavsett bakgrund. Åtgärden bedöms vara proportionerlig i förhållande till målet om att ge alla barn tillgång till en språkligt stimulerande miljö under sina tidiga år och därigenom främja att läroplanens strävansmål uppfylls.

Vad menas med att ”arbeta för”?

Att ”arbeta för” kan innebära olika slags åtgärder beroende på förutsättningar och behov. En grundläggande utgångspunkt är att förskolan systematiskt och kontinuerligt i samband med kompetensutveckling ska rikta sina resurser mot att utveckla arbetssätt som främjar personalens språkkunskaper. Vilken personal eller vilka personalgrupper som ska prioriteras är upp till varje enskild huvudman att avgöra.

Skyldigheten innebär att huvudmannen ska arbeta för att all förskolepersonal som arbetar med undervisning i förskolan utvecklar och upprätthåller relevant språklig kompetens. Detta innebär att alla huvudmän kontinuerligt måste arbeta för att säkerställa att all

personal som arbetar i barngrupp har tillräckliga kunskaper i svenska språket för att kunna arbeta utifrån läroplanens mål. Det kan innebära erbjudande om kurser, utbildningar eller handledning i svenska språket. Även detta bör ingå i tillsynen av förskolan.

Hur huvudmannen väljer att uppfylla kravet får variera, men det kan exempelvis handla om språkstödjande kompetensutveckling, tillgång till kurser i svenska eller språkhandledning anpassad till förskolans verksamhet. Det kan också innefatta organisatoriska lösningar som möjliggör språkstudier, exempelvis schemaläggning som underlättar deltagande i utbildningsinsatser när verksamheten medger detta. Kompetensutvecklande språkinsatser ska som utgångspunkt ske under arbetstid och utgå från vad som är möjligt utifrån verksamhetens behov.

Även kollegialt lärande med språkfokus kan utgöra en del av arbetet, där personal ges möjlighet att utveckla sina språkliga färdigheter genom arbete i arbetslag, mentorskap eller språkstärkande samtal om dokumentation, praktisk interaktion med barnen eller pedagogiska planeringar.

Samtidigt vilar ett betydande ansvar på den personal som omfattas av insatserna för att ta tillvara de möjligheter som erbjuds och aktivt arbeta för att uppnå språkkraven. Om det finns anställda som inte medverkar eller utvecklar sina språkkunskaper trots att huvudmannen gör relevanta insatser och skapar organisatoriska förutsättningar har huvudmannen i regel fullgjort sin skyldighet. I sådana fall kan det bli nödvändigt att pröva ändrade arbetsuppgifter. I sista hand kan även det bli aktuellt att vidta arbetsrättsliga åtgärder.

Arbetsgivarens bedömning av personalens språkkunskaper

Arbetsgivaren kommer att behöva göra en viss bedömning av kunskaperna i svenska hos den redan anställda personalen för att kunna avgöra vilka insatser för kompetensutveckling som kan vara aktuella för medarbetarna. Det är viktigt att bedömningen sker i dialog och samråd med arbetstagaren på ett sätt som inte uppfattas som utpekande eller diskriminerande. Till stöd för sin bedömning ska arbetsgivaren därför använda det kartläggningsmaterial som enligt utredningens förslag ska tas fram av Skolverket, se avsnitt 8.9.5. Materialet ska säkerställa att bedömningen blir relevant och proportionerlig i

förhållande till språkkravet. Kartläggningsmaterialet behöver dock inte användas om det är uppenbart obehövligt. Sådana undantag kan exempelvis gälla personal som använder teckenspråk i sin yrkesutövning. Undantag kan även vara motiverade när den anställde har betyg i svenska som överstiger den lägsta nivå som anges i föreskrifterna.

Vem som ska göra bedömningarna ska vara upp till verksamheterna själva. Men medarbetarens närmaste chef bör normalt vara den som har bäst kännedom om den enskilda medarbetarens förmåga att arbeta med barnen pedagogiskt i ett språkligt perspektiv, och därmed också har bäst förutsättningar att göra bedömningen.

Undantag från regleringen

Kravet på att arbeta för att personalen har tillräckliga kunskaper i svenska gäller inte för sådana förskolor som enligt 8 kap. 12 b § skollagen (2010:800) bedriver hela utbildningen på finska, meänkieli respektive samiska. Kravet utgör inte heller i övrigt någon inskränkning av huvudmannens skyldigheter att tillgodose rätten till förskola på nationella minoritetsspråk eller att ge barn som använder svenskt teckenspråk förutsättningar att utveckla och använda sitt språk. Huvudmannen behöver därför säkerställa att personalens samlade språkliga kompetens är sådan att alla barns språkliga rättigheter och behov kan tillgodoses, i enlighet med gällande regelverk.

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

Förslag

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vilka kunskaper som är tillräckliga för att personalen ska kunna stimulera barnens språkutveckling i svenska.

Vilka kunskaper i svenska som är tillräckliga för personal som arbetar i barngrupp i förskolan bör förtydligas och regleras genom föreskrifter. Bedömningen av detta bör överlämnas till regeringen, eller den myndighet som regeringen utser, exempelvis Skolverket. Det handlar

alltså om vilken lägsta nivå av kunskaper i svenska som ska krävas. För personal som inte uppnår denna nivå är det relevant för huvudmannen att sätta in insatser för att förbättra språkkunskaperna, se nedan avsnitt 8.9.4.

Språkkraven ska gälla både kommunala och enskilda huvudmän. De ska innefatta förmågan att kommunicera med barnen på ett sätt som främjar deras språkliga utveckling, att kunna följa och tillämpa läroplanens mål samt att samverka med kollegor och vårdnadshavare. En sådan lägsta nivå bör utgå från vad som är skäligt i förhållande till läroplanens mål.

Ett alternativ som utredningen övervägt är att inte införa en reglerad lägsta nivå, utan i stället låta frågan även i fortsättningen hanteras genom en rekommendation i de allmänna råden. Enligt rekommendationen skulle huvudmännen liksom tidigare ansvara för att säkerställa att den personal som anställs har tillräcklig språklig kompetens. Det finns dock en risk att en rekommendation utan uttrycklig lagreglering till stöd inte får tillräckligt genomslag i praktiken. Genom att fastställa en lägsta nivå i föreskrifter skapas förutsättningar för en enhetlig och rättssäker bedömning av kunskaper i svenska för de huvudmän som ser behov av att använda sig av till exempel språktest vid anställning och vid bedömning av språkkunskaper hos befintlig personal.

8.9.5 Skolverket ska ta fram ett kartläggningsmaterial

Förslag

Regeringen ska ge Statens skolverk i uppdrag att ta fram ett nationellt kartläggningsmaterial som huvudmännen ska använda för att bedöma personalens kunskaper i svenska om det inte är uppenbart obehövligt.

Huvudmännen ska vid bedömning av personalens språkkunskaper använda det av Statens skolverk framtagna kartläggningsmaterialet.

Utredningen föreslår att Skolverket ska få i uppdrag att ta fram ett kartläggningsmaterial som ska användas av fristående och kommunala huvudmän som ser behov av att bedöma kunskaperna i svenska hos

personal i förskolan. Kartläggningsmaterialet ska användas både när huvudmännen identifierar behov av kompetensutveckling hos befintlig personal och om huvudmannen vill vid nyrekrytering. Det ska handla om en lägsta kunskapsnivå hos personalen, för att den i sin tur ska kunna stimulera barnens språkutveckling i svenska. Kartläggningen ska omfatta all personal som arbetar i barngrupp. Det är därför avgörande att materialet är relevant och användarvänligt.

De krav på kunskaper i svenska som framgår av kartläggningsmaterialet ska vara knutna till det vokabulär som används i förskolan och den språkliga kompetens som i praktiken krävs för att omsätta läroplanens mål. Det omfattar både vardagsspråk och lärandebegrepp för att barnen ska kunna inhämta kunskaper och värden. Kartläggningsmaterialet ska ge stöd för att bedöma kunskaper i såväl hör- och talförståelse som läs- och skrivförståelse.

Kartläggningsmaterialet behöver inte fastställa på vilken specifik nivå en medarbetare behöver studera svenska, utan endast om studier är nödvändiga för att uppnå de kunskaper som är tillräckliga för att arbeta i barngrupp och som beslutats genom föreskrifter.

Det är viktigt att bedömningarna är rättssäkra och proportionerliga i förhållande till syftet. Ett kartläggningsmaterial skapar förutsättningar för att bedömningen av språkkunskaper hos förskolepersonal blir likvärdig i hela landet. Även i detta avseende är ett kartläggningsmaterial ett värdefullt verktyg för huvudmännen att använda som stöd för sina bedömningar.

8.9.6 Utredningens förslag i förhållande till diskrimineringsrättsliga aspekter

En förutsättning för att språkkrav för personalen i förskolan ska kunna införas är att det inte utgör diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567, DL).

Risk för indirekt diskriminering

De språkkrav som föreslås gälla för all anställd personal kan enligt utredningens bedömning innebära en viss risk för indirekt diskriminering enligt 1 kap. 4 § DL i strid med förbudet mot diskriminering inom arbetslivet i 2 kap. 1 § DL.

Indirekt diskriminering kan anses uppstå när tillämpningen av en till synes neutral bestämmelse, ett kriterium eller förfaringssätt särskilt missgynnar personer med exempelvis viss etnisk tillhörighet. Sådana åtgärder kan vara diskriminerande även när de tillämpas generellt. Det krävs inte att det finns ett direkt orsakssamband mellan diskrimineringsgrunden och missgynnandet.

För att det ska vara fråga om indirekt diskriminering krävs också att missgynnandet har en objektivt negativ effekt, exempelvis att en person inte får ett arbete eller beordras kompetensutveckling i svenska trots att medarbetaren så inte önskar. Ett sådant missgynnande kan vara indirekt diskriminering om den till synes neutrala bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet som tillämpats särskilt kan komma att missgynna personer med exempelvis en viss etnisk tillhörighet jämfört med andra grupper. Om jämförelsen visar det finns stora skillnader i möjligheten att uppfylla till exempel ett språkkrav, talar det för att det är fråga om indirekt diskriminering. I förarbetena till DL framhålls att personer som nyligen invandrat till Sverige sannolikt har svårare att uppfylla språkkrav än personer födda i Sverige. Jämförelsen görs mellan grupperna ”svenskfödda” och ”utrikesfödda”. Ett språkkrav kan därmed utgöra ett till synes neutralt kriterium som i praktiken missgynnar vissa etniska grupper.

Det berättigade syftet

För att ett språkkrav inte ska anses diskriminerande krävs att det finns ett berättigat syfte. Enligt förarbetena måste detta syfte vara skyddsvärt i sig och tillräckligt viktigt för att väga tyngre än principen om icke-diskriminering. Rättspraxis visar att till exempel syften som att motverka smittspridning, minska risken för hot och våld eller främja jämställdhet kan vara berättigade. Arbetsdomstolen har i flera avgöranden bedömt även språkkrav som motiverade.[31] Sammantaget talar rättspraxis för att språkkrav för förskolepersonal kan anses ha ett berättigat syfte, eftersom det krävs att personalen har tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna stimulera barnens språkutveckling. Detta syfte stöds också av barnets rätt till utbildning enligt barnkonventionen.

[31] Se t.ex. AD 2002 nr 128, AD 2005 nr 98 och AD 2008 nr 47.

Proportionalitet – lämplighet och nödvändighet

Det är dock inte tillräckligt att syftet är berättigat, utan de medel som används för att uppnå syftet måste vara lämpliga och nödvändiga. Det innebär att det inte får finnas ett annat mindre ingripande men ändå lika effektivt sätt att uppfylla det eftersträvade syftet. Åtgärden måste alltså vara det mest ändamålsenliga alternativet för att säkerställa att personalens kunskaper i svenska är tillräckliga för en språkstimulerande miljö i förskolan.

Det föreslagna språkkravet är tänkt att sätta en lägsta nivå för att säkerställa att personalen har de grundläggande språkliga förutsättningar som krävs för att tillgodose barnens språkutveckling i förskolan. Kravet kan därmed anses vara lämpligt. Det kan förvisso vara så att kunskap i svenska inte alltid innebär att man även har pedagogisk förmåga att bidra till barnens språkutveckling, men krav på en tillräcklig språklig lägstanivå skapar grundläggande förutsättningar för att lära ut språket. Avgörande för att språkkravet ska vara proportionerligt kommer vara att kartläggningsmaterialet som ska ligga till grund för bedömningen av språkkunskaper utformas och tillämpas på ett rättssäkert sätt, det vill säga icke-diskriminerande, transparent, tydligt och träffsäkert. Materialet måste vara utformat så att det mäter just de språkfärdigheter som är relevanta för arbetet i förskolan, och inte på ett osakligt sätt missgynnar vissa grupper. På så sätt säkerställs att språkkravet inte går längre än nödvändigt och att proportionalitetsprincipen upprätthålls.

8.9.7 Utredningens förslag i förhållande till kompetensförsörjning och arbetsledning

Av utredningens direktiv framgår att utredningen ska redovisa konsekvenserna av utredningens förslag i förhållande till möjligheterna att rekrytera personal. Kompetensförsörjning handlar inte bara om bemanning, utan även om att säkerställa att personalen har rätt kompetens.

Utredningens föreslår att det ska finnas krav på att huvudmannen ska arbeta för att anställd personal uppfyller språkkraven. Det innebär att huvudmannen aktivt ska vidta åtgärder för att förskolepersonalen har tillräckliga språkkunskaper för att kunna utföra sina arbetsuppgifter på ett tillfredsställande sätt. Utredningen bedömer att förslagen därför på sikt kan ha en gynnsam inverkan på kompetensförsörjningen.

Som beskrivits i kapitel 6 är det svårt att rekrytera förskollärare och kommer att så vara inom den närmaste framtiden, trots att antalet barn i förskolan förväntas minska. Men eftersom kravet inte hindrar att huvudmannen anställer en person som vid rekryteringstillfället ännu inte uppfyller den föreskrivna språknivån bedömer utredningen att språkkravet för befintlig personal inte kommer att leda till ytterligare svårigheter med kompetensförsörjningen för förskollärare eller barnskötare.

Språkkravet förväntas på sikt bidra till ökad språklig kompetens hos personalen. Det kan dock uppstå vissa negativa konsekvenser för bemanningen, eftersom personalen kan behöva avsätta tid för fortbildning och andra språkutvecklande insatser. Det kan i sin tur påverka kärnverksamheten. Utredningen specificerar dock inte i vilken takt kompetensinsatser eller utvecklingen ska ske.

Språkkravet i förhållande till arbetsledningsrätten

Språkkravet innebär att arbetsgivarna ska vidta åtgärder för att förebygga eller komma till rätta med kvalitetsbrister som beror på språkproblem. Kravet på att arbetsgivarna ska vidta specifika åtgärder får anses utgöra ett visst ingrepp i arbetsledningsrätten. Men kravet reglerar inte vilka specifika åtgärder som arbetsgivarna måste vidta för att höja kvaliteten på medarbetarnas språk, utan den bedömningen har lämnats över till arbetsgivaren att göra utifrån förhållandena i den aktuella förskolan. Det finns därför kvar ett förhållandevis stort handlingsutrymme för arbetsgivaren att leda och fördela arbetet på det sätt som bedöms som mest lämpligt. Ingreppet i arbetsledningsrätten får därmed anses begränsat och motiverat. Det kan uppstå en situation när en arbetstagare trots återkommande och ändamålsenliga insatser inte uppnår tillräckliga kunskaper i svenska. Arbetsgivaren ska då överväga möjligheten att ge personen andra arbetsuppgifter.

8.10 Sammanfattning

I utbildningen till förskollärare finns krav på grundskolebetyg i svenska 3 eller svenska som andraspråk.[32] Betyget innefattar bland annat förmågan att läsa och förstå längre texter inom olika genrer, att identifiera kärnan i en större textmängd och sammanfatta det väsentliga. Studenten ska också självständigt kunna följa instruktioner och utföra definierade uppgifter inom givna tidsramar. Det finns lagförslag som ytterligare skärper kraven på vilken nivå i svenska som ska krävas för att utbilda sig till förskollärare. Det finns också förslag om att skärpa kraven på vilken nivå i svenska som krävs för att utbilda sig till barnskötare.

Det finns däremot inte några specifika krav på kunskaper i svenska vid anställning till förskolan, förutom de språkbedömningar och andra krav som vissa arbetsgivare på eget initiativ ställer upp. Styrdokumenten innehåller inte heller några uttryckliga krav på kunskaper i svenska för personalen i förskolan, utöver rekommendationer i de allmänna råden. Däremot finns skrivningar i läroplanen som understryker språk och kommunikation.[33]

Utredningen bedömer att det är av största vikt att all personal i förskolan behärskar svenska språket för att barnen ska stimuleras i sin språkutveckling. Bristande språkkunskaper hos personalen kan inverka negativt på både arbetsmiljön och kvaliteten i undervisningen. För att säkerställa att personalen i förskolan har tillräckliga kunskaper i svenska behöver därför en särskild reglering om språkkrav införas.

Utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vilka kunskaper som är tillräckliga för att kunna stimulera barnens språkutveckling i svenska. Huvudmannen ska vidare arbeta för att personal som arbetar i barngrupp har de förväntade språkkunskaperna i svenska. Detta gäller dock inte för sådana förskolor som enligt 8 kap. 12 b § skollagen (2010:800) bedriver hela utbildningen på finska, meänkieli respektive samiska.

Vid bedömning av personalens språkkunskaper ska huvudmannen använda ett av Skolverket framtaget nationellt kartläggningsmaterial, om det inte är uppenbart obehövligt.

[32] 7 kap. 5 a § högskoleförordningen (1993:100).
[33] Förordningen om läroplan för förskolan, del 1 Språk, kommunikation och skapande.

9 Språket i skolväsendet

I kapitlet redovisar utredningen ett förslag om införande av en upplysningsbestämmelse i skollagen som tydliggör att språklagen gäller i skolväsendet. Utredningen föreslår också en bestämmelse som tydliggör att förskolan ska lägga särskild vikt vid att alla barn ges förutsättningar att lära sig, utveckla och använda svenska. Inledningsvis redogör utredningen för hur svenska och andra språk används i skolväsendet samt för gällande rätt på området.

9.1 Uppdraget och inledande utgångspunkter

Utredningen har enligt tilläggsdirektivet[1] i uppdrag att lämna förslag om hur det i skollagen (2010:800) kan upplysas om att det följer av språklagen (2009:600) att språket i skolväsendet är svenska, med de avvikelser som anges i skollagen och i förordningar som ansluter till den. Utredningen ska lämna de författningsförslag som behövs.

Utredningen konstaterar inledningsvis att uppdraget i tilläggsdirektivet avser en upplysningsbestämmelse i skollagen som ska gälla hela skolväsendet och inte endast förskolan.

I 1 kap. 3 § skollagen definieras begreppet undervisning som

> … processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till denna lag och som syftar till utveckling och lärande genom att barn och elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden.

I samma paragraf återfinns definitionen av begreppet utbildning:

> … verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt denna lag inom vilken barn och elever deltar i undervisning och andra aktiviteter.

[1] Dir 2025:102.

Utredningen konstaterar att direktivet inte gör någon åtskillnad på om det ska tydliggöras att svenska ska vara undervisningsspråk eller om det ska gälla hela utbildningen enligt definitionerna i skollagen. Utredningens utgångspunkt är därför att förslaget ska gälla hela utbildningen och inte begränsas till att endast röra undervisning.

9.2 Svenska språket i skolväsendet i dag

Svenska språket har en tydlig normativ ställning i skolväsendet, men hur det tar sig uttryck i praktiken varierar mellan skolformer, huvudmän och geografiska områden.

I praktiken genomförs utbildningen i mycket stor utsträckning på svenska. Det gäller i samtliga skolformer och i fritidshemmen. I grundskolan, den anpassade grundskolan, gymnasieskolan, den anpassade gymnasieskolan, och kommunal vuxenutbildning är svenska undervisningsspråk i majoriteten av ämnen och kurser. Även utbildningen i övrigt genomförs främst på svenska. I skolan är svenska dessutom ett eget ämne, och för elever med annat modersmål än svenska finns svenska som andraspråk som motsvarande ämne. Kurs- och ämnesplaner som styr innehåll och mål är skrivna på svenska, och undervisningen organiseras normalt med svenska som gemensamt språk för genomgångar, läromedel och bedömningar. Men samtidigt präglas skolväsendet i dag av språklig mångfald. Detta är särskilt påtagligt i vissa geografiska områden där en majoritet av barnen och eleverna kan ha ett annat umgängesspråk än svenska i hemmet.

9.2.1 Språkanvändningen i förskolan

I förskolan är gränsen mellan undervisning och utbildning i övrigt mer flytande än i övriga skolformer, och där används ofta flera språk parallellt i vardagen. Personalen kan växla mellan svenska och andra språk i omsorgssituationer, i dialog med barn och i den dagliga kontakten med vårdnadshavare. I många fall är detta ett medvetet pedagogiskt grepp för att skapa trygghet och inkludering. Samtidigt innebär det att svenska inte alltid är det enda eller ens det dominerande språket i alla delar av verksamheten, särskilt inte i informella situationer. I kapitel 3 framgår att även om det är svårt att ange hur många barn i förskolan som är flerspråkiga kan det konstateras att ett stort antal elever

får modersmålsundervisning i grundskolan. Läsåret 2024/25 bedrevs modersmålsundervisning på fler än 180 olika språk. Det tyder på att det finns en betydande språklig mångfald även i förskolan.

Personalens kunskaper i svenska och språkutveckling

Förskolans läroplan anger tydligt att verksamheten ska lägga stor vikt vid att stimulera barnens språkutveckling i svenska. Förskollärare ska ansvara för att främja högläsning och språkutveckling. Men i dialoger med kommunala tillsynsmyndigheter för förskolan framkommer att det i praktiken varierar hur systematiskt detta arbete bedrivs. En aspekt som lyfts fram är att det finns brister i personalens kunskaper i svenska och i det språkutvecklande arbetet. Detta bekräftas även i Skolinspektionens kvalitetsgranskning om förskolans arbete med flerspråkiga barns språkutveckling.[2] Granskningen, som omfattade 34 slumpmässigt utvalda förskolor, visade att förskolechefen[3] på 40 procent av förskolorna gett personalen förutsättningar och kunskap för att arbeta språkutvecklande i såväl svenska som andra modersmål.

De kommunala tillsynsmyndigheter som utredningen haft kontakt med har i flera fall uppfattat att förskolepersonalen saknar tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna möta kraven i läroplanen om att lägga stor vikt vid att stimulera barnens språkutveckling i svenska. Några av kommunerna ingriper i dessa situationer med föreläggande. Samtidigt uppger många kommuner att det är svårt att veta var gränsen går. Hur ska man avgöra när personalen inte kan anses ha tillräckligt goda kunskaper i svenska för att kunna bedriva utbildning enligt de krav och förväntningar som följer av skolförfattningarna? Utredningen har inte fått motsvarande signaler från övriga skolformer, vilket troligen beror på att undervisningen är tydligare definierad i tid och rum i skolan och att det upplevs som självklart att undervisningen ska bedrivas på svenska i majoriteten av ämnena.

[2] Skolinspektionen, Kvalitetsgranskning – förskolans arbete med flerspråkiga barns språkutveckling, 2017.
[3] Sedan 2019 ska den som leder förskolan benämnas rektor i stället för förskolechef, 2 kap. 8 § skollagen.

I Skolinspektionens kvalitetsgranskning av huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden framkommer bland annat följande[4]:

> En övervägande majoritet av de granskade förskolorna har många barn med annat modersmål än svenska och därför ett stort fokus på språkutvecklande arbete. Tillgång till personal med kunskaper i svenska såväl som barnens modersmål lyfts av verksamheterna som central. Samtidigt uttrycker huvudmän och rektorer vid två tredjedelar av förskolorna att de har personal med brister i svenska, vilket är försvårande för den pedagogiska verksamheten. Nära hälften uppger också att bristande kunskaper i svenska är ett problem i samband med rekrytering, särskilt när det gäller barnskötare och vikarier.[5]
>
> I två tredjedelar av de granskade verksamheterna beskriver huvudmän och rektorer att det finns personal i verksamheten vars brister i det svenska språket ibland utgör ett hinder i arbetet. Några specialpedagoger uttrycker att förskolan definitivt inte räcker till när det gäller det kompensatoriska uppdraget och att barnen inte utvecklar sin svenska på samma sätt som de upplevde att barnen gjorde tidigare. Flera rektorer organiserar utbildningen så att de som har kompetensbrister i svenska inte arbetar med undervisningsmoment med fokus på språkutveckling och fördelar personalen medvetet utifrån hur ”språkstarka” de är.[6]

De kommunala tillsynsmyndigheterna uppger att det i tillsynen är svårt att få en rättvisande bild av personalens språkkunskaper.

Förskolor med språkprofil

Utöver den språkliga mångfalden i ordinarie verksamhet finns också förskolor och skolor med särskilda så kallade språkprofiler. Inom grundskolan finns en reglerad möjlighet att få tillstånd för att bedriva delar av undervisningen på engelska[7]. Därutöver förekommer grundskolor och gymnasieskolor som profilerar sig genom att fokusera på vissa språk, exempelvis engelska, franska, spanska och tyska. Detta sker inom ramen för bestämmelserna om undervisning i moderna språk.

---

[4] Skolinspektionen, Tematiskt kvalitetsgranskning av huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden, 2023. Granskningen omfattade huvudmäns och rektorers arbete för att undervisningen ska hålla en god kvalitet i 30 förskolor belägna i socioekonomiskt svagare områden.
[5] Skolinspektionen, Tematiskt kvalitetsgranskning av huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden, 2023, se s. 6.
[6] Skolinspektionen, Tematiskt kvalitetsgranskning av huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden, 2023, se s. 22.
[7] Se avsnitt 9.3.2.

I förskolan finns inte motsvarande reglering om undantag för att bedriva utbildningen på andra språk än svenska, förutom för barn som talar något av de nationella minoritetsspråken finska, meänkieli eller samiska och vars hemkommun ingår i ett förvaltningsområde för det aktuella språket.

Trots detta finns det fristående förskolor som har en uttalad språkprofil med inriktning mot exempelvis engelska, franska, spanska eller estniska där personalen talar både svenska och det andra ”profilspråket” med barnen. I vissa fall talar delar av personalen inte svenska utan endast profilspråket. Begrepp som ”en pedagog – ett språk” förekommer, och innebär att den svensktalande personalen ska kommunicera på svenska medan övriga ska kommunicera på profilspråket. I tillsynsbeslut har myndigheterna konstaterat att detta leder till situationer när ingen svensktalande personal är närvarande. Det leder i sin tur till en otrygghet för barnen, eftersom de inte kan kommunicera med den närvarande personalen.

På nationell nivå saknas data om hur många förskolor som har språkprofiler. Det bör också tilläggas att det finns förskolor som i stor omfattning använder andra språk än svenska i utbildningen, utan att ange att förskolan har en språkprofil.

I de förskolor som har språkprofil varierar omfattningen av användningen av andra språk än svenska. De kommunala tillsynsmyndigheter som utredningen har haft kontakt med anger också att det är svårt att få en rättvisande bild av hur stor del av utbildningen som bedrivs på andra språk. Flera kommuner har dock beslutat om föreläggande för huvudmän för förskolor där tillsynsmyndigheten har uppfattat att en alltför stor del av utbildningen bedrivs på andra språk än svenska.

Det finns alltså inte någon reglering om undantag från att bedriva utbildningen på svenska, bortsett från när det gäller nationella minoritetsspråk, modersmål och teckenspråk (se avsnitt 9.3.2.). Men flera kommunala tillsynsmyndigheter uppger till utredningen att de i tillsynen utgår från att högst hälften av undervisningen vid profilförskolor får bedrivas på annat språk än svenska.

Eftersom det inte finns något specifikt undantag i skolförfattningarna som anger att det får finnas förskolor med språkprofil, finns heller inte någon reglering som anger att dessa förskolor ska anmäla eller ansöka om att få bedriva utbildningen på annat språk än svenska. Flera kommuner uppger också att det är oklart för dem

vad som faktiskt är tillåtet, det vill säga om det över huvud taget är tillåtet att bedriva utbildningen på andra språk än svenska och i sådana fall i vilken omfattning.

Förskolans ansvar för att utveckla andra modersmål än svenska

Förskolan ska medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål.[8] Flera av de kommunala tillsynsmyndigheterna uppger dock att det är svårt att avgöra hur förskolans ansvar för språkutveckling i svenska respektive i barnets modersmål ska fungera i praktiken, det vill säga hur stor del av undervisningen som ska ägnas åt att stärka barnets modersmål i förhållande till undervisning för att stärka språkutvecklingen i svenska. Tillsynsmyndigheterna uppger även att det är svårt att få en rättvisande bild av hur förskolan arbetar med att stärka språkutvecklingen i såväl svenska språket som i barnets modersmål.

9.3 Gällande rätt

9.3.1 Språklagen som ram för språkanvändningen inom skolväsendet

Språklagen (2009:600) utgör den grundläggande regleringen av svenska språkets ställning i Sverige. Den innehåller bestämmelser om svenska språket, de nationella minoritetsspråken och det svenska teckenspråket. Den innehåller även bestämmelser om det allmännas ansvar för att den enskilde ges tillgång till språk och om språkanvändning i offentlig verksamhet.[9] Språklagens bestämmelser har övergripande karaktär som kompletteras av andra lagar och förordningar. Lagen gäller i den mån någon sådan annan författning inte föreskriver något annat (3 §). I förarbetena understryks att detta är angeläget i förhållande till de regler som syftar till att skydda den enskilde mot diskriminering på grund av språk.[10]

[8] 8 kap. 10 § skollagen.
[9] 1 § språklagen.
[10] Prop. 2008/09:153 s. 15.

Svenska är huvudspråk i Sverige

Enligt 4 § är svenska huvudspråket i Sverige. Förarbetena till språklagen betonar att termen ”huvudspråk” understryker betydelsen av det svenska språket och ger tydliga signaler om att svenska är det språk som talas av det stora flertalet av landets invånare, samtidigt som termen påminner om att det även finns andra språk att ta hänsyn till.[11] I 5 § förtydligas vad som avses med att svenska är huvudspråk i Sverige. Där framgår att svenskan är samhällets gemensamma språk, som alla som är bosatta i Sverige ska ha tillgång till och som ska kunna användas inom alla samhällsområden. Enligt förarbetena betyder det konkret att all offentlig verksamhet bygger på svenska språket.[12] Vidare framgår att svenskan bland annat ska kunna användas i arbetslivet, kulturlivet, hos myndigheter och domstolar, administrationen, rättsväsendet, det politiska systemet samt inom alla nivåer inom undervisningsväsendet.[13]

Det allmänna har ett särskilt ansvar för svenska språket

Enligt 6 § har det allmänna ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas. Begreppet ”det allmänna” innebär bland annat kommuner och regioner men även privata aktörer som driver verksamhet på statens, regionens eller kommunens uppdrag. Detta innebär att språklagen omfattar alla skolformer och fritidshemmet i skolväsendet, även verksamheter som drivs av enskilda huvudmän.

I språklagen läggs ett särskilt ansvar på det allmänna för att svenskan används och utvecklas, se 14 och 15 §§. Det allmänna ansvarar för att alla som är bosatta i Sverige ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska. I offentlig verksamhet ska språket, enligt 11 §, vara vårdat, enkelt och begripligt.

[11] Prop. 2008/09:153 s. 17.
[12] Prop. 2008/09:153 s. 17.
[13] Prop. 2008/09:153 s. 17.

Språket i offentlig verksamhet är svenska

Enligt 10 § är språket svenska i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet.

Förvaltningsmyndigheter kan vara statliga eller kommunala och omfattar i första hand organ som ingår i självständiga enheter på olika nivåer i den statliga och kommunala förvaltningsorganisationen.[14] Inom offentlig verksamhet bedrivs till stor del serviceverksamhet åt allmänheten, men verksamheten inbegriper även myndighetsutövning. Enligt regeringsformen kan förvaltningsuppgifter bland annat överlämnas till bolag, föreningar eller enskilda individer. Detta ska ske med stöd av lag om uppgiften inbegriper myndighetsutövning.

I förarbetena framhålls att innebörden av bestämmelsen i språklagen är att de offentliga organen arbetar på svenska, skriftligt såväl som muntligt.[15] Detta utvecklas dock genom att det framhålls att *kärnområdet* för bestämmelsen är språkanvändningen i sådana förfaranden och allmänna handlingar som är av särskilt stor betydelse inom den offentliga verksamheten. Detta exemplifieras med den politiska beslutsprocessen, domstolsförhandlingar, domar, protokoll, beslut, föreskrifter, verksamhetsberättelser och andra dokument av liknande karaktär. Detta innebär att svenska ska användas inom skolväsendet vid upprättande av formella dokument som exempelvis skriftliga omdömen, betyg och dokumentationen av det systematiska kvalitetsarbetet.

Av förarbetena framgår också att det inom andra delar än kärnområdet är naturligt att det kan förekomma kommunikation på andra språk än svenska.[16] Exemplen på detta är mångskiftande: skriftväxling och andra kontakter mellan svenska myndigheter och utländska myndigheter och internationella organisationer, muntlig kommunikation mellan företrädare för myndigheter och medborgare, till exempel i invandrartäta områden. Som nämnts är regleringen i språklagen övergripande. I förarbetena anges att ”de exakta gränserna för det område inom vilket svenskan är obligatoriskt kan lika lite som hittills anges generellt, utan saken får bedömas i varje enskilt fall”.[17] Vad som konkret kan förväntas av enskilda myndigheter får avgöras dels med utgångspunkt i språklagens regler, dels utifrån respektive verksamhets-

[14] *Värna språket – förslag till språklag,* SOU 2008:26, s. 106.
[15] Prop. 2008/09:153 s. 29.
[16] Prop. 2008/09:153 s. 29.
[17] Prop. 2008/09:153 s. 30.

områdes särskilda förutsättningar.[18] I propositionen sammanfattas att bestämmelsen alltså är en huvudregel där kärnområdet är språkanvändningen i sådana förfaranden och allmänna handlingar som har särskilt stor betydelse inom den offentliga verksamheten.[19]

De nationella minoritetsspråken[20]

I 7 § stadgas att de nationella minoritetsspråken är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska. Av 8 § framgår att det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken. Enligt 14 § första stycket punkt 1 ska den som tillhör en nationell minoritet ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda minoritetsspråket. Det allmänna har, enligt 15 §, ansvar för att den enskilde ges tillgång till språk enligt 14 §.

Andra modersmål än svenska eller de nationella minoritetsspråken

Enligt 2 § syftar lagen till att värna svenskan och den språkliga mångfalden i Sverige samt den enskildes tillgång till språk. Av 14 § andra stycket framgår att den som har ett annat modersmål än något av de nationella minoritetsspråken eller svenska teckenspråket ska ges möjlighet att utveckla och använda sitt modersmål.

Det svenska teckenspråket

Enligt 9 § har det allmänna ett särskilt ansvar för att skydda och främja det svenska teckenspråket. Enligt 14 § första stycket punkten 2 ska den som är döv eller hörselskadad och den som av andra skäl har behov av teckenspråk ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda det svenska teckenspråket.

[18] Prop. 2008/09:153 s. 30.
[19] Prop. 2008/09:153 s. 29.
[20] Vad gäller de nationella minoritetsspråken finns även bestämmelser som detta i lagen (2009:274) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

9.3.2 Regleringen av svenska i skolförfattningarna

Enligt utredningens direktiv ska utredningen lämna förslag om reglering i skolförfattningarna som upplyser om att det av språklagen följer att språket i skolväsendet är svenska. Enligt 1 kap. 1 § skollagen omfattar skolväsendet skolformerna förskola, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning. I skolväsendet ingår också fritidshem som kompletterar utbildningen i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer.

I det här avsnittet redogör utredningen för vad som i dag framgår av skolförfattningarna om användning av svenska som språk i dessa verksamheter. I avsnittet beskrivs även de bestämmelser som reglerar avvikelser från användandet av svenska som språk i skolväsendet. Utredningen har valt att som en av dessa avvikelser ta upp modersmålsundervisning, eftersom detta är förknippat med vissa gränsdragningsfrågor. Undervisning i moderna språk har dock utelämnats eftersom detta inte aktualiserar några frågeställningar som är kopplade till utredningens direktiv.

Den1 juli 2028 upphör förskoleklass som skolform. I stället ska grundskolan omfatta 10 årskurser. Av den anledningen redogör utredningen inte för bestämmelser som är kopplade till förskoleklassen.

Förskolan

Skollagen innehåller i dag ingen uttrycklig bestämmelse om på vilket språk utbildningen i förskolan ska bedrivas. Enligt 8 kap. 2 § skollagen ska förskolan bland annat främja allsidiga kontakter och social gemenskap och förbereda barnen för fortsatt utbildning. Beträffande barns språkutveckling anges följande i förskolans läroplan[21]:

> Språk, lärande och identitetsutveckling hänger nära samman. Förskolan ska därför lägga stor vikt vid att stimulera barnens språkutveckling i svenska. Barnen ska erbjudas stimulerande läsmiljöer som skapar intresse och nyfikenhet för såväl skönlitteratur som sakprosa och andra texter. De ska få lyssna till högläsning och ges möjlighet till delaktighet genom att samtala om texter och bilder. Förskolan ska uppmuntra och ta tillvara barns nyfikenhet och intresse för att kommunicera på

[21] Förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan (Lpfö18).

> olika sätt. Barnen ska få utveckla ett nyanserat talspråk och ordförråd samt få möjlighet att leka med ord.[22]

Av läroplanens mål för förskolan framgår att förskolan ska ge varje barn förutsättningar att utveckla

- förmåga att använda och förstå begrepp, se samband och upptäcka nya sätt att förstå sin omvärld
- förmåga att skapa samt förmåga att uttrycka och kommunicera upplevelser, tankar och erfarenheter i olika uttrycksformer som bild, form, drama, rörelse, sång, musik och dans
- intresse för litteratur, berättelser, bilder och texter samt sin förmåga att använda sig av, tolka, ifrågasätta och samtala om dessa
- ett nyanserat talspråk och ordförråd samt förmåga att leka med ord, berätta, uttrycka tankar, ställa frågor, argumentera och kommunicera med andra i olika sammanhang och med skilda syften
- intresse för bokstäver och för att lära sig läsa samt förståelse för hur skriftspråk och symboler kan används för att förmedla budskap.[23]

Särskilt om nationella minoritetsspråk och andra modersmål än svenska

Enligt 8 kap. 10 § skollagen ska förskolan medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål. Vidare anges följande mål i läroplanen.

> Förskolan ska ge varje barn förutsättningar att utveckla
> […]
> – både det svenska språket och det egna nationella minoritetsspråket, om barnet tillhör en nationell minoritet,
> […]
> – både det svenska språket och sitt modersmål, om barnet har ett annat modersmål än svenska,[24]

[22] Lpfö18, 1. Förskolans värdegrund och uppdrag, förskolans uppdrag, språk, kommunikation och skapande.
[23] Lpfö18, 2. Mål och riktlinjer, 2.2 Omsorg, utveckling och lärande.
[24] Lpfö18, 2.2. Omsorg, utveckling och lärande.

Det finns dock ingen närmare reglering av i vilken omfattning utbildningen ska genomföras på svenska, eller hur stor del av utbildningen som ska fokusera på modersmålet för att barnet ska anses få förutsättningar att utveckla det egna minoritetsspråket eller ett annat modersmål.

I kommuner som ingår i ett förvaltningsområde enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk ska barn, om vårdnadshavare begär det, erbjudas förskola där hela eller en väsentlig del av utbildningen bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska.[25] I dessa fall är det alltså uttryckligen reglerat att svenska inte behöver vara det dominerande språket i förskolan.

De obligatoriska skolformerna och fritidshemmet

Grundskolan

Regleringen av undervisningsspråk i grundskolan skiljer sig från regleringen i förskolan. Inte heller för grundskolan regleras det uttryckligen i skolförfattningarna att svenska uttryckligen ska användas i utbildningen. Däremot finns bestämmelser i skolförordningen (2011:185) som anger i vilka fall man får bedriva undervisning på engelska eller på elevens dagliga umgängesspråk.

För elever som har ett annat språk än svenska som dagligt umgängesspråk med en eller båda vårdnadshavarna får delar av undervisningen, dock som mest hälften av undervisningstiden, i årskurs 1–6, bedrivas på elevens umgängesspråk med en eller båda vårdnadshavarna[26]. För elever med finska som umgängesspråk får sådan undervisning anordnas även i årskurs 7–9. Undervisningen ska planeras så att undervisningen på svenska successivt ökar. En huvudman som anordnar undervisning i annat språk än svenska ska anmäla detta till Statens skolinspektion.

Enligt förordningen (2020:824) om försöksverksamhet med tvåspråkig undervisning i grundskolan får huvudmän som deltar i försöksverksamheten anordna undervisning i elevens umgängesspråk med en eller båda föräldrarna även för årskurs 7–9. Även detta ska anmälas till Skolinspektionen och undervisningen i umgängesspråket får inte överstiga hälften av elevens undervisningstid.

[25] 8 kap. 12 b § skollagen.
[26] 9 kap. 12 och 13 §§ skolförordningen.

För elever som vistas i Sverige under en begränsad tid och har tillräckliga kunskaper i engelska för att kunna delta i undervisningen får huvuddelen av undervisningen anordnas på engelska. En huvudman som anordnar sådan utbildning ska anmäla det till Skolinspektionen.[27] För dessa elever får Primary Years Programme och Middle Years Programme tillämpas inom grundskolan.[28]

Enligt 9 kap. 18 § får Skolinspektion, efter ansökan, besluta att en huvudman i grundskolan får anordna delar av undervisningen på engelska. Ett sådant beslut ska gälla en viss skolenhet och får återkallas om villkoren i beslutet inte längre är uppfyllda. Undervisningen på engelska får högst omfatta hälften av undervisningen. I paragrafen finns en hänvisning till språklagen:

> Enligt 6 § språklagen (2009:600) har det allmänna ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas.

I läroplanen för grundskolan[29] finns följande mål:

> Skolan ska ansvara för att varje elev efter genomgången grundskola kan använda det svenska språket i tal och skrift på ett rikt och nyanserat sätt.[30]

För grundskolan finns även kursplaner, betygskriterier och kriterier för bedömning av kunskaper för ämnena svenska och svenska som andraspråk. Timplanen för grundskolan anger även att varje elev har rätt till 1 490 timmars undervisning i ämnet svenska.[31]

Sammantaget får detta förstås som att svenska är det huvudsakliga undervisningsspråket i grundskolan och att avvikelser endast får ske inom tydligt angivna ramar och efter tillståndsprövning eller genom anmälningsplikt.

[27] 9 kap. 14 § skolförordningen.
[28] 9 kap. 16 § skolförordningen.
[29] Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, (Lgr22).
[30] Lgr22, avsnitt 2.2 Kunskaper.
[31] Bilaga 1, skolförordningen.

Anpassade grundskolan och specialskolan

För anpassade grundskolan och specialskolan finns inte några motsvarande bestämmelser vad gäller möjlighet till undervisning på annat språk än svenska. I specialskolan kan undervisningen dock bedrivas på teckenspråk för elever med hörselnedsättningar.

I läroplanen för anpassade grundskolan[32] anges följande

> Skolan ska ansvara för att varje elev som läser ämnen efter genomgången anpassad grundskola
> – kan använda det svenska språket i tal och skrift på ett nyanserat sätt.
> […]
> Skolan ska ansvara för att varje elev som läser ämnesområden efter genomgången anpassad grundskola
> – kan använda det svenska språket för att kommunicera på ett nyanserat sätt.[33]

Motsvarande reglering finns även i läroplanen för specialskolan.[34] Där anges dock också följande:

> Strävan ska vara att skapa de bästa samlade betingelserna för elevernas bildning, tänkande och kunskapsutveckling. För döva och hörselskadade elever innebär detta en språkmiljö som ger förutsättningar att möta och använda sig av både teckenspråk och svenska i skolans alla sammanhang.[35]

För anpassade grundskolan och specialskolan finns kursplaner och betygskriterier för ämnena svenska och svenska som andraspråk. Enligt timplanen för anpassade grundskolan har varje elev rätt till 1 300 timmars undervisning i ämnet svenska.[36] För specialskolan gäller 1 560 timmar[37].

Sameskolan

Sameskolan är den enda skolform för vilken det uttryckligen regleras på vilka språk undervisningen får bedrivas. Enligt 12 kap. 4 § skolförordningen ska undervisningen i sameskolan ges på svenska och samiska.

---

[32] Förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för anpassade grundskolan, Lgra22.
[33] Lgra22, 2.2 Kunskaper.
[34] Förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall (Lspec22).
[35] Lspec22, 1 Skolans värdegrund och uppdrag, god miljö för utveckling och lärande.
[36] Bilaga 2, skolförordningen.
[37] Bilaga 3, skolförordningen.

I läroplanen för sameskolan[38] anges att

> Skolan ska ansvara för att varje elev efter genomgången sameskola – kan använda det svenska språket i tal och skrift på ett rikt och nyanserat sätt.[39]

Fritidshemmet

Enligt 14 kap. 2 § skollagen kompletterar fritidshemmet utbildningen i de obligatoriska skolformerna och särskilda utbildningsformerna där skolplikten kan fullgöras. Skollagen saknar reglering om vilket språk utbildningen i fritidshem ska bedrivas på.

Av läroplanerna för de obligatoriska skolformerna framgår att eleverna genom undervisningen i fritidshemmet ska ges förutsättningar att kommunicera med språkliga uttrycksformer i olika sammanhang och för skilda syften.[40] Enligt det centrala innehållet för fritidshemmet ska undervisningen bland annat behandla samtal om olika typer av texter.

Modersmålsundervisning, de nationella minoritetsspråken och studiehandledning på modersmålet

Till skillnad från i förskolan finns det i de obligatoriska skolformerna en tydlig reglering om modersmålsundervisning, både när det gäller undervisning i nationella minoritetsspråk och modersmålsundervisning i ett annat språk. I de obligatoriska skolformerna finns kursplaner för ämnet modersmål för respektive nationella minoritetsspråk samt för modersmål som rör andra språk än de nationella minoritetsspråken.

Elever i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan ska erbjudas undervisning i modersmål som inte är ett nationellt minoritetsspråk om en eller båda vårdnadshavarna har ett annat språk än svenska som modersmål, om språket utgör elevens dagliga umgängesspråk i hemmet och om eleven har grundläggande kunskaper i språket.[41] Huvudmannen är dock bara skyldig att anordna

[38] Förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan, förskoleklass och fritidshemmet i vissa fall, Lsam22.
[39] Lsam22, 2.2 Kunskaper.
[40] Lgr22, 4.1 fritidshemmets syfte och centrala innehåll. I Lsam22, 4 fritidshemmet, framgår att eleverna genom undervisningen ska utveckla sin förmåga att kommunicera med språkliga uttrycksformer på svenska och samiska i olika sammanhang och för skilda syften.
[41] 10 kap. 7 §, 11 kap. 10 §, 12 kap. 7 §, 13 kap. 7 § skollagen.

modersmålsundervisning i ett språk om det finns minst fem elever som har rätt till undervisning i det språket, om eleverna vill få modersmålsundervisning och det finns en lämplig lärare[42].

Om eleven får sin modersmålsundervisning utöver den garanterade undervisningstiden är huvudmannen skyldig att erbjuda undervisningen i högst sammanlagt sju läsår under elevens skoltid.[43] Detta gäller dock inte om modersmålet är ett nordiskt språk, ett nationellt minoritetsspråk eller om eleven har ett särskilt behov av modersmålsundervisning.[44]

Elever som tillhör någon av de nationella minoriteterna har en starkare rätt till modersmålsundervisning. För dessa finns inga krav på att språket ska vara elevens dagliga umgängesspråk eller på kunskaper i språket. Det finns inte heller något krav på att minst fem elever ska önska modersmålsundervisning i språket för att huvudmannen ska vara skyldig att anordna undervisningen.[45]

Enligt 5 kap. 4 § skolförordningen ska en elev som behöver det få studiehandledning på sitt modersmål. Om elevens starkaste skolspråk är ett annat än modersmålet kan hen få studiehandledning på det språket i stället, om det också finns särskilda skäl.

Enligt 3 kap. 12 c § skollagen ska en nyanländ elevs kunskaper bedömas om det inte är uppenbart onödigt. Enligt 3 kap. 12 i § ska en elev i högstadiet i grundskolan, anpassade grundskolan eller specialskolan få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövligt. Studiehandledningen ska syfta till att ge eleven förutsättningar att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas.

[42] 5 kap. 10 § skolförordningen.
[43] 5 kap. 11 § skolförordningen.
[44] 5 kap. 11 § skolförordningen.
[45] 10 kap. 7 §, 11 kap. 10 §, 12 kap. 7 § och 13 kap. 7 § skollagen samt 5 kap. 10 § skolförordningen.

Gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning

För gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning framgår det inte uttryckligen av skolförfattningarna att svenska ska vara undervisningsspråket. Respektive skolforms läroplan[46] anger dock att:

> Förtrogenhet med Sveriges kultur och historia samt det svenska språket ska befästas genom undervisningen i många av skolans ämnen.

För dessa skolformer finns även kursplaner, ämnesplaner och betygskriterier för ämnet svenska och svenska som andraspråk. Svenska eller svenska som andraspråk är ett gymnasiegemensamt ämne och det krävs godkända betyg i ämnet för att en gymnasieexamen ska utfärdas.[47]

Inom kommunal vuxenutbildning finns även svenska för invandrare som bland annat syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket.[48]

Modersmålsundervisning, de nationella minoritetsspråken och studiehandledning på modersmålet

Elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska erbjudas undervisning i modersmål som inte är ett nationellt minoritetsspråk om en eller båda vårdnadshavarna har ett annat språk än svenska som modersmål, språket utgör elevens dagliga umgängesspråk hemma och eleven har goda kunskaper i språket.[49]

I likhet med vad som gäller för de obligatoriska skolformerna är huvudmannen endast skyldig att anordna modersmålsundervisning om det finns minst fem elever som har rätt till undervisningen i det språket, om dessa elever vill få undervisning i språket och det finns en lämplig lärare.[50] Det är rektorn som avgör om en lärare är lämplig att undervisa i modersmål.

---

[46] Av läroplanen för anpassade gymnasieskolan framgår att detta även gäller för ämnesområden och av läroplanen för kommunal vuxenutbildning framgår att detta även gäller kurser.
[47] 16 kap. 27 och 28 §§ skollagen. En yrkesexamen ska omfatta mins 100 gymnasiepoäng i ämnena svenska eller svenska som andraspråk. En högskoleförberedande examen ska omfatta minst 300 gymnasiepoäng i ämnena svenska eller svenska som andraspråk.
[48] 20 kap. 4 § skollagen.
[49] 15 kap. 19 § och 18 kap. 19 § skollagen samt 4 kap. 15 § gymnasieförordningen (2010:2039).
[50] 4 kap. 19 § gymnasieförordningen.

Huvudmannen är skyldig att anordna modersmålsundervisning för en elev i sammanlagt högst sju läsår under elevens skoltid. Eleven ska dock kunna ges sådan undervisning under längre tid om eleven har särskilt behov av det. Begränsningen till sju år gäller inte om undervisningen ersätter undervisning i andra språk än svenska, svenska som andraspråk och engelska, anordnas som individuellt val, eller anordnas med ett nationellt minoritetsspråk eller ett nordiskt språk som modersmål.[51]

Motsvarande reglering omfattar även rätten till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk. Men då gäller inte begränsningen att minst fem elever ska önska undervisning i språket för att huvudmannens ska vara skyldig att anordna undervisningen.[52] För elever som tillhör en nationell minoritet krävs inte heller goda kunskaper i språket.[53]

Elever i gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan med andra modersmål än svenska ska få studiehandledning på modersmålet om eleven behöver det.[54] Om en elev före sin ankomst till Sverige har undervisats på ett annat språk än modersmålet får studiehandledning ges på det språket i stället för på modersmålet, om det finns särskilda skäl.

9.4 Utredningens förslag

Enligt utredningens direktiv[55] ska utredningen lämna förslag om hur det i skollagen kan upplysas om att det följer av språklagen att språket i skolväsendet är svenska, med de avvikelser som anges i skollagen och i förordningar som ansluter till den.

9.4.1 En upplysningsbestämmelse kan öka tydligheten

Enligt 1 kap. 4 § skollagen ska utbildningen inom skolväsendet syfta till att barn och elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden. Barns och elevers tillgång till svenska språket är en grundläggande förutsättning för att kunna uppnå detta syfte.

[51] 4 kap. 18 § gymnasieförordningen.
[52] 4 kap. 19 § gymnasieförordningen.
[53] 15 kap. 19 § och 18 kap. 19 § skollagen.
[54] 9 kap. 9 § gymnasieförordningen.
[55] Dir 2025:102.

Utredningens genomgång av regelverk och praktik visar att svenska i dag är det dominerande språket i skolväsendet, men att tillämpningen påverkas av lokala förutsättningar, barn- och elevgruppernas sammansättning, personalens kompetens och verksamheternas pedagogiska profiler, särskilt vad gäller utbildningen i förskolan.

Skollagen och tillhörande förordningar är den centrala regleringen för skolväsendet och den rättsliga utgångspunkten för huvudmän, rektorer och personal. I dag är regleringen i skolförfattningarna om undervisningsspråk fragmentarisk och i vissa delar indirekt.[56]

I avsnitt 9.3.2 redogör utredningen för regleringen av språkanvändning inom respektive skolform. För sameskolan anges uttryckligen att undervisningen ska ges på svenska och samiska. I grundskolan framgår svenskans ställning genom att undantag från svenska som undervisningsspråk regleras. I samband med en av dessa undantagsbestämmelser finns även en hänvisning till språklagen. Någon motsvarande reglering finns dock inte för de övriga skolformerna. För förskolans del anger skollagen att barn med ett annat modersmål än svenska ska få möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål.

Språklagen gäller som sagt redan för skolväsendet men eftersom regleringen skiljer sig åt mellan skolformerna skulle en hänvisning till språklagen kunna leda till att regleringen framstår som mer enhetlig och sammanhållen. Enligt utredningens bedömning skulle en upplysning i skollagen om att språklagen anger att svenska, som huvudregel, ska vara språket i skolväsendet, kunna bidra till en ökad systematik i lagstiftningen.

Att tydliggöra sambandet mellan språklagen och skollagen handlar ytterst om att skapa förutsättningar för att alla barn och elever ska kunna utveckla sin förmåga att använda svenska språket så att de kan tillgodogöra sig de kunskaper och värden som utbildningen syftar till att förmedla.

Sammantaget bedömer utredningen därför att det finns skäl att i skollagen tydliggöra att språklagen gäller för skolväsendet. Detta är dock inte helt utan utmaningar, vilka lyfts fram i avsnitt 9.4.2.

[56] Se avsnitt 9.3.2.

9.4.2 En upplysningsbestämmelse som hänvisar till språklagen

Förslag

I skollagen ska det införas en ny bestämmelse som upplyser om att språklagen gäller för utbildning inom skolväsendet om det inte finns bestämmelser i någon annan lag eller förordning som innehåller avvikelser från detta.

I den nya bestämmelsen ska det också upplysas om att språket i förvaltningsmyndigheter och andra offentliga organ som fullgör uppgifter i offentlig förvaltning är svenska, enligt 10 § språklagen.

Hänvisningen till språklagen i 9 kap. 18 § skolförordningen ska tas bort.

Statens skolverk ska få i uppdrag att i samråd med Institutet för språk och folkminnen ta fram stödmaterial som förtydligar vad 10 § språklagen innebär för utbildning i skolväsendet.

Likvärdighet och tydlighet

Enligt 1 kap. 9 § skollagen är en grundläggande princip att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet, oavsett var i landet den anordnas. Förutsebarhet och enhetliga rättsliga ramar kan sägas utgöra vara en förutsättning för detta.

Genom att tydliggöra i skollagen att språklagen gäller för alla verksamheter inom i skolväsendet, med de undantag som särskilt anges, stärks tydligheten för huvudmän, personal, vårdnadshavare och elever. Det blir tydligare vilka språkliga ramar som gäller och vilka avvikelser som är rättsligt tillåtna. Detta kan även underlätta tillsynsmyndigheternas arbete genom att de juridiska förutsättningarna tydliggörs och den rättsliga strukturen blir mer transparent.

Förhållandet till barns rätt till språkutveckling i andra språk än svenska

En upplysningsbestämmelse om svenska som språk i skolväsendet förändrar inte de rättigheter som följer av skollagen och språklagen när det gäller nationella minoritetsspråk, svenskt teckenspråk eller barns möjlighet att utveckla sitt modersmål. Dessa rättigheter har stöd i såväl skollagen som språklagen och gäller även fortsättningsvis enligt principen om att språklagen är subsidiär i förhållande till annan lagstiftning, enligt 3 § språklagen.

Bestämmelsen innebär alltså inte någon inskränkning av befintliga rättigheter, utan tydliggör den övergripande språkliga huvudregeln i förhållande till de särskilt reglerade undantagen.

Regleringens karaktär – en bestämmelse med flexibilitet

Eftersom språklagen redan är tillämplig på skolväsendet innebär en upplysningsbestämmelse inte någon ny materiell skyldighet i formell mening. Den förändrar inte heller omfattningen av tillåtna undantag.

I enlighet med utredningens direktiv föreslår utredningen en upplysning om att det av språklagen framgår att språket i förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är svenska, vilket framgår av 10 § språklagen.

Av förarbetena framgår att bestämmelsen i 10 § har ett så kallat kärnområde. Det beskrivs som förfaranden och allmänna handlingar som har särskilt stor betydelse inom den offentliga verksamheten. Som nämnts tidigare framgår det också att det finns andra delar av den offentliga verksamheten där det är naturligt att det förekommer kommunikation på andra språk än svenska. De exakta gränserna för det område inom vilket svenskan är obligatorisk kan inte anges generellt utan behöver bedömas i varje enskilt fall.

Givet den språkliga mångfald som i dag finns bland barn och elever inom skolväsendet är det naturligt att personalen i vissa situationer använder andra språk än svenska. Detta kan ibland vara avgörande för att ge barn och elever förutsättningar att utveckla de värden och kunskaper som nämns i skolförfattningarna. På samma sätt som i övrig offentlig förvaltning går det dock inte att ange exakta gränser för när det är obligatoriskt att använda svenska och när andra språk

kan användas även i verksamheter där det inte finns reglerade undantag från språklagens bestämmelser.

Förarbetena till språklagen understryker att bestämmelsen i 10 § är övergripande och att vad som konkret kan förväntas av enskilda myndigheter får avgöras dels med utgångspunkt i språklagens regler, dels utifrån respektive verksamhetsområdes särskilda förutsättningar.

Med hänsyn till de förutsättningar som råder för användning av svenska i ett skolväsende med språklig mångfald bedömer utredningen att såväl ledning som personal inom verksamheterna kan komma att behöva vägledning om hur bestämmelsen ska tolkas och tillämpas. Detta trots att språklagen redan gäller i dag. Utredningen ser framför sig att detta bör ske i nära samarbete mellan Statens skolverk och Institutet för språk och folkminnen. Skolverket är enligt sin instruktion förvaltningsmyndighet för skolväsendet och ska främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö.[57] Institutet för språk och folkminnen ska enligt sin instruktion följa tillämpningen av språklagen och verka för att den offentliga förvaltningen använder svenska som huvudspråk och de nationella minoritetsspråken enligt gällande lagar och förordningar.[58] Utredningen bedömer att båda dessa myndigheters expertis behövs för att ta fram ett stödmaterial som riktar sig till verksamma inom skolväsendet.

9.4.3 Särskilt om förskolan

Förslag

I skollagen ska det införas en bestämmelse som anger att förskolan ska lägga särskild vikt vid att alla barn ges förutsättningar att lära sig, utveckla och använda svenska. Detta gäller inte om hela utbildningen bedrivs på finska, meänkieli eller samiska enligt 8 kap. 12 b § skollagen.

Förskolan ska därutöver medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla sitt modersmål.

[57] 1 § förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.
[58] 2 § förordning (2007:1181) med instruktion för Institutet för språk och folkminnen.

Enligt 8 kap. 2 § skollagen ska förskolan bland annat stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg. Verksamheten ska utgå från en helhetssyn på barnet och barnets behov och utformas så att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Vidare ska förskolan främja allsidiga kontakter och social gemenskap och förbereda barnen för fortsatt utbildning.

Förskolan utgör det första steget i utbildningssystemet och har central betydelse för barns språkutveckling. Av den anledningen anser utredningen att det är särskilt viktigt att lagstiftningen skapar tydlighet om barns rätt att utveckla sitt språk. I intervjuer med företrädare för de kommunala tillsynsmyndigheterna påtalas att bestämmelsen i 8 kap. 10 § skollagen är svåra att tolka. Enligt bestämmelsen ska förskolan medverka till att barn med ett annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål. Det framstår som att förskolan har samma ansvar för barnens utveckling i båda språken, samtidigt som tillsynsmyndigheterna uppger att det är svårt att avgöra hur mycket tid som förskolorna förväntas lägga på att utveckla det svenska språket respektive barnets modersmål.

Språklagen gör skillnad mellan olika språk när det gäller den enskildes tillgång till språken. Den jämställer svenska, minoritetsspråken och det svenska teckenspråket, och anger att det allmänna har ett ansvar för att den enskilde ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda dessa språk. Beträffande andra modersmål anges i stället att det allmänna har ansvar för att den enskilde ges möjlighet att utveckla och använda sitt modersmål.

Den nya lydelsen syftar till att markera att språkutvecklingen i svenska utgör en grund för utbildningen i förskolan och att förskolan därför ska lägga särskild vikt vid att alla barn ges förutsättningar att utveckla sin svenska. Detta markeras redan i dag även i läroplanen, där det bland annat framgår att förskolan ska lägga stor vikt vid att stimulera barnens språkutveckling i svenska genom att uppmuntra och ta tillvara deras nyfikenhet och intresse för att kommunicera på olika sätt. Den föreslagna bestämmelsen tydliggör vad som redan framgår av språklagen vad gäller det allmännas ansvar för att barn ska lära sig, utveckla och använda svenska.

Förskolan omfattas av bestämmelsen i 1 kap. 4 § skollagen om det så kallade kompensatoriska uppdraget, det vill säga att en strävan ska vara att uppväga skillnaderna i barnens och elevernas förutsätt-

ningar att tillgodogöra sig utbildningen. Utredningen konstaterar att kunskaper i svenska språket är avgörande för att barn som går från att vara barn i förskolan till att vara elever i skolan ska få förutsättningar att nå målen som sätts upp i de obligatoriska skolformerna. Utredningen anser därför att förskolan tydligare behöver fokusera på barns språkutveckling i svenska.

Till skillnad från dagens reglering tar den föreslagna bestämmelsen i den här delen inte bara sikte endast på barn med annat modersmål än svenska, utan understryker att alla barn i förskolan ska ges möjligheter att lära sig, utveckla och använda svenska språket.

Språklagen gäller redan i förskolan, men i utredningens arbete har det framkommit att tillsynsmyndigheterna har svårt att uttolka vad som gäller utifrån språklagen när det kommer till att avgöra hur stor del av utbildningen som får bedrivas på annat språk än svenska. Därför finns det anledning att tydliggöra förskolans ansvar för att alla barn ska få möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska språket.

Den föreslagna bestämmelsen ska inte begränsa barns rätt att utveckla sitt modersmål

Utredningen vill poängtera att barns inlärning av förstaspråk och andraspråk hör ihop. Inom forskningen betraktas flerspråkig utveckling numera som något naturligt som ökar barns språkliga förmåga och medvetenhet. Forskningen visar också att förstaspråket har stor betydelse för utvecklingen av ett barns identitet, begreppsutveckling och språk. Barn som har lärt sig läsa på sitt förstaspråk har lättare att lära sig läsa också på ett andraspråk, eftersom de redan har förstått hur till exempel bokstäver och ljud eller tecken och begrepp hänger ihop. Därför är det en fördel om flerspråkiga barn får undervisning också på sitt förstaspråk. Forskning visar också att den kunskap man förvärvar på ett språk förs över till ett annat.[59] Därför är det viktigt att understryka att syftet med den föreslagna ändringen inte är att minska barns rätt att utveckla sitt modersmål. Barn med ett annat modersmål än svenska har enligt såväl språklagen som skolförfattningarna rätt att få utveckla sitt modersmål.

Finska, meänkieli och samiska har genom lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk en särskild ställning. Enligt 8 kap.

[59] Modersmålsundervisning | Institutet för språk och folkminnen, 2026-03-11.

12 b § skollagen ska en kommun som ingår i ett förvaltningsområde erbjuda barn vars vårdnadshavare begär det plats i förskola där hela eller delar av undervisningen bedrivas på något av de nämnda språken. Om hela utbildningen bedrivs på något av dessa språk omfattas förskolan inte av den föreslagna bestämmelsen om att förskolan ska lägga särskild vikt vid att alla barn ges förutsättningar att lära sig, utveckla och använda svenska språket.

Förslagen innehåller inga undantag för förskolor med språkprofil eller undantag med anledning av personalens språkkunskaper

Förslaget om att tydliggöra att språklagen gäller för skolväsendet aktualiserar frågan om förskolor med så kallad språkprofil. Utredningen konstaterar att språklagen redan i dag stipulerar att svenska ska vara huvudspråk i verksamheten. Hänvisningen till bestämmelser i språklagen innebär därmed inte några formellt strängare krav på hur verksamheten ska genomföras. Men förslaget kan ha praktisk betydelse för förskolor med språkprofil, eftersom flera kommuner har lyft att de med dagens reglering är osäkra på hur de i sin tillsyn av fristående förskolor ska hantera frågor om andra språk i förskolans utbildning. Det ryms inte inom utredningens direktiv att föreslå några ytterligare undantag från språklagen. Utredningen anser därför att även förskolor med språkprofil ska omfattas av de föreslagna bestämmelserna.

Beträffande personalens språkkunskaper konstaterar utredningen att svenska ska vara huvudspråket i förskolan. Det allmänna, dit förskolor räknas oavsett huvudmannaskap, ansvarar för att barn lär sig, utvecklar och använder svenska. Vid rekryteringar, kompetensutveckling och organisering av verksamheten förväntas huvudmännen säkerställa att personalen har tillräckliga kunskaper för att kunna säkerställa detta. Detta utvecklas ytterligare i kapitel 8.

9.5 Sammanfattning

Utredningen föreslår att det i skollagen införs en upplysningsbestämmelse som tydliggör att språklagen gäller för utbildning inom skolväsendet samt att svenska som huvudregel ska vara språket i verksamheten, om inte annat följer av bestämmelser i andra lagar eller

förordningar. Syftet med bestämmelsen är att stärka tydligheten och systematiken i regelverket.

Det finns dock frågor där utredningen bedömer att verksamheterna inom skolväsendet kan behöva förtydliganden kring vad som faktiskt avses med de föreslagna bestämmelserna: språklagen är av övergripande karaktär och förarbetena till lagen tydliggör att svenska ska användas inom det så kallade kärnområdet men att det därutöver finns en viss flexibilitet i användandet av svenska respektive andra språk. För att få stöd i tolkningen av detta bör Skolverket tillsammans med Institutet för språk och fornminnen vägleda verksamheterna inom skolväsendet genom att ta fram ett stödmaterial. Utredningen föreslår vidare att skolförordningens nuvarande hänvisning till språklagen tas bort.

Utredningen bedömer att det särskilt inom förskolan finns behov av ett förtydligat ansvar för barns språkutveckling i svenska. Därför föreslår utredningen att det i skollagen införs en bestämmelse som anger att förskolan ska lägga särskild vikt vid att alla barn ges förutsättningar att lära sig, utveckla och använda svenska. Förskolor där hela utbildningen bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska omfattas inte av föreslaget. Utöver att alla barn ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska språket ska förskolan även fortsättningsvis medverka till att barn med annat modersmål än svenska ges möjlighet att utveckla sitt modersmål.

Förslagen innebär inte någon förändring av de materiella rättigheter som följer av språklagen eller skollagen i fråga om nationella minoritetsspråk, svenskt teckenspråk eller barns möjlighet att utveckla sitt modersmål. De syftar i stället till att tydliggöra den övergripande språkliga huvudregeln och dess förhållande till de undantag som följer av gällande rätt.

DEL 2

Uppdraget att föreslå en obligatorisk förskola för vissa barn

10 Utgångspunkter för en förskola för barn med behov av språkstärkande insatser

I kapitlet behandlar utredningen uppdraget att överväga och föreslå hur en obligatorisk förskola kan införas för barn som inte i tillräcklig utsträckning exponeras för det svenska språket i sin hemmiljö och som på grund av detta har påtagliga brister i språkutveckling i sin svenska. Inledningsvis redovisas hur uppdraget har tolkats av utredningen. Därefter beskrivs vilka insatser som gjorts för att höja inskrivningsgraden i förskolan samt hur de barn som kan komma att omfattas av ett obligatorium skulle kunna identifieras.

Eftersom syftet med en obligatorisk förskola är att stärka barns språkutveckling i svenska redovisas i kapitlet även exempel på åtgärder som görs i dag för att skapa goda förutsättningar för barns språkutveckling. Vidare lyfts några kvalitetsstärkande faktorer som har angetts som betydelsefulla vid utformningen av språkstärkande insatser i förskolan.

Kapitlet avslutas med en sammanfattande analys och bedömning av praktiska utgångspunkter och förutsättningar vid ett införande av en eventuell obligatorisk förskola för vissa barn.

10.1 Uppdraget och inledande utgångspunkter

Utredningen ska enligt direktivet föreslå en obligatorisk förskola för barn som inte i tillräcklig utsträckning exponeras för det svenska språket i sin hemmiljö och som därför behöver språkstärkande insatser i svenska. Utredningen ska överväga och föreslå hur en sådan språkförskola kan införas för barn som är folkbokförda i Sverige och som,

till följd av begränsad exponering av svenska i hemmiljön, uppvisar tydliga brister i språkutvecklingen i svenska.

Utredningen uppfattar att målsättningen med ett eventuellt införande av en obligatorisk förskola är att fler barn ska utveckla sina kunskaper i svenska och vara bättre rustade inför grundskolan. Enligt utredningen innebär det särskilda förväntningar och krav på förskolans kvalitet vad gäller undervisning i det svenska språket.

En inledande fråga är om den obligatoriska förskolan ska vara en separat utbildning, skild från den ordinarie förskolan, eller om den ska integreras i befintlig utbildning. Utredningen bedömer att avsikten enligt utredningens direktiv är att obligatoriet ska gälla inom ramen för förskolan. Det handlar alltså inte om att inrätta en särskild förskola, utan om att införa en skyldighet att delta i förskolan för barn som tillhör en definierad målgrupp.

En grundläggande fråga är vilka barn som bör omfattas av en obligatorisk förskola. Utredningen tolkar direktiven som att målgruppen är barn som har svenska som andraspråk på grund av att svenska inte används i deras hemmiljön. Det betyder att en relativt stor grupp barn skulle kunna omfattas. En central fråga är därför om en obligatorisk förskola enbart ska omfatta barn som tillhör målgruppen och som i dagsläget inte är inskrivna i förskolan, eller om samtliga barn inom målgruppen ska omfattas oavsett om de redan går i förskolan eller inte. Utredningen bedömer att direktivets avsikt är att den obligatoriska förskolan bör omfatta samtliga barn som behöver språkstärkande insatser, oavsett om de redan är inskrivna i förskolan eller inte och oavsett var de är folkbokförda.

För de barn som redan är inskrivna i förskolan är den faktiska närvaron en central fråga, eftersom barnen måste vara på plats i förskolan för att kunna ta del av undervisningen. Närvaron påverkas i hög grad av barnets rätt till förskola, som i sin tur är beroende av vårdnadshavarnas sysselsättning.

10.2 Åtgärder för höjd inskrivningsgrad och ökad närvaro i förskolan

Under senare år har flera insatser gjorts för att fler barn ska skrivas in i förskolan och för att närvaron ska öka. I avsnittet redovisas några av dessa insatser.

10.2.1 Uppsökande verksamhet och erbjudande om en plats vid en förskoleenhet för bättre språkutveckling i svenska

Av 1985 års skollag (1985:1100) framgick att kommunen skulle bedriva uppsökande verksamhet för att barn i behov av särskilt stöd skulle kunna delta i förskolans verksamhet.[1] I förarbetena angavs att kommunernas skyldighet att bedriva uppsökande verksamhet var nödvändig för att fullfölja förskolereformens syften. När det gällde vilka barn som kunde bli föremål för särskilt stöd nämns, förutom socialt isolerade barn och barn med funktionsnedsättning, även barn med behov av att lära sig det svenska språket och kommunicera med andra.[2]

När den nuvarande skollagen (2010:800) infördes saknades en reglering om uppsökande verksamhet. I förarbetena anges att det sannolikt var mycket få kommuner som bedrev uppsökande verksamhet. Vidare anges att habiliteringen inom landstinget (numera regionen) för barn med funktionsnedsättning eller socialtjänsten i en kommun kan upplysa föräldrar med behov av särskilt stöd om möjligheten att få stöd i form av förskola. Det anges också att det ingår i barnavårdscentralens uppgift att bedöma barnens utveckling under hela förskoleåldern och vid behov ge hjälp och stöd i föräldraskapet, till exempel råd om plats i förskola.[3]

I november 2020 överlämnades betänkandet *Förskola för alla barn*[4] till regeringen. Utredningen hade bland annat i uppdrag att föreslå åtgärder för att öka deltagandet i förskolan, särskilt bland nyanlända barn, barn med annat modersmål än svenska och barn i socioekonomiskt utsatta grupper. Utredningen övervägde dels införandet av en obligatorisk förskola för nyanlända barn, det vill säga en slags för-

[1] *Förskola för alla barn*, SOU 2020:67.
[2] Prop. 1973:136.
[3] Prop. 2009/10:165.
[4] *Förskola för alla barn*, SOU 2020:67.

skoleplikt, dels en förskola som kommunerna skulle vara skyldiga att anordna, men med frivilligt deltagande för barnen. Utredningen valde att gå vidare med det senare alternativet. En obligatorisk förskola för nyanlända barn kan enligt utredningen riskera att ses som otillåten diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567), eftersom regleringen i praktiken skulle komma att tillämpas enbart för barn med annan etnisk tillhörighet än svensk.

Utredningen bedömde också att uppdraget bäst skulle genomföras genom att göra det obligatoriskt för kommunerna att erbjuda förskoleplats till barn som behöver förbättra sin språkutveckling i svenska i förskolan. Kommunerna föreslogs därför bli skyldiga att utan föregående ansökan direkt skriva in barn som tillhör målgruppen i förskolan.[5]

För att öka deltagandet i förskolan föreslog utredningen att kommunerna även ska vara skyldiga att bedriva uppsökande verksamhet. Den uppsökande verksamheten innebär att hemkommunen informerar vårdnadshavarna om rätten till allmän förskola samt förskolans uppdrag och värdegrund.

Utredningens förslag omfattade barn som inte är inskrivna i förskolan, men som har rätt till så kallad allmän förskola. Rätten till allmän förskola, gäller från höstterminen det år barn fyller tre år. Ett nytt erbjudande om plats ska lämnas inför varje höst som barnet inte har en plats i förskola till och med det år då barnet fyller fem år.

Kommunen behöver emellertid inte erbjuda förskoleplats om barnet inte är folkbokfört i Sverige, eller om det med hänsyn till barnets levnadsförhållanden eller situationen i övrigt är uppenbart obehövligt.

Kraven på uppsökande verksamhet och erbjudande om förskoleplats trädde i kraft den 1 juli 2023

Efter att utredningens förslag remissbehandlats lämnade regeringen en proposition till riksdagen om att införa uppsökande verksamhet och erbjudande om en reserverad förskoleplats till barn som särskilt skulle gynnas av förskolans språkutvecklande verksamhet. Detta skulle bidra till ett ökat deltagande i förskolan och sänka tröskeln för vårdnadshavare att låta barn ta del av undervisningen.[6]

[5] Utredningen föreslog även en obligatorisk förskola för alla barn från och med 5 års ålder.
[6] Prop. 2021/22:132.

Riksdagen biföll propositionen[7] och lagändringen trädde i kraft den 1 juli 2023.[8]

10.2.2 Skolverkets information om vikten av deltagande i förskolan

Skolverket har i uppgift att styra och stödja förskolans utvecklings- och förändringsarbete. I uppdraget ingår att sprida information om vikten av ett tidigt deltagande i förskolan, bland annat för att stimulera barns språkutveckling. Skolverket har därför tagit fram flera olika skrifter och underlag om förskolans undervisning och verksamhet.

Ett sådant riktar sig till kommunerna. Det togs fram i samband med att kommunerna den 1 juli 2023 fick i uppdrag att bedriva uppsökande verksamhet och erbjuda direktinskrivning i förskolan. Informationen förklarar vad regleringen innebär och ger goda råd om hur den uppsökande verksamheten kan genomföras i praktiken. Här finns tips om till exempel informationsluncher, familjecentraler och föräldrastöd.

Andra informationsmaterial riktar sig till föräldrar, bland annat broschyren *Ge ditt barn en bra start.* Där understryks vikten av att barn deltar i förskolans språkutvecklande arbete. Broschyren finns på flera språk.

Det finns även en folder som vänder sig till personer som möter barn och vårdnadshavare i sin yrkesutövning, till exempel sköterskor på BVC, socialsekreterare och personal på öppna förskolan. Foldern tar bland annat upp varför förskolan är viktig för barns utveckling och lärande. Den ger också tips på fakta och goda argument i kontakten med vårdnadshavare.

[7] Bet. 2021/22:UbU24, rskr. 2021/22:363.
[8] 8 kap. 14 a–14 c §§ skollagen.

10.2.3 Kommunernas informationsarbete och den uppsökande verksamheten

Kommunerna gör olika insatser för att höja inskrivningsgraden i förskolan och öka närvaron. Vilka insatser som prioriteras beror bland annat på kommunernas barngruppsstorlekar och kommunernas struktur i övrigt.

I juni 2025 publicerade Skolinspektionen en rapport om den uppsökande verksamheten. Några av inspektionens iakttagelser redovisas nedan. Även utredningens egna reflektioner över vad som framkommit i utredningens samtal med kommuner redovisas.

Skolinspektionens granskning av kommunernas arbete för att främja barns inskrivningsgrad och närvaro i förskolan, juni 2025

Kommunerna är härmed sedan den 1 juli 2023 skyldiga att bedriva uppsökande verksamhet och informera vårdnadshavare om utbildningen i förskolan, dess syfte och barnets rätt till förskola. I vissa fall ska ett barn erbjuda plats i förskola även om vårdnadshavaren inte anmält önskemål om det.[9]

I juni 2025 publicerade Skolinspektionen en granskningsrapport om kvaliteten i huvudmännens och rektorernas arbete med att främja barns närvaro i förskolan samt hemkommuners arbete med att få fler barn att delta i förskolans utbildning. Granskningen omfattade 30 verksamheter.[10]

Av rapporten framgår att en majoritet av de granskade rektorerna, huvudmännen och kommunerna behöver utveckla arbetet för ökat deltagande i förskolan. Det gäller inte minst rektorernas och huvudmännens närvarofrämjande arbete på förskolor i socioekonomiskt svagare områden, men även i kommunernas uppsökande arbete för att öka deltagandet i förskolan.

Få av de 30 verksamheter som Skolinspektionen granskade har en övergripande strategi för arbetet, och ofta saknas tydlighet i rektorernas ledning och organisering av arbetet. Personal kan dessutom sakna förståelse för vikten av att arbeta närvarofrämjande och det kan finnas en bristande samsyn om hur arbetet ska bedrivas. Huvudmannen ger heller inte alltid det stöd som rektorn behöver för att främja

[9] 8 kap. 12 a och 14 a §§ skollagen.
[10] Skolinspektionen, *Tematisk kvalitetsgranskning*, dnr 2024:371.

närvaron. Att det finns brister i det närvarofrämjande arbetet är enligt Skolinspektionen särskilt allvarligt, eftersom det riskerar att drabba de barn som har minst vistelsetid i förskolan och sannolikt också skulle ha stor nytta av förskolans verksamhet.

Samtidigt visar granskningen enligt Skolinspektionen att det finns delar av det närvarofrämjande arbetet som ofta fungerar bra och bedrivs med hög kvalitet på förskolor i socioekonomiskt svagare områden. Det gäller särskilt arbetet för att skapa ett gott samarbete mellan förskolan och vårdnadshavarna, med fokus på kunskap om och förståelse för utbildningen samt trygghet och förtroende för personalen. Det innefattar välfungerande rutiner för introduktion och samarbete samt god kommunikation med vårdnadshavarna i det dagliga arbetet. Personal och rektorer ser också att arbetet har betydelse för att öka barns närvaro.

Samarbetet mellan förskolan och vårdnadshavarna är dock sällan en del av ett större och sammanhängande närvarofrämjande arbete, vilket gör att det finns risk för att arbetet inte blir lika effektivt. Om det finns brister i samarbetet mellan förskolan och vårdnadshavare riskerar det att leda till att vårdnadshavarna inte känner sig trygga med att lämna sina barn på förskolan. Det kan även leda till att det blir svårt för personalen att förmedla förståelse för förskolans mål och uppdrag.

Kommunerna har begränsad kunskap om varför vårdnadshavare inte skriver in sina barn i förskola. Många av de kommuner som Skolinspektionen granskat har god kunskap om vilka barn som inte är inskrivna, men sämre kännedom om orsakerna till att vårdnadshavare inte skriver in barnen. Det är därför vanligt att insatserna i det uppsökande arbetet inte är anpassade och möter de behov som finns. Granskningen visar att orsakerna kan handla om vårdnadshavarnas inställning till och kunskap om förskolan.

Risken är att den begränsade kunskapen om orsakerna till att vårdnadshavare inte skriver in sina barn i förskolan gör att insatserna inte möter de behov som finns enligt Skolinspektionen. Det betyder att vårdnadshavare inte får tillgång till den information de behöver för att kunna göra välinformerade val om deltagande. Flera kommuner behöver också förbättra uppföljning och utvärdering av insatserna i det uppsökande arbetet.

Förskolan är frivillig, och rektorer och huvudmän uppger att det hittills varit lite fokus på det närvarofrämjande arbetet i förskolan,

men enligt granskningen är förskolan inne i en förändringsprocess. Många rektorer arbetar för att ändra personalens syn på barns närvaro, från att begränsa den till att uppmuntra den. Flertalet av de rektorer som intervjuats i Skolinspektionens granskning noterar att barn som bara har rätt att vara i förskolan 15 timmar i veckan ofta har högre frånvaro. För vårdnadshavarna till dessa barn kan det vara särskilt viktigt att förskolan kan visa att utbildningen främjar barnens utveckling och lärande.

Intervjuer med kommuner om uppsökande verksamhet och erbjudandet om förskoleplats för språkutveckling

För att få en bild av hur olika kommuner arbetar för att höja inskrivningsgraden och öka närvaron i förskolan har utredningen samrått med utbildningsförvaltningen i sex kommuner runt om i landet. Utredningen har även talat med förskolans storstadsnätverk, där Stockholm, Göteborg och Malmö ingår.

Vid samråden framkom att vissa kommuner arbetade med uppsökande verksamhet även innan skyldigheten att göra det infördes 2023. Men regleringen har ändå i vissa fall inneburit en ambitionshöjning.

I vissa kommuner har utbildningsförvaltningen ansvar för uppsökande verksamhet och träffar samtliga familjer med barn i förskoleåldern. I andra kommuner överlåter utbildningsförvaltningen uppdraget att informera om förskolan vid eventuella hembesök till andra delar av den kommunala förvaltningen, till exempel socialförvaltningen. Kommunerna understryker att samverkan mellan olika delar av förvaltningen och andra aktörer i samhället har stor betydelse för att nå vårdnadshavarna. Samverkan sker bland annat med öppna förskolan, familjecentraler och BVC. I vissa kommuner har även civilsamhället en aktiv roll i arbetet med att informera om förskolan. I en kommun finns till exempel förskolelotsar inom föreningsnätverket. Lotsarna kan få kontakt med de familjer som är svårast för förvaltningen att nå.

Enligt utbildningsförvaltningarna räcker det inte med att skicka brev eller allmän information om förskolan för att höja inskrivningsgraden, men ett brev kan ändå vara en inledande åtgärd för fortsatt dialog. Information om förskolan och förskoleplats skickas vanligtvis ut två gånger om året till samtliga vårdnadshavare med barn som

är mellan tre och fem år. Därefter tar vissa kommuner kontakt med vårdnadshavarna för att fråga om de har tagit del av informationen och om de har några frågor. Kontakten kan tas per telefon. Avgörande är enligt förvaltningarna att arbetet bedrivs långsiktigt och systematiskt.

En utmaning i den uppsökande verksamheten är att vissa barn och vårdnadshavare inte bor på de adresser där de är folkbokförda. Detta gäller särskilt i storstadskommunerna. Det kan göra det svårt att lämna information och inleda en dialog om förskolans betydelse för barnets utveckling.

I de förvaltningar som intervjuats arbetar man även aktivt med att utöka de redan inskrivna barnens närvaron i förskolan. Man uppmuntrar pedagogerna att signalera och agera när ett barn har mycket frånvaro. Förskolan eller rektorn tar då kontakt med vårdnadshavarna och frågar varför barnet inte kommer till förskolan. Förvaltningarna understryker att det då är viktigt att skapa en positiv inställning till förskolan och att barnet är saknat. Det bästa resultatet av arbetet för ökad närvaro och höjd inskrivningsgrad nås enligt förvaltningarnas erfarenheter utan tvång.

Utbildningsförvaltningarna anser inte att regleringen om uppsökande verksamhet från 2023 har inneburit någon avgörande skillnad för deras arbete med att öka inskrivningen i förskolan. Det gäller även erbjudandet om förskoleplats utan tidigare anmälan, eftersom vårdnadshavarna ofta tackar nej till ett sådant erbjudande.

Enskilda huvudmäns insatser

Kommunerna har ansvar för och ska bedriva uppsökande verksamhet samt erbjuda plats i förskolan. I de fall när en kommun erbjuder en plats i förskolan utan tidigare anmälan kan kommunen efter överenskommelse med fristående huvudmän även erbjuda plats vid fristående förskolor.

I utredningens kontakter med fristående huvudmän har det framkommit att flera fristående förskolor är positiva till att få möjlighet att erbjuda en plats för bättre språkutveckling i svenska. Det är emellertid inte alla fristående förskolor som vill eller kan reservera platser i verksamheten utan tidigare anmälan, eftersom det finns en risk för att platserna inte kommer att utnyttjas.

10.3 Vilka barn kan omfattas av språkstärkande insatser i förskolan?

För att avgöra om det finns barn som behöver språkstärkande insatser i förskolan behövs dels kännedom om vilka barn som inte är inskrivna i förskolan eller inte är närvarande, dels vilka av dessa barn som har behov av språkstärkande insatser.

Utredningen konstaterar att det finns olika sätt att fastställa vilka barn som bör vara föremål för språkstärkande insatser inom ramen för förskolans undervisning. Ett sätt är att lagstifta om att en speciell kategori barn ska delta i insatserna, till exempel barn som är födda utomlands eller har utlandsfödda föräldrar. Ett annat är att använda språkscreening eller språkbedömningar, eller utgå från vilka bostadsområden barnen kommer ifrån. Ytterligare ett sätt är att öka incitamenten för ett frivilligt deltagande genom till exempel mer information om förskolans uppdrag och undervisning.

Det första alternativet med obligatorisk förskola för en viss utpekad målgrupp kan innebära att barnen i målgruppen behandlas olika av det allmänna, vilket kan utgöra diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567). Utredningen återkommer i kapitel 11 till utgångspunkter för och en analys av ett eventuellt införande av obligatoriska språkstärkande insatser i svenska för vissa barn.

10.3.1 Fastställande av målgruppen genom lagstiftning

Det är möjligt att genom lagstiftning fastställa vilka barn som ska erbjudas språkstärkande insatser.

Enligt skollagen 8 kap. 14 a § ska barn erbjudas förskola av hemkommunen, även utan att något önskemål om förskola har anmälts av barnets vårdnadshavare, om

1. barnet är fött utomlands och vistas i Sverige sedan högst fem år, eller
2. barnets vårdnadshavare som är bosatta i Sverige är födda utomlands och vistas i Sverige sedan högst fem år.

Av bestämmelsen framgår att kommunen är skyldig att erbjuda en förskoleplats till de aktuella barnen, men att det är frivilligt för vårdnadshavarna att utnyttja platsen.

Utredningen konstaterar att ett tänkbart alternativ är att barn som omfattas av 8 kap. 14 a § i skollagen även ska omfattas av krav på särskilda språkstärkande insatser, till exempel obligatorisk förskola. Det är också möjligt att identifiera målgruppen genom en annan lag eller genom att ta fram en helt ny reglering.

Identifiering av målgruppen genom lagstiftning innebär att det inte är varje barns språkliga förmåga som avgör om barnet ska omfattas av ett krav på deltagande i obligatorisk förskola eller inte. Identifieringen kan därmed komma att exkludera vissa barn som behöver språkstärkande insatser, men även inkludera barn som inte gör det. Utredningen anser därför att en identifiering av målgruppen genom lagstiftning visserligen är ett förutsägbart tillvägagångssätt, men också trubbigt.

10.3.2 Barn i utsatta områden

Som framgår av kapitel 5 har Danmark sedan den 1 juli 2019 ett obligatoriskt utbildningsprogram för vissa barn i åldern 1–2 år som bor i ett utsatt bostadsområde. För dessa barn är *dagtilbud* (förskola) om 25 timmar per vecka obligatoriskt. De som omfattas av regleringen är barn

- som bor i ett utsatt bostadsområde och som inte är inskrivna i dagtilbud när de fyller ett år.
- som bor i ett sådant bostadsområde och som vid en ålder mellan ett och två år skrivits ut från ett *dagtilbud* och inte tagits emot på ett annat *dagtilbud*.
- mellan ett och två år som flyttar in i ett utsatt bostadsområde och som inte är inskrivna i *dagtilbud*.[11]

Ett barn kan undantas från obligatoriet, till exempel om barnet flyttar från det utsatta bostadsområdet.[12]

I december 2023 gav den svenska regeringen Statistiska centralbyrån (SCB) och Boverket i uppdrag att göra en fördjupad analys om utanförskap. Uppdraget innebar bland annat att identifiera områ-

[11] Dagtilbudsloven 5 a kap. 44 a §.
[12] När ett barn fyller tre år gäller andra regler. Barnet kan då behöva genomgå en individuell språkbedömning om barnet inte är inskrivet i dagtillbud, vilka kan leda till krav på särskild språkundervisning.

den där utanförskapet är särskilt stort genom en sammanvägd bedömning av olika områdens förutsättningar, behov och problem.

Uppdraget redovisades i november 2024.[13] Analysen visade att 180 områden i 66 kommuner har så stora utmaningar att de kan betecknas som områden med stort utanförskap. Totalt bor drygt 700 000 personer i dessa, varav cirka 170 000 är barn. Drygt 55 procent är utrikes födda, majoriteten utanför Europa.

Ett sätt att fastställa vilka barn som bör vara föremål för särskilda språkstärkande insatser, som till exempel obligatorisk förskola, skulle vara att ålägga vårdnadshavare med barn som är folkbokförda i dessa områden att skriva in barnen i förskolan. En sådan ordning skulle likna det danska systemet. Det finns dock flera utmaningar med alternativet. Att ett barn är inskrivet i förskolan innebär inte alltid att barnet också är närvarande i förskolan. Vårdnadshavarna kan flytta med barnet till ett annat bostadsområde för att därigenom undvika att barnet skrivs in, eller folkbokföra sig på en annan adress i en annan kommun. Ytterligare en utmaning är att vissa förskolor i utsatta bostadsområden inte har de förutsättningar som är nödvändiga för att en obligatorisk förskola skulle ge de språkstärkande effekter i svenska som är målet.

10.3.3 Screening och språkbedömning av barn

Ett sätt att identifiera vilka barn som bör omfattas av språkstärkande insatser kan vara att testa den språkliga förmågan genom språkscreening eller språkbedömning.

I Sverige genomförs en språkscreening på BVC när barnet är 2,5–3 år. I Danmark görs under vissa förhållanden en språkbedömning vid tre års ålder.

Språkscreening hos barnhälsovården

Barnhälsovårdens (BHV) mål är att främja barns hälsa och utveckling, förebygga ohälsa hos barn, samt tidigt identifiera och initiera åtgärder vid problem med barns hälsa, utveckling och uppväxtmiljö. Barnhälsovården är frivillig och bedrivs på barnavårdscentraler (BVC). Den riktar sig till barn mellan noll och fem år och deras vårdnadshavare. I sitt arbete använder BVC bland annat Rikshandboken i barn-

[13] SCB/Boverket, *Fördjupad analys om utanförskap*. Slutrapport regeringsuppdrag 2024:2.

hälsovård, som har tagits fram av professionsföreträdare inom barnhälsovården. Rikshandboken är webbaserad och innehåller metoder och riktlinjer för svensk barnhälsovård samt aktuell och kvalitetssäkrad kunskap om barns hälsa och utveckling.[14]

I Rikshandboken finns bland annat rekommendationer om vid vilka tidpunkter hälsokontroller av barn ska göras och vad respektive hälsokontroll ska innehålla. Rekommendationen är att språkliga undersökningar ska ingå i hälsokontrollerna när barnet är 2,5–3 år. Screeningen är en medicinsk bedömning som utformats för att identifiera barn som har stora svårigheter med språk- och talutveckling och som behöver vidare remiss till logoped.

I Rikshandboken finns även särskilda rekommendationer när det gäller språkutvecklingen hos flerspråkiga barn. Personalen vid BVC rekommenderas bland annat att uppmuntra föräldrar att prata sitt modersmål med sitt barn samt betona vikten av att barnet regelbundet vistas i förskolan för att utveckla god svenska.

Av Rikshandboken framgår att metoderna för språkscreening bara har utvärderats för enspråkiga barn, inte för flerspråkiga. Språkscreening av flerspråkiga barn görs oftast inte på samma sätt som för enspråkiga barn. Avsaknaden av vetenskapligt utvärderade screeningmetoder, tillsammans med en vanlig missuppfattning om att språkutvecklingen hos flerspråkiga barn är långsammare än hos enspråkiga barn, gör att det finns risk för att man missar att fånga upp flerspråkiga barn med en medicinsk språkstörning.

Barnhälsovården har i sina kontakter med utredningen understrukit att språkscreeningens syfte är att undersöka barnets faktiska språkförmåga oavsett språk. Screeningen syftar inte till att undersöka barns kunskaper i svenska. Personalen inom barnhälsovården är också mediciniskt utbildad och saknar kompetens för att bedöma barns kunskaper i svenska.

Även Socialstyrelsen bedömer att barnhälsovården inte kan följa upp barns kunskaper och utveckling i det svenska språket. Man menar bland annat att det inte ingår i hälso- och sjukvårdens uppdrag och att personalen inom barnhälsovården inte har kompetens för att bedöma barns kunskaper och utveckling inom ett specifikt språk. Dessutom är principen om frivillighet central inom den svenska hälso- och sjukvården, till vilken barnhälsovården tillhör.

[14] Rikshandboken i barnhälsovård drivs av Inera AB på uppdrag av Sveriges regioner och kommuner (SKR).

I sammanhanget kan även nämnas att det kan innebära särskilda utmaningar att införa regler om att barnhälsovården ska bedöma barns kunskaper i svenska. Hur regionernas hälso- och sjukvårdsverksamhet ska organiseras och bedrivas regleras framför allt i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL. Regionerna har utifrån detta, på frivillig basis, byggt upp omfattande hälsovårdsverksamheter som bland annat innefattar barnhälsovård. Men barnhälsovårdens verksamhet och uppdrag är inte specifikt reglerat i hälso- och sjukvårdslagstiftningen.

Utredningen konstaterar att en individuell bedömning eller screening av barns språkliga förmåga i svenska skulle kunna leda till att de barn som är behov av särskilt stöd identifieras. Samtidigt finns det i dagsläget inte någon utvecklad screeningmetod för barn i förskoleåldern, varken för barn i riskzonen eller avseende samtliga barn.

Språkbedömningen i Danmark

Som framgår i kapitel 5 ska alla tvåspråkiga barn i Danmark som inte deltar i *dagtillbud* (förskolan) genomgå en språkbedömning när de fyllt tre år.[15] Språkbedömning och språkstimulering ska göras av personer som har särskilda kvalifikationer.[16]

Om språkbedömningen visar att barnet behöver språkstimulering är det obligatoriskt att skriva in barnet på 30-timmars avgiftsfri språkstimulering per vecka i ett av kommunens *dagtilbud*.[17] Vårdnadshavare som vill kan dock själva ge barnet språkstimulans, vilket de då ska meddela kommunen skriftligen. Kommunen ansvarar då för tillsyn av den språkstimulans som föräldrarna ger.[18]

Kommunen ansvarar dessutom för att se till att barnets vårdnadshavare är delaktiga i språkbedömningen och språkstimuleringen, och att de får handledning i hur de själva kan stödja barnets språkliga utveckling.[19] Om vårdnadshavarna inte fullgör sina skyldigheter ska kommunen besluta om indraget barnbidrag.[20,21]

[15] Dagtillbudsloven 2 kap. 11 §.
[16] Dagtilbudsloven 2 kap. 11 §, stk. 9.
[17] Dagtilbudsloven 2 kap. 11 §, stk. 8.
[18] Dagtilbudsloven 2 kap. 12 §, stk. 4–5.
[19] Dagtilbudsloven 2 kap. 11 §, stk. 10.
[20] Dagtilbudsloven 2 kap. 12 §, stk. 2.
[21] Som framgår av kapitel 5 har man i Danmark från och med 1 juli 2019 även infört ett obligatoriskt utbildningsprogram för 1–2 åringar i utsatta bostadsområden. För dessa barn är dagtillbud obligatoriskt 25 timmar i veckan.

Enligt utbildningsförvaltningen i Köpenhamn har man ännu inte utvärderat effekterna av regleringen. Man har dock konstaterat att den medför stora kostnader och omfattande administration, bland annat eftersom den personal som ska bedöma barnens språkutveckling behöver utbildas. En utmaning är också att förskolor där det finns lediga platser ofta har otillräcklig kvalitet, bland annat när det gäller undervisning i danska.[22]

10.3.4 Information om förskolan och uppsökande verksamhet

En förutsättning för att barn ska delta i förskolans undervisning är att vårdnadshavarna vet om att barnet har rätt till förskola och känner till förskolans verksamhet, uppdrag och värdegrund. Kommunerna är därför skyldiga att på ett lättförståeligt och lättillgängligt sätt informera vårdnadshavare om förskolan. Hur denna skyldighet ska uppfyllas är emellertid inte reglerat.[23]

Som tidigare redovisats är kommunerna sedan den 1 juli 2023 skyldiga att bedriva uppsökande verksamhet och kontakta vårdnadshavare vars barn inte är inskrivna i förskolan vid tre års ålder. Den uppsökande verksamheten ska öka deltagandet i förskolan på frivillig väg.[24]

Som beskrivits bedrivs den uppsökande verksamheten på olika sätt i kommunerna, men det är vanligt att kommunerna först skickar information till vårdnadshavarna och därefter eventuellt tar ytterligare kontakt per telefon. Det förekommer även att man lämnar information om förskolans betydelse och undervisning vid hembesök som görs av andra delar av kommunernas förvaltning, till exempel socialtjänsten.

Många kommuner informerar även vårdnadshavare om förskolan på andra sätt: på webbplatser, i öppna förskolan, på familjecentraler, barnavårdscentraler och medborgarkontor, genom annonser i tidningar och genom brev till alla nyblivna föräldrar. De flesta kommuner riktar också speciell information till nyanlända, till exempel via integrationsenheter, integrationssekreterare eller särskilt anställda processtödjare.

[22] Utredningens kontakter med utbildningsförvaltningen i Köpenhamn, mars 2025.
[23] 29 kap. 19 § skollagen.
[24] 8 kap. 12 a § skollagen.

Men under utredningens samtal med utbildningsförvaltningarna framkommer att de inte upplever att den uppsökande verksamheten har så stora effekter. I Skolinspektionens kvalitetsgranskning från juni 2025 av 30 kommuners uppsökande verksamhet uppger några kommuner att utskicket gav stor effekt det första året, men att de därefter ofta skickar information till samma vårdnadshavare varje år fram till skolstart utan att barnen skrivs in i förskolan. Några större kommuner beskriver dessutom svårigheter med att nå alla identifierade vårdnadshavare. Det gäller till exempel asylsökande och andra personer som har svårt att få fast bostad.[25]

Granskningen visar att en majoritet av kommunerna återkommande tar reda på vilka barn som inte är inskrivna i förskolan. Trots det bedöms över hälften av kommunerna i granskningen ha låg kvalitet i sitt uppsökande arbete. Enligt Skolinspektionen behöver de anpassa sina metoder för att nå vårdnadshavarna. Det vanligaste sättet att kontakta vårdnadshavarna är generell skriftlig information, och endast ett fåtal kommuner tar kontakt via exempelvis telefon. Det framgår också av granskningen att kommunerna anser att utskicket av den skriftliga informationen är en viktig del i det uppsökande arbetet, även om det samtidigt är svårt att nå alla vårdnadshavare.

Skolinspektionen bedömer att 20 av de 30 kommuner som granskats behöver höja kvaliteten i sitt arbete med att nå barn som inte är inskrivna i förskolan. En majoritet behöver dessutom utveckla sitt arbete med att ta reda på orsakerna till att vårdnadshavarna inte skriver in sina barn i förskolan. Analysen av orsakerna kan ligga till grund för de insatser som kommunerna utvecklar i det uppsökande arbetet. Sammantaget bedömer Skolinspektionen att 29 av de 30 kommunerna i granskningen behöver stärka kvaliteten i det uppsökande arbetet, i det närvarofrämjande arbetet eller båda.

Utredningen konstaterar att så länge deltagandet är frivilligt är det långt ifrån säkert att informationsinsatserna leder till att barn som behöver språkstärkande insatser skrivs in i förskolan eller ökar sin närvaro. En fördel med ett frivilligt deltagande är dock att det inte riskerar att innebära diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567).

[25] Skolinspektionen, *Rektorers, huvudmäns och kommuners arbete för deltagande i förskolor i Socioekonomisk svagare områden*, rapport 2025:6, dnr 2024:371.

10.4 Exempel på åtgärder för stärkt kompetens vad gäller barns språkutveckling i svenska

För att personalen i förskolan ska få förutsättningar att bedriva en god pedagogisk undervisning och ett språkutvecklande arbete bör de löpande erbjudas kompetensutveckling. Enligt skollagen är det huvudmännen som ansvarar för personalens utbildning (2 kap. 34 a § p. 2), men även staten har ett ansvar. Universitet och högskolor erbjuder också utbildning, liksom olika organisationer och företag.

Det pågår ett omfattande forskningsarbete för att utveckla språkstärkande metoder och arbetssätt för de yngre barnen. År 2022 presenterade det fristående forskningsinstitutet Ifous[26] med stöd av nio skolhuvudmän en kunskapsöversikt om språkstärkande arbete i förskolan.[27] Forskning inom området har även presenterats i bland annat en rapport från Skolforskningsinstitutet 2023, som sammanställer sju forskningsöversikter om språkutvecklande arbetssätt och insatser för barn med ett annat modersmål än svenska.[28]

Nedan presenteras kort det arbete som bedrivs inom ramen för forskningsprojekten SEMLA-projektet och ELSA-modellen.

10.4.1 Skolverkets språkstärkande arbete

I Skolverkets uppdrag ingår att stödja huvudmännen i deras utbildningsverksamhet och andra pedagogiska verksamheter för förskollärares och barnskötares kompetensutveckling.[29] Myndigheten ska bland annat bidra till att förbättra huvudmännens förutsättningar att arbeta med utveckling av verksamheten för ökad måluppfyllelse genom att svara för nationellt prioriterade fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser inom ramen för nationella skolutvecklingsprogram, sammanställa och kommunicera kunskap om resultat av forskning samt svara för riktade utvecklingsinsatser inom prioriterade områden. Skolverket har också ett särskilt ansvar för den statliga befattningsutbildningen och fortbildning för rektorer samt

[26] Ifous (Innovation, forskning och utveckling i skola och förskola) är ett fristående forskningsinstitut som drivs som en ideell förening där de grundläggande medlemmarna är Sveriges kommuner och regioner (SKR), Almega utbildning och Idéburna skolors riksförbund.
[27] Ifous, Ifous fokuserar, *Språkutvecklande förskola, En kunskapsöversikt om språkstärkande arbete i förskolan*, 2022:01.
[28] Skolforskningsinstitutet, *Språkutveckling och social inkludering – Att stödja barn med ett annat modersmål än svenska i förskola och förskoleklass*, 2023:01.
[29] Förordning 2015:1047 med instruktion för Statens skolverk, 7 §.

för att bedriva Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling (NCS) samt skolbibliotek. Genom centrumet erbjuder Skolverket bland annat stöd till regionala nätverk och processtöd för språk-, läs- och skrivutvecklare i förskola och skola. Skolverket erbjuder och genomför också ett omfattande antal utbildningar och insatser för att öka den språkutvecklande kompetensen i förskolan.

Bland de program som Skolverket erbjuder finns bland annat ett nationellt skolutvecklingsprogram för nyanlända och flerspråkiga barns och elevers lärande. Programmet syftar till att stärka lärares kunskaper och kompetens när det gäller undervisning av nyanlända och flerspråkiga barn. Inom programmet finns också flera insatser som riktar sig till personalen i förskolan.

I samband med Skolverkets kompetensutvecklande insatser i förskolan nämns ofta det så kallade Läslyftet. Läslyftet inkluderar språkläs- och skrivdidaktik baserad på forskning och undervisning, och bygger på ett kollegialt lärande med stöd av webbaserat material.

Vidare kan nämnas att Nationellt centrum för svenska som andraspråk (NC) arbetar med två typer av insatser inom språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt (SKUA). Det handlar dels om kompetensutveckling inom SKUA för en kommuns eller en enskild huvudmans personal på plats i kommunen, dels om utbildning av så kallade SKUA-utvecklare, det vill säga lärare eller förskollärare som av huvudmannen får mandat att initiera, utforma, genomföra och utvärdera framtida kompetenshöjande insatser inom SKUA.

Det pågår även löpande arbete med kompetensutvecklande insatser. Skolverket påbörjade hösten 2025 en uppdragsutbildning om språk och matematik i förskolan. Utbildningen består av tre delkurser med fokus på teori och praktik ur ett första- och andraspråksperspektiv.

I april 2025 fick Skolverket i uppdrag att ta fram stöd för hur förskolor kan följa upp varje barns språkutveckling i enlighet med förskolans läroplan (SKOLFS 2018:50). Stödmaterialet ska bland annat bidra till att förskolornas undervisning ger barnen förutsättningar att utveckla ett nyanserat talspråk och ordförråd. Materialet ska även vara ett stöd för att upptäcka om ett barn behöver mer stimulans eller särskilt stöd för att utveckla det svenska språket och vara förberedd för fortsatt utbildning. Uppdraget ska redovisas senast den 5 juni 2026.[30]

[30] Regleringsbrev, Skolverket, U2025/01466, U2025/01545.

10.4.2 Exempel på huvudmäns kompetensutvecklande insatser för ökad språkstimulans

Utredningen har frågat både kommuner och fristående huvudmän om vilken kompetensutveckling inom språkstärkande metoder och arbetssätt de erbjuder förskolepersonal.

Utredningen kan konstatera att det skiljer sig åt mellan olika kommuner och huvudmän. Storstadskommunerna anger i högre utsträckning att de har identifierat behov av kompetensutveckling för personalen i förskolan. Storstadskommuner har också mer resurser att avsätta till centrala utvecklingsprojekt. I Stockholmsområdet pågår till exempel *Språkutvecklande arbete i förskolan*, som anordnas av Stockholms stad.

Majoriteten av de kommuner som utredningen varit i kontakt med har deltagit i *Läslyftet för förskolan*. Andra insatser som nämns är utbildningar i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt (SKUA), interkulturellt förhållningssätt samt alternativ och kompletterande kommunikation (AKK).

I flera kommuner arbetar personalen med kollegialt lärande och utbildningsmaterial från bland annat Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Några kommuner arbetar också med läsfrämjande projekt, bland annat i form av bokpåsar i samarbete med biblioteket. Det innebär att familjer kan låna böcker direkt på förskolan. Flera kommuner berättar att de har centralt anställd personal som har till uppgift att utveckla och stärka det språkutvecklande arbetet i förskolorna. Dessa funktioner har olika beteckningar, till exempel pedagogiska utvecklare, centrala specialpedagoger, utvecklingslärare och förste förskollärare. Flera kommuner har även utbildat SKUA-utvecklare som utformar kompetensutvecklande insatser inom SKUA och handleder sina kollegor.

10.4.3 SEMLA-projektet: Ett socio-emotionellt och materiellt lärande som utvecklats i två forskningsprojekt

Arbetssättet SEMLA för barn 4–5 år utvecklades inom ramen för det interdisciplinära forskningsprojektet *Enhancing Children's attention, mathematics and langauge skills* med det populärvetenskapliga

namnet *Hjärnvägar i förskolan*.[31] SEMLA står för socio-emotionellt och materiellt lärande och är utformat med det specifika syftet att förstärka förskolebarns språk och kommunikation, uppmärksamhet, exekutiva funktioner och tidiga matematiska färdigheter. Arbetssättet är lekfullt och utforskande, men förankrat i vetenskapliga teorier om lärande, lek och barns utveckling. Varje individuellt barn stöttas genom kreativt utforskande i miljöer som är intressanta för barnen.

SEMLA har vidareutvecklats för barn i åldern 1–3 år i ett ULF-projekt, ett kombinerat utvecklings- och forskningssamarbete ihop med pedagoger och barn i Järva stadsdelsförvaltning.[32] Syftet är att utveckla moduler och metoder som i tidig ålder gynnar varje individuellt barns ordförråd och svenskspråkiga utveckling. Inom projektet har ett systematiskt och uppföljande arbete med de yngsta barnens språkutveckling och ordförråd i svenska utvecklats, både med stöd av pedagogisk dokumentation och med tal-till-text-mjukvaran Pärla.[33] Arbetssättet för de yngsta, som kommit att kallas Mini-SEMLA, vilar på en bred bas av pedagogiska, didaktiska, utvecklingspsykologiska och kognitionsvetenskapliga teorier, samt beprövad erfarenhet från svensk förskola och inspiration från Reggio Emilia.[34] Utifrån ett individcentrerat perspektiv, där varje barns unika behov och förutsättningar uppmärksammas, erbjuder Mini-SEMLA konkreta metoder och moduler för att stötta och utmana varje barns lärande och utveckling.

Projektet visar att yngre barns svenska ordförråd och språkliga förmåga ökar snabb när de får individuell uppmärksamhet av vuxna i lekfulla lärmiljöer. Projektet visar också att när barnens förstaspråk används i syfte att stärka svenskan och när översättningar mellan olika språk (transspråkande) görs fortlöpande stärks barnets begreppsliga och språkliga utveckling, vilket även gynnar deras identitetsutveck-

[31] Projektet leddes av professor Hillevi Lenz Taguchi och lektor, docent Tove Nilsson Gerholm och finansierades av Vetenskapsrådet 2015–2018. Ett språktest med över 400 barn gjordes vid två tillfällen in-situ på förskolorna.
[32] Projektet Hjärnvägar i förskolan finansierades av Vetenskapsrådet och Mini-SEMLA av ULF, Utbildning, lärande och forskning. Projektet Mini-SEMLA leds av professor Hillevi Lens Taguchi och lektor, docent Anna Palmer.
[33] Tekniken, som även utvecklats internationellt, så kallad *speech recognition technology*, analyserar även vuxnas tal, vilket pedagogerna sett som en möjlighet att utvärdera sin egen undervisning, se exempelvis Booth et al 2020.
[34] Se ULF-rapporten om projektet av Palmer & Lenz Taguchi 2025; De yngsta förskolebarnens språkutveckling och Ordförråd. Se även Johanson, M., Justice, L-M. & Logan, J. (2016). Kindergarten impacts of a preschool language-focused intervention. Applied Developmental Science, 20(2), 94–107. Bergelson, E. et al. (2023). Everyday language input and production in 1,001 children from six continents. Proceedings of the National Academy of Sciences, 120(52). Gerbrand A., Gredebäck G., Hedenius M., Forsman L., Lindskog M. (2022). Statistical learning in infancy predicts vocabulary size in toddlerhood.

ling. En central metod som vuxit fram är att den vuxne upprättar en-till-en-interaktioner med det individuella barnet. Pedagogen använder sin röst, gester och sin blick under det att barnet undersöker eller leker med ett spännande material. Målet är att stötta barnet i att hålla kvar uppmärksamheten på materialet och de olika uttrycken, fortsätta dialogen mellan barn och vuxen så länge som möjligt och fokusera på barnets intressen, uttryck och yttranden. Pedagogen lyssnar uppmärksamt, har ögonkontakt med barnet och stöttar det (scaffolding) på en rad olika sätt i den specifika situationen. Metoden har stöd i forskning som visar att det är viktigt att tala mycket omkring och direkt med de yngsta förskolebarnen samt att kvaliteten på det barnriktade talet är av stor betydelse.[35] Även de vuxnas blickbeteende och därmed barnets blickutveckling är, en central aspekt av en sådan en-till-en-relation som är central för utvecklingen av barnets ordförråd.[36]

Utvecklingen av Mini-SEMLA utgår från läroplanen, och fokuserar på hur arbetslag kan hantera och vidareutveckla det didaktiska arbetet med barnens språkutveckling, ordförråd och kommunikation i flerspråkiga områden med svag socioekonomisk status. En slutsats är att Mini-SEMLA fungerar väl för de yngsta barnen i områden med språklig, social och kulturell mångfald. Men projektet visar också att det som fungerar i strukturellt missgynnade och mångkulturella områden fungerar även i områden med starkare socio-ekonomisk status. Det motsatta är däremot inte givet.

10.4.4 ELSA-modellen: Eget lärande genom språkstödjande aktioner

I samverkan med elva skolhuvudmän i landet bedrev Ifous under 2023–2025 utvecklingsprogrammet *Språkutvecklande förskola.*[37] Inom ramen för programmet har det lokala utvecklingsarbetet utgått från

[35] Johanson et al 2016; Bergelson et al 2023; Gerbrand et al 2022 Studien, som dock övervägande genomfördes i medelklassmiljöer, visar att varken kön, flerspråkighet eller socioekonomisk bakgrund är avgörande i dessa miljöer för hur snabbt och väl språket utvecklas. I stället var det mängden prat som var viktigast. Dessa resultat kan komplettera tidigare forskningsresultat som visar att det är kvaliteten på de språkliga interaktionerna mellan barn och vuxna som är avgörande och att kvaliteten tenderar att vara bättre bland högutbildade föräldrar.
[36] Brooks, R., Meltzoff, A. (2005), *The development of gaze following and its relation to language,* 10.1111/j.1467-7687.2005.00445.
[37] Språkutvecklande förskola | ifous.se Se även Karin Rönnerman & Ann Nordberg, Språkstöd i förskolan genom aktionsforskning: en introduktion till ELSA-modellen, 2022.

den så kallade ELSA-modellen[38] som fokuserar på hur professionella insikter kan utvecklas i kollegial samverkan med stöd av forskningsbaserade verktyg, samt hur strukturerat språkstöd kan påverka barns lärande och språkutveckling. ELSA-modellens syfte är att stödja ett systematiskt utvecklingsarbete.

Pedagoger som arbetar enligt modellen identifierar inledningsvis en situation där språkstödet behöver utvecklas. Därefter diskuteras och analyseras personalens språkstödjande handlingar i kollegiala samtal. Ett viktigt stöd vid analysen av handlingarna är ett observationsprotokoll som grundas på forskning om vad som gynnar barns språkutveckling. Implementeringen av de efterföljande språkutvecklande insatserna sker under minst åtta veckor, var efter en ny utvärdering av den språkstödjande aktionen görs.

Modellen baseras på aktionsforskning. Det innebär att man i återkommande cykler samlar information, reflekterar och analyserar tillsammans med kollegor, för att därefter pröva något nytt och följa upp utfallet. Ett centralt inslag är också kontinuerliga kartläggningar av barnens språkförmåga. Syftet är att anpassa stöd och utmaningar efter barnens behov och förutsättningar, samt att följa barnens språkliga utveckling.

Inom ramen för programmet söker man även svar på vilka språkhandlingar förskolepersonal identifierar som angelägna att utveckla, hur kollegiala samtal kan bidra till lärande samt vilka ledarhandlingar som är av betydelse för att främja det språkutvecklande arbetet.

10.4.5 Språkstärkande insatser inom andra utbildningsområden

Inte sällan innebär utformningen av särskilda språkstärkande insatser ett reformarbete där behovet av evidens har stor betydelse, bland annat när det gäller insatsernas utformning och effekt. Utredningen har uppmärksammat försöksverksamhet med särskilda språkstärkande insatser inom andra delar av utbildningssektorn.[39]

[38] ELSA: Eget Lärande genom Språkstödjande Aktioner/Early Educational Language Support Activities. ELSA-modellen har utvecklats av professor Karin Rönnerman och docent Ann Nordberg vid Göteborgs universitet. ELSA är ett forskningsprojekt som bedrivs inom ramen för Ifous.

[39] Försöksverksamhet är en metod för att pröva och utvärdera nya arbetssätt, nya tekniska lösningar eller förslag på regleringar innan eventuella permanenta förändringar övervägs och genomförs.

En förordning med bestämmelser om statsbidrag för försöksverksamhet med språkstärkande insatser i svenska under skollov trädde i kraft i mars 2025.[40] Syftet med statsbidraget är att elever som behöver stärka sina kunskaper i svenska språket ska få möjlighet till intensivträning. Vid fördelningen av bidraget ska elever som går i förskoleklass och årskurs 1–3 i grundskola eller anpassad grundskola prioriteras. Försöket ska bedrivas under 2025–2027. Som utgångpunkt för försöksverksamheten ligger det förslag som lämnades av utredningen *Kampen om tiden*[41] om språkstärkande insatser i svenska under skollov.

Ett ytterligare förslag till försöksverksamhet avseende språkstärkande insatser i svenska som presenterades 2024 i utredningen *Förstärkningsundervisning i skolan*[42]. Utredningens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

10.5 Kvalitetsstärkande faktorer för språkutveckling

För att undervisningen i förskolan ska vara meningsfull och ge den utveckling som eftersträvas måste förskolan hålla god kvalitet. Det gäller alla barn, inte bara dem som behöver utveckla det svenska språket. Det har därför avgörande betydelse att åtgärder vidtas för att skapa en förskola med god kvalitet och likvärdiga förutsättningar för att ge alla barn en god undervisning.

Men även en förskola som i och för sig har god kvalitet kan sakna specifika förutsättningar som är viktiga för att stärka barnens språkutveckling. Forskningen framhåller fyra sådana exempel på förutsättningar som är väsentliga för barns språkutveckling och som går utöver vad som krävs för att anse att verksamheten håller god kvalitet: personalens kompetens i språkutveckling, ett vidareutvecklat arbetssätt i svenskundervisningen, exponering för språk och samverkan med vårdnadshavare.

[40] Förordning (2025:49) om statsbidrag för försöksverksamhet med språkstärkande insatser under skollov.
[41] *Kampen om tiden – mer tid för lärande*, SOU 2021:30.
[42] *Förstärkningsundervisning i skolan – en försöksverksamhet för fler behöriga elever*, SOU 2024:94.

10.5.1 Den pedagogiska personalens kompetens i språkutveckling

Det finns en bred samsyn i forskningen om att förskolepersonalens utbildning och kompetens har avgörande betydelse för barns utveckling och lärande. Som tidigare redovisats har studier funnit ett positivt samband mellan andelen pedagogiskt utbildad personal i förskolan och barns kognitiva och språkliga utveckling när de slutar grundskolan.[43] Detta bekräftas också i Skolinspektionens kvalitetsgranskning av förskolan 2018, där en slutsats är att förskolepersonalens utbildningsnivå, kunskap om uppdraget och förhållningssätt och engagemang i arbetet har stor betydelse för den pedagogiska kvaliteten.[44] När det gäller barns språkutveckling är det emellertid även viktigt att understryka betydelsen av personalens kunskap om språkutvecklande arbetssätt samt hur personalen kan stötta barns andraspråksutveckling.

I Skolinspektionens kvalitetsgranskning 2018 framkom att personalen i en majoritet av de 455 granskade förskolorna upplevde att de inte hade tillräckliga kunskaper om språkutveckling i andra modersmål än svenska. De var även osäkra på vad uppdraget med flerspråkiga barns språkutveckling innebär. Skolinspektionen bedömde också att färre än hälften av de granskade förskolorna gav personalen förutsättningar att arbeta språkutvecklande med svenska och andra modersmål. Personalen på de granskade förskolorna hade i liten utsträckning fått kompetensutveckling i språkstärkande arbetssätt eller flerspråkighet. Sammantaget visade granskningen att det behövs insatser för att öka personalens kompetens när det gäller flerspråkiga barns språkutveckling.[45]

I förskollärarutbildningens examensbeskrivning finns krav på kunskaper som studenten ska tillgodogöra sig om bland annat barns kommunikation och språkutveckling. Utöver kraven i examensbeskrivningen har lärosätena också möjlighet att ställa ytterligare krav för en förskollärarexamen. Examensbeskrivningen innehåller emellertid inte något mål som gäller kunskap om flerspråkiga barns språkutveckling.

I utredningen *Förskola för alla barn*[46] uppmärksammades att förskollärarutbildningarna brister i att förmedla kunskap om barns språkutveckling och i synnerhet barns andraspråksutveckling i svenska.

[43] Vetenskapsrådet (2015), *En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer*.
[44] Skolinspektionen (2018), *Slutrapport – Förskolans kvalitet och måluppfyllelse*, dnr 2015:3 364.
[45] Ibid.
[46] *Förskola för alla barn*, (SOU 2020:67).

Nationellt centrum för svenska som andra språk (NC) har också anfört att en förändring av examensmålen för förskollärarutbildningarna är nödvändigt för att lärosätena ska prioritera ökad kompetens i flerspråkiga barns språk och kunskapsutveckling.

Utredningen noterar också att i Danmark görs språkstimulerande insatser av personal med särskilda kvalifikationer.[47]

Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) beskriver i en rapport hur arbetet med språkbedömning och språkstimulering för nyanlända och tvåspråkiga barn ser ut i sex kommuner. I rapporten framhålls att ett välfungerande och ett nära samarbete mellan kommunerna och dagtilbuden är en förutsättning. Två olika sätt att genomföra språkstimulerande insatser beskrivs: antingen anpassar flerspråkskonsulenter en specifik insats för de tvåspråkiga barnen i dagtilbudet, eller så anpassas den gemensamma språkliga miljön efter hela barngruppen. I flera kommuner stödjer även flerspråkskonsulenter dagtilbuden i språkarbetet. I till exempel Helsingör är en pedagog fast knuten till ett eller flera dagtilbud som har tvåspråkiga barn. Pedagogen besöker dagtilbuden flera gånger i veckan och håller i särskilda aktiviteter med de barn som behöver språkstimulering.[48]

10.5.2 Vikten av ett vidareutvecklat arbetssätt i undervisningen i svenska

Den svenska förskolan har flera syften. Inte minst ska den medverka till integration och utveckling av det svenska språket.

I en avhandling från 2024 uppmärksammas förskolans potential som en viktig integrationsarena för nyanlända familjer med små barn.[49] Mottagandet av nyanlända familjer har länge varit ojämnt fördelat över landet, med en stark koncentration till storstadsområden och större städer. Det har lett till att forskningen om integration i förskolan främst fokuserat på urbana miljöer präglade av språklig och kulturell mångfald. Sedan 2015 har dock antalet nyanlända barn i landsbygdskommuner ökat, och i avhandlingen riktas fokus mot integrationens villkor på landsbygden. Avhandlingen bygger på inter-

[47] Dagtilbudsloven 2 kap. § 11, stk. 9.
[48] Danmarks Evalueringsinstitut (2024), *Inspirationsmateriale til kommunale forvaltninger. Sprogvurdering og sprogstimulering i dagtilbud*. Se även kapitel 5.
[49] Löthman, C. (2024) *The Swedish Preschool as an Integration Arena* (Den svenska förskolan som integrationsarena), Linköpings universitet, Institutionen för beteendevetenskap och lärande.

vjuer med pedagoger samt observationer av nyanlända barns deltagande i förskolans vardag.

Avhandlingen visar att ett framgångsrikt integrationsarbete i de studerade förskolorna krävde att pedagogerna genomgick en förändringsprocess, från ett monologiskt till ett mer dialogiskt förhållningssätt i mötet med de migrerade barnen och deras föräldrar. Pedagogerna behövde ompröva sina invanda, kulturellt präglade föreställningar om barns och föräldrars behov och föreställningar som i stor utsträckning utgick från erfarenheter från majoritetssamhället. I stället behövde de sträva efter att förstå och ta hänsyn till de perspektiv och erfarenheter som de migrerade familjerna bar med sig.

När det gällde barnen ledde detta till att pedagogerna ifrågasatte och anpassade förskolans etablerade omsorgs- och vardagsrutiner, i syfte att skapa bättre förutsättningar för deltagande, lärande och tillhörighet. I mötet med föräldrarna innebar det dialogiska förhållningssättet att pedagogerna tog ett ökat ansvar för att initiera öppna, respektfulla och tillitsfulla samtal om förskolans syfte, värdegrund och arbetssätt, samt att samtalen utgick från föräldrarnas bakgrund och förståelsehorisont. Sammantaget tolkades åtgärderna som ett viktigt steg i integrationsprocessen, som bidrog till att skapa mer jämlika villkor för deltagande mellan familjer med migrationsbakgrund och familjer från majoritetssamhället.

Resultaten visade också att pedagogiska praktiker ofta är utformade utifrån erfarenheter från och förkunskaper om barn med etablerad anknytning till majoritetssamhället, vilket innebar att barn med migrationsbakgrund inte alltid ges tillräckligt språkligt och socialt stöd för att kunna delta på lika villkor, utvecklas och känna tillhörighet. I ett dialogiskt förhållningssätt i undervisningen av barn med migrationsbakgrund innebär detta att deras behov av språkligt stöd behöver uppmärksammas och tas på allvar.

Ytterligare ett sätt att stärka barnens aktiva deltagande är att involvera språkstödjande personal som skapar broar mellan barnets modersmål och svenska, eller att tillfälligt arbeta i mindre grupper för att möjliggöra mer individanpassad pedagogik.

När det gäller den fria leken visar avhandlingen att barnen inte får tillräcklig vägledning eller stöd i att överskrida språkliga och kulturella gränser i sina lekrelationer, vilket ofta leder till att barn leker i grupper baserade på gemensamt modersmål. För att främja kamrat-

integration i förskolan är det därför viktigt att pedagoger intar en mer aktiv roll under den fria leken.

Sammanfattningsvis visar avhandlingen att förskolans traditionella praktiker inte per automatik är integrationsfrämjande utan behöver ses över i relation till migrerade barns erfarenheter och förutsättningar. Slutsatsen är att integration inklusive språklig utveckling inte sker automatiskt när barn med migrationsbakgrund skrivs in i förskolan. Tvärtom krävs ett medvetet och kontinuerligt arbete, där pedagoger aktivt arbetar för att synliggöra, utmana och omforma de normer och praktiker som annars riskerar att begränsa integrationen.

Det språkstärkande arbetet i Danmark[50]

Dansk forskning har slagit fast att tidig språkutveckling utgör själva grunden för barnets totala utvecklingspotential och är därmed också en avgörande faktor för social förflyttning i det moderna samhället. Att investera i språkkunskaper under de första levnadsåren är därför inte bara en pedagogisk prioritet, utan en strategisk insats för att säkerställa jämlikhet i barns livsmöjligheter.

På kort sikt fungerar språkkunskaper som en avgörande katalysator för barnets andra utvecklingsområden. Forskning visar att en stark språklig grund främjar socio-emotionella kompetenser, inklusive förmågan att självreglera och känna empati[51] samt allmänna kognitiva färdigheter och matematiska förutsättningar.[52]

På förskolan är språket barnets främsta verktyg för social interaktion. Ett nyanserat ordförråd är avgörande för att barnet ska kunna delta i komplexa spel, avkoda sociala regler och förhandla med jämnåriga. Barn med svagt språk riskerar tidigt att marginaliseras eftersom deras begränsade förmåga att uttrycka avsikter och förstå gemensamma ”lekmanus” minskar deras möjligheter till deltagande i gemenskapen.[53] Denna tidiga uteslutning kan starta en negativ spiral där

[50] Från Professor Dorthe Bleses, School of Communication and Culture – Linguistics, Aarhus universitet.
[51] Slot, P. L., Bleses, D., & Jensen, P. (2020), *Infants' and Toddlers' Language, Math and Socio-Emotional Development: Evidence for Reciprocal Relations and Differential Gender and Age Effects*, Frontiers in Psychology, 11, 580297.
[52] Bleses, D., Moos, M., Purpura, D. & Dale, P. S., (2023), *General and Math Language Contributions to Early Numeracy Skills in a large population-representative sample*, Frontiers in Developmental Psychology, 1, 1279691.
[53] Reilly, S. & McKean, C. (2023), *Creating the conditions for robust early language development for all—Part 1: Evidence-informed child language surveillance in the early years*, International Journal of Language & Communication Disorders, 58, 2222-2241.

barnet förlorar värdefulla möjligheter till lärande som lek annars erbjuder.

Vikten av tidigt språk sträcker sig långt in i vuxen ålder. Mer än två decennier av omfattande forskning, baserad på stora internationella kohorter, dokumenterar ett tydligt samband mellan tidiga språkkrav och senare livsmöjligheter.

En solid språklig grund i början av skolan är dessutom ett direkt krav för akademiska färdigheter. Den förutspår goda resultat i både läsning och matematik redan i fjärde klass.[54] Denna korrelation förklaras ofta av ”Matthew-effekten”: barn som börjar med ett starkt språkligt överskott samlar på sig ny kunskap exponentiellt snabbare, medan barn med språkbrist ofta ser skillnaden till sina jämnåriga växa över tid. Dansk forskning har också visat att ordförrådet hos barn så unga som två till tre år har ett betydande prediktivt värde för provresultat i slutet av årskurs 9.[55]

Forskningen visar också att en svag språklig utgångspunkt ökar risken för utmaningar i vuxenlivet relaterade till utbildningsnivå, hälsotillstånd, sociala relationer och allmänt välbefinnande.[56] Enkelt uttryckt byggs hjärnor från grunden och upp. Tidigt lärande utgör den neurala och kompetensmässiga stöttning som all framtida utbildning och välbefinnande vilar på.

10.5.3 Regelbunden exponering i svenska för att uppnå en grundläggande språknivå

Enligt SKR:s Öppna jämförelser 2024 är det ofta de barn som mest behöver förskolan som i mindre utsträckning skrivs in och deltar i förskolans undervisning och verksamhet. Orsakerna är enligt SKR flera, men förefaller bland annat vara bristande språkliga, kulturella och administrativa förutsättningar för att vårdnadshavarna fullt ut ska utnyttja det förskolan erbjuder.[57] Ytterligare ett skäl är att den lagstadgade rätten till förskola bara är 15 timmar per vecka för barn

[54] Bleses, D., Makransky, G., Dale, P. S., Højen, A., & Aktürk Ari, B. (2016). *Early productive vocabulary predicts academic achievement 10 years later*. Applied Psycholinguistics, 37, 1461–1476.
[55] Dale, P. S., Paul, A., Rosholm, M., & Bleses, D. (2023), *Prediction from early childhood vocabulary to academic achievement at the end of compulsory schooling in Denmark*, International Journal of Behavioral Development, 01650254221116878.
[56] Eadie, P. (2022), *Oral language skills as a foundation for learning to learn*, In J. Law, S., Reilly, S. & C. McKean. Language Development. Individual differences in a social context (pp. 397–419). Cambridge, NY: Cambridge University Press.
[57] Sveriges Kommuner och regioner (SKR), *Öppna jämförelser – Förskola*, 2024.

till vårdnadshavare som är arbetslösa, lever på försörjningsstöd eller är föräldralediga med ett annat barn (8 kap. 6 § skollagen). Tiden kan vara uppdelad på till exempel tre timmar per dag eller tre heldagar i veckan.

Vissa kommuner erbjuder dock fler timmar än den lagstadgade rätten. Det kan innebära att barnen i en kommun bara får vara i förskolan 15 timmar per vecka, samtidigt som barnen i grannkommunen erbjuds 30 timmar. I dag erbjuder 17 procent av kommunerna fler timmar än de lagstadgade 15 timmarna i veckan. Fyra procent av dem erbjuder mellan 26 och 30 timmar, men ingen erbjuder fler än 30 timmar. Hur många timmar kommunen erbjuder beror ofta på ekonomiska resurser och politiska prioriteringar, men även på bemanningen i förskolan.[58]

Kommunernas olika erbjudanden om timmar i förskolan innebär att förutsättningarna för barns språkliga stimulans och utveckling ser olika ut beroende på i vilken kommun som ett barn bor.

Förskolans språkutvecklande arbetssätt är viktigt för alla barn, oavsett om barnet kommer från en svensktalande eller en icke svensktalande familj. Störst betydelse har det dock för barn som har ett annat modersmål än svenska. Barnets vistelsetid i förskolan har stor betydelse, och flera studier pekar på ett positivt samband mellan barns dagliga närvaro i förskolan och deras lärande. Barn behöver vistas regelbundet i förskolan utan hög frånvaro eller längre uppehåll för att deras språkliga utveckling ska stärkas.[59]

Andra studier har funnit att det även finns en stark koppling mellan ålder vid förskolestart och barnets kognitiva och språkliga utveckling, vilket visar på betydelsen av att barn tidigt deltar i förskolans verksamhet.[60] Även i barnhälsovårdens Rikshandbok lyfts vikten av en längre tids exponering för ett språk för att uppnå en grundläggande nivå. Enligt handboken behöver flerspråkiga barn i förskoleåldern med typisk språklig utveckling vanligtvis i genomsnitt minst ett till två års regelbunden exponering för svenska för att utveckla en grundläggande språknivå, så kallad basnivå i svenska.[61]

[58] Sveriges Kommuner och regioner (SKR), *Öppna jämförelser – Förskola,* 2024. *Det handlar om oss*, SOU 2025:76.
[59] Vandenbroeck, M., Lenaerts, K and Beblavý, M., *Benefits of Early Childhood Education and Care and the conditions for obtaining them*, EENEE Analytical Report No. 32, 2018.
[60] Ibid.
[61] *Förskola för alla barn* (SOU 2020:67).

Oregelbunden närvaro i förskolan – möjliga orsaker och konsekvenser

Kommuner och huvudmän har under senare år uppmärksammat en sjunkande och mer oregelbunden närvaro bland inskrivna barn, särskilt i områden med socioekonomiska utmaningar.

Forskare vid Stockholms universitet och Mälardalens universitet har tillsammans med Stockholms stad och Skärholmens stadsdel genomfört en pilotstudie avseende möjliga konsekvenser vid oregelbunden närvaro i förskolan, och hur det blir synligt i vardagen i förskolan. Fokus har varit på att studera två förskolor där man har identifierat att barn har oregelbunden närvaro.[62]

Det mest centrala resultatet av pilotstudien är att konsekvenserna som syns är olika slags avbrott i undervisningen och att barn med oregelbunden närvaro riskerar att inte inkluderas i barngruppen. De bli deltagare i periferin. Avbrotten i undervisningen sker bland annat i samband med att barn kommer till förskolan efter att ordinarie verksamhet har påbörjats eller när barn som inte är på plats regelbundet inte känner till regler och överenskommelser om hur undervisningen går till. Alla avbrott kan leda till att undervisningen inte blir så sammanhängande, kontinuerlig och fördjupad som den skulle kunna bli.

Deltagande i periferin tar sig uttryck genom att barn på olika sätt inte vet hur eller inte riktigt vågar ta plats i barngruppen för att de är oregelbundet på plats. De känner inte de andra barnen och visar tecken på social osäkerhet, och blir tysta.

Sammantaget visar studien att oregelbunden närvaro är ett strukturellt inslag i förskolans vardag snarare än ett marginellt undantag. Den påverkar undervisningens kontinuitet, barns delaktighet och relationer samt samspelet mellan hem och förskola. Enligt rapporten kan oregelbunden närvaro inte reduceras till schemaläggning eller kontroll av vistelsetider, utan behöver förstås som en komplex pedagogisk, relationell och organisatorisk utmaning.

För att stärka likvärdighet och kvalitet krävs att oregelbunden närvaro betraktas som en realitet att planera för, att undervisning organiseras med flexibilitet och tydliga ingångar för barn som återinträder efter frånvaro samt att kommunikationen med vårdnadshavare präglas av dialog och ömsesidig förståelse. Närvarodata bör användas som underlag för gemensam reflektion och utveckling snarare än enbart

[62] Heikkilä, M., Günther-Hanssen, A., Dolk, K. och Lillvist, A., *Oregelbunden närvaro i förskolan – möjliga orsaker och konsekvenser*, Barn- och ungdomsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet och Mälardalens universitet, 2026-02-13.

uppföljning. För en del barn kan lösningen vara ökad närvaro, men resultatet pekar mer på vikten av regelbundenhet och förutsägbarhet, för att verksamheten ska bli så kvalitativ och likvärdig som möjligt.

10.5.4 Behovet av samverkan med vårdnadshavare vid språkstärkande insatser

En god samverkan mellan förskolepersonalen och vårdnadshavarna är grundläggande för ett barns möjlighet att utvecklas optimalt i förskolan, såväl socialt som språkligt.[63] För nyanlända familjer är samverkan mellan förskolepersonal och vårdnadshavare en avgörande faktor för barnets integration i förskolan.[64] Samverkan kan stärkas genom att involvera bland annat språkstödjande personal för att skapa broar mellan familjens och barnets modersmål och svenska.[65]

I Skolinspektionens granskning från 2024 betonar personalen på en majoritet av de förskolor som granskades vikten av att prioritera ett relationsstärkande arbete med vårdnadshavarna för att skapa förståelse för förskolans uppdrag. Samtidigt konstateras att samarbetet mellan förskolan och vårdnadshavarna sällan är en del av ett större och sammanhängande närvarofrämjande arbete. Om det finns brister i kvaliteten i samarbetet mellan förskolan och vårdnadshavare riskerar detta emellertid att leda till att vårdnadshavarna inte känner sig trygga med att lämna sina barn på förskolan. Det kan även leda till att det blir svårt för personalen att förmedla förståelse för förskolans mål och uppdrag.[66]

Forskningen har visat på betydelsen av frivillighet och samverkan mellan vårdnadshavare och förskolans personal för att uppnå de bästa förutsättningarna för ett barns lärande och utveckling.[67] Det kan i det sammanhanget noteras att kommuner i Danmark har ett ansvarar för att se till att ett barns föräldrar är delaktiga i språk-

[63] Vetenskapsrådet (2025), *En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikationer*, SOU 2020:67.
[64] Björk-Willén P. (red.) *Svenska som andraspråk i förskolan*, 2018.
[65] Löthman, C. *The Swedish Preschool as an Integration Arena* (Den svenska förskolan som integrationsarena), Linköpings universitet, Institutionen för beteendevetenskap och lärande, 2024.
[66] Skolinspektionen (2025), *Rektorers, huvudmäns och kommuners arbete för deltagande i förskolor i socioekonomiskt svagare områden*, dir. nr 2024:371. Granskningen omfattade 30 kommunala förskolor i områden som hade socioekonomiska utmaningar enligt Boverkets socioekonomiska index.
[67] Björk-Willén P. (red.) *Svenska som andraspråk i förskolan*, 2018, Vetenskapsrådet (2015), *En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikationer*.

bedömning och språkstimulering, och att föräldrarna dessutom får handledning i att själva stödja barnets språkliga utveckling i hemmet.[68]

Men det finns även svenska exempel på insatser där förskolebarn och deras vårdnadshavare tillsammans deltar i språkutvecklande aktiviteter. En sådan satsning pågår bland annat i Borås där förskoleförvaltningen startat projektet Språkhallen. Verksamheten riktar sig till familjer som har ett annat modersmål än svenska. Syftet är att stärka både barnens modersmål och svenskan samt att öka förtroendet mellan pedagoger och föräldrar genom att erbjuda gemensamma språkutvecklande aktiviteter.[69]

Flera forskare och andra relevanta aktörer som utredningen varit i kontakt med har återkommande understrukit vikten av att bygga upp och upprätthålla förtroende mellan vårdnadshavarna och förskolan. Enligt forskarna kan ett obligatorium för vissa barn riskera att underminera detta förtroende och blir därmed kontraproduktivt. Det kan dessutom vara stigmatiserande för de barn som omfattas av obligatoriet, vilket ytterligare kan påverka tilliten till förskolan och det offentliga negativt.

10.6 Utredningens sammanfattande analys och bedömning

Utredningen har i uppdrag att överväga och föreslå hur ett införande av en obligatorisk förskola för vissa barn som har påtagliga brister i sin språkutveckling i svenska kan utformas. Utredningen bedömer dock att det finns flera aspekter och utmaningar att ta hänsyn till som påverkar lämpligheten av att införa en obligatorisk förskola för vissa barn. Utredningen har identifierat aspekter som bör beaktas när insatser för en positiv språkutveckling utformas.

[68] Dagtilbudsloven 2 kap. § 11, stk. 10.
[69] Skolporten, *Allt om forskning och lärande*, nr 5, 2025

10.6.1 De alternativa åtgärderna till ett obligatorium bör utvecklas vidare

Bedömning

Alternativa åtgärder bör övervägas för att öka andelen barn inom målgruppen i förskolan, till exempel en förstärkt uppsökande verksamhet och en rätt till utökad tid inom den allmänna förskolan.

Att barn som behöver språkstärkande insatser i svenska är närvarande i förskolan innan skolplikten inleds är positivt för deras språkutveckling och möjligheter att tillgodogöra sig undervisningen i skolan.

Den 1 juli 2023 infördes en reglering om att kommunerna ska bedriva uppsökande verksamhet riktad till barn som är födda utomlands och som har vistats i Sverige i högst fem år, eller vars vårdnadshavare är födda utomlands och har vistats i Sverige i högst fem år. Kommunerna ska även sträva efter att erbjuda plats i förskolan till andra barn som har behov av förskola för en bättre språkutveckling i svenska, även om vårdnadshavarna inte har anmält något önskemål om förskoleplats (8 kap. 14 a § skollagen). Regleringen ger alltså möjlighet att erbjuda en förskoleplats utan att vårdnadshavarna först har ansökt om det. Utredningen noterar dock att denna verksamhet bedrivs på olika sätt i kommunerna, trots Skolverkets råd och anvisningar om uppsökande verksamhet. I vissa kommuner består den huvudsakligen av att skriftlig information skickas till vårdnadshavare vars barn har fyllt tre år och inte är inskrivna i förskolan. I några kommuner tas personlig kontakt med vårdnadshavarna via telefon.

Innan ett obligatorium införs som innebär en inskränkning i vissa barns och vårdnadshavares rättigheter och friheter krävs att samtliga mindre ingripande åtgärder först har prövats, utan att det eftersträvade resultatet har uppnåtts. Utredningen anser att samtliga mindre ingripande åtgärder ännu inte har prövats, eftersom den nuvarande regleringen om uppsökande verksamhet och erbjudande om förskoleplats har införts nyligen och inte utvärderats. Det är alltså inte möjligt att bedöma om den ger önskad effekt. En möjlig åtgärd för att öka antalet inskrivna barn i målgruppen som är mindre ingripande skulle vara att förstärka skollagens nuvarande reglering om uppsökande verksamhet och erbjudande om plats i förskolan, till exempel

genom krav på att en kommun ska söka upp aktuella vårdnadshavare och barn.

Flera aktörer lyfter att en utmaning är att barn till vårdnadshavare som är föräldralediga eller inte deltar i sysselsättning endast har rätt till 15 timmars förskola per vecka från tre års ålder.[70] De menar att detta begränsar de praktiska möjligheterna för barnen att närvara i förskolans undervisning och leder till ett mindre intresse för att skriva in barn i förskolan. Det kan inte uteslutas att en utökad rätt till avgiftsfri tid i den allmänna förskolan från 3 års ålder skulle bidra till att höja inskrivningsgraden och öka närvaron i förskolan.

Utredningen bedömer sammantaget att samtliga mindre ingripande åtgärder inte har prövats i tillräcklig omfattning. Bland annat bör förstärkt uppsökande verksamhet och utökad allmän rätt till förskola från tre års ålder prövas innan ett obligatorium för vissa barn övervägs.

10.6.2 Det behövs särskilda språkstärkande arbetssätt i svenska

Bedömning

Särskilda språkstärkande arbetssätt i svenska bör omfatta alla barn med behov av språkstärkande insatser.

En grundläggande förutsättning för att införa en obligatorisk förskola för vissa barn är att förskolan inkluderar tydligt definierade och effektiva språkstärkande insatser. Redan i dag bedrivs ett språkstärkande arbete inom utbildningen i förskolan, men arbetet behöver utvecklas och förstärkas. Forskningen har också tagit fram fler metoder för språkstärkande arbete i förskolan, men dessa är ännu inte tillräckligt kända och etablerade inom förskolan i stort. Olika arbetssätt och metoder bör därför prövas för att ta fram underlag om metodernas användbarhet och effekter, till exempel inom ramen för en försöksverksamhet.

För att språkstärkande insatser ska vara verkningsfulla behöver de även anpassas efter barngruppernas sammansättning samt personalens språkliga kompetens och tidigare erfarenhet av språkutvecklande arbete.

[70] 8 kap. 6 § skollagen.

Utredningen bedömer att särskilda åtgärder krävs för att utveckla och implementera språkstärkande modeller och arbetssätt inom ramen för en förskola med ett språkutvecklande arbete för vissa barn. Detta är avgörande för att förskolan ska kunna uppnå önskade resultat vad gäller språkutveckling.

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

Bedömning

En obligatorisk förskola för vissa barn kräver att kvaliteten är säkerställd i alla förskolor för att målet med undervisningen ska vara möjligt att uppnå.

Som tidigare framkommit är kvaliteten i förskolan inte alltid likvärdig. Inte sällan är det förskolor med störst behov av en god kvalitet som har de mest begränsade förutsättningarna att hålla god kvalitet, se kapitel 6. En förutsättning för att en obligatorisk förskola för vissa barn ska ge det resultat som eftersträvas är emellertid att alla förskolor bedriver utbildning av god kvalitet, och kan tillgodose alla barns behov av stimulans och utbildning, bland annat i språklig utveckling i svenska.

Även i utredningens kontakter med Köpenhamns kommun i Danmark har problematiken med en icke likvärdig förskola uppmärksammats. Köpenhamns kommun har bland annat noterat att de barn som skrivs in i förskolan med anledning av regleringen om obligatorisk förskola inte sällan måste erbjudas plats på förskolor med begränsade förutsättningar för språkstärkande arbete, eftersom förskolor med god kvalitet och goda förutsättningar ofta har långa kötider och brist på lediga platser.[71]

Som framgår ovan har utredningen tolkat direktivet som att ett eventuellt obligatorium skulle gälla inom ramen för den redan befintliga förskolan. Det ska inte handla om att inrätta en särskild förskola, utan om en skyldighet för barn som tillhör en definierad målgrupp att närvara i förskolan. Utredningen bedömer därför att det är viktigt att alla förskolor har potential att utveckla de arbetsmetoder som ger förutsättningar för språkstärkande insatser. De förslag som presenteras i kapitel 6 och 8 om en likvärdig förskola och språkkunskaper hos personalen bör genomföras för att möjliggöra det.

[71] Möte med barn- och ungdomsförvaltningen i Köpenhamn, mars 2024.

11 Rättslig analys av en obligatorisk förskola för vissa barn

I kapitlet redovisar utredningen sina rättsliga överväganden avseende införande av en obligatorisk förskola för vissa barn som är folkbokförda i Sverige, men som inte i tillräcklig utsträckning exponeras för det svenska språket i sin hemmiljö och på grund av detta visar påtagliga brister i språkutvecklingen i svenska.

11.1 Uppdraget och inledande utgångspunkter

Utredningen ska enligt direktivet analysera och redovisa hur en obligatorisk språkförskola kan utformas för att vara förenlig med bland annat regeringsformen, diskrimineringslagstiftningen och barnkonventionen samt överväga behovet av undantag från språkförskolan. Utredningen utgår från att detta även innebär att ta ställning till de rättsliga möjligheterna att införa en obligatorisk förskola för vissa barn. Som beskrivits i kapitel 10 finns olika utgångspunkter och förutsättningar som bör påverka utformningen av en obligatorisk förskola för vissa barn. Oavsett utformning skulle en obligatorisk förskola emellertid innebära att en grupp barn behandlas annorlunda än andra barn. Detta väcker frågan om en obligatorisk förskola för vissa barn är tillåten, eller om den kan anses utgöra diskriminering enligt regeringsformen, Europakonventionen, diskrimineringslagen (2008:567), barnkonventionen eller någon annan författning, inte minst eftersom regleringen i huvudsak skulle tillämpas för barn med viss etnisk tillhörighet. Nedan följer utredningens analys av detta.

11.2 Särskild analys i förhållande till grundläggande fri- och rättigheter

Inledningsvis belyser utredningen relevant reglering i regeringsformen (RF), Europakonventionen, barnkonventionen samt diskrimineringslagen (DL).

11.2.1 Regeringsformen

Den offentliga makten ska enligt 1 kap. 2 § RF utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna ska bland annat verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället, att barns rättigheter tas till vara, att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden, samt värna den enskildes privatliv och familjeliv. Det allmänna ska också motverka diskriminering.

I 2 kap. 18 § RF anges att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola. Det finns enligt förarbetena till bestämmelsen inget som hindrar att omfattningen av skolplikten förändras.

Skydd för rörelsefrihet

Enligt 2 kap. 8 § RF har var och en rätt till rörelsefrihet, vilket är en så kallad relativ rättighet. Av 20 § framgår att inskränkningar i rörelsefriheten endast får ske genom lag och om vissa förutsättningar i 2 kap. 20 och 21 §§ RF är uppfyllda. I förarbetena betonas särskilt att bestämmelsen understryker lagstiftarens skyldighet att noggrant redovisa syftet med en sådan inskränkning av individens fri- och rättigheter.[1]

Enligt 2 kap. 21 § får begränsningar enligt 20 § dessutom endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet, och de får inte heller vara så långtgående att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen, som utgör en av folkstyrelsens grundvalar. En begränsning får heller inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan liknande åskådning.

[1] Prop. 1975/76:209, *Om ändring i regeringsformen*, s. 153.

Bestämmelserna innehåller alltså både ett allmänt krav på godtagbara begränsningsändamål och ett krav på proportionalitet.

Proportionalitetskravet innebär bland annat att en begränsning inte får gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå det avsedda syftet. Det innebär att en avvägning ska göras mellan å ena sidan ingreppets omfattning för den enskilde och å andra sidan det allmännas intresse av att uppnå det eftersträvade syftet. Om denna avvägning framstår som rimlig anses åtgärden vara proportionerlig.

I rättspraxis har det utvecklats en tredelad prövningsmodell för proportionalitet:

1. *Ändamålsenlighet* – Prövningen gäller om den aktuella begränsningen är ägnad att tillgodose det syfte som motiverar åtgärden. Det betyder att begränsningen måste vara proportionerlig i förhållandet till syftet bakom regleringen.
2. *Nödvändighet* – I detta steg prövas om det finns andra, mindre ingripande åtgärder som kan uppnå samma syfte. Om det finns ett sådant alternativ är den aktuella begränsningen inte nödvändig.
3. *Proportionalitet i strikt mening* – Slutligen görs en avvägning mellan den nytta som begränsningen medför för det allmänna och den skada eller olägenhet som den innebär för den enskilde. Den fördel som det allmänna vinner måste stå i proportion till den skada som ingreppet orsakar den enskilde.[2]

En obligatorisk förskola för vissa barn kan innebära en begränsning av rörelsefriheten

Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten) har prövat frågan om grundlagsenligheten av dåvarande skolförordningens bestämmelser om en så kallad samlad skoldag.[3] Domstolen bedömde att föreskrifter om skolplikt, som vid denna tidpunkt reglerades i förordning, inte utgjorde en inskränkning av rörelsefriheten och därmed inte stred mot grundlagen. Skolplikt bedömdes inte omfattas av det obligatoriska lagområdet, utan ansågs vara en fråga som efter bemyndigande i lag kunde överlämnas till regeringens normgivning. En för-

[2] NJA 2018 s. 753, p. 23, Rå 1999 ref. 76, avsnitt 5.5.
[3] RÅ 1981 2:14.

ändring av skolpliktens utformning ansågs därför inte kräva lagändring, utan kunde regleras genom förordning.[4]

Domstolens avgörande har varit föremål för juridiska diskussioner, och olika uppfattningar har framförts. Vissa har menat att domstolens bedömning är alltför restriktiv, och att synen på fri- och rättigheter samt barns rättigheter har utvecklats i en riktning som i dag skulle kunna leda till en annan bedömning.[5] Andra stödjer domstolens slutsats och anser att skolplikten bör betraktas som en allmän skyldighet som faller utanför 2 kap. RF.[6]

Sedan domstolens avgörande har regleringen av skolplikt och rätten till utbildning samlats i 7 kap. skollagen (2010:800). Bestämmelserna om skolplikt finns därmed i lag i stället för i förordning.[7] I lagkommentaren till bestämmelsen om rörelsefrihet i RF anges skolplikt som ett exempel på en sådan begränsning.[8]

Den pågående diskussionen gör att det inte är möjligt att säkert förutspå vad resultatet skulle bli vid en ny domstolsprövning av skolplikten i förhållande till rörelsefriheten. Utredningen bedömer dock att övervägande skäl talar för att skolplikten (eller en motsvarande förskoleplikt) kan utgöra en begränsning av rörelsefriheten. Därmed bör en bedömning göras om förutsättningarna för att begränsa rörelsefriheten är uppfyllda enligt 2 kap. 20–20 §§ RF, det vill säga om det skulle vara en grundlagsenlig begränsning. För att bedöma detta krävs att:

1. ändamålet med en obligatorisk förskola för vissa barn är godtagbart i ett demokratiskt samhälle, och
2. regleringen är proportionerlig i förhållande till ändamålsenlighet, nödvändighet och proportionalitet i strikt mening.

[4] RÅ 1981 2:14.
[5] Lerwall, L., Skolan och världen – ”same same but different? …”, I: Allmänt och enskilt. Festskrift till Lena Marcusson, Bull, Lundin, Rynning (red.), Iustus 2013, s. 199–217.
[6] Bernitz, H. Barns rättigheter: Finns fri- och rättigheter i skolans värld? Juridisk Publikation, 2011, s. 244.
[7] 7 kap. Skollagen (2010:800).
[8] Se Jermsten, H., Regeringsformen 2 kap. 8 §, Karnov kommentar (JUNO).

En obligatorisk förskola för vissa barn kan vara godtagbar i ett demokratiskt samhälle

Syftet med en obligatorisk förskola för vissa barn är att säkerställa att alla barn, även de som inte möter svenska språket i hemmet, ges tillräckliga språkliga förutsättningar i svenska inför skolstarten. Detta bedöms kunna leda till bättre möjligheter att lyckas i skolan och därmed minska risken för framtida utanförskap. Ändamålet skulle därmed kunna anses vara legitimt, både ur ett samhällsperspektiv och för de enskilda barnen. Om en obligatorisk förskola för vissa barn leder till den avsedda effekten, det vill säga att barnen genom förskolans kompensatoriska uppdrag ges tillräckliga språkliga förutsättningar i svenska inför skolstarten, kan åtgärden bedömas som befogad. Åtgärden skulle då kunna anses godtagbar i ett demokratiskt samhälle.

Det är tveksamt om åtgärden är proportionerlig

I proportionalitetsbedömningen ska det först prövas om den föreslagna regleringen är ägnad att uppnå det angivna syftet. Syftet är att förbättra språkutvecklingen hos barn som inte möter svenska språket i hemmet. Även om detta är ett legitimt ändamål är det inte givet att ett obligatorium i förskolan är det mest ändamålsenliga medlet för att uppfylla syftet. Utredningen har sett att det finns kvalitetsmässiga utmaningar när det gäller likvärdigheten i förskolan som innebär att effekterna av ett obligatorium inte kan säkerställas. Utredningen bedömer därför att det inte är säkert att åtgärden kommer att ge den effekt som eftersträvas för alla barn som omfattas.

Eftersom en mycket stor andel barn redan deltar i förskolan kan det dessutom ifrågasättas om ytterligare reglering i form av ett obligatorium är nödvändig för dessa barn.

För de barn som inte deltar i förskolan skulle dock åtgärden kunna vara nödvändig, under förutsättning att god kvalitet kan garanteras vad gäller barnens språkutveckling i svenska.

Vid inskränkningar av grundlagsskyddade fri- och rättigheter krävs starka skäl. Det måste därför först prövas om det finns mindre ingripande och samtidigt godtagbara alternativ. Det kan finnas andra åtgärder som inte innebär lika stora rättsliga svårigheter, men som ändå skulle kan leda till att fler barn deltar i förskolan. Exempel på

sådana åtgärder kan vara utökad rätt till allmän förskola och förstärkt uppsökande verksamhet.

Om ett obligatorium ändå skulle bedömas som nödvändigt måste proportionalitetsbedömningens tredje steg genomföras. Det innebär en avvägning mellan den samhälleliga nyttan och den skada som åtgärden kan innebära för den enskilde. En aspekt som då kan behöva ingå är möjligheten för familjer att disponera sin tid tillsammans under barnets tidiga år. En annan är att obligatoriet skulle omfatta mycket små barn.

Förbud mot diskriminering enligt regeringsformen

Av 2 kap. 12 § RF framgår att det finns ett förbud mot diskriminerande normgivning. Lag eller andra föreskrifter får inte innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller andra liknande förhållanden eller med hänsyn till sexuell läggning.

Förbudet mot diskriminering gäller dock endast för minoriteter, vilket innebär att det är tillåtet att gynna en minoritet framför en majoritet. Det är också tillåtet att gynna en minoritet utan att ge en annan minoritet samma förmån. Förbudet gäller för all normgivning av riksdag och regering, och även föreskrifter utfärdade av en annan myndighet. Bestämmelsen innehåller inte någon proportionalitetsprincip, utan är absolut. Detta innebär att en lag som bedöms vara diskriminerande på ett sätt som har samband med etniskt ursprung därmed också bedöms strida mot bestämmelsen i grundlagen.

Utredningen har bedömt att regleringen riskerar att innebära en inskränkning av rörelsefriheten enligt 2 kap. 8 § RF och att det inte med tillräcklig säkerhet kan anses att förutsättningarna för en sådan inskränkning är uppfyllda enligt 2 kap. 20–21 §§ RF. En inskränkning av rörelsefriheten som inte uppfyller dessa krav är otillåten och medför att regleringen blir grundlagsstridig. En sådan inskränkning innebär dessutom att vissa barn behandlas sämre än andra utan godtagbara skäl, vilket kan bedömas utgöra ett missgynnande enligt 2 kap. 12 § regeringsformen och därmed även vara grundlagsstridigt.

11.2.2 Diskriminering enligt diskrimineringslagen

Diskrimineringslagen (2008:567, DL) innehåller bestämmelser om förbud mot diskriminering. Lagens syfte är att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Detta benämns diskrimineringsgrunder. I detta sammanhang är särskilt diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet relevant. Med etnisk tillhörighet avses nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller liknande förhållande. Det behöver inte vara en specifik grupp av personer med samma etniska tillhörighet, en indirekt hänvisning till etnisk tillhörighet, som att den drabbade är flykting eller invandrar är tillräcklig.

DL är utformad med hänsyn till olika diskrimineringsförbud i FN- och Europarådskonventioner samt i olika EU-instrument, inklusive ett stort antal direktiv.

Vad som utgör diskriminering framgår av 1 kap. 4 § DL. Det finns olika former av diskriminering: direkt diskriminering, indirekt diskriminering, bristande tillgänglighet, trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera. Här är formerna direkt och indirekt diskriminering relevanta.

Direkt diskriminering

Direkt diskriminering innebär att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med diskrimineringsgrunderna.

Även en till synes neutral reglering kan alltså leda till direkt diskriminering om till exempel etniska överväganden ligger bakom. Det krävs inte att den mindre förmånliga behandlingen eller det särskilda missgynnandet inkräktar på rättigheter eller berättigade intressen.

EU-domstolen fann i det så kallade Chez-målet att en åtgärd som innebär mindre förmånlig behandling av invånare i en stadsdel jämfört med invånare i andra stadsdelar innebär direkt diskriminering om det visar sig att åtgärden har införts eller upprätthållits av skäl

som har samband med den etniska bakgrunden som är gemensam för de flesta invånarna i den aktuella stadsdelen.[9]

Indirekt diskriminering

Indirekt diskriminering innebär enligt 1 kap. 4 § DL att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringssätt som framstår som neutralt men som särskilt missgynnar personer utifrån diskrimineringsgrunderna, om inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Obligatorisk förskola för vissa barn kan innebära ett missgynnande

För att en obligatorisk förskola för vissa barn ska innebära ett missgynnande krävs att en person missgynnas genom att det uppstår en objektivt negativ effekt till följd av en sådan reglering. Ett förslag om en obligatorisk förskola för vissa barn i behov av språkstärkande insatser i svenska skulle innebära att en avgränsad del av en årskull barn behandlas olika av det allmänna. Endast barn som tillhör en viss målgrupp skulle omfattas av förslaget. Detta väcker frågan om det riskerar att utgöra direkt eller indirekt diskriminering på grund av etnisk tillhörighet.

De barn som omfattas av obligatorisk förskola skulle få en utvidgad obligatorisk utbildning, det vill säga vara skyldiga att delta i förskolan. En obligatorisk förskola innebär alltså en skyldighet enbart för vissa barn. Det innebär att vissa barn blir föremål för statligt tvång, vilket i sin tur är ett missgynnande. Detta är en negativ särbehandling av vissa barn, även om syftet i sig skulle vara gott.

En annan aspekt att ta hänsyn till är att även barn som inte omfattas av den obligatorisk förskolan kan ha ett stort behov av utbildningen, till exempel på grund av att de lever i barnfattigdom eller under andra svåra hemförhållanden. För dessa barn kan utebliven obligatorisk förskola innebära ett missgynnande.

[9] EU-domstolens dom den 16 juli 2015 i mål C-83/14 CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD mot Komisia za zashtita ot diskriminatsia.

För barn som omfattas av den obligatoriska förskolan fråntas vårdnadshavarna valfriheten att organisera sin tid och tillvaro med barnen innan den ordinarie skolplikten inträder. Det innebär också att barn i förskolan vistas där på olika premisser, vissa frivilligt medan andra är obligatoriskt skyldiga att delta i utbildningen.

Detta riskerar att ha en stigmatiserande effekt för de barn som omfattas av ett obligatorium, vilket också skulle innebära ett missgynnande av en enskild.

Som nämnts ovan finns uttalanden som pekar mot att skolplikt i sig kan utgöra en begränsning av rörelsefriheten enligt 2 kap. 8 § RF. Om man anser att det är en begränsning av rörelsefriheten så innebär den begränsningen också ett missgynnande.

En obligatorisk förskola för vissa barn skulle alltså kunna innebära ett missgynnande av barn och vårdnadshavare som omfattas av obligatoriet, och även av barn som inte omfattas. Nästa fråga är om dessa identifierade missgynnanden skulle kunna utgöra diskriminering enligt DL.

Missgynnandet skulle inte utgöra direkt diskriminering

För att ett missgynnande på grund av etnisk tillhörighet, utöver att strida mot 2 kap. 12 § RF, ska anses utgöra direkt diskriminering enligt diskrimineringslagen krävs ett direkt samband mellan missgynnandet och den aktuella diskrimineringsgrunden. Sambandet kan vara direkt eller bakomliggande. Med bakomliggande menas att det finns etniska överväganden bakom en i övrigt neutral åtgärd och att den har införts eller upprättats av skäl som har samband med etniskt ursprung. Särbehandlingen måste kunna kopplas till etnisk tillhörighet.

Den målgrupp som kommer att omfattas av en obligatorisk förskola skulle vara barn som inte möter det svenska språket i sin hemmiljö. Det skulle framför allt vara barn med utländsk bakgrund, men även andra barn som behöver språkstärkande insatser i svenska på grund av att de har annat modersmål.

En neutralt utformad reglering om obligatorisk förskola skulle inte ha ett direkt samband med diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet, eftersom den inte uttrycks i etniska termer. Frågan är då om etniska överväganden kan ha legat till grund för de beslut som

fattas med stöd av regleringen, och att det därför finns ett bakomliggande samband med diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet.

Enligt utredningens direktiv är syftet med regleringen att ge barn vars föräldrar annars skulle ha valt bort förskola för sina barn möjlighet att utveckla sådana kunskaper i svenska språket att de får samma förutsättningar som andra barn för att senare tillgodogöra sig undervisningen i skolan. Utredningen bedömer därmed att inga etniska överväganden skulle ligga till grund för regleringen och den skulle därmed inte heller utgöra direkt diskriminering. Det gäller dock under förutsättning att alla barn som behöver obligatorisk förskola kan bli aktuella för åtgärden.

Missgynnandet kan riskera att utgöra indirekt diskriminering

Även om reglerna utformas på ett neutralt sätt kan tillämpningen riskera att innebära indirekt diskriminering om den särskilt missgynnar barn med viss etnisk tillhörighet. Det är högst sannolikt att regleringen i huvudsak kommer att gälla barn av annan etnisk tillhörighet. Det gör att det finns risk för att det blir fråga om indirekt diskriminering.

För en reglering som en särbehandling inte ska utgöra indirekt diskriminering krävs att regleringen har ett berättigat syfte, att de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet, samt att åtgärden är proportionerlig i strikt mening. Först när en åtgärd bedöms vara berättigad, lämplig och nödvändig bör man även bedöma om den är proportionerlig. En avvägning ska göras mellan syftet med åtgärden och de olägenheter som det enskilda barnet kan orsakas.

Det finns ett berättigat syfte

När det gäller frågan om en obligatorisk förskola kan ha ett berättigat syfte, bedömer utredningen att det kan vara en viktig åtgärd att ge alla barn möjlighet att främja sin språkutveckling i svenska inför skolstarten. För dessa barn vore ett obligatorium ett berättigat syfte. Utredningen menar att det är en rimlig ambition att ge barn som behöver utveckla sina kunskaper i svenska en möjlighet att göra det inför skolstarten. Ett obligatorium skulle därför kunna

utgöra ett berättigat syfte i detta hänseende. Läroplanen i förskolan understryker även språk och kommunikation i undervisningen.

Det är tveksamt om åtgärden är proportionerlig

Nästa fråga är om åtgärden är lämplig och nödvändig för att uppnå syftet med regleringen. Över 95 procent som har rätt till allmän förskola är också inskrivna i förskolan. Av de uppskattningsvis drygt 15 000 barn som inte är det har ungefär 3 500–4 000 barn annat modersmål än svenska. Det är alltså ett litet antal barn som berörs.

Samtidigt visar forskningen på positiva effekter i kunskapsutvecklingen för barn som går i en förskola av hög kvalitet, särskilt för barn från hem med låg socioekonomisk status. För det enskilda barnet kan därför förskolans utbildning ha stor betydelse, särskilt eftersom språket är en så avgörande faktor för att klara framtida skolgång och så småningom etablera sig i samhälle och arbetsliv.

Forskning och studier visar dock att förskolornas kvalitet varierar, och inte minst kan kvalitet i det språkstärkande arbetet i svenska skilja sig åt mellan förskolor. Det kan också finnas möjligheter för barn att främja sin språkutveckling på annat sätt än genom en obligatorisk förskola. Man bör ha i åtanke att det sedan 2023 finns en reglering om uppsökande verksamhet för att få vårdnadshavare i förskolan, men det har inte inneburit att alla föräldrar skriver in sina barn. Det är oklart hur stor del av dessa barn inte går i förskolan som skulle behöva språkstärkande insatser.

Utredningen anser att det kan ifrågasättas om en obligatorisk förskola för vissa barn i alla avseenden är en lämplig eller nödvändig åtgärd för att uppnå syftet, framför allt eftersom kvaliteten i förskolan varierar. Det är inte säkert att åtgärden skulle ge den effekt som eftersträvas för alla barn som omfattas, eller att effekten överstiger ett frivilligt deltagande i förskolan. Det finns en risk för att lämpligheten i och nödvändigheten av regleringen ifrågasätts på grund av att medlen för att nå syftet är alltför ingripande. Ett obligatorium kan riskera att vara en åtgärd som inte är proportionerlig för den enskilde, både i förhållande till dess effekt och i jämförelse med andra mindre ingripande åtgärder.

Det kan också finnas andra åtgärder som inte skulle innebära lika stora rättsliga svårigheter, men ändå leda till att fler barn med behov av språkstärkande insatser i svenska deltar i förskolan.

Sammantaget bedömer utredningen därför att det är tveksamt om en obligatorisk förskola för vissa barn är ett lämpligt och nödvändigt medel för att uppnå det angivna syftet. Mycket talar för att ett förslag om en obligatorisk förskola för vissa barn är oförenligt med diskrimineringslagens förbud mot indirekt diskriminering.

11.2.3 Europakonventionen

Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen, 2 kap. 19 § RF. En lagreglering i strid med Europakonventionen blir därmed grundlagsstridig.

I konventionens första tilläggsprotokoll artikel 2 anges att ”ingen må förvägras undervisning”. Europadomstolen har tolkat detta som en rätt att ta del av den undervisning som det allmänna anordnar vid en viss tidpunkt. Det betyder att det finns ett utrymme för varje stat att anordna utbildningen beroende på samhällets behov och resurser samt ekonomiska och sociala omständigheter.[10]

Bestämmelsen om rätten till undervisning ska bland annat läsas i ljuset av artikel 8 om rätt till skydd för privat- och familjeliv och artikel 14 om diskriminering.[11] I första hand innebär rätten för respekt enligt artikel 8 ett skydd mot godtycklig myndighetsinblandning, men det kan också innebära en positiv förpliktelse för staten att skydda rättigheter och förhindra rättighetsintrång från ett enskilt rättssubjekt till ett annat.[12] För att ett intrång i rätten till privat- och familjeliv ska vara tillåtet enligt konventionen måste tre förutsättningar föreligga:

[10] Şahin mot Turkiet (ansökan nr 44774/98), Europadomstolens dom den 10 november 2005, p. 135–137 och p. 152.
[11] Zengin mot Turkiet (ansökan nr 1448/04), Europadomstolen den 9 oktober 2007, p. 47; Osmanoğlu och Kocabaş mot Schweiz (ansökan 29086/12), Europadomstolens dom den 10 januari 2017.
[12] Se Ehrencrona, C H, lag (1994: 1219) om den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, artikel 8, Karnov kommentar (JUNO).

1. Intrånget måste ha stöd i lag. Lagen måste uppfylla vissa minimikrav på kvalitet och tydlighet. En rättighetsinskränkande tolkning av lagen ska kunna förutses och lagen ska vara allmänt tillgänglig.
2. Intrånget måste ha ett av de legitima syften som anges i artikeln. Europadomstolen har dock haft en förhållandevis bred tolkning av vad som kan anses nödvändigt för att tillgodose ett i och för sig legitimt syfte.
3. Intrånget måste vara nödvändigt för att tillgodose detta syfte. För att ett rättighetsintrång ska bedömas nödvändigt krävs att det svarar mot ett ”mycket angeläget socialt behov” (a pressing social need) och det måste stå i rimlig proportion till det syfte som ska uppnås. Medlemsstaterna har här en viss bedömningsmarginal som kan vara olika stor beroende på målets karaktär.

Enligt artikel 14 EKMR ska åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan diskriminering på grund av till exempel nationellt eller socialt ursprung. Även diskrimineringsgrunden språk omfattas och är uttryckligen angivet i artikel 14.

Europadomstolen har inte prövat frågan om just obligatorisk förskola för vissa barn kan anses vara en inskränkning i rätten till undervisning eller rätten till respekt för privat- och familjeliv och därför måste uppfylla kraven i konventionen. Det saknas därmed praxis i fråga. Men av tidigare praxis från Europadomstolen framgår att skolplikt är förenlig med rätten till utbildning och att det ligger inom staternas bedömningsmarginal att ha krav på närvaro i skolan.[13]

Europadomstolens praxis visar att det finns situationer när en olikhet i behandling kan vara objektiv och godtagbart motiverad. Det avgörande är om det finns en objektiv och godtagbar grund för åtskillnaden. Detta ska bedömas med hänsyn till en åtgärds syften och verkningar och med hänsyn till de principer som normalt tillämpas i demokratiska samhällen. En olikhet i behandling av en rättighet som är garanterad i Europakonventionen måste inte bara ha ett legitimt ändamål, utan det måste också klart framgå att det finns rimliga proportioner mellan de medel som används och det mål som ska uppnås.[14]

[13] Konrad m.fl. mot Tyskland, (ansökan nr 35504/03), Europadomstolen den 11 september 2006.
[14] Se till exempel Belgiska språkmålet (ansökningar 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; och 2126/64) Europadomstolens dom den 23 juli 1968.

Avgörande kommer därmed bland annat vara vilka effekter den obligatoriska förskolan kommer att få för de barn som omfattas. Om det finns mindre ingripande medel så ska dessa användas i första hand. Som nämnts ovan anser utredningen att det kan ifrågasättas om en obligatorisk förskola för vissa barn i alla avseenden är en lämplig eller nödvändig åtgärd för att uppnå syftet, särskilt mot bakgrund av att kvaliteten i förskolan varierar. Det är inte givet att åtgärden skulle ha de effekter som eftersträvas för samtliga berörda barn, eller att effekterna skulle överstiga dem som kan uppnås genom ett frivilligt deltagande i förskolan.

Det finns därför en risk att såväl lämpligheten som nödvändigheten av en sådan reglering ifrågasätts, eftersom medlen för att nå syftet kan uppfattas som alltför ingripande. Ett obligatorium kan riskera att inte vara proportionerligt för den enskilde, både i förhållande till åtgärdens effekter och i förhållande till andra mindre ingripande alternativ. Det kan finnas andra åtgärder som inte skulle medföra lika stora rättsliga svårigheter men som ändå kan leda till att fler barn med behov av språkstärkande insatser i svenska deltar i förskolan.

11.2.4 Barnkonventionen

Barnkonventionen har fyra grundläggande principer: artikel 2 om likabehandling eller icke-diskriminering, artikel 3 om barnets bästa, artikel 6 om rätten till liv, överlevnad och utveckling, samt artikel 12 om barnets rätt att komma till tals. Dessa principer är vägledande vid tolkning och tillämpning av konventionen och har även en självständig betydelse. Alla rättigheter i konventionen ska ses som lika mycket värda, odelbara och ömsesidigt beroende.

Enligt artikel 3.1 ska vid alla åtgärder som rör barn i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa. Det gäller oavsett om åtgärderna vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Principen om barnets bästa ska alltså vara vägledande vid alla beslut som rör barn.

Barns rätt till utbildning framgår av artikel 28. Begreppet utbildning kan tolkas bredare än endast formell utbildning. Men de åtgärder som anges i artikel 28 om utbildning har fokus på skolåldern, det vill säga inte förskolan.

I artikelns inledande text framgår att ett barns rätt till utbildning ska förverkligas på grundval av lika möjligheter. Likabehandlingsprincipen följer även av artikel 2, där det framgår att en stat ska tillförsäkra varje barn inom dess jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen. Denna formulering har av flera, bland annat barnrättskommittén tolkats som en likabehandlingsprincip utifrån flera aspekter. Det ska till exempel inte finnas någon diskriminering i utbildningen på grund av etniskt ursprung.[15] I inledningen (preambeln) till konventionen anges även att barn som lever under exceptionellt svåra förhållanden kräver särskild uppmärksamhet. Barnrättskommittén har i sina senaste rekommendationer till Sverige understrukit vikten av att säkerställa att barn i missgynnade grupper, inklusive barn som är asylsökande, flyktingar och migranter, barn i alternativ omvårdnad och barn från socioekonomiskt missgynnade familjer, har lika tillgång till god utbildning.

Enligt barnkonventionen har alla barn rätt till utbildning. Men som tidigare nämnts gäller det barn i skolåldern. Frågan om obligatorisk förskola är inte något som följer direkt av barnkonventionen. Utredningen menar dock att konventionens principer om likabehandling och icke-diskriminering i rätten till utbildning bör ligga till grund för utformningen av en obligatorisk förskola för att den ska vara förenlig med barnkonventionen.

Skälen för och emot en obligatorisk förskola för vissa barn blir därmed avgörande för om den strider mot principerna om icke-diskriminering i barnkonventionen. Avgörande blir bland annat vara vilka effekter den obligatoriska förskolan får för de barn som omfattas. Mot bakgrund av den varierande kvaliteten i förskolan och behovet av ett mer utvecklat språkutvecklande arbete, är det inte givet att en obligatorisk förskola för vissa barn skulle få önskade effekter. Det är dessutom viktigt att ta hänsyn till barnens individuella situation och i varje enskilt fall bedöma om åtgärden är till barnets bästa. Det är inte självklart att skälen för en placering i obligatorisk förskola för vissa barn alltid väger tyngre än de som talar emot. En individuell bedömning bör därför ligga till grund för samtliga beslut om obligatorisk förskola. Ett urval ska inte kunna göras enbart utifrån om ett barn nyligen har kommit till Sverige eller har vårdnadshavare födda i ett annat land.

[15] FN:s barnrättskommitté, generella kommentarer, CRC/ C/GC/11 p. 59–61.

11.3 Alternativ som övervägts avseende en obligatorisk förskola för vissa barn

Nedan redovisas olika teoretiska modeller för hur en obligatorisk förskola i Sverige kan utformas samt utredningens bedömning av de rättsliga konsekvenserna av de olika modellerna.

Obligatorisk förskola för barn i vissa bostadsområden

Utredningen har inledningsvis övervägt den danska reglering som omfattar alla barn i åldern 1–2 år som är bosatta i utsatta bostadsområden. Barnen har en lagstadgad undervisningsplikt och ska delta i ett språkstimulerande program i ett dagtilbud (förskola) om 25 timmar per vecka, om de inte redan är inskrivna. Den danska undervisningsplikten är dock utformad så att vårdnadshavare som inte vill att barnet ska delta i dagtilbud själva kan genomföra språkstimuleringen. Vårdnadshavare som varken skriver in barnet i dagtillbud eller själva genomför språkstimulerande insatser kan få barnbidraget indraget.

Den danska modellen har en snävare målgrupp än de barn som enligt utredningens direktiv skulle omfattas av den svenska obligatoriska förskolan. I Danmark är målgruppen barn i vissa bostadsområden, medan utredningens direktiv omfattar alla barn som behöver språkstärkande insatser, oavsett bostadsområde. Utredningen bedömer därför att den danska regleringen i denna del inte är ett alternativ. Det kan dessutom konstateras att indraget barnbidrag inte är en del i det svenska sanktionssystemet. I Sverige används i regel vite som sanktion vid utebliven skolgång enligt skolplikten.

Obligatorisk förskola för barn i behov av språkstärkande insatser

Ytterligare alternativ för att ställa krav på språkstärkande insatser för vissa barn kan vara dels den danska modellen med undervisningsplikt, dels en obligatorisk förskola med skolplikt. Båda alternativen utgår från att barnens språkkunskaper bedöms vid en viss tidpunkt.

Undervisningsplikt efter språkbedömning

I Danmark omfattar kravet på obligatorisk förskola treåringar i dagtilbud där det efter en språkbedömning finns oro för barnets utveckling. Men även barn som inte är inskrivna i dagtillbud ska genomgå en språkbedömning om det finns anledning till oro för barnets utveckling. Om bedömningen visar att barnet är i behov av språkstimulans ska kommunen erbjuda en språkstimulerande insats om 30 timmar per vecka i dagtillbud. Men eftersom Danmark har en undervisningsplikt i stället för skolplikt som i Sverige, kan vårdnadshavarna välja att själva ta ansvar för barnets språkstimulans i hemmet. De måste dock anmäla detta till kommunen.[16]

Vårdnadshavare som tackar nej till plats i dagtillbud och inte anmäler till kommunen att de själva genomför språkstimulerande insatser i hemmet riskerar att få indraget barnbidrag.

Regelverket bygger på att den danska undervisningsplikten ger en betydligt större flexibilitet än den svenska skolplikten genom att vårdnadshavarna har möjlighet att tillgodose barnets behov i hemmet, vilket är en mindre ingripande åtgärd än en obligatorisk förskola för vissa barn.

Utredningen bedömer dock att införandet en undervisningsplikt för vissa barn i den svenska förskolan inte är förenligt med det svenska obligatoriska skolsystemet. Dessutom skiljer sig som tidigare nämnts sanktionsformerna åt mellan länderna. I Sverige används i regel vite som sanktion vid utebliven skolgång enligt skolplikten.

Förskoleplikt efter språkbedömning

Ytterligare ett alternativ för en obligatorisk förskola för vissa barn är att bedöma språkutvecklingen hos samtliga barn i en viss ålder. De som bedöms behöva språkstärkande insatser skulle sedan omfattas av en obligatorisk förskoleplikt, motsvarande skolplikten. Ett sådant alternativ förutsätter dock att det finns verktyg som på ett rättssäkert och tillförlitligt sätt kan bedöma språkkunskaper hos mycket små barn, något som saknas i dagsläget.

Som nämnts ovan kan det också ifrågasättas om en sådan åtgärd är proportionerlig i förhållande till syftet. Detta gäller i synnerhet eftersom en individuell prövning måste göras i varje enskilt fall. Ett

[16] För en närmare beskrivning av den danska regleringen se kapitel 5.

särskilt proportionalitetsproblem är också att cirka 95 procent av alla barn vid tre års ålder redan är inskrivna och deltar i förskolan. För dessa barn kan det ifrågasättas om en obligatorisk insats är nödvändig.

Samtidigt saknas tillförlitlig statistik över i vilken omfattning barn inom målgruppen faktiskt är närvarande i förskolan. För de barn som inte är inskrivna eller endast deltar i begränsad omfattning kan en obligatorisk förskola bidra till ökad närvaro och därmed anses vara en nödvändig insats. Den varierande kvaliteten inom förskolan innebär dock att det inte kan garanteras att åtgärden får den avsedda effekten. Det finns därmed en risk för att insatsen trots allt blir alltför ingripande i det enskilda fallet, även om modellen skulle utformas med undantag för de barn som redan deltar i förskolan. Insatsen behöver också utformas rättssäkert utifrån varje enskilt barns förutsättningar, vilket skulle medföra betydande administrativa krav och riskera att vara svåröverskådligt.

Mot bakgrund av dessa överväganden och de praktiska hinder som redovisas i kapitel 12 bedömer utredningen att en förskoleplikt efter språkbedömning medför så omfattande komplikationer att det inte är ett lämpligt eller rättsligt möjligt alternativ.

En obligatorisk förskola för samtliga barn

Utredningen har även övervägt ett ytterligare alternativ, nämligen att införa obligatorisk förskola för samtliga barn. Ur ett likabehandlingsperspektiv bedöms detta vara rättsligt möjligt. De praktiska och diskrimineringsrättsliga hinder som uppstår när endast vissa barn omfattas av den obligatoriska förskolan försvinner, eftersom samma skyldigheter gäller för alla barn.

Utredningen kan dock inte rekommendera en sådan lösning på grund av de kvalitetsbrister som finns inom förskolan, inte minst när det gäller förutsättningarna för språkstärkande insatser, se kapitel 6. Utredningen har inte tagit ställning till om bristerna är så omfattande att även en obligatorisk förskola för alla barn från en viss ålder riskerar att utgöra en alltför ingripande åtgärd i förhållande till syftet, det vill säga att barn som inte exponeras tillräckligt för svenska i hemmet ska få stöd i sin språkutveckling i förskolan.

Utredningen bedömer också att det går att ifrågasätta om ett obligatorium för alla barn är en ändamålsenlig åtgärd för att säkerställa

att de barn som behöver får möjlighet att utveckla sina kunskaper i svenska, eftersom obligatoriet även skulle omfatta ett stort antal barn utan sådana behov.

11.4 Utredningens sammanfattande analys och bedömning

Bedömning

De rättsliga förutsättningarna innebär att en obligatorisk förskola för vissa barn inte kan anses utgöra en genomförbar åtgärd.

Utredningen har övervägt olika sätt att utforma en obligatorisk förskola för vissa barn. Utredningen har kommit fram till att oavsett utformning är en obligatorisk förskola för vissa barn förenad med betydande rättsliga utmaningar, bland annat på grund av diskrimineringsrättsliga aspekter.

Utredningen har övervägt olika alternativ för utformning av obligatorisk förskola för vissa barn, men kan konstatera att det finns rättsliga hinder som påverkar alla alternativ.

Ett förslag om en obligatorisk förskola för endast vissa barn skulle innebära en utökad skolplikt för en specifik grupp barn, främst de som inte möter svenska i sin hemmiljö. Utredningen har bedömt att regleringen riskerar att innebära en inskränkning av rörelsefriheten enligt 2 kap. 8 § RF och att det inte med tillräcklig säkerhet kan anses att förutsättningarna för en sådan inskränkning är uppfyllda enligt 2 kap. 20–21 §§ RF. En inskränkning av rörelsefriheten som inte uppfyller dessa krav är otillåten och medför att regleringen blir grundlagsstridig. En sådan inskränkning innebär dessutom att vissa barn behandlas sämre än andra utan godtagbara skäl, vilket utgör missgynnande enligt 2 kap. 12 § regeringsformen som därmed också bedöms vara grundlagsstridigt.

Eftersom målgruppen för förslaget huvudsakligen består av barn med annan etnisk bakgrund än svensk riskerar åtgärden vidare att vara indirekt diskriminerande enligt DL. För att en åtgärd inte ska anses vara indirekt diskriminerande måste den:

- ha ett berättigat syfte,
- vara lämplig och nödvändig för att uppnå syftet, och
- vara proportionerlig i förhållande till den enskildes rättigheter.

En obligatorisk förskola för endast vissa barn skulle förändra förskolan i grunden. Det skulle inte längre enbart vara en frivillig skolform. Det skulle dessutom innebära en ojämlik reglering av barns rättigheter och skyldigheter inom utbildningsväsendet. Utredningen anser att det utifrån ett likabehandlingsperspektiv vore mer rättsenligt att införa en obligatorisk förskola för alla barn i samma årskull.

Men om syftet med en obligatorisk förskola är att säkerställa att barn som inte exponeras för svenska i hemmet ges möjlighet att utveckla sina kunskaper i svenska kan det ifrågasättas om ett obligatorium för alla barn är en ändamålsenlig åtgärd. Ett obligatorium skulle även omfatta ett stort antal barn som inte har ett sådant behov. Hänsyn behöver också tas till de kvalitetsbrister som finns inom förskolan.

En obligatorisk förskola för alla barn ligger dessutom utanför utredningens direktiv. Men om ett sådant förslag trots allt skulle bli aktuellt bedömer utredningen att utformningen bör ligga i linje med det förslag om allmän förskola från 5 års ålder som presenterades i utredningen *Förskola för alla barn* (SOU 2020:67).

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

12.1 Inledande utgångspunkter

Utredningen gör i kapitel 11 bedömningen att det enligt dagens regelverk finns rättsliga hinder som gör det omöjligt att införa en obligatorisk förskola för vissa barn. Utredningen gör samtidigt bedömningen att det finns fler aspekter att väga in vid en diskussion om en obligatorisk förskola för vissa barn, bland annat kvalitetsutmaningar och bristen på en likvärdighet i förskolan i hela landet.

Utredningen menar att det är angeläget att fler barn går i förskolan och får möjlighet till språkutveckling i svenska. I kapitel 10 har utredningen också identifierat vissa kvalitetshöjande faktorer som enligt forskningen har betydelse för språkutvecklingen hos barn inom målgruppen: den pedagogiska personalens kompetens i språkutveckling, ett språkstärkande arbetssätt, regelbunden exponering för svenska samt samverkan med vårdnadshavare vid språkstärkande insatser. Med utgångspunkt i dessa faktorer har utredningen valt att föreslå insatser för att nå det som utredningen uppfattar som målet med en obligatorisk förskola: att fler barn inom målgruppen ska ha goda kunskaper i svenska när de börjar i den obligatoriska grundskolan. Utredningen är medveten om att de insatser som föreslås inte uttryckligen framgår av direktivet.

12.1.1 En försöksverksamhet där språkstärkande metoder prövas

Utredningen föreslår inledningsvis en försöksverksamhet för vissa barn. Syftet med försöksverksamheten är att introducera, pröva och utvärdera språkstärkande insatser. Målsättningen är också att pedagogisk personal inom förskolan ska få ytterligare kunskap om och erfarenheter av språkstärkande arbetssätt, vilket på sikt kan öka användningen av de olika metoderna som prövats och utvärderats inom ramen för försöksverksamheten.

12.1.2 Förstärkta åtgärder för att öka barns närvaro i förskolan

Forskningen pekar på betydelsen av regelbunden exponering för ett språk för att uppnå en grundläggande nivå. Flera studier pekar också på ett samband mellan barns dagliga närvaro i förskolan och deras lärande. Utredningen bedömer därför att det bör vidtas åtgärder för att öka barns närvaro i förskolan.

Utredningen föreslår att kommunernas uppsökande verksamhet och erbjudande om förskoleplats ska utvärderas och eventuellt utvecklas. Utredningen föreslår dessutom att barns närvaro i förskolan ska följas upp och att det ska skapas bättre underlag för det närvarofrämjande arbetet.

Vidare föreslår utredningen en utökning av tiden i avgiftsfri allmän förskola för alla barn från tre års ålder, oavsett vårdnadshavarnas sysselsättning. Den nuvarande begränsningen till 15 timmar per vecka inom ramen för allmän förskola bedöms inte ge tillräckliga möjligheter för språkutveckling och för att tillgodogöra sig förskolans utbildning.

Utredningen bedömer att förslagen skulle utgöra viktiga steg för att uppnå målen i utredningens direktiv.

12.2 En försöksverksamhet med språkstärkande insatser för vissa barn i förskolan

Förslag

Det ska genomföras en försöksverksamhet med språkstärkande insatser i svenska för vissa barn i förskolan.

Forskningen visar att barn som gått i förskola har bättre språkliga färdigheter och uppnår högre resultat i skolan jämfört med barn som inte deltagit i förskolans utbildning. Utredningen anser därför att det är betydelsefullt med insatser som främjar ett högt deltagande i förskolan. Samtidigt är det angeläget att den undervisning som bedrivs i förskolan verkligen främjar den språkliga utvecklingen, särskilt för barn i den aktuella målgruppen.

Eftersom det enligt utredningens bedömning saknas såväl rättsliga som praktiska förutsättningar för att införa en obligatorisk förskola för vissa barn föreslås en försöksverksamhet med språkstärkande insatser i svenska för barn som behöver det. Försöksverksamheten ska finansieras av ett statsbidrag som särskilt tas fram för ändamålet.

12.2.1 Syftet med försöksverksamheten

Syftet med den föreslagna försöksverksamheten är att introducera, och pröva fler pedagogiska metoder och språkstärkande arbetssätt i svenska för barn i förskolan. Det ger möjlighet att utvärdera vilka pedagogiska metoder och arbetssätt som är bäst lämpade att främja språkutvecklingen i svenska hos målgruppen. Försöksverksamheten kan även bidra till att ytterligare stärka den pedagogiska personalens kunskap och erfarenhet av språkstärkande arbetssätt.

Utredningen bedömer att det finns ett stort behov av evidens vid införandet av särskilda språkstärkande insatser i svenska i förskolan. Det gäller både insatsernas utformning och deras effekt. Eftersom antalet barn i förskolan minskar kan också utformningen och behovet av insatserna komma att förändras. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det därför försvarbart med en försöksverksamhet innan man överväger att permanent införa ytterligare krav på språkstärkande arbetssätt i hela förskolan. Även tidigare statliga utredningar har föreslagit försöksverksamhet som ett sätt att identifiera områden där permanenta förändringar av regelverket bör övervägas.[1]

[1] Till exempel förordning (2025:49) om statsbidrag för försöksverksamhet med språkstärkande insatser under skollov.

12.2.2 Försöksverksamheten ska regleras genom författning

Förslag

En försöksförfattning i form av en förordning ska göra det möjligt för huvudmän i förskolan att bedriva försöksverksamhet med språkstärkande insatser för barn som särskilt behöver språkutveckling i svenska.

Förslaget om en försöksverksamhet innebär att det ska vara frivilligt för huvudmännen att delta, och därmed acceptera de villkor som ställs upp. Utredningen anser att en sådan reglering kan meddelas av regeringen med stöd av den så kallade restkompetensen, och föreslår därför att försöksverksamheten regleras i en förordning.

I 8 kap. regeringsformen (RF) finns bestämmelser om när regeringen får meddela föreskrifter i förordning. När det gäller kommunerna kan riksdagen i lag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter som rör deras åligganden, befogenheter samt grunderna för deras organisation och verksamhetsformer, (8 kap. 5 § RF). Regeringen får utöver det också meddela föreskrifter som inte enligt grundlagen ska meddelas av riksdagen (8 kap. 7 § 1 stycket p. 2 RF). Det senare kallas regeringens restkompetens.

På skolområdet har restkompetensen ansetts utgöra tillräckligt stöd för regeringen att meddela vissa föreskrifter om undervisningens innehåll och den inre organisationen av undervisningen, som till exempel klass- och gruppindelning och om att ta ut elever till viss undervisning.[2] Utredningen föreslår därför att försöksverksamheten regleras genom en försöksförfattning i form av en förordning.

12.2.3 Målgruppen för de språkstärkande insatserna ska definieras genom befintlig reglering

Förslag

Deltagande i försöksverksamheten med språkstärkande insatser ska erbjudas de barn som fyller fyra år höstterminen det år som försöket inleds och som omfattas av erbjudandet om en förskole-

[2] Prop. 1975:8 s. 80.

plats för bättre språkutveckling i svenska enligt 8 kap. 14 a § skollagen (2010:800).

Även andra barn som fyller fyra år det kalenderår då försöksverksamheten inleds ska kunna erbjudas möjlighet att delta i försöksverksamheten om ansvarig rektor bedömer att det finns behov av insatser.

Regleringen om erbjudande om plats för bättre språkutveckling i svenska ska ligga till grund för deltagande i försöket

Sedan 2023 är kommunerna enligt lag skyldiga att informera om förskolans verksamhet. De är dessutom skyldiga att erbjuda vissa barn en reserverad plats vid en förskoleenhet för bättre språkutveckling i svenska.

Utredningen föreslår att ett erbjudande om att delta i försöksverksamhet med språkstärkande insatser ska ges till de barn som omfattas av erbjudandet om en förskoleplats för bättre språkutveckling i svenska enligt 8 kap. 14 a § skollagen (2010:800). Utredningen bedömer att regleringen identifierar en målgrupp som skulle gynnas av att delta i en sådan försöksverksamhet.

Det innebär att målgruppen är

1. barn födda utomlands och som har vistats i Sverige sedan högst fem år, eller
2. barn vars vårdnadshavare är bosatta i Sverige men är födda utomlands och har vistats i Sverige i högst fem år.

Erbjudandet ska omfatta de barn inom målgruppen som fyller fyra år höstterminen det kalenderår då försöksverksamheten inleds.

Även andra barn kan erbjudas att delta om de fyller fyra år höstterminen det kalenderår då försöksverksamheten inleds. Det kan omfatta barn som är födda i Sverige och barn med svenska som modersmål, men som av olika skäl ändå är i behov av särskilda insatser för sin språkliga utveckling.

I likhet med den nuvarande regleringen avseende uppsökande verksamhet och erbjudande om plats i förskolan behöver en kommun inte erbjuda möjlighet att delta i försöksverksamheten om barnet inte är folkbokfört i Sverige. Kommunen behöver inte heller erbjuda plats

i försöksverksamheten om det med hänsyn till barnets levnadsförhållanden eller situation i övrigt är uppenbart obehövligt.

Barn ska erbjudas språkstärkande insatser från och med fyra års ålder

Forskning om barns utveckling och lärande visar att ju tidigare ett barn kommer i kontakt med ett språk, desto snabbare kan det tillägna sig språket. Utredningen har övervägt från vilken ålder som barn i målgruppen ska erbjudas att delta i försöksverksamheten med språkstärkande insatser. Utredningen har kommit fram till att erbjudandet om att delta i försöksverksamheten ska ske det år då barnet fyller fyra år. Barnet kan då medverka i försöksverksamheten de två sista åren inför den obligatoriska grundskolan, vilket även ger förutsättningar för att utvärdera de språkstärkande insatsernas effekt i samband med skolstarten.

Även barn som är fyra år eller äldre och som redan är inskrivna i förskolan bör ges möjlighet att delta om ansvarig rektor bedömer att barnet behöver särskilda språkstärkande insatser.

På samma sätt som vid erbjudandet om en förskoleplats för bättre språkutveckling i svenska ska ett erbjudande om att delta i ett försök ges till barnets vårdnadshavare senast fyra månader före det datum då barnet kan påbörja de språkstärkande insatserna.

12.2.4 Huvudmannen ska erbjuda språkstärkande insatser om 25 timmar per vecka

Förslag

Det ska vara frivilligt för vårdnadshavare att acceptera ett erbjudande om en plats i ett försök med språkstärkande insatser. Men ett barn som deltar i försöksverksamheten förväntas vara i förskolan minst 25 timmar per vecka (875 timmar om året), om det inte finns giltiga skäl till frånvaro.

Deltagande i försöksverksamheten ska vara frivilligt

Utredningen föreslår att det ska vara frivilligt för vårdnadshavare att tacka ja till ett erbjudande om språkstärkande insatserna för barnet. Om deltagandet är frivilligt riskerar inte försöksverksamheten att vara diskriminerande enligt diskrimineringslagen.

Utredningen föreslår dock att det ska finnas en viss föreskriven lägsta närvaro i förskolan och de språkstärkande insatserna för de barn vars vårdnadshavare tackar ja till erbjudandet. Forskningen visar att det är viktigt att deltagandet i språkstärkande aktiviteter är kontinuerligt och aktivt för att ge resultat.

En vårdnadshavare ska kunna avsluta ett barns deltagande i ett försök om vårdnadshavaren meddelar huvudmannen senast två månader före en ny terminsstart.

Erbjudande om att delta i försöksverksamheten ska omfatta minst 25 timmar per vecka avgiftsfritt

Utredningen bedömer att 15 timmar med språkstärkande insatser per vecka är för lite för att skapa de förutsättningar som krävs för att uppnå syftet med insatserna. Utredningen föreslår därför att de huvudmän som deltar i försöksverksamheten ska erbjuda de vårdnadshavare och barn som ingår i försöket avgiftsfri förskola i minst 25 timmar per vecka. Med 25 timmar per vecka finns bättre förutsättningar för en god språkstärkande undervisning och för att ge huvudmännen organisatoriska möjligheter att genomföra den. Det skulle också förbättra de ekonomiska och praktiska förutsättningarna för många vårdnadshavare att tacka ja till ett erbjudande om en förskoleplats. Det finns skäl att anta att detta speciellt gäller barn i socioekonomiskt utsatta områden.

Utformningen och genomförandet av de språkstärkande insatserna kan förutsätta att de deltagande barnen är närvarande fler timmar per vecka i förskolan. Utredningen föreslår därför att ett deltagande i försöksverksamhet ska innebära att barnet förväntas delta 25 timmar per vecka i förskolan, även om ett krav på obligatorisk närvaro inte föreslås eftersom förskolan inte omfattas av skolplikten.

Ett erbjudande om att delta i 25 timmar per vecka är också i linje med utredningens förslag om en utökad allmän förskola i avsnitt 14.2.

12.2.5 Eventuella sanktioner vid omotiverad frånvaro

Bedömning

Förskolan omfattas inte av skollagens bestämmelser om skolplikt. Bestämmelserna om ansvar för att skolplikten fullgörs är därför inte tillämpliga. En vårdnadshavare kan inte föreläggas i syfte att säkerställa att barnet deltar i insatserna.

Förskolan är inte en obligatorisk skolverksamhet. Den omfattas varken av bestämmelserna om skolplikt i 7 kap. skollagen eller bestämmelserna om ansvar för att skolplikten fullgörs.[3] En huvudman kan därför inte förelägga ett frånvarande barns vårdnadshavare i syfte att se till att barnet deltar i språkstärkande insatser i förskolan.

Utredningen vill dock understryka att om en vårdnadshavare har tackat ja till språkstärkande insatser i förskolan förväntas barnet delta, förutsatt att det inte finns giltiga skäl att utebli på grund av till exempel sjukdom.

12.2.6 De språkstärkande insatserna

Förslag

Regeringen ska ge Statens skolverk i uppdrag att identifiera vilka språkstärkande insatser som kan prövas inom ramen för försöksverksamheten.

De språkstärkande insatserna ska genomföras av förskollärare eller annan personal som med hänsyn till utbildning och erfarenhet är kvalificerad för att bedriva undervisning anpassad för yngre barns utveckling i det svenska språket.

Åtgärder inom ramen för de språkstärkande insatserna

Forskningen visar att det krävs målinriktat arbete för att barn ska tillägna sig det svenska språket i förskolan. Som redovisats i kapitel 10 har den svenska förskolan generellt sett en god omsorg, men den peda-

[3] 7 kap. 20–23 §§ skollagen.

gogik som används är i huvudsak anpassad till barn som har svenska som modersmål. Barn med utländsk bakgrund får inte alltid det stöd de behöver för att tillgodogöra sig undervisningen. I forskningen betonas vikten av ett dialogiskt förhållningssätt i undervisningen, både för att barnens kunskaper i svenska ska utvecklas och för att barnen ska integreras i verksamheten.[4]

De tidiga åren är avgörande för barns kognitiva och social-emotionella utveckling, och i många länder har man ökat andelen barn som är inskrivna i förskolan. Men samtidigt visar danska studier att undervisningen i förskolan inte alltid håller tillräckligt hög kvalitet och inte heller är anpassad för små barn. Genom att förskollärare får tydligare riktlinjer och stödverktyg kan dock samverkan mellan barn och lärare utvecklas, vilket har visat sig leda till signifikant bättre effekter – både vad gäller språk- och matematikfärdigheter.[5]

Syftet med den föreslagna försöksverksamheten är att förskoleenheten ska introducera och pröva ytterligare arbetssätt för att förbättra språkutvecklingen hos barnen inom målgruppen. Utredningen föreslår att Skolverket får i uppdrag att identifiera vilka språkstimulerande arbetssätt och metoder som försöksverksamheten ska kunna omfatta. De huvudmän som vill delta i försöksverksamheten ska därefter ange vilken metod som ska prövas i ansökan om statsbidrag. Ett skäl till att ge Skolverket uppdraget är att insatserna ska vara möjliga att utvärdera och bedöma efter att försöksverksamheten avslutats.

Vilken av de identifierade insatserna som huvudmannen genomför inom ramen för försöket bör avgöras med hänsyn till den aktuella målgruppens sammansättning och förskoleenhetens storlek.

Insatsernas utförande

De språkstärkande insatserna ska göras av personal med god pedagogisk kompetens och tillräckliga kunskaper i svenska. Utredningen konstaterar att de krav som författningar och regleringar ställer på förskolor vad gäller till exempel undervisning i svenska språket innebär att flertalet förskolor bör kunna ge barnen en god språkstärkande

[4] Till exempel Löthman, C. (2024) *The Swedish Preschool as an Integration Arena* (Den svenska förskolan som integrationsarena).
[5] Till exempel D. Bleses a,b,c, P. Jensenb,c, P. Slot d, L. Justice, *Low-cost teacher-implemented intervention improves toddlers' language and math skills*, 2020.

utbildning. Utredningen ser därför att de språkstärkande insatserna i regel ska kunna bedrivas inom den reguljära förskolan.

Det finns dock förskolor där personalens kompetens kan behöva stärkas, både när det gäller kunskaper i svenska och kunskaper om språkstärkande arbetssätt. Vissa huvudmän kan därför tillfälligt behöva rekrytera ytterligare personal. Ett alternativ för att säkerställa personalens kompetens kan även vara att som i Danmark skapa ambulerande lärarteam med särskild kompetens inom arbetssätt för att gynna barns språkutveckling. I Danmark besöker språkstödspedagogen de förskolor som han eller hon ansvarar för flera gånger i veckan och genomför särskilda språkaktiviteter med de barn som behöver stöd.[6]

12.2.7 Försöket ska pågå i två år och finansieras genom statsbidrag

Förslag

Försöksverksamheten ska omfatta en försöksperiod om två år, samt tid för planering och utvärdering före och efter tvåårsperioden.

Försöksverksamheten ska finansieras genom ett för ändamålet särskilt framtaget statsbidrag som beviljas av Statens skolverk efter ansökan.

En huvudman bestämmer själv om den ska ansöka om statsbidrag eller inte. När en huvudman beviljats statsbidrag är den skyldig att genomföra försöket under två år och sedan medverka i utvärderingen.

Försöksverksamheten ska genomföras under två år

Utredningen bedömer att två år är en tillräckligt lång tidsperiod för att genomföra försöksverksamheten. Det skulle ge erfarenhet av hur språkstärkande insatser i förskolan kan utformas för att stärka barnens språkkunskaper, samtidigt som det inte skulle ta alltför lång tid innan man kan ta ställning till och utarbeta en eventuell permanent reglering.

[6] Se kapitel 5.

En försöksperiod om två år förutsätter dock att det finns tid för planering och uppföljning även före och efter försöksperioden.

Skolverket ska avgöra vilka språkstärkande insatser som ska kunna prövas, liksom vilka underlag som ska kunna ligga till grund för ansökan om att delta i försök och vilka underlag som ska användas vid utvärdering och analys av insatserna. Utredningen bedömer att huvudmännen också måste avsätta tid utöver de två år som försöket pågår för planering analys, utvärdering och annat efterarbete. Detta arbete ska bekostas av beviljade medel.

En huvudman som beviljas medel för genomförandet måste bedriva försöksverksamheten under hela tvåårsperioden.

Ett särskilt statsbidrag ska finansiera försöksverksamheten

Ett särskilt statsbidrag ska skapas för att finansiera försöksverksamheten. Utredningen föreslår att Skolverket får i uppdrag att dels pröva ansökningar om att delta i försöksverksamhet, dels besluta om fördelning av medel.

Om det kommer in fler ansökningar än det finns medel för ska Skolverk besluta om urval. Skolverket ska då prioritera huvudmän som vill genomföra försök i socioekonomiskt utsatta områden med en stor andel barn som behöver språkstärkande insatser.

Skolverket ska inför det andra bidragsåret bevilja medel till de förskoleenheter som tilldelats statsbidrag under det första kalenderåret, om inget uttryckligen talar emot en fortsättning på försöket.

Skolverket kan också välja att prioritera försök där forskare deltar.

Obligatoriskt att delta i försöket om statsbidrag beviljats

Det ska vara frivilligt för huvudmännen att anmäla intresse för att delta i försöksverksamheten. Men en huvudman som beviljats medel är skyldig att delta i försöket och i utvärderingen under förutsättning att huvudmannen tilldelas medel för genomförande av försöket under hela perioden och har barn som deltar under hela perioden.

En och samma huvudman kan delta med flera förskoleenheter. Det kan innebära en metodologisk fördel i utvärderingen, eftersom det kan göra det möjligt att jämföra enheter med likvärdiga organisatoriska förutsättningar på huvudmannanivå.

12.2.8 Beslut om statsbidrag för språkstärkande insatser

Förslag

Av ansökan om statsbidrag för försök med språkstärkande insatser ska framgå vilken metod eller vilket arbetssätt som ska prövas samt hur försöket ska genomföras och redovisas.

Statsbidrag ska endast lämnas för de särskilda kostnader per barn som tillkommer med anledning av försöket.

En huvudman ska under vissa förutsättningar kunna bli återbetalningsskyldig för beviljat statsbidrag.

Ansökan om statsbidrag

Av ansökan om statsbidrag ska framgå vilket språkstärkande arbetssätt eller vilken metod som försöket ska omfatta, hur försöket ska genomföras, vilka mål som sätts upp för insatserna samt hur insatserna ska följas upp och redovisas.

Kostnader som täcks av statsbidraget

Statsbidrag för språkstärkande insatser ska endast lämnas för de särskilda kostnader per barn som tillkommer med anledning av försöket. Statsbidrag ska inte lämnas för verksamhetens befintliga kostnader.

Skolverket ska besluta vilka kostnader som kan ersättas av statsbidraget, samt en maximal ersättningsnivå per förskoleenhet.

Återbetalningsskyldighet

Om ett bidrag lämnats på felaktiga grunder ska Skolverket besluta att mottagaren är återbetalningsskyldig. Skolverket ska även kunna besluta om återbetalning om bidraget helt eller delvis inte har använts för det ändamål som det lämnades för, om mottagaren inte medverkat i uppföljning och utvärdering eller om mottagaren inte i övrigt uppfyllt de villkor som meddelats i samband med beslutet.

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

Förslag

Statens skolverk ska pröva frågor om försöksverksamheten samt administrera, följa upp och utvärdera den.

Statens skolverk ska även pröva ansökningar om statsbidrag och betala ut medel till de huvudmän som deltar i försöksverksamheten.

Huvudmännen som beviljas statsbidrag ska ansvara för att de enskilda försöken genomförs i enlighet med ansökan.

De insatser som genomförs under försöksverksamheten ska utvärderas och analyseras av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i samband med att försöksverksamheten avslutas.

Organisering och styrning av försöksverksamheten

Skolverket ska övergripande planera och leda försöksverksamheten. I det ingår att löpande fatta beslut som påverkar försöksverksamheten i dess helhet. Skolverket ska även göra metodologiska överväganden i förhållande till kvaliteten i den slutgiltiga utvärderingen av försöksverksamheten. De enskilda huvudmännen ansvarar dock för att de enskilda försöken genomförs i enlighet med den ansökan som låg till grund för Skolverkets beslut om medel.

Skolverket ska fördela resurser så att försöksverksamheten kan genomföras på det vis som regeringen föreskriver. Skolverket ska då särskilt ta hänsyn till behovet av utvärdering och analys av hur språkstärkande insatser kan utformas för att uppnå önskat resultat.

Skolverket ska löpande stå i dialog med de huvudmän och förskoleenheter som deltar.

Redovisning och uppföljning av försöksverksamheten

Syftet med försöksverksamheten är att ta fram ny kunskap och erfarenhet om språkstärkande arbetssätt och metoder i svenska för barn i förskolan. För att uppfylla syftet krävs att verksamheten följs upp och utvärderas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska därför utvärdera utformning, genomförande och redovisning av insatserna samt användningen av beviljade medel. Även forskare med relevanta kompetenser inom området bör bjudas in att följa verksamheten och medverka i uppföljningen.

Utvärderingen ska därefter sammanställas och redovisas. Av särskilt intresse är om målet med insatserna uppnås. Försöken bör därför börja med en bedömning av de deltagande barnens språkutveckling för att det ska gå att jämföra hur det ser ut när försöken avslutas.

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

Bedömning

Efter att försöksverksamheten avslutats kan en permanent reglering om särskilda språkstärkande insatser för vissa barn i förskolan övervägas. Statens skolverk bör då få i uppdrag att utforma eventuella författningsförslag utifrån den kunskap och de erfarenheter som framkommit i samband med försöksverksamheten.

Utvärdering och analys inför en eventuell permanent reglering

När försöken har utvärderats och analyserats bör Skolverket få i uppdrag att överväga behovet av en permanent reglering som skapar utrymme för ytterligare särskilda språkstärkande insatser för vissa barn i förskolan. Om utvärderingen och analysen visar att det finns skäl att införa en permanent reglering bör ett sådant förslag tas fram.

Vid utformningen av den permanenta författningen och verksamheten ska Skolverket utgå från den kunskap och de erfarenheter som kommit fram i samband med försöksverksamheten samt i övrig forskning och beprövad erfarenhet.

12.3 Åtgärder för att öka antalet barn i förskolan bör utvärderas och ytterligare insatser övervägas

Regleringen av kommunernas skyldighet att bedriva uppsökande verksamhet och erbjuda förskoleplats för språkutveckling i svenska trädde i kraft den 1 juli 2023.[7] Regleringen och dess effekt har inte utvärderats eller analyserats, och flera aktörer i och kring förskolan har i kontakterna med utredningen understrukit behovet av det.

Som framkommer i kapitel 10 är det viktigt att barn inte bara skrivs in i förskolan. De måste vara närvarande för att kunna utveckla sin svenska. Många kommuner uttrycker också oro för att de barn som har störst behov av kontinuitet och stabilitet tillbringar minst tid på förskolan.

För att skapa bättre rutiner för inskrivning genom uppsökande verksamhet och särskilt erbjudande av plats i förskolan bör regleringen utvärderas och eventuellt förtydligas. Skolverket har tagit fram en handledning för det uppsökande arbetet, men en utvärdering kan belysa behovet av eventuell ytterligare reglering.

För att stärka det närvarofrämjande arbetet är det dessutom viktigt att ta fram statistik om barns närvaro- och vistelsetid i förskolan.

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

Förslag

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska utvärdera och analysera kommunernas skyldighet enligt skollagen att bedriva uppsökande verksamhet och erbjuda plats i förskola för språkutveckling i svenska.

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

Skolinspektionen genomförde en kvalitetsgranskning av arbetet för deltagande i förskolan som redovisades 2025. Granskningen, som omfattade 30 verksamheter inom socioekonomiskt svaga områden,

[7] 8 kap. 12 a § och 14 a § skollagen.

visade att kommunernas uppsökande verksamhet vanligtvis innebär att de skickar generell skriftlig information om förskolan till vårdnadshavarna. Endast ett fåtal kommuner tar ytterligare kontakt, till exempel via telefon. Skolinspektionen anger i rapporten att orsakerna till att vårdnadshavare inte skriver in sina barn i förskolan bör analyseras, och att det uppsökande arbetet därefter bör utvecklas utifrån de lokala behoven.

Utredningen konstaterar att det samtidigt finns utmaningar i arbetet med den uppsökande verksamheten. Bland annat kan det vara svårt att nå vissa vårdnadshavare, framför allt de som bor i större städer och de som ofta byter bostad. Detta bekräftas också i betänkande *Det handlar om oss* (SOU 2025:76), som lyfter att barn kan vara skrivna på andra adresser än där de faktiskt bor och att vårdnadshavare inte alltid öppnar vid hembesök, eller i övrigt är svåra att nå.

I en rapport från IFAU konstateras att uppsökande verksamhet med erbjudande om förskoleplats ändå har viss betydelse för inskrivningsgraden.[8] Enbart information om rätten till allmän förskola och förskolans undervisning, utan ett erbjudande om en reserverad plats, hade däremot ingen signifikant effekt. Andelen barn som skrevs in efter ett erbjudande om plats ökade med 17 procent under hösten 2023. Fortfarande var det dock nästan sju av tio som fick ett platserbjudande som inte började i förskolan. Kommunerna menar också att ökningen av antalet barn som skrevs in var som störst i samband med att den nya regleringen trädde i kraft i juli 2023. Efter det har ökningen avtagit.

Samtidigt konstateras i forskning vid Stockholms universitet[9] att inskrivningsgraden är hög, även bland barn med flyktingbakgrund. Den är däremot lägre bland barn där föräldrarna inte är flyktingar, och de barnen lämnar oftast Sverige före ordinarie skolstart. Frågan om den faktiska närvaron skiljer sig mellan de barn som är inskrivna i förskolan går dock inte att besvara eftersom det saknas ett nationellt system för uppföljning av närvaron.

Utredningen föreslår att en utvärdering ska göras av den uppsökande verksamheten och erbjudandet om förskoleplats för språkutveckling i svenska. Utvärderingen bör visa hur verksamheten och erbjudandet om plats genomförs samt vilka effekter regleringen ger. Utvärderingen kan därefter ligga till grund för en eventuell skärpning

[8] IFAU (2025), *Kan automatiska platserbjudanden öka förskoledeltagandet?*, rapport 2025:21.
[9] Se kapitel 3 och bilaga 3.

av regleringen av den uppsökande verksamheten och erbjudande om förskoleplats.

Vidare bör utvärderas om den uppsökande verksamheten generellt bör stärkas och vilka ytterligare åtgärder som i så fall bör vidtas identifieras. Målsättningen är att öka andelen barn som skrivs in i förskolan, speciellt i socioekonomiskt utsatta områden. Målsättningen är dock inte att införa ett obligatorium.

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

Förslag

Ett system som gör det möjligt att följa upp närvaron i förskolan på nationell nivå 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.

Förskolan är inte en obligatorisk skolform. Men det är viktigt för verksamheten att ha kunskap och information om barns närvaro i förskolan, bland annat för att kunna resurssätta och bemanna utifrån barnens behov och faktiska närvaro. Det är också viktigt att förstå orsakerna till varför vissa barn inte deltar i förskolans undervisning och verksamhet för att lyckas med ett mer generellt närvarofrämjande arbete.

Det saknas i dag nationell statistik om barns närvaro och vistelsetid i förskolan. Även tillgången till och kvaliteten i lokal statistik varierar eftersom det saknas enhetliga system och metoder för att registrera närvaro och vistelsetid. Det kan bland annat leda till att åtgärder som vidtas för att säkerställa närvaron i förskolan inte inriktas på rätt målgrupp och därmed inte får de förväntade effekterna.

Utredningen kan också konstatera, liksom tidigare rapporter och utredningar, att det primärt inte är inskrivningsgraden utan närvaron som är en utmaning på många förskolor särskilt i utanförskapsom-

råden.[10] Närvaro och deltagande i förskolans utbildning är avgörande bland annat för barnens språkutveckling.

Utredningen föreslår därför att barns närvaro i förskolan utreds och att ett system tas fram som gör det möjligt att samla in statistik om barns närvaro och vistelsetid i förskolan på nationell nivå. En sådan utredning bör även få i uppdrag att överväga åtgärder för att främja närvaron i förskolan, särskilt i socioekonomiskt utsatta områden. Uppdraget ska dock inte omfatta ett eventuellt obligatorium.

I utredningens uppdrag bör även ingå att överväga om det ska införas en reglering av det närvarofrämjande arbete för att ge möjlighet till bland annat stärkt tillsyn över insatserna.

12.4 Utökad rätt till avgiftsfri allmän förskola för alla barn

Förslag

Den allmänna förskolan ska utökas till 25 avgiftsfria timmar per vecka (875 timmar per år).

Den allmänna förskolan bör utökas upp till 25 avgiftsfria timmar per vecka från tre års ålder

Kontinuerlig och daglig närvaro i förskolan har stor betydelse för barns språkutveckling, i synnerhet för de barn som inte pratar svenska i hemmet. Att flerspråkiga barn deltar i förskolan är ofta avgörande för deras utveckling, lärande och framtida skolprestationer.

I flera rapporter och underlag framkommer att det finns barn som är inskrivna i förskolan, men som inte kommer dit eller bara kommer dit ibland.[11] En av orsakerna till detta uppges vara att den allmänna avgiftsfria förskolan om 15 timmar per vecka inte skapar praktiska förutsättningar för hög närvaro. Det gäller i synnerhet barn i områden med en hög andel vårdnadshavare som är arbetssökande, lever på försörjningsstöd eller är föräldralediga.

[10] Till exempel 2025:76, Sveriges kommuner och regioner (SKR), *Öppna jämförelser – Förskolan 2024, Barns närvaro och vistelsetider*, 2024.
[11] Ibid.

Många kommuner erbjuder redan i dag längre vistelsetid i förskolan, men utredningen ser ändå ett behov av att utöka vistelsetiden. Utredningen föreslår därför en utökad allmän förskola upp till 25 avgiftsfria timmar per vecka för barn över tre år, det vill säga 875 timmar per år. Utredningen anser att en avgiftsfri vistelsetid upp till 25 timmar per vecka bland annat innebär att de ekonomiska och praktiska förutsättningarna för vårdnadshavare att placera barn i förskolan förbättras, i synnerhet i socioekonomiskt utsatta områden.

Utredningen har också övervägt en allmän förskola med samma undervisningstid som den beslutade nya första årskursen i grundskolan, som träder i kraft den 1 juli 2026. Det skulle innebära 1059 undervisningstimmar per år, det vill säga cirka sex timmar per dag.[12] Utredningen bedömer dock att en allmän avgiftsfri förskola på 25 timmar per vecka är en lämplig nivå. Samtidigt ska det även i fortsättningen vara frivilligt att acceptera ett erbjudande om en allmän avgiftsfri förskola. En vårdnadshavare ska dessutom kunna tacka nej till ett erbjudande om plats i förskolan eller endast tacka ja till färre antal timmar.

Utredningen har även övervägt ett alternativ med 30 timmar avgiftsfri tid i förskolan. I utredningens kontakter med huvudmän och branschföreträdare har emellertid kommit fram att en vistelsetid om 25 timmar per vecka ger bättre organisatoriska möjligheter att lösa bemanningsfrågan under hela den tid som barnen vistas i förskolan.

Utredningen har dessutom övervägt om en avgiftsfri allmän förskola endast bör införas för vårdnadshavare med begränsade ekonomiska förutsättningar och efter ansökan. Utredningen bedömer dock att det skulle innebära betydande administrativa kostnader. Det skulle också minska incitamenten för vårdnadshavarna att skriva in sina barn i förskolan i fler än 15 timmar.

Flera rapporter lyfter att barns tid i förskolan varierar och att vissa barn endast deltar i en mindre omfattning. Det gäller i synnerhet barn i socioekonomiskt utsatta områden. Utredningen anser att det är betydelsefullt att fler barn deltar i förskolan, även om förskolan fortfarande ska vara frivillig.

Det är samtidigt viktigt att huvudmännen har möjlighet att resurssätta och bemanna förskolan utifrån barnens faktiska närvaro och

[12] Prop. 2024/25:143, bet. 2024/25:UbU17, rskr. 2024/25:239. Den nya första årskursen innebär att lågstadiet utvidgas ett år i grundskolan, den anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan och att den garanterade undervisningstiden utökas med 534 timmar per skolform.

behov. En tänkbar åtgärd kan vara att upprätta en överenskommelse mellan huvudmannen och vårdnadshavaren om ett barns närvaro och vistelsetid i förskolan.

12.5 Sammanfattning

Utredningen bedömer att det finns både rättsliga och praktiska hinder för att införa en obligatorisk förskola för vissa barn.

Men med utgångspunkt i de kvalitetsstärkande faktorer som utredningen identifierat i kapitel 10 föreslår utredningen insatser för att åstadkomma det som utredningen uppfattar som målsättningen i direktivet: att fler barn inom målgruppen ska ha goda kunskaper i svenska när de börjar i grundskolan.

Utredningen föreslår en försöksverksamhet för att pröva olika metoder för språkstärkande insatser i förskolan. Försöksverksamheten ska dels introducera och pröva metoderna och insatserna, dels utvärdera dem. Ytterligare en målsättning är att pedagogisk personal inom förskolan ska få mer kunskap om och erfarenheten av språkstärkande arbetssätt.

Utredningen föreslår dessutom förstärkta åtgärder för att öka barns närvaro i förskolan. Den uppsökande verksamheten och erbjudandet om förskoleplats ska utvärderas och eventuellt förstärkas. Utredningen föreslår även att det införs en nationell uppföljning av barns närvaro i förskolan. Det bidrar till ökad kunskap om den faktiska närvaron och bättre underlag för det närvarofrämjande arbetet.

Slutligen föreslår utredningen utökad tid i avgiftsfri allmän förskola för alla barn från tre års ålder, oavsett vårdnadshavarnas sysselsättning.

13 Förslag om språkutvecklande stöd i svenska i förskolan

I kapitlet föreslås att barn som har behov av språkutvecklande stöd ska erbjudas språkstärkande insatser på den förskola där barnet har en plats. Om barnet inte har en plats i förskolan och har behov av språkutvecklande stöd ska barnet tilldelas en plats på en förskoleenhet och där ges språkstärkande insatser.

13.1 Uppdraget och utredningens utgångspunkter

Som tidigare framkommit har utredningen i uppdrag att överväga och föreslå hur det kan införas en obligatorisk förskola för vissa barn. En sådan obligatorisk förskola skulle omfatta barn som är folkbokförda i Sverige, men som inte i tillräcklig utsträckning exponeras för det svenska språket i sin hemmiljö och på grund av det har påtagliga brister i språkutvecklingen i svenska.

Vidare ska utredningen enligt direktivet analysera och redovisa hur en obligatorisk förskola kan utformas för att vara förenlig med bland annat Europakonventionen, barnkonventionen, regeringsformen och diskrimineringslagstiftningen samt överväga behovet av undantag från den obligatoriska förskolan.

I enlighet med uppdraget har utredningen i kapitel 11 analyserat de rättsliga förutsättningarna för en obligatorisk förskola för vissa barn. Utredningen konstaterar att det i dag saknas rättsliga förutsättningar för att införa en förskola med närvarokrav endast för vissa barn. Utredningen konstaterar också att det på grund av kvalitetsskillnaderna inom förskolan även saknas praktiska förutsättningar för att införa en obligatorisk förskola för vissa barn med målsättningen att fler barn ska utvecklas i det svenska språket inför skolstarten, se bland annat kapitel 10.

Utifrån denna bakgrund är utredningens utgångspunkt att ta fram ett förslag som dels är förenligt med gällande rätt, dels har de förutsättningar som är nödvändiga för att målsättningen att förskolan ska stärka fler barns språkutveckling i svenska ska uppnås.

13.2 Obligatorisk språkbedömning i svenska det år barnet fyller tre år

13.2.1 Hemkommunens ansvar

Förslag

Hemkommunen ansvarar för att barn som är folkbokförda i kommunen genomgår en språkbedömning i svenska under höstterminen det kalenderår barnen fyller tre år. Syftet med språkbedömningen ska vara att avgöra om barnet i förhållande till sin ålder har behov av språkutvecklande stöd i svenska.

Förskolan ger barn en bra grund inför skolstarten i de obligatoriska skolformerna, oavsett språklig eller socioekonomisk bakgrund. Detta gäller inte minst barnens utveckling i det svenska språket. Goda kunskaper i svenska är också en förutsättning för att tillgodogöra sig undervisning i skolan och därmed även för de långsiktiga möjligheterna till utbildning och aktiv deltagande i samhället.

Utredningen föreslår därför en språkbedömning i svenska som ska vara obligatorisk för kommunerna att anordna. Bedömningen ska göras under höstterminen det år ett barn fyller tre år och omfatta alla barn som är folkbokförda i Sverige. Det finns inget som hindrar att hemkommunen även vid andra tillfällen genomför en språkbedömning i svenska för barn som fyllt tre år och blivit folkbokförda i kommunen under året. Syftet med språkbedömningen ska vara att avgöra om barnet i förhållande till sin ålder har behov av språkutvecklande stöd i svenska.

Som framgår av kapitel 10 visar forskningen att språkutvecklande undervisning är avgörande för ett barns språkliga utveckling. Även barn som redan går i förskolan ska därför omfattas av språkbedömningen för att språkutvecklande insatser ska kunna sättas in om barnet har behov av det.

Det är viktigt att ett beslut om språkutvecklande stöd är objektivt och sakligt grundat. Ett beslut om att ett barn behöver språkstärkande insatser måste därför vara transparent, förutsebart och bygga på samma kriterier för alla barn för att begränsa risken för godtycke och diskriminering.

Ansvaret för att ett barn genomgår en språkbedömning ska åligga barnets hemkommun. Hemkommunen ska även ansvara för att språkbedömningen genomförs i enlighet med det kartläggningsmaterial som Skolverket ska ta fram (se 13.2.2).

Men även vårdnadshavaren har ansvar för att barnet genomgår en språkbedömning. Enligt 6 kap. 2 § föräldrabalken ansvarar en vårdnadshavare för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter samt att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning. Inom ramen för detta ansvar bör en vårdnadshavare se till att barnet genomgår en språkbedömning för att ett eventuellt behov av språkutvecklande stöd ska kunna tillgodoses.

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

Förslag

Vid bedömningen av barns språkkunskaper i svenska ska huvudmannen använda ett nationellt kartläggningsmaterial. Regeringen ska ge Statens skolverk i uppdrag att ta fram det nationella kartläggningsmaterialet.

Regeringen ska även ge Statens skolverk ett bemyndigande att meddela föreskrifter om kartläggningsmaterialet och dess användning.

Ett nationellt fastställt kartläggningsmaterial

Redan i dag görs en språkbedömning av barn inom barnhälsovården (BHV). Bedömningen är dock medicinsk och syftar till att identifiera barn som har stora svårigheter med språk- och talutveckling. Barn-

hälsovårdens uppdrag är inte reglerat i lag, men samtidiga regioner erbjuder sådan vård.

Den språkbedömning som förslaget gäller skiljer sig från de bedömningar som görs av BHV genom att den endast ska ta sikte på barns förmåga att kommunicera på svenska. Den är alltså inte ett led i en medicinsk bedömning, utan syftar till att ringa in barns behov av språkutvecklande stöd i svenska språket.

Den språkbedömning som utredningen nu föreslår ska göras på samma sätt i hela landet. Alla barn ska bedömas lika, ges samma förutsättningar och ha samma rätt till stöd, oavsett var i landet de bor.

Skolverket föreslås ges i uppdrag att ta fram ett nationellt kartläggningsmaterial för språkbedömning av små barn. För att säkerställa att alla kommuner använder samma kartläggningsmaterial ska Skolverket även ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter om kartläggningsmaterialet och dess användning.

Även om hemkommunen ska ansvara för att språkbedömningen genomförs i enlighet med Skolverkets kartläggningsmaterial kan genomförandet överlåtas på en annan aktör.

Utredningen om ett system för obligatorisk screening av små barns kunskaper i svenska språket inom barnhälsovården (S 2026/00233)

Regeringskansliet gav i februari 2026 en utredare i uppdrag att biträda Socialdepartementet i att ta fram ett förslag på hur ett system för obligatorisk screening av små barns kunskaper i svenska språket kan utformas och genomföras antingen inom barnhälsovårdens verksamhet eller vid behov genom samverkan med annan lämplig aktör (S2026/00223). Uppdraget ska redovisas senast den 24 augusti 2026. Det system som den utredningen ska lämna förslag om kan komma att utgöra ett alternativ eller komplement till förslagen i det här betänkande om att identifiera barn som behöver språkutvecklande stöd i svenska.

13.2.3 Hemkommunen ska informera om språkbedömningen

Förslag

Inom ramen för hemkommunens uppsökande verksamhet ska kommunen informera vårdnadshavare om den obligatoriska språkbedömningen.

Barnets hemkommun ska ansvara för att vårdnadshavare informeras om den obligatoriska språkbedömningen. För barn som går i förskolan är det rimligt att anta att informationen kan ges genom respektive förskola eller på annat sätt, eftersom barnet redan finns i kommunens system. Utredningen lämnar därför inga förslag vad gäller information till vårdnadshavarna till dessa barn.

För barn som inte har en plats vid en förskoleenhet har kommunen redan i dag ett ansvar för att genom uppsökande verksamhet ta kontakt med vårdnadshavare till barn som ska erbjudas allmän förskola.[1] Kommunen ska informera vårdnadshavarna om förskolans syfte och barnets rätt till förskola.

Utredningen föreslår att hemkommunens uppsökande verksamhet även ska omfatta information om språkbedömningen. Redan i dag ska den första kontakten tas inför hösten det år barnet fyller tre år, det vill säga vid samma tidpunkt som språkbedömningen ska genomföras.

[1] 8 kap. 12 a § skollagen.

13.3 Undantag från kravet på obligatorisk språkbedömning

Förslag

Hemkommunen ansvarar inte för att ett barn genomgår en språkbedömning i svenska om vårdnadshavaren begär det och

1. barnet har ett nationellt minoritetsspråk som modersmål, eller
2. om det med hänsyn till barnets levnadsförhållanden eller situation i övrigt är uppenbart obehövligt.

Utredningen föreslår att hemkommunen ska ansvara för att barn genomgår en språkbedömning i svenska vid tre års ålder. I avsnitt 13.5.1 föreslår utredningen att hemkommunen även ansvarar för att barn i vissa fall genomgår språkbedömning under höstterminen det år barnet fyller fyra år. För båda dessa tillfällen föreslår utredningen nedan t undantag från hemkommunens ansvar för att barn genomgår en språkbedömning.

Undantag för barn som tillhör de nationella minoriteterna

I skollagen finns bestämmelser om de nationella minoritetsspråken. Det finns även skrivningar i läroplanen om att förskolan ska främja språkutvecklingen hos barn som tillhör de nationella minoriteterna.

Kommuner som ingår i ett förvaltningsområde enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk ska erbjuda barn, vars vårdnadshavare begär det, plats i förskola där hela eller en väsentlig del av utbildningen bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska.[2]

I språklagen jämställs de nationella minoritetsspråken med svenska vad gäller det allmännas ansvar för att ge möjligheter att lära sig, utveckla och använda språken. Mot bakgrund av den särställning som minoritetsspråken har i Sverige föreslår utredningen att om vårdnadshavarna begär det ska barn som tillhör de nationella minoriteterna

[2] 8 kap. 12 b § skollagen.

undantas från språkbedömningen och därmed har hemkommunen inte ansvar för att dessa barn genomgår en språkbedömning.

Undantag om det med hänsyn till barnets levnadsförhållanden eller situation i övrigt är uppenbart obehövligt

Utredningen förslår även ett mer generellt undantag från hemkommunens ansvar för att barn genomgår en språkbedömning. Det kan finnas flera skäl till ett sådant undantag men undantaget ska bygga på särskilda situationer då en språkbedömning av ett barns språkkunskaper kan anses uppenbart obehövligt. Att ett barn undantas från språkbedömningen ska grunda sig på undantagsfall och att vårdnadshavaren begär att barnet inte ska genomgå en språkbedömning.

Ett sådant skäl till att undantas från språkbedömning är om barnet endast vistas i Sverige under en kortare tid. Forskning har visat att inskrivningsgraden i svensk förskola är hög inom samtliga grupper av barn, men att barn till vårdnadshavare födda utomlands i lägre grad är inskrivna i förskolan än barn till vårdnadshavare födda i Sverige. Skillnaden beror nästan enbart på att inskrivningsgraden är lägre bland barn till arbetskraftsinvandrare och andra icke-flyktinggrupper.[3] Anledningen till den lägre inskrivningsgraden är enligt forskningen att de aktuella vårdnadshavarna bor tillfälligt i Sverige för att arbeta eller studera, och att de inte planerar att stanna varaktigt i Sverige. Många av de barnen lämnar också Sverige före ordinarie skolstart i allmän skola. Barnet ska i en sådan situation kallas till språkbedömning, men undantas om vårdnadshavare begär det.

Utredningen bedömer att det även i andra situationer kan finnas skäl för att ett barn inte ska behöva genomgå en språkbedömning. Sådana situationer kan vara om ett barn av personliga skäl inte bör genomgå en språkbedömning, till exempel på grund av en längre tids vistelse på sjukhus.

[3] Se bilaga 3 och kapitel 3.

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

Förslag

Barn som efter språkbedömningen bedöms vara i behov av språkutvecklande stöd i svenska ska ges språkstärkande insatser i förskolan i den omfattning som deras behov kräver från höstterminen det kalenderår barnet fyller fyra år.

Bedömning

Utformningen av det språkutvecklande stödet kan utgå från de arbetssätt och metoder som prövats och utvärderats i den försöksverksamhet som utredningen föreslår i kapitel 12. Metoderna och arbetssätten kan också anpassas utifrån förskolans och barngruppernas storlek och de aktuella barnens behov. Beroende på barnens förutsättningar och behov kan även andra metoder och arbetssätt övervägas.

Förskolans syfte och uppdrag ska inte ändras

Förskolans uppdrag är att ge en trygg och pedagogisk utbildning där omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Förskolan ska främja alla barns utveckling och ge likvärdiga förutsättningar inför den obligatoriska skolstarten. Utredningens anser inte att det finns behov av att formulera om förskolans uppdrag.

Det språkutvecklande stödet ska ingå som en del i den allmänna förskolan och omfatta språkstärkande insatser i svenska. Det språkutvecklande stödet innebär inte ett annat uppdrag eller syfte, utan ska bidra till att ge barn likvärdiga förutsättningar när det gäller kunskaper i det svenska språket. Utredningen bedömer därför att det inte finns behov av att formulera om syftet med förskolans uppdrag på grund av att vissa barn även ska ges språkstärkande insatser.

Förskolan ska inkludera språkutvecklande stöd i den omfattning som barnens behov kräver

Förskolan ska enligt läroplanen stärka och utveckla barns kunskaper i det svenska språket. Utredningen föreslår i kapitel 9 att det av skollagen även ska framgå att förskolan ska lägga särskild vikt vid att alla barn ges förutsättningar att lära sig, utveckla och använda det svenska språket.

I likhet med elever i grundskolan finns det barn i förskolan som under en kortare eller längre tidsperiod behöver mer stöd för att utveckla språket i samma takt som sina jämnåriga. Förslaget innebär att barn i förskolan har rätt att få språkutvecklande stöd om den obligatoriska språkbedömningen visar att barnet behöver det. Barn som har rätt till språkutvecklande stöd ska erbjudas språkstärkande insatser i förskolan. Insatserna ska ges av legitimerade förskollärare eller personal med motsvarande kompetens.

De språkstärkande insatserna ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Insatserna ska ges inom den allmänna förskolan och i den omfattning som barnets behov kräver. Vissa barn kommer att behöva språkstärkande insatser under en kortare tid, medan andra barn kommer att behöva ha mer omfattande insatser under en längre tid. Målsättningen är densamma som syftet med utbildningen i förskolan: att förbereda barnen för fortsatt utbildning i de obligatoriska skolformerna.[4]

Utredningen föreslår i kapitel 12 att den allmänna förskolan ska utökas till 25 timmar per vecka. Utredningen ser detta som särskilt angeläget för de barn som kommer att omfattas av det språkutvecklande stödet i förskolan. I det fall förslaget om en generell utökad allmän förskola för alla barn inte genomförs bör kommuner överväga att erbjuda de barn som omfattas av det språkutvecklande stödet 25 timmar avgiftsfri tid per vecka, för att de språkstärkande insatserna ska kunna ges i den omfattning som barnens behov kräver.

Barn som har plats vid en förskoleenhet och som behöver språkutvecklande stöd, ska erbjudas språkstärkande insatser vid den förskola där barnet har sin plats. Språkutvecklande stöd ska därmed erbjudas både i kommunala och fristående förskolor.

[4] I enlighet med 8 kap. 2 § skollagen.

De språkstärkande insatserna kan bland annat baseras på erfarenheter från den försöksverksamhet som utredningen föreslår

All utbildning inom skolväsendet ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.[5] Utredningen förslår därför i kapitel 12 att en försöksverksamhet för språkstärkande metoder och arbetssätt i svenska ska genomföras under två år och därefter analyseras, utvärderas och redovisas. De metoder och arbetssätt som visar sig vara framgångsrika föreslås kunna ligga till grund för utformningen av de språkstärkande insatser som ska används i förskolan.

Det kan finnas skäl att anpassa metoder och arbetssätt utifrån förskolornas och barngruppernas särskilda sammansättning och storlek. Det kan även finnas skäl för att överväga ytterligare metoder och arbetssätt utifrån barnens förutsättningar och behov. Samtidigt understryker utredningen att förskolans språkutvecklande stöd alltid ska inkludera särskilda språkstärkande insatser och inte endast vara det språkutvecklande arbete som vanligtvis bedrivs i förskolan.

Skillnaden mellan språkstärkande insatser och särskilt stöd

De språkstärkande insatserna skiljer sig från det särskilda stöd som enligt 8 kap. 9 § skollagen ska ges till barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling och som ska ges om deras speciella behov kräver det. Behovet av särskilt stöd identifieras på en rad olika sätt och kan aktualiseras när som helst under barnets tid i förskolan.

Det behovet av språkutvecklande stöd som nu föreslås ska endast bedömas vid den föreslagna språkbedömningen. De språkutvecklande insatserna ska därefter, på motsvarande sätt som vid särskilt stöd, utgå från barnets behov men vara fokuserat på insatser som bygger på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet inom just språkutveckling.

Om ett barn vid en fristående förskola har ett omfattande behov av särskilt stöd ska hemkommunen lämna tilläggsbelopp till förskoleenheten (8 kap. 23 § skollagen). Endast språkstärkande insatser ska som regel inte anses utgöra sådana extraordinära stödåtgärder att tilläggsbelopp aktualiseras.

[5] 1 kap. 5 § skollagen.

13.5 Obligatorisk tilldelning av plats vid en förskoleenhet för språkutvecklande stöd

Förslag

Ett barn som vid språkbedömningen bedöms ha behov av språkutvecklande stöd i svenska ska av hemkommunen tilldelas en plats vid en förskoleenhet höstterminen det kalenderår barnet fyller fyra år även om barnets vårdnadshavare inte har anmält något önskemål om förskola.

Vårdnadshavarna ska informeras om den tilldelade platsen så snart som möjligt efter språkbedömningen.

Kommunen ska hålla platsen reserverad för barnet till och med en månad efter det datum då barnet ska tas emot. Kommunens skyldighet att hålla platsen reserverad upphör om barnet inte börjar i verksamheten inom den tiden eller om det framgår på något annat sätt att det inte finns önskemål om den tilldelade platsen.

Hemkommunen ska tilldela barnet en plats vid en förskoleenhet för att barn ska få tillgång till språkutvecklande stöd

Hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunens som ska erbjudas förskola om föräldrarna önskar det.[6] Barn som är under tre år ska erbjudas förskola utifrån föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola.[7] Allmän förskola gäller för barn från och med höstterminen det år barnet fyller tre år.[8]

Som nämnts ovan behöver barn som redan är inskrivna i förskolan inte erbjudas någon ny förskoleplats om de bedöms behöva språkutvecklande stöd. Dessa barn ska erbjudas språkstärkande insatser vid den förskola där barnen har sin plats.

I dag finns det uppskattningsvis 3 500–4 000 barn per årskull som inte är inskrivna i förskolan, och obligatorisk språkbedömning kommer att visa att en del av dem behöver språkutvecklande insatser i svenska. Utredningen föreslår att hemkommunen ska tilldela dessa

[6] 8 kap. 12 § första stycket, punkt 1 skollagen.
[7] 8 kap. 5 och 7 §§ skollagen.
[8] 8 kap. 4 § skollagen.

barn en plats vid en förskoleenhet även om vårdnadshavarna inte har ansökt om en plats i förskolan för sitt barn.

Utredningens förslag innebär att hemkommunens erbjudande om plats i förskola för språkutveckling i svenska enligt nuvarande reglering i 8 kap. 14 a § skollagen (2010:800) ska ersättas med att hemkommunen ska tilldela barn en plats vid en förskoleenhet om ett barn vid den obligatoriska språkbedömningen bedöms ha behov av språkstärkande insatser i svenska.

Skillnaden mot dagens regelverk är att tilldelningen av en plats i förskolan ska ske på basis av en individuell prövning av barnets språkkunskaper i svenska och att barnet därefter ska få ett anpassat stöd för sin språkutveckling. Tilldelningen av en plats i förskolan syftar därmed till att barnet inte endast får en plats i förskolan utan även att barnet får sin rätt till språkutvecklande stöd tillgodosett.

Samtliga barn som bedöms behöva språkutvecklande stöd ska av hemkommunen tilldelas en plats vid en förskoleenhet från höstterminen det kalenderår då barnet fyller fyra år. Syftet med att tilldela barnet en plats är att det ska kunna ta del av språkstärkande insatser och därmed vara bättre förberedd för undervisning i de obligatoriska skolformerna.

Hemkommunen ska så snart som möjligt efter språkbedömningen informera vårdnadshavarna om att barnet har rätt till språkstärkande stöd och att kommunen därför har tilldelat barnet en plats vid en förskoleenhet.

Barn som bedöms behöva språkstärkande insatser ska alltså tilldelas en plats vid en förskoleenhet, även om vårdnadshavarna inte har anmält önskemål om att barnet ska tas emot i förskolan. Vårdnadshavarna ska dock ha möjlighet att ansöka om att barnet i stället ska få plats vid en annan förskoleenhet än den som barnet tilldelats av kommunen. Förskoleenheten kan ha en enskild eller kommunal huvudman.

Vårdnadshavare ska kunna tacka nej till platsen i förskola

En vårdnadshavare kan tacka nej till en plats vid en förskoleenhet där barnet kan få ta del av språkstärkande insatser. Det innebär att barnet ges möjlighet att frivilligt ta del av förskola och det språkutvecklande stödet, men att det allmänna har ett obligatoriskt ansvar för att tilldela barnet en plats.

Deltagandet i förskola är frivilligt och innebär att kommunen saknar tvångsmedel om vårdnadshavarna väljer att tacka nej till platsen. Men om ett barn tilldelas en plats i förskolan för språkutvecklande stöd, efter att språkbedömningen visat på brister i det svenska språket, kan det enligt 6 kap. 2 § föräldrabalken anses ligga inom vårdnadshavarens ansvar att se till att barnet tar del av de särskilda insatserna för att stärka den språkliga utvecklingen inför skolstarten.

Enligt nuvarande 8 kap. 14 c § ska kommunen hålla en erbjuden plats reserverad för barnet till och med en månad efter det datum då barnet tidigast kan tas emot i förskolan. Kommunens skyldighet att hålla platsen reserverad upphör om barnet inte börjar i verksamheten inom den tiden eller om det framgår på något annat sätt att det inte finns önskemål om den erbjudna platsen. Utredningen föreslår att ett barn som har behov av språkutvecklande stöd ska tilldelas en plats i förskolan från och med höstterminen det år barnet fyller fyra år. Utredningens förslag innebär att kommunen ska hålla platsen reserverad till och med en månad efter det datum då barnet ska tas emot.

Förslaget innebär mindre risk för överträdelse av bestämmelser om likabehandling och diskrimineringsförbud

En skyldighet för kommunerna att tilldela en förskoleplats till endast en viss del av en årskull innebär att det allmänna behandlar enskilda olika. Förslaget innebär att de barn som bedöms behöva språkutvecklande stöd tilldelas en särskilt reserverad plats i förskolan. Andra barn, det vill säga de som inte har behov av språkutvecklande stöd, tilldelas inte en plats vid en förskoleenhet utan deras vårdnadshavare måste själva ansöka om platsen. Eftersom barnen i den aktuella åldern omfattas av allmän förskola är dock alla barn garanterade en plats i förskolan.

Att vissa barn utan föregående ansökan från vårdnadshavarna erbjuds en plats i förskolan skulle kunna ifrågasättas ur ett likabehand-

lingsperspektiv. De barn som inte tilldelas en plats på grund av behov av språkutvecklande stöd kan uppfattas som missgynnade. Å andra sidan är de som omfattas av förslaget barn som behöver språkstärkande insatser i svenska, och många av dem kan antas ha en annan etnisk tillhörighet än svensk. Det gör att regleringen även kan aktualisera frågan om diskrimineringslagens förbud mot diskriminering på grund av etnisk tillhörighet.

För att det ska vara fråga om direkt diskriminering krävs dock att personer som befinner sig i en jämförbar situation behandlas olika, och att det missgynnar någon av dem. Skyldigheten för kommunen att tilldela vissa barn en förskoleplats syftar emellertid till att tillgodose ett särskilt behov av språkutveckling i svenska. Så länge alla barn som bedöms ha ett sådant behov behandlas lika kan åtgärden inte anses innebära ett missgynnande. Barn som bedöms behöva förskola för att förbättra sin språkutveckling i svenska kan inte anses vara i en jämförbar situation med barn som inte har samma behov.

För att säkerställa att regleringen inte får missgynnande effekter föreslår utredningen att alla barn som, oavsett bakgrund, vid språkbedömning bedöms ha behov av förskola för att förbättra sin språkutveckling i svenska ska omfattas av bestämmelsen om att hemkommunen ska tilldela en plats vid en förskoleenhet.

Hemkommunens tilldelning av plats på grund av ett barns behov av språkutvecklande stöd kan inte ersättas av plats i pedagogisk omsorg

Det är viktigt att alla barn som behöver språkutvecklande stöd ges möjlighet att ta del av den utbildning som ges inom förskolan. Pedagogisk omsorg omfattas inte av undervisningsbegreppet eller kraven i förskolans läroplan. Det ställs inte heller samma krav på utbildning för arbete inom pedagogisk omsorg som i förskolan. Om ett barn har rätt till språkutvecklande stöd ska kommunen därför inte kunna tilldela barnet en plats i pedagogisk omsorg i stället för en plats i förskolan. Det innebär att om det finns barn som redan deltar i pedagogisk omsorg ska kommunen tilldela dem plats vid en förskola om de vid den obligatoriska språkbedömningen visar sig behöva språkutvecklande stöd.

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

Förslag

Hemkommunen ansvarar även för att barn genomgår en språkbedömning under höstterminen det kalenderår barnet fyller fyra år om.

1. barnet inte har genomgått en språkbedömning vid tre års ålder, eller
2. barnet inte har en plats vid en förskoleenhet, och språkbedömningen som gjordes när barnet var tre år visade att barnet hade behov av språkutvecklande stöd.

Om det vid språkbedömningen under höstterminen det kalenderår barnet fyller fyra år visar sig att barnet behöver språkutvecklande stöd ska hemkommunen tilldela barnet en plats vid en förskoleenhet inför höstterminen det kalenderår barnet fyller fem år.

Utredningen föreslår att hemkommunen ska säkerställa att barn som inte tidigare har genomgått en språkbedömning eller som inte har en plats vid en förskoleenhet trots att ett behov av språkutvecklande stöd identifierades vid tre års ålder, genomgår en ny språkbedömning vid fyra års ålder. Syftet är att ingen grupp av barn förbises när det gäller att tidigt identifiera behov av språkutvecklande stöd i förskolan.

Bestämmelsen tar sikte på två grupper: dels barn som av olika skäl inte genomgått den tidigare språkbedömningen vid tre års ålder, dels barn som redan då identifierades ha behov av språkutvecklande stöd men trots detta inte deltar i förskolan. För dessa barn finns det annars en risk för att deras behov av språkutvecklande stöd inte uppmärksammas. Genom ett förstärkt ansvar för hemkommunen säkerställs att barnens behov av språkutvecklande stöd följs upp. Om det vid bedömningen vid fyra års ålder framkommer att barnet har behov av språkutvecklande stöd, ska hemkommunen därför vara skyldig att tilldela barnet en plats i förskola inför höstterminen det år barnet fyller fem år.

Mot bakgrund av detta behöver Skolverket också ta fram ett åldersadekvat kartläggningsmaterial för fyraåringar.

Med beaktande av att barnets språkutveckling i svenska är avgörande för dess förutsättningar i grundskolan är det utredningens bedömning att det allmänna bör ha en skyldighet att sträva efter att samtliga barn som behöver språkutvecklande stöd ges möjlighet till sådant stöd. Därför anser utredningen att hemkommunen ska tilldela barn en plats vid förskolan även inför det sista året i förskolan.

Sammantaget innebär förslaget en mer systematisk ordning för att identifiera och följa upp barns behov av språkutvecklande stöd i förskolan.

13.6 Eventuella sanktioner vid omotiverad frånvaro

Bedömning

Förskolan omfattas inte av skollagens bestämmelser om skolplikt. Bestämmelserna om ansvar för att skolplikten fullgörs är därför inte tillämpliga och en vårdnadshavare kan inte föreläggas i syfte att säkerställa att barnet deltar i förskola för att få sin rätt till språkutvecklande stöd tillgodosedd.

Barnen förväntas delta i undervisningen, men omfattas inte av ett formellt krav på närvaro.

Förskolan är inte en obligatorisk skolform. Bestämmelserna om skolplikt i 7 kap. skollagen omfattar därför inte förskolan och inte heller bestämmelserna om ansvar för att skolplikten fullgörs.[9] Det är därmed inte möjligt för en huvudman att förelägga ett frånvarande barns vårdnadshavare, i syfte att se till att barnet kommer till förskolan för att få sin rätt till språkutvecklande stöd uppfylld.

Utredningen vill samtidigt understryka att förväntan är att när en vårdnadshavare accepterar en tilldelad plats i förskolan så ska barnet få sin rätt till språkutvecklande stöd tillgodosett, och att barnet ska närvara om barnet inte har giltigt skäl att utebli, till exempel på grund av sjukdom.

[9] 7 kap. 20–23 §§ skollagen.

13.7 Sammanfattning

Utredningen föreslår att hemkommunen ansvarar för att alla folkbokförda barn genomgår en språkbedömning från tre års ålder. Om språkbedömningen visar att barnet är i behov av språkutvecklande stöd ska barnet ha rätt till språkstärkande insatser i förskolan. Syftet med de språkstärkande insatserna är att säkerställa att alla barn ges likvärdiga förutsättningar att utvecklas i det svenska språket inför skolstarten.

Barn som har behov av språkutvecklande stöd ska erbjudas språkstärkande insatser på den förskola där barnet har en plats. Barn som inte går i förskolan men som bedöms ha behov av språkutvecklande stöd ska tilldelas en plats vid en förskoleenhet, även om barnets vårdnadshavare inte har ansökt om en plats.

Förskolan är inte en obligatorisk skolform. De barn som erbjuds språkutvecklande stöd förväntas emellertid delta i utbildningen, även om förskoleplatsen inte innebär någon formell närvaroplikt. Eftersom förskolan inte är en obligatorisk skolform är det inte heller möjligt med sanktioner eller andra konsekvenser vid utebliven närvaro.

14 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Kapitlet innehåller utredningens förslag angående ikraftträdande för de ändringar som föreslås i skollagen (2010:800) samt överväganden när det gäller behovet av övergångsbestämmelser.

14.1 Ikraftträdande

Förslag

Ändringarna i skollagen (2010:800), skolförordningen (2011:185) och den nya förordningen om försöksverksamhet med språkstärkande insatser ska träda i kraft den 1 januari 2029.

De nya bestämmelserna om personalens språkkunskaper och ska tillämpas från den 1 juli 2029.

De nya bestämmelserna i skollagen (2010:800) och skolförordningen (2011:185) om barngruppers storlek, personaltäthet och utökad tid i allmän förskola ska tillämpas från den 1 juli 2030. Den nya bestämmelsen om vilken personal som ska räknas in i personaltätheten ska dock börja tillämpas från den 1 januari 2033.

De nya bestämmelserna om obligatorisk språkbedömning för barn ska börja tillämpas den 1 juli 2033. Rätten till språkutvecklande stöd och tilldelning av plats vid en förskoleenhet även om barnets vårdnadshavare inte har anmält något önskemål om förskola börjar tillämpas på utbildning från den 1 juli 2034.

Bedömning

Statsbidrag för försöksverksamhet för språkstärkande insatser bör lämnas första gången för det bidragsår som inleds den 1 juli 2029.

Utredningen ska redovisa sitt betänkande senast den 11 juni 2026. Med hänsyn till tid för sedvanlig remissbehandling och beredning bör en proposition kunna överlämnas till riksdagen hösten 2027 eller våren 2028. Riksdagsbehandling kan då ske tidigast våren 2028. Förslagen bör därefter tidigast träda i kraft den 1 januari 2029.

14.2 Bestämmelser som ska börja tillämpas vid ett senare tillfälle än i ikraftträdandet

Personalens språkkunskaper

Bestämmelserna om personalens språkkunskaper ska börja tillämpas från den 1 juli 2029. Huvudmannen ska arbeta för att personal med pedagogiskt arbete i förskolan uppnår en nivå av kunskaper i svenska som är tillräcklig för att kunna stimulera barnens språkutveckling i svenska.

För att huvudmannen ska kunna göra detta krävs att Skolverket meddelar föreskrifter om vilken språknivå som ska anses tillräcklig. Det krävs också att Skolverket har tagit fram ett kartläggningsmaterial som kan användas vid bedömning av personalens språkkunskaper. Bestämmelserna ska därför tillämpas från den 1 juli 2029, så att Skolverket kan meddela föreskrifter och ta fram kartläggningsmaterial innan bestämmelserna börjar tillämpas.

Barngruppsstorlek, personaltäthet och utökad tid i allmän förskola

Regleringen i skollagen och skolförordningen om barngruppers storlek, personaltäthet och utökad tid i allmän förskola ska tillämpas från den 1 juli 2030.

Förslaget innebär att kommunerna behöver anpassa både barngruppernas storlek och personaltätheten. Detta kan kräva vissa organisatoriska förändringar, till exempel omfördelning och rekrytering

av personal. Det kan även innebära att nya lokaler behöver tas i bruk eller befintliga lokaler anpassas. För att huvudmännen ska kunna göra dessa förändringar behövs tid för planering, rekrytering och övriga anpassningar. Att regleringen ska tillämpas från den 1 juli 2030 ger huvudmännen tid för detta och andra nödvändiga förberedelser.

Bestämmelserna om vilken personal som kan räknas in i personaltätheten ska dock tillämpas först från den 1 januari 2033. Anledningen är att det i dag råder brist på personal med relevant utbildning för att arbeta med barn, särskilt när det gäller förskollärare. Enligt Skolverkets prognos kommer också bristen på förskollärare bestå, bland annat till följd av pensionsavgångar. Som utredningen tidigare konstaterat är det betydelsefullt att personal i förskolan har relevant utbildning för att undervisningen ska hålla den kvalitet som barnen har rätt till. Utredningen har därför i kapitel 6 föreslagit att en kompetensförsörjningsstrategi för förskolan ska tas fram. Strategin ska inte bara innehålla förslag på utbildningsinsatser, utan även åtgärder för att säkerställa att personal med rätt utbildning finns tillgänglig i hela landet, både i ett kortare och ett längre tidsperspektiv. Sammantaget bedömer utredningen därför att bestämmelsen om vilken personal som kan räknas in i personaltätheten, bör börja tillämpas vid en senare tidpunkt.

Obligatorisk språkbedömning, rätt till språkutvecklande stöd och tilldelning av plats vid förskoleenhet även om vårdnadshavarna inte har lämnat önskemål om förskola

De nya bestämmelserna om en obligatorisk språkbedömning höstterminen det år barn fyller tre år ska tillämpas från den 1 juli 2033. För att organisera språkbedömningar för alla treåringar kan det behövas såväl kompetensutvecklingsinsatser för personal som uppbyggnaden av en organisering av språkbedömningarna, särskilt för de barn som inte har plats i förskolan när språkbedömningarna ska genomföras. Hemkommunen ansvarar för genomförandet av språkbedömningarna men utförandet kan även läggas på någon utanför kommunens egen organisation. Införandet kräver därför förberedelsetid för både kommuner och enskilda huvudmän.

Vid införandet av språkbedömningarna behöver det finnas en evidensbaserad modell som ska användas för samtliga barn som ska genomgå en språkbedömning. Regeringen, eller den myndighet som

regeringen bestämmer, behöver därefter också tid för att meddela föreskrifter om detta.

Därutöver behöver den försöksverksamhet som utredningen föreslår genomföras innan bestämmelserna om rätt till språkutvecklande stöd genom evidensbaserade språkstärkande insatser börjar tillämpas. Detta eftersom syftet med försöksverksamheten är att ta fram metoder för språkstärkande insatser som ska kunna användas för de barn som har behov av sådana.

Hemkommunens tilldelning av plats vid en förskoleenhet även när vårdnadshavarna inte har önskat förskola för sitt barn syftar till att tillgodose barnets behov av språkutvecklande stöd. Detta bygger i sin tur på att det finns språkstärkande insatser som baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet. Mot bakgrund av att försöksverksamheten syftar till att pröva sådana insatser bör bestämmelserna om tilldelning av plats för att säkerställa barns rätt till språkutvecklande stöd inte tillämpas förrän försöksverksamheten har genomförts och insatserna inom denna har utvärderats. Försöksverksamheten gäller i två läsår från höstterminen 2029. För att Skolverket ska hinna utvärdera insatserna och implementera de språkstärkande insatser som varit framgångsrika bör bestämmelserna inte tillämpas förrän den 1 juli 2034. Detta gäller både bestämmelserna om rätten till språkstärkande stöd och bestämmelserna om tilldelning av plats vid en förskola för att tillgodose den rätten.

14.3 Övergångsbestämmelser

Bedömning

Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser med anledning av de föreslagna förändringarna.

Förändringarna bedöms inte motivera några övergångsbestämmelser. Det finns inte risk för någon överlappning mellan de nya bestämmelserna och nu gällande författningar. Dessutom ska den tidsperiod som utredningen beräknat mellan ikraftträdande och tillämpningsdatum ge berörda parter tillräckligt utrymme att förbereda sig inför de nya reglerna.

15 Konsekvensutredning

I kapitlet redogörs för konsekvenser av utredningens förslag.

Utredningens direktiv omfattar två uppdrag dels uppdraget om en likvärdig förskola av god kvalitet, dels uppdraget om en obligatorisk förskola för vissa barn. Även konsekvensutredningen är strukturerad utifrån dessa två uppdrag och redovisas i två delar.

Av utredningens direktiv (dir. 2024:113) framgår att utredningens förslag även ska analyseras utifrån vissa ytterligare perspektiv. Denna analys görs dels i anslutning till behandlingen av respektive sakfråga, dels i detta kapitel del 3, avsnitt 15.11.

15.1 Krav på en konsekvensutredning

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska utredningen redovisa vilka konsekvenser förslagen kan få. Förordningen om konsekvensutredningar (2024:183) preciserar kraven på en mer systematisk och fördjupad konsekvensutredning när nya eller ändrade regler föreslås. Det innebär att konsekvensutredningen ska innehålla en redogörelse för:

- det aktuella problemet och vilken förändring som eftersträvas,
- vilka konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas,
- de olika alternativ som finns för att uppnå förändringen samt respektive alternativs för- och nackdelar, och
- vilket eller vilka alternativ som bedöms mest lämpliga samt skälen för detta.

Utöver detta ska konsekvensutredningen innehålla:

- en beskrivning och, i den mån det är möjligt, en beräkning av förslagets kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda,
- en beskrivning och, om möjligt, en beräkning av andra relevanta konsekvenser,
- en redogörelse för vilka åtgärder som vidtagits för att säkerställa att förslaget inte medför långsiktiga kostnader eller begränsningar än nödvändigt,
- om bedömning av om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdandet, och
- en beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslagen kan följas upp och utvärderas.

Vidare ska det framgå om förslaget inskränker den kommunala självstyrelsen eller innebär förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter, samt om förslagen överensstämmer med, eller går utöver, de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Utredningens direktiv (dir. 2024:113) innehåller därutöver särskilda krav på att belysa förslagens förenlighet med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Utredningen ska anlägga ett barnrättsperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv i de analyser som görs. Förslagens konsekvenser ska redovisas utifrån såväl FN:s konvention om barnets rättigheter och som FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Utredningen ska även analysera konsekvenserna av den behandling av personuppgifter som följer av förslagen ur ett dataskyddsperspektiv.

Uppdraget en likvärdig förskola av god kvalitet

15.2 Förutsättningar för en likvärdig förskola av god kvalitet

15.2.1 Problembeskrivning

Alla barn ska ha tillgång till utbildning av hög kvalitet oavsett bostadsort eller vilken förskola de går i. Detta är en förutsättning för att förskolan ska kunna bidra till positiva effekter, exempelvis för barns språkutveckling. I dag skiljer sig emellertid förskolans kvalitet och förutsättningar åt mellan olika huvudmän och geografiska områden, något som bland annat framkommit i olika granskningar och rapporter. Riksdagen har också tillkännagett för regeringen att det behövs en bred utredning om förskolans faktiska förutsättningar för att erbjuda alla barn i Sverige en likvärdig utbildning oavsett var de bor. I tillkännagivandet sägs att det är hög tid att regeringen tillsätter en sådan utredning (bet. 2020/21:UbU17 reservation 1 punkt 1, rskr. 2020/21:196).

Den svenska förskolan står inför betydande utmaningar när det gäller likvärdighet och kvalitet. Det finns i dag ett relativt stort tolkningsutrymme kring vad som utgör kvalitet i förskolan, vilket bidrar till variationer mellan olika förskolor. Variationen beror bland annat på att det inte framgår av skollagen (2010:800) eller i läroplanen vad som i praktiken kännetecknar en likvärdig utbildning av god kvalitet.

Forskningen om förskolan bedrivs också ofta genom mindre och tidsbegränsade studier inom olika forskningsmiljöer, vilket försvårar möjligheterna att skapa en sammanhållen och långsiktig kunskapsbas.

Personalens utbildning och kompetens är en avgörande faktor för en förskola av god kvalitet. Utredningen konstaterar att det enligt Skolverkets prognos för perioden 2024–2038 kommer att krävas ytterligare cirka 10 000 utbildade förskollärare för att bibehålla nuvarande andel behöriga förskollärare. Samtidigt saknas en enhetlig utbildning av barnskötare, vilket innebär att yrkestiteln används för medarbetare med mycket olika utbildningsbakgrund. En betydande andel av personalen i förskolan saknar dessutom helt relevant utbildning för att arbeta med barn. Den utbildade personalen är dessutom ojämnt fördelad över landet vilket särskilt i vissa regioner försvårar rekrytering.

15.2.2 Eftersträvad förändring

Utredningens förslag syftar till att ge Sveriges förskolor bättre förutsättningar att erbjuda en mer likvärdig utbildning av god kvalitet. Genom samordnad och långsiktig forskning ska kunskapsbasen stärkas, vilket gör det möjligt att skapa en tydligare och mer enhetlig förståelse för vad som kännetecknar kvalitet och likvärdighet i förskolan. Ytterligare ett syfte med förslagen är att säkerställa kompetensförsörjningen inom förskolan, på kort och lång sikt och i hela landet – särskilt av förskollärare.

15.2.3 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om inga åtgärder vidtas bedömer utredningen att tillgången till förskola av god kvalitet även fortsättningsvis kommer att vara ojämnt fördelad och beroende av bostadsort och huvudman. Barn med stora behov riskerar då att inte få det kompensatoriska stöd som de behöver och har rätt till. Det kan i sin tur leda till sämre förutsättningar för utveckling, lärande och välbefinnande, särskilt för barn i socioekonomiskt utsatta grupper. På sikt kan detta bidra till ökade skillnader, både i skolresultat och livschanser.

För förskolan som utbildningsform innebär ett oförändrat läge att den fragmenterade kunskapsbasen består, vilket försvårar en evidensbaserad utveckling. En fortsatt minskning av antalet förskollärare och annan utbildad personal, särskilt i vissa delar av landet, riskerar dessutom att förstärka skillnaderna i kvalitet mellan olika förskolor och huvudmän. En uttalad kompetensbrist kan också minska förskolans attraktivitet som arbetsplats.

Sammantaget bedömer utredningen att uteblivna åtgärder på sikt leder till ökade samhällskostnader genom ett försvagat kompensatoriskt uppdrag till förskolan, sämre utbildningsresultat, och ökade sociala klyftor.

15.2.4 Alternativa lösningar

Om inga åtgärder vidtas skulle det enligt utredningens bedömning innebära att inga nya direkta kostnader uppstår och att berörda aktörer inte behöver anpassa sig till nya regler eller rutiner. Samtidigt skulle den nuvarande problembilden kvarstå och riskera att förvärras.

Ett alternativ som utredningen övervägt är att enbart föreslå åtgärder för ökad kunskap och vägledning om likvärdighet och kvalitet, utan att samtidigt hantera kompetensförsörjningen. Det alternativet skulle innebära lägre kostnader och i vissa delar att åtgärderna kan genomföras snabbare. Men om underskottet på utbildad personal kvarstår skulle bristen på tillräcklig kompetens begränsa möjligheterna att omsätta ny kunskap i praktiken. Det skulle sannolikt leda till långsamma och ojämna förbättringar samt till att grundläggande problem finns kvar.

Utredningen föreslår en kombinerad strategi med forskning, vägledning och kompetensförsörjning. Förslagen innebär bland annat att Skolforskningsinstitutet får i uppdrag av regeringen att fördela medel till tvärsektoriell forskning om likvärdig förskola och god kvalitet. Vidare föreslås en statlig utredning som ska ta fram en nationell strategi för kompetensförsörjning för hela landet med både kort- och långsiktigt perspektiv. Dessutom föreslås Skolverket ta fram ett stödmaterial om likvärdighet och god kvalitet i förskolan.

De kombinerade förslagen bygger på en helhetssyn och riktar sig till flera nivåer samtidigt, vilket skapar förutsättningar för samordning och synergieffekter. En vetenskapligt förankrad ansats bidrar till långsiktig kunskapsuppbyggnad och bättre förutsättningar för praktisk tillämpning. Den mer omfattande ansatsen i förslagen kan medföra att det tar längre tid innan full effekt uppnås, och de initiala kostnaderna kan vara högre. Utredningen bedömer dock att förslagen på sikt kan bidra till minskade samhällskostnader.

15.2.5 Det rekommenderade alternativet och skälen för detta

Utredningens förslag om en forskningsbaserad satsning via Skolforskningsinstitutet skapar förutsättningar för en sammanhållen och långsiktig kunskapsbas som möjliggör longitudinella studier och säkerställer vetenskaplig kvalitet. Det skulle kunna utgöra grunden för en evidensbaserad utveckling av förskolan i ett längre perspektiv.

Stödmaterialet som Skolverket föreslås ta fram ger huvudmän och personal konkret vägledning i hur likvärdighet och god kvalitet kan uppnås i praktiken. Därigenom skulle tolkningsutrymmet kring kvalitetsbegreppet minska, samtidigt som vägledningen kan implementeras relativt snabbt och stödja professionens utveckling.

Den föreslagna strategin för kompetensförsörjning är en nödvändig förutsättning för att höja och långsiktigt säkra utbildningskvaliteten i förskolan. Strategin ska omfatta samtliga personalkategorier, men ha särskilt fokus på förskollärare. Den ska beakta både kortsiktiga och långsiktiga behov samt ta hänsyn till regionala skillnader.

15.2.6 Analys av de rekommendera förslagen enligt förordningen om konsekvensutredningar

Nedan analyserar utredningen förslagen utifrån förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar, 7–11 §§.

Analys av kostnader och intäkter

Utredningen bedömer att den offentligfinansiella effekten av förslagen innebär en kostnad på totalt cirka tio miljoner kronor per år för staten.

Kostnader för staten

Ett regeringsuppdrag till Skolforskningsinstitutet om att under minst fem år samordna och finansiera tvärsektoriell forskning ligger utanför myndighetens instruktion (SFS 2024:1578). Uppdraget kräver därför ett tillskott av medel, men omfattningen beror på ambitionsnivån. I dag utlyser Skolforskningsinstitutet forskningsmedel på cirka 8 miljoner kronor per år. Utredningen bedömer att motsvarande summa kan vara aktuell för det nu föreslagna regeringsuppdraget, vilket skulle innebära en kostnad på totalt cirka 40 miljoner kronor över fem år. Skolforskningsinstitutet behöver även utöka sin administrativa kapacitet för att hantera uppdraget. Det innebär rekrytering av personal och utveckling av nya samverkansstrukturer. Uppskattningsvis handlar det om två heltidstjänster under femårsperioden, det vill säga en kostnad på cirka 2 miljoner kronor per år. Eftersom uppdraget inte

ligger inom myndighetens instruktion bör dessa kostnader hanteras genom ett särskilt ekonomiskt tillskott på institutets anslag 1:11, utgiftsområde 16.

Förslaget att ge Skolverket i uppdrag att ta fram ett stödmaterial om vad som kännetecknar god kvalitet i förskolan medför vissa direkta kostnader, bland annat för projektledning och samverkan med experter och forskare. En uppskattning är att det rör sig om cirka 2 miljoner kronor per år under två år. För att genomföra uppdraget behöver Skolverket även avsätta personal och tid, vilket uppskattningsvis även det innebär en kostnad på 2 miljoner kronor per år under den tid som stödmaterialet tas fram. Eftersom uppdraget kan anses ingå i myndighetens ordinarie uppdrag och kostnaderna är begränsade bör uppdraget finansieras inom ramen för de befintliga ekonomiska medlen på anslag 1:1 Statens skolverk, Utgiftsområde 16.

Vidare föreslås att regeringen ska tillsätta en statlig utredning. Utredningens uppdrag ska vara att utreda och föreslå en långsiktig strategi för kompetensförsörjning inom förskolan. Ett av målen ska vara att införa ett krav på minst en förskollärare per barngrupp till 2033. En sådan utredning innebär vissa direkta kostnader för staten och en uppskattad kostnad för ett brett uppdrag med lång tidshorisont (2–3 år) är cirka 15 miljoner kronor. Finansieringen bör vara på Regeringskansliets förvaltningsanslag.

Utredningens förslag kommer sannolikt att leda till betydande kostnader för staten, bland annat genom utökad lärarutbildning och fler utbildningsplatser samt statsbidrag för kompetensutveckling (jämförbart med Äldreomsorgslyftet). Kostnaderna är i dagsläget svåra att beräkna, men kan uppgå till flera miljarder kronor per år beroende på hur åtgärderna utformas.

Kostnader för kommuner

Förslaget om ett regeringsuppdrag till Skolforskningsinstitutet innebär inte några direkta kostnader för kommunerna. Det kan dock bli aktuellt för kommunerna att avsätta resurser för att delta i forskningsprojekt eller för att implementera forskningsbaserade metoder.

Skolverkets arbete med att ta fram ett stödmaterial för likvärdighet och god kvalitet i förskolan kan innebära att huvudmän och förskolor behöver avsätta tid för att ta del av och implementera stöd-

materialet i förskolan. Det kan även leda till att personalen behöver viss kompetensutveckling och att arbetssätten behöver anpassas. Men eftersom stödmaterialet föreslås vara vägledande snarare än bindande, ges huvudmännen flexibilitet att anpassa åtgärderna efter lokala förutsättningar och behov. Inget särskilt ekonomiskt stöd föreslås därför till kommuner eller kommunala förskolor.

Förslaget att regeringen ska tillsätta en statlig utredning för att ta fram en långsiktig strategi för kompetensförsörjning inom förskolan kan på sikt medföra betydligt ökade personalkostnader för kommunerna.

Kostnader för enskilda huvudmän och företag

Ett regeringsuppdrag till Skolforskningsinstitutet skulle inte medföra några direkta kostnader för enskilda huvudmän.

Förslaget om att Skolverket ska ta fram ett stödmaterial påverkar enskilda huvudmän på samma sätt som kommunala huvudmän, det vill säga att de kan behöva avsätta resurser för implementering utifrån lokala behov och förutsättningar.

Även förslaget om en strategi för kompetensförsörjning påverkar enskilda huvudmän på samma sätt som kommunala huvudmän. Eventuella framtida krav på bland annat förskollärartäthet kommer att leda till ökade personalkostnader.

Eventuella intäkter och andra vinster med anledning av förslagen

Förslagen innebär inte några direkta intäkter för staten. Utredningen bedömer dock att förslagen kommer att leda till högre kvalitet i förskolan, bättre utbildningsresultat och minskade behov av kompensatoriska stödinsatser senare i utbildningssystemet. På sikt innebär det samhällsekonomiska vinster.

Andra relevanta konsekvenser

Regeringsuppdrag till Skolforskningsinstitutet

Ökad kunskap om vad som kännetecknar kvalitet kan på sikt leda till förbättrade förutsättningar för barns utveckling, lärande och välbefinnande. Särskilt barn med stora behov och sämre socioekonomiska förutsättningar kan gynnas av evidensbaserade metoder. Effekterna av forskning är emellertid långsiktiga och oftast indirekta. Longitudinella studier tar tid att genomföra (minst fem år) och implementering av forskningsresultat kräver ytterligare tid.

En sammanhållen kunskapsbas kan minska variationen mellan förskolor genom att ge alla huvudmän tillgång till samma forskningsbaserade kunskap. Effekten beror emellertid på hur väl forskningsresultaten når ut till och kan implementeras av huvudmän och förskolor i hela landet.

En stärkt forskningsbas kan även höja förskollärarnas status och attraktionskraft. Forskningen kan också leda fram till att yrkesverksamma får bättre verktyg i sitt arbete.

Stödmaterial från Skolverket

En tydligare vägledning om likvärdigheter och kvalitet kan underlätta kvalitetsarbetet, särskilt för mindre huvudmän med begränsade resurser för egen kompetensutveckling. En gemensam referensram för vad som är god kvalitet kan även minska tolkningsutrymmet och bidra till mer enhetlighet.

Det finns samtidigt en risk för att stödmaterialet uppfattas som ytterligare krav snarare än stöd, särskilt om det inte åtföljs av tillräckliga resurser för implementering. Stödmaterialet i sig garanterar inte heller förändring i praktiken. Förändringar i praktiken kräver aktivt arbete med implementering och uppföljning.

Förslaget om en strategi för kompetensförsörjning

En ökad andel utbildad personal, särskilt förskollärare, har enligt forskning positiv effekt på kvaliteten och därmed även på barns utveckling och lärande. Andelen utbildad personal på förskolan är särskilt viktig för barn med stora behov och sämre socioekonomiska förutsättningar.

Utbildning av ny personal tar emellertid tid, och full effekt uppnås först när kompetensen är på plats i förskolan. Fokus på förskolor med utmanande förutsättningar är särskilt betydelsefullt, liksom att vidta åtgärder för att minska geografiska skillnader i kompetensförsörjningen.

Åtgärder för att attrahera, behålla och få tillbaka förskollärare kan förbättra arbetsmiljön och minska arbetsbelastningen. En mer enhetlig barnskötarutbildning kan även höja yrkesgruppens status och kompetens. En eventuell reglering av yrket kan emellertid skapa övergångsproblem för redan verksamma medarbetare utan formell utbildning.

De åtgärder som föreslås i en strategi för kompetensförsörjning kan komma att påverka arbetsmarknaden för personal i andra sektorer (till exempel skola och äldreomsorg) om konkurrensen om personal ökar.

Analys av administrativa bördor

Ett stödmaterial om förskolornas likvärdighets- och kvalitetsarbete skulle endast innebära en begränsad administrativ börda för den tid det tar att ta del av materialet. En strategi för att på sikt stärka kompetensen och därmed kvaliteten i förskolan kan dock öka den administrativa bördan för rekrytering och kompetensutveckling, både för kommunala och enskilda huvudmän. Det kan även leda till eventuella nya krav på dokumentation av personalens kompetens.

Analys av proportionalitet

Utredningen har vidtagit flera åtgärder för att säkerställa att förslagen inte medför mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet.

Vad gäller förslaget om ett särskilt regeringsuppdrag till Skolforskningsinstitutet läggs uppdraget på en befintlig myndighet med relevant kompetens i stället för på ett nyinrättat forskningscentrum. Detta minimerar de administrativa kostnaderna och risken för dubbelarbete. Uppdraget föreslås dessutom pågå i minst fem år med utvärdering innan uppdraget eventuellt blir permanent, vilket möjliggör justeringar om uppdraget visar sig vara ineffektivt. Genom att samla

hanteringen av forskningen hos en aktör undviks även fragmentering och ineffektiv resursanvändning.

Att Skolverket föreslås ta fram ett stödmaterial för likvärdighet och kvalitet i förskolan innebär att uppdraget läggs på en myndighet som redan har infrastruktur och kompetens för att ta fram sådana stödmaterial. Genom att involvera forskare, professionsföreträdare och relevanta myndigheter säkerställs dessutom att materialet blir användbart och att onödiga implementeringskostnader undviks. Stödmaterialet är en vägledning snarare än bindande regler, vilket ger huvudmän flexibilitet att anpassa åtgärderna efter lokala förutsättningar.

Utredningen föreslår även en komptensförsörjningsstrategi i stället för att direkt införa krav och regleringar. En grundlig utredning innebär att det går att undvika att en förhastad reglering, som skulle kunna leda till att förskolor tvingas stänga. I förslaget anges även att målsättningen ska vara att åtgärder för en ökad förskollärartäthet införs till 2033, vilket ger tid för anpassning. Strategin ska dessutom omfatta all personal (förskollärare, barnskötare, övrig personal), vilket möjliggör flexibla lösningar.

Analys av ikraftträdande och behovet av eventuella informationsinsatser

Ett särskilt regeringsuppdrag till Skolforskningsinstitutet kan träda i kraft relativt snabbt efter ett regeringsbeslut. Utredningen bedömer att inga särskilda informationsinsatser är nödvändiga i samband med ett sådant regeringsuppdrag.

Även ett uppdrag till Skolverket att ta fram ett stödmaterial om likvärdighet och kvalitet i förskolan kan ges omgående. Det kommer dock sannolikt att ta 1–2 år innan ett sådant material kan vara framtaget. För att säkerställa att stödmaterialet används kan det krävas informationsinsatser riktade till huvudmän, rektorer, förskollärare och övrig personal.

Utredningen om en strategi för kompetensförsörjning bör tillsättas snarast, eftersom kompetensbristen i förskolan behöver åtgärdas. Utredningen måste dessutom hinna slutföras om ett krav på ökad förskollärartäthet ska kunna införas till 2033. Implementering av strategin kan kräva informationsinsatser riktade till huvudmän och rektorer, nuvarande och blivande förskollärare samt barnskötare.

Även olika utbildningsinstitutioner behöver informeras, till exempel gymnasieskolor, vuxenutbildning samt universitet och högskolor.

Uppföljning och utvärdering

Effekterna och resultatet av det särskilda regeringsuppdraget om förskoleforskning som utredningen föreslår ska analyseras och utvärderas i anslutning till att uppdraget preliminärt avslutas efter fem år. Utvärderingen ska bland annat gälla om tillräckligt antal forskningsprojekt etablerats och forskningsprojektens inriktning och resultat. Om utvärderingen visar ett positivt utfall och användbart resultat föreslås regeringen överväga ett permanent uppdrag till Skolforskningsinstitutet.

Det föreslagna stödmaterialet för att stärka likvärdigheten och kvaliteten i förskolan bör uppdateras löpande. I samband med uppdateringen bör också stödmaterialets användning och utformning utvärderas samt eventuella behov av kvalitetsförbättringar analyseras. Utredningen bedömer att Skolverket bör ansvara för att ta ställning till hur materialet ska utvärderas och utvecklas i samband med att materialet tas fram.

De förslag som utredningen om en strategi för kompetensförsörjning tar fram bör följas upp och utvärderas genom en kombination av kvantitativa och kvalitativa metoder, på kort, medellång och lång sikt. Centralt är att etablera tydliga indikatorer och datakällor redan vid implementeringen samt att säkerställa resurser och ansvar för utvärdering.

Analys av effekter på den kommunala självstyrelsen

Ett särskilt regeringsuppdrag till Skolforskningsinstitutet bedöms inte ha några effekter på kommunernas självstyrelse.

Förslaget om särskilt stödmaterial för vägledning om likvärdighet och kvalitet i förskolan kan innebära en inskränkning om materialet uppfattas som styrande och inte endast vägledande.

Utredningens förslag om att ta fram en strategi för kompetensförsörjning har i sig inte någon inverkan på den kommunala självstyrelsen. De krav på kompetens och utbildning som strategin lägger fram kan däremot innebära betydande inskränkningar. Ett krav på

förskollärartäthet med minst en förskollärare per barngrupp begränsar kommunernas frihet att organisera förskolan. Förslaget skulle också styra personalsammansättningen och därmed resursutnyttjandet. Även en reglering av barnskötaryrket skulle begränsa kommunernas frihet att definiera kompetenskrav och påverka flexibiliteten i personalplaneringen.

Analys av överensstämmelse med EU-rätten

Förslagen bedöms stämma överens med Sveriges EU-rättsliga åtaganden. Vid fortsatt utredning och implementering bör dock särskild uppmärksamhet ägnas åt yrkeskvalifikationsdirektivet om barnskötaryrket regleras, samt statsstödsreglerna om ekonomiska incitament införs.

Analys av eventuell överföring av EU-direktiv i nationell rätt

Utredningens förslag rör inte genomförande av något EU-direktiv. De föreslagna åtgärderna är nationella initiativ för att förbättra kvalitet och likvärdighet i svensk förskola, och grundar sig inte i krav i EU-rätten.

Analys av bemyndiganden av myndigheters beslutanderätt

Förslagen innebär inte att en förvaltningsmyndighet ska besluta om föreskrifter och bestämmelsen är därför inte tillämplig.

15.3 Barngrupper och personaltäthet

15.3.1 Problembeskrivning

I direktivet framhålls särskilt barngruppernas storlek som en avgörande faktor för kvaliteten. För stora barngrupper kan innebära att det blir alltför 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 anses vara pedagogiskt lämpligt.

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.

15.3.2 Eftersträvad förändring

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 förslår 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.

15.3.3 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

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.

15.3.4 Alternativa lösningar

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.[1]

Ett bidrag är emellertid 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.

[1] Skolverket. (2026). Statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan 2025. https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvar/statsbidrag/hitta-statsbidrag/statsbidrag-for-kvalitetshojande-atgarder-i-forskolan-2025.

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.

15.3.5 De rekommenderade alternativen och skälen för detta

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.

Utredningen förslag innebär ett högsta antal barn per barngrupp inom förskoleenheten, 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.

15.3.6 Analys av de rekommenderade förslagen enligt förordningen om konsekvensutredningar

Nedan analyserar utredningen förslagen utifrån förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar, 7–11 §§.

Analys av kostnader och intäkter

Förslaget om ett högsta antal barn per barngrupp medför enligt huvudberäkningarna en offentligfinansiell effekt på cirka 3,1 miljarder kronor. Beräkningarna är dock osäkra, och kostnaderna kan ligga i spannet 1,7 och 5,5 miljarder kronor.

De offentligfinansiella effekterna av förslaget om reglerad personaltäthet uppgår enligt huvudberäkningarna till cirka 8,6 miljarder kronor. Även dessa beräkningar är osäkra, och kostnaderna kan ligga i spannet 5,4 och 13,5 miljarder kronor.

Om båda förslagen genomförs samtidigt uppgår den totala kostnaden till 9,5 miljarder kronor. Denna kostnad är lägre än summan av kostnaderna för de två förslagen var för sig. Förklaringen är att kostnaden för viss personal som krävs för det ena förslaget redan täcks av det andra och därför inte behöver räknas två gånger.

I bilaga 4 redovisas beräkningen av de offentligfinansiella effekterna samt en känslighetsanalys.

Kostnader för staten

Förslaget om ett högsta antal barn per barngrupp bedöms inte påverka statliga myndigheter nämnvärt. Eventuella merkostnader bedöms vara möjliga att hantera inom befintliga ekonomiska ramar.

Inte heller förslaget om krav på personaltäthet bedöms påverka statliga myndigheter i någon större utsträckning. Även här bör eventuella merkostnader kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Kostnader för kommuner

Utredningen konstaterar att en reglering av ett högsta antal barn per barngrupp påverkar kommunerna, både i rollen som huvudmän för kommunala förskolor och i uppdraget att ersätta förskolor som drivs av enskilda huvudmän.

Införandet av ett högsta antal barn per grupp innebär att gruppstorlekarna i vissa fall behöver minska. Det leder till ökade kostnader för de berörda förskolorna och till att vissa omorganisationer blir nödvändiga. Det gör också att vissa förskolor kommer att behöva anställa fler. En beräkning visar att ytterligare 2 703 personal behöva anställas, varav 2 106 i förskolor med kommunala huvudmän.[2]

Ökade kostnader i kommunala förskolor innebär även att det ersättningsbelopp som kommunerna betalar ut till enskilda huvudmän höjs i motsvarande grad.

Även en reglering av personaltätheten påverkar kommunerna i deras roll som huvudmän för kommunala förskolor och i uppdraget att ersätta förskolor som drivs av enskilda huvudmän. I den utsträckning kravet på personaltäthet innebär nyanställningar eller omorganisationer kommer kostnaderna att öka. En reglering av personaltätheten beräknas leda till att ytterligare 13 210 personal behöva anställas, varav 10 410 av kommunala huvudmän. Dessa kostnader ingår i beräkningen av den offentligfinansiella effekten.

Samtidigt bedömer utredningen att förslagen om reglering av barngruppernas storlek och personaltätheten kommer att förbättra kvaliteten inom förskoleverksamheten. Förslagen skapar förutsättningar för kommunala huvudmän att i linje med läroplanen bättre anpassa utbildningen efter barnens behov.

Kostnader för enskilda huvudmän och företag

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

[2] Antal ytterligare personal som behöver anställas beräknas på förskoleenhetsnivå och summeras över typ av huvudman. Summan av skrivs ned med en tredjedel av den omfördelande effekten.

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.

Förslagens effekter för enskilda

Förslagen bedöms framför allt påverka barn och deras vårdnadshavare.

För barn kan flera nyttor uppstå som bidrar till trygghet, hälsa, utveckling och möjligheten att upptäcka eventuella stödbehov tidigt. Förslagen bedöms också kunna bidra till högre kvalitet i utbildningen och förbättrade förutsättningar för lärande och utveckling, vilket i sin tur kan skapa bättre förutsättningar för tidiga skolframgångar och fortsatt positiv utveckling. På längre sikt bidrar en utbildning av god kvalitet även till förbättrade möjligheter till sysselsättning och ytterligare utbildning. Mindre barngrupper kan ge personalen bättre förutsättningar att lära känna varje barn och uppmärksamma barnens individuella behov. Det stärker möjligheterna att bygga stabila och tillitsfulla relationer mellan barn och vuxna. I den mån förslaget även leder till ökad bemanning förstärks effekterna ytterligare. En verksamhet som präglas av närvaro och kontinuitet kan också bidra att stärka vårdnadshavarnas tillit till förskolan och till det offentliga åtagandet i stort.

En möjlig negativ konsekvens är att mindre barngrupper kan minska mångfalden av sociala kontakter och erfarenheter inom gruppen.

Andra relevanta konsekvenser

Konsekvenser för barns rättigheter

Utredningen bedömer att förslagen har positiva konsekvenser för barns rättigheter. Regleringen av ett högsta antal barn i en grupp och en miniminivå för personaltäthet skapar bättre förutsättningar för att varje barn ska bli sett, vara trygg och stimuleras i sin utveckling. Förslagen stärker därmed möjligheterna att förverkliga barnets rätt till utbildning av god kvalitet och en trygg omsorgsmiljö under de tidiga åren.

Utredningen bedömer att förslaget är förenligt med barnkonventionens krav och att det sammantaget stärker barnets rättigheter i förskolan.

Konsekvenser för jämlikhet och likvärdighet

Förslagen bedöms även ha positiva konsekvenser för likvärdigheten i förskolan. I dag varierar barngruppernas storlek och personaltätheten kraftigt mellan olika huvudmän och förskolor. Nationellt fastställda gränser skapar mer enhetliga villkor för barn, oavsett var i landet de bor och oavsett om förskolan drivs av en kommunal eller enskild huvudman. Barn i socioekonomiskt utsatta områden eller i glesbygd, som i dag kan ha sämre tillgång till förskola av god kvalitet, kan genom regleringen i högre grad tillförsäkras en likvärdig utbildning. Utredningen bedömer att förslagen bidrar till att minska skillnader i utbildningskvalitet mellan olika grupper av barn och geografiska områden.

Konsekvenser för personalens arbetsmiljö

Utredningen bedömer att förslagen har positiva effekter för de berörda yrkesgrupperna ur ett arbetsmarknadsperspektiv. Stora barngrupper och låg personaltäthet är kända riskfaktorer för stress, utbrändhet och hög personalomsättning i förskolan. En reglering om ett högsta antal barn per grupp och en miniminivå för personaltäthet skapar bättre förutsättningar för en hållbar arbetssituation. Det kan i sin tur bidra till minskad sjukfrånvaro och ökad möjlighet att rekrytera och behålla kompetent personal

Analys av proportionaliteten

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.

Analys av ikraftträdande och behovet av eventuella informationsinsatser

Analys av utredningens förslag om ikraftträdande

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.

Behovet av informationsinsatser

Utredningen bedömer att det behövs riktade informationsinsatser i samband med att regleringen träder i kraft. Statens skolverk 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. Se avsnitt 7.5.1.

Uppföljning och utvärdering

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.

Analys av effekter på den kommunala självstyrelsen

Utredningen konstaterar att förslagen innebär inskränkningar i kommunernas handlingsutrymme. Kommunerna har i dag stor frihet att bestämma hur barngrupper organiseras och hur personal fördelas inom förskolan. Nationellt fastställda gränser för barngruppsstorlek och personaltäthet begränsar detta handlingsutrymme. Utredningen bedömer emellertid att denna inskränkning är nödvändig och proportionerlig för att uppnå förslagens syfte, att säkerställa en likvärdig förskola av god kvalitet för alla barn.

Analys av överensstämmelse med EU-rätten

Utredningens bedömer att förslagen om en reglering av barngruppsstorlekar och personaltäthet är förenliga med anslutningen till Europeiska unionen. Förslagen genomför inte något EU-direktiv och går inte utöver de skyldigheter som följer av EU-rätten. De är icke-diskriminerande, motiverade av legitima allmänintressen och proportionerliga i förhållande till sina syften.

Analys av eventuell överföring av EU-direktiv i nationell rätt

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.

Analys avseende bemyndiganden v myndigheters beslutanderätt

Förslagen innebär att det högsta antalet barn i en barngrupp samt miniminivå för personaltäthet i förskolan ska regleras i skollagen respektive i förordning. Förslagen riktar sig därmed primärt till riksdagen och regeringen som normgivare.

Därutöver föreslår utredningen att regeringen ger Skolverket i uppdrag att ta fram ett underlag som klargör vilken utbildning som ska beaktas vid beräkning av personaltäthet. Avsikten är att detta underlag ska ligga till grund för en förordningsreglering. Utredningen bedömer att den föreslagna ordningen är ändamålsenlig.

15.4 Personalens språkkunskaper

15.4.1 Problembeskrivning

I dagsläget finns inga nationella krav på kunskaper i svenska för personal som arbetar i förskolan. Regleringen består i huvudsak av rekommendationer i allmänna råd, där huvudmännen åläggs att säkerställa att personalen har tillräcklig språklig kompetens.

Enligt förskolans läroplan har förskolan ett tydligt uppdrag att stimulera barns språkutveckling i svenska. För att detta uppdrag ska kunna fullgöras krävs att personalen själv har tillräckliga kunskaper i svenska språket. Brister i personalens språkkunskaper riskerar att påverka kvaliteten i undervisningen och begränsa barnens möjligheter att utveckla sitt språk.

15.4.2 Eftersträvad förändring

Den förändring som eftersträvas är dels ett tydliggörande av vilken miniminivå av kunskaper i svenska som krävs för att arbeta i barngrupp i förskolan, dels att det ska säkerställas att all personal som del-

tar i undervisningen har de språkkunskaper som krävs för att aktivt kunna stimulera barns språkutveckling. Det är samtidigt viktigt att skapa likvärdighet i bedömningen av språkkunskaper mellan olika huvudmän samt att ge huvudmännen ändamålsenliga verktyg för bedömningen. Detta skulle stärka kvaliteten i förskolan och bidra till en mer likvärdig utbildning för alla barn.

15.4.3 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

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.

15.4.4 Alternativa lösningar

Utredningen har övervägt olika alternativa lösningar. En obligatorisk språktestning skulle innebära att språkkrav ställs redan vid rekrytering genom ett nationellt framtaget test som alla sökande måste genomgå för att kunna anställas. Fördelarna med en sådan lösning är bland annat att det skulle bli tydligt och enkelt att redan vid anställning av personal säkerställa att de språkliga kraven är uppfyllda och att bedömningen blir enhetlig genom ett standardiserat test. Samtidigt finns betydande nackdelar. Obligatorisk språktestning i samband med rekrytering riskerar att försvåra rekryteringen i en situation där förskolan redan har utmaningar med kompetensförsörjningen. Den ger begränsat utrymme för huvudmännen att anställa personal med potential att utveckla sina språkkunskaper eller med andra värdefulla kompetenser, såsom kunskaper i barns modersmål. Testningen tar inte heller hänsyn till regionala skillnader i rekryteringsmöjligheter.

Utredningen har övervägt att inte införa någon ny reglering och låta frågan även fortsättningsvis hanteras genom rekommendationer i allmänna råd. Fördelarna med det är att det inte innebär någon ökad reglering eller administrativa kostnader. Huvudmännen behåller dessutom full frihet att själva bedöma behovet av exempelvis tester och kompetensutveckling. Nackdelarna är att de allmänna råden endast är vägledande och det saknas garantier för likvärdighet mellan olika huvudmän. Risken för i personalens språkkunskaper kvarstår.

15.4.5 Det rekommenderade alternativet och skälen för detta

Det alternativ som utredningen föreslår innebär att föreskrifter införs som tydliggör vilken miniminivå av kunskaper i svenska som krävs för arbete i barngrupp i förskolan. Därutöver ska huvudmännen åläggas ansvar för att aktivt arbeta med att utveckla personalens kunskaper i svenska så att den föreskrivna nivån uppnås. Ett kartläggningsmaterial ska även tas fram som stöd för bedömning och uppföljning.

Förslaget innebär att kravnivån tydliggörs nationellt, samtidigt som huvudmännen behåller flexibilitet att anställa personal som har förutsättningar att utveckla sina språkkunskaper. Detta möjliggör lokal anpassning utifrån tillgången på kompetens och gör att det fortfarande går att anställa personal med andra viktiga kompetenser.

15.4.6 Analys av det rekommenderade förslaget enligt förordningen om konsekvensutredningar

Nedan analyserar utredningen förslagen utifrån förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar, 7–11 §§.

Analys av kostnader och intäkter

Kostnaderna för att genomföra förslaget är svåra att beräkna eftersom kostnaderna beror på hur stor andel av den befintliga personalen som inte skulle uppnå den föreskrivna tröskelnivån, vilken ännu inte är fastställd. Resonemanget kring kostnadsberäkningarna bygger därför på antaganden.

Enligt utredningens antaganden skulle de totala offentligfinansiella effekterna innebära en kostnad om cirka fem miljoner kronor.

Kostnader för staten

Förslaget om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska meddela föreskrifter om en lägsta kunskapsnivå i svenska medför kostnader för det föreskriftsarbete som behövs. Enligt uppgift från Skolverket skulle kostnaden uppgå till 3–5 miljoner kronor. Eftersom föreskriftsarbete ligger inom Skolverkets ordinarie verksamhet bedömer utredningen att kostnaderna bör kunna hanteras inom Skolverkets ordinarie anslagstilldelning.

Förslaget att Skolverket även ska ges i regeringsuppdrag att ta fram ett nationellt kartläggningsmaterial för att bedöma förskolepersonalens kunskaper i svenska är av engångskaraktär. Baserat på jämförbara uppdrag inom Skolverkets verksamhet bedöms detta kräva resurser till en kostnad om uppskattningsvis 4–6 miljoner kronor. Kartläggningsmaterialet förutsätts bli föremål för ett löpande förvaltningsansvar, vilket bör finansieras inom Skolverkets ordinarie verksamhet. Skolverket behöver även informera huvudmännen om kartläggningsmaterialet och dess tillämpning. Utredningen bedömer att detta kan hanteras inom befintliga informationskanaler och att kostnaderna därmed blir begränsade.

Sammantaget bedömer utredningen att uppdraget till Skolverket att ta fram ett kartläggningsmaterial bör hanteras genom att medel skjuts till anslag 1:1 Statens skolverk utgiftsområde 16. Alternativt kan uppdraget finansieras genom ett särskilt uppdrag med tillhörande medel.

Brister i huvudmännens arbete med att säkerställa personalens språkkunskaper ska kunna bli föremål för tillsyn. Det kan medföra merarbete för Skolinspektionen i form av utvidgade granskningsinsatser. Kostnadsökningen bedöms dock vara begränsad eftersom tillsynen kan integreras i det befintliga systematiska kvalitetsarbetet.

Kostnader för kommuner och enskilda huvudmän

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. Detta gäller särskilt kommunerna, eftersom kostnaderna till stor del kan förväntas påverka kommunernas ekonomiska ersättning till enskilda huvudmän (den så kallade skolpengen). I enlighet med gällande finansieringsprinciper kommer kommunerna därför att behöva kompenseras för de ökade kostnaderna, vilket bör utredas vidare och fastställas i det fortsatta beredningsarbetet. Utredningen kan dock konstatera att regeringen i budgetpropositionen för 2026 avsätter 90 miljoner kronor för kommunernas arbete med språkkravet inom äldreomsorgen, 165 miljoner kronor för 2027 samt 150 miljoner kronor för 2028 och framåt.

Dessutom kan statsbidraget för kvalitetshöjande åtgärder inom förskolan behöva tillföras ytterligare medel för att öka möjligheterna för personal att utbilda sig på arbetstid. Ett statsbidrag som motsvarar Äldresomsorgslyftet är ett annat alternativ som kan övervägas efter att behovet av insatser fastställts genom kartläggningsmaterialet.

Kostnader för enskilda och berörd personal

För den personal som berörs av kompetensutvecklingsinsatserna innebär förslaget i första hand en skyldighet att aktivt ta tillvara de möjligheter som erbjuds. Utredningen föreslår att kompetensutvecklande insatser som utgångspunkt ska ske under arbetstid, vilket innebär att den direkta ekonomiska bördan för den enskilde arbetstagaren begränsas. I de fall insatser delvis sker på fritiden, eller om en arbetstagare trots erbjudna insatser inte uppnår den föreskrivna miniminivån och i sista hand riskerar arbetsrättsliga åtgärder, kan det uppstå negativa ekonomiska konsekvenser för den enskilde. Dessa konsekvenser bedöms dock vara begränsade och uppstå endast i undantagsfall.

Eventuella intäkter och andra vinster med anledning av förslagen

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.

Analys av andra relevanta konsekvenser

Konsekvenser för barn och barns rättigheter

Förslagen bedöms ha positiva konsekvenser för barn i förskolan. Genom att tydliggöra vilken nivå av kunskaper i svenska som krävs för pedagogiskt arbete skapas bättre förutsättningar för att barnen ska få tillgång till en språkstimulerande miljö. Detta stärker möjligheterna att uppfylla förskolans läroplansmål och bidrar till en mer

likvärdig utbildning för alla barn, oavsett bakgrund. Förslagen bedöms vara förenliga med barnets rätt till utbildning enligt barnkonventionen.

Konsekvenser för likvärdighet

Förslagen bedöms bidra till ökad likvärdighet i förskolan, både vad gäller bedömningen av personalens språkkunskaper och kvaliteten på undervisningen. Genom ett nationellt kartläggningsmaterial och föreskriftsreglerade krav skapas förutsättningar för enhetliga och rättssäkra bedömningar hos samtliga huvudmän i hela landet, kommunala såväl som enskilda.

Konsekvenser för kompetensförsörjning och rekrytering

Förslagen bedöms på sikt kunna ha en gynnsam inverkan på kompetensförsörjningen genom att stärka den språkliga kompetensen hos personalen. På kort sikt kan dock vissa negativa konsekvenser uppstå, eftersom personal kan behöva avsätta tid för fortbildning och språkutvecklande insatser, vilket kan påverka kärnverksamheten.

Rekryteringsutmaningarna inom förskolan bedöms inte förvärras nämnvärt av förslaget, eftersom regleringen inte gör språkkravet till ett absolut rekryteringsvillkor. Huvudmännen ges ett handlingsutrymme för att anpassa insatsernas utformning, intensitet och tidsåtgång utifrån lokala förutsättningar.

Analys av proportionalitet

Förslagen kan medföra en risk för indirekt diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567), eftersom ett krav på kunskaper i svenska som språk i praktiken kan missgynna personer med utländsk bakgrund eller viss etnisk tillhörighet. Utredningen bedömer dock att språkkravet har ett berättigat syfte och att kravet är proportionerligt under förutsättning att det kartläggningsmaterial som Skolverket föreslås ta fram utformas och tillämpas på ett rättssäkert, icke-diskriminerande och träffsäkert sätt. Det är av central betydelse att bedömningarna av personalens språkkunskaper sker i dialog med arbetstagaren, på

ett sätt som inte är utpekande, och att kartläggningsmaterialet mäter just de språkfärdigheter som är relevanta för arbetet i förskolan.

Analys av ikraftträdande och behovet av eventuella informationsinsatser

Tidpunkt för ikraftträdande

Förslagen är sammanlänkade och beroende av varandra. Ikraftträdandet 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.

Behov av informationsinsatser

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.

Uppföljning och utvärdering

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.

Analys av effekter på den kommunala självstyrelsen

Förslaget innebär att kommunala huvudmän åläggs en skyldighet att aktivt arbeta för att förskolepersonal uppnår en nationellt fastställd miniminivå i svenska språket. Det innebär en reglering av hur kommunerna ska arbeta med sin personalförsörjning och kompetensutveckling inom förskolan och kan därmed anses inskränka den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen bedöms emellertid vara proportionerlig i förhållande till det nationella intresset av likvärdig utbildningskvalitet i förskolan för alla barn. Utredningen kan konstatera att vissa negativa konsekvenser för bemanningen kan uppstå, men att förslagen på sikt bör ha en gynnsam inverkan på kompetensförsörjningen i förskolan.

Förslagen innebär att kommunala huvudmän behöver avsätta tid för chefer och rektorer att använda kartläggningsmaterialet, finansiera kurser, schemaläggning samt utforma ett systematiskt kvalitetsarbete kopplat till språkkravet. De kommunala huvudmännen kan även behöva ge personal ledigt för språkstudier under arbetstid.

Analys av EU-rättslig överensstämmelse

Utredningen bedömer att förslagen inte går utöver de skyldigheter som följer av EU-anslutningen.

Analys av genomförande av EU-direktiv

Förslagen innebär inte ett genomförande av EU-direktiv.

Analys av bemyndiganden för myndighetsbeslut

Utredningen bedömer att de föreslagna bemyndigandena är nödvändiga för att uppnå en enhetlig och rättssäker reglering av språkkrav i förskolan.

15.5 Språklagen i skolväsendet

15.5.1 Problembeskrivning

Enligt språklagen (2009:600) är svenska huvudspråk i Sverige och det språk som ska användas i bland annat förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter inom offentlig verksamhet. Eftersom huvudmän för fristående förskolor och skolor fullgör offentlig verksamhet gäller som huvudregel språklagen för såväl kommunala som enskild huvudmän. Men i dag saknas en upplysningsbestämmelse i skollagen om detta, vilket kan innebära att språklagen förbises.

15.5.2 Eftersträvad förändring

Enligt utredningens tilläggsdirektiv finns det anledning att föreslå en hänvisning i skollagen till språklagen. Utredningen ska föreslå hur det i skollagen kan upplysas om att det följer av språklagen att språket i skolväsendet är svenska, med de avvikelser som anges i skollagen och förordningar som ansluter till den.

15.5.3 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om det inte införs en hänvisning till språklagen i skollagen finns risk för att språklagens krav på svenska inom skolväsendet förbises.

15.5.4 Alternativa lösningar

Utredningen har inte sett något behov av att överväga alternativa lösningar.

15.5.5 Det rekommenderade alternativet och skälen för detta

Utredningens uppdrag är att föreslå en upplysningsbestämmelse i skollagen om att språklagen gäller inom skolväsendet.

15.5.6 Analys enligt konsekvensförordningen av det rekommenderade förslaget

Utredningen gör ingen bedömning av förslagets konsekvenser enligt konsekvensförordningen. Förslaget är en upplysningsbestämmelse som inte innebär någon förändring materiellt sett, och språklagen (2009:600) gäller redan inom skolväsendet.

Utredningen föreslår emellertid att Skolverket och Institutet för språk och folkminnen ska ges i uppdrag att i samråd ta fram ett stödmaterial som förtydligar vad 10 § språklagen innebär för utbildning i skolväsendet. Utredningen bedömer att uppdraget är av engångskaraktär. Baserat på jämförbara uppdrag inom Skolverkets verksamhet bedöms detta kräva resurser motsvarande cirka 2 miljoner kronor. Uppdraget ligger inom de aktuella myndigheternas befintliga uppdrag och bör därför kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Några ytterligare medel bedöms inte vara nödvändiga.

Stödmaterialet förutsätts bli föremål för ett löpande förvaltningsansvar, vilket bör finansieras inom Skolverkets ordinarie verksamhet. Skolverket behöver även informera huvudmän om kartläggningsmaterialet och dess tillämpning, men kostnaderna för detta bedöms vara begränsade och kan hanteras inom befintliga informationskanaler.

Uppdraget en obligatorisk förskola för vissa barn

15.6 Försöksverksamhet med språkutvecklande insatser

15.6.1 Problembeskrivning

Forskningen visar tydligt att tidiga insatser och en förskola av god kvalitet har positiva och långsiktiga effekter för barns lärande, utveckling och välbefinnande. Det är särskilt betydelsefullt för barn som inte har svenska som förstaspråk. För dessa är förskolan ofta avgörande för att de ska tillägna sig sådana nödvändiga kunskaper i svenska som är centrala för en framgångsrik skolstart och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Utöver den pedagogiska vinsten har regelbunden närvaro i förskolan även visat sig bidra till att minska skillnader i språklig förmåga mellan barn med svensk respektive utländsk bakgrund.

Sedan 2023 är kommunerna skyldiga att bedriva uppsökande verksamhet och aktivt informera vårdnadshavare om förskolans betydelse när barnet närmar sig treårsåldern. Trots detta finns fortfarande betydande skillnader, både i inskrivning och närvaro.

Utredningen konstaterar att det i dagsläget saknas både rättsliga och praktiska förutsättningar för att införa en obligatorisk förskola för vissa barn med närvarokrav. Det finns dessutom kvalitetsutmaningar och brister i likvärdighet inom förskolan. Även om förskolan generellt erbjuder god omsorg är pedagogiken i huvudsak utformad för barn med svenska som modersmål. Barn med annat modersmål får inte alltid det stöd de behöver för att fullt ut tillgodogöra sig undervisningen.

15.6.2 Eftersträvad förändring

Målet är att fler barn som tillhör målgruppen ska ha tillräckliga kunskaper i svenska vid starten i grundskolan. För att nå detta föreslås en försöksverksamhet där språkstärkande insatser introduceras, prövas och utvärderas i förskolan. Utan riktade och utvärderade insatser finns en risk för att skolresultaten för barn i målgruppen försämras, vilket i förlängningen kan begränsa deras framtida möjligheter.

15.6.3 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Vidtas inte åtgärden innebär det att kunskapsutvecklingen kring språkstärkande arbetssätt begränsas. Detta kan leda till en fortsatt brist på evidensbaserade metoder för språkutveckling hos barn med behov av språkstärkande insatser i svenska.

Även om avsaknaden av språkliga insatser kortsiktigt kan innebära att merkostnader undviks, riskerar kvarstående brister i målgruppens språkutveckling vid skolstart leda till ökade utgifter för särskilt stöd senare i utbildningskedjan. Uteblivna tidiga insatser kan därmed innebära att de samhällsekonomiska kostnaderna blir högre.

15.6.4 Alternativa lösningar

En obligatorisk förskola för vissa barn skulle kunna säkerställa att barn i målgruppen får tillgång till språkstöd, förutsatt att åtgärden kombineras med tydliga närvarokrav. Utredningen bedömer dock att det saknas rättsliga förutsättningar för en sådan ordning och att den även skulle medföra betydande risker för diskriminering. Dessutom finns det praktiska hinder kopplade till nuvarande kvalitetsutmaningar inom förskolan.

Ytterligare ett alternativ är en utökad allmän förskola utan särskild inriktning på språkstärkande arbete. En sådan åtgärd skulle inte innebära särbehandling av en specifik barngrupp, men säkerställer inte att barn som behöver språkutveckling får tillräckligt anpassade insatser. Utan särskilda språkstärkande insatser tas heller inte befintlig forskning om målinriktat språkarbete till vara.

En reglering som ställer krav på språkstärkande insatser i förskolan skulle kunna säkerställa att alla barn får det stöd de behöver och möjliggör en snabb implementering. Samtidigt saknas tillräcklig evidens för att avgöra vilka metoder som är mest effektiva i olika situationer. Det skulle medföra en risk för kostsamma och potentiellt ineffektiva eller kontraproduktiva insatser. En permanent reglering kan även begränsa möjligheterna till anpassning vid förändrade förutsättningar, exempelvis demografiska förändringar.

15.6.5 Det rekommenderade alternativet

Utredningen föreslår att en försöksverksamhet med språkstärkande insatser genomförs. Det möjliggör prövning och utvärdering innan införandet av en permanent reglering om språkstärkande insatser, samt bidrar till att bygga en evidensbas för framtida beslut.

Det krävs dock tid innan resultaten från en försöksverksamhet kan omsättas i en permanent lösning. Försöksverksamheten innebär dessutom administrativa utmaningar för deltagande huvudmän. Utredningen bedömer ändå att detta alternativ är det mest lämpliga, givet nuvarande förutsättningar och behovet av kunskapsuppbyggnad.

Utredningen föreslår att försöksverksamheten ska genomföras under två år med ytterligare tid för planering, uppföljning och utvärdering. Försöksverksamheten föreslås finansieras genom ett särskilt statsbidrag.

Skolverket föreslås få i uppdrag att pröva ansökningar, fördela medel samt ansvara för övergripande planering, uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten. Huvudmännen ska ansvara för genomförandet av de enskilda försöken.

Skolverket föreslås även inledningsvis avgöra vilka språkstärkande metoder och arbetssätt som ska prövas. Insatserna ska därefter genomföras av förskollärare eller annan lämpligt utbildad personal på förskolorna.

Målgruppen föreslås omfatta barn enligt 8 kap. 14 a § skollagen som fyller fyra år det kalenderår försöksverksamheten inleds. Även andra barn kan erbjudas att delta om ansvarig rektor bedömer att det finns behov av det.

Deltagande föreslås vara frivilligt för vårdnadshavare, men om erbjudandet att delta accepteras förutsätts barnet närvara i förskolan minst 25 timmar per vecka. Under försöksperioden förslås förskola i upp till 25 timmar per vecka vara avgiftsfri för de deltagande barnen.

15.6.6 Analys av det rekommenderade förslaget enligt förordningen om konsekvensutredningar

Nedan gör utredningen en analys av förslaget utifrån förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar, 7–11 §§.

Analys av kostnader och intäkter

En försöksverksamhet med språkstärkande insatser i förskolan får enligt huvudberäkningarna offentligfinansiella effekter på cirka 97 miljoner kronor. Cirka 90 miljoner utgör kostnaden för finansiering av själva försöksverksamheten och cirka 7 miljoner kostnader för Skolverkets administration. Administrationen utgörs till exempel av handläggningskostnader, efterkontroll och utvärdering.

Omfattningen av försöksverksamheten är skalbar. Den skulle kunna minskas något, men ändå ge ett utvärderingsbart underlag.

I bilaga 4 redovisas beräkningen av de offentligfinansiella effekterna samt en känslighetsanalys.

Kostnader för staten

Skolverket föreslås ansvara för att administrera, besluta och kontrollera utbetalningarna av statsbidraget för försöksverksamheten. Skolverket föreslås även utvärdera försöksverksamheten efter genomförandet. Skolverkets kostnader beräknas därmed öka med mellan sex och sju miljoner kronor beroende på försöksverksamhetens omfattning. För att Skolverket ska genomföra uppdraget behöver anslag 1:1 Statens skolverk, Utgiftsområde 16, öka med motsvarande belopp.

Förslaget bedöms inte påverka andra myndigheter nämnvärt. Eventuella merkostnader för andra myndigheter bedöms vara möjliga att hantera inom befintliga ekonomiska ramar.

Kostnader för kommuner

Förslaget påverkar kommunerna främst i rollen som förskolornas huvudmän. De berörs endast om de väljer att ansöka om statsbidrag för försöksverksamhet av språkutvecklande insatser.

Försöksverksamheten bedöms därmed vara kostnadsneutral för deltagande kommuner, eftersom statsbidraget är utformat för att täcka merkostnaderna. Vissa administrativa kostnader kan uppkomma vid ansökan om statsbidrag, men dessa bedöms vara begränsade. För kommuner som väljer att inte delta uppstår inga kostnader.

I den utsträckning förslaget leder till språkförbättringar hos målgruppen kan försöksverksamheten göra att det på sikt blir enklare för kommunala huvudmän att uppfylla målen i läroplanen.

Kostnader för enskilda huvudmän och företag

Förslaget påverkar främst enskilda huvudmän i den utsträckning de väljer att söka statsbidraget för försöksverksamhet av språkutvecklande förskola.

På motsvarande sätt som för kommuner bedöms försöksverksamheten vara kostnadsneutral för deltagande enskilda huvudmän även om vissa administrativa kostnader kan uppkomma vid ansökan om statsbidrag.

Konsekvenser för enskilda

Utredningen bedömer att det framför allt är de barn som ges möjlighet att delta i försöksverksamheten samt deras vårdnadshavare som påverkas av förslaget.

Ett deltagande i försöksverksamheten innebär att barnen får ta del av språkstärkande insatser, vilket förväntas främja deras språkutveckling och stärka deras kunskaper i svenska. Sammantaget förväntas emellertid möjligheten till särskilt utvecklade språkliga insatser för barn skapa störst mervärde på sikt.

För berörda vårdnadshavare kan deltagandet leda till ökad kontakt med förskolan och därigenom att de blir får mer information och större delaktighet i barnets utbildning.

Samtidigt är det viktigt att ta hänsyn till att försöksverksamheten riktas till en begränsad grupp barn och genomförs under en begränsad period. De långsiktiga effekterna beror också på hur väl de språkstärkande insatserna utformas och i vilken utsträckning de ger varaktiga resultat.

Analys av andra relevanta konsekvenser

Konsekvenser för barn och deras rättigheter

En viktig konsekvens av försöksverksamheten är att evidensbaserade språkstärkande insatser för barn skulle kunna utvecklas och att barns språkutveckling i svenska därmed skulle kunna stärkas.

Det finns emellertid en risk för att barn som deltar i försöket kan komma att stigmatiseras, särskilt om verksamheten upplevs som segregerande. Eftersom deltagandet i försöksverksamheten är frivilligt finns även risk för att barn vars vårdnadshavare väljer att inte delta går miste om värdefulla insatser.

Förslaget berör barns rätt till utbildning och utveckling enligt barnkonventionen. Det är positivt att deltagandet är frivilligt, men att det samtidigt finns en förväntan på närvaro är en utmaning. Avsaknaden av sanktionsmöjligheter vid frånvaro kan ses som en svaghet i försökets genomförbarhet.

Konsekvenser för jämställdhet och integration

Utifrån ett jämställdhetsperspektiv kan det faktum att försöksverksamheten föreslås vara avgiftsfri under 25 timmar per vecka underlätta för vårdnadshavare att arbeta eller studera. Även utifrån ett integrationsperspektiv kan försöksverksamheten bidra till en positiv utveckling genom en förbättrad språkutveckling hos barn. Definitionen av den primära målgruppen (barn födda utomlands eller med vårdnadshavare födda utomlands som vistats i Sverige i mindre än fem år) gör dock att det finns en risk för att försöket kan uppfattas som en särbehandling av vissa barn, vilket i sin tur kan motverka ett deltagande.

Konsekvenser för personal och kompetensförsörjningen

Genomförandet av försöksverksamheten innebär att det behövs personal med kompetens inom språkstärkande arbetsmetoder. Det kan vara en utmaning, särskilt i områden med personalbrist. Ambulerande lärarteam kan lindra kompetensbristen, men kräver samordning. Genomförandet av försöksverksamheten kan samtidigt bidra till en positiv kunskapsuppbyggnad hos den befintliga personalen i de för-

skolor som deltar, och erfarenheter från försöket kan sprida sig till övrig förskoleverksamhet.

Konsekvenser för kvalitet och likvärdighet

Målet är att försöksverksamheten på sikt ska bidra till en generell ökning av kvaliteten i förskolans språkundervisning. I ett kortare perspektiv finns emellertid en risk för att det skapas en kvalitetsskillnad i språkundervisningen mellan deltagande och icke-deltagande förskolor. Försöket genomförs dessutom endast där huvudmän ansöker om att få delta, vilket kan skapa en ojämlik tillgång för barn att delta. Det kommer dessutom att finnas större möjlighet för tätortskommuner att delta, eftersom det där finns fler barn inom målgruppen. Glesbygdskommuner kan ha svårare att få tillräckligt antal deltagare för att motivera en ansökan.

Konsekvenser för utvärdering och kunskapsuppbyggnad

Försöksverksamheten kan förväntas ha positiva effekter på den systematiska uppbyggnaden av kunskap om språkstärkande metoder. Försöksverksamheten kan även skapa möjlighet till evidensbaserad policyutveckling, och forskares medverkan stärker den vetenskapliga grunden. En utmaning är dock att två år kan vara en kort tidsperiod för att mäta långsiktiga effekter på språkutveckling.

Analys av proportionalitet

Valet av försöksverksamhet i stället för direkt permanent reglering är en åtgärd som gör det möjligt att genomföra justeringar baserade på erfarenhet och att undvika kostnader för ineffektiva metoder.

Att den aktiva försöksperioden omfattar två år är en avvägning mellan tillräcklig tid för att testa metoder och möjligheten att relativt snabbt kunna implementera eventuella permanenta lösningar.

Utredningen konstaterar också att användningen av befintlig reglering (8 kap. 14 a § skollagen) för att definiera målgruppen har fördelar. Urvalet av målgruppen bygger på redan etablerade processer och kostnader och administration för att bygga upp andra bedömnings-

kriterier undviks. Om målgruppen visar sig vara för bred eller för snäv för försökets specifika syfte ger möjligheten för rektorer att inkludera andra barn flexibilitet.

I utredningens förslag får Skolverket en central roll, bland annat för uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten. Detta skapar stordriftsfördelar jämfört med om varje kommun skulle göra en egen utvärdering. Det säkerställer också jämförbarhet och användningen av enhetlig metodik.

Analys av ikraftträdande och behovet av eventuella informationsinsatser

Det krävs omfattande förberedelser innan försöksperioden kan påbörjas. Skolverket behöver tid för att bestämma vilka språkstärkande insatser och arbetssätt som ska kunna prövas inom försöksverksamheten, utarbeta ansökningsunderlag, fastställa ersättningsnivåer och utveckla uppföljnings- och utvärderingsmetoder.

Även huvudmännen behöver tid för planering, bland annat för att ta reda på vad som gäller om de vill delta i försöksverksamheten, förbereda ansökningar om statsbidrag, planera eventuella organisatoriska förändringar och eventuellt rekrytera eller omfördela personal.

Försöksverksamheten kräver omfattande informationsinsatser riktade till flera målgrupper, både kommunala och enskilda huvudmän, förskolepersonal och vårdnadshavare. Det kommer även att behövas information till allmänheten och andra intressenter om försöksverksamhetens syfte och upplägg. Även forskare som kan vara intresserade av att medverka behöver informeras, liksom andra myndigheter och organisationer inom området

Uppföljning och utvärdering

Skolverket föreslås få det övergripande ansvaret för att följa upp och utvärdera försöksverksamheten. Detta inkluderar löpande uppföljning av försökens genomförande, granskning av redovisningar från deltagande huvudmän och kontroll av att beviljade medel används för avsett ändamål

Vidare ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer särskilt utvärdera och analysera de språkstärkande insatserna och

metoder som används inom försöksverksamheten, vilket möjliggör en oberoende och fördjupad analys av resultaten. Det är viktigt att forskare med relevanta kompetenser bjuds in att följa försöksverksamheten och medverka i uppföljningen för att stärka vetenskapliga kvalitet och trovärdighet.

De uppskattade nyttorna av försöksverksamheten kräver forskningsbaserade och långsiktiga utvärderingar. Sådana utvärderingar bör bland annat omfatta barns framtida språkkunskaper och framtida skolresultat. För att säkerställa en robust utvärdering bör det övervägas att randomisera försöksverksamheten.

Analys av effekter på den kommunala självstyrelsen

Förslaget påverkar kommunernas verksamhet, men inskränker inte den kommunala självstyrelsen eftersom deltagandet i försöksverksamheten är frivilligt. Försöksverksamheten förväntas inte medföra några särskilda kostnader för kommunerna eftersom den finansieras genom ett statsbidrag. Förslaget innebär inte heller någon förändring av kommunala befogenheter eller skyldigheter.

Kommuner ska informera om möjligheten att delta i försöksverksamheten i samband med erbjudande om förskoleplats, vilket är en begränsad utvidgning av den befintliga informationsskyldigheten enligt 8 kap. 14 a § skollagen. Försöket riktar sig till en målgrupp som redan omfattas av kommunernas skyldighet att erbjuda plats för bättre språkutveckling enligt 8 kap. 14 a § skollagen. Försöksverksamheten utgör inte en ny obligatorisk kommunal uppgift utan ett frivilligt åtagande mot ersättning.

Analys av EU-rättslig överensstämmelse

Förslaget om en försöksverksamhet bedöms överensstämma med Sveriges skyldigheter enligt EU-rätten. Förslaget bedöms inte strida mot EU:s diskrimineringsförbud eftersom försöksverksamheten är frivillig för vårdnadshavare och målgruppen definieras utifrån objektiva kriterier. Dessutom kan även andra barn erbjudas att delta om rektor bedömer att de behöver språkstärkande insatser. Förlaget påverkar inte heller EU-medborgares rätt till fri rörlighet. Att delta i

försöksverksamheten är också ett frivilligt erbjudande, både för huvudmännen och vårdnadshavarna, och inte en skyldighet.

Uppföljningen och utvärderingen av försöksverksamheten måste göras enligt regleringen om dataskydd (GDPR), som bland annat innebär att personuppgiftsbehandling kräver rättslig grund och proportionalitet. Utredningen bedömer att förslaget inte går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU och att inga EU-direktiv är direkt tillämpliga på förslaget.

Analys av genomförande av EU-direktiv

Förslaget om en försöksverksamhet utgör inte ett genomförande av något EU-direktiv i nationell rätt. Paragrafen är därför inte tillämplig på förslaget.

Analys av bemyndiganden för myndighetsbeslut

Den föreslagna förordningen kan meddelas med stöd av regeringens restkompetens. Bemyndiganden till Skolverket avseende administration och fördelning av statsbidrag bedöms även vara rättsligt möjliga.

15.7 Utvärdering av åtgärder för att öka antalet barn i förskolan

15.7.1 Problembeskrivning

Den 1 juli 2023 trädde regleringen om kommunernas skyldighet att bedriva uppsökande verksamhet och erbjuda förskoleplats för språkutveckling i svenska i kraft. Flera aktörer inom och i anslutning till förskolan har lyft behovet av att analysera och utvärdera. regleringen och dess effekter, men detta har ännu inte skett. Dessutom visar Skolinspektionens kvalitetsgranskning 2025 att den uppsökande verksamheten i vissa fall kan behöva utvecklas, eftersom den ofta begränsas till generell skriftlig information om förskolan till vårdnadshavare. I en rapport från IFAU 2025 framkommer även att informationen om rätten till allmän förskola inte på längre sikt har haft någon signifikant effekt på inskrivningsgraden.

Det saknas i dag nationell statistik över barns faktiska närvaro och vistelsetid i förskolan. Tillgången till och kvaliteten på lokal statistik varierar, eftersom det saknas enhetliga system och metoder för att registrera närvaro. Bristen på tillförlitlig statistik innebär att förskolor och huvudmän saknar tillräckligt underlag för att dimensionera resurser och bemanning utifrån barns faktiska närvaro. Avsaknaden av kunskap om vilka barn som inte är närvarande och varför gör även att det finns risk för att de åtgärder som vidtas för att öka närvaron riktas mot fel målgrupper eller bygger på felaktiga antaganden.

15.7.2 Eftersträvad förändring

Målet är dels att öka andelen barn som skrivs in i förskolan, dels att säkerställa att de barn som är inskrivna barn också är närvarande i förskolan. För att uppnå detta behöver den nuvarande regleringen om uppsökande verksamhet och erbjudande om förskoleplats utvärderas och analyseras. Syftet är att identifiera eventuella behov av förtydliganden eller skärpningar.

Även det närvarofrämjande arbetet behöver utvärderas. Därutöver bör ett nationellt system för uppföljning av barns närvaro och vistelsetid utvecklas, för att möjliggöra evidensbaserade insatser baserade på faktiska data.

15.7.3 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om inga åtgärder vidtas kommer kunskapen om vilka insatser som är effektiva i det uppsökande arbetet även fortsättningsvis att vara begränsad. Kommunerna tvingas arbeta utan evidensbaserad vägledning, och erfarenheter från framgångsrika kommuner riskerar att inte spridas.

Om resurssättningen fortsätter att baseras på inskrivningsgrad snarare än faktisk närvaro blir det dessutom svårt att säkerställa effektiviteten i insatserna och att identifiera var behoven är störst. En konsekvens är bland annat att föräldrar till barn med annat modersmål än svenska sannolikt även i fortsättningen nås av information om förskolan i mer begränsad utsträckning. Det kan leda till att färre barn deltar i förskolans undervisning, vilket i sin tur kan ge sämre förutsättningar inför skolstarten, särskilt vad gäller språkutveckling i svenska.

15.7.4 Alternativa lösningar

Om ingen åtgärd vidtas kan kommunerna fortsatt arbeta enligt befintliga rutiner, utan nya kostnader för administrativa förändringar eller utvecklingsarbete. Det innebär emellertid en fortsatt okunskap om vilka åtgärder som är verkningsfulla. Det finns även fortsatt risk för att resurser används ineffektivt, både när det gäller inskrivning och närvaro, och att barn som skulle behöva delta i förskola inte nås.

Att enbart utvärdera den uppsökande verksamheten och erbjudandet om förskoleplats innebär begränsade kostnader och en relativt liten administrativ belastning för kommunerna. Åtgärden skulle ändå ge ökad kunskap om vilka insatser som påverkar inskrivningsgraden och möjliggöra förbättringar i det uppsökande arbetet. Den skulle emellertid inte lösa problemet med bristande närvarostatistik eller ge möjlighet att utveckla det närvarofrämjande arbetet på ett systematiskt sätt. Enligt utredningen skulle uppföljningen av faktisk närvaro fortsätta att vara begränsad och resurssättningen baseras på inskrivning snarare än närvaro.

En nationell modell för insamling av närvarodata skulle ge viktig statistik och skapa förutsättningar för ett mer evidensbaserat närvarofrämjande arbete. Det skulle emellertid inte lösa problemet med barn som inte är inskrivna i förskolan och det uppsökande arbetet skulle fortfarande bedrivas utan systematisk utvärdering eller utveckling.

Ett alternativ som utredningen övervägt är införandet av obligatorisk förskola för alla barn från en viss ålder. Det skulle innebära en tydlig reglering och säkerställa att alla barn nås av förskolans undervisning. Det skulle även möjliggöra sanktioner vid utebliven närvaro. Åtgärden innebär emellertid ett omfattande ingrepp i vårdnadshavarnas rätt att fatta beslut om sina barn, vilket kan medföra praktiska och rättsliga svårigheter. Dessutom skulle kostnaderna för kontroll och uppföljning bli höga.

Utredningen bedömer att en samlad utvärdering av den uppsökande verksamheten och det närvarofrämjande arbetet skulle ge en fullständig bild av problematiken. Det skulle skapa ett samlat kunskapsunderlag om både inskrivning och närvaro och göra det möjligt att utveckla evidensbaserade insatser. Samtidigt medför alternativet högre initiala kostnader och kräver samordning mellan flera aktörer. Genomförandet tar dessutom tid och innebär administrativa insatser.

Utredningen bedömer dock att detta alternativ ger bäst förutsättningar för att på ett heltäckande sätt lösa de problem som identifierats.

15.7.5 Det rekommenderade alternativet och skälen för detta

Utredningen föreslår en utvärdering av den uppsökande verksamheten och erbjudandet om förskoleplats. Regleringen om detta har inte utvärderats och flera aktörer efterfrågar en utvärdering innan ytterligare åtgärder vidtas. En utvärdering är en mindre ingripande åtgärd än att direkt skärpa regleringen och kan dessutom visa om behoven och hindren varierar mellan kommuner.

Utredningen föreslår dessutom att en nationell modell för insamling av närvarodata tas fram. En sådan skulle bland annat ge viktig statistik och skapa förutsättningar för ett mer evidensbaserat närvarofrämjande arbete. En uppföljning av närvaron och det närvarofrämjande arbetet i förskolan är även angeläget eftersom det i dag är förhållandevis utmanande att resurssätta och bemanna förskolan korrekt. Det innebär också att det är svårt att rikta rätt insatser till rätt målgrupp, till exempel för att förbättra närvaron.

Forskning och praktisk erfarenhet visar att det primära problemet inte är barnens inskrivning utan deras faktiska närvaro. Ett system för uppföljning och eventuell reglering av närvaron skulle öka Skolinspektionen förutsättningar för att granska det närvarofrämjande arbetet.

15.7.6 Analys av det rekommenderade förslaget enligt förordningen om konsekvensutredningar

Nedan analyserar utredningen förslaget utifrån förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar, 7–11 §§.

Analys av kostnader och intäkter

Utredningen bedömer att förslaget om ett nationellt uppföljningssystem för närvaron i förskolan medför en offentligfinansiell effekt om 5–10 miljoner kronor per år. Dessutom beräknas en kompensation till kommunerna för stöd till uppföljning av barns närvaro och

det närvarofrämjande arbetet medföra en effekt om 3–4 miljoner kronor per år. Den offentligfinansiella effekten av förslaget blir därmed sammantaget 8–14 miljoner kronor per år.

Kostnader för staten

Den föreslagna utvärderingen av kommunernas uppsökande verksamhet och erbjudande om språkstärkande plats i förskolan medför kostnader för den myndighet som står för genomförandet. Kostnaden beräknas till 3–5 miljoner kronor beroende på omfattning och metod. Om utredningen visar på behov av åtgärder kan ytterligare insatser medföra kostnader för staten för till exempel regelutveckling och implementeringsstöd. Kostnaderna är dock svårt att beräkna eftersom åtgärderna beror på utvärderingens resultat.

Utredningen förutsätter att uppdraget tilldelas en myndighet som har redan har kompetens och förutsättningar för det, och att uppdraget därmed kan genomföras inom ramen för myndighetens ordinarie verksamhet och befintliga ekonomiska ramar.

Uppföljningen av barns närvaro och det närvarofrämjande arbetet medför i första hand kostnader för de kommunala och enskilda huvudmännen. Uppföljningen kan emellertid även komma att medföra vissa kompletterande kostnader för tillsyn av förskolornas arbete, bland annat för Skolinspektionen. Utredningen bedömer dock att tillsynen ingår i det ordinarie tillsynsuppdraget, och därför inte bör motivera ytterligare tilldelning av medel.

Förslaget om utredning och utveckling av ett system för nationell statistik av barns närvaro och vistelsetid i förskolan kan förväntas medföra kostnad. Dessutom kommer den myndighet som får ansvar för systemet att ha löpande drifts- och underhållskostnader när systemet är på plats. Utvecklingen av systemet förväntas enligt utredningens bedömning kosta 5–10 miljoner kronor. Kostnaderna för löpande drift och underhåll beräknas till cirka 1–2 miljoner kronor per år.

Utredningen föreslår att uppdraget att ta fram det nationella uppföljningssystemet utformas som ett särskilt uppdrag med medföljande finansiering, men att kostnader för löpande drift och underhåll hanteras inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Kostnader för kommuner

Kommunerna kommer med anledning av förslagen inledningsvis att ha kostnader för medverkan i utvärderingen av den uppsökande verksamheten och erbjudande om plats i förskolan. Den totala kostnaden för detta är svår att beräkna, men om 100 kommuner deltar aktivt kan det enligt utredningen röra sig om 3–4 miljoner kronor totalt. I enlighet med gällande finansieringsprinciper ska kommunerna kompenseras för de ökade kostnaderna, vilket bör utredas vidare och fastställas i det fortsatta beredningsarbetet.

Om utvärderingen leder till skärpt reglering eller nya krav kan även det medföra ökade kostnader. Dessa kan emellertid inte beräknas innan utvärderingen är genomförd och eventuella åtgärder är specificerade.

En utvärdering av barns närvaro i förskolan och det närvarofrämjande arbetet medför kostnader för kommunerna. Enligt utredningen ansvarar huvudmännen för närvaro och ett närvarofrämjande arbete i förskolan, och som utgångspunkt bör kostnaderna för uppföljningen till viss del kunna rymmas inom ramen för huvudmännens ordinarie finansiering. Utredningen bedömer dock att det även kan behövas viss kompensation från staten för att stärka arbetet. Utredningen förslår därför att 3–4 miljoner kronor tilldelas anslag 1:1 Statens skolverk, Utgiftsområde 16, för stöd till uppföljning av barns närvaro och det närvarofrämjande arbetet.

Eventuella åtgärder med anledning av uppföljningen kan emellertid komma att variera beroende på utformning av en eventuell reglering. Kostnader för dessa är i dagsläget svåra att uppskatta.

Kostnader för enskilda huvudmän och företag

Analysen visar att utredningens förslag primärt medför kostnader för staten och kommuner, och inte för enskilda huvudmän. Däremot kan utvärderingarnas resultat och eventuella förslag till åtgärder medföra kostnader även för enskilda huvudmän, men dessa kan i dagsläget inte beräknas.

Eventuella intäkter och andra vinster med anledning av förslagen

Förslaget om uppföljning av den uppsökande verksamheten och erbjudandet om förskoleplats genererar inga direkta intäkter för staten, kommuner eller andra aktörer. Målsättningen är emellertid att förslaget på sikt ska skapa indirekta samhällsekonomiska vinster om utvärderingen leder till åtgärder som ökar andelen barn i förskolan. Då kan språkutvecklingen förbättras hos barnen som tillhör målgruppen, liksom skolresultaten. På sikt kan det öka jämlikheten och minska samhällsklyftorna. Dessutom kan kostnaderna för särskilt stöd i grundskolan minska.

Inte heller förslaget om att följa upp närvaron i förskolan och det närvarofrämjande arbetet genererar direkta intäkter för staten, kommuner eller andra aktörer. På sikt kan förslaget emellertid generera bättre underlag för resursfördelning och bemanning i förskolan. Bättre kunskap om närvaron i förskolan kan även förbättra kvaliteten och skapa ökad kontinuitet. Åtgärderna kan även bidra till ökade möjligheter att identifiera och stödja barn med låg närvaro, vilket kan resultera i bättre språkutveckling och skolresultat.

Analys av andra relevanta konsekvenser

Enligt barnkonventionen (artikel 28 och 29) har barn rätt till utbildning, och förslagen kan leda till att fler barn får tillgång till förskola. En ökad närvaro i förskolan kan också förbättra förutsättningarna för språkutveckling i svenska, särskilt för barn med annat modersmål. Det kan minska utanförskap och förbättra förutsättningarna för den fortsatta skolgången.

Ett system för nationell uppföljning av närvaro innebär registrering av personuppgifter om små barn, vilket kräver noggrann avvägning mot integritetsintresset. En intensifiering av det uppsökande arbetet och närvarouppföljning kan dessutom upplevas som kontrollerande av vissa.

Förslagen riktar sig delvis mot socioekonomiskt utsatta områden och kan i de områdena bidra till minskad segregation. Ökad kunskap om närvaro kan också ge förutsättningar för insatser som kan leda till större delaktighet i förskolan och därmed stärkt språkutveckling hos barnen.

Analysen visar att utvärdering, utveckling av uppsökande verksamhet och implementering av system för uppföljning av närvaron ökar kommunernas administrativa börda och kräver resurser. Kommunerna kan dessutom komma att behöva göra investeringar i och utföra underhåll av it-infrastruktur om ett nationellt system för uppföljning av närvaron införs. Personalen kan också behöva utbildning i nya arbetssätt och system.

Även för staten kräver utvärderingar resurser från berörda myndigheter. En eventuell utökad tillsyn av det närvarofrämjande arbetet skapar arbete för bland annat Skolinspektionen. Likaså innebär utveckling och drift av ett eventuellt nationellt uppföljningssystem ett resursbehov.

Utredningen bedömer att förslagen kan resultera i bättre statistik och ökad kunskap, vilket kan leda till mer träffsäkra och kostnadseffektiva insatser. Enhetliga system kan på sikt dessutom effektivisera arbetet jämfört med många olika lokala lösningar. Samtidigt medför ett nationellt system för uppföljning av närvaro digitala lösningar för registrering, lagring och analys av data och krav på dataskydd och informationssäkerhet enligt bland annat GDPR. Systemet behöver dessutom integreras med befintliga system för administration.

Analys av proportionalitet

Förslaget innebär att den befintliga regleringen utvärderas för att undvika införandet av nya regler som kan visa sig onödiga eller kontraproduktiva. Utvärderingen ska dessutom ge underlag för eventuella framtida åtgärder och säkerställa att eventuella nya regler eller insatser är väl underbyggda och riktar sig mot faktiska problem.

Förslagen medför primärt kostnader för själva utvärderingen, inte för genomförande av nya åtgärder. Att eventuella framtida åtgärder ska föreslås vid behov innebär att onödiga kostnader kan undvikas. Potentiellt kan förslagen leda till kostnadsbesparingar, eftersom bättre kunskap om närvaro kan leda till mer effektiv resursallokering och bemanning.

Utredningen bedömer att de kostnader och begränsningar som förslaget medför är nödvändiga för att uppnå syftet: att öka andelen barn som både skrivs in i och är närvarande i förskolan, särskilt barn

i behov av språkutveckling i svenska och barn i socioekonomiskt utsatta områden.

Analys av ikraftträdande och behovet av eventuella informationsinsatser

Förslagen i avsnittet innebär inte direkta regeländringar som träder i kraft vid en viss tidpunkt, utan utgör uppdrag till regeringen eller en annan myndighet att genomföra utvärderingar och utredningar. Uppdragen kan påbörjas relativt omgående efter beslut. Vid införande av eventuella regeländringar bör emellertid särskild hänsyn tas till kommunernas planeringsförutsättningar, läsårets- och budgetcykel samt tid för utveckling av it-system och implementering. Det kan även vara nödvändigt med omfattande och riktade informationsinsatser till flera målgrupper: kommuner och huvudmän, vårdnadshavare, förskolepersonal och allmänheten. Särskild vikt bör läggas vid flerspråkig och kulturellt anpassad information till vårdnadshavare.

Uppföljning och utvärdering

Den uppsökande verksamheten och erbjudande om förskoleplats bör utvärderas genom en kvantitativ uppföljning och en kvalitativ analys. Dessutom kan en effektanalys visa på skillnader mellan olika typer av insatser i den uppsökande verksamheten, till exempel skriftlig information och personlig kontakt.

Det närvarofrämjande arbetet kan bland annat utvärderas genom kartläggning av befintliga metoder och insatser samt genom att undersöka effekten av olika typer av närvarofrämjande arbete. Utvärderingen kan även inkludera analys av närvaromönster, kartläggning av närvarograd i olika typer av områden samt analyser av orsaker till frånvaro.

För att få en helhetsbild av effekterna bör även ett nationellt system för närvarouppföljning utvecklas där både kvalitativa och kvantitativa metoder används. Systemet bör vara i drift inom 2–3 år.

Analys av effekter på den kommunala självstyrelsen

Förslaget om en utvärdering av den uppsökande verksamheten innebär ingen direkt inskränkning av den kommunala självstyrelsen och själva utvärderingen påverkar inte kommunernas befogenheter. Eventuella framtida åtgärder efter utvärderingen kan dock komma att innebära inskränkningar om de leder till skärpt reglering av den uppsökande verksamheten, mer detaljerade krav på hur kommuner ska genomföra verksamheten eller nya skyldigheter för kommuner att vidta specifika åtgärder.

En uppföljning av närvaro och närvarofrämjande arbete kan innebära viss inskränkning av den kommunala självstyrelsen genom nya skyldigheter för rapportering eller eventuell reglering av det närvarofrämjande arbetet. Framtida krav på enhetliga system och metoder för registrering av närvaron skulle också begränsa kommunernas möjlighet att själva välja arbetssätt och system.

Överväganden enligt 14 kap. 3 § regeringsformen

De förslag som kan följa av utvärderingarna kan komma att innebära vissa inskränkningar i kommunernas oberoende. Inskränkningen kan dock motiveras med hänsyn till att barn har rätt till utbildning och språkutveckling, rätt till likvärdighet i utbildningen och att det är nödvändigt att hämta in viss nationell statistik för styrning och organisation av förskolan. För att inskränkningen ska vara proportionerlig bör kommunerna ges viss flexibilitet i genomförandet av de nya reglerna och de administrativa bördorna bör minimeras. En viktig åtgärd är också att staten tillhandahåller stöd och finansiering.

Analys av EU-rättslig överensstämmelse

Förslagen rör i huvudsak nationell utbildningspolitik och organisation av förskoleverksamhet, vilket faller inom medlemsstaternas kompetensområde enligt subsidiaritetsprincipen.

Förslagen överensstämmer med Sveriges skyldigheter enligt EU-rätten under förutsättning att dataskyddsaspekten enligt GDPR beaktas vid utformning av uppföljningssystem för närvaro, att icke-

diskrimineringsprincipen upprätthålls i genomförandet samt att proportionalitetsprincipen följs i den uppsökande verksamheten.

Förslagen går inte utöver vad som krävs enligt EU-rätten, utan ligger inom ramen för medlemsstaternas kompetens att organisera sina utbildningssystem.

Analys av genomförande av EU-direktiv

Bestämmelse är inte aktuell eftersom förslagen inte innebär ett genomförande av något EU-direktiv. Förslagen ligger inom ramen för Sveriges nationella kompetens för att utforma förskoleverksamhet.

Analys av bemyndiganden för myndighetsbeslut

Bestämmelsen är inte tillämplig eftersom förslagen inte gäller myndighetsbeslut om föreskrifter, utan är förslag till regeringen om uppdrag och utredningar.

15.8 Utökad rätt till avgiftsfri allmän förskola för alla barn

15.8.1 Problembeskrivning

Den allmänna förskolan ger i dag barn från tre års ålder rätt till 15 avgiftsfria timmar per vecka (525 timmar per år). Ett flertal rapporter och underlag visar att barn i socioekonomiskt utsatta områden deltar i förskolan i lägre utsträckning än andra barn, eller har oregelbunden närvaro. En av orsakerna som identifierats är att den nuvarande vistelsetiden om 15 timmar per vecka inte skapar tillräckliga praktiska och ekonomiska förutsättningar för hög och regelbunden närvaro. Problemet är särskilt framträdande bland barn vars vårdnadshavare är arbetssökande, får försörjningsstöd eller är föräldralediga. Dessa saknar i dag rätt till mer än 15 timmars förskola per vecka, vilket kan innebära att barnen erbjuds förskola under tider som inte är anpassade till familjens vardag och behov. Det skapar hinder för en kontinuerlig och daglig närvaro.

Kontinuerlig närvaro i förskolan har dokumenterad betydelse för barns språkutveckling, lärande och framtida skolprestationer. Detta

gäller i synnerhet flerspråkiga barn och barn som inte talar svenska i hemmet. För dessa utgör förskolan ofta den primära miljön för att tillägna sig det svenska språket.

15.8.2 Eftersträvad förändring

Den nuvarande rätten till 15 avgiftsfria timmar per vecka bedöms inte skapa tillräckliga praktiska och ekonomiska förutsättningar för hög och kontinuerlig närvaro. Det gäller framför allt barn vars vårdnadshavare är arbetssökande, föräldralediga eller får försörjningsstöd, och som därmed enligt nuvarande regler inte har rätt till utökad vistelsetid. Konsekvensen är att en del barn, trots att de är inskrivna i förskolan, deltar i begränsad eller oregelbunden utsträckning. Detta riskerar att motverka förskolans kompensatoriska uppdrag och försvårar språkutvecklingen, i synnerhet för flerspråkiga barn.

15.8.3 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om ingen åtgärd vidtas kvarstår den allmänna förskolan om 15 avgiftsfria timmar per vecka. Befintliga rapporter och underlag visar att denna nivå inte skapar tillräckliga praktiska och ekonomiska förutsättningar för hög närvaro. Utredningen bedömer att konsekvensen av att inte vidta någon åtgärd är att skillnaderna i närvaro och språkutveckling kvarstår eller förstärks, med negativa effekter på berörda barns framtida skolprestationer och integration.

15.8.4 Alternativa lösningar

Utredningen har övervägt ett alternativ där utökad avgiftsfri tid i förskolan enbart erbjuds vårdnadshavare med begränsade ekonomiska förutsättningar och efter ansökan. En fördel med det alternativet är att det riktar resurserna till de mest ekonomiskt utsatta hushållen. Utredningen bedömer dock att nackdelarna överväger. En behovsprövad modell skulle medföra betydande administrativa kostnader för kommunerna och riskerar att minska incitamenten för vårdnadshavare att skriva in sina barn i förskolan utöver 15 timmar. Alterna-

tivet bedöms därför inte vara ändamålsenligt för att uppnå den eftersträvade förändringen.

Utredningen har också övervägt att anpassa den allmänna förskolans timantal till den beslutade nya första årskursen i grundskolan, som träder i kraft den 1 juli 2026. Det skulle motsvara 1 059 undervisningstimmar per år, det vill säga ungefär sex timmar per dag. Utredningen bedömer dock att denna nivå inte är lämplig för förskolan, bland annat mot bakgrund av att förskolan även i fortsättningen ska vara frivillig och att en alltför lång schemalagd tid riskerar att inte svara mot barnens och familjernas faktiska behov och förutsättningar.

15.8.5 Det rekommenderade alternativet och skälen för detta

Utredningen föreslår att den allmänna förskolan utökas från 15 till 25 avgiftsfria timmar per vecka (875 timmar per år) för barn från tre års ålder. Förslaget innebär en ändring i skollagen och träffar samtliga barn i åldern tre till fem år som är inskrivna i förskolan, oavsett vårdnadshavarnas sysselsättning eller ekonomiska situation.

Den eftersträvade förändringen är att fler barn – i synnerhet barn i socioekonomiskt utsatta områden och barn med ett annat modersmål än svenska – ska delta i förskolan i tillräcklig omfattning för att tillgodogöra sig den pedagogiska verksamheten. Förändringen förväntas ge effekt från det datum den nya regleringen träder i kraft, med en successiv ökning av närvaron under de närmast följande åren i takt med att kommuner och fristående huvudmän anpassar sin organisation och bemanning.

Utredningen bedömer att en utökning av den allmänna förskolan är den mest ändamålsenliga åtgärden för att fler barn ska delta i förskolans undervisning. Förslaget bedöms förbättra de ekonomiska och praktiska förutsättningarna för hög närvaro, i synnerhet i socioekonomiskt utsatta områden, samtidigt som det ger huvudmännen rimliga organisatoriska förutsättningar att bemanna och resurssätta verksamheten.

Samtidigt ska förskolan även fortsättningsvis vara frivillig. En vårdnadshavare ska även kunna tacka nej till ett erbjudande om plats eller tacka ja till färre timmar än 25 per vecka.

15.8.6 Analys av det rekommenderade förslaget enligt förordningen om konsekvensutredningar

Utredningen gör nedan en analys av förslaget utifrån förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar, 7–11 §§.

Analys av kostnader och intäkter

Utredningen beräknar att förslaget om en utökad rätt till avgiftsfri allmän förskola i huvudberäkningarna innebär en offentligfinansiell effekt på cirka 3,4 miljarder kronor. Beräkningarna är dock osäkra, och effekterna kan ligga inom ett spann på 2,5 och 3,9 miljarder kronor.

I bilaga 4 redovisas de offentligfinansiella beräkningarna samt en känslighetsanalys av förslaget.

Kostnader för staten

Förslaget bedöms inte nämnvärt påverka statliga myndigheter. Eventuella merkostnader bedöms vara möjliga att hantera inom befintliga ekonomiska ramar.

Kostnader för kommuner

Kommunerna påverkas av förslaget genom att de behöver erbjuda utökad vistelsetid för barn till föräldralediga och arbetslösa vårdnadshavare. Förslaget medför även ökade kostnader på grund av ökad inskrivningsgrad, intäktsbortfall till följd av sänkt maxtaxa, behov av organisatoriska anpassningar samt rekrytering av ytterligare personal. De ekonomiska konsekvenserna för kommunerna är inkluderade i beräkningen av de offentligfinansiella effekterna.

Kostnader för enskilda huvudmän och företag

Enskilda huvudmän bedöms i huvudsak påverkas på liknande vis som kommunala huvudmän. Sammantaget bedöms effekterna påverka huvudmän som bedriver förskolor genom att de i vissa fall behöver öka antalet anställda eller genomföra omorganisationer till följd av

längre vistelsetider och ökad inskrivningsgrad, vilket leder till högre kostnader.

Förslagets effekter för enskilda

En utökad rätt till avgiftsfri förskola kan förväntas öka deltagandet i förskoleverksamhet samt förlänga vistelsetiden för vissa barn. Därigenom kan fler barn ta del av de positiva effekter som förskolan kan bidra med. För vissa barn innebär fler timmar i förskolan också tillgång till fler måltider, ökad uppsikt och fler trygga vuxenkontakter, vilket sammantaget kan stärka barns trygghet och utveckling.

Ökad närvaro i förskolan kan stärka utvecklingen av sociala och språkliga färdigheter genom fler tillfällen till interaktion, lek och strukturerade pedagogiska aktiviteter. En mer omfattande exponering för det svenska språket kan vara särskilt betydelsefull för barn som växer upp i hem där svenska inte är förstaspråk.

Ökad vistelsetid kan också förbättra möjligheterna att tidigt uppmärksamma barn som behöver särskilt stöd. En närmare och mer kontinuerlig kontakt med varje barn förbättrar även möjligheterna för personalen att ha god kännedom om det enskilda barnet och uppmärksamma förändringar i beteende, utveckling och mående. Sammantaget kan detta bidra till att relevanta insatser sätts in i ett tidigt skede.

För vårdnadshavare kan en utökad rätt till avgiftsfri förskola sänka de ekonomiska trösklarna för deltagande i förskolan. Det kan särskilt ha betydelse för hushåll med svag ekonomi. En utökad vistelsetid kan även frigöra tid för att söka arbete eller delta i arbetsmarknadsinsatser.

Förslaget om utökad allmän förskola bedöms påverka även personalen i förskolan genom att förskolebarns vistelsetid, samt inskrivningsgraden, ökar. Beroende på om mer personal anställs, och hur barngruppernas storlek påverkas, kan förslaget leda till större påfrestning för personalen.

Eventuella intäkter och andra vinster med anledning av förslagen

Förslaget om utökad allmän avgiftsfri förskola bedöms inte påverka intäkter eller andra vinster till det offentliga.

Analys av andra relevanta konsekvenser

Konsekvenser för barn och barns rättigheter

Förslaget bedöms ha positiva konsekvenser, i synnerhet för barn i socioekonomiskt utsatta områden och barn med ett annat modersmål än svenska. En utökad avgiftsfri vistelsetid om 25 timmar per vecka förbättrar de praktiska och ekonomiska förutsättningarna för vårdnadshavare att låta sina barn delta i förskolan i högre utsträckning.

Förslaget bedöms även stärka barnets rätt till utbildning och utveckling i enlighet med FN:s barnkonvention.

Konsekvenser för jämställdhet

Förslaget bedöms ha positiva konsekvenser för jämställdheten och utanförskap. En utökad avgiftsfri förskola kan underlätta för föräldrar att delta i arbetslivet, söka arbete eller delta i utbildning och etableringsinsatser. Eftersom det i dag är vanligare att kvinnor är föräldralediga eller arbetar deltid, kan en utökad förskola bidra till att minska skillnader i arbetsmarknadsdeltagande mellan kvinnor och män.

Konsekvenser för integration och utanförskap

Förslaget bedöms ha positiva konsekvenser för integrationen. Barn i socioekonomiskt utsatta områden och barn med utländsk bakgrund är de grupper som i dag i lägst utsträckning nyttjar förskolan fullt ut. En utökad avgiftsfri vistelsetid sänker trösklarna för dessa gruppers deltagande och kan på sikt bidra till att minska utanförskap på sikt.

Konsekvenser för personal och kompetensförsörjning i förskolan

En utökad vistelsetid kan medföra ett ökat behov av personal i förskolan. Konsekvenserna för kompetens- och personalförsörjning bör dock analyseras vidare, bland annat med hänsyn till det befintliga rekryteringsbehovet inom förskolan.

Uppföljning och utvärdering

De uppskattade nyttorna av reformerna kräver forskningsbaserade och långsiktiga utvärderingar. Sådana utvärderingar bör bland annat omfatta barns framtida skolresultat, deras livsinkomster, graden av social utveckling samt personalens sjukfrånvaro i förskolan. Det är också relevant att analysera hur många fler barn som deltar som en följd av en utökad allmän förskola.

15.9 Språkutvecklande stöd i svenska i förskolan

15.9.1 Problembeskrivning

Enligt utredningens direktiv exponeras vissa barn som är folkbokförda i Sverige inte i tillräcklig utsträckning för det svenska språket och uppvisar därför påtagliga brister i sin språkutveckling. Detta riskerar att ge barnen sämre förutsättningar inför skolstarten och för att ta en aktiv del i samhället.

Såsom tidigare anförts har forskningen visat att ett tidigt deltagande i en förskola av god kvalitet har positiva och långsiktiga effekter på barns lärande, utveckling och välbefinnande.

15.9.2 Eftersträvad förändring

Förslaget syftar till att säkerställa att alla barn får likvärdiga förutsättningar för att tillägna sig goda kunskaper i det svenska språket. Det ska göras genom att identifiera vilka treåringar som behöver språkutvecklande stöd och erbjuda dessa språkstärkande insatser från fyra års ålder.

15.9.3 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om ingen åtgärd vidtas kommer det som i dag att finnas barn som har bristande kunskaper i svenska när de börjar i grundskolan och därmed även sämre förutsättningar att klara sin fortsatta skolgång. Det kan på sikt leda till att deras förutsättningar för att delta i samhällslivet begränsas. Bristande kunskaper i svenska hos vissa barn kan även leda till ökade samhällskostnader för stödinsatser senare i utbildningssystemet.

15.9.4 Alternativa lösningar

Utredningen delar regeringens uppfattning om att alla barn bör ha goda kunskaper i svenska när de börjar i grundskolan. Utredningen har övervägt flera alternativa åtgärder för att barn ska skrivas in i förskolan och delta i undervisningen (se kapitel 10). I avsnittet nedan redovisas dock endast de alternativa lösningar som identifierats i uppdraget att föreslå en obligatorisk förskola för vissa barn.

Enligt utredningens direktiv ska en obligatorisk förskola för vissa barn utredas och de rättsliga förutsättningarna för förslaget bedömas. Utredningen konstaterar att en obligatorisk förskola för vissa barn skulle innebära en riktad insats mot en identifierad målgrupp, vilket potentiellt ger lägre kostnader än obligatorisk närvaro för samtliga barn. Men enligt utredningens bedömning saknas rättsliga förutsättningar för att genomföra ett sådant förslag. Att införa obligatorisk förskola bara för vissa barn skulle strida mot Europakonventionen, barnkonventionen, regeringsformen och diskrimineringslagstiftningen. Förslaget saknar dessutom praktiska förutsättningar på grund av förskolans varierande kvalitet, om målet är att fler barn ska utvecklas i svenska språket. Vilka barn som ska omfattas av obligatorisk förskola är dessutom inte definierat. Slutligen skulle förslaget även kunna leda till stigmatisering av de barn som omfattas av åtgärden.

En förstärkt frivillig förskola är mindre ingripande i familjelivet, ger vårdnadshavare större handlingsfrihet och innebär inget tvång för enskilda barn. En förstärkt frivillig förskola innebär dessutom lägre administrativa kostnader. Samtidigt finns risk för att de barn som mest behöver insatser inte nås, vilket leder till att ojämlikheten i barnens språkliga förutsättningar inför skolstarten kvarstår.

I kapitel 10 har utredningen lyft alternativet att införa obligatorisk förskola för alla barn från till exempel 3 års ålder. Det skulle innebära att alla barn får tillgång till insatser och att risken för diskriminering begränsas. Förskolan är emellertid en frivillig skolform, och förslaget skulle alltså innebära en stor principiell förändring av förskolan som skolform. Förslaget är dessutom ingripande och har stor påverkan både på små barn och deras vårdnadshavare. Det skulle även leda till högre kostnader än om endast barn med konstaterade behov av språkstärkande insatser omfattas.

Utredningen föreslår en obligatorisk skyldighet för hemkommunerna att tillse att barn i kommunen genomgår språkbedömning höstterminen det kalenderår som barnet fyller tre år. Om ett barn då har påtagliga brister i svenska språket ska hen få språkutvecklande stöd i svenska i en förskola under höstterminen det år som hen fyller fyra år. Utredningen bedömer att en sådan åtgärd är mest förenlig med gällande rätt. Att språkbedömningen omfattar alla i barn i samma åldersgrupp begränsar också risken för diskriminering och stigmatisering av vissa barn.

Samtidigt leder förslaget till högre kostnader dels för att en metod för språkbedömning behöver utvecklas och användas, dels för att språkstärkande insatser ska erbjudas barn som har behov av språkstärkande stöd.

15.9.5 Det rekommenderade alternativet och skälen för detta

Utredningen har föreslagit flera åtgärder för att barns språkkunskaper i svenska ska kunna utvecklas. Förslaget om språkutvecklande stöd i svenska i förskolan är endast en åtgärd av flera.

Förslaget innebär en större balans mellan tidig intervention och ett hänsynstagande till barnens ålder. Det är dock viktigt att det språkstärkande stödet faktiskt omfattar särskilda språkstärkande insatser för att målet ska uppnås, det vill säga att fler barn ska lära sig svenska i förskolan.

15.9.6 Analys av det rekommenderade förslaget enligt förordningen om konsekvensutredningar

Utredningen gör nedan en analys av förslaget utifrån förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar, 7–11 §§.

Analys av kostnader och intäkter

Förslaget om språkutvecklande stöd i förskolan beräknas medföra en offentligfinansiell effekt om cirka 220 miljoner kronor. Osäkerheten i beräkningarna är dock betydande. Antalet barn i förskoleåldern minskar, och det är dessutom oklart hur många barn som kan komma att anses behöva språkutvecklande stöd efter språkbedömningen. Det är även oklart hur många barn som då kommer att tacka ja till erbjudandet om stöd. Det språkutvecklande stödet föreslås dessutom omfatta de metoder och arbetssätt som bland annat ska prövas och utvärderas i den ännu inte genomförda men föreslagna försöksverksamheten.

I bilaga 4 redovisas en beräkning av de offentligfinansiella effekterna av förslaget.

Kostnader för staten

Inledningsvis innebär utredningens förslag en kostnad för staten på grund av uppdraget till Skolverket att ta fram ett nationellt kartläggningsmaterial för språkbedömning av små barns kunskaper i svenska. Utredningen bedömer att uppdraget är av engångskaraktär. Baserat på jämförbara uppdrag bedöms kostnaden för uppdraget uppgå till 4–6 miljoner kronor. Kostnaden ska hanteras inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Skolverket behöver även ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter om kartläggningsmaterialet och dess användning, vilket innebär en kostnad på 3–4 miljoner kronor. Eftersom föreskriftsarbete ligger inom Skolverkets ordinarie verksamhet bör även den kostnaden kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Kartläggningsmaterialet förutsätts bli föremål för ett löpande förvaltningsansvar, vilket bör finansieras inom Skolverkets ordinarie verksamhet. Skolverket behöver även informera huvudmännen om

kartläggningsmaterialet och dess tillämpning. Detta bör kunna hanteras inom befintliga informationskanaler och kostnaderna bedöms vara begränsade.

Sammantaget bedömer utredningen att uppdraget till Skolverket att ta fram ett kartläggningsmaterial bör finansieras inom ramen för anslag 1:1 Statens skolverk, utgiftsområde 16.

Utredningens förslag kan göra att Skolinspektion och övriga tillsynsmyndigheter behöver utökade resurser för att säkerställa att huvudmännen uppfyller sina skyldigheter. Även Skolväsendets överklagandenämnd kan komma att behöva ytterligare resurser till följd av fler ärenden. Om staten väljer att kompensera Skolinspektionen, Skolväsendets överklagandenämnd och kommuner för de ökade tillsynskostnader som förslaget medför uppstår kostnader för staten. Dessa går emellertid inte att beräkna för närvarande. Eventuella kostnader ska dock hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Enligt utredningens bedömning bör även de kostnader som är kopplade till uppföljning och utvärdering av reformen hanteras inom befintliga ramar.

Förslaget förväntas på sikt bidra till att fler barn har tillräckliga kunskaper i svenska vid skolstarten, vilket kan minska behovet av stödinsatser i grundskolan och förbättra förutsättningarna för barns långsiktiga utbildnings- och arbetsmarknadsdeltagande.

Kostnader för kommuner och regioner

Ett införande av en obligatorisk språkbedömning innebär att alla kommuner ska ansvara för att de barn som är folkbokförda i kommunen genomgår en språkbedömning under höstterminen det år de fyller tre år. Det medför kostnader för organisation, personal och administration. Kostnadernas storlek beror i hög grad på hur bedömningsmodellen utformas och i vilken utsträckning den kan integreras med befintliga strukturer. Utredningen gör emellertid redan nu bedömningen att kommunerna kommer att behöva kompenseras för de kostnader som införandet av en obligatorisk språkbedömning innebär, men att kostnaderna inte kan beräknas innan bedömningsmodellen har utformats.

Den mest betydande kostnadsposten för kommunerna är emellertid skyldigheten att säkerställa att alla barn med behov av språkstärkande insatser erbjuds språkstärkande insatser i förskolan.

Förslaget innebär även administrativa kostnader. Utredningen bedömer att kostnaderna sannolikt kan variera mellan olika kommuner beroende på sammansättning av befolkningen och befintlig förskolekapacitet.

Sammantaget bedömer utredningen att kommunerna kommer behöva kompenseras för de ökade kostnaderna genom statsbidrag eller justeringar i det kommunala utjämningssystemet. Detta bör utredas vidare i det fortsatta beredningsarbetet.

Förslaget bedöms inte medföra direkta kostnader eller intäkter för regionerna. Men om den obligatoriska språkbedömningen i stället ska genomföras av barnhälsovården kan det medföra kostnader för regionerna. Ett sådant system med obligatorisk screening av små barns kunskaper i svenska språket (S 2026/00233) utreds parallellt med denna utredning, se kap. 13.

Kostnader för enskilda huvudmän och företag

Enskilda huvudmän som bedriver förskola kan komma att behöva anpassa sin verksamhet för att kunna erbjuda de språkstärkande insatser som krävs, vilket medför kostnader för kompetensutveckling och eventuell personalförstärkning.

De enskilda huvudmännen ersätts i dag genom kommunal skolpeng. En eventuell anpassning av ersättningssystemet till följd av de särskilda språkstärkande insatserna bör övervägas i det fortsatta beredningsarbetet och efter att den föreslagna försöksverksamheten är genomförd.

Analys av andra relevanta konsekvenser

Konsekvenser för barn och barns rättigheter

Barn som behöver stärkt språkutveckling i svenska får genom förslaget stöd tidigt, vilket kan ge bättre förutsättningar inför skolstarten. En tidig identifiering kan även förebygga senare skolsvårigheter. Förslaget innebär också en ökad likvärdighet genom att alla barn före-

slås genomgå en språkbedömning och därefter vid behov få tillgång till språkstärkande insatser.

Samtidigt finns risk för att barn från vissa grupper överrepresenteras, vilket medför risk för diskriminering. Barn kan också stigmatiseras när de pekas ut för att de behöver språkstärkande insatser. En placering på en förskoleenhet kan upplevas som ett intrång i barnets och familjens privatliv, och separation från vårdnadshavare i tidig ålder kan påverka anknytning och trygghet hos barnet.

Förslaget kan upplevas som att det är riktat mot vissa grupper, det vill säga barn till utrikesfödda. Det kan leda till motsättningar och misstro mot myndigheter. Risken för segregation ökar dessutom om vissa förskolor får en större andel barn som behöver språkstärkande insatser. Förslaget kan främja bättre språkkunskaper, men även leda till försämrad integration om insatserna upplevs som tvingande och diskriminerande.

Analys av proportionalitet

Utredningen har vidtagit flera åtgärder för att uppnå en rimlig proportionalitet. Att endast barn med konstaterade behov ska tilldelas en plats för språkstärkande stöd i förskolan. begränsar kostnaderna jämfört med ett generellt obligatorium. Att förslaget bygger på befintliga förskolestrukturer snarare än att inrätta separata institutioner minimerar kostnaderna för omställning. Att utredningen valt att inte införa närvaroplikt eller formella sanktioner vid frånvaro gör att kostsamma uppföljnings- och sanktionssystem undviks, liksom de rättsliga komplikationer som ett sådant system skulle medföra.

Analys av ikraftträdande och behovet av eventuella informationsinsatser

Tidpunkt för ikraftträdande

Förslaget förutsätter ett antal förberedande åtgärder. Utredningen bedömer att det är nödvändigt att ge kommuner och enskilda huvudmän en tillräckligt lång förberedelsetid. Tidpunkten för ikraftträdande bör också samordnas med det pågående utredningsarbetet om obligatorisk screening inom barnhälsovården (S 2026/00233) samt den

försöksverksamhet med språkstärkande modeller och insatser som utredningen föreslår i kapitel 12.

Informationsinsatser

Utredningen bedömer att det finns ett stort behov av riktade informationsinsatser för att förslaget ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt. Förslaget berör ett brett spektrum av aktörer, däribland kommuner, enskilda huvudmän, vårdnadshavare och barn.

Uppföljning och utvärdering

Utvärdering av språkbedömningen

En utvärdering av språkbedömningen bör genomföras tre till fem år efter att systemet trätt i kraft.

Utvärdering av den språkutvecklande stödet i svenska i förskolan

De språkstärkande insatserna i förskolan ska inledningsvis prövas och utvärderas inom ramen för den försöksverksamhet som utredningen föreslår i kapitel 12. Resultaten från försöksverksamheten ska också analyseras och utvärderas innan det skalas upp nationellt. Det skapar förutsättningar för en löpande och evidensbaserad uppföljning av insatsernas effektivitet redan från start.

När det språkutvecklande stödet väl är fullt implementerad bör en samlad utvärdering genomföras. Utvärderingen ska fokusera på om de barn som deltagit i de språkstärkande insatserna har förbättrat sina kunskaper i svenska vid skolstarten jämfört med barn som har liknande förutsättningar men som inte deltagit.

Ansvar för uppföljning och utvärdering

Regeringen bör ge en lämplig myndighet i uppdrag att följa upp och utvärdera reformen, förslagsvis Skolverket eller Skolinspektionen. Uppföljningen bör ske löpande. En samlad utvärdering av reformens effekter bör redovisas till regeringen senast fem år efter ikraftträdandet.

Analys av effekter på den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag innebär att hemkommunen åläggs ett antal nya obligatoriska skyldigheter. Kommunen ska säkerställa att alla folkbokförda treåringar genomgår en språkbedömning. Efter språkbedömningen ska kommunen tilldela barn som uppvisar påtagliga brister i svenska vid plats vid en förskoleenhet för språkutvecklande stöd från höstterminen det året barnet fyller fyra år. Dessa skyldigheter innebär en inskränkning i kommunernas möjlighet att självständigt bestämma hur förskoleverksamheten organiseras och finansieras. Förslaget begränsar kommunernas handlingsutrymme i fråga om vilka barn som ska erbjudas förskola, under hur lång tid och till vilken kostnad.

Överväganden enligt 14 kap. 3 § regeringsformen

Förslaget innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen men utredningen gör sammantaget bedömningen att förslaget är proportionerligt i förhållande till allmänintresset att stärka barns kunskaper i svenska inför skolstarten.

Analys av EU-rättslig överensstämmelse

Förslagen går inte utöver de miniminivåer som fastställts i EU-rätten. Det kan dock inte uteslutas att förslaget i praktiken i högre grad kommer att träffa barn till vårdnadshavare med utländsk bakgrund. En sådan indirekt effekt kan aktualisera frågor om förenlighet med EU-rättens förbud mot indirekt diskriminering på grund av nationalitet.

Vad gäller EU-medborgares rätt till fri rörlighet enligt artikel 21 FEUF och rörlighetsdirektivet (2004/38/EG) innehåller förslaget ett undantag för barn vars vårdnadshavare endast vistas i landet en kort

tid, exempelvis arbetskraftsinvandrare som inte planerar att stanna varaktigt i Sverige. Detta undantag minskar risken för att förslaget på ett oproportionerligt sätt skulle inskränka rätten till fri rörlighet för EU-medborgare och deras familjemedlemmar.

Analys av genomförande av EU-direktiv

Utredningens förslag utgör inte ett genomförande av något specifikt EU-direktiv. Förslagen grundar sig på nationella utbildningspolitiska överväganden om att stärka barns kunskaper i svenska inför skolstarten.

Analys avseende bemyndiganden för myndighetsbeslut

Förslaget förutsätter att de föreslagna föreskrifterna meddelas av regeringen eller av myndighet som regeringen bemyndigar.

15.10 Sammantagna konsekvenser av utredningen förslag

Nedan redovisas utredningens beräkning av de enskilda förslagens tillkommande kostnader samt förslagens sammantagna kostnader. Vidare redovisas förslag på finansiering samt en analys av förslagens sammantagna effekter.

15.10.1 Offentligfinansiella effekter med anledning av utredningens förslag

Förslagen beräknas sammantaget ge en offentligfinansiell effekt på cirka 12,1 miljarder kronor. Denna effekt är lägre än summan av kostnaderna för förslagen var för sig. Förklaringen är att de kostnader för personal som uppstår på grund av förslaget om mindre barngrupper sammanfaller med kostnaderna för förslaget om ökad personaltäthet, förutsatt att förslagen genomförs tillsammans. Kostnaderna behöver alltså inte räknas två gånger. För mer information, se bilaga 4.

Tabell 15.1 Identifierade offentligfinansiella kostnader med anledning av utredningens förslag

	Kostnader
Likvärdig förskola	
Regeringsuppdrag, forskningsuppdrag	10 mnkr
Barngrupper och personaltäthet	
Reglering av barn per barngrupp	3 122 mnkr
Reglerad personaltäthet	8 611 mnkr
Effekt om förslagen genomförs tillsammans	*9 518 mnkr*
Personalens språkkunskaper	
Kartläggningsmaterial	5 mnkr
Försöksverksamhet, språkstärkande insatser	
Försöksverksamhet med språkutvecklande förskola	97 mnkr
Utvärdering av åtgärder för fler barn i förskolan	
Offentligfinansiell effekt	11 mnkr
En utökad rätt till avgiftsfri förskola	
Utökad rätt till avgiftsfri förskola	3 437 mnkr
Effekt om förslaget genomförs tillsammans med barngrupper och personaltäthet	12 006 mnkr
Språkutvecklande stöd i svenska i förskolan	
Språkutvecklande stöd i förskolan	220 mnkr
Kostnad om samtliga förslag genomförs samtidigt*	
Totalt	**12 129 mnkr**

* Kostnaden för språkutvecklande stöd i svenska i förskolan omfattas inte i totalsumman, se vidare i avsnitt 15.10.2.

15.10.2 Förslag på finansiering

Enligt kommittéförordningen ska en utredning som lämnar förslag som medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner föreslå en finansiering för dessa. Finansieringen ska i första hand ha anknytning till utredningens område och skäl ska anges för den föreslagna finansieringen.

De offentligfinansiella effekterna av utredningens sammantagna förslag uppgår till 12,1 miljarder kronor. För att delvis finansiera den utgiftsökning som detta innebär föreslås att anslag *1:1 Barnbidrag*, Utgiftsområde 12 minskas med fyra miljarder kronor. Vidare föreslås att anslag *1:2 Föräldraförsäkring,* Utgiftsområde 12, minskas med 8,1 miljarder kronor. Det bedöms uppnås genom att flerbarnstillägget avskaffas och att ersättningen i föräldraförsäkringen minskas från 80 till 67 procent.

Skälet till förslagen är att de berör angränsande områden. Riksrevisionen bedömde också 2020 att kunskapen om flerbarnstilläggets fördelningsmässiga träffsäkerhet är knapphändig, liksom om hur väl flerbarnstillägget förbättrar den ekonomiska familjepolitikens förmåga att på ett effektivt sätt bidra till att uppnå målet om god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer.[3]

Den offentligfinansiella effekten av det språkutvecklande stödet i förskolan ingår inte i beloppet som finansieras. Anledningen är att utredningen i första hand föreslår att en försöksverksamhet och i andra hand att en fullskalig förskola med språkutvecklande stöd införs.

Det bör även noteras att prognoserna för kommunsektorns utgifter för förskolan visar på minskade kostnader under de kommande åren, vilket är en effekt av den demografiska utvecklingen. Denna utveckling bör frigöra resurser som delvis kan användas för att finansiera utredningens förslag.

Utredningen vill också särskilt uppmärksamma att förslagen på ikraftträdande sträcker sig från den 1 juli 2029 till 1 juli 2033. Det innebär att även finansieringen av förslagen sträcker sig under en längre tidsperiod. Förslagen kan dessutom genomföras samtidigt, alternativt eller successivt beroende på mål och ambitionsnivå, vilket innebär att kostnaderna för genomförandet kan spridas.

[3] Riksrevisionen, Flerbarnstillägget i barnbidraget – ett generellt bidrag som kan effektiviseras, (RiR 2020:9).

15.10.3 Effekter för staten

Utredningens sammantagna förslag bedöms ha begränsade effekter för statliga myndigheter. Eventuella merkostnader föreslås i huvudsak hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Det förslag som förväntas påverka myndigheter är förslaget om en försöksverksamhet, vilket beräknas innebära en merkostnad för Skolverket på cirka sex till sju miljoner kronor beroende på försöksverksamhetens omfattning. Utredningen bedömer att kostnaderna bör hanteras genom att anslag 1:1 Statens skolverk, Utgiftsområde 16, ökar med motsvarande belopp.

Därutöver föreslår utredningen flera andra uppdrag till statliga myndigheter med en finansiering inom befintliga ramar, till exempel författningsskrivningar och utvärderingsuppdrag.

15.10.4 Effekter för kommuner och regioner

Utredningens förslag bedöms påverka kommuner främst i deras roll som huvudmän för förskolor. I den utsträckning kraven innebär nyanställningar eller omorganisationer kan kostnaderna för berörda förskolor i kommuners regi öka. Totalt beräknas 13 845 personal behöva anställas, varav 10 930 i förskolor med kommunala huvudmän. Förslagen leder till att kvaliteten i förskoleverksamheten förbättras, vilket ger de kommunala huvudmän bättre förutsättningar att i linje med läroplanen anpassa verksamheten efter barnens behov.

En reglering av barngruppernas storlek och personaltätheten bedöms underlätta genomförandet av en utökad så kallad allmän förskola. Enbart en utökning av den allmänna förskolan, utan att samtidigt säkerställa att den ökade finansiella belastningen inte leder till större barngrupper eller fler barn per personal riskerar att försämra verksamhetens kvalitet. Förslagen kompletterar därför varandra genom att skapa förutsättningar för beslut som tillgodoser barnens bästa.

Ett minskat antal inskrivna barn i förskolan gör det delvis enklare att genomföra förslagen, eftersom färre barn innebär mer tillgänglig personal och lokaler. SKR bedömer att behovet av anställda inom förskolan minskar med cirka 14 800 mellan 2023 och 2033.[4] Denna minskning överstiger det personalbehov som följer av förslag ett och

[4] SKR, Välfärdens kompetensförsörjning – Personalprognos 2023–2033 och strategier för att klara kompetensförsörjningen.

två, vilket innebär att behoven bör kunna täckas av dagens personal och nyutbildade.

I utredningens uppdrag ingår även att bedöma om de föreslagna förändringarna är i linje med den kommunala självstyrelsen. En eventuell inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 2 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Utredningens förslag påverkar inte den grundläggande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inom förskolans område. Däremot innebär förslagen om reglerad barngruppsstorlek, reglerad personaltäthet och utökad allmän förskola att nya uppgifter läggs på kommunerna. Dessa förslag innebär därmed en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Samtidigt är förslagen motiverade av intresset av en förskoleverksamhet av en god kvalitet. Förslagen syftar till att fler ska nås av förskolan oberoende av bakgrund, att barnens utveckling under förskoletiden ska stärkas och att förskolebarn i slutändan ska växa upp till aktiva och deltagande samhällsmedborgare. Utredningen bedömer därför att de eventuella inskränkningar i den kommunala självstyrelsen som förslagen innebär är befogade.

15.10.5 Effekter för enskilda huvudmän och företag

Utredningens sammantagna förslag bedöms påverka enskilda huvudmän för förskolor på motsvarande sätt som kommunala huvudmän. För företag som bedriver förskoleverksamhet innebär förslagen främst organisatoriska förändringar.

Förslagen om minskade barngrupper och ökad personaltäthet kommer att medföra att vissa förskolor behöver minska barngruppernas storlek, öka antalet anställda eller genomföra organisatoriska anpassningar. Det kan leda till ökade kostnader, bland annat för personal och eventuellt lokaler. Totalt beräknas 13 845 personal behöva anställas varav 2 915 av enskilda huvudmän. Enskilda huvudmän förväntas få ersättning för dessa kostnader. I den utsträckning åtgärderna bidrar till högre kvalitet i verksamheten kan de samtidigt förbättra huvudmännens möjligheter att bedriva utbildningen i linje med läroplanen och bättre möta barns behov.

Förslaget om utökad avgiftsfri förskola samt utökad vistelsetid för barn till föräldralediga och arbetslösa innebär att enskilda huvud-

män behöver erbjuda fler avgiftsfria timmar än i dag. Om detta leder till behov av omorganisation eller ytterligare personalrekrytering kan det medföra ökade kostnader.

När det gäller försöksverksamheten påverkas enskilda huvudmän i den utsträckning de väljer att ansöka om och delta i försöket. I dessa fall finansieras verksamheten genom statsbidrag. Det begränsar den direkta ekonomiska belastningen, men kan samtidigt innebära administrativa åtaganden.

15.10.6 Effekter för enskilda

Utredningens förslag påverkar i första hand barn i förskoleåldern samt deras vårdnadshavare. För barnen kan förslagen bidra till ökad trygghet, förbättrad språklig, social och emotionell utveckling samt stärkt kvalitet i utbildningen. Mindre barngrupper och ökad personaltäthet förbättrar förutsättningarna för nära och stabila relationer till vuxna, ökad individuell uppmärksamhet samt tidig identifiering av behov av särskilt stöd. Detta kan i sin tur främja barns fortsatta skolgång och minska risken för framtida skolsvårigheter.

För vårdnadshavare kan förslagen innebära ökad trygghet i barnets omsorg och utbildning samt förbättrade möjligheter att arbeta, studera eller delta i arbetsmarknadsinsatser.

Förslagen kommer även att även påverka personalens arbetsmiljö. I den mån höjd personaltäthet och minskad gruppstorlek leder till färre barn per förskolepersonal förväntas personalens arbetsmiljö förbättras. Samtidigt kan förslaget om utökad avgiftsfri allmän förskola påverka personalens arbetsmiljö negativt, om förslaget leder till fler inskrivna barn utan en proportionerlig ökning av antalet förskollärare.

Sammantaget bedöms förslagen kunna bidra till ökad likvärdighet och kvalitet i förskolan.

15.10.7 Övriga effekter

Flera av förslagen syftar till att öka deltagandet i förskolan och att förskolan ska nå ut även till barn som i dag inte deltar i verksamheten. Det finns brett forskningsstöd för att förskolan har positiva effekter för bland annat språkutvecklingen i svenska. Goda kunskaper i det

svenska språket är en förutsättning för att senare i livet klara skolan och ta aktiv del i samhället.

Förslagen om reglerad gruppstorlek och personaltäthet innebär förbättrade förutsättningar för ett pedagogiskt arbete i förskolan i enlighet med läroplanens mål. Därutöver kan förslaget om en utökad avgiftsfri allmän förskola leda till att fler barn än i dag deltar i förskola. Förslaget om försöksverksamhet syftar direkt till att utvärdera och utveckla olika modeller för att stärka barns språkutveckling.

På lång sikt bedöms förbättrad kvalitet i förskolan ha positiva effekter. Ökat deltagande i förskola kombinerat med höjd kvalitet väntas förbättra barnens möjligheter i grundskolan.

Särskild analys av förslagen med utgångspunkt i utredningens direktiv

15.11 Bedömning av vissa ytterligare konsekvenser

Av utredningens direktiv framgår att konsekvenserna av utredningens förslag även ska omfatta nedanstående bedömningar.

Förenlighet med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter

Utredningen bedömer sammantaget att förslagen är förenliga med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Förslagen bedöms vara utformade så att skyddet för mänskliga rättigheter respekteras och vid behov förstärks.

Förslagen om språkkrav för personal har utformats på ett sådant sätt att det inte hindrar rekrytering av personal med kompetens i nationella minoritetsspråk.

Det språkutvecklande stödet i förskolan föreslås vara frivillig och individuellt behovsprövad för att inte vara diskriminerande.

Förenlighet med barnkonventionen

Utredningen bedömer att samtliga förslag är förenliga med barnkonventionen.

Barnets bästa (artikel 3)

Utredningen bedömer att samtliga förslag är förenliga med barnets bästa. Att barn i förskolan möter personal med goda kunskaper i svenska stärker barnets möjligheter till språkutveckling och kommunikation. Att skollagen tydliggör att språklagen gäller i förskolan bidrar till rättslig klarhet. Att barn med identifierade behov av stöd i svenska erbjuds riktade insatser i språkutvecklande stöd bedöms enligt förslaget vara i linje med barnets bästa eftersom det föreslås ske på frivillig basis. Bedömningen av barnets bästa måste dock alltid göras individuellt, och inga schablonmässiga antaganden om barns behov bör ligga till grund när barn tilldelas en plats för språkutvecklande stöd.

Skydd mot diskriminering (artikel 2)

Skyddet mot diskriminering är en av barnkonventionens grundprinciper. Barn med annat modersmål än svenska, barn med utländsk bakgrund och barn till nyanlända föräldrar kan i högre grad komma att beröras av urvalet till det språkutvecklande stödet i förskolan. Det är därför nödvändigt att urvalskriterierna utformas på ett sätt som är objektivt motiverat, proportionerligt och inte riskerar att leda till diskriminering. Utredningen bedömer att dessa krav är uppfyllda genom att bedömningen omfattar samtliga barn samt att en tilldelning av en plats för språkstärkande stöd inte innebär ett formellt krav på närvaro.

Vad gäller språkkrav för personal bedömer utredningen att sådana krav kan få indirekta konsekvenser om de leder till personalbrist i förskolor med hög andel flerspråkig personal. Denna risk behöver beaktas och motverkas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Rätt till liv, överlevnad och utveckling (artikel 6)

Utredningen bedömer att förslagen sammantaget syftar till att stärka barns möjligheter till språklig och kognitiv utveckling, vilket är förenligt med artikel 6. Tidig språkutveckling i svenska är av central betydelse för barnets fortsatta skolgång och samhällsdeltagande.

Rätt till utbildning och utbildningens syfte (artiklarna 28 och 29)

Utredningen bedömer att förslaget om ett språkstärkande stöd i förskolan är förenligt med dessa artiklar, förutsatt att utbildningen utformas på ett inkluderande sätt. Det är centralt att det språkutvecklande stödet inte leder till en parallell, segregerad struktur utan utgör ett frivilligt och tidsbegränsat stöd inom befintlig förskola.

Minoriteters och urfolks rättigheter (artikel 30)

Barn som tillhör etniska, religiösa eller språkliga minoriteter, eller som tillhör ett urfolk, har rätt till sitt språk, sin kultur och sin religion. Nationella minoriteters barn, samer, romer, sverigefinnar, tornedalingar och judar, har rätt till förskola som beaktar deras språk och kultur. Språkkravet för personal föreslås därför utformas på ett sätt som fortsatt möjliggör rekrytering av personal med kompetens i nationella minoritetsspråk.

Konsekvenser för jämställdheten

Förskolan är en starkt kvinnodominerad sektor. Ett språkkrav för personal berör därför i praktiken till övervägande del kvinnor, vilket innebär att kravet kan få könsdifferentierade konsekvenser på arbetsmarknaden. Detta gäller i synnerhet för kvinnor med utländsk bakgrund som arbetar i förskolan och som kan ha sämre förutsättningar att uppfylla språkkraven inom rimlig tid utan adekvat stöd. Utredningen bedömer dock att förslagen inte får oproportionerligt negativa konsekvenser för denna grupp eftersom det innebär en skyldighet för huvudmannen att erbjuda adekvat kompetensutveckling i svenska.

Vad gäller det språkutvecklande stödet kan det få olika konsekvenser för flickor och pojkar beroende på deras individuella förutsättningar och behov, vilket måste beaktas vid utformningen av utbildningen.

Utredningen bedömer att förslagen sammantaget inte motverkar de jämställdhetspolitiska målen, men att genomförandet kräver aktiv uppmärksamhet på könsdifferentierade konsekvenser, särskilt vad gäller språkkraven för personal i förskolan.

Förenlighet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Utredningen bedömer att förslagen är förenliga med funktionsrättskonventionen under förutsättning att urvalskriterierna för det språkutvecklande stödet tydligt särskiljer behov som följer av flerspråkig bakgrund från behov som följer av funktionsnedsättning, och att språkkraven för personal utformas med möjlighet till individuella anpassningar.

Konsekvenser för dataskydd och personlig integritet

Förslagen aktualiserar frågor om behandling av personuppgifter som regleras av dataskyddsförordningen (GDPR, EU 2016/679) och kompletterande nationell lagstiftning, däribland dataskyddslagen (2018:218) och skollagen (2010:800).

Förslagen medför eller förutsätter behandling av personuppgifter i flera avseenden. I förskolan behandlas många olika slags personuppgifter, till exempel närvarolistor och personliga utvecklingsplaner. Förslaget om språkkrav för personal förutsätter dokumentation och bedömning av personalens språkkunskaper, vilket innebär behandling av uppgifter om anställda. Det språkutvecklande stödet förutsätter behovsbedömning, urval och placering av barn, vilket innebär behandling av uppgifter om enskilda barn och deras familjer. Uppföljning av barns närvaro innebär systematisk registrering och behandling av uppgifter om enskilda barns närvaro och frånvaro i förskolan.

Personuppgifter om barn är särskilt skyddsvärda eftersom barn kan ha svårare att förutse riskerna med att lämna ifrån sig uppgifter och förstå vilken rätt de har till skydd för sina uppgifter. Detta gäller i synnerhet uppgifter som rör barns språkliga förmåga, närvaro och

behov av stöd, som kan vara känsliga ur integritetssynpunkt. Om de avslöjar etniskt ursprung eller hälsotillstånd kan de i vissa fall även utgöra känsliga personuppgifter i GDPR:s mening.

Utredningen bedömer att den personuppgiftsbehandling som förslagen förutsätter behöver ha ett tydligt stöd i lag. Det gäller i synnerhet uppföljning av barns närvaro i förskolan och behovsbedömning inför en tilldelning av en plats för språkutvecklande stöd. Om dessa uppgifter ska behandlas systematiskt och på nationell nivå krävs ett uttryckligt lagstöd i skollagen eller annan författning. Samtycke kan inte utgöra giltig rättslig grund när det råder betydande ojämlikhet mellan den registrerade och den personuppgiftsansvariga och det därför inte är säkert att samtycket har lämnats frivilligt. Ett sådant ojämlikt förhållande är det oftast mellan en elev och skolan. Samtycke kan därför användas endast vid behandling av personuppgifter som sker utanför förskolans ordinarie utbildning.

Förslaget om uppföljning av barns närvaro i förskolan innebär en systematisk registrering av uppgifter om enskilda barn. Exempel på personuppgiftsbehandlingar som är nödvändiga för att utföra en uppgift av allmänt intresse i skolan är behandling av personuppgifter för att tillhandahålla, anordna och bedriva undervisning samt administration av elevernas närvaro. Närvarodata i förskolan kan dock, till skillnad från i grundskolan, även indirekt avslöja uppgifter om familjens situation, föräldrarnas arbets- och vistelseförhållanden och barnets hälsa. Detta ökar integritetskänsligheten.

Utredningen bedömer att ett system för uppföljning av närvaro i förskolan kräver tydliga ändamålsbegränsningar, så att uppgifterna inte används för andra syften än de som de är avsedda för. Det måste också klargöras vilka aktörer som ska ha tillgång till uppgifterna, hur länge de får lagras och vilka säkerhetsåtgärder som ska gälla. Om en elev eller personal har skyddade personuppgifter bör säkerheten vara särskilt hög med hänsyn till att risken för skada för den enskilda är stor om uppgifterna röjs till obehöriga. För att säkerställa tillräckligt skydd behöver skolan vidta både tekniska och organisatoriska åtgärder vid hanteringen av skyddade personuppgifter. Detta är av särskild vikt i förskolan, där det kan finnas barn och familjer i utsatta situationer kan finnas.

Språkbedömningen inför en plats för språkutvecklande stöd kan i praktiken komma att innebära behandling av känsliga personuppgifter, exempelvis uppgifter som avslöjar etniskt ursprung eller upp-

gifter om hälsa och funktionsnedsättning. Känsliga personuppgifter får behandlas bland annat om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse som grundar sig i unionsrätten eller nationell rätt. Förskolor får behandla känsliga personuppgifter om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Utredningen bedömer att det kan behövas kompletterande reglering i skollagen för att ge ett tillräckligt tydligt stöd för sådan behandling.

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

1 kap.

5 b §

Språklagen (2009:800) gäller för utbildning inom skolväsendet. Om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från språklagen, gäller den bestämmelsen.

Enligt 10 § språklagen är språket i förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet svenska.

Paragrafen, som är ny, upplyser om att bestämmelser i språklagen (2009:800) gäller för utbildning inom skolväsendet.

I *första stycket* anges att språklagen gäller för utbildning inom skolväsendet, men att språklagen är subsidiär i förhållande till andra lagar eller förordningar. Språklagen innehåller bestämmelser om svenska språket, de nationella minoritetsspråken och det svenska teckenspråket och tydliggör vilket ansvar det allmänna har. Med det allmänna avses stat, kommuner och regioner men även privata aktörer som driver verksamhet på statens, regionens eller kommunens uppdrag. Bestämmelsen omfattar därmed alla skolformer och fritidshem i skolväsendet oavsett vem som är huvudman för verksamheten.

Språklagen gäller i sin helhet för skolväsendet, men vissa bestämmelser har större relevans för utbildning inom skolväsendet. I 6 § språklagen anges att det allmänna har ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas. Det allmänna ansvarar enligt 14 § första stycket och 15 § för att var och en som är bosatt i Sverige ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska.

Enligt språklagen är svenska huvudspråk i Sverige (4 §). Förarbetena, prop. 2008/09:153 s. 17, understryker betydelsen av svenska

som det språk som talas av flertalet av landets invånare, samtidigt som termen påminner om att det finns andra språk att ta hänsyn till.

I språklagen regleras även det allmännas ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken (7 och 8 §§) och det svenska teckenspråket (9 §). Det allmänna ansvarar för att den som tillhör en nationell minoritet ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda minoritetsspråket samt för att den som är döv eller hörselskadad och den som av andra skäl har behov av teckenspråk ges möjlighet att lära sig utveckla och använda det svenska teckenspråket (14 § och första stycket punkterna 1 och 2 samt 15 §). Det allmänna ansvarar även för att den som har ett annat modersmål än de nu nämnda ska ges möjlighet att utveckla och använda sitt språk (14 § andra stycket och 15 §).

Andra stycket innehåller en upplysning om att svenska är språket i förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet, enligt 10 § språklagen. I lydelsen i 10 § språklagen ingår även domstolar, men begreppet domstolar har uteslutits ur upplysningsbestämmelsen på grund av att det saknar relevans i en reglering som rör skolväsendet.

Bestämmelsen rör alla huvudmän inom skolväsendet. Hänvisningen till 10 § språklagen utesluter inte användningen av andra språk än svenska i vissa situationer. I förarbetena, prop. 2008/09:153 s. 29, anges att innebörden av 10 § är att de offentliga organen arbetar på svenska, skriftligt såväl som muntligt inom bestämmelsens så kallade kärnområde. Kärnområdet anges vara sådana förfaranden och allmänna handlingar som är av särskilt stor betydelse inom den offentliga verksamheten, som exempelvis i politiska beslutsprocesser, domstolsförhandlingar, domar, protokoll, beslut, föreskrifter, verksamhetsberättelser och andra dokument av liknande karaktär. Inom skolväsendet innebär det att svenska alltid ska användas vid upprättande av formella dokument som exempelvis skriftliga omdömen, betyg och dokumentationen av det systematiska kvalitetsarbetet. I nämnda förarbeten anges att det inom andra delar än kärnområdet är naturligt att det kan förekomma kommunikation på andra språk än svenska. Vidare anges, i prop. 2008/09:153 s. 30, att de exakta gränserna för det område inom vilket svenskan är obligatoriskt lika lite som hittills kan anges generellt, utan saken får bedömas i varje enskilt fall. Vad som konkret kan förväntas av enskilda myndigheter uppges få avgöras dels med utgångspunkt i språklagens regler, dels utifrån respektive verksamhetsområdes särskilda förutsättningar.

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

8 kap.

4 §

Barn ska från och med höstterminen det år barnet fyller tre år erbjudas förskola under minst *875* timmar om året, om inte annat följer av 5–*7* §§.

Paragrafen reglerar skyldigheten att erbjuda förskola för barn från och med höstterminen det år de fyller tre år (så kallad allmän förskola).

Förslaget innebär att omfattningen av erbjudandet om allmän förskola utökas från 525 timmar till 875 timmar om året. I förarbetena (prop. 2008/09:115) anges att den lagreglerade tiden i allmän förskola bör betraktas som en minsta garanterad vistelsetid. Inget hindrar att kommunerna generellt utökar denna tid.

Enligt 16 § får en kommun ta ut en skälig avgift för plats i förskolan. Bestämmelsen om utökad allmän förskola, från 525 timmar till 875 timmar, innebär en höjning av det antal timmar som, enligt 16 § andra stycket, ska vara avgiftsfria i förskolan. Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år får avgiften endast avse den del av verksamheten som överstiger 875 timmar.

Enligt 20 § får huvudmannen för en fristående förskola ta ut avgifter som inte är oskäligt höga. Bestämmelsen om utökad allmän förskola innebär att från och med höstterminen det år barnet fyller tre år får avgiften endast avse den del som överstiger 875 timmar om året, till skillnad från tidigare 525 avgiftsfria timmar.

Övervägandena finns i avsnitt 12.4.

8 §

Huvudmannen ska se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning, storlek *och personaltäthet samt* att barnen även i övrigt erbjuds en god miljö.

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.

Paragrafen reglerar huvudmannens ansvar för att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek samt att barnen i övrigt erbjuds en god miljö.

I *första stycket* införs en bestämmelse om att huvudmannen ska säkerställa en lämplig personaltäthet för barngruppen. Detta kom-

pletterar huvudmannens ansvar att se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek samt att barnen i övrigt erbjuds en god miljö.

Skollagen har hittills inte innehållit någon definition av begreppet barngrupp. I *andra stycket* ges en sådan definition som syftar till att skapa ökad tydlighet och förutsebarhet samt att möjliggöra en likvärdig organisering i förskolan, oavsett huvudman.

Med grundtillhörighet avses den grupp som barnet regelbundet vistas i under huvuddelen av dagen, tillsammans med i huvudsak samma barn och personal. Barnet tilldelas grundtillhörighet till en grupp vid inskolning eller vid övergång till en annan grupp.

Med huvuddelen av dagen i förskolan avses åtminstone majoriteten av en dag enligt förskolans öppettider, det vill säga mer än hälften av dagen. Regleringen ska alltså utgå från hur större delen av förskolans dag faktiskt ser ut.

Det är inte förenligt med regleringen att formellt dela in barnen i olika grupper om den dagliga utbildningen sker gemensamt.

Enligt bestämmelsen är det fortfarande möjligt med tillfälliga uppdelningar under en kortare del av dagen, exempelvis för särskilda aktiviteter eller i mindre grupper utifrån ålder eller intresse. Detta påverkar inte barnets grundtillhörighet och sådana tillfälliga grupper ska inte betraktas som barngrupper i regleringens mening. Barnets grundtillhörighet påverkas inte heller vid kortvariga hopslagningar av grupper, till exempel vid öppning och stängning, under semestertider eller vid tillfällig personalfrånvaro.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2 och 7.4.

8 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om barngruppernas storlek och personaltäthet baserat på barnens ålder.

Paragrafen, som är ny, innehåller bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om personaltäthet och barngruppernas storlek baserat på barnens ålder.

Bemyndigandet avseende personaltäthet avser att ange hur många barn en person som är anställd vid en förskoleenhet som högst ska ha ansvar för, beroende på barnens ålder.

Bemyndigandet i den del som av avser barngruppernas storlek omfattar reglering av hur många barn som högst får ingå i barngruppen, baserat på barnens ålder.

Övervägandena avseende barngruppernas storlek finns i avsnitt 7.2 och 7.4. Övervägandena avseende personaltäthet finns i avsnitt 7.3. och 7.5.

8 b §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vilken kompetens som krävs för att personal som ska inkluderas i personaltätheten.

Paragrafen, som är ny, innehåller bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om vilken kompetens som krävs hos personal för att dessa ska inkluderas i beräkningen av personaltäthet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3. och 7.5.

9 a §

Barn som efter en språkbedömning enligt 12 c § bedöms vara i behov av språkutvecklande stöd i svenska ska ges språkstärkande insatser i förskolan i den omfattning som deras behov kräver från höstterminen det kalenderår barnet fyller fyra år.

Paragrafen, som är ny, reglerar att barn med behov av språkutvecklande stöd ska ha rätt till språkstärkande insatser i förskolan.

Enligt 12 c § ska alla folkbokförda barn som huvudregel genomgå en språkbedömning i svenska under höstterminen det år barnet fyller tre år. Syftet med språkbedömningen är att avgöra om barnet har behov av språkutvecklande stöd i svenska. Om det konstateras att ett barn har behov av ett sådant stöd ska barnet enligt den här paragrafen ha rätt till språkstärkande insatser i förskolan. Dessa ska ges inom ramen för undervisningen i förskolan vid den förskoleenhet där barnet har sin förskoleplats. Ett barn som inte redan har plats i förskolan

ska enligt 14 a § tilldelas en sådan plats vid en förskoleenhet om barnet enligt 12 c § bedöms ha behov av språkutvecklande stöd. I sådana fall ska även det barnet ges språkstärkande insatser inom ramen för undervisningen i förskolan.

Enligt 1 kap. 5 § ska all utbildning inom skolväsendet vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. De språkstärkande insatserna ska ha detta som utgångspunkt. Förskolan har redan i dag ett uppdrag att bedriva ett språkutvecklande arbete för alla barn. Det språkstärkande stödet i svenska innebär riktade och mer behovsanpassade insatser för att stärka svenska språket hos barn som behöver det.

Övervägandena finns i avsnitt 13.4.

10 §

Förskolan ska *lägga särskild vikt vid* att *alla* barn *ges förutsättningar att lära sig, utveckla och använda* svenska.

Första stycket gäller inte om hela utbildningen bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska enligt 12 b §.

Utöver vad som följer av första stycket ska förskolan medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla sitt modersmål.

Paragrafen reglerar förskolans ansvar att medverka till att alla barn ges förutsättningar att lära sig, utveckla och använda svenska och medverka till att barn med andra modersmål får möjlighet att utveckla det språket.

Ändringen i f*örsta stycket* understryker förskolans särskilda ansvar för att alla barn ges förutsättningar att lära sig, utveckla och använda svenska. Med svenska avses här även svenskt teckenspråk för de barn som behöver det. I tidigare lydelse framgick att förskolan skulle medverka till att barn med annat modersmål än svenska skulle få möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål. I förskolans läroplan anges att förskolan ska lägga stor vikt vid att stimulera barnens språkutveckling i svenska. I bestämmelsen används i stället de begrepp som återfinns i 14 § språklagen, som anger att var och en som är bosatt i Sverige ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska.

Andra stycket motsvarar den del det tidigare första stycket som anger förskolans ansvar att medverka till att barn med annat modersmål än svenska ska få möjlighet att utveckla sitt modersmål.

Det *tredje stycket* reglerar undantag från första stycket för förskolor som bedriver hela eller en väsentlig del av utbildningen på finska, meänkieli eller samiska. Enligt 8 kap. 12 b § ska en hemkommun som ingår i ett förvaltningsområde enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk erbjuda barn, vars vårdnadshavare begär det, plats i förskola där hela eller en väsentlig del av utbildningen bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska.

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.3.

10 a §

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

Första stycket gäller inte för sådana förskolor som enligt 12 b § bedriver hela utbildningen på finska, meänkieli respektive samiska.

Paragrafen, som är ny, reglerar huvudmannens skyldighet att arbeta för att personalen har tillräckliga kunskaper i svenska för att stimulera barnen i sin språkutveckling i svenska i enlighet med 10 § och läroplanens mål.

Bestämmelsen i första stycket innebär att huvudmannen ska bedriva ett aktivt, systematiskt och kontinuerligt arbete för att främja att personal som ännu inte uppnått de nödvändiga kunskaperna ges förutsättningar att göra det.

Bestämmelsen hindrar inte att huvudmannen anställer en person som vid rekryteringstillfället ännu inte uppfyller den föreskrivna språknivån och därefter vidtar insatser för att språknivån ska uppnås. Den förutsätter dock att förskolan har arbetssätt och andra lämpliga åtgärder på plats som säkerställer att personalen ges förutsättningar att utveckla sina språkkunskaper till relevant nivå och att den person som ska anställas informeras om detta i samband med anställning.

Att ”arbeta för” kan innebära olika slags åtgärder beroende på förutsättningar och behov. Det ankommer på huvudmannen att bedöma vilka personalgrupper eller funktioner som bör prioriteras. Skyldigheten innebär att huvudmannen ska arbeta för att all förskolepersonal som arbetar i barngrupp i förskolan utvecklar och upprätthåller relevant språklig kompetens. Detta innebär att alla huvudmän kontinuerligt måste arbeta för att säkerställa att all personal som

arbetar i barngrupp har tillräckliga kunskaper i svenska språket för att kunna arbeta utifrån läroplanens mål. Åtgärder kan exempelvis bestå i erbjudanden om utbildning, språkutvecklande insatser eller handledning i svenska språket.

Om det finns anställda som, trots att huvudmannen vidtar relevanta åtgärder och skapar organisatoriska förutsättningar, inte utvecklar eller medverkar till att utveckla sina språkkunskaper, kan huvudmannen behöva vidta de organisatoriska eller arbetsrättsliga åtgärder som är nödvändiga för att personalen som arbetar i barngruppen ska ha tillräckliga kunskaper i svenska. Sådana åtgärder ska självfallet följa de arbetsrättsliga regler som gäller för verksamheten.

Av *andra stycket* framgår att bestämmelsen inte gäller för sådana förskolor som bedriver hela utbildningen på finska, meänkieli respektive samiska enligt 8 kap. 12 b §. För förskolor som enligt 12 b § delvis bedriver undervisning på svenska omfattas däremot personal som medverkar i denna på svenska av bestämmelsen. Regleringen innebär inte någon inskränkning av huvudmannens skyldigheter att tillgodose rätten till förskola på nationella minoritetsspråk eller att ge barn som använder svenskt teckenspråk förutsättningar att utveckla och använda sitt språk.

Övervägandena finns i avsnitt 8.9.4 och 8.9.5.

10 b §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka kunskaper som är tillräckliga enligt 10 a §.

Paragrafen, som är ny, innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om språkkunskaper enligt 8 kap. 10 a §.

Bemyndigandet avseende föreskrifter anger vilka språkkunskaper som huvudmannen ska arbeta för att personalen ska uppnå enligt 8 kap. 10 a §. Syftet med bemyndigandet är att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska tydliggöra vilken miniminivå av kunskaper som ska vara tillräckliga för att personalen ska kunna stimulera barnen i sin språkutveckling i svenska.

Övervägandena finns i avsnitt 8.9.3.

12 §

Hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen som ska erbjudas förskola och

1. vars vårdnadshavare önskar det, eller
2. som *har tilldelats en plats vid en förskoleenhet* enligt 14 a §.

Hemkommunen får fullgöra sina skyldigheter genom att erbjuda barnet motsvarande utbildning i fristående förskola.

Om det finns särskilda skäl, får hemkommunen komma överens med en annan kommun om att denna i sin förskola ska ta emot barn vars utbildning hemkommunen ansvarar för.

Paragrafen reglerar hemkommunens ansvar för att utbildning i förskola kommer till stånd.

Första stycket punkten 2 innehåller en följdändring som avser hemkommunens ansvar för att utbildning i förskola kommer till stånd för barn som har tilldelats en plats vid en förskoleenhet enligt 14 a §. Av den nya lydelsen i 14 a § framgår att hemkommunen ska tilldela barn en plats vid en förskoleenhet om barnet vid språkbedömningen enligt 12 c § bedöms behöva språkutvecklande stöd. Ändringarna i 14 a § kommenteras ytterligare i anslutning till den paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 13.5.

12 a §

Hemkommunen ska genom uppsökande verksamhet ta kontakt med vårdnadshavare till barn som ska erbjudas förskola enligt 4 § och som inte har en plats i förskola och informera om förskolans syfte, barnets rätt till förskola *samt om språkbedömningen enligt 12 c §*.

Första kontakten ska tas inför hösten det år barnet fyller tre år. Kontakt ska sedan tas inför varje höst och varje vår då barnet inte har en plats i förskola. Sista kontakten ska tas inför våren det år barnet fyller sex år.

Kommunen behöver inte ta kontakt enligt första stycket med vårdnadshavare till barn som inte är folkbokförda i Sverige enligt folkbokföringslagen (1991:481).

Paragrafen regleras hemkommunens ansvar att bedriva uppsökande verksamhet för att informera vårdnadshavare om förskolans syfte och barnets rätt till förskola.

Av *första stycket* framgår att den uppsökande verksamheten omfattar barn som ska erbjudas förskola enligt 4 § och som inte har plats i förskola. I 4 § anges att barn ska erbjudas förskola om 875 timmar

från och med höstterminen det år barnet fyller tre år (så kallad allmän förskola). Även barn som har en plats i pedagogisk omsorg, men inte förskola, omfattas av den uppsökande verksamheten.

I förarbetena till bestämmelsen, prop. 2021/22:132 s. 50, anges att hemkommunens uppsökande verksamhet innebär att kommunen aktivt måste söka upp vårdnadshavare och lämna information på ett sätt som är anpassat för att nå olika målgrupper. Kommunen kan erbjuda vårdnadshavare hembesök eller andra personliga möten. Information kan också lämnas genom till exempel telefonsamtal eller informationsträffar. Metoderna för att nå vårdnadshavare får utformas utifrån kommunernas lokala behov och förutsättningar. På vilket sätt och i vilken utsträckning information ska lämnas beror också på de enskilda vårdnadshavarnas förutsättningar och behov. Kommunens skyldighet att informera vårdnadshavare enligt bestämmelsen skiljer sig från den allmänna informationsskyldighet som regleras i 29 kap. 19 §, dels genom att informationen enligt bestämmelsen ska lämnas genom uppsökande verksamhet, dels genom att informationen som ska lämnas har ett delvis annat innehåll och syfte.

Den nya lydelsen innebär att hemkommunen även ska lämna information om språkbedömningen i enligt 12 c §. Med detta avses såväl information om genomförandet av språkbedömningen som om syftet med den, det vill säga att bedöma om barnet har behov av språkutvecklande stöd och, om så är fallet, att barnet kommer att tilldelas en plats vid en förskoleenhet för att barnets rätt till språkstärkande insatser ska kunna tillgodoses i förskolan.

Om barnet vid språkbedömningen höstterminen det år barnet fyller tre år bedöms ha behov av språkutvecklande stöd och vårdnadshavarna tackar nej till den tilldelade förskoleplatsen enligt 14 a § ska barnet ånyo genomgå en språkbedömning under höstterminen det år barnet fyller fyra år. Den uppsökande verksamheten bör även omfatta information om detta.

Andra stycket är oförändrat men innebär att den första kontakten ska tas med vårdnadshavarna inför höstterminen det år då barnet fyller tre år. Den språkbedömningen enligt 12 c § ska ske under höstterminen det år då barnet fyller tre år. Hemkommunen ska ta kontakt med vårdnadshavarna inför varje vår och höst fram till dess att barnet ska börja grundskolan. Om ett barn enligt 12 c § behöver språkutvecklande stöd bör informationen om detta ingå i kommunens information till vårdnadshavarna vid varje kontakt. Eftersom barnet ska

börja årskurs ett höstterminen det år barnet fyller sex år ska någon språkbedömning inte göras på höstterminen det år barnet fyller fem. Informationen om obligatorisk språkbedömning behöver därmed inte ges i den uppsökande verksamheten under inför höstterminen det år barnet fyller fem år eller inför vårterminen det år barnet fyller sex år.

Övervägandena finns i avsnitt 13.2.3.

12 c §

Hemkommunen ansvarar för att barn som är folkbokförda i Sverige enligt folkbokföringslagen (1991:481) genomgår en språkbedömning i svenska under höstterminen det kalenderår barnet fyller tre år. Syftet med språkbedömningen är att avgöra om barnet i förhållande till sin ålder har behov av språkutvecklande stöd i svenska.

Hemkommunen ansvarar även för att barn genomgår en språkbedömning under höstterminen det kalenderår barnet fyller fyra år om

1. barnet inte har genomgått en språkbedömning enligt första stycket, eller

2. barnet inte har en plats vid en förskoleenhet, och språkbedömningen enligt första stycket visade att barnet hade behov av språkutvecklande stöd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om språkbedömningen.

Paragrafen, som är ny, anger att det är obligatoriskt för hemkommunen att tillse att barn som är folkbokförda i kommunen genomgår en språkbedömning i svenska.

Första stycket innebär att kommunen ska anordna språkbedömning för alla barn, med undantag från de barn som avses i 12 d §, som är folkbokförda i kommunen. Språkbedömningen ska som huvudregel genomföras under höstterminen det år barnet fyller tre år. I stycket tydliggörs att hemkommunen ansvarar för att alla barn genomgår språkbedömningen. Detta innebär att kommunen ska se till att språkbedömningen genomförs i enlighet med Skolverkets kartläggningsmaterial, även om genomförandet kan överlämnas till en annan aktör. Språkbedömningen ska genomföras för alla barn, med undantag från det som sägs i 12 d §, oavsett om barnet har plats i förskola eller ej. I 12 a § anges att kommunen i sin uppsökande verksamhet med vårdnadshavare vars barn inte har plats i förskola även ska informera om språkbedömningen enligt 12 c §.

Bestämmelsen anger även att syftet med språkbedömningen är att avgöra om barnet, i förhållande till sin ålder, har behov av språkutvecklande stöd i svenska. Om barnet har behov av ett sådant stöd ska den erbjudas språkstärkande insatser i enlighet med 9 a §. Språkbedömningen ska göras under höstterminen det år barnet fyller tre år för att det språkstärkande insatserna ska kunna sättas in från och med höstterminen det år barnet fyller fyra år.

Andra stycket innehåller en bestämmelse om hemkommunens ansvar för att genomföra språkbedömningar för vissa barn även under höstterminen det år barnet fyller fyra år.

Punkten 1 avser barn som av olika anledningar inte har genomgått en språkbedömning vid tre års ålder. Det kan exempelvis handla om barn som inte var folkbokförda i Sverige vid tre års ålder, eller vars vårdnadshavare inte ville att barnet skulle genomgå språkbedömning då.

Punkten 2 avser barn som genomgick en språkbedömning vid tre års ålder enligt första stycket och då bedömdes ha behov av språkutvecklande stöd, men som inte har en plats vid en förskoleenhet på grund av att vårdnadshavarna har valt att inte acceptera en tilldelad plats i förskola, i enlighet med 14 a §. Syftet med denna språkbedömning är att uppmärksamma om barnet fortfarande har behov av språkutvecklande stöd så att hemkommunen enligt 14 c § åter ska tilldela barnet en plats vid en förskoleenhet. Detta för att säkerställa att barnet så långt som möjligt ges förutsättningar att få språkstärkande insatser för att därigenom få bättre möjligheter att klara den fortsatta utbildningen i de obligatoriska skolformerna.

Det finns inget som hindrar att hemkommunen genomför språkbedömning i svenska vid andra tillfällen under året, exempelvis för barn som blivit folkbokförda i Sverige under vårterminen det kalenderår då barnet fyller fyra år.

I *tredje stycket* ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigande att meddela föreskrifter om språkbedömningen. För att språkbedömningen ska vara likvärdig i alla dela av landet bör det finnas föreskrifter som anger såväl innehåll som form för genomförandet av språkbedömningen.

Övervägandena finns i avsnitt 13.2.1, 13.2.2 och 13.5.1

12 d §

Hemkommunen ansvarar inte för att ett barn genomgår en språkbedömning i svenska enligt 12 c § om barnets vårdnadshavare begär det och

1. barnet har ett nationellt minoritetsspråk som modersmål, eller

2. om det med hänsyn till barnets levnadsförhållanden eller situation i övrigt är uppenbart obehövligt.

Paragrafen, som är ny, reglerar i vilka fall hemkommunen inte ansvarar för att barn genomgår en språkbedömning enligt 12 c §.

Även om ett barn är folkbokfört i Sverige behöver hemkommunen i vissa fall inte ansvara för att barnet genomgår en språkbedömning enligt 12 c §. Detta gäller i de undantagsfall som anges i bestämmelsen och då vårdnadshavarna begär att barnet inte ska genomgå en språkbedömning.

Enligt *punkten 1* ansvarar kommunen inte för att barn som har ett nationellt minoritetsspråk som modersmål genomgår språkbedömningen enligt 12 c § om barnets vårdnadshavare har uppgett att barnet på grund av sitt modersmål inte ska genomgå en språkbedömning i svenska. Minoritetsspråken har genom lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk och språklagen (2009:600) en särställning i Sverige och individens rätt till språket jämställs med det svenska språket. Om vårdnadshavarna uppger undantaget som åsyftas i bestämmelsen har kommunen därför inte ansvar för att barnet genomgår en språkbedömning i svenska. Hemkommunen ansvarar dock för språkbedömning i svenska även för barn med ett nationellt minoritetsspråk som modersmål barnet om vårdnadshavarna inte uppger att barnet ska undantas från språkbedömningen.

Enligt *punkten 2* ansvarar kommunen inte heller för att ett barn genomgår en språkbedömning om det är uppenbart obehövligt med hänsyn till barnets levnadsförhållanden eller situation i övrigt. Även i dessa fall krävs att barnets vårdnadshavare uppger att barnet inte ska genomgå språkbedömningen. Det går inte att uttömmande ange vad detta innebär men det kan exempelvis handla om barn som endast kommer att stanna i Sverige under en kort tidsperiod. Det kan också handla barn som av personliga skäl inte bör språkbedömas, till exempel på grund av längre vistelsetid på sjukhus.

Övervägandena finns i avsnitt 13.3.

14 a §

Ett barn som *vid språkbedömning* enligt *12 c § bedöms ha behov av språkutvecklande stöd i svenska* ska av hemkommunen *tilldelas en plats* vid en förskoleenhet *höstterminen det kalenderår barnet fyller fyra år* även *om barnets vårdnadshavare inte har anmält något önskemål om förskola.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om tilldelning av plats vid en förskoleenhet till vissa barn för att tillgodose barnets behov av språkutvecklande stöd även när vårdnadshavarna inte anmält något önskemål om förskola.

I bestämmelsen anges att barn som vid språkbedömning enligt 12 c § bedöms behöva språkutvecklande stöd i svenska ska tilldelas en plats vid en förskoleenhet höstterminen det kalenderår då barnet även om vårdnadshavarna inte har anmält något önskemål om förskola.

Den tidigare lydelsen innebar att hemkommunen skulle erbjuda plats i förskola även utan önskemål om detta från vårdnadshavarna om barnet eller barnets vårdnadshavare var födda utomlands och hade vistats eller varit bosatta i Sverige sedan högst fem år. Den nya lydelsen utgår i stället från en bedömning av barnets språkkunskaper oavsett hur länge barnet har vistats i Sverige. Om barnet har behov av språkstärkande stöd ska kommunen tilldela barnet en plats vid en förskoleenhet så att behovet av stöd kan tillgodoses inom ramen för undervisningen i förskolan. För barn vars vårdnadshavare har ansökt om plats i förskolan ska barnet, enligt 15 §, erbjudas plats vid en förskoleenhet så nära barnets eget hem som möjligt och skälig hänsyn ska tas till vårdnadshavarnas önskemål. Detta gäller även när ett barn tilldelas plats enligt den här bestämmelsen. I 14 c § finns reglering om till vilken tidpunkt platsen ska tilldelas och hur länge kommunen ska hålla platsen reserverad för barnet.

Enligt 3 § ska barn som är bosatta i landet och som inte har börjat i någon utbildning för fullgörande av skolplikten erbjudas förskola enligt 4–7 §§. Så kallad allmän förskola enligt 4 § gäller således alla barn som anses vara bosatta i landet. I 29 kap. 2 § anges folkbokföring och andra grunder för att någon ska anses bosatt i landet. Det är dock endast barn som är folkbokförda i Sverige enligt folkbokföringslagen (1991:481) som ska genomgå en språkbedömning enligt 12 c §. En följd av det är att endast barn som är folkbokförda i landet kan tilldelas en plats vid en förskoleenhet med stöd av paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 13.5.

14 c §

Hemkommunen ska tilldela barnet en plats vid en förskoleenhet enligt 14 a §
1. inför höstterminen det kalenderår barnet fyller fyra år om barnet har genomgått språkbedömningen enligt 12 c § första stycket, och
2. inför höstterminen det kalenderår barnet fyller fem år om barnet har genomgått språkbedömningen enligt 12 c § andra stycket. Vårdnadshavarna ska informeras om den tilldelade platsen så snart som möjligt efter språkbedömningen enligt 12 c §.
Kommunen ska hålla platsen reserverad för barnet till och med en månad efter det datum då barnet *ska* tas emot. Kommunens skyldighet att hålla platsen reserverad upphör om barnet inte börjar i verksamheten inom den tiden eller *om* det framgår på något annat sätt att det inte finns önskemål om den *tilldelade* platsen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en tilldelning av plats vid en förskoleenhet ska lämnas trots att något önskemål inte anmälts av vårdnadshavarna. Den innehåller även bestämmelser om hur länge kommunen ska hålla en tilldelad plats reserverad.

Första stycket punkten 1 anger att barn som enligt språkbedömningen i 12 c § första stycket har behov av språkutvecklande stöd ska tilldelas en plats vid en förskoleenhet från och med höstterminen det år barnet fyller fyra år. I 12 c § första stycket anges att en språkbedömning ska göras under höstterminen det kalenderår barnet fyller tre år.

Punkten 2 innebär att barn, som av de anledningar som anges i 12 c § genomför en språkbedömning vid fyra års ålder ska tilldelas en plats vid en förskoleenhet från och med höstterminen det år som barnet fyller fem år. De barn som enligt 12 c § andra stycket första punkten ska genomgå en språkbedömning vid fyra års är de barn som genomgick en språkbedömning vid tre års ålder och då visade sig ha behov av språkutvecklande stöd men av någon anledning ändå inte är inskrivna i förskolan under höstterminen det år barnet fyller fyra år. Första stycket punkten 2 innebär även att hemkommunen ska tilldela plats vid en förskoleenhet för barn som inte var folkbokförda i Sverige vid språkbedömningen vid tre års ålder och som därför ska genomföra en språkbedömning under höstterminen det år barnet fyller fyra år, enligt 12 c § andra stycket.

Enligt första stycket ska informationen till vårdnadshavarna om den tilldelade platsen ske så snart som möjligt efter språkbedömningen. Detta för att ge vårdnadshavarna möjlighet att ansöka om plats vid en annan förskoleenhet än den tilldelade. Vad som avses med så snart

som möjligt behöver bedömas utifrån lokala förutsättningar, men bör inte ske senare än tre månader innan barnet ska tas emot i förskolan. Enligt 15 § ska ett barn erbjudas plats vid en förskoleenhet så nära barnets eget hem som möjligt och skälig hänsyn ska tas till barnets vårdnadshavares önskemål. Detta gäller även för de barn som tilldelas plats enligt den här bestämmelsen och vårdnadshavarna till barn som tilldelas plats vid en förskola bör därför ges möjlighet att efter tilldelningen av plats vid en förskoleenhet ges information om att de har möjlighet att ansöka om plats vid en annan förskoleenhet än den tilldelade.

Ändringen i *andra stycket* är en följdändring med anledning av att begreppet ”erbjuda” plats har ändrats till att ”tilldela” plats i första stycket. Tidigare fanns det inte angivet när under året att barn skulle tilldelas plats.

Övervägandena finns i avsnitt 13.5.

16 §

En kommun får ta ut avgift för plats i förskolan som den anordna. Avgifterna ska vara skäliga.

Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger *875* timmar om året.

För barn som erbjudits förskola enligt 7 § får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger *25* timmar i veckan.

Paragrafen reglerar avgiftssättningen i kommunala förskolor.

I *andra stycket* har 525 timmar ersatts av 875 timmar vad gäller hur många timmar som ska vara avgiftsfria per år. Ändringen motsvarar antalet timmar som ett barn ska ha rätt till allmän förskola enligt 4 §.

I *tredje stycket* regleras avgifter för barn som på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling och därför ska erbjudas förskola. Antalet avgiftsfria timmar per vecka ändras från 15 timmar till 25 timmar.

Övervägandena finns i avsnitt 12.4.

20 §

Avgifter som huvudmannen för en fristående förskola tar ut får inte vara oskäligt höga.

Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger *875* timmar om året.

För barn som ska erbjudas förskola enligt 7 § får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger *25* timmar i veckan.

Paragrafen reglerar avgiftssättningen i fristående förskolor.

I *andra stycket* har 525 timmar ersatts av 875 timmar vad gäller hur många timmar som ska vara avgiftsfria per år. Ändringen motsvarar antalet timmar som ett barn ska ha rätt till allmän förskola enligt 4 §.

I *tredje stycket* regleras avgifter för barn som på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling och därför ska erbjudas förskola. Antalet avgiftsfria timmar per vecka ändras från 15 timmar till 25 timmar.

Övervägandena finns i avsnitt 12.4.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2029.

2. Bestämmelserna i 8 kap. 10 a och b §§ ska tillämpas från den 1 juli 2029.

3. Bestämmelserna i kap. 4, 8, 8 a, 16 och 20 §§ ska tillämpas från den 1 juli 2030.

4. Bestämmelserna i 8 kap. 12 a, 12 c och 12 d §§ ska tillämpas från den 1 juli 2033.

5. Bestämmelserna i 8 kap. 9 a, 12, 14 a och c §§ ska tillämpas från den 1 juli 2034.

I *punkt 1* anges att lag träder i kraft den 1 januari 2029.

Punkt 2 innebär att de nya bestämmelserna om personalens språkkunskaper ska tillämpas från den 1 juli 2029.

Punkt 3 innebär att de nya bestämmelserna om utökad tid i allmän förskola, barngruppers storlek och personaltäthet och ska tillämpas från den 1 juli 2030.

Punkt 4 innebär att de nya bestämmelserna om obligatorisk språkbedömning för barn ska börja tillämpas den 1 juli 2033.

Punkt 5 innebär att de nya bestämmelserna om rätten till språkutvecklande stöd och tilldelning av plats vid en förskoleenhet ska börja tillämpas på utbildning från den 1 juli 2034.

Övervägandena finns i avsnitt 14.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av utredaren Anna Tornberg

Små barngrupper och en god personaltäthet har betydelse för förskolans kvalitet samt för barns utveckling och lärande. För att huvudmännen ska ha likvärdiga och realistiska förutsättningar att genomföra utredningens förslag är det samtidigt avgörande att reformen är korrekt finansierad i enlighet med finansieringsprincipen, det vill säga att kommunerna kompenseras för de kostnader som uppstår när staten höjer kraven på den kommunala verksamheten. SKR ser därför att kostnadsberäkningarna i utredningen är av stor betydelse, men att dessa utgår från delvis felaktiga och motstridiga antaganden.

I kostnadsberäkningarna är utgångspunkten att kommunerna, fram till att reformen träder i kraft år 2030, inte har hunnit anpassa personaltätheten i takt med minskande barnkullar. Det är därmed ett antagande om att personaltätheten vid reformens införande kommer att vara högre än i dag. Konsekvensen blir att statens kostnadsansvar för reformens införande beräknas utifrån en redan förhöjd personaltäthet, vilket i sin tur innebär att den statliga finansieringen blir lägre än vad reformen i praktiken kräver.

Samtidigt utgår kostnadsberäkningarna från att kommunerna efter år 2030 snabbt kommer att kunna effektivisera verksamheten och fördela om barn och personal utifrån de nya regleringarna. Enligt SKR är underlaget för det antagandet osäkert och om regeringen avser att gå vidare med förslagen krävs ett beräkningsunderlag som tydligare stödjer att de antaganden som görs även är rimliga att genomföra i praktiken. SKR delar bedömningen att det finns vissa möjligheter till omfördelning och anpassning inom verksamheten, men bedömer inte att det har presenterats stöd för att kommunernas möjligheter att effektivisera är så stora som beräkningarna ger sken av.

Sammantaget innebär detta att en betydande del av reformens kostnader riskerar att underskattas. För att reformen ska kunna genomföras på ett likvärdigt och hållbart sätt krävs att finansieringen baseras på mer realistiska och samstämmiga antaganden samtidigt som den tar hänsyn till kommuners olika förutsättningar, barns olika behov och det kompensatoriska uppdraget.

Referenser

Lagar

Regeringsformen (1974:152).

Lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Diskrimineringslagen (2008:567).

Språklag (SFS 2009:600).

Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. (2009).

Skollagen (2010:800).

Förordningar och föreskrifter

Förordningar publicerade i Svensk författningssamling

Högskoleförordningen (1993:100).

Förordning (2007:1181) med instruktion för Institutet för språk och folkminnen.

Gymnasieförordningen (2010:2039).

Förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskollärarexamen.

Skolförordningen (2011:185).

Förordning (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Förordning (2021:848) om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder inom förskolan.

Förordning (2025:280) om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare.

Förordning (2025:49) om statsbidrag för försöksverksamhet med språkstärkande insatser under skollov.

Förordningar och föreskrifter publicerade i Statens skolverks författningssamling

Förordningen (SKOLFS 2010:37) Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, Lgr22.

Förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för anpassade grundskolan, Lgra22.

Förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall (Lspec22).

Förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan, förskoleklass och fritidshemmet i vissa fall, Lsam22.

Förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

Läroplan för förskolan: Lpfö 18 reviderad 2025.

Allmänna råd publicerade i Skolverkets författningssamling

Skolverket (2015). Allmänna råd med kommentarer, Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet.

Skolverket (2017). Allmänna råd med kommentarer. Måluppfyllelse i förskolan.

Skolverkets kommentarer till allmänna råd om styrning och ledning av förskolan (SKOLFS 2025:550).

Internationella rättsakter

Danmark

Dagtilbudsloven är den danska lagen om dagtilbud/förskola.

Dagtilbudsbekendtgørelsen, en dansk förordning/bekendtgørelse inom dagtilbudsområdet (förskola).

Finland

Finlands grundlag (1999/731), Finlands grundlag (731/1999).

Lag om grundläggande utbildning, (628/1998).

Lag om småbarnspedagogik (540/2018).

Statsrådets förordning om småbarnspedagogik 1 §.

Förordning om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet (986/1998).

(628/1998) Lag om grundläggande utbildning.

Norge

Lov om barnehager (Barnehageloven), LOV-2005-06-17-64.

Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager, FOR-2017-06-22-1049.

Propositioner

Prop.1973:136. *Kungl. Maj:ts proposition om förskoleverksamhetens utbyggnad och organisation.*

Prop. 1975/76:209. *Om ändring i regeringsformen.*

Prop. 1993/94:11. *Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet, m.m.*

Prop. 2007/08:95. *Ett starkare skydd mot diskriminering.*

Prop. 2008/09:153. *Språk för alla – förslag till språklag.*

Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

Prop. 2021/22:132. *Förskola för fler barn.*

Prop. 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025.*

Prop. 2024/25:143. *En tioårig grundskola.*

Prop. 2025/26:195. *Förbättrat stöd i skolan.*

Prop. 2025/26:93. *Ett språkkrav inom äldreomsorgen.*

Övrigt från regeringen och Regeringskansliet

Utbildningsdepartementet (2019). Fler obehöriga lärare och förskollärare ska kunna nå en behörighetsgivande examen genom VAL.

Utbildningsutskottets betänkande 2020/21:UbU17, reservation 1 punkt 1, riksdagsskrivelse 2020/21:196.

ESO Finansdepartementet (2023). Jonsson, J.O. & Mood, C. Karriärer och barriärer – en ESO-rapport om skolgång och etablering för unga med utländsk bakgrund, rapport 2023:8.

Regeringen (2024). Regleringsbrev för budgetår 2025 avseende Statens skolverk. U2024/01560, U2024/01966, U2024/02076 m.fl.

Regeringen (2024). Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Skolverket. (Dnr U2023/01741 och U2024/0124.)

Regeringen (2025). Regleringsbrev, Skolverket, U2025/01466, U2025/01545.

Regeringens skrivelse 2025/26:67, Riksrevisionens rapport om likvärdighet i förskolan – statens stöd, uppföljning och tillsyn.

Statens offentliga utredningar (SOU)

SOU 2008:26 – *Värna språket – förslag till språklag*.

SOU 2015:7 – *Krav på privata aktörer i välfärden.*

SOU 2018:41 – *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*

SOU 2020:67 – *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska.*

SOU 2021:30 – *Kampen om tiden – mer tid för lärande.*

SOU 2024:81 – *Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning.*

SOU 2024:94 – *Förstärkningsundervisning i skolan – en försöksverksamhet för fler behöriga elever.*

SOU 2025:26 – *Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet.*

SOU 2025:76 – *Det handlar om oss.*

Rapporter

Statens Skolverk

Skolverket (2013). Föräldrars val och inställning till förskola och fritidshem. Rapport nr 392.

Skolverket (2015). PM – Barn och personal i förskola hösten 2014.

Skolverket (2017). Barn och personal i förskolan hösten 2016.

Skolverket (2016). Redovisning av tilläggsuppdrag om återinförande av riktmärke för barngruppernas storlek i förskolan.

Skolverket (2016). Scheridan S. & Williams, P. Barngruppers storlek i förskolan – En kartläggning av aktuell pedagogisk, utvecklingspsykologisk och socialpsykologisk forskning. Rapport 433.

Skolverket (2017). Barn och personal i förskolan hösten 2016.

Skolverket (2018). Deltagande i förskola.

Skolverket (2018). Redovisning av utvärdering av effekterna av statsbidrag för mindre barngrupper.

Skolverket (2023). Barn och personal i förskolan. Hösten 2022.

Skolverket (2023). Förskolan och läroplanen – om förändringar i spåren av Lpfö18, rapport 2023:5.

Skolverket (2024). Sveriges officiella statistik: Förskola – Barn och grupper – Riksnivå.

Skolverket (2025). Barn och personal i förskolan hösten 2024.

Skolverket (2025). Segregation och likvärdighet i förskolan.

Skolverket (2025). Skolverkets bedömning av de preliminära kostnaderna för förskolan, fritidshemmet, annan pedagogisk verksamhet samt skola och vuxenutbildning budgetåret 2024.

Skolverket (2025). Lärarprognos 2024, rapport 2025:2.

Skolverket (2025) Redovisning av uppdrag att revidera allmänna råd om måluppfyllelse i förskolan.

Skolverket (2025). Språkinsatser för personal i förskolan – Uppföljning inom ramen för regeringsuppdraget Språkträning för anställda inom välfärden, rapport 2025:14.

Skolverket (2025). Sveriges officiella statistik, Grundskola, samtliga elever i grundskola med undervisning i modersmål läsåret 2024/25.

Skolverket (2026). Barn och personal i förskolan hösten 2025.

Håkansson, J. (2025). Kvalitet, resultat och måluppfyllelse inom systematiskt kvalitetsarbete. Publicerad av Skolverket.

Statens Skolinspektion

Skolinspektionen (2015). En vanlig dag i förskolan. Gruppstorlek, personaltäthet och trygghet.

Skolinspektionen (2016). Trygghet och lärande för barn under 3 år – en ögonblicksbild av förskolans vardag.

Skolinspektionen (2017). Förskolans arbete med flerspråkiga barns språkutveckling, kvalitetsgranskning.

Skolinspektionen (2018). Slutrapport, Förskolans kvalitets och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan.

Skolinspektionen (2023). Huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden.

Skolinspektionen (2025). Rektorers, huvudmäns och kommuners arbete för deltagande i förskolor i socioekonomiskt svagare områden.

Skolinspektionen (2025). Kommuners ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän i förskolan. Prövning av insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar.

Skolinspektionen (2017) Huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet, kvalitetsgranskning.

Övriga rapporter

Bergh, A. (2011). Why quality in education – and what quality? A linguistic analysis of the concept of quality in Swedish government texts, publicerad i Education Inquiry.

Eidervald, Christian (2025) Rätt start i livet – så lyfter vi svensk förskola, Näringslivets skolforum.

Heikkilä, M., Günther-Hanssen, A., Dolk, K. och Lillvist, A., (2026) *Oregelbunden närvaro i förskolan – möjliga orsaker och konsekvenser*, Barn- och ungdomsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet och Mälardalens universitet, 2026-02-13.

Ifous (2022). Ifous fokuserar språkutvecklande förskola. En kunskapsöversikt om språkutvecklande arbete i förskolan (Polly Björk Willén).

IFAU (2025). Kan automatiska platserbjudanden öka förskoledeltagandet?

Jonsson, J.O. och Mood, C., (2023) Karriärer och barriärer: – en ESO-rapport om skolgång och etablering för unga med utländsk bakgrund, ESO-rapport 2023:8.

Lenz Taguchi. H och Palmer. A, (2025). ULF-rapport 5, ULF-projekt 2022–2024, De yngsta förskolebarnens språkutveckling och ordförråd.

Löthman, C. (2024). The Swedish Preschool as an Integration Arena (Den svenska förskolan som integrationsarena). Linköpings universitet, Institutionen för beteendevetenskap och lärande.

Malmö stad, Förskoleförvaltningen (2021). Lägesbedömning.

Persson, S. (2015). En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer, Kunskapsöversikt, Vetenskapsrådet.

Persson, S. och Tallberg Broman, I. (2019). Hög sjukfrånvaro och ökad psykisk ohälsa: Om dilemman i förskollärares uppdrag. Malmö stad Förskoleförvaltning.

Roslund, H. Malmö stad, (2021). Förskola i Sverige, rapport 2.

Skolforskningsinstitutet, (2023). Språkutveckling och social inkludering – Att stödja barn med ett annat modersmål än svenska i förskola och förskoleklass.

Språkrådet (2024). Språkbedömning vid rekrytering – om språktester, andra bedömningsmodeller och språkutvecklande arbetssätt. En vägledning från Språkrådet.

Sveriges kommuner och Regioner, SKR (2019). Öppna jämförelser 2019. Förskolans kompetensförsörjning, åtgärder för att möta rekryteringsbehoven.

Sveriges Kommuner och Regioner SKR, (2022). Öppna jämförelser, Förskola 2022. Förskolans kompensatoriska roll.

Sveriges Kommuner och Regioner SKR, (2024). Öppna jämförelser Förskola 2024, Barns närvaro och vistelsetider.

Sveriges Lärare (2025). Tryggare kan alla vara.

Vallberg Roth, A-C. & Tallberg Broman, I. (2018). (O)takt med styrdokument i förskolan och dess förutsättningar. *Malmö universitet.*

Internationella rapporter

European Commission (2025). *Eurydice Report. Key data on early childhood education and care in Europe 2025*, European Education and Culture Executive Agency.

Förenta nationerna, Kommittén för barnets rättigheter (2023). Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport, CRC/C/SWE/CO/6-7.

OECD. (2015). Starting strong IV: Monitoring quality in early childhood education and care. OECD Publishing.

OECD (2020). Quality Early Childhood Education and Care for Children Under Age 3: Results from the Starting Strong Survey 2018. Paris: OECD Publishing.

OECD (2025). Starting Strong: Reducing Inequalities by Investing in Early Childhood Education and Care.

Vandenbroeck, M., Lenaerts, K. & Beblavý, M. Benefits of Early Childhood Education and Care and the Conditions for Obtaining Them. EENEE Analytical Report.

Danmark

BUPL, Rystende nya tal: Kun 12 flere pædagoger til børnene, (2025). Det nationale forsknings- og analyscenter for velærd, *Dagtilbud, 202*.

Børne- og Undervisningsministeriet (2018). Den styrkede pædagogiske læreplan – rammer og indhold, København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Danmarks Evalueringsinstitut (2024). *Inspirationsmateriale til kommunale forvaltninger. Sprogvurdering og sprogstimulering i dagtilbud*.

Jarvad, P. (2001). Det danske sprogs status i 1990'erne med særligt henblik på domænetab, Dansk Sprognævn.

Servicestyrelsen (2025). Tosprogede børn i dagtilbud.

Statistics Denmark (2025). Befolkningstal och Børnepasning

Finland

Nationella Centret för Utbildningsutvärdering (2024). En högklassig småbarnspedagogik kräver hållbara politiska beslut.

Statistics Finland, (2025). Population structure.

Utbildningsstyrelsen, (2022). Grunderna för planen för småbarnspedagogik i ett nötskal.

Utbildningsförvaltningens statistiktjänst, Småbarnspedagogik nyckeltal.

Utbildningsstyrelsen (2025). Småbarnspedagogik.

Utbildningsstyrelsen (2025). Barn med invandrarbakgrund i småbarnspedagogiken.

Norge

Bratterud, Å, Sandseter, E. B. H., & Seland, M. (2012). Barns trivsel och medvirkning i barnehagen. Barn, foreldre och ansattes perspektiver, (Rapport 21/2012). Skriftserien fra Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge. NTU Samfundsforskning AS: Barnevernets utviklingssenter.

Fafo (2024). Forsøk med ekstra grunnbemanning i utvalgte barnehager i Oslo kommune – sluttrapport.

Furenes, M. J. et al. (2023). Norwegian Research on ECEC Quality from 2010 to 2021—A Systematic Scoping Review. Knowledge Center for Education, University of Stavanger.

Kunskapsdepartementet, Tillskudd til tiltak for bredre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder, kap. 231 post 63.

Statistisk sentralbyrå (2025). Befolkning, Norge.

Utdanningsdirektoratet, Foreldrebetaling for barnehageplass og moderasjonsordninger. Norges nationella utbildningsmyndighet.

Utdanningsdirektoratet, *Utbildningsspegeln 2022*.

Forskningsartiklar och vetenskapliga artiklar

Alm Fjellborg, A., och Forsberg, H., Even in preschools: analysing the preschool and neighbourhood segregation gap in Swedish municipalities. Piblicerad i European Sociological Review 2023.

Bergh, Anderas. (2011). Why quality in education – and what quality? A linguistic analysis of the concept of quality in Swedish government texts. Vetenskaplig artikel publicerad i Education Inquiry.

Bernitz, H. (2011). Barns rättigheter: Finns fri- och rättigheter i skolans värld? Juridisk Publikation.

Bleses, D., Makransky, G., Dale, P. S., Højen, A. & Aktürk Ari, B. (2016). Early productive vocabulary predicts academic achievement 10 years later. Applied Psycholinguistics.

Bleses, D., Moos, M., Purpura, D. & Dale, P. S. (2023). General and Math Language Contributions to Early Numeracy Skills in a Large Population-Representative Sample. Publicerad i Frontiers in Developmental Psychology.

D. Bleses a,b,c, P. Jensenb,c, P. Slot d, L. Justice, Low-cost teacher-implemented intervention improves toddlers' language and math skills, 2020.

Bjørnestad, E., & Os, E. (2018). Quality in Norwegian childcare for toddlers using ITERS-R. Publicerad I European Early Childhood Education Research Journal, 26(1). 111–127.

Brooks, R., Meltzoff, A. (2005). The development of gaze following and its relation to language.

Dale, P. S., Paul, A., Rosholm, M. & Bleses, D. (2023). Prediction from early childhood vocabulary to academic achievement at the end of compulsory schooling in Denmark. Publicerad i International Journal of Behavioral Development.

Garvis, S. och Lunneblad, J. (2018). Inequalities in Access to Early Childhood Education and Care in Sweden – The Equal Access Study. Deutches Jugendinstitut. ICEC working paper series – Volume 3.

Gustafsson. A. och Mood. C. (2024). Inequalities in pre-school learning contexts by immigrant background. Stockholms universitet.

Hjelmér, C. (2021). Umeå universitet, artikel publicerad på Skolverket ”Likvärdig förskola i svårigheter”.

Ljungström. A. och Mood. C. (2025). Förskola bland barn med svensk och utländsk bakgrund: Skillnader i inskrivning, strukturell kvalitet och sammansättning. Inequalities in early childhood education and care by immigrant background. Publicerad i Research in Social Stratification and Mobility.

Manning, M., Wong, G. T. W., Fleming, C., och Garvis, S. (2019). The relationship between teacher qualification and the quality of the early childhood education and care environment. Artikel publicerad i Campbell Systematic Reviews, 15(1–2), e 1063.

Nasiopoulou, P., Williams, P. & Lantz-Andersson, A. (2021). Preschool Teachers' Work with Curriculum Content Areas in Relation to Their Professional Competence and Group Size in Preschool: A Mixed-methods Analysis. Publicerad i Scandinavian journal of Educational Research, 66 (3), s. 533–548.

Nasiopoulou, P., Mellgren, E., Sheridan, S. och Williams. P. (2023). Conditions for Children's Language and Literacy Learning in Swedish Preschools: Exploring Quality Variations with ECERS-3. Vetenskalig artikel publicerad i Early Childhood Education Journal 51:1305–1316.

Paananen, M. (2019). ”Fluctuating child–staff ratio: governing by numbers in Finnish early childhood education”, Vetenskaplig artikel publicerad i International Studies in Sociology of Education, 29(1–2), s. 158–176.

Pramling Samuelsson, I., Williams, P. och Sheridan, S. (2015). Stora barngrupper I förskolan relaterat till läroplanens intentioner. Artikel publicerad i Nordic Early Childhood Education Research Journal. 9 (7) 1–14.

Pramling Samuelsson, I., Williams, P. och Sheridan, S. (2015). Stora barngrupper I förskolan relaterat till läroplanens intentioner. Artikel publicerad i Nordic Early Childhood Education Research Journal. 9 (7) 1–14.

Reilly, S. & McKean, C. (2023). Creating the conditions for robust early language development for all—Part 1: Evidence-informed child language surveillance in the early years. Publicerad i International Journal of Language & Communication Disorders.

Rosén, J. & Straszer, B. (2018). Talet om flerspråkighet i svensk förskolekontext.

Seland, M., & Hansen Sandseter, E. B. (2015). One-to three-year-old children's experience of subjective wellbeing in day care. Contemporary Issues in Early Childhood, 16(1), 70–83.

Sheridan, S. (2016). Ett intersubjektivt perspektiv på pedagogisk kvalitet relaterat till centrala kvalitetsfaktorer i förskolan. Vetenskaplig artikel publicerad i Paideia.

Slot, P. L., Bleses, D. & Jensen, P. (2020). Infants' and Toddlers' Language, Math and Socio-Emotional Development: Evidence for Reciprocal Relations and Differential Gender and Age Effects. Publicerad i Frontiers in Psychology.

Størksen, I. et al (2024). Quality in Norwegian Early Childhood Education and Care: Progress, Persistent Challenges, and Recommendations for the Future. Publicerad i Early childhood Education Journal.

Thorup, N., Bondebjerg, A. & Svinth L (2023). Caregiver/child ratio and group size in Scandinavian Early Childhood Education and Care (ECEC): a systematic review of qualitative research. Nordic Psychology, 75 (4), s. 397–428.

Williams, P. och Sheridan, S. (2018). Staff-child ratio and process quality in Swedish preschools: An explorative study. Early Child Development and Care, 188(7), 980–996.

Williams, P., Sheridan S. och Pramling Samuelsson, I. (2018). A Perspective of Group Size on Children's Conditions for Wellbeing, Learning and Development in Preschool. Artikel publicerad I Scandinavian journal of Educational Research, 63 (5), s. 696–711.

Litteratur och tidskrifter

Björk-Willén, P. (red.) (2018). Svenska som andraspråk i förskolan.

Bratterud, Å, Sandseter, E. B. H., & Seland, M. (2012). Barns trivsel och medvirkning i barnehagen. Barn, foreldre och ansattes perspektiver. (Rapport 21/2012.) Skriftserien fra Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge. NTU Samfundsforskning AS: Barnevernets utviklingssenter.

BUPL (danskt fackförbund), (2025). Rystende nya tal: Kun 12 flere pædagoger til børnene,. Facklig artikel.

Danelius m.fl. (2023) Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, Norstedts Juridik.

Eadie, P. (2022). *Oral language skills as a foundation for learning to learn,* In J. Law, S., Reilly, S. & C. McKean. Language Development. Individual differences in a social context (pp. 397–419). Cambridge, NY: Cambridge University Press.

Lerwall, L., Skolan och världen – "same same but different? I: Allmänt och enskilt. Festskrift till Lena Marcusson, Bull, Lundin, Rynning (red.), Iustus 2013, s. 199–217.

Rikshandboken i barnhälsovård drivs av Inera AB på uppdrag av Sveriges regioner och kommuner (SKR).

Rosén, J. & Straszer, B. (2018). Talet om flerspråkighet i svensk förskolekontext. I Paulsrud, B., Rosén, J., Straszer, B. & Wedin, Å. (red.) Transspråkande i svenska utbildningssammanhang. Lund: Studentlitteratur, s. 149–171.

Karin Rönnerman & Ann Nordberg, (2022). Språkstöd i förskolan genom aktionsforskning: en introduktion till ELSA-modellen (Stockholm: Lärarförlaget).

Seland, M. (2011). Livet i den fleksible barnehagen. Oslo: Universitetsforlaget.

Skolporten, Allt om forskning och lärande, nr 5, 2025.
Vi Lärare (2025). Argumenten – därför byggs stora förskolor.

Övrigt

Samråd med Professor Pia Williams och Professor Sonja Sheridan, 2025-01-29.
Möte med barn- och ungdomsförvaltningen i Köpenhamn, mars 2024.
FILIORUM – Senter for barnehageforskning vid Universitetet i Stavanger.
Det nationale Forsknings- og analyscenter velfærd (VIVE), Dagtilbud.
Bureau 2000 Analyse & Journalistik. Danmark. Danskt analysföretag.
Finnish National Agency for Education (motsvarar finska Skolverket).
FN:s barnrättskommitté, General Comment.

Kommittédirektiv 2024:113

En likvärdig förskola av god kvalitet med obligatorisk språkförskola

Beslut vid regeringssammanträde den 21 november 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska överväga hur det kan införas en obligatorisk s.k. språkförskola för vissa barn som behöver en bättre språkutveckling i svenska. Syftet är att barn som inte får tillräckligt stöd i sin språkutveckling i svenska i sin hemmiljö ska få det i förskolan. Utredaren ska även lämna förslag i syfte att alla förskolor i Sverige ska ges likvärdiga förutsättningar att erbjuda barnen en utbildning av god kvalitet.

Utredaren ska bl.a.

- överväga och föreslå hur det kan införas en språkförskola som är obligatorisk för barn som är folkbokförda i Sverige och som inte i tillräcklig utsträckning exponeras för det svenska språket i sin hemmiljö och på grund av detta visar påtagliga brister i språkutvecklingen i svenska,
- utreda och föreslå hur Sveriges förskolor ska få förutsättningar att erbjuda en likvärdig utbildning av god kvalitet,
- föreslå en reglering som säkerställer att barngrupper på alla förskolor har lämplig storlek och överväga om det även behövs en reglering för att säkerställa lämplig personaltäthet,
- överväga och föreslå andra åtgärder förutom reglering för att säkerställa att alla barngrupper har lämplig storlek,

- föreslå hur det kan införas tydligare krav på kunskaper i svenska språket för personalen i förskolan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 18 december 2025.

Uppdraget att föreslå en obligatorisk språkförskola

Den svenska förskolan tillhör en av de mest populära offentligt finansierade verksamheterna i Sverige. Förskolan är tillsammans med vårdnadshavare central för att ge barn goda förutsättningar att lyckas i livet. När förskolan fungerar som bäst ger den alla barn som deltar i den, oavsett bakgrund, en bra grund att stå på inför skolstarten i förskoleklassen och grundskolan. Förskolan ger barn som växer upp med sämre grundförutsättningar bättre möjligheter att klara sig i livet och få en god hälsa samt minskar risken för att de senare i livet hamnar i kriminalitet och utanförskap. Förskolan har även en viktig roll i att samverka med föräldrarna om barnet.

Det finns ett brett forskningsstöd för att förskolan har positiva effekter bl.a. för språkutvecklingen i svenska hos barn som inte har svenska som modersmål. Dessa barn gynnas särskilt av att gå i förskola eftersom de i många fall har sämre möjligheter att utveckla sina kunskaper i svenska i sin hemmiljö. Goda kunskaper i det svenska språket är en förutsättning för att klara skolan och för att ta en aktiv del i samhället.

Förskolan är en frivillig skolform men de flesta föräldrar väljer att låta sina barn börja i förskolan. En mindre andel väljer också att låta sina barn börja i pedagogisk omsorg. Av samtliga barn i befolkningen som är mellan ett och fem år är 0,9 procent inskrivna i pedagogisk omsorg. Jämförelsevis är 87 procent av barnen i denna åldersgrupp inskrivna i förskola. De få barn som inte deltar i förskolan kan ofta stimuleras i sin språkutveckling i svenska i sin hemmiljö och på så sätt förberedas för utbildningen i de obligatoriska skolformerna. Det finns dock föräldrar som väljer bort förskola för sina barn trots att barnet skulle ha stor nytta av förskolans språkutvecklande verksamhet, t.ex. för att det inte talas svenska i hemmet. Dessa barn får då inte samma förutsättningar som andra barn när de sedan ska tillgodogöra sig undervisningen i skolan. Detta är särskilt problematiskt

eftersom en relativt hög andel av barnen i förskoleåldern i dag har ett annat modersmål än svenska.

Det har gjorts vissa regeländringar på senare tid för att öka deltagandet i förskolan. I juli 2022 infördes vissa nya bestämmelser i skollagen (2010:800) utifrån förslagen i betänkandet *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska* (SOU 2020:67). Varje hemkommun är nu skyldig att genom uppsökande verksamhet ta kontakt med vårdnadshavare inför hösten det år barnet fyller tre år och informera om förskolans syfte och barnets rätt till förskola (8 kap. 12 a §). Vidare är det obligatoriskt för hemkommunen att ge ett särskilt erbjudande om plats i förskolan för bättre språkutveckling i svenska till barn från tre år om barnet eller vårdnadshavarna bott i Sverige kort tid (8 kap. 14 a–14 c §§). Kommunen behöver dock inte söka upp vårdnadshavare eller ge ett särskilt erbjudande om plats i förskolan till barn som inte är folkbokförda i Sverige enligt folkbokföringslagen (1991:481). Andelen barn som börjar i förskolan har ökat något sedan bestämmelserna började tillämpas. Det är dock fortfarande en betydande skillnad mellan gruppen barn som är födda i Sverige med minst en förälder född i Sverigerespektive gruppen barn som är födda utomlands eller har båda föräldrarna födda utomlands.

Det bör mot denna bakgrund utredas hur det kan införas en s.k. språkförskola som är obligatorisk för barn som inte i tillräcklig utsträckning exponeras för svenska i sin hemmiljö och på grund av detta visar påtagliga brister i språkutvecklingen i svenska. Uppdraget bör omfatta barn som är folkbokförda i Sverige enligt folkbokföringslagen. Såväl kommunernas skyldighet att ge ett särskilt erbjudande om plats i förskolan för bättre språkutveckling i svenska till vissa barn (8 kap. 14 a och b §§ skollagen) som skollagens bestämmelser om skolplikt (7 kap. 2 § och 29 kap. 2 § första stycket skollagen) avgränsas till folkbokförda barn. Det innebär att exempelvis asylsökande barn i regel inte omfattas av uppdraget.

Utgångspunkten bör vara barnens behov och bästa. Det behöver analyseras närmare hur gruppen barn som behöver förskolan för sin språkutveckling ska identifieras, utifrån deras förutsättningar att utveckla sina kunskaper i svenska utanför förskolan såsom i sin hemmiljö. När det handlar om en skyldighet att delta i viss verksamhet måste givetvis målgruppen identifieras på ett lämpligt, sakligt och rättssäkert sätt. Utredaren behöver vidare ta ställning till från vilken ålder den obligatoriska språkförskolan ska gälla, utifrån syftet att

barnen ska få ta del av förskolans språkutvecklande verksamhet under sådan tid att deras förutsättningar inför skolstarten förbättras. Deltagande i förskolan kan ha positiva effekter på barns utveckling och lärande även från yngre ålder. Den obligatoriska språkförskolan bör dock som tidigast gälla fr.o.m. höstterminen det år barnet fyller tre år. I den åldern har den övervägande majoriteten av barnen (cirka 95 procent) börjat i förskolan. En sådan nedre åldersgräns ger även kommunerna förutsättningar att samordna arbetet med den uppsökande verksamhet som ska göras redan i dag enligt skollagen (8 kap. 12 a §). Det samspelar också med att barn fr.o.m. höstterminen det år de fyller tre år ska erbjudas avgiftsfri s.k. allmän förskola under minst 525 timmar om året (8 kap. 4 §), oberoende av bl.a. föräldrarnas förvärvsarbete. Förskolans betydelse för barns språkutveckling måste emellertid även ställas mot vårdnadshavarnas rätt att bestämma över tiden med sina barn och barnens behov utifrån flera aspekter. Yngre barn har givetvis en lägre mognad och andra behov än äldre barn.

Utredaren behöver även ta ställning till den obligatoriska språkförskolans omfattning. Det är viktigt att barnen deltar i förskolans verksamhet i sådan omfattning att det kan få goda effekter på deras utveckling och lärande. Eftersom det handlar om små barn bör det dock inte vara obligatoriskt att delta i alltför många timmar per dag eller vecka. En utgångspunkt kan vara 15 timmar per vecka eller 525 timmar per år vilket motsvarar den s.k. allmänna förskolan. De barn som omfattas ska då gå i förskolan och ta del av den undervisning som bedrivs där i enlighet med förskolans styrdokument. De krav som gällande författningar ställer på alla förskolor vad gäller t.ex. undervisning i svenska språket innebär att det kan förväntas att alla förskolor ska ge barnen en god språkutvecklande verksamhet och den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Svenska språkets ställning i förskolan har förstärkts i den reviderade läroplanen för förskolan (SKOLFS 2018:50) som trädde i kraft den 1 juli 2019. Enligt denna läroplan (Lpfö 18) ska förskolan lägga stor vikt vid att stimulera barnens språkutveckling i svenska, genom att uppmuntra och ta tillvara deras nyfikenhet och intresse för att kommunicera på olika sätt. Barnen ska erbjudas en stimulerande miljö där de får förutsättningar att utveckla sitt språk genom att lyssna till högläsning och samtala om litteratur och andra texter. Utbildningen ska

ge barnen förutsättningar att kunna tänka, lära och kommunicera i olika sammanhang och för skilda syften. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Genom att delta i förskolan får barn som behöver språkutveckling i svenska också möjlighet att befinna sig i en verksamhet som bedrivs på svenska. Regeringen har gett Statens skolverk i uppdrag att göra en översyn av området digitalisering i förskolans läroplan (U2023/02765). Skolverket har remitterat förslag till ändringar i läroplanen som innebär att skrivningarna om digitala verktyg tas bort och att det lyfts fram att barnen ska erbjudas stimulerande läsmiljöer som skapar intresse och nyfikenhet för såväl skönlitteratur som sakprosa och andra texter. Skolverkets förslag redovisades till regeringen den 4 juni 2024 och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Utredaren behöver även ta ställning till hur förslaget om obligatorisk språkförskola bör förhålla sig till skollagens bestämmelser om att kommuner ska ge ett särskilt erbjudande om plats i förskolan för bättre språkutveckling i svenska till vissa barn (8 kap. 14 a–14 c §§) och vid behov föreslå ändringar i dessa bestämmelser.

Det kan också nämnas att begreppet språkförskola i dag används för en behandlingsform för barn med diagnostiserad grav generell språkstörning. Det är inte sådan språkförskola som avses i dessa direktiv.

Särskilda överväganden och analyser behöver göras

Uppdraget att överväga och föreslå hur det kan införas en språkförskola som är obligatorisk för barn som inte i tillräcklig utsträckning exponeras för det svenska språket i sin hemmiljö och på grund av detta visar påtagliga brister i språkutvecklingen i svenska innebär att utredaren behöver göra vissa särskilda överväganden och analyser.

Förskolan i Sverige är i dag en frivillig skolform inom skolväsendet. Det finns inte någon plikt att delta i förskolans verksamhet, men kommunen har en skyldighet att erbjuda förskola för de vårdnadshavare som anmäler intresse om plats under vissa förutsättningar. Det ska som nämnts också ges ett särskilt erbjudande om plats i förskolan för bättre språkutveckling i svenska till vissa barn utifrån tiden i Sverige. Att förskolan är frivillig är en viktig grundläggande skillnad i jämförelse med skolan där det råder skolplikt för alla barn

som är folkbokförda i Sverige. Om en obligatorisk förskola införs för en avgränsad grupp av barn, innebär det att man frångår principen om frivillighet för denna grupp och därmed behöver frågan om likabehandling och hur regleringen ska utforma med hänsyn till bl.a. diskrimineringslagstiftningen analyseras.

Vidare kräver ett tvång i någon form från det allmänna gentemot yngre barn att vara ifrån sina vårdnadshavare, även om syftet är gott, givetvis särskilda analyser och hänsynstaganden. Det allmänna ska enligt regeringsformen bl.a. värna den enskildes privatliv och familjeliv. Det allmänna ska också verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rättigheter tillgodoses. Det allmänna ska vidare motverka diskriminering av människor (1 kap. 2 § regeringsformen). Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen), som gäller som lag i Sverige, ger bl.a. individen rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv (artikel 8). Europakonventionen innehåller också ett förbud mot diskriminering med avseende på de fri- och rättigheter som behandlas i konventionen (artikel 14). FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som också gäller som lag, innebär vidare att staten behöver vidta olika typer av åtgärder så att barn har möjlighet och förutsättningar att få sina rättigheter tillgodosedda i enlighet med konventionen. Exempel på relevanta artiklar att beakta är artikel 2 om barns rätt till skydd mot diskriminering, artikel 3 om att det vid alla åtgärder som rör barn, i första hand ska beaktas vad som bedöms vara barnets bästa och artikel 28 och 29 om barnets rätt till utbildning.

Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning (2 kap. 12 § regeringsformen). Lag eller annan föreskrift får inte heller meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 § regeringsformen). Det måste således säkerställas att förslagen är förenliga med detta. I diskrimineringslagen (2008:567) regleras förbud mot diskriminering som bl.a. omfattar utbildning.

En fullföljd grundskola och gymnasieutbildning är en av de viktigaste skyddsfaktorerna för hälsa och goda livsmöjligheter i framtiden. Att misslyckas i skolan ökar risken för att hamna i utanförskap och kriminalitet. Goda kunskaper i svenska språket är avgörande för

att nå målen i skolan. Det är även mycket viktigt att barn som behöver stöd får det tidigt. Det finns således mycket starka motiv för insatser som syftar till att alla barn ska få möjlighet att utveckla goda kunskaper i svenska redan i tidig ålder.

I förskolans författningar finns vidare bestämmelser om de nationella minoritetsspråken och det svenska teckenspråket. När det gäller barn med annat modersmål än svenska anges att förskolan ska medverka till att barnen får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål (8 kap. 10 § skollagen). Det finns också särskilda skrivningar i läroplanen om främjandet av språkutvecklingen för barn som tillhör de nationella minoriteterna och för barn som har behov av teckenspråk. Dessutom ska en hemkommun som ingår i ett förvaltningsområde enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk erbjuda barn, vars vårdnadshavare begär det, plats i förskola där hela eller en väsentlig del av utbildningen bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska (8 kap. 12 b § skollagen). Det innebär att vissa barn har rätt att delta i en förskola där utbildningen inte nödvändigtvis bedrivs på svenska. Utredaren behöver således beakta de rättigheter som finns för bl.a. barn som tillhör de nationella minoriteterna.

Utredaren behöver, mot bakgrund av de analyser som görs, också generellt överväga behovet av undantag från den obligatoriska språkförskolan.

Närvaro för dem som omfattas av obligatorisk språkförskola

Barns lärande och utveckling främjas av en god närvaro i förskolan. Det är särskilt viktigt för de barn som behöver förskolan för stöd i sin språkutveckling i svenska. Forskning visar på betydelsen av att barnen har en hög och regelbunden närvaro vid förskolan. Det finns positiva samband mellan hög, regelbunden närvaro och barnens lärande och språkliga utveckling. Det finns statistik som indikerar att nyinvandrade barn har högre och mer långvarig frånvaro jämfört med andra inskrivna barn (SOU 2020:67). I Skolinspektionens granskningsrapport Huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden (2022:4347) anges att en majoritet av förskolorna som granskades lyfter att det finns en problematik med barn som har hög frånvaro, både sporadisk och

långvarig. I intervjuer som Skolinspektionen har gjort framkommer det att en förklaring till att en del barn har hög frånvaro kan vara att vårdnadshavarna inte har tillräcklig kunskap om förskolans roll i det svenska utbildningssystemet och uppfattar verksamheten mer som barnpassning och omsorg än undervisning. Vårdnadshavare behöver ha tillit till verksamheten och känna sig trygga med att lämna sitt barn på förskolan. Det är därför viktigt att huvudmän och rektorer arbetar aktivt med olika typer av relationsstärkande insatser som syftar till att öka barnens närvaro.

Det finns inga bestämmelser om barns närvaro i förskolan som motsvarar vad som gäller för elever i skolan. En skyldighet att delta i utbildningen i skolan gäller såväl i de obligatoriska skolformerna som i den frivilliga gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan då eleven valt att börja där (7 kap. 17 §, 15 kap. 16 § och 18 kap. 16 § skollagen). När det gäller barn som får beslut om obligatorisk språkförskola behöver det därför tydliggöras vilket krav på närvaro som är rimligt för syftet och andra hänsyn samt hur huvudmän och rektorer kan arbeta för att dessa barn ska ha en god närvaro. Utredaren behöver vidare överväga om och hur det ska införas möjligheter till sanktioner mot vårdnadshavare som inte ser till att deras barn deltar i obligatorisk språkförskola trots att det inte finns något giltigt skäl att vara frånvarande. Om ett barn som omfattas av obligatorisk språkförskola har hög frånvaro så bör förskolan vara skyldig att anmäla det till hemkommunen. Ibland utgör frånvaro en signal om att ett barn far illa. Alla som arbetar i skolor och andra verksamheter enligt skollagen är skyldiga att göra en orosanmälan till socialnämnden om de får kännedom om eller misstänker att ett barn under 18 år far illa (29 kap. 13 § skollagen och 14 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]).

Utredaren ska därför

- överväga och föreslå hur det kan införas en språkförskola som är obligatorisk för barn som är folkbokförda i Sverige och som inte i tillräcklig utsträckning exponeras för det svenska språket i sin hemmiljö och på grund av detta visar påtagliga brister i språkutvecklingen i svenska,
- analysera och föreslå från vilken ålder den obligatoriska språkförskolan ska gälla och vilken omfattning den ska ha,

- vid behov föreslå ändringar i skollagens nuvarande bestämmelser om att kommuner ska ge ett särskilt erbjudande om plats i förskolan för bättre språkutveckling i svenska till vissa barn,
- analysera och redovisa hur en obligatorisk språkförskola kan utformas för att vara förenlig med bl.a. regeringsformen, diskrimineringslagstiftningen och barnkonventionen samt överväga behovet av undantag från språkförskolan,
- föreslå vilka krav på närvaro som bör gälla för dem som omfattas av obligatorisk språkförskola,
- överväga och föreslå hur det ska införas möjligheter till sanktioner mot vårdnadshavare som inte ser till att deras barn kommer till språkförskolan trots att det inte finns giltiga skäl att vara frånvarande, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att lämna förslag för en likvärdig förskola av god kvalitet

För att få de positiva effekter på bl.a. barns språkutveckling som förskolan kan ge, behöver verksamheten vara likvärdig och av hög kvalitet. Det innebär att alla barn ska ha tillgång till en verksamhet av hög kvalitet och att de fastställda målen för utbildningen nås oavsett var i landet barnen bor eller vilken förskola de går i. Förutsättningarna att erbjuda en likvärdig utbildning för barnen varierar dock. Många förskolor erbjuder en utbildning av god kvalitet men det förekommer t.ex. verksamheter där barngrupperna är för stora och där personalen har bristande utbildning och kompetens.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som anförs i reservation 1 under punkt 1 om kvalitet och förutsättningar i förskolan (bet. 2020/21:UbU7 reservation 1 punkt 1, rskr. 2020/21:196). Av tillkännagivandet följer att det krävs en bred utredning om förskolans faktiska förutsättningar för att erbjuda alla barn i Sverige en likvärdig utbildning oavsett var man bor och att det är hög tid att regeringen tillsätter en sådan utredning (bet. 2020/21:UbU7 s. 28).

Granskningar visar på stora kvalitetsskillnader i förskoleverksamheten, både mellan och inom huvudmäns verksamheter. Det finns

därför anledning att se över förskolans förutsättningar att erbjuda barnen en likvärdig utbildning. Alla förskolor behöver ha förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning av god kvalitet, där barnen bl.a. stimuleras i sin språkutveckling i svenska.

Barngruppernas storlek är en faktor som har stor betydelse för kvaliteten i förskolan. Det är t.ex. viktigt att det inte blir för många relationer för barnen att förhålla sig till under en dag. Det gäller särskilt för yngre barn. Statens skolverk har i allmänna råd om måluppfyllelse i förskolan beskrivit hur huvudmän och rektorer i förskolan kan se till att barngruppernas storlek är lämpliga. För att en barngrupp ska kunna anses ha en lämplig storlek behöver man ta hänsyn till flera faktorer: personalens utbildning och kompetens, personaltätheten, barngruppens sammansättning och den fysiska miljön. Som riktmärke för antal barn i en barngrupp rekommenderar Skolverket 6–12 för barn i åldern 1–3 år respektive 9–15 för barn i åldern 4–5 år. Riktmärket ska tolkas som något att förhålla sig till och inte något statiskt. Det kan alltså vara både färre eller fler barn i en barngrupp än vadriktmärket anger, beroende på hur väl de tidigare nämnda faktorerna fungerar tillsammans. Statistik visar dock att barngrupperna i genomsnitt är betydligt större än riktmärket. Utredaren bör därför se över vilka åtgärder, inklusive reglering, som kan vidtas för att säkerställa att alla förskolor har barngrupper med lämplig storlek. Ökad personaltäthet respektive mindre barngrupper är två olika saker och båda delarna är viktiga för förskolans kvalitet. I detta arbete bör utredaren därför även ta ställning till om och hur sådana förslag behöver kompletteras med en reglering för att säkerställa att förskolorna även har lämplig personaltäthet, dvs. antal barn per heltidsanställd som arbetar i en barngrupp. Lämpliga barngruppsstorlekar medlämplig personaltäthet är även viktigt för förskollärarnas och barnskötarnasarbetsmiljö. En förbättrad arbetsmiljö ger personalen bättre förutsättningar att genomföra sina uppdrag och ökar yrkenas attraktivitet. Det är viktigt för att minska bristen på utbildade och kompetenta förskollärare och barnskötare. Det finns exempel på regleringar av personaltätheten i förskolan från bl.a. Norge. Där finns sedan 2019 bestämmelser som innebär att det i barnehagen (motsvarande förskolan) ska finnas minst en anställd per tre barn när barnen är under tre år och minst en anställd per sex barn när barnen är över tre år (§ 26 Grunnbemanning, Lov om barnehager).

Krav på språkkunskaper i svenska för personal i förskolan

Det är förskollärare som ansvarar för undervisningen i förskolan. Den som är förskollärare ska, med vissa undantag, ha behörighetsgivande examen och vara legitimerad. I undervisningen i förskolan får det även finnas annan personal, t.ex. barnskötare, med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens utveckling och lärande främjas (2 kap. 14 § skollagen). Barnskötare är en stor yrkesgrupp i förskolan och de har en viktig roll i arbetslaget och i förskolans uppdrag att erbjuda varje barn en trygg omsorg samt främja alla barns utveckling och lärande. Regeringen har gett Statens skolverk i uppdrag se över hur svenska eller svenska som andraspråk ska ingå i den sammanhållna yrkesutbildningen, s.k. yrkespaket, för arbete som barnskötare, som finns inom den kommunala vuxenutbildningen. Skolverket har även fått i uppdrag att se över utbildningen till barnskötare inom gymnasieskolan för att göra den mer ändamålsenlig och inriktad mot att arbeta med barn(U2024/01246). Personalens kompetens är avgörande för att barn ska få en utbildning av god kvalitet och bl.a. stimuleras i sin språkutveckling i svenska. Många förskolor erbjuder barn en verksamhet där de får möta vuxna och barn som pratar god svenska och får bra möjlighet att utvecklas i det svenska språket. Det finns dock förskolor där personalens kunskaper i svenska språket brister. Av betänkandet Förskola för alla barn (SOU 2020:67) framgår att utredningen fått veta att det är ett problem att personal inom förskolan, såväl förskollärare och utbildade barnskötare som övrig personal, har bristfälliga språkkunskaper i svenska. Det har enligt utredningen i vissa fall beskrivits att personalens bristfälliga kunskaper i svenska språket innebär att förskoleverksamheten inte erbjuder en tillräckligt hög kvalitet. Enligt utredningen är det särskilt svårt att rekrytera personal med goda kunskaper i svenska till förskolor där det finns en stor andel barn som inte har svenska som modersmål. Det är givetvis ett allvarligt problem. I synnerhet på förskolor där barnen har omfattande behov av att utveckla sina språkkunskaper i svenska behöver personalen ha goda kunskaper i språket. I grupper där många barn inte pratar svenska blir personalens språkkunskaper i svenska helt avgörande då dessa barn inte hör språket talas av andra barn i gruppen. Det förekommer att kommuner på eget initiativ ställer upp vissa språkkrav vid rekrytering av personal. Det kan t.ex. handla om att personalen ska ha studerat svenska på en viss lägsta-

nivå inom gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning. Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att revidera de allmänna råden om måluppfyllelse i förskolan. Myndigheten ska bl.a. ange vilka kunskaper i svenska som personal som arbetar med barn i förskolan ska ha (U2024/01727). Regeringen bedömer att det finns anledning att se över hur det kan införas ännu tydligare nationella krav på kunskaper i svenska språket för personal i förskolan. Samtidigt är det viktigt att inse att det kan vara svårt att rekrytera personal till förskolan och att språkkrav kan innebära att det blir ännu svårare. Utredaren bör därför även analysera vilka konsekvenser som språkkrav kan få för möjligheterna att rekrytera personal till landets alla förskolor. Det är i detta sammanhangviktigt att den personal och den kompetens som finns i förskolan tas tillvara för barnens skull. Personal som i dag inte har tillräckligt goda kunskaper i svenska språket kan i övrigt ha lämplig erfarenhet eller utbildning för att arbeta i förskolan. Det är viktigt att de även fortsättningsvis kan vara med och bidra till verksamheten på ett bra sätt. För befintlig personal kan insatser behövas under en begränsad period för att på ett kostnadseffektivt sätt ge personalen möjligheten att genom eget ansvar och genom att ges goda förutsättningar, nå upp till en tillfredsställande nivå i svenska språket.

Utredaren ska därför

- utreda och föreslå hur Sveriges förskolor ska få förutsättningar att erbjuda en likvärdig utbildning av god kvalitet,
- föreslå en reglering som säkerställer att barngrupper i alla förskolor har lämplig storlek och överväga om det även behövs en reglering för att säkerställa lämplig personaltäthet,
- överväga och föreslå andra åtgärder förutom reglering för att säkerställa att alla barngrupper har lämplig storlek,
- föreslå hur det kan införas tydligare nationella krav på kunskaper i svenska språket för personalen i förskolan och analysera vilka konsekvenser sådana krav får för möjligheten att rekrytera personal,

- föreslå insatser som behövs för att förskolepersonalen under en begränsad period ska få möjligheten att genom eget ansvar och genom att ges goda förutsättningar, nå upp till en tillfredsställande nivå i svenska språket, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa en konsekvensutredning för sina förslag i enlighet med vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Utredaren ska redogöra för förslagens förenlighet med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Utredaren ska ha ett barnrättsperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv i de analyser som görs och redovisa förslagens konsekvenser utifrån såväl FN:s konvention om barnets rättigheter som FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Utredaren ska vidare göra en analys utifrån dataskyddssynpunkt av sådana behandlingar av personuppgifter som är en nödvändig konsekvens av utredningens förslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från berörda myndigheter, kommuner och regioner samt från andra aktörer och organisationer som är relevanta för uppdragets genomförande. Utredaren ska även inhämta synpunkter frånandra pågående utredningar som är relevanta för uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 18 december 2025.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2025:102

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en likvärdig förskola av god kvalitet med obligatorisk språkförskola (U 2024:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 27 november 2025

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 21 november 2024 kommittédirektiv om att bl.a. överväga hur det kan införas en obligatorisk språkförskola för barn som behöver en bättre språkutveckling i svenska (dir. 2024:113). Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 18 december 2025.

Uppdraget ändras nu så att det även ska

- lämnas förslag om hur det kan upplysas i skollagen om att det följer av språklagen att språket i skolväsendet är svenska med de avvikelser som anges i skollagen och förordningar som ansluter till den, och
- lämnas nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 11 juni 2026.

Barn i förskolan ska ha en språkutveckling i svenska som förbereder dem för skolan

Goda kunskaper i det svenska språket är en förutsättning för att klara skolan och för att kunna vara delaktig i samhället. Förskolan har en viktig roll och kan genom tidiga insatser bidra till språkutvecklingen och ge barn bättre förutsättningar att få en god språkutveckling i svenska. När barn inte får den språkutveckling i svenska som de behöver, kan det leda till att barnen, när den allmänna skolplikten inträder, börjar skolan med sämre förutsättningar att nå utbildningens mål. Språket är också viktigt för integrationen och för att motverka utanförskap i det svenska samhället. Ett av delmålen för integrationspolitiken är att kunskaperna i svenska språket ska öka hos utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund.

Enligt förskolans läroplan ska alla barns språkutveckling i förskolan utmanas och stimuleras (SKOLFS 2018:50). Förskolan ska lägga stor vikt vid att stimulera barnens språkutveckling i svenska. Regeringen beslutade om ändringar av förskolans läroplan i februari 2025 som trädde i kraft den 1 juli 2025. Ändringarna innebär bl.a. att förskollärare har fått ett tydligare ansvar för att främja högläsning och språkutveckling.

Uppdraget om att föreslå hänvisningar till språklagen i skollagen

Alla barn ska ges likvärdiga förutsättningar att lära sig och utveckla det svenska språket i förskolan. Det finns i dag flera omständigheter som medför att vissa barn i förskolan inte får den språkutveckling i svenska som de har rätt till. Skolinspektionens granskningar visar bl.a. att det förekommer skillnader i huvudmännens förståelse för förskolans pedagogiska uppdrag och uppföljning av verksamheten. Det finns också skillnader relaterade till förskolepersonalens förutsättningar att undervisa och stödja barns språkutveckling i svenska (Skolinspektionens slutrapport Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan, 2018 och Kvalitetsgranskningen Förskolans arbete med flerspråkiga barns språkutveckling 2017).

Det finns stora skillnader när det gäller i vilken omfattning och kvalitet som förskolor arbetar med läsning och språkutveckling. Det finns också skillnader mellan förskolor när det gäller andelen barn och personal med annat modersmål än svenska (Skolinspektionens granskning Huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden, Skolinspektionen, Tematisk kvalitetsgranskning 2023). Granskningen visar bl.a. att brister i det svenska språket, hög frånvaro och förändringar i barngruppernas sammansättning exempelvis p.g.a. in- och utflyttning, försvårar förskollärarnas undervisningsuppdrag. I två tredjedelar av de granskade förskolorna arbetade personal med bristande kunskaper i det svenska språket, och nära hälften av rektorerna uppgav att bristande språkkunskaper även var ett problem i samband med rekrytering, framför allt av barnskötare och vikarier. För barn med annat modersmål än svenska, i synnerhet barn som lever i områden där utanförskapet är stort, fyller undervisningen i svenska en särskilt viktig funktion. Goda språkkunskaper i svenska är en viktig del i att motverka utanförskap. För att barn i förskolan ska få en bättre utveckling i det svenska språket finns det ett behov av att undersöka hur det svenska språkets ställning i förskolan kan förtydligas.

Enligt språklagen (2009:600) är svenska huvudspråk i Sverige och det språk som ska användas i bl.a. förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet (4 och 10 §§). Eftersom huvudmän för fristående förskolor och skolor fullgör offentlig verksamhet gäller språklagen för såväl offentliga som enskilda huvudmän.

Enligt språklagen ska alla som är bosatta i Sverige ha tillgång till svenska och det ska kunna användas inom alla samhällsområden. Det allmänna har ett ansvar för att svenskan används och utvecklas, samt för att enskilda ges tillgång till språket och möjlighet att lära sig, utveckla och använda det (5, 6, 14 och 15 §§).

Av 3 § språklagen framgår att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från den lagen, gäller den bestämmelsen. I förarbetena till språklagen anges att det med tanke på att det inom framför allt vissa områden inom den offentliga verksamheten kan finnas behov av att mer regelmässigt kunna använda andra språk bör det finnas möjlighet att i en förordning medge sådana undantag (prop. 2008:09:153 s. 16). Ett sådant undantag finns i 9 kap. 18 och 19 §§ skolförordningen (2011:185). Det innebär att Statens skolinspektion efter ansökan får besluta att en huvudman i grundskolan får anordna delar av undervisningen på engelska samt att högst

hälften av undervisningen får ges på engelska. Något motsvarande undantag finns inte för förskolor. Däremot anges det i 8 kap. 10 § skollagen (2010:800) att förskolan ska medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både svenska språket och sitt modersmål (jfr 14 § andra stycket språklagen). Av 8 kap. 12 a § skollagen framgår även att en hemkommun som ingår i ett förvaltningsområde enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk ska erbjuda barn, vars vårdnadshavare begär det, plats i förskola där hela eller en väsentlig del av utbildningen bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska (jfr 7 och 8 §§ samt 10 § andra stycket språklagen). Det innebär att vissa barn har rätt att delta i en förskola där utbildningen inte nödvändigtvis bedrivs på svenska. Utredaren behöver således beakta de rättigheter som finns för bl.a. barn som tillhör de nationella minoriteterna.

I läroplanen för förskolan betonas att förskolan ska lägga stor vikt vid att stimulera barnens språkutveckling i svenska. Av läroplanen framgår vidare att barn som tillhör de nationella minoriteterna, där urfolket samer ingår, även ska stödjas i sin språkutveckling i sitt nationella minoritetsspråk och att barn med annat modersmål än svenska ska ges möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål. För döva barn, barn med hörselnedsättning och barn som av andra skäl har behov av teckenspråk ska språkutvecklingen i det svenska teckenspråket främjas (jfr 9 § och 14 § första stycket språklagen).

Av förarbetena till språklagen framgår att det finns en viss flexibilitet när det gäller kravet på svenska i svensk offentlig verksamhet. Det finns t.ex. inte något hinder mot att använda andra språk än svenska i vardagliga situationer när det behövs, t.ex. i kommunikation med vårdnadshavare i invandrartäta områden (prop. 2008/09:153 s. 30).

Det finns inte någon upplysningsbestämmelse i skollagen om att språklagen gäller vilket kan innebära att språklagen förbises. Det finns därför anledning att föreslå hänvisningar i skollagen till språklagen. Eftersom en sådan upplysning bör vara densamma för hela skolväsendet finns det behov av en upplysningsbestämmelse som avser hela skolväsendet.

Utredaren ska därför

- föreslå hur det kan upplysas i skollagen om att det följer av språklagen att språket i skolväsendet är svenska med de avvikelser som anges i skollagen och förordningar som ansluter till den, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredaren redovisa sitt uppdrag senast den 18 december 2025. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 11 juni 2026.

(Utbildningsdepartementet)

Förskola bland barn med svensk och utländsk bakgrund: Skillnader i inskrivning, strukturell kvalitet och sammansättning

Andreas Ljungström[1] *& Carina Mood*[2]

Inledning

Barn med utrikes födda föräldrar har i genomsnitt svagare skolresultat än barn med inrikes födda föräldrar (Jonsson & Mood 2023). Många sätter hopp till förskolans potential att motverka detta genom att erbjuda en kompensatorisk lärandemiljö redan innan grundskolan. Därför är det viktigt att reda ut hur stor denna potential är: Har barn i de bakgrundsgrupper där skolresultaten är svagare en lägre inskrivningsgrad, eller är de inskrivna i förskolor som har sämre strukturella förutsättningar att stödja deras lärande?

I denna bilaga, som är en kort version av en längre artikel (Ljungström & Mood 2025) söker vi besvara dessa frågor. Vi studerar skillnader mellan barn med svensk bakgrund och barn med olika utländsk bakgrund (efter generation, föräldrars födelseregion, och grund för bosättning) i: (1) inskrivning i förskola, (2) så kallad "*strukturell kvalitet*" (personaltäthet, personalens utbildning, personalomsättning, och personalens sjukfrånvaro), och (3) sammansättning av barn- och personalgruppen.

Våra resultat visar i korthet att barn med utländsk bakgrund i lägre grad är inskrivna i förskola, men att detta i huvudsak drivs av en låg

[1] Institutet för social forskning, Stockholms universitet.
[2] Institutet för social forskning, Stockholms universitet och Institutet för framtidsstudier, Stockholm.

inskrivning bland barn vars familjer är tillfälligt i Sverige för till exempel arbete eller studier. Att öka inskrivningen bland dessa barn skulle ha små effekter på senare skolresultat eftersom de flesta av dem lämnar Sverige innan skolstart. Det finns inga meningsfulla skillnader i strukturell kvalitet bland barn med svensk respektive utländsk bakgrund, men det finns stora skillnader i förskolornas sammansättning – barn med utländsk bakgrund går i förskolor som i genomsnitt har mycket högre andelar barn med utländsk bakgrund, och högre andelar utrikesfödd personal.

Data

Vi använder anonymiserade totalräknade befolkningsdata för alla barn i förskoleåldern, deras familjer, och deras förskolor. Data inkluderar uppgifter om var man bor, om man är inskriven på förskola, födelseland för föräldrar och barn, migrationshistorik, grund för bosättning och socioekonomiska och demografiska variabler. Mer detaljer om data och metod finns i Ljungström & Mood (2025).

Förskoleregistret baseras på uppgifter om barn och personal den 15 oktober varje år. Om ett barn är inskrivet 15 oktober kan man se när barnet började på förskolan, men om barnet varit inskrivet och slutat innan 15 oktober kan vi inte observera den inskrivningen. Det saknas också närvaroinformation i register, och därför kan vi inte säga någonting om hur många timmar ett inskrivet barn faktiskt spenderar i förskola.

Vi grupperar barn efter familjens migrationshistorik, grund för bosättning och ursprungsregion. Barn klassificeras som *svensk bakgrund* om någon av föräldrarna är svenskfödda, som *generation 1* om barnet är fött utomlands till utrikesfödda föräldrar och som *generation 2* om barnet är född i Sverige till två utrikesfödda föräldrar.

Ursprungsregion definieras som Sverige om barnet är svenskfött till minst en svenskfödd förälder, annars gäller föräldrarnas födelseland (moderns om föräldrarna inte har samma). Invandrade föräldrars grund för bosättning kategoriseras som *flyktingar* (inklusive anhöriga till flyktingar) och *icke-flyktingar* (i huvudsak arbetskraftsinvandrare och studenter).

För variabler om förskolans strukturella kvalitet använder vi oss av information om förskolepersonals utbildning, födelseland, sjuk-

frånvaro och anställningsomfattning. Eftersom vi har information om varje anställd persons arbetstider räknar vi ut personalrelaterade indikatorer i termer av heltidsekvivalenter.

Vi använder oss av två studiepopulationer, en för tvärsnittsanalyser och en för longitudinella analyser. Tvärsnittspopulationen består av alla barn som är mellan ett och fem år gamla och folkbokförda i Sverige i oktober 2023. Den longitudinella populationen består av alla barn födda mellan 2014 och 2022 som är folkbokförda i Sverige någon gång mellan att de är tolv månader gamla och oktober det året de fyller fem.

Metoder

De flesta analyserna består av jämförelser av andelar, medelvärden, och medianer mellan olika grupper. För att studera inskrivning över tid använder vi oss av så kallad överlevnadsanalys. Det är en statistisk metod för att estimera händelser över tid som tar hänsyn till att individer är i riskgruppen för att uppleva en händelse under olika lång tid. I vårt fall är det nödvändigt att ta höjd för detta då barn födda i Sverige kan skrivas in i förskola från tolv månaders ålder medan barn födda utomlands kan skrivas in först då de invandrat och är över tolv månader gamla. Metoden låter oss också ta höjd för emigrationer, vilket är viktigt då ett barn som utvandrar inte kan skrivas in i svensk förskola.

Resultat: Inskrivning

Inskrivningsgraden är lägre bland barn med utländsk bakgrund

Tabell 1 visar andelen barn som är inskrivna i förskola i oktober 2023, uppdelat på migrationsbakgrund och ursprungsregion, i åldrarna 1–5 år. Vid två års ålder är 95 procent av barn med svensk bakgrund inskrivna, jämfört med 87 procent av barn i generation 2 och 69 procent av barn i generation 1. Skillnaderna minskar gradvis därefter, och vid fem års ålder är 97 procent av barn med svensk bakgrund inskrivna jämfört med 93 procent av barn i generation 2 och 82 procent av barn i generation 1. Att generation 1 har en konsekvent lägre nivå kan i viss mån bero på att denna grupp fylls på hela tiden med nyanlända barn som inte hunnit skrivas in i förskola.

När det gäller ursprungsregion ser vi för de flesta grupper en inskrivningsgrad på över 90 procent vid fem års ålder. Undantagen är barn med bakgrund i Östasien, Västeuropa, Sydasien, Sydeuropa och Nordamerika/Australasien. Överlag är inskrivningen lägre bland barn med bakgrund i regioner varifrån flyktinginvandringen är låg.

Tabell 1 Andel inskrivna barn i oktober 2023, över bakgrund, region och ålder. Sorterad efter inskrivning vid fem års ålder. Barn födda 2018–2022. Tvärsnittspopulationen

	Ålder					
	1 %	2 %	3 %	4 %	5 %	Total %
Bakgrund						
Svensk bakgrund (n=416 983)	65,9	95,2	96,5	97,2	97,1	90,5
Generation 2 (n=127 606)	64,3	86,6	91,0	92,4	92,5	85,4
Generation 1 (n=17 477)	42,0	69,1	77,2	81,2	81,5	74,6
Total (n=562,066)	**65,1**	**92,6**	**94,6**	**95,5**	**95,4**	**88,9**
Ursprungsregion						
Sverige (n=416 983)	65,9	95,2	96,5	97,2	97,1	90,5
Övriga Norden (n=2 904)	61,0	86,3	90,7	90,4	93,2	84,4
MENA (n=55 548)	59,6	85,0	90,0	91,7	92,3	84,2
Östeuropa (n=27 924)	61,8	86,3	90,9	91,7	92,2	85,2
Syd- och mellanamerika (n=2 914)	69,3	87,3	90,2	91,4	91,1	86,2
Central- och södra Afrika (n=28 446)	74,5	88,2	90,1	91,5	90,4	87,2
Östasien (n=8 106)	65,9	86,2	88,4	88,9	88,7	84,1
Västeuropa (n=4 449)	62,5	78,7	86,2	86,6	86,0	80,5
Sydasien (n=11 430)	49,3	74,7	82,2	85,9	84,6	75,2
Sydeuropa (n=2 357)	69,3	86,5	87,4	86,9	83,9	83,3
Nordamerika och Australasien (n=1 005)	55,4	78,9	79,0	83,0	72,5	74,5
Total (n=562 066)	**65,1**	**92,6**	**94,6**	**95,5**	**95,4**	**88,9**

Skillnader i inskrivningsgrad minskar över förskoleåldern

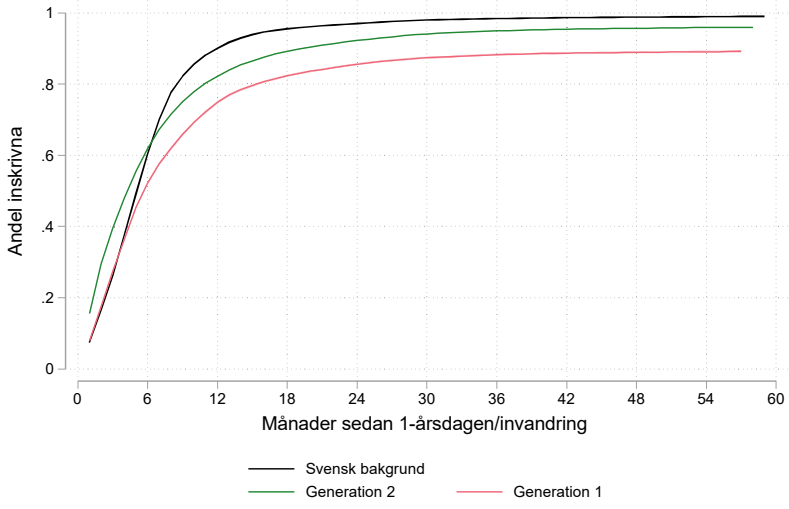
Att se på inskrivning vid en enda tidpunkt kan ge en missvisande bild, särskilt för barn som själva invandrat med sina föräldrar. Det är rimligt att vänta sig en fördröjning om åtminstone någon månad efter invandring för att barn ska hinna bli inskrivna i förskola, och nyinvandrade barn kommer därför att snedvrida siffran nedåt vid varje given tidpunkt. För att komma ifrån detta problem följer vi samma barn över tid och visar andelen inskrivna barn vartefter barnen blir äldre.

Figur 1 visar andelen inskrivna över tid i månader för barn med svensk bakgrund, barn i generation 2, och barn i generation 1.

Tidsaxeln längst ner visar antal månader sedan ettårsdagen (när de flesta barn har rätt till förskola) för de som fötts i Sverige eller invandrat innan tolv månaders ålder. För utlandsfödda barn som invandrat efter tolv månaders ålder visar axeln i stället antal månader sedan invandring (eftersom man inte kan ha gått i förskola innan).

Inskrivningen är hög inom samtliga grupper. Vi ser att inom ett år efter att rätten till förskola inträtt (eller efter att invandring skett) så har ungefär 75–90 procent i alla tre grupper skrivits in i förskola. Mot slutet av observationsperioden, då barnen börjar förskoleklass, är skillnaderna mellan barn med svensk bakgrund och barn i generation 2 små (99 procent vs. 97 procent). Inskrivningsgraden för utlandsfödda barn är klart lägre (89 procent).

Figur 1 **Inskrivning över tid för barn med svensk respektive utländsk bakgrund. Barn födda mellan 2014 och 2022, uppdelade på generation. Longitudinella populationen**



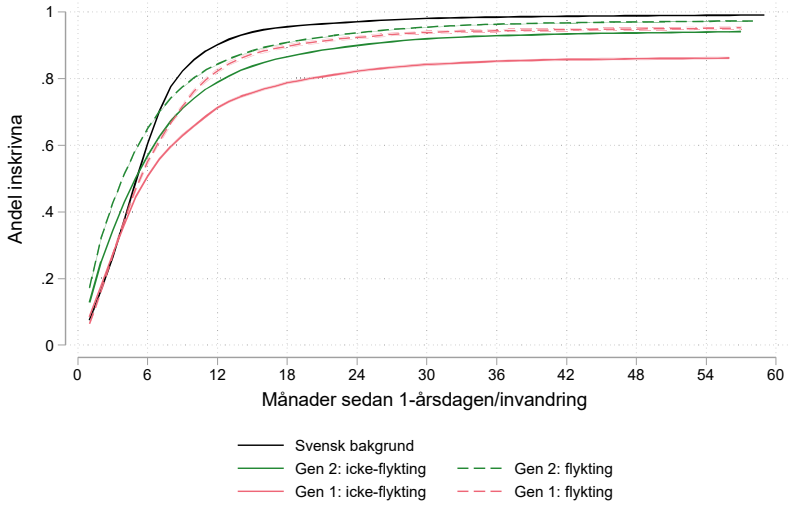
Icke-flyktingar har lägre inskrivningsgrad

Tabell 1 visade att inskrivningsgraden är lägre bland barn med bakgrund i regioner varifrån få invandrar som flyktingar. När vi i figur 2 mäter skäl för bosättning på familjenivå så ser vi, som vi kunde förvänta oss, att för barn med utländsk bakgrund är inskrivningen lägre för barn vars föräldrar inte är flyktingar – i slutet av observationsperioden ligger den på 86 procent i generation 1 och 94 procent i generation 2. Inskrivningen av barn med flyktingbakgrund är mycket hög (95–98 procent) och ligger nästan i nivå med barn med svenskfödda föräldrar.

Låg inskrivning beror till stor del på att familjer är tillfälligt i Sverige

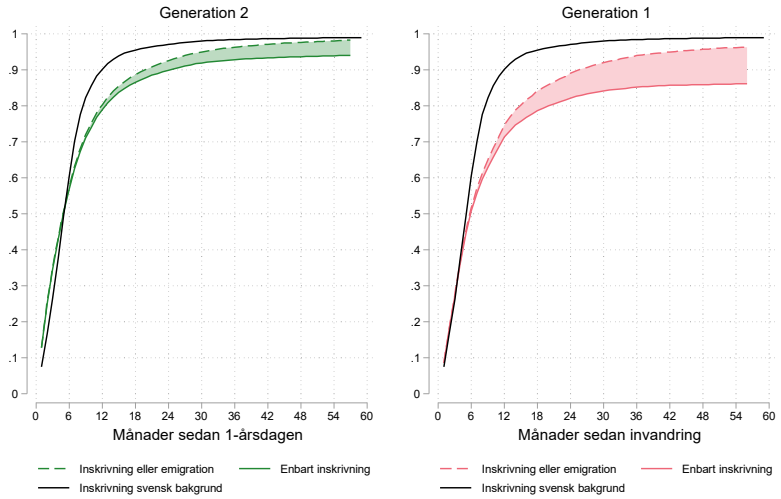
Inskrivningen är alltså låg bland barn till icke-flyktingar. Det kan bero på att många av dessa föräldrar bor tillfälligt i Sverige för att arbeta eller studera, och att de inte skriver in barnen i förskola för att de inte planerar att stanna varaktigt i Sverige. I figur 3 visar vi andelen inskrivna (heldragen linje) och andelen som är inskrivna *eller* har emigrerat från Sverige (streckad linje) över tid bland barn i flyktingfamiljer. Den övre, svarta linjen är andelen inskrivna av barn med svensk bakgrund och används som referens. Mot slutet av observationsperioden har nästan samtliga barn med utländsk bakgrund, och som inte är här av flyktingskäl, antingen blivit inskrivna i förskola eller utvandrat. Vi kan alltså konstatera att många av de barn som inte är inskrivna i förskola kommer att lämna Sverige innan ordinarie skolstart.

Figur 2 **Inskrivning över tid för barn med svensk respektive utländsk bakgrund. Barn födda mellan 2014 och 2022, uppdelade på generation och grund för bosättning. Longitudinella populationen**



Figur 3 **Andel barn utan flyktingbakgrund som är (a) inskrivna och (b) inskrivna eller utvandrade ett givet antal månader efter 1-årsdagen eller efter invandring**

Den nedre heldragna linjen visar inskrivning i förskola och den streckade linjen visar andelen som skrivits in eller utvandrat. Det färgade fältet visar skillnaden mellan dessa. Den svarta heldragna linjen visar inskrivningen bland barn med svensk bakgrund. Barn födda mellan 2014 och 2022. Longitudinella populationen



Gruppen icke inskrivna domineras av barn med svensk bakgrund

Om man vill utforma insatser för de som inte går i förskola kan det kan vara av intresse att veta hur sammansättningen av den gruppen ser ut, det vill säga hur stora andelar olika grupper utgör av *alla som inte går i förskola*. Hittills har vi tittat på andelen inskrivna i olika grupper, men inte på hur stor andel en viss grupp utgör av de icke inskrivna. Vissa av bakgrundsgrupperna som vi visade i tabell 1 är små, och även om en grupp har lågt deltagande i förskola kan de utgöra en liten andel av alla barn som inte går i förskola.

I tabell 2 visar vi hur stor andel olika grupper utgör av alla barn som går respektive inte går i förskola, i åldersgrupperna 1–2 och 3–5. De grupper vi visar här är som tidigare migrationsbakgrund och ursprungsregion, och dessutom visar vi boendeområdets socioekonomiska index samt boendekommunens kommungrupp.

Även om barn med svensk bakgrund är inskrivna i högst utsträckning så består gruppen icke inskrivna barn till stor del av barn med svensk bakgrund, helt enkelt för att barn med svensk bakgrund är en så mycket större grupp än andra totalt sett. Av barn 1–2 år som inte är inskrivna i förskola har 73 procent svensk bakgrund, och bland 3–5-åringar är motsvarande siffra 48 procent. På samma sätt ser vi för boendeområdets socioekonomiska index att den största gruppen icke inskrivna barn faktiskt finns i områden med goda förutsättningar – helt enkelt för att det är den vanligaste områdestypen. Barn i områden med utmaningar är dock överrepresenterade i relation till sin andel av befolkningen. När det gäller kommungrupper ser vi ungefär den fördelning vi kan vänta oss utifrån gruppernas andel av befolkningen.[3]

[3] Skillnader i inskrivning över områden med olika socioekonomiskt index ser likartade ut för barn med svensk bakgrund och barn i generation 2. Barn i generation 1 har lika hög inskrivningsgrad oberoende av områdets socioekonomiska index.

Tabell 2 **Andel av ej inskrivna respektive inskrivna barn i åldrarna 1–2 och 3–5 som har olika bakgrund, ursprungsregion, RegSO socioekonomiskt index och SKR kommungrupp. Oktober 2023, barn födda 2018–2022. Tvärsnittspopulationen**

	1–2		3–5		Total	
	Ej inskrivna %	Inskrivna %	Ej inskrivna %	Inskrivna %	%	(Antal)
Bakgrund						
Svensk bakgrund	73,0	76,0	47,7	75,5	74,3	(415 910)
Svensk bakgrund	73,0	76,0	47,7	75,5	74,3	(415 910)
Generation 2	24,2	22,9	37,8	21,6	22,6	(126 373)
Generation 1	2,8	1,1	14,5	2,9	3,1	(17 229)
Total	**100**	**100**	**100**	**100**		
Ursprungsregion						
Sverige	73,0	76,0	47,7	75,5	74,3	(415 910)
Övriga Norden	0,6	0,5	0,9	0,5	0,5	(2 852)
Västeuropa	0,8	0,7	2,4	0,7	0,8	(4 402)
Österuropa	5,2	4,4	9,0	4,8	5,0	(27 736)
Sydeuropa	0,3	0,4	1,1	0,4	0,4	(2 322)
Nordamerika och Australasien	0,2	0,1	0,7	0,1	0,2	(986)
Syd- och mellanamerika	0,4	0,5	1,0	0,5	0,5	(2 896)
MENA	11,3	8,7	18,2	9,5	9,8	(55 001)
Central- och södra Afrika	3,6	5,6	8,8	4,8	5,0	(28 082)
Östasien	1,3	1,3	3,3	1,4	1,4	(8 029)
Sydasien	3,2	1,6	6,8	1,7	2,0	(11 296)
Total	**100**	**100**	**100**	**100**		
Socioekonomiskt index						
Stora utmaningar	7,4	6,4	14,2	6,4	6,7	(37 643)
Vissa utmaningar	8,4	8,1	13,5	7,9	8,2	(45 629)
Blandade	20,6	21,0	23,5	20,1	20,4	(113 984)
Goda förutsättningar	54,2	54,4	42,1	54,3	53,8	(300 425)
Mycket goda förutsättningar	9,4	10,2	6,7	11,3	10,8	(60 439)
Total	**100**	**100**	**100**	**100**		
Kommungrupp						
Landsbygdskommun	3,1	3,6	3,4	3,7	3,6	(20 255)
Landsbygdskommun med besöksnäring	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	(9 871)
Lågpendlingskommun nära större stad	4,6	4,4	4,5	4,6	4,6	(25 717)
Mindre stad/tätort	9,6	10,4	8,3	10,4	10,3	(57 594)
Pendlingskommun nära mindre tätort	4,9	4,7	5,4	4,9	4,9	(27 555)
Pendlingskommun nära storstad	19,9	20,4	20,1	21,0	20,8	(116 311)
Pendlingskommun nära större stad	9,7	10,0	11,4	10,3	10,2	(57 261)
Storstäder	21,4	19,7	22,9	18,0	18,7	(104 451)
Större stad	25,1	25,0	22,3	25,3	25,1	(140 478)
Total	**100**	**100**	**100**	**100**		

Resultat: Kvalitet och sammansättning

Inga meningsfulla skillnader i strukturell kvalitet mellan bakgrundsgrupper

Med de data vi har kan vi mäta en uppsättning indikatorer på så kallad strukturell kvalitet, som personaltäthet och personalens utbildning. Vi har ingen information om så kallad processuell kvalitet, som handlar om saker som till exempel innehållet i det pedagogiska arbetet och hur väl personalen möter barnens behov.

Tabell 3 visar medelvärde och median för olika indikatorer på strukturell kvalitet uppdelat på generation. I snitt har barn i Sverige totalt 0,2 pedagoger per barn, varav 0,09 pedagoger med högre pedagogisk utbildning (förskollärare) per barn och 0,07 pedagoger med gymnasial barn- och ungdomsutbildning (barnskötare) per barn. Det vill säga, ungefär hälften av pedagogerna är förskollärare eller motsvarande, och det går ungefär fem barn på varje pedagog och elva barn på varje förskollärare. Personalomsättningen är i snitt 20 procent, det vill säga 20 procent av heltidsekvivalenter från ett år till ett annat utgörs av ny personal. Sjukfrånvaron av personalens totala arbetstid ligger runt fyra procent.

Tabell 3 Strukturella kvalitetsindikatorer: Medelvärde och median uppdelat på generation. Oktober 2023, barn födda 2018–2022. Tvärsnittspopulationen

	Medelvärde	Median
Pedagogisk personal per barn (samtliga anställda som jobbar i barngrupp)		
Svensk bakgrund	0,204	0,198
Generation 2	0,207	0,201
Generation 1	0,210	0,204
Total	**0,205**	**0,199**
Förskollärare per barn (pedagogisk utbildning på universitet/högskola)		
Svensk bakgrund	0,091	0,089
Generation 2	0,086	0,083
Generation 1	0,083	0,079
Total	**0,090**	**0,087**
Barnskötare per barn (utbildning med inriktning mot barn och ungdom i gymnasieskolan)		
Svensk bakgrund	0,064	0,062
Generation 2	0,073	0,071
Generation 1	0,072	0,071
Total	**0,066**	**0,064**
Personalomsättning		
Svensk bakgrund	19,9 %	17,7 %
Generation 2	20,7 %	18,3 %
Generation 1	21,5 %	18,8 %
Total	**20,1 %**	**17,9 %**
Andel sjukfrånvaro		
Svensk bakgrund	4,1 %	3,0 %
Generation 2	4,5 %	3,6 %
Generation 1	4,3 %	3,4 %
Total	**4,2 %**	**3,2 %**

Skillnaderna i strukturell förskolekvalitet mellan barn med svensk respektive utländsk bakgrund är mycket små. Barn med utländsk bakgrund har något högre personaltäthet, men något lägre täthet av förskollärare och något högre personalomsättning och sjukfrånvaro bland personalen

Stora skillnader i sammansättning av personal- och barngrupp

Barn med utländsk bakgrund har oftast ett annat hemspråk än svenska, och förskolan kan ge dessa barn en möjlighet att använda och utveckla det svenska språket innan skolstart. Om många barn och personal har annat hemspråk än svenska kan denna möjlighet reduceras. Andelen barn och personal med utländsk bakgrund är alltså inte i sig kvalitetsindikatorer, men de kan påverka exponeringen för svenska språket.

I tabell 4 ser vi att sammansättningen av personal- och barngrupp skiljer sig kraftigt mellan barn med svensk respektive utländsk bakgrund. Andelen utlandsfödda pedagoger på förskolan är i genomsnitt 19 procent bland barn med svensk bakgrund och hela 34–37 procent bland barn med utländsk bakgrund. Barn med svensk bakgrund har i sin förskola i genomsnitt 16 procent barn med utländsk bakgrund, medan motsvarande siffror för barn med utländsk bakgrund är 47–50 procent. Skillnaderna gentemot de med svensk bakgrund är stora även för barn vars föräldrar har bott i Sverige i årtionden (Ljungström & Mood 2025).

Tabell 4 Sammansättningsindikatorer: Medelvärde och median uppdelat på generation. Oktober 2023, barn födda 2018–2022. Tvärsnittspopulationen

	Medelvärde (%)	Median (%)
Andel utlandsfödda pedagoger		
Svensk bakgrund	19,0	14,5
Generation 2	33,9	31,0
Generation 1	36,7	34,2
Total	**22,7**	**17,5**
Andel barn med utländsk bakgrund		
Svensk bakgrund	16,4	11,0
Generation 2	49,5	46,8
Generation 1	47,1	43,3
Total	**24,4**	**15,3**

Diskussion

Att öka inskrivningsgraden bland barn med utländsk bakgrund i förskolan skulle sannolikt inte leda till någon betydande minskning av skillnader i skolresultat mellan barn med svensk och utländsk bakgrund. Detta resultat kan verka kontraintuitivt. Utifrån observationen att inskrivning i förskola är mindre vanlig bland barn med utländsk bakgrund har det varit vanligt att dra slutsatserna att de barn som mest skulle behöva förskola för att förbättra sina senare skolresultat går miste om den, och att en högre inskrivning bland dessa barn är viktig för deras framtida utfall. Vi visar dock i denna bilaga att den lägre inskrivningen bland barn med utländsk bakgrund drivs nästan helt av familjer som inte är flyktingar, och i synnerhet av dem som lämnar Sverige efter några år. Detta är inte en särskilt utsatt grupp, och ett högre deltagande bland dem skulle ha mycket små effekter på senare resultatskillnader i skolan (främst eftersom de flesta av dessa barn inte längre är kvar i Sverige i skolåldern).

Vilken potential finns då för att utjämna skillnader i skolresultat mellan barn med svensk och utländsk bakgrund genom en utjämning av förskolornas strukturella kvalitet? Även här är potentialen liten, helt enkelt för att skillnaderna mellan barn med svensk och utländsk bakgrund i strukturell förskolekvalitet (t.ex. lärartäthet och läraromsättning) är för små.

Där vi ser dramatiska skillnader mellan barn med svensk och utländsk bakgrund är i sammansättningen av personal- och kamratgrupp: Barn med utländsk bakgrund går i förskolor där en mycket högre andel av kamraterna har utländsk bakgrund, och en mycket högre andel av pedagogerna är utrikesfödda. Detta är inte förvånande med tanke på boendesegregationen, och självfallet är det inte *i sig* en nackdel att ha fler kamrater och personal med utländsk bakgrund. De stora skillnaderna har dock sannolikt konsekvenser för hur mycket exponering barnen får för svenska språket i tidig ålder.

Vi har inte studerat huruvida tidigare språkexponering påverkar senare skolresultat, och har inte expertis att uttala oss om detta. Det är dock viktigt att betona att de stora nackdelarna i skolresultat finns bland barn som kommer till Sverige sent under barndomen, efter ungefär nio års ålder, och dessa barn kan av naturliga skäl inte påverkas av svensk förskola. Bland barn som invandrat innan ordinarie skolstart finns också genomsnittliga nackdelar i skolresultat, men de är betydligt mindre (Jonsson & Mood 2023). Det är alltså inte uppenbart att minskad segregation i förskolan skulle leda till betydande förändringar mellan unga med svensk och utländsk bakgrund i senare skolresultat.

Vi vill slutligen påminna om att våra analyser av inskrivning inte kan svara på frågor om huruvida den faktiska *närvaron* i förskolan skiljer sig mellan grupper. Det existerar i dag ingen systematisk insamling av uppgifter om närvaro i förskolan, varför vi bara kan uttala oss om potentiella effekter av ökad *inskrivning* (vilket också är vad mycket av diskussionen har handlat om). På samma sätt kan vi inte uttala oss om skillnader i så kallad *processuell kvalitet*, dvs. skillnader i kvaliteten på det pedagogiska arbetet och det sociala samspelet. Sådana skillnader är dock svårmätta och svåråtkomliga med policyåtgärder, och i praktiken är det oftast strukturella kvalitetsindikatorer som diskuteras.

Referenser

Jonsson, J.O. & Mood, C. (2023). *Karriärer och barriärer – en ESO-rapport om skolgång och etablering för unga med utländsk bakgrund*. ESO Rapport 2023:8.

Ljungström, A., & Mood, C. (2025). Inequalities in early childhood education and care by immigrant background. *Research in Social Stratification and Mobility, 101110.*

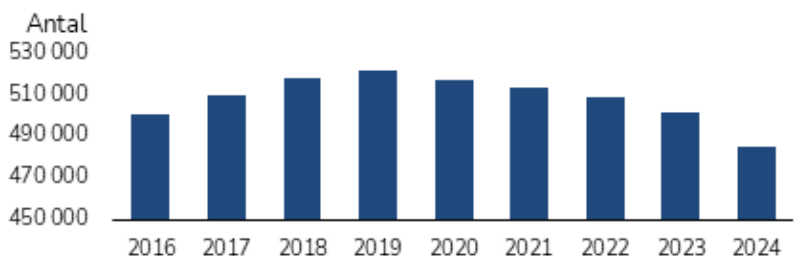
Beräkning av de offentligfinansiella effekterna

I bilagan redovisas Ramboll Management AB:s offentligfinansiella beräkningar för flera av utredningens förslag. Ramboll har haft i uppdrag att beräkna de offentligfinansiella effekterna för förslaget om en reglering av barngruppsstorlek och personaltäthet, förslaget om en försöksverksamhet med språkstärkande insatser och förslaget om en utökad allmän förskola. Ramboll har därutöver gjort en uppskattning av de offentligfinansiella effekterna för förslaget om språkutvecklande stöd i svenska i förskolan.

1. Nollalternativet och gemensamma utgångspunkter för beräkningarna

Antalet inskrivna barn i förskolan har minskat sedan 2019, se Figur 1. I nollalternativet antas antalet inskrivna barn i förskolan fortsatta minska i takt med Statistiska centralbyråns (SCB:s) befolkningsprognos på kommunal nivå. Ett minskat antal barn leder till lägre beräknade kostnader för förslagen jämfört med om kostnaderna hade utgått från dagens nivå.

Figur 1 **Inskrivna barn i förskolan**



Källa: Skolverket.

Sedan år 2000 har antalet barn per personal, det vill säga personaltätheten, varit relativt konstant i förskolan på nationell nivå. Det betyder att personal har anställts i samma takt som barn tillkommit.

När antalet barn väntas minska kan antalet personal också väntas minska, men sannolikt i långsammare takt än den historiska ökningen. Vid en minskning behöver huvudmän ta hänsyn till bland annat lagen om anställningsskydd (Las), uppsägningstider och andra praktiska förutsättningar, vilket gör att förändringar tar längre tid att genomföra.

Mot denna bakgrund antas i nollalternativet att antalet anställda minskar med hälften av förändringstakten för antalet inskrivna barn. Eftersom huvudmännen inte väntas minska personalstyrkan i samma omfattning som antalet barn minskar, innebär detta att de i nollalternativet behöver finansiera en högre personaltäthet än i dag.

Om personalstyrkan i stället hade antagits minska i samma takt som antalet barn, skulle utgångsnivån för beräkningen av förslagens kostnader bli lägre. Det skulle i sin tur leda till högre beräknande kostnader för förslagen jämfört med det antagna nollalternativet. Om personalen däremot antogs vara oförändrad jämfört med dagens nivå, skulle kostnadsökningarna bli mindre. Detta antagande testas i känslighetsanalyser.

Barngrupperna varierar i storlek mellan höst och vår. Den huvudsakliga statistiken som används för beräkningarna är från hösten 2024, och för att reflektera ett årsgenomsnitt justeras dessa baserat på ett genomsnitt av värdena på våren och hösten.

Lönekostnader utgår från lönestatistik på länsnivå och motsvarar ett viktat genomsnitt för barnskötare och förskollärare. Barnskötare antas utgöra 55 procent av personalstyrkan och förskollärare 45 procent, baserat på det nationella genomsnittet för dagens förskoleenheter. Kostnaderna varierar mellan 32 900 kronor 37 400 kronor per månad. Dessutom antas ytterligare kostnader tillkomma för arbetsgivaravgifter, sociala avgift mm om 50 procent.[1]

Tillkommande lokalkostnader baseras på statistik på kommunnivå och varierar mellan 6 600 och 54 700 kronor per barn och år.[2] De beräknade ökade lokalkostnaderna har halverats i beräkningarna.

[1] Beräkningen av personalkostnaderna baseras på genomsnittet av 2024 års lönestatistik för förskollärare och barnskötare, uppdelad per län. Dessa uppgifter räknas sedan upp med SKR:s prognos för löneutvecklingen inom kommunsektorn fram till år 2028. För varje enhet antas lönekostnaderna för nyanställd personal motsvara den aktuella lönenivån i det län där verksamheten är belägen.

[2] Lokalkostnaderna framgår i 2024 års räkenskapssammandrag för respektive kommun.

Detta beror på att ingen minskning av lokalkostnaderna har antagits trots ett förväntat minskat antal barn och personal fram till 2030. Om antalet barn minskar utan att lokalerna anpassas, skulle kostnaden per barn öka, vilket inte bedöms vara långsiktigt hållbart. Det förväntas i stället att lokalutnyttjandet justeras över tid. Dessutom kan delar av det ökade lokalbehovet till följd av utredningens förslag sannolikt hanteras inom befintliga förskolor, exempelvis genom omfördelning av barngrupper eller mer effektiv användning av lokaler. Antagandet om halvering testas i känslighetsanalyser.

Ersättningen till enskilda huvudmän baseras på de kostnader som kommunala huvudmän har. I beräkningarna ökar kostnaderna för kommunala mer än för enskilda huvudmän. För att beräkningarna av offentligfinansiella kostnader ska spegla dessa skillnader skrivs kostnaderna för enskilda huvudmän upp med ett schablonpåslag. Vidare används följande utgångspunkter:

- Alla kostnader redovisas i 2026 års prisnivå.
- Förslaget antas träda i kraft 2030. Relevanta värden skrivs fram till detta år.
- Personalbehov avrundas uppåt till hela eller halva tjänster.

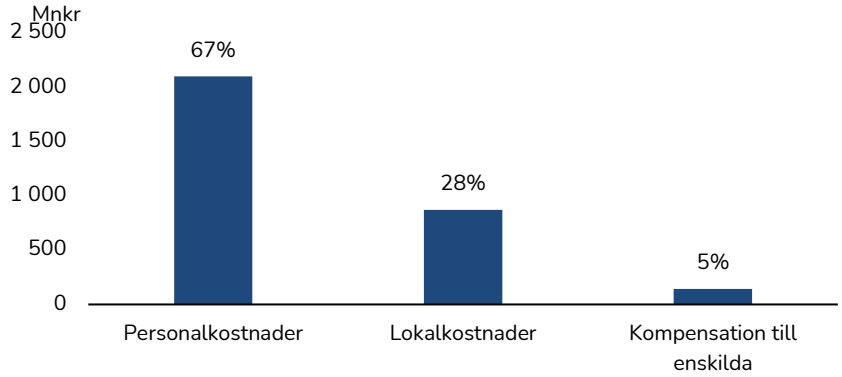
Förslagen beskrivs separat under respektive rubrik nedan, och beaktas sammantaget i avsnitt 7.

2 Förslaget om reglering av högsta antal barn per barngrupp i förskolan

Förslaget om reglerad gruppstorlek beräknas i huvudberäkningarna ha en offentligfinansiell effekt om cirka 3,1 miljarder kronor. Beräkningarna är dock förenade med osäkerhet och därför beräknas de offentligfinansiella effekterna ligga inom ett spann på 1,7 och 5,5 miljarder kronor. Känslighetsanalysen redovisas under nästa rubrik.

Majoriteten av kostnaderna utgörs av personalkostnader, se figur 2.

Figur 2 **Årliga kostnader av förslaget fördelat per personal- och lokalkostnader**



Källa: Beräkningar baserat på källor som beskrivs nedan.

För att uppskatta effekterna används statistik från Skolverket, baserad på uppgifter från oktober 2024, som omfattar genomsnittligt antal barn per grupptyp, totalt antal barngrupper, antal barn, antalet heltidstjänster samt antal anställda per förskoleenhet. Dessa data används för att beräkna antalet barngrupper per grupptyp. Två förskoleenheter har uteslutits från beräkningarna då deras personaltäthet avviker kraftigt från genomsnittet.

Utifrån bearbetade data beräknas hur många barn per förskoleenhet som överskrider den föreslagna gruppstorleken per typ av barngrupp. För de enheter där gränsen överskrids antas nya avdelningar behöva startas.

För att minska risken för påverkan av mindre avvikelser, som exempelvis ett marginellt överskridande av gruppstorleken, tillämpas ett tröskelvärde på två barn per förskoleenhet. En ny avdelning antas alltså endast startas om antalet barn som överskrider gränsen uppgår till minst två. Om färre än två barn överskrider gränsen antas dessa hanteras genom en omfördelning mellan förskolor i kommunen.

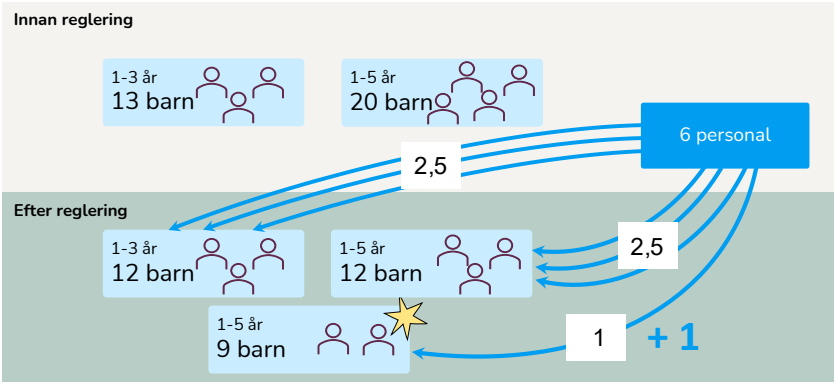
Beräkningarna bygger på antagandet att en del av personalen kan följa med till de nya grupper som bildas, medan en viss andel behöver stanna kvar. Antalet som stannar kvar motsvarar det som krävs för att uppnå 5,1 barn per personal, vilket är det nationella genomsnittet. För en grupp om tolv barn motsvarar detta exempelvis 2,4 personal, och för en grupp om 15 barn 2,9 personal. Om det finns fler personal

än detta på förskoleenheten kan de följa med till de nya avdelningarna som bildas.

Utöver detta antas att ny personal behöver rekryteras. Den tillkommande personalen beräknas också utifrån genomsnittet om 5,1 barn per personal. Två exempel på hur grupper bildas och de kostnader som tillkommer illustreras nedan.

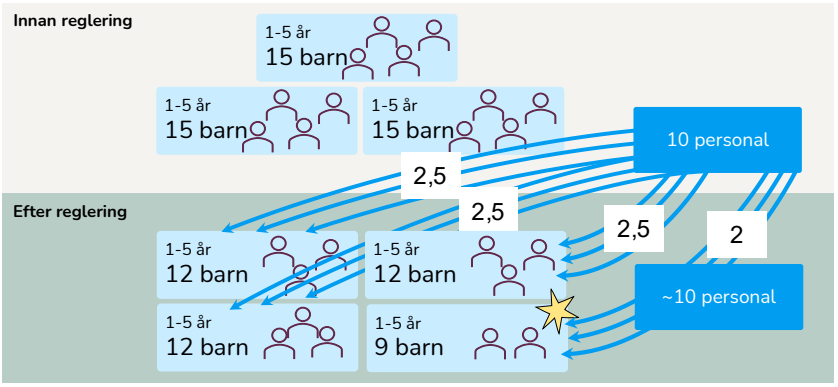
Exempel 1 Tillkommande och befintlig personal när nya grupper bildas

- Förskolans grupper överstiger den reglerade barngränsen:
  - 1–3 år: 13 barn
  - 1–5 år: 20 barn
- Ny grupp behöver bildas, vilket ger totalt tre grupper. Ökade lokalkostnader uppstår för den nya gruppen.
- Personalförändring:
  - Viss personal stannar kvar i befintliga grupper (2,4 per grupp, avrundas uppåt till 2,5).
  - Ny grupp kräver personal enligt nationellt genomsnitt: 5,1 barn per personal.
- Totalkostnaden inkluderar kostnader för både lokaler och extra personal (1 st.).



Exempel 2 Tillkommande och befintlig personal när nya grupper bildas

- Förskolans grupper överstiger den reglerade gränsen: Tre blandade grupper med 15 barn i vardera.
- Ny grupp behöver bildas, vilket ger totalt fyra grupper. Ökade lokalkostnader uppstår för den nya gruppen.
- På enheten finns tillräckligt med personal för befintliga grupper och ny grupp.
- Totalkostnaden inkluderar bara lokalkostnader.



Förskoleenheter kan ansöka om undantag från reglerna om begränsade gruppstorlekar. I huvudberäkningarna antas fem procent beviljas undantag. Detta antagande testas i känslighetsanalyser.

De tillkommande lönekostnaderna beräknas enligt beskrivning i avsnitt 1. Lokalkostnader tillkommer också enligt beskrivning i samma avsnitt.

Tre faktorer påverkar beräkningarna. För det första utgår beräkningarna från att barn i huvudsak stannar på den förskoleenhet där de är inskrivna. Det innebär att relativt små barngrupper behöver bildas. På längre sikt antas dock kommunerna omplacera barn mellan olika förskolor, vilket minskar behovet av små grupper.

För det andra tar beräkningarna inte hänsyn till att huvudmän, med den föreslagna regleringen, får incitament att i större utsträck-

ning organisera verksamheten i storbarnsgrupper i stället för småbarnsgrupper och blandade grupper. Detta eftersom dessa får omfatta högst femton i stället för tolv barn vilket innebär lägre kostnader. I teorin skulle exempelvis alla tre-, fyra- och femåringar som i dag går i småbarnsgrupper och blandade grupper kunna omplaceras till storbarnsgrupper. På kort till medellång sikt antas kommunerna därför omorganisera verksamheten så att så många barn som möjligt placeras i storbarnsgrupper.

För det tredje utgår Skolverkets nuvarande rekommendationer från att småbarnsgrupper omfattar barn i åldern ett till tre år och storbarnsgrupper barn i åldern fyra till fem år. Den offentliga statistik som används i beräkningarna följer i huvudsak denna åldersindelning. Därför baseras beräkningarna på föreskoleenhetsnivå på gruppindelningar om ett till tre år respektive fyra till fem år, och inte på utredningens förslag om indelningar ett till två år och tre till fem år. Detta innebär att resultaten överskattas, eftersom treåringar antas ingå i grupper med maximalt tolv barn i stället för femton.

Dessa faktorer ovan leder till att resultaten som beräknas på förskoleenhetsnivå överskattas. En justering är därför nödvändig baserat på hur verksamheten antas omorganiseras inom kommunen.

Om en kommun skulle kunna planera verksamheten perfekt, så att alla grupper är maximalt stora och att barn är fullständigt kostnadseffektivt fördelade mellan småbarns-, storbarns- och blandade grupper, skulle kostnaderna bli lägre än i huvudberäkningarna. En sådan fördelning är dock inte möjlig att genomföra fullt ut i praktiken, till exempel i glesbygdsområden där avstånden mellan förskolor kan vara stora.

Samtidigt finns starka incitament för huvudmän att genomföra åtminstone delar av en sådan omfördelning. Andelen tre- till femåringar i förskolan är hög, då de omfattar fler barn än ett- till tvååringar samt då inskrivningsgraden är högre i de äldre åldersgrupperna. Med utredningens förslag blir det ekonomiskt fördelaktigt att placera dessa barn i storbarnsgrupper i stället för i blandade grupper eller i småbarnsgrupper. En betydande del av omfördelningen kan därför förväntas ske inom den enskilda förskolan. I viss utsträckning är det också möjligt att flytta barn och personal mellan förskolor i samma kommun, även om den effekten bedöms vara mer begränsad.

Mot denna bakgrund antas att hälften av de kostnadsbesparingar som en fullständigt kostnadseffektiv fördelning skulle kunna ge uppnås

under det första året som förslaget träder i kraft. Förslagets kostnader kan därefter minska. Antagandet bedöms vara en rimlig avvägning mellan de incitament som talar för en omfördelning och de praktiska begränsningarna som beskrivs ovan. Detta kan dock behöva analyseras med ingående. Antagandet testas i känslighetsanalyser.

Känslighetsanalys offentligfinansiella effekter

Beräkningarna baseras på antaganden som är förenade med varierande grad av osäkerhet och som påverkar kostnadsutfallet i olika omfattning. Antagandena om framskrivning av antalet heltidstjänster till 2030, nedskrivning av lokalkostnader samt omfördelning inom kommunen bedöms ha relativt stor betydelse för resultatet. Även mindre förändringar i dessa antaganden medför påtagliga skillnader i de totala kostnaderna. Effekterna av att variera olika parametrar i beräkningarna visas i tabell 1.

Tabell 1 Känslighetsanalys offentligfinansiella effekter av reglering av gruppstorlekar

Parameter	Lågt	Huvudscenario	Högt	Kostnader (mnkr)*
Justering av personal**	25 %	50 %	100 %	2 645–4 239
Justering av lokalkostnader***	25 %	50 %	75 %	2 667–3 578
Undantag för gruppstorlekar	10 %	5 %	0 %	2 982–3 253
Omfördelning inom kommun	70 %	50 %	33 %	2 741–3 669
Totalt (mnkr)		**3 122**		**1 725–5 500**

* Kostnaderna i tabellen motsvarar den offentligfinansiella effekten vid lågt, respektive högt, scenario. Andra parametrar hålls konstanta i förhållande till huvudscenariot. Den totala kostnaden visar den offentligfinansiella effekten vid lågt, respektive högt, scenario för samtliga parametrar.

** Motsvarar andel av förändringstakten för antalet inskrivna barn.

*** Motsvarar nedskrivning av totala beräknade lokalkostnader.

3 Förslaget om en reglerad personaltäthet

Förslaget om reglerad personaltäthet beräknas i huvudberäkningarna ha en offentligfinansiell effekt om cirka 9,7 miljarder kronor. Beräkningarna är dock förenade med osäkerhet och därför beräknas de offentligfinansiella effekterna ligga inom ett spann mellan 6,6 och 14,5 miljarder kronor. Känslighetsanalysen redovisas under nästa rubrik.

För att uppskatta effekterna används statistik från Skolverket från oktober 2024. Skolverket tillhandahåller uppgifter om genomsnittligt antal barn per grupptyp, totalt antal barngrupper, totalt antal barn, antal heltidstjänster och antal anställda per förskoleenhet. Dessa data används för att beräkna antalet barngrupper per grupptyp.

Personaltäthet definieras som antal barn per förskoleenhet delat med antal heltidstjänster på samma enhet.

Utifrån bearbetade data beräknas antalet tillkommande anställda per förskoleenhet som en följd av förslaget. Det motsvarar skillnaden mellan antalet heltidstjänster år 2030 och det beräknade personalbehovet per förskoleenhet. Personalbehovet för varje grupptyp beräknas genom att det uppskattade antalet barn i varje åldersgrupp år 2030 delas med den fastställda personaltätheten för respektive grupptyp. Personalbehovet jämförs med antal heltidstjänster år 2030 och avrundas uppåt till halv- eller heltidstjänst.

Resultatet blir den tillkommande personal som krävs för att efterleva de reglerade gränserna. De tillkommande lönekostnaderna beräknas enligt beskrivning i avsnitt 1.

Två faktorer leder till att resultaten på förskoleenhetsnivå överskattas, på samma sätt som i förslaget om gruppstorlekar.

För det första tar beräkningarna inte hänsyn till att huvudmän, med den föreslagna regleringen, får incitament att i större utsträckning organisera verksamheten i storbarnsgrupper i stället för småbarnsgrupper och blandade grupper. Detta eftersom dessa får ha lägre personaltäthet, vilket innebär lägre kostnader. I teorin skulle exempelvis alla tre-, fyra- och femåringar som i dag går i småbarnsgrupper och blandade grupper kunna omplaceras i storbarnsgrupper. På kort till medellång sikt antas kommunerna därför omorganisera verksamheten så att så många barn som möjligt placeras i storbarnsgrupper.

För det andra utgår Skolverkets nuvarande rekommendationer från att småbarnsgrupper omfattar barn i åldern ett till tre år och storbarnsgrupper barn i åldern fyra till fem år. Den offentliga statistik som används i beräkningarna följer i huvudsak denna åldersindelning. Därför baseras beräkningarna på föreskoleenhetsnivå på gruppindelningar om ett till tre år respektive fyra till fem år, och inte på utredningens förslag om indelningar ett till två år och tre till fem år. Detta innebär att resultaten överskattas, eftersom treåringar antas gå i grupper med en högre personaltäthet än vad som regleras.

En justering är mot denna bakgrund nödvändig.

En fullständigt kostnadseffektiv fördelning förutsätter att barn är optimalt fördelade mellan småbarns-, storbarns- och blandade grupper. Dessutom krävs viss omfördelning av personal mellan förskolor inom kommunen, där förskoleenheten med hög personaltäthet minskar sin bemanning till förmån för enheter med lägre täthet. Det finns dock flera skäl till att en sådan omfördelning är svår att genomföra fullt ut, till exempel geografiska avstånd i glesbygd eller lokala behov som motiverar högre personaltäthet vid vissa enheter.

Samtidigt finns, som beskrivs ovan, starka incitament för huvudmän att genomföra åtminstone delar av en sådan omfördelning.

Mot denna bakgrund antas att hälften av de kostnadsbesparingar som en fullständigt kostnadseffektiv fördelning skulle kunna ge uppnås under det första året. Kostnaderna kan minska ytterligare över tid. Detta antagande prövas i känslighetsanalyser.

Förslaget antas inte påverka lokalkostnader eller antal inskrivna barn.

Exempel: Beräkningsmetod för personalbehov och tillkommande personal

- Förskolan har tre grupper och 51 barn
  - 1–3 år: 16 barn
  - 4–5 år: 18 barn
  - 1–5 år: 17 barn.
- Förskolan har år 2030 tio heltidstjänster (5,1 barn per personal).
- Tillkommande heltidstjänster:
  - Skillnaden mellan personalbehovet och antalet heltidstjänster år 2030.

$$\text{Personalbehov} = \frac{16}{4} + \frac{18}{5} + \frac{17}{4} = 4 + 3{,}6 + 4, = \mathbf{11{,}85\ heltidstjänster}$$

$$\text{Antal tillkommande heltidstjänster} = 11{,}85 - 10 = 1{,}85 \approx \mathbf{2\ heltidstjänster}$$

$$\text{Antal heltidstjänster, reglerad personaltäthet} = \mathbf{12\ heltidstjänster}$$

$$\text{Ny personaltäthet} = \frac{51}{12} = \mathbf{4{,}25\ barn\ per\ personal}$$

Känslighetsanalys offentligfinansiella effekter

Beräkningarna baseras på antaganden som är förenade med varierande grad av osäkerhet och som påverkar kostnadsutfallet i olika omfattning. Antagandet om framskrivning av antalet heltidstjänster till 2030 har, tillsammans med antagandet om omfördelning inom kommunen, störst betydelse för resultatet. Effekterna av att variera olika parametrar i beräkningarna visas i tabell 2.

Tabell 2 Känslighetsanalys offentligfinansiella effekter av reglering av personaltäthet

Parameter	Lågt	Huvudscenario	Högt	Kostnader (mnkr)*
Justering av personal**	25 %	50 %	100 %	7 377–11 647
Omfördelning inom kommun***	70 %	50 %	33 %	6 516–10 391
Totalt (mnkr)		**8 611**		**5 424–13 539**

* Kostnaderna i tabellen motsvarar den offentligfinansiella effekten vid lågt, respektive högt, scenario. Andra parametrar hålls konstanta i förhållande till huvudscenariot.
** Motsvarar andel av förändringstakten för antalet inskrivna barn.

Ett alternativt sätt att beräkna personaltäthet är att utgå från ett genomsnitt per förskoleenhet baserat på barnens åldersgrupper (ett till två år respektive tre till fem år). I denna metod används antagandena fyra barn per personal för de yngre barnen och fem barn per personal för de äldre. Det innebär att ett barn i åldern ett till två år i genomsnitt motsvarar 0,25 personal, medan ett barn i åldern tre till fem år motsvarar 0,2 personal. Denna beräkningsmetod ger cirka 20 procent lägre kostnader än huvudberäkningarna.

Skolverkets nuvarande rekommendationer utgår från att småbarnsgrupper omfattar barn i åldern ett till tre år och storbarnsgrupper barn i åldern fyra till fem år. Den offentliga statistik som används i beräkningarna följer denna åldersindelning. Därför baseras beräkningarna

på grupperna ett till tre år respektive fyra till fem år, och inte om grupperna ett till två år och tre till fem år. Detta medför att beräkningarna med alternativa åldersgrupperingar innebär viss osäkerhet.

4 Förslaget en försöksverksamhet med språkutvecklande insatser

Förslaget om en försöksverksamhet av en språkutvecklande förskola beräknas i huvudberäkningarna ha en offentligfinansiell effekt på cirka 97 miljoner kronor, varav cirka 90 miljoner kronor utgör kostnaden för finansieringen av själva försöksverksamheten och cirka sju miljoner kronor för Skolverkets administration av stödet. Myndighetsadministrationen utgörs till exempel av handläggningskostnader, efterkontroll och utvärdering.

Omfattningen av försöksverksamheten är skalbar. Samtidigt ökar utvärderingsbarheten desto mer omfattande försöksverksamheten är. Försöksverksamheten kan därmed minskas något och ändå ge ett utvärderingsbart underlag. Då minskar även de offentligfinansiella effekterna. Kostnaderna i huvudberäkningarna utgår från att varje modell i försöksverksamheten testas i 100 förskolor. Vid en minskning, där varje modell i stället testas på 30 förskolor, minskar den offentligfinansiella kostnaden till cirka 33 miljoner kronor. Kostnaden för försöksverksamheten uppgår då till cirka 27 miljoner kronor och Skolverkets administration till cirka sex miljoner kronor. Ett urval om 30 förskolor per modell kan vara tillräckligt för en försöksverksamhet, eftersom 30 observationer generellt anses vara tillräckligt för att approximera normalfördelningen enligt centrala gränsvärdessatsen, något som möjliggör robust statistisk analys. Däremot innebär ett större urval bättre precision.

Två grupper av barn förväntas delta i försöksverksamheten: barn som i dag inte går i förskola och barn som går i förskola. Samtliga av de som omfattas är mellan tre och fem år.

För att beräkna kostnaden för barn som i dag inte går i förskola används, precis som i förslag om utökad rätt till avgiftsfri förskola, ett genomsnitt utifrån grundbeloppet i Botkyrka, Piteå och Göteborgs stad. Beräkningen utgår från att ett barn i genomsnitt går i förskola

47 veckor per år och 27 timmar i veckan.[3] Med detta antagande räknas en genomsnittlig kostnad per timme fram.

Eftersom förslaget om en försöksverksamhet av en språkutvecklande förskola för vissa barn sannolikt är dyrare än ordinarie förskola justeras timkostnaden uppåt. Justeringen baseras på löneskillnaden mellan en förskollärare och den viktade genomsnittliga personalkostnaden i en vanlig förskoleverksamhet, där både förskollärare och barnskötare ingår. Uppräkningen görs genom att multiplicera timkostnaden med förhållandet mellan den genomsnittliga lönen för förskollärare och den genomsnittliga personalkostnaden i ordinarie förskola.

För barn som redan går i förskola beräknas kostnaden för försöksverksamheten som en merkostnad per timme. Med detta avses skillnaden mellan kostnaden för förslaget om en försöksverksamhet av språkutvecklande förskola och kostnaden för ordinarie förskola. Merkostnaden uppstår av två skäl.

Den första delen orsakas av att försöksverksamheten bedrivs 25 timmar per vecka, medan ordinarie förskola är avgiftsfri upp till 15 timmar per vecka. Därmed uppstår en kostnad i form av uteblivna avgiftsintäkter för de tio timmar som ska täckas av staten för försöksverksamheten.

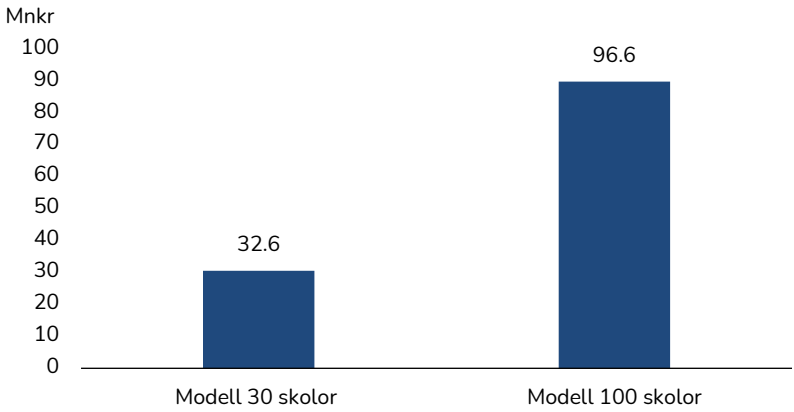
Den andra delen orsakas av att förslaget om försöksverksamhet av språkutvecklande förskola väntas vara dyrare än vanlig förskola. Merkostnaden beräknas som skillnaden mellan en uppskattad timkostnad för den språkutvecklande förskolan och timkostnaden för ordinarie förskola. Den beräknas genom att timkostnaden för vanlig förskola justeras med en faktor baserad på löneskillnaden mellan en förskollärare och det viktade genomsnittet av en förskollärare och en barnskötare.

Beräkningarna baseras på en omfattning där tre modeller för språkutvecklande förskola testas på tillräckligt många olika förskolor för att ett utvärderingsbart underlag ska kunna tas fram. Det antas att varje modell testas på 100 förskolor och att antalet barn i varje försöksverksamhet uppgår till åtta. Försöksverksamheten antas, enligt utredningsförslaget, pågå 35 veckor per år under två år. Det antas även att omkring en procent av elevunderlaget består av barn som tidi-

[3] Det första antagandet om 47 veckor baseras på att föräldrar som arbetar heltid har fem veckors semester enligt semesterlagen (1977:480). Det andra antagandet kommer från SKR (2024) Öppna jämförelser – förskola 2024: Öppna jämförelser Förskola 2024.

gare inte gått i förskola, medan knappt 99 procent av barnen antas redan gå i förskola. Antagandet utgår från dialog med utredningen, med utgångspunkt i att försöksverksamheten utgör ett visst incitament till inskrivning för barn som tidigare inte varit inskrivna.

Figur 3 **Kostnad för försöksverksamheten, redovisad för två alternativa scenarier: omfattning om 30 respektive 100 skolor**



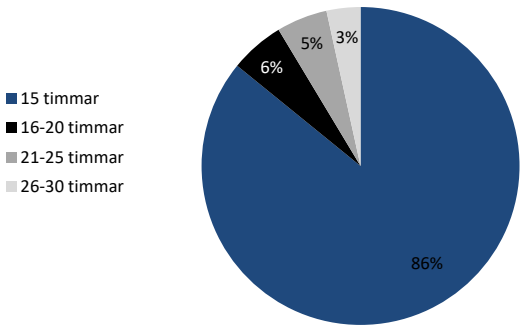
Källa: Egna beräkningar.

5 Förslaget en utökad rätt till avgiftsfri allmän förskola för alla barn

Förslagets om en utökad rätt till avgiftsfri allmän förskola beräknas i huvudberäkningarna ha en offentligfinansiell effekt om cirka 3,4 miljarder kronor. Beräkningarna är dock förenade med osäkerhet och därför beräknas de offentligfinansiella effekterna ligga inom ett spann mellan 2,5 och 3,9 miljarder kronor. Känslighetsanalysen redovisas under nästa rubrik.

Förslaget berör tre grupper av barn. Den första gruppen består av tre- till femåriga barn till föräldralediga eller arbetslösa vårdnadshavare. Vanligtvis har denna grupp rätt till 15 timmar förskola per vecka, med vissa kommunala variationer, se figur 4.

Figur 4 **Antal timmar i förskola som erbjuds i kommuner per vecka för barn till arbetslösa och föräldralediga**



Källa: SKR:s huvudmannaenkät till Sveriges kommuner.

För dessa barn innebär förslaget en utökning av vistelsetiden. Uppgifter om faktiska vistelsetider för inskrivna förskolebarn saknas, därför antas antalet erbjudna timmar motsvara de som faktiskt utnyttjas. Detta antagande testas i känslighetsanalyser.

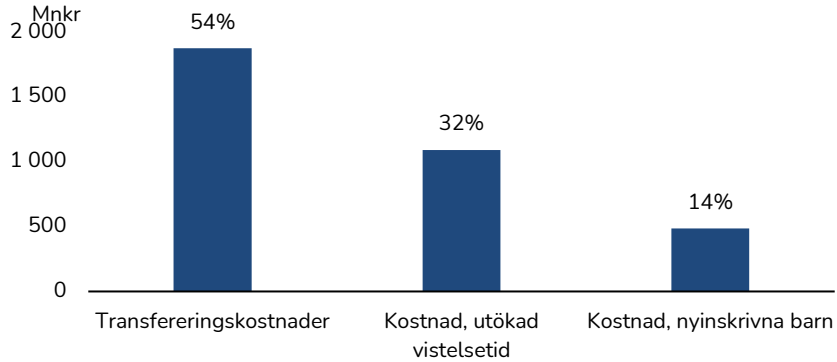
Den andra gruppen som berörs omfattar tre- till femåringar som redan är inskrivna på förskolan och har en vistelsetid över 15 timmar per vecka. För vårdnadshavarna i denna grupp innebär förslaget mindre utgifter för förskoleavgifter. Förslaget innebär också en motsvarande minskning i avgiftsintäkter för kommunerna. Framöver benämns denna effekt som en transfereringskostnad.

Den tredje gruppen barn som påverkas är tre- till femåringar som inte är inskrivna på förskolan, men som vid utökad allmän förskola skrivs in. Ökningen beror på att det för vissa vårdnadshavare inte antas praktiskt eller önskvärt att använda förskolan endast 15 timmar per vecka. När vistelsetiden är begränsad till några timmar per dag kan lämning och hämtning ta en relativt stor del av dagen i anspråk. Med ett utökat antal timmar bedöms därför fler vårdnadshavare välja att skriva in sina barn.

Sammantaget innebär förslaget:

- Högre kostnader för den tid som barn till arbetslösa och föräldralediga går i förskolan. Dessa kostnader motsvarar 1,1 miljarder eller 54 procent av förslagets kostnader.
- Transfereringskostnader, dvs. minskade avgiftsutgifter för vårdnadshavare och motsvarande minskade avgiftsintäkter för huvudmän i förskolan för barn mellan tre och fem år. Dessa kostnader motsvarar 1,9 miljarder eller 32 procent av förslagets kostnader.
- Ökade kostnader för de fler tre- till femåringar skrivs in i förskolan. Dessa kostnader motsvarar 486 miljoner eller 14 procent av förslagets kostnader

Figur 5 **Kostnader av förslaget fördelat per utökad vistelsetid för barn till arbetslösa och föräldralediga samt minskade avgiftsintäkter**



Källa: Egna beräkningar.

Beräkningarna baseras på samma data som tidigare beräkningar. Dessutom tillkommer statistik från Socialstyrelsen, SCB och SKR:s huvudmannaenkät till Sveriges kommuner. Den sistnämnda anger erbjuden vistelsetid för barn till föräldralediga eller arbetslösa per kommun.

Kostnaderna beräknas på kommunnivå. Antalet barn per kommun skrivs fram till år 2030 på det sätt som beskrivs i avsnitt 3.

Antalet tre- till femåringar med en föräldraledig vårdnadshavare uppskattas genom att beräkna hur många nyfödda barn som antas ha ett äldre syskon i denna ålder.

Beräkningen görs i flera steg. Först uppskattas andelen nyfödda utan syskon. Detta görs genom att använda andelen förstföderskor av samtliga födslar. Den återstående andelen antas ha minst ett äldre syskon.

Av dessa antas i huvudberäkningarna att 80 procent har ett syskon som är tre till fem år äldre. Denna andel appliceras därefter på befolkningsprognosen för antalet nyfödda år 2030 som publiceras av Statistiska centralbyrån. Dessa antaganden testas i känslighetsanalyser.

Vidare antas att 95 procent av dessa barn är inskrivna i förskolan. Fem procent av deras vårdnadshavare antas studera eller arbetar under föräldraledigheten. Detta antagande testas i känslighetsanalyser.

Andelen barn med minst en arbetslös förälder antas motsvara åtta procent i huvudberäkningarna. År 2023 hade sex procent av två- till femåringar har en arbetslös mamma och tre procent en arbetslös pappa. För att undvika dubbelräkning antas, i huvudberäkningarna, att en andel av barnen har två arbetslösa vårdnadshavare.[4] Detta antagande testas i känslighetsanalyser.

Av barnen i förskolan vars vårdnadshavare är föräldralediga eller arbetslösa antas i huvudberäkningarna att 85 procent utnyttjar hela den utökade vistelsetiden. Antagandet motiveras av att vissa barn kan förväntas ha en kortare vistelsetid än den högsta erbjudna, exempelvis eftersom vissa vårdnadshavare bedömer att en kortare tid i förskolan är tillräcklig. Detta antagande testas i känslighetsanalyser.

Den årliga kostnaden för att ett barn vistas en extra timme per vecka i förskolan antas i huvudberäkningarna uppgå till 3 726 kronor. Beloppet baseras på grundbelopp i Botkyrka kommun, Piteå kommun och Göteborgs stad. Endast personalkostnader antas tillkomma, med undantag för nyinskrivna barn, eftersom barnen redan är inskrivna i förskolan och behovet av lokaler eller andra resurser därför inte bedöms öka i motsvarande utsträckning. Detta antagande testas i känslighetsanalyser.

Av grundbeloppen antas 70 procent utgöras av personalkostnader och 30 procent av lokalkostnader.

Antal tillkommande personal beräknas genom att dividera totala personalkostnader per kommun med den årliga kostnaden för en personal.

[4] I övriga beräkningar antas andelen barn med minst en arbetslös vara mellan sex och nio procent, i enlighet med SCB:s statistik för barn i åldern två till fem år med en arbetslös mamma eller pappa.

Antalet tre- till femåringar med vistelsetid över 15 timmar per vecka uppskattas genom att subtrahera det uppskattade antalet barn till föräldralediga eller arbetslösa från det totala antalet inskrivna barn. Antalet multipliceras därefter med kostnader baserat på maxtaxan.[5] Utifrån detta bedöms transfereringskostnaden, det vill säga avgiftsbortfallet, per barn och år uppgå till 9 224 kronor.

Beräkningen bygger på ett förenklat antagande om förskoleavgiftens nivå. I praktiken påverkas den både av vårdnadshavarnas inkomst och av barnets ordning i syskonskaran. Detta innebär att alla barn inte betalar den högsta avgiften. Antagandet om ett enhetligt avgiftsbortfall per barn innebär därför sannolikt att transfereringskostnadernas överskattas något. Antagandet testas i känslighetsanalyser.

Beräkningarna utgår från att maxtaxan justeras för att kompensera vårdnadshavare för att ett mindre antal timmar ska finansieras av maxtaxan. I dag antas upp till 25 timmar förskola finansieras av maxtaxan (med en antagen standardvecka om 40 timmar och allmän förskola om 15 timmar). Med utredningens förslag kommer i stället upp till 15 timmar förskola finansieras av maxtaxan (med en antagen standardvecka på 40 timmar och allmän förskola på 25 timmar). Om maxtaxan *inte* justeras skulle det medföra en lägre offentligfinansiell effekt än den som nu beräknas.

Antalet barn som skrivs in på förskolan antas öka med två procentenheter, från 95 till 97 procent. Kostnaden för dessa barn antas, i huvudberäkningarna, vara 114 726 kronor per barn och år, vilket baseras på grundbeloppen för Botkyrka kommun och Göteborgs stad. Antagandet testas i känslighetsanalyser.

Kommuner som redan erbjuder 25 timmar förskola för barn till föräldralediga eller arbetslösa antas påverkas i mindre utsträckning än resterande kommuner. Dessa kommuner påverkas bara av transfereringskostnader.

[5] Avgiften baseras på maxtaxan som år 2026 är 1 847 kronor. Maxtaxan antas finansiera en heltidsplats om 40 timmar per vecka. Detta innebär att en vistelsetimme per vecka, utöver den allmänna förskolan, motsvarar 74 kronor per månad, eller 1 847 kronor genom 25 (40–15) timmar. Skolverket. (2026). Statsbidrag för maxtaxa 2026, https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvar/statsbidrag/hitta-statsbidrag/statsbidrag-for-maxtaxa-2026.

Känslighetsanalys offentligfinansiella effekter

Beräkningarna baseras på antaganden som är förenade med varierande grad av osäkerhet och som påverkar kostnadsutfallet i olika omfattning. Effekterna av att variera olika parametrar i beräkningarna visas i tabell 3.

Tabell 3 Känslighetsanalys offentligfinansiella effekter av utökad rätt till avgiftsfri allmän förskola

Parameter	Lågt	Huvud-scenario	Högt	Kostnader (mnkr)*
Hur ofta är äldre syskon 3–5 år äldre	65 %	80 %	80 %	3 378–3 437
Genomsnittlig andel av vårdnadshavare som betalar maxtaxa**	90 %	100 %	100 %	3 252–3 437
Kostnad för en extra timme per barn och år (SEK)	2 893	3 726	4 770	3 190–3 745
Grundbelopp (25 timmar per vecka, SEK)	100 701	101 260	111 769	3 434–3 487
Andel arbetslösa	6 %	8 %	9 %	3 399–3 455
Andel föräldralediga som studerar/arbetar	6 %	5 %	5 %	3 433–3 437
Andel barn som utnyttjar utökad vistelsetid	65 %	85 %	100 %	3 178–3 631
Ökad inskrivningsgrad (procentenheter)	1	2	2	3 193–3 437
Totalt (mnkr)		**3 437**		**2 543–4 085**

* Kostnaderna i tabellen motsvarar den offentligfinansiella effekten vid lågt, respektive högt, scenario. Andra parametrar hålls konstanta i förhållande till huvudscenariot.

** Lågt värde motsvarar ersättning till fristående förskolor i Botkyrka kommun och högt i Göteborgs stad. Botkyrka kommun. (2024). Beslut om bidragsbelopp 2024 till förskolor och grundskolor, https://www.botkyrka.se/download/18.216f23a018c6320f584a9c7/1702650882544/F%C3%B6rskola%20%26%20grundskola%20bidragsbelopp%202024%20Botkyrka%20-%20information%20inkl.%20regelverk.pdf; Göteborgs Stad. (2026). Ersättningsbelopp 2026 för fristående verksamhet inom förskolenämndens ansvarsområde. https://goteborg.se/dx/api/dam/v1/collections/94c1f188-27d7-4612-8e8d-ec9b04619b5c/items/cd7ec5ec-7977-4016-a4ab-0de58a585320/renditions/cb7f8454-551b-428e-a499-2479c2a44134?binary=true.

6. Förslaget om ett språkutvecklande stöd i svenska i förskolan

Om en obligatorisk språkutvecklande förskola för vissa barn införs i full skala på nationell nivå kan det uppstå offentligfinansiella effekter om cirka 220 miljoner kronor. Beräkningarna är förknippade med betydande osäkerheter och bör tolkas med försiktighet. Osäkerheten beror bland annat på att kostnaderna väntas uppstå först år 2030 och att beräkningarna bygger på hypotetiska antaganden om hur många barn som skulle omfattas, snarare än på slutgiltiga urvalsmetoder. Kalkylerna är baserade på försöksverksamhetens kostnadsstruktur och har skalats upp för att omfatta den grupp som bedöms kunna behöva språkutvecklande förskola 2030, vilket är det år förslaget skulle kunna träda i kraft. Inga kostnader för finansiering av försöksverksamhet eller för Skolverkets administration inkluderas.

På samma sätt som för försöksverksamheten väntas två grupper av barn delta i en obligatorisk språkutvecklande förskola: barn som går i förskola och barn som i dag inte går i förskola. Majoriteten av barnen antas redan vara inskrivna i förskolan, medan en liten andel tillkommer. Samma antaganden om kostnader görs som för försöksverksamheten. I målgruppen exkluderas barn med språkstörning genom att en schablon räknas bort från det totala antalet barn. Syftet är att fånga den tilltänkta målgruppen, vilket inte inkluderar barn med till exempel språkstörning eller intellektuell funktionsnedsättning, samt andra skäl som kan leda till bristande kunskaper i svenska.

Som anförs ovan är kostnaderna för obligatorisk språkutvecklande förskola förknippade med betydande osäkerheter. Införandet av språkutvecklande förskola förutsätter att det finns tillförlitliga metoder för att identifiera de barn som behöver extra språkligt stöd.

För att beräkna den totala kostnaden för språkutvecklande förskola krävs antaganden om hur många barn som skulle vara i behov av motsvarande språkligt stöd. I dessa beräkningar baseras uppskattningarna på Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) från 2021, en internationell jämförande kunskapsmätning som undersöker elevers kunskaper och attityder till läsning i årskurs fyra.[6] Barnpopulationen har justerats enligt SCB:s befolkningsprognos för 2030,

[6] Skolverket (2023) PIRLS 2021, Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv.
https://www.skolverket.se/sok-publikationer/publikationsserier/rapporter/2023/pirls-2021

som visar att antalet barn i denna åldersgrupp väntas minska med 14,8 procent jämfört med 2024, vilket är det år som grunddata utgår från.[7] Det har justerats för barn med språkstörning genom att räkna bort en schablon på två procent, på det totala antalet barn i åldern fyra till fem år.[8]

Målgruppen för beräkningen bygger på PIRLS undersökning från 2021, som visade att fem procent av barn i årskurs fyra i Sverige uppnår ”under låg nivå” i svenska språket. I beräkningarna antas de språkliga bristerna som observeras hos äldre individer förekomma i samma utsträckning även hos yngre barn. Antagandet medför viss osäkerhet, då faktorer såsom skolkvalitet kan påverka språkutvecklingen från det att barnet är aktuellt för en språkutvecklande förskola fram till årskurs fyra.

I beräkningen antas vidare att samma andel barn i åldern fyra till fem år har språkliga brister, oavsett om de är inskrivna i förskola eller inte. Även här innebär antagandet en viss osäkerhet, eftersom barn som inte deltar i förskola sannolikt i genomsnitt har ett större behov av språkligt stöd än barn som redan tar del av förskolans sociala och språkliga miljö.

Utifrån dessa antaganden uppskattas att omkring 9 300 barn i åldern fyra till fem år kan vara i behov av obligatorisk språkutvecklande förskola år 2030. Av dessa beräknas cirka 500 barn inte vara inskrivna i någon förskoleverksamhet.

7. Sammantagna offentligfinansiella effekter av förslagen i bilaga

Den samlade offentligfinansiella effekten uppskattas till cirka 12,1 miljarder kronor av förslagen om reglerad personaltäthet, barngruppsstorlek, försöksverksamhet av språkutvecklande stöd i förskola och utökad avgiftsfri allmän förskola. Beräkningarna är förknippat med osäkerhet kopplat till antaganden och beräknas ligga inom ett spann mellan 7,8 och 17,7 miljarder kronor. Förslagens offentligfinansiella effekter sammanfattas i tabell 4.

[7] SCB. (2025). Sveriges framtida befolkning 2025–2070, https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning-och-levnadsforhallanden/befolkningens-sammansattning-och utveckling/befolkningsframskrivningar/produktrelaterat/rapporter/sveriges-framtida-befolkning-2025-2070/.
[8] Afasiförbundet (2026), DLD/Språkstörning, https://www.afasi.se/sprakstörning/.

Kostnaden är lägre än summan av kostnaderna för förslagen var för sig. Förklaringen är att om en förskoleenhet behöver öka personalstyrkan till följd av flera förslag, justeras antalet så att samtliga regleringar uppfylls utan att dubbelräkning sker. Det betyder att personal som behövs exempelvis på grund av reglerad gruppstorlek eller utökad allmän förskola minskar det extra personalbehov som annars skulle uppstå på grund av reglerna om personaltäthet – och tvärtom.

Ersättningen till enskilda huvudmän baseras på de kostnader som kommunala huvudmän har. I beräkningarna ökar kostnaderna för kommunala mer än för enskilda huvudmän. För att beräkningarna av offentligfinansiella kostnader ska spegla dessa skillnader skrivs kostnaderna för enskilda huvudmän upp med ett schablonpåslag. I tabell 4 redovisas även de kostnader som beräknas innan schablonpåslaget.

Kostnaderna har beräknats separat för respektive förslag och därefter summerats med vissa villkor. Förslagen om reglerad gruppstorlek och personaltäthet har beräknats på förskoleenhetsnivå med viss anpassning till kommunal nivå, utökad allmän förskola på kommunnivå och försöksverksamheten på nationell nivå.

För att kunna jämföra och sammanställa kostnader har utgifterna för den utökade allmänna förskolan fördelats per förskoleenhet. Fördelningen bygger på antagandet att varje förskoleenhets andel av de totala kostnaderna motsvarar dess andel av kommunens barn i förskola.

Någon risk för dubbelräkning av lokalkostnader bedöms inte förekomma. Lokalkostnader bedöms endast tillkomma som konsekvens av reglerad gruppstorlek och utökad allmän förskola.

Förslaget om försöksverksamhet medför andra typer av kostnader än lokalkostnader och ökad personal. Kostnaderna för försöksverksamheten har därför adderats till kostnaderna för övriga förslag på nationell nivå.

Det är viktigt att notera att de offentligfinansiella effekterna beräknats baserat på de merkostnader som uppstår för kommuner som i dag inte efterlever utredningens förslag. Beräkningarna inkluderar inte de kostnader som uppstått för kommuner som redan i dag lever upp till de krav som ställs i och med utredningens förslag.

Fördelningen av den offentligfinansiella effekten mellan stat och kommun beror på hur stor andel av kommunernas kostnader som staten i slutändan finansierar. Enligt den kommunala finansierings-

principen ska beslut som innebär nya obligatoriska uppgifter för kommunernas åtföljas av en statlig finansiering. Det antas därför att hela den offentligfinansiella effekten belastar statens budget, vilket även reflekteras i den finansiering som föreslås (se kapitel 15.10.2).

Tabell 4 Offentligfinansiella effekter för utredningens förslag

	Personal-kostnad (mnkr)	Lokal-kostnad (mnkr)	Trans-fererings-kostnad	Total kostnad* (mnkr)	Total offentlig-finansiell effekt** (mnkr)	Antal till-kommande personal
Reglering av gruppstorlek	2 105	873	–	2 978	3 122	2 703
Reglering av personaltäthet	8 415	–	–	8 415	8 611	13 210
Utökad allmän förskola	1 441	146	1 850	3 437	3 437	2 099
Försöksverksamhet	97	–	–	97	97	–
Införande av gruppstorlek och personaltäthet samtidigt	8 430	873	–	9 304	9 518	13 222
Införande av gruppstorlek, personaltäthet och utökad allmän förskola samtidigt	8 877	1 051	1 850	11 778	12 006	13 845
Samtliga förslag tillsammans	**8 974**	**1 051**	**1 850**	**11 875**	**12 103**	**13 845**

* Summan av kostnader för enskilda och kommunala huvudmän.
** Inkluderar effekt av att ersättning till enskilda huvudmän baseras på kommunala huvudmäns kostnader. Beräknad genom ett schablonpåslag på de totala kostnaderna.

De offentligfinansiella effekterna av alternativa utformningar av utredningens förslag redovisas i tabell 5. Tabellen visar den sammantagna offentligfinansiella effekten av reglering av gruppstorlek, personaltäthet och utökad allmän förskola vid alternativa nivåer på respektive reglering. I varje alternativ ändras en reglering i taget, medan de två övriga hålls oförändrade i förhållande till utredningens förslag.

Om gränserna för gruppstorlek i stället sätts till 15 barn i småbarnsgrupper och blandade grupper samt 18 barn i storbarnsgrupper, minskar den sammantagna offentligfinansiella effekten med 623 miljoner kronor för de tre förslagen sammantaget, vilket motsvarar 5,2 procent.

Om regleringen av personaltäthet i stället utformas så att det får finnas 4,5 barn per personal för barn i åldern ett till tre år, i stället för högst 4 barn per personal, minskar den offentligfinansiella effekten med 3,6 miljarder kronor för de tre förslagen sammantaget. Det motsvarar ungefär 30 procent av den totala effekten. Detta visar att regleringen av personaltäthet har stor betydelse för den sammantagna offentligfinansiella effekten.

Om den utökade allmänna förskolan omfattar 20 timmar per vecka i stället för 25 timmar, minskar den offentligfinansiella effekten med omkring 1,1 miljarder kronor för de tre förslagen sammantaget, vilket motsvarar 8,9 procent. Minskningen består i huvudsak av lägre transfereringskostnader, det vill säga en lägre avgiftsförlust för huvudmän i förskolan för barn mellan tre och fem år.

Tabell 5 Offentligfinansiella effekter för alternativ till utredningens förslag

	Personal-kostnad (mnkr)	Lokalkostnad (mnkr)	Transferer-ingskostnad	Total kostnad* (mnkr)	Total offentlig-finansiell effekt** (mnkr)	Antal till-kommande personal
Alternativ reglering av gruppstorlek***	8 876	467	1 850	11 192	11 383	13 844
Alternativ reglering av personaltäthet****	5 469	1 051	1 850	8 370	8 423	8 263
Alternativ utökad allmän förskola*****	8 756	1 027	925	10 707	10 942	13 714

* Summan av kostnader för enskilda och kommunala huvudmän.

** Inkluderar effekt av att ersättning till enskilda huvudmän baseras på kommunala huvudmäns kostnader. Beräknad genom ett schablonpåslag på de totala kostnaderna.

*** 15 barn per grupp för småbarns- eller blandade grupper och 18 barn per grupp för storbarnsgrupper samt utredningens ordinarie förslag av reglering av personaltäthet och utökad allmän förskola.

**** 4,5 barn per personal för barn i åldern ett till tre år och fem barn per personal för barn i åldern fyra till fem år samt utredningens ordinarie förslag av reglering av gruppstorlekar och utökad allmän förskola.

***** 20 timmar avgiftsfri allmän förskola samt utredningens ordinarie förslag av reglering av gruppstorlekar och personaltäthet.

Statens offentliga utredningar 2026

Kronologisk förteckning

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.
5. Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. Fi.
6. En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. S.
7. Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
   Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
   Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. S.
8. Rättssäker samhällsvård för barn och unga. S.
9. Registrering av EES-medborgare. Ju.
10. Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. Ju.
11. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
12. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
13. Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. Ju.
14. Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. KN.
15. Marken, vattnet, tankarna. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. Ku.
16. Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. Fö.
17. Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. LI.
18. Odlingstorv och klimatet. Fi.
19. Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. S.
20. Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. Fi.
21. Återkallelse av svenskt medborgarskap. Ju.
22. Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. S.
23. Tolkavgift och förbud mot barntolkning. A.
24. Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. Fi.
25. Ett smittskydd för framtiden. S.
26. Digitala verktyg inom bolagsrätten. Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. Ju.
27. Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. Ju.
28. Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
29. Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. LI.
30. Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. Ju.
31. Ett investeringsprogram för kultur. Ku.
32. Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. KN.
33. Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. KN.

34. Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. Ju.
35. En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. S.
36. Bättre förutsättningar att inkludera personer med nedsatt beslutsförmåga i medicinsk forskning. S.
37. Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. U.

Statens offentliga utredningar 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av plattformsdirektivet. [3]

Tolkavgift och förbud mot barntolkning. [23]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. [1]

Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. [5]

Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [11]

Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [12]

Odlingstorv och klimatet. [18]

Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. [20]

Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. [24]

Försvarsdepartementet

Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. [16]

Justitiedepartementet

710 miljoner skäl till reformer. [2]

Registrering av EES-medborgare. [9]

Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. [10]

Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. [13]

Återkallelse av svenskt medborgarskap. [21]

Digitala verktyg inom bolagsrätten. Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. [26]

Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. [27]

Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. [28]

Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. [30]

Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. [34]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. [14]

Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. [32]

Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. [33]

Kulturdepartementet

Marken, vattnet, tankarna. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. [15]

Ett investeringsprogram för kultur. [31]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. [17]

Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. [29]

Socialdepartementet

En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. [6]

Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. [7]

Rättssäker samhällsvård för barn och unga. [8]

Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. [19]

Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. [22]

Ett smittskydd för framtiden. [25]

En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. [35]

Bättre förutsättningar att inkludera personer med nedsatt beslutsförmåga i medicinsk forskning. [36]

Utbildningsdepartementet

Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. [4]

Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. [37]