

Regeringens proposition

2004/05:11

Kvalitet i förskolan

Prop.
2004/05:11

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 23 september 2004

Göran Persson

Lena Hallengren
(Utbildningsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisas regeringens förslag och bedömningar när det gäller förskolans kvalitet och utveckling. Förskolans uppdrag, i enlighet med läroplanen, kvarstår oförändrat. Förskolan bör dock bli en egen skolform som har gemensamma övergripande mål med övriga skolformer samt ledas av en rektor som skall samordna det pedagogiska arbetet inom sitt ansvarsområde.

Lärare med lärarexamen bör ha det övergripande ansvaret för barnens utveckling och lärande i förskolan. Därutöver kan det finnas annan personal, t.ex. barnskötare.

Förskola bör inte kunna ersättas med annan verksamhetsform mot vårdnadshavarens vilja. Kommunen bör sträva efter att tillgodose vårdnadshavarnas önskemål om familjedaghem.

Vidare gör regeringen bedömningen att samverkan mellan hem och förskola behöver stärkas genom att personal och föräldrar genomför utvecklingssamtal minst en gång varje halvår samt genom att inflytanderåd inrättas där föräldrar kan komma till tals.

Regeringen avser att under år 2005 återkomma till riksdagen med den lagtekniska utformningen av samtliga dessa områden i en proposition med anledning av Skollagskommitténs betänkande – *Skollag för kvalitet och likvärdighet* (SOU 2002:121), vilken kommer att innehålla förslag till ny skollag.

I 2005 års budgetproposition (prop. 2004/05:1) har medel avsatts för ett särskilt statsbidrag som skall lämnas till kommunerna under tre år för personalförstärkningar i förskolan, motsvarande kostnaden för anställning av 6 000 förskollärare, barnskötare och annan personal. Statsbidraget införs den 1 januari 2005. Det omfattar en miljard kronor första året och två miljarder kronor andra respektive tredje året. Därefter skall medlen inordnas i det generella statsbidraget.

Regeringen föreslår i denna proposition vilka särskilda villkor som skall gälla för bidraget. Bidraget skall fördelas varje år med barnomsorgsmodellen i det kommunala skatteutjämningsystemet som grund. För att få del av bidraget skall en kommun använda bidraget till att öka personaltätheten i förskolan jämfört med kommunens genomsnittliga personaltäthet under åren 2003 och 2004.

Enligt regeringens bedömning behöver förskolans läroplan förstärkas för barn med annat modersmål än svenska och förskolans jämställdhetsarbete breddas och fördjupas.

Slutligen redovisas regeringens avsikt att införa en skyldighet för kommunerna att upprätta kvalitetsredovisningar för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

I propositionen föreslås att regeringen genom ändringar i skollagen (1985:1100) bemyndigas att meddela föreskrifter för uppföljning och utvärdering av förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 april 2005.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	5
2	Lagtext.....	6
3	Ärendet och dess beredning.....	8
4	Principiella utgångspunkter.....	10
5	Barnen har ordet.....	13
6	Förskola på 2000-talet.....	16
6.1	Utbyggnad, tillgänglighet.....	16
6.2	Barngruppernas storlek och personaltäthet.....	18
6.3	Läroplan för förskolan.....	20
6.4	Avgifter, maxtaxa.....	22
6.5	Internationella jämförelser.....	23
7	Statsbidrag till personalförstärkning.....	26
8	Förskolan som egen skolform.....	30
9	Förskolans ledning.....	35
10	Personalen i förskolan.....	39
11	Personalförsörjning för förskolan.....	45
12	Familjedaghem och öppen förskola.....	49
13	Mångkulturell förskola.....	53
14	Jämställdhet i förskolan.....	57
15	Föräldrarna i förskolan – samverkan och inflytande.....	62
15.1	Utvecklingssamtal.....	62
15.2	Inflytande i förskolan.....	65
16	Systematiskt kvalitetsarbete i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.....	69
16.1	Allmänna råd om kvalitet i förskolan.....	70
16.2	Kvalitetsredovisning för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.....	71
16.3	Bemyndigande att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet.....	76
16.4	Ikraftträdande.....	78
17	Ekonomiska konsekvenser.....	79
18	Författningskommentar.....	80

Bilaga 1	Förteckning över remissinstanserna samt en sammanställning av remissyttranden över 1999 års skollagskommittés betänkande Skollag för kvalitet och likvärdighet (SOU 2002:121)	81
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna samt en sammanställning av remissyttranden över departementspromemorian Var-dags-inflytande (Ds 2003:46).....	88
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna samt en sammanställning av remissyttranden över promemorian Skyldighet att lämna uppgifter om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg (U2002/4328/S).....	90
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 september 2004	94
	Rättsdatablad	95

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2004/05:11

Regeringen föreslår att riksdagen

dels antar regeringens förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100),

dels godkänner vad regeringen föreslår om statsbidrag till kommuner för personalförstärkning i förskolan (avsnitt 7).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1 § och 15 kap. 11 § skollagen (1985:1100)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §²

För barn och ungdomar anordnar det allmänna utbildning i form av förskoleklass, grundskola och gymnasieskola samt vissa motsvarande skolformer, nämligen särskola, specialskola och sameskola.

Förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan bildar *det offentliga skolväsendet för barn och ungdom*. Dessutom finns det särskilda utbildningsformer som anordnas av det allmänna för dem som till följd av sjukdom eller av annat skäl inte kan delta i skolarbetet inom det offentliga skolväsendet.

Det allmänna anordnar också pedagogisk verksamhet i form av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. För dessa verksamheter gäller i denna lag endast bestämmelserna i 1 kap. 2 a §, 2 a kap. och 15 kap. 5 §.

Det allmänna anordnar också pedagogisk verksamhet i form av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. För dessa verksamheter gäller i denna lag endast bestämmelserna i 1 kap. 2 a §, 2 a kap. *samt* 15 kap. 5 *och* 11 §§.

15 kap.

11 §³

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för skolhuvudmannen att lämna sådana sakuppgifter om skolverksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för skolhuvudmannen att lämna sådana sakuppgifter om skolverksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten. *Detsamma gäller skyldighet för en kommun att lämna sakuppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av förskolverksamheten och skolbarnsomsorgen.*

¹ Lagen omtryckt 1997:1212.

² Senaste lydelse 2003:415.

³ Senaste lydelse 2002:159.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också Prop. 2004/05:11
meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmannen för en fristående
skola att lämna ekonomisk redovisning över verksamheten.

Regeringen får vidare meddela föreskrifter om vite för den som inte
följer bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i första eller andra stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2005.

Regeringen bemyndigade den 25 februari 1999 dåvarande skolministern att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en översyn av skollagsstiftningen (dir. 1999:15). Genom tilläggsdirektiv den 31 januari 2002 (dir. 2002:9) medgavs kommittén förlängd tid med att redovisa sitt uppdrag. Kommittén antog namnet 1999 års skollagskommitté. Kommittén överlämnade i december 2002 betänkandet *Skollag för kvalitet och likvärdighet* (SOU 2002:121) som därefter har remissbehandlats. Förslagen i betänkandet kommer att behandlas i en proposition med förslag till ny skollag som regeringen avser att förelägga riksdagen under år 2005.

Som en del av kommitténs uppdrag ingick att utreda om och i så fall föreslå hur förskolan kan bilda en egen skolform inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Kommittén hade vidare i uppdrag att analysera och definiera de termer som används i skollagen, t.ex. skola/skolform, undervisning och pedagogisk verksamhet. En förteckning över remissinstanserna samt en sammanställning av remissyttrandena i dessa delar finns i *bilaga 1*.

Den 18 mars 2003 tillsatte chefen för Utbildningsdepartementet en arbetsgrupp (U2003/1238/DK) inom Utbildningsdepartementet med uppgift att utreda möjligheten till utökat och reellt barn-, elev- och föräldrainflytande i förskola, fritidshem, skola och vuxenutbildning. Arbetsgruppen redovisade i oktober 2003 sitt uppdrag i promemorian *Var-dags-inflytande i förskola, skola och vuxenutbildning* (Ds 2003:46). Arbetsgruppens förslag har därefter remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna samt en sammanställning av remissyttrandena i de delar som rör förskolan finns i *bilaga 2*.

Den 14 augusti 2003 beslutade regeringen att en delegation skulle tillsättas med främsta uppgift att lyfta fram, förstärka och utveckla jämställdhetsarbetet i förskolan. (dir. 2003:101). Delegationens uppdrag omfattar perioden 1 december 2003 till och med 30 juni 2006.

De principiella ställningstagandena i form av regeringens bedömning behandlas i de delar som rör förskoleverksamheten i föreliggande proposition.

I regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning (skr. 2001/02:188) aviserades att regeringen avsåg att ta initiativ för att införa kvalitetsredovisningar i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. I november 2002 remitterades en inom Utbildningsdepartementet upprättad promemoria i frågan *Skyldighet att lämna uppgifter om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg* (U2002/4328/S). En förteckning över remissinstanserna samt en sammanställning av remissyttrandena finns i *bilaga 3*.

I 2004 års ekonomiska vårproposition (prop. 2003/04:100) aviserades att ett riktat statsbidrag till kommunerna för att utöka personalen i förskolan med 6 000 personer skulle införas 2005 samt att regeringen avsåg att återkomma med en förskoleproposition under hösten 2004, där stödets närmare utformning skulle komma att presenteras.

Förskoleministern har den 7 april 2004 i brev till landets förskolor inbjudit barn att rita och berätta vad de tycker är bra eller dåligt i sina förskolor och vad som kan bli bättre. Dessutom har 22 lärarstudierande

intervjuat 169 förskolebarn. En sammanfattning av materialet finns i Prop. 2004/05:11 avsnitt 5, *Barnen har ordet*.

Propositionen bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen, vänsterpartiet och miljöpartiet.

Lagrådet

Lagförslaget avser inte sådana frågor som faller inom Lagrådets granskningsområde. Yttrande från Lagrådet har därför inte inhämtats.

Förskolan är till för barnens egen skull och lägger grunden för det livslånga lärandet. Förskolan skall vara rolig, trygg och lärorik för alla barn som deltar. Från förskolan skall flickor och pojkar komma med självkänsla och tillit till sin egen förmåga, med nyfikenhet och lust att lära och med rika erfarenheter av att utvecklas i samspel med andra barn.

Förskolan har blivit en självklar del av det moderna, generella välfärdssamhället, som gör det möjligt för föräldrar att förena föräldraskap med förvärvsarbete och studier. Genom ett omfattande reformarbete har tillgängligheten ökat, avgifterna sänkts och nya grupper av barn fått del av verksamheten. Förskoleverksamheten är solidariskt finansierad med allmänna medel och vänder sig till alla barn, oavsett familjernas ekonomiska och sociala bakgrund eller var i landet de bor. Allmän avgiftsfri förskola har införts för alla barn från fyra års ålder.

Sedan förskolan, genom 1998 års läroplan, blivit en del av utbildningssystemet har det pedagogiska perspektivet på verksamheten kommit i fokus. Förskolans resultat kan inte längre enbart mätas i andelen inskrivna barn och platskostnader. Genom införandet av en läroplan för förskolan har det pedagogiska uppdraget förtydligats och verksamheten fått mer preciserade nationella mål.

Detta ställer förskolan inför nya utmaningar. Kvaliteten i verksamheten är den av regeringen nu mest prioriterade frågan för förskolan.

Kvalitet i förskolan har flera aspekter. Det handlar om vilka förutsättningar verksamheten ges, på vilket sätt det pedagogiska arbetet utförs och med vilken måluppfyllelse förskolan genomför sitt uppdrag.

Den kanske allra viktigaste förutsättningen för förskolans kvalitet är att det finns kompetent personal i tillräcklig omfattning, så att barngrupperna inte blir för stora och personaltätheten blir tillräckligt hög. Speciellt för de yngsta barnen och för barn i behov av särskilt stöd är detta avgörande. Även det pedagogiska ledarskapet är av stor betydelse för en väl fungerande förskola. En av de viktigaste satsningarna på förskolans kvalitet är därför det riktade statliga bidraget till kommunerna för att anställa 6 000 nya förskollärare, barnskötare och annan personal från och med 2005.

Omsorg, utveckling och lärande i ett förskolepedagogiskt perspektiv innebär att se till hela barnet och dess behov. Förskolans läroplan innehåller mål att sträva mot som anger vilken inriktning det pedagogiska arbetet skall ha inom olika områden. Däremot finns inga mål att uppnå som anger nivåer för vad barn skall kunna eller prestera vid olika tidpunkter. Det är kvaliteten på det pedagogiska arbetet som måluppfyllelsen skall bedömas utifrån – inte barns prestationer. Att förskolan blir en tydligare del av utbildningssystemet får inte innebära att synen på barnet eller på förskolans uppdrag förändras. Barn i förskolan är barn, inte elever. Det är viktigt att förskolan behåller och vidareutvecklar sitt förskolepedagogiska förhållningssätt, där omsorg och lärande bildar en helhet, med leken som grund och barnet i centrum.

Förskolan är till för alla barn och speciellt viktig för barn i behov av särskilt stöd för sin utveckling. Det finns tendenser som visar att när barngrupperna blir större och personaltätheten minskar ökar antalet barn i förskolan som behöver särskilt stöd. En god grundkvalitet i dessa

avseenden är därför viktigt, inte minst för dessa barn. Tidiga insatser som ges i förskolan kan förebygga problem som annars skulle uppstå i skolan.

Förskoleverksamheten skall präglas av pedagogisk mångfald och valfrihet. Verksamheten bedrivs i olika former och med olika inriktningar, vilket också läroplanen ger utrymme för. Kommunal och enskild förskoleverksamhet har ett gemensamt uppdrag att tillgodose olika föräldrars och barns behov. Det är inte i konkurrens utan i samverkan som förskoleverksamheten kan utvecklas. Enskilda huvudmän för förskolan skall bidra, som en del av det samhälleliga utbildningsuppdraget, till barns utveckling och lärande. Därför skall samma ekonomiska förutsättningar, bidrag och avgifter, råda i all förskoleverksamhet.

Föräldrarna är förskolans viktigaste samtalspartner. Ett väl utvecklat föräldrasamarbete, byggt på förtroende och respekt, är också en kvalitetsfråga för förskolan. Regelbundet genomförda, väl förberedda samtal om barns trivsel, utveckling och lärande behöver föras i förskolan. Men föräldrarna kan också bidra till förskolans kvalitet genom att de, tillsammans med personal och andra berörda, ges nya former för inflytande.

Förskolan är en del av samhället och blir ofta en kontaktpunkt i bostadsområdet. Genom närhetsprincipen, som innebär att de flesta barn går i en förskola nära hemmet, kan grannskapskontakter utvecklas mellan barnfamiljerna. Förskolans verksamhet berikas av samverkan med andra resurser i närsamhället, såsom bibliotek, barnavårdscentral, äldreboenden och kulturföreningar.

Många barn i förskolan har utländsk bakgrund. Förskolan är en mötesplats för barn och vuxna från många skiftande kulturer. Ofta blir förskolan det första mötet med det svenska samhället. Därför spelar den en viktig integrationspolitisk roll. Barn skall ha tillgång både till sitt modersmål och det svenska språket och kunna utveckla en dubbel kulturell tillhörighet. Frågan om den mångkulturella förskolans möjligheter att tillvarata barnens resurser på bästa sätt är mycket angelägen.

Ett annat utvecklingsområde för förskolan handlar om jämställdhet. Hur flickor och pojkar blir bemötta i förskolan har stor betydelse för hur de kommer att betrakta sig själva och varandra och för deras framtida möjligheter att utveckla sina individuella förmågor, oavsett kön. En delegation för jämställdhet i förskolan har inrättats, som skall bidra till ett aktivt utvecklingsarbete och ökad kompetens inom detta område.

Förskoleverksamheten har i sitt uppdrag en social dimension som måste värnas. Till denna hör att bidra till trygga och goda uppväxtvillkor för alla barn, att utjämna skillnader i förutsättningarna för olika bostadsområden och miljöer genom en medveten och flexibel resursfördelning och att ge barn som är i behov av det särskilt stöd.

Den pedagogiska praktiken och dess förutsättningar behöver synliggöras, jämföras och diskuteras i förskolan. En dialog måste kunna föras mellan föräldrar och personal, mellan förskola och kommun och mellan kommun och stat om förskolans kvalitet och hur den kan vidareutvecklas. I detta syfte behöver varje förskola och varje kommun utvärdera och dokumentera sin verksamhet samt upprätta årliga kvalitetsredovisningar på basis av detta.

Staten och kommunerna har ett gemensamt ansvar för förskolans utveckling. Arbetet med förskolans kvalitet måste fokusera på det som är möjligt att utveckla och förbättra på nationell eller lokal nivå. Statens

skolverk och Myndigheten för skolutveckling kommer att behöva Prop. 2004/05:11
prioritera förskolans olika kvalitetsaspekter i inspektioner, uppföljningar,
utvärderingar och utvecklingsinsatser.

Kvaliteten är nu förskolans viktigaste fråga.

För att också barn själva skall få säga sin mening om förskolan och kvaliteten har förskoleministern i ett brev till landets alla förskolor, inbjudit barn att rita och berätta vad de tycker om sin förskola – vad som är bra och dåligt och vad som kan bli bättre. Samtidigt gavs 22 lärarstudenter vid lärarutbildningarna i Malmö, Umeå och Växjö i uppdrag att intervjua förskolebarn i samma syfte. 169 barn intervjuades under våren 2004. De flesta av barnen var i femårsåldern när intervjuerna gjordes, men fyra- och treåringar finns också med.

Sammanställningen av intervjuerna kan inte ses som något vetenskapligt eller empiriskt underlag utan är att betrakta som bilder av förskolan ur ett barnperspektiv med röster från barnen själva. Som sådana finns det dock mycket uppriktiga och talande exempel på hur barnen uppfattar sin tillvaro i förskolan.

Nästan alla barn, såväl flickor som pojkar, uttryckte sin glädje och för-tjusning över förskolan och kamraterna de hade där. De kunde lätt beskriva allt som var bra och roligt och det som var särskilt roligt i stunden var också det man ville göra ännu mer av. Svårare hade barnen att beskriva det som inte var bra och många barn kunde inte komma på något alls.

Det mest slående är den enstämmighet med vilken barnen hävdar att det bästa med förskolan är att man får leka. Leken framstår som helt avgörande för barnen, det som deras tillvaro kretsar omkring. Barnen leker, ute och inne, de leker sina favoritlekar och de hittar på nya lekar. I leken är barnen uppfinnare, konstnärer, forskare: – Vi hittade en grej som man kan leka affär med!

– Det är jättejätteroligt att leka med mina kompisar här, tycker Fatima, 5 år.

– Det bästa är att man får leka så mycket man vill, att man får vara med. Det är mycket kuligare att leka med någon än leka ensam. Vad är roligast? – Det är nästan allting, det känns som man liksom badar utan vatten, säger Pelle, 5 år.

– Roligast är att göra utflykter, säger Emilia, 5 år, för då kan man leka på nya ställen.

– När jag leker ensam pirrar det i magen. Det är inge kul. Men när man får vara med nån är det sommar i magen, förklarar Ahmed, 5 år.

– Det bästa med dagis är att man får vara ett barn! Att man får leka kurragömma, klättra i klätterställningen och sånt annat fillijox, att man får leka med sina kompisar, säger Amanda, 5 år.

Och tråkigt är det, säger många barn, när man inte får vara med i leken eller när bästisen inte är där.

Vad är roligast att göra på förskolan? Det är många olika saker: läsa böcker, skriva, räkna, rita och måla, spela spel, snickra, bygga, spela rockmusik, äta frukt och sjunga, gräva, leka ute, spela data, fotboll, bandy, cykla, gunga, klä ut sig, spela teater, pussel, samlingarna och mycket annat.

Sebastian, 4 år, tycker att det roligaste är när det blir café, för då bakar man och det är kul när man får fika och så kommer föräldrarna och tittar på saker man gjort.

Emilia, 4 år, tycker mest om att skriva. Hon skriver varje dag och skulle vilja skriva ännu mer. Det hon skriver mest är brev. Ida, 3 år, tycker det är roligt att måla och hon målar varje dag. Hon vill måla ännu mer. Ida målar och ritar så mycket att hon själv tycker att det kan bli jobbigt.

– Rita! säger Jenny, 5 år. Då kan man rita vad som helst. I går lärde jag mig att rita en tandställning.

Det framgår tydligt i barnens svar att det finns skillnader mellan vad flickor och pojkar vill leka och göra. Många pojkar tycker om att leka med dinosaurier och bilar, spela fotboll och andra lagsporter. Flickor vill leka med dockor, både Barbie och mamma-pappa-barn, måla, rita och pyssla. Men både flickor och pojkar tycker om att leka utomhus, klättra och hoppa. Och både flickor och pojkar tycker om att spela spel, särskilt datorspel och tycker att det är tråkigt att man inte får göra det mera. Fatima tycker om att bygga med LEGO, men har lagt märke till att det bara finns gubbar i lådan.

– Det finns inga tjejer i LEGOT!

Flickorna kommenterar ibland att pojkarna är bråkiga. En flicka som skulle vilja leka med pojkarna tycker att dom är töntiga när hon inte släpps in i leken.

Vad är tråkigast i förskolan? Ja, det som kan vara roligast för någon kan vara tråkigast för någon annan. Flera barn tycks uppleva att tiden är för kort för allt man vill hinna med. Tråkigt är det att gå hem just när allt är som roligast.

– Att väva är dötråkigt. Det tar så lång tid och jag måste hinna leka innan mamma kommer och hämtar mig, förklarar Elisa, 5 år.

– Tråkigt? Städa – det är pyton, man måste ta grejor hit och dit, säger Stig. Och i det är det många barn som instämmer. Tråkigt är det också att stå i kö och hämta sitt städkort, när man är 21 barn och det tar tid. Tråkigt är att rita teckningar till alla dom som skall sluta. Att man ibland måste vara tyst – det är jobbigt. – Samlingen, för jag bara tramsar. – Att vara ute när det regnar.

Men allra tråkigast är det när man bråkar och slåss. Både när man gör det själv och när andra gör det. Och tråkigt är det när man blir retad eller knuffad och personalen inte märker det. Särskilt pojkar ger uttryck för detta. Ett par barn tycker att det är jobbigt i förskolan – att klä på och av sig själv och att klara sig på toa själv.

Personalen finns i bakgrunden i barnens svar. Det är personalen, i barnens ögon som är tryggheten, som sätter upp reglerna för vad man får och inte får göra och tillrättavisar. Men personalen har inte alltid tid.

– Bara i samlingen, då har dom tid!

Barnen vill inte att de bestämmer för mycket. Emilia tycker inte om när fröknarna tjarar på barnen. – Ibland är det väldigt mycket tjar!

Fatima tycker det skulle vara kuligt om fröknarna var med och lekte ibland. – Får dom det? undrar hon.

Men Alicia, 5 år, säger att det bästa med dagis är fröknarna och att de bestämmer så att barnen inte slåss. – Det är bra att dom finns. Om dom inte fanns skulle man göra saker som inte är bra. Och Melvin, 4 år, säger att han mest gillar att kramas med sin mamma, men att han ibland gosar med fröken Maria för att hon är så mjuk.

Till sist – lär man sig något på förskolan? – Man lär sig att vara duktig Prop. 2004/05:11
så klart, och snäll. Varför är man på förskolan? – För man är barn.

Förskolan har genomgått stora förändringar sedan den kraftiga utbyggnaden startade i början på 1970-talet. Från att ha omfattat ett fåtal barn kommer i dag i det närmaste alla barn att ha gått flera år i förskola innan de börjar skolan. Under 2001–2002 ökade tillgängligheten ytterligare när barn till arbetslösa och föräldralediga fick rätt till förskoleverksamhet och allmän förskola infördes för fyra- och femåringar.

Förskolan har byggts upp som en del av familjepolitiken, för att skapa trygga och goda uppväxtvillkor för barn, samtidigt som föräldrar skall kunna förena föräldraskap och förvärvsarbete. En genomgripande förändring mot slutet av 1990-talet blev förskolans övergång till ett mål- och resultatstyrt utbildningssystem.

Förskolan som det första steget i ett sammanhållet utbildningssystem för barn och unga, integrationen mellan förskola, skola och fritidshem samt de pedagogiska aspekterna på förskolans verksamhet har kommit i fokus.

Införandet av en läroplan för förskolan innebär mer preciserade mål för verksamheten som delvis är gemensamma med grundskolans mål. Det finns både det som förenar och det som skiljer förskolans och skolans uppdrag.

6.1 Utbyggnad, tillgänglighet

Förskoleverksamhetens tidigare koppling till föräldrars förvärvsarbete eller studier innebar att vissa grupper av barn inte fick tillgång till förskolan. Särskilt allvarligt blev detta under 1990-talet då arbetslösheten drabbade många familjer. För barnen innebar det inte sällan att de förlorade sina platser i förskolan. Rätt till förskola, oavsett familjens situation, hade då endast sexåringarna och barn i behov av särskilt stöd. Den stora andelen barn i förskola hade dock förvärvsarbetande eller studerande föräldrar.

När förskolan blev en del av utbildningssystemet blev frågan om att utöka tillgängligheten högt prioriterad. Förskolan skulle i första hand vara till för barnet. Rätt till förskoleverksamhet för arbetslösas barn infördes den 1 juli 2001 och för föräldraledigas barn den 1 januari 2002. Den 1 januari 2003 infördes allmän avgiftsfri förskola för alla barn från och med höstterminen det år barnet fyller fyra år med 525 timmar om året.

Förskolan hade därmed närmat sig den princip som gäller för skolan – att verksamheten skall vara avgiftsfri, tillgänglig och likvärdig för alla. Uppdraget att göra det möjligt för föräldrar att förena föräldraskap och förvärvsarbete kvarstod oförändrat.

De allra flesta kommuner klarar att erbjuda förskoleverksamhet i enlighet med lagstiftningens intentioner, dvs. inom tre till fyra månader efter ansökan om plats. Det händer dock att vissa kommuner mer eller mindre tillfälligt har problem att erbjuda platser inom tre till fyra månader. Ett par storstadskommuner har under flera år behövt bygga ut sin förskoleverksamhet kraftigt för att kunna möta behovet.

I dag är drygt 82 procent av barnen i åldern 1–5 år inskrivna i förskola och familjedaghem. Andelen är högre bland äldre barn än bland yngre. År 2003 tog förskolan emot närmare 90 procent av alla fyra- och fem-åringar och 40 procent av ettåringarna.

Andelen fyra- och femåringar i förskola ökade med cirka fem procent eller 8 000 barn första året med allmän förskola.

Tabell 1. Andel (%) barn 1–5 år som är inskrivna i förskoleverksamhet 2003

Barnets ålder	Förskola	Familjedaghem	Summa
1 år	40	5	45
2 år	78	8	86
3 år	83	8	91
4 år	88	8	96
5 år	89	7	96
Alla	75	7	82

Källa: Officiell statistik.

Enligt Skolverkets föräldraenkät 2002 var det stora flertalet av de barn som inte var inskrivna i förskola eller familjedaghem hemma, oftast med en förälder som var föräldraledig för ett syskon (8 procent). Endast en procent av alla 1–5-åringar var hemma med en förälder som var hemarbetande på heltid och ungefär lika ovanligt var det att barnen var hemma med en arbetslös eller långtidssjukskriven/sjukpensionerad förälder. För övriga barn hade föräldrarna ordnat omsorg på privat väg med hjälp av barnflicka, släkting eller liknande eller också turades föräldrarna om att vara hemma med barnet.

Tabell 2. Barn 1–5 år efter omsorgsform 2002

Omsorgsform	Andel (%)
Förskola	78
Familjedaghem	7
Privata lösningar	2
Hemma	13
<i>därav med:</i>	
<i>föräldraledig förälder</i>	<i>8</i>
<i>föräldrar som turas om</i>	<i>2</i>
<i>arbetslös förälder</i>	<i>1</i>
<i>hemarbetande förälder</i>	<i>1</i>
<i>sjukskriven förälder</i>	<i>1</i>
Alla	100
Antal barn	423 000

Källa: Skolverkets föräldraenkät 2002 (ännu opubl.).

En jämförelse mellan 1996 och 2002 års föräldraenkäter visar vad utbyggnaden av förskolan tillsammans med reformerna 2001–2002 har inneburit för tillgängligheten. År 1996 var mer än vart fjärde barn i förskoleåldern hemma på dagarna. 2002 hade den andelen minskat till hälften. Andelen barn som var hemma med föräldraledig förälder minskade från elva till åtta procent och med arbetslös förälder från fem

till en procent. Föräldrar som turades om att ta hand om barnet minskade från sju till två procent under samma period.

Minskningen av andelen barn som var hemma med en arbetslös förälder berodde dock inte enbart på att regelverket ändrades. Andelen barn med en arbetslös förälder minskade kraftigt mellan 1996 och 2002.

Sammantaget innebär detta att förskolan efter en period av intensiv utbyggnad i dag är i princip fullt utbyggd. Enligt föräldraenkäten 2002 motsvarar efterfrågan på ytterligare förskoleplatser endast någon enstaka procent av alla 1–5 åringar.

6.2 Barngruppernas storlek och personaltäthet

Under 1990-talet ställde den ekonomiska situationen i Sverige välfärden inför stora utmaningar. Kommunerna tvingades genomföra nedskärningar och besparingar, inte minst inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Kraven på besparingar inträffade samtidigt som fler barn än någonsin skrevs in i förskolor och fritidshem p.g.a. skärpt lagstiftning och höga födelsetal.

Besparingarna i förskolan resulterade i större barngrupper och minskad personaltäthet. I början av åttiotalet var det ovanligt med grupper med fler än 15 barn i förskolan och i slutet av decenniet hade två tredjedelar av förskolegrupperna fortfarande högst 15 barn. Men därefter skedde en snabb ökning. Under 1990-talet ökade barnantalet från i genomsnitt 14 barn per grupp till 17. Under de första åren på 2000-talet har den genomsnittliga gruppstorleken legat kring drygt 17 barn, med någon tendens till minskning.

Tabell 3. Genomsnittlig gruppstorlek i förskolan 1990–2003

År	Barn/grupp
1990	13,8
1992	15,7
1994	16,5
1996	16,9
1998	16,5
2001	17,5
2002	17,4
2003	17,2

Källa: Officiell statistik (1990–1998, 2003), Skolverkets gruppstudier (2001–2002).

Bakom genomsnittstalen finns stora skillnader, både mellan och inom kommunerna. Hösten 2003 hade drygt en tredjedel av landets förskoleavdelningar upp till 15 barn per grupp. Hälften av grupperna hade mellan 16 och 20 barn, medan det i 15 procent av grupperna fanns 21 eller fler barn. I knappt tre procent av grupperna var antalet 26 eller fler.

Tabell 4. Andel (%) förskolegrupper med högst 17, 18–20 resp. fler än 20 barn 1994–2003

Prop. 2004/05:11

År	högst 17 barn	18-20 barn	fler än 20 barn
1994	62	29	9
1996	53	33	14
1998	50	34	16
2001	49	33	17
2002	48	36	16
2003	55	30	15

Källa: Officiell statistik (1994–1998, 2003).
Skolverkets gruppstudier (2001–2002).

Stora barngrupper kan framförallt ha negativa effekter för vissa grupper av barn, som t.ex. de yngsta barnen, barn i behov av särskilt stöd samt barn med annat modersmål än svenska. Trots en tydlig ambition i många kommuner att begränsa gruppstorlekarna för de yngsta barnen finns dessa ofta i stora grupper. Drygt var fjärde grupp (27 procent) är en småbarnsgrupp, dvs. med endast barn i åldern 1–3 år. Nästan hälften av dessa (47 procent) har mellan 14 och 16 barn. Det är dock relativt ovanligt med fler än 16 barn i småbarnsgrupperna. Endast 8 procent av grupperna är så stora.

Tabell 5. Andel småbarnsavdelningar efter antal barn i avdelningen 2003

Antal barn i avdelningen	Andel (%) avdelningar
- 10 barn	14
11-13 barn	31
14-16 barn	47
17 barn eller fler	8
Summa	100

Källa: Officiell statistik.

Samtidigt som gruppstorlekarna ökat i förskolan har personaltätheten minskat. Mellan 1990 och 1996 ökade det genomsnittliga antalet barn per årsarbetare från 4,4 till 5,5, dvs. med 25 procent. Ökningen har avstannat de senaste åren och hösten 2003 var antalet barn per årsarbetare 5,4 – en nivå som varit i stort sett oförändrad sedan 1999.

Tabell 6. Genomsnittlig personaltäthet i förskolan 1990–2003

År	Barn/årsarbetare
1990	4,4
1992	4,8
1994	5,2
1996	5,5
1998	5,7
2001	5,3
2002	5,3
2003	5,4

Källa: Officiell statistik.

Personaltätheten varierar mellan kommunerna från 3,9 barn per årsarbetare till 6,7. Var fjärde kommun har mellan 3,9 och 5,0 barn per årsarbetare, 50 procent har mellan 5,1 och 5,7 barn och 15 procent har 5,8 till 6,0 barn per årsarbetare. Variationerna har minskat jämfört med tidigare år och den extremt låga personaltäthet (7–10 barn per årsarbetare) som tidigare fanns i vissa kommuner har försvunnit.

Barngruppernas storlek och personaltätheten i förskolan är den kvalitetsfråga som har diskuterats mest under senare år, såväl bland personal som bland föräldrar. Krav har ställts på statliga normer för personaltätheten och för hur stor en barngrupp får vara.

Att gruppstorlek och personaltäthet påverkar kvaliteten i förskolan har påvisats i forskningen. Särskilt nämns att låg personaltäthet och stora barngrupper kan ha negativa effekter på barns språkutveckling, samspelet mellan barn och vuxna, flickors och pojkars identitetsutveckling och relationer och på den dagliga miljön i form av stress, buller och konflikter. Gruppstorlek tycks ha större betydelse än personaltäthet, dvs. mindre grupper är att föredra framför större med samma personaltäthet.

Det finns dock inte något stöd i forskningen för att det skulle finnas en gruppstorlek eller personaltäthet som är den lämpligaste i alla sammanhang. Även andra faktorer är betydelsefulla för en god kvalitet i förskolan, som barngruppernas sammansättning, personalens kompetens och pedagogiska samsyn, förskolans ledning, lokalernas utformning och upptagningsområdets karaktär.

Regeringen har gett Statens skolverk i uppdrag att utfärda allmänna råd för kvaliteten i förskolan, baserade på forskning och erfarenhet. Barngruppernas storlek och personaltäthet kommer att vara viktiga frågor i de allmänna råden. Råden skall vara färdigställda i januari 2005.

6.3 Läroplan för förskolan

Förskolan fick sin första läroplan 1998. Läroplanen syftar till att skapa förutsättningar för en likvärdig förskola med hög kvalitet. Till sin struktur överensstämmer förskolans läroplan i huvudsak med skolans läroplaner. Verksamheten skall utformas utifrån grundläggande demokratiska värderingar. Avsikten är att läroplanerna skall länka i varandra utifrån en gemensam syn på kunskap, utveckling och lärande.

Målen i förskolans läroplan är utformade som mål att sträva mot och anger inriktningen på förskolans arbete. I förskolan är det verksamhetens måluppfyllelse som skall utvärderas, inte det enskilda barnets resultat. Betyg eller omdömen utfärdas inte. Förskolan skall vara rolig, trygg och lärorik för alla barn som deltar utifrån var och ens förutsättningar. Läroplanens mål uttrycker en önskad kvalitetsutveckling av det pedagogiska arbetet. Förskolans verksamhet skall planeras, genomföras, utvärderas och utvecklas i förhållande till de uppställda målen.

Tyngdpunkten i förskolans läroplan ligger på att verksamheten skall skapa bästa möjliga förutsättningar för att varje barn utvecklar lust och nyfikenhet samt en tilltro till sin egen förmåga – däremot inte att varje barn skall uppnå en viss bestämd kunskapsnivå. Förskolans läroplan innehåller därför till skillnad mot skolans läroplan inga uppnåendemål för barns utveckling och lärande.

Skolverket har i en nationell utvärdering studerat hur förskolan utvecklats efter läroplanens införande (*Förskola i brytningstid, Skolverket 2004*). Utvärderingen visar att läroplanen fått ett positivt mottagande bland förvaltningsledning, förskolechefer och personal. Läroplanen ger en bekräftelse på förskolornas sätt att arbeta och har bidragit till att höja förskolans status. Den har också haft betydelse som stöd i det pedagogiska arbetet och lett till ökad professionalitet.

Normer och värden är det område i läroplanen där de flesta förskolor anser sig ha kommit längst. Även frågor kring utveckling och lärande respektive föräldrasamverkan tillmäts stor betydelse i förskolorna. När det gäller barns utveckling och lärande anser sig förskolor i storstadsområden ha kommit längre än förskolor i mindre kommuner. Ser man till vilken kompetensutveckling för personalen som prioriterats i kommunerna är värdegrundsfrågor och barns språkutveckling det man satsat mest på. Genusfrågor och könsroller (jämställdhet) samt barn med annat modersmål än svenska är de områden som kommunerna satsat minst fortbildningsinsatser på.

Skolverket konstaterar att läroplanen haft stor betydelse för det pedagogiska arbetet i förskolan. Däremot har den haft liten eller ingen betydelse för kommunala beslut om ramar och resurser. Enligt läroplanen skall hänsyn tas till barns olika förutsättningar och behov. Detta innebär att verksamheten inte kan utformas på samma sätt överallt och att förskolans resurser därför inte skall fördelas lika. Trots att förskolorna arbetar under olika villkor tar kommunerna liten hänsyn till detta när man fördelar resurser. Förskolornas upptagningsområden, personalens ambitioner och kompetens är faktorer som tillmäts liten betydelse när kommunerna fattar beslut om t.ex. barngruppernas storlek och resursfördelning. Skolverket anser att det är angeläget att kommunerna ser över sina resursfördelningsmodeller så att större hänsyn tas till det faktum att förskolor arbetar under olika villkor. Personalens inflytande över beslut om ramar och resurser behöver stärkas.

Skolverket uppmärksammar även i sin rapport hur sättet att bedöma måluppfyllelse i förskolan har förändrats efter övergången till utbildningssystemet och införandet av läroplanen. I rapporten beskrivs övergången till ett mål- och resultatstyrt utbildningssystem som en genomgripande förändring. Även om förskolan under hela utbyggnaden varit mål- och resultatstyrd så har resultaten till stor del varit kopplade till förskolans familjepolitiska uppgift och tillgång till plats eller service-nivån. Resultat har främst definierats i termer av andelen inskrivna barn, vistelsetider eller hur nöjda föräldrarna är med förskolan.

Skolverkets utvärdering visar att det har skett en ökad samordning av förskola och skola i kommunerna och att kraven har ökat på att beskriva förskolans mål och resultat i skolplaner, lokala arbetsplaner och kvalitetsredovisningar. I kommunerna behandlas ofta förskola och skola gemensamt. Visserligen har förskolans läroplan flera likheter med skolans, men att förskolan endast har strävansmål som innebär att måluppfyllelse inte skall bedömas i termer av barnens prestationer, uppmärksammas och diskuteras inte alltid.

Skolverket ger i rapporten exempel på kommuner och förskolor som i skolplaner och lokala arbetsplaner formulerar egna mål för vad barnen skall prestera vid en viss ålder. Att förskolan, enligt läroplanen, skall

sträva efter att varje barn utvecklar sitt ord- och begreppsförråd och sin förmåga att leka med ord, förmedla upplevelser, tankar och erfarenheter i lek, bild, rörelse och sång kan t.ex. omformuleras i en målindikator där målet är nått när varje barn kan återberätta en saga för sina kamrater i en samlingssituation. Förskolans mål att sträva mot att barn skall utveckla motorik, koordinationsförmåga och kroppsuppfattning görs till ett mål för femåringar att kunna benämna en rad olika kroppsdelar.

Läroplanens strävansmål för inriktningen på förskolans arbete bryts alltså ner i normativa kunskapsmål för barnen. Det är inte förenligt med läroplanens intentioner. Skolverket ser här en växande tendens i förskolan som är problematisk.

Skolverket finner i sin rapport att enskilda barns utveckling inom olika områden kartläggs, observeras och dokumenteras i ökad omfattning, ofta i individuella utvecklingsplaner och med skolan som förebild. Det finns en risk att sådana planer i praktiken fokuserar på barnets brister och blir ett instrument för normalisering, utifrån förväntningar på vad flickor och pojkar skall kunna vid en viss ålder.

Detta innebär inte att barnens perspektiv skall vara frånvarande i utvärderingar, påpekar Skolverket. Barns intresse, gensvar och reaktioner på det som förskolan erbjuder är väsentligt för att bedöma måluppfyllelse. Genom att följa och observera barns utveckling och lärande kan en grund läggas för att förändra, utveckla och förbättra förskolans verksamhet i förhållande till barns behov, förutsättningar, erfarenheter och intressen. Det finns också många exempel på förskolor som arbetar med att utvärdera hur förskolan lyckats med verksamheten utifrån läroplanens strävansmål.

Skolverket menar att utvecklingen inom dessa områden bör bli föremål för fortsatt uppmärksamhet och fördjupade diskussioner. Skillnaden mellan strävansmål och uppnåendemål behöver tydliggöras. Även konsekvenser av de ökade kartläggningarna av barns individuella utveckling bör uppmärksammas och följas.

6.4 Avgifter, maxtaxa

Under 1990-talet ökade kontinuerligt föräldraavgifternas andel av kommunens kostnad för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen och steg från cirka 10 procent till närmare det dubbla. Skolverket hade i flera studier även uppmärksammat de stora avgiftsskillnaderna mellan olika kommuner i landet. För en lågavlönad ensamstående förälder med ett barn i förskola på heltid kunde skillnaden i avgifter bli nästan 30 000 kronor om året.

Efter maxtaxans införande förändrades både kommunernas avgiftssystem och föräldrarnas avgifter för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen väsentligt. Efter 2002 har nästan alla barnfamiljer fått kraftiga avgiftssänkningar. Avgiftsnivåerna harmoniserades och skillnaderna i avgifter mellan kommunerna har utjämnats. Skolverket visar att barnfamiljernas återstående konsumtionsutrymme, till stor del beroende på maxtaxan, har ökat påtagligt.

Enligt Skolverkets uppföljning av maxtaxan, som verket har regeringens uppdrag att genomföra fram till den 1 mars 2007, har det visat

sig att kommunerna lyckats införa maxtaxan utan att den genomsnittliga kvaliteten i verksamheten påverkats. Barngruppernas storlek, personaltätthet och barnens vistelsetider är i stort sett desamma. Statsbidraget för maxtaxan har väl täckt avgiftsintäktsbortfallet. Även enskilda förskolor har blivit väl kompenserade. Statsbidraget till kvalitetssäkrande åtgärder har under maxtaxans första två år främst använts till personalförstärkningar. Under 2003 har 1 490 årsarbetare anställts med stöd av detta statsbidrag. Kompetenshöjande åtgärder genomfördes i cirka hälften av kommunerna för totalt 75 miljoner kronor under bidragsåret 2003.

Att förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen, i alla sina olika verksamhetsformer, har fått låga föräldraavgifter och att allmän och avgiftsfri förskola införts med 525 timmar per år, för alla barn från och med höstterminen det år barnet fyller fyra år, har haft till syfte att öka tillgängligheten för fler grupper, förbättra barnfamiljernas ekonomi, minska marginaleffekter och underlätta arbetskraftsdeltagande.

Den största förändringen är ändå att förskolan i och med detta på ett avgörande sätt blivit en del av den generella välfärden.

6.5 Internationella jämförelser

Sverige var ett av de länder i Europa som, i likhet med Danmark och Finland, tidigt satsade på att bygga ut barnomsorgen – i början av 1970-talet. Däremot har barnomsorg länge legat utanför eller i utkanten av dagordningen i övriga EU-länder. Efter att frågan om barnens tillsyn och omsorg länge betraktats som en privat angelägenhet för familjen, har detta nu snabbt förändrats. På många håll utgör kvinnorna en arbetskraftsreserv. En utbyggd barnomsorg och förbättrad ersättning vid föräldraledighet möjliggör för kvinnor att öka sitt deltagande på arbetsmarknaden och att inte lämna denna i samband med barnafödelse. Stora ansträngningar görs nu i många länder inom EU för att bygga ut barnomsorgen.

I ett internationellt perspektiv intar den svenska barnomsorgen på flera sätt en särställning, bl.a. genom att förena omsorg och pedagogik (educare), sin tillgänglighet och stabila finansiering och sina höga ambitioner när det gäller kvaliteten. Vanligen benämns denna barnomsorgsmodell den generella välfärdsmodellen. Förutom Sverige har också Danmark anammat denna barnomsorgsmodell. Även de övriga nordiska länderna hör i många avseenden hit, men har också tydliga drag av andra modeller.

Andra barnomsorgsmodeller i analogi med den danske forskaren Esping-Andersens klassiska indelning är den liberala och den konservativa (*Esping-Andersen 1990; 1999:51*).

I den liberala modellen är marknadsinslaget viktigt. Offentligt stöd till barnomsorg ges främst i form av skatteavdrag, vilket är minst gynnsamt för låginkomsttagare. Skatteavdrag bidrar till att stimulera uppkomsten av en barnomsorgsmarknad. Eventuella offentliga barnomsorgsprogram riktar sig i första hand till dem som inte kan ordna barnomsorg genom familjen eller marknaden. Ett tydligt exempel är USA, men även England, med en relativt hög andel yrkesarbetande småbarnsmödrar och

många olika informella och privata barnomsorgsalternativ till i allmänhet höga kostnader för den enskilde.

Den genomsnittliga kostnaden för en barnomsorgsplats i England 2003 motsvarade 732 euro i månaden för ett barn under två års ålder och 680 euro i månaden för ett barn över två års ålder (*Daycare Trust 2003*). Antalet platser i England är mycket otillräckligt. I de mest utsatta bostadsområdena byggs nu statligt finansierad barnomsorg ut kraftigt, i syfte att bekämpa barnfattigdomen.

Den konservativa barnomsorgsmodellen är den som i högst grad förutsätter att barns omsorg är en angelägenhet inom familjen. Till skillnad från den liberala modellen är det familjepolitiska stödet relativt generöst, men det är utformat så att det gynnar en manlig försörjningsmodell. Vårdnadsbidrag föredras framför offentligt understödd barnomsorg. Förskoleverksamheten är väl utbyggd, men bedrivs i första hand på deltid (kindergarten, école maternelle) för barn från tre års ålder och förutsätter att någon vuxen finns hemma större delen av dagen. Traditionellt är Tyskland, men även Frankrike, exempel på denna modell.

Behovet av att bygga ut barnomsorgen är stort i många länder i Europa. Bristen på platser är påtaglig, särskilt för barn under tre år. Inom ramen för EU:s Lissabonstrategi har en överenskommelse om ett gemensamt mål satts upp för utbyggnaden av förskoleverksamheten; 90 procent av barnen i åldern 3–5 år skall ha tillgång till förskoleverksamhet och 35 procent av barnen under tre år.

I syfte att vara ett stöd för en utbyggnad av barnomsorgen internationellt har OECD genomfört en tematisk studie, i vilken Sverige och ett femtontal andra länder deltagit, *Early Childhood Education and Care Policy*. OECD pekar i sin slutrapport (*Starting Strong, OECD 2001*) på ett antal nyckelområden för utvecklingen av barnomsorgen:

- att det skall finnas ett sammanhållet ansvar för omsorg och pedagogik för barn under hela förskoleåldern, som samordnas på statlig, kommunal och lokal nivå,
- att förskoleverksamheten skall ses som en del av det livslånga lärandet och vara en jämställd del av utbildningssystemet,
- att verksamheten skall vara tillgänglig för alla barn, med ett särskilt ansvar för barn i behov av stöd,
- att finansieringen skall vara stabil och till största delen utgöras av allmänna medel,
- att kvalitetsutveckling och utvärderingar skall omfatta personal, föräldrar och barn och göras utifrån pedagogiska riktlinjer som fokuserar på barns hela välbefinnande och utveckling,
- att personalen skall vara välutbildad och ha goda arbetsförhållanden i samtliga verksamhetsformer,
- att en systematisk statistik- och datainsamling finns att tillgå, och
- att en långsiktig plan för forskning och uppföljning utvecklas.

Man kan konstatera att OECD valt att framhålla den generella välfärdsmodellen för barnomsorgens utveckling internationellt. Det är dock långt ifrån klart att OECD:s rekommendationer i detta avseende kommer att få något brett genomslag. Den svenska barnomsorgsmodellen diskuteras som ett föredöme i många länder i Europa, men betraktas också som utopisk, t.ex. när det gäller den höga tillgängligheten och

finansieringen. Såväl föräldrarna själva som näringslivet förutsätts i Prop. 2004/05:11 många länder bidra till finansieringen av en utbyggd barnomsorg.

Regeringens förslag: Ett särskilt statsbidrag till kommunerna för att anställa 6 000 förskollärare, barnskötare och annan personal i förskolan, så som regeringen föreslagit i budgetpropositionen för 2005, införs under tre år. Målet med stödet skall vara att öka personaltätheten samt att ge förutsättningar för att minska barngruppernas storlek och öka kvaliteten i förskolan.

Statsbidraget skall införas den 1 januari 2005. Statsbidraget skall omfatta en miljard kronor 2005 och beräknas till två miljarder kronor per år under perioden 2006–2007. Därefter skall medlen inordnas i det generella statsbidraget.

I denna proposition föreslår regeringen att bidraget skall fördelas varje år med barnomsorgsmodellen i det kommunala skatteutjämningsystemet som grund.

För att få del av bidraget skall en kommun använda bidraget till att öka personaltätheten i förskolan jämfört med kommunens genomsnittliga personaltäthet under 2003 och 2004. I kommuner med ett minskande antal inskrivna barn i förskolan kan bidraget användas till att öka personaltätheten genom att behålla redan anställd personal. Bidraget får även användas för att motverka en minskning av personaltätheten i de kommuner som ingått en överenskommelse med staten genom Bostadsdelegationen eller Statens Bostadsnämnd.

Under 2005 och 2006 kan upp till 25 procent av bidraget få användas till personalkostnader för att motverka en minskning av personaltätheten i kommuner med ökat antal inskrivna barn i förskolan

Det bör ankomma på regeringen att meddela föreskrifter om de närmare villkoren för bidraget samt om dess administration och uppföljning.

Regeringens bedömning: Statens skolverk bör få i uppgift att administrera och följa upp stödet. Medlen bör rekvireras från Skolverket och kommunen bör årligen redovisa till Skolverket hur medlen använts.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Regeringen har i 2004 års ekonomiska vårproposition (prop. 2003/04:100) beräknat medel till ett statsbidrag för personalförstärkning i förskolan. I budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1) föreslås att medel anvisas för ett särskilt statsbidrag till personalförstärkning i förskolan.

Förskolan har varit utsatt för besparingar som påverkat kvalitet och arbetsmiljö för barn och personal. Sedan slutet av 1980-talet har barngruppernas storlek ökat och personaltätheten minskat. År 2003 var den genomsnittliga personaltätheten i landet 5,4 barn per årsarbetare. I kommunen med den högsta personaltätheten var den 3,9 barn per årsarbetare och i den med den lägsta 6,7 barn per årsarbetare. Besparingarna på förskolan upphörde till stor del i slutet av 1990-talet, men de satsningar som gjorts sedan dess har endast marginellt kunnat återskapa 1980-talets nivå (se vidare avsnitt 6, Förskola på 2000-talet).

Mer personal är en avgörande faktor för att förbättra förskolans kvalitet och arbetsmiljö. Med mer personal kan barngruppernas storlek minska och förutsättningarna öka för att mer tid ägnas åt barn i behov av särskilt stöd. Ett tillskott av personal gör det också möjligt att tillföra förskolan ytterligare kompetenser, t.ex. konstnärlig, musikalisk eller pedagogisk. Ett ökat antal anställda minskar förskolans sårbarhet vid sjukdom i personalgruppen och underlättar för personalen att frigöra tid för att utveckla sin kompetens.

Genom ökade födelsetal kommer behovet av förskoleplatser att öka de kommande åren. För att underlätta den rekrytering av personal som det ökade barnantalet leder till utformas statsbidraget till personalförstärkning så att det blir möjligt att under 2005 och 2006 använda upp till 25 procent av bidraget till personalförstärkningar som inte ökar personaltätheten. Det är den enskilda kommunen som bedömer om den vill utnyttja denna möjlighet.

Regeringen föreslår att det riktade statsbidraget till personalförstärkningar införs under perioden 2005–2007. Bidraget skall göra det möjligt för kommunerna att öka antalet anställda i förskolan med 6 000 årsarbetare. Genom bidraget kan antalet årsarbetare i förskolan öka med nio procent jämfört med 2003 och personaltätheten öka till i genomsnitt fem barn per årsarbetare.

För vissa kommuner kan det vara lämpligt att rekryteringen av personal fördelas över de tre åren. Detta innebär att målet om 6 000 årsarbetare kan nås 2007.

Om en kommun väljer att öka personaltätheten utöver vad som kan finansieras med statsbidraget under 2005 eller 2006 påverkas inte kommande års åtagande för att få del av bidraget.

Efter 2007 kommer motsvarande medel att överföras till det generella statsbidraget till kommunerna. Detta möjliggör för kommunerna att fortsätta satsningen på förskolan också efter att det riktade statsbidraget har upphört.

Ökad personaltäthet

Utgångspunkten för bidraget bör vara att det skall användas för att öka personaltätheten i förskolan. Bidraget får användas i kommunala och enskilda förskolor i kommunen till personalkostnader för att öka personaltätheten jämfört med den genomsnittliga personaltätheten i kommunens kommunala och enskilda förskolor under 2003 och 2004 – basnivån.

Valet av basnivå innebär att kommuner som minskat personaltätheten jämfört med basnivån måste återställa personaltätheten till basnivån för att få del av bidraget. Kommuner som ökat sin personaltäthet jämfört med basnivån kan däremot tillgodoräkna sig denna ökning. Bidraget skall användas så att det på bästa sätt ökar kvaliteten i förskolan. Det är den enskilda kommunen som avgör vilka personalkategorier som skall anställas och till vilka förskolor som tillskottet skall riktas. I sin fördelning av bidraget skall inte kommunen skilja mellan kommunal och enskild förskola, utan rikta det till de förskolor där det ger störst nytta.

En mindre del av förskolans personal är finansierad med hjälp av statsbidraget enligt förordningen (2001:161) om statsbidrag för kvalitets-

säkrande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg till kommuner som tillämpar maxtaxa. Detta bidrag kan kommunen använda till anställning av personal i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg och till kompetenshöjande åtgärder för personal som arbetar inom dessa verksamheter. För att kommunerna även fortsättningsvis skall kunna välja hur detta bidrag skall användas får den personal som finansierats med detta statsbidrag räknas bort vid beräkning av basnivån. Därigenom skapas möjligheter för kommunerna att ändra inriktningen på detta bidrag, t.ex. till att förstärka personalens kompetens, vilket regeringen bedömer vore önskvärt.

I kommuner med ett minskande antal inskrivna barn i förskolan kan bidraget användas till att öka personaltätheten genom att behålla redan anställd personal.

Ersättningssystemet

Personaltätheten varierar avsevärt mellan landets kommuner och behovet av personalförstärkning kan därför vara olika. Regeringen bedömer dock att det i alla kommuner finns ett behov av mer personal i förskolan, men att inriktningen på olika personalkategorier kan se olika ut.

I valet av fördelningsmodell för statsbidraget är det regeringens bedömning att alla kommuner bör komma i fråga för statsbidrag. Att enbart rikta stödet till kommuner med låg personaltäthet vore orimligt.

Regeringen föreslår därför att statsbidraget fördelas till kommunerna med barnomsorgsmodellen i det kommunala skatteutjämningsystemet som grund. Barnomsorgsmodellen syftar till att utjämna sådana kostnadskillnader för barnomsorgen mellan enskilda kommuner som inte kommunen direkt kan påverka. Modellen speglar den efterfrågan på barnomsorg en kommun möter beroende på bland annat andelen barn av befolkningen och föräldrarnas arbetstid. Fördelning av statsbidraget med barnomsorgsmodellen som grund innebär att kommuner med stor efterfrågan på barnomsorg får mer bidrag per invånare än kommuner med låg efterfrågan.

Eftersom skatteutjämningsystemet omfördelar kommunernas kostnader enligt barnomsorgsmodellen på samma sätt, gör valet av denna fördelningsmodell att kommunernas intäkter inte nämnvärt påverkas när bidraget år 2008 förs in i det generella statsbidraget. Modellen tar hänsyn till att bidraget görs generellt och uppdateringen av detta sker direkt. Modellen används också för fördelning av statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa i barnomsorgen.

Det bör ankomma på regeringen att meddela föreskrifter om de närmare villkoren för bidraget samt om dess administration och uppföljning. Regeringen avser att fatta beslut om nödvändiga föreskrifter under det första kvartalet 2005. Därefter kan Statens skolverk utforma anvisningar och administrativa rutiner. Regelverket bör präglas av administrativ enkelhet och utformas så att målsättningen med bidraget nås. Eftersom bidragets mål och regler är tydliga överväger regeringen att utforma bidraget så att det kan betalas ut till kommunerna efter ett enkelt rekvisitionsförfarande. Kommunerna bör efter varje år redovisa på vilket sätt medlen använts samt lämna en kvalitetsbedömning av vilka resultat som uppnåtts, varefter Skolverket bedömer om bidraget använts i enlighet med bidragets mål och riktlinjer. Om en kommun inte använt sitt bidrag i enlighet med bidragets regelverk bör Skolverket få besluta om att hela eller delar av bidraget skall återbetalas.

Skolverket bör så långt som möjligt kunna ta till vara de rutiner och erfarenheter som byggts upp i myndighetens hantering av andra statsbidrag till kommunerna. Ett exempel på detta är att kommunernas redovisningar skall göras tillgängliga för kommuninvånare och allmänhet. Därmed kan både föräldrar och personal lätt informera sig om hur den egna kommunen använt bidraget. Skolverket skall också till regeringen lämna en samlad uppföljning av bidragets användning efter varje bidragsår.

Bidraget får användas för kommunens kostnader från den 1 januari 2005.

Regeringens bedömning: Förskolans uppdrag, så som det kommer till uttryck i förskolans läroplan (Lpfö 98), bör kvarstå oförändrat. Förskolan bör dock bli en egen skolform inom skolväsendet och ha samma övergripande mål som andra skolformer. Begreppet elev bör inte omfatta barn i förskolan. Begreppet undervisning bör, om det skall omfatta förskolan, ges en definition som är anpassad för såväl förskola som skola.

Förskola bör inte kunna ersättas med annan verksamhetsform mot vårdnadshavarens vilja.

Regeringen avser att i propositionen med förslag till ny skollag återkomma till riksdagen med förslag till lagtext på detta område.

Skollagskommitténs förslag: Stämmer delvis överens med regeringens bedömning. Kommittén föreslår att förskolan bildar en egen skolform samt att förskola inte skall kunna ersättas med annan verksamhetsform mot vårdnadshavarens vilja. Kommittén går dock längre än regeringens bedömning när det gäller gemensam terminologi samt gemensam lagreglering för samtliga skolformer.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag om förskolan som egen skolform. *Barnombudsmannen, Lärarförbundet, Svenska Kommunalarbetsförbundet* samt en mängd kommuner däribland *Botkyrka, Falun, Gnesta, Göteborg, Haninge, Huddinge, Jokkmokk, Svedala, Torsby, Trosa, Tyresö* och *Åmål* är positiva till att förskolan blir en egen skolform. *Riksförbundet BRIS* vill understryka att denna skolform skall vara tillförsäkrad alla barn samt vara kostnadsfri med stöd av vad som framgår av Barnkonventionen. *Statens folkhälsoinstitut* anser att förskolans betydelse för barns hälsa och utveckling inte nog kan betonas och att markeringen av att förskolan i första hand är till för barnens utveckling och inte en tillsynsform bör främja dess kvalitet och status. *Riksrevisionsverket* vänder sig inte emot förslaget, men menar att innebörden av idén om integration mellan förskola och skola närmare borde ha övervägts och problematiserats. *Waldorfskolefederationen* och *Örkelljunga kommun* avstyrker förslaget att göra förskolan till en skolform.

De flesta remissinstanser motsätter sig att nuvarande terminologi i skolan överförs till förskolan. *Svenska Kommunalarbetsförbundet* vill betona att införande av elevbegreppet i förskolan endast skall avse lagtexter, och att det inte får innebära någon förändring, vare sig i synen på barnen eller i synen på förskolans verksamhet. *Myndigheten för skolutveckling, Högskolan i Jönköping, Sveriges psykologförbund, Stockholms stad* samt ett tjugotal andra kommuner anser att det inte är rimligt att barnen i förskolan benämns elever. *Lärarförbundet* och *Lärarnas riksförbund m.fl.* är positiva till en enhetlig och tydlig terminologi som även innefattar förskolan.

År 1998 fick förskolan sin första läroplan. Genom läroplanen intar förskolan sin plats som det första steget i samhällets samlade utbildningssystem för barn och ungdom. Detta har för förskolans del inneburit att det pedagogiska perspektivet har förtydligats och att förskolan i första hand är till för barnens egen skull – deras omsorg, utveckling och lärande.

Den 1 januari 1998 blev Statens skolverk tillsynsmyndighet för förskolan, liksom för övrig förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Regleringen av förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen överfördes från socialtjänstlagen (1980:620) till skollagen (1985:1100), utan några sakliga förändringar. Samtidigt infördes förskoleklassen som en egen skolform inom det offentliga skolväsendet.

Annat omfattande reformarbete har genomförts på förskolans område under senare år. Det främsta syftet med dessa reformer har varit att göra förskolan tillgänglig för allt fler barn från tidig ålder. År 2002 infördes maxtaxa i förskolor, familjedaghem och fritidshem. Samtidigt med maxtaxan infördes rätten till förskoleverksamhet för föräldraledigas barn, en rätt som barn till arbetslösa fått redan halvåret innan. Den 1 januari 2003 infördes allmän avgiftsfri förskola med 525 timmar per år för alla barn från och med höstterminen det år de fyller fyra år.

Som tidigare har framgått avser regeringen att återkomma till riksdagen med ett förslag till ny skollag. Redan nu finns det dock anledning att övergripande uttala hur regeringen bedömer att lagregleringen beträffande förskolan bör se ut.

Egen skolform

Enligt dagens lagstiftning bedriver förskolan, i likhet med familjedaghemmet och fritidshemmet, en pedagogisk verksamhet. Någon åtskillnad görs inte i detta avseende mellan de olika verksamhetsformerna, trots att det endast är förskolan och fritidshemmet som är läroplansstyrda verksamheter. I förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens pedagogiska verksamhet bildar pedagogik, omsorg och fostran en helhet utifrån barns behov.

Regeringen bedömer att förskolan bör bilda en egen skolform. Syftet med att göra förskolan till en egen skolform är framför allt att ytterligare kunna betona förskolan som det första ledet i ett livslångt lärande och en fullvärdig del av skolväsendet. Avsikten är dock inte att förändra förskolans uppdrag. Förskolan skall inte ha skolan som norm, utan fortsätta att utvecklas utifrån sitt eget uppdrag, sina mål, förutsättningar och traditioner.

Skolväsendet omfattar en rad olika skolformer – förskoleklass, grundskola, särskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning, vuxenutbildning för utvecklingsstörda samt svenskundervisning för invandrare. Dessa skolformer är sinsemellan olika när det gäller målgrupper, regelverk och andra avseenden som särpräglar varje skolform.

Skollagskommittén har föreslagit att förskolan får en med andra skolformer gemensam lagreglering på en rad områden. Regeringen anser att

det är angeläget att skolväsendet omfattas av ett enhetligt och tydligt regelverk till de delar detta är förenligt med uppdraget och kvaliteten i varje skolform. Lika viktigt är dock att varje skolforms särart tas tillvara och inte anpassas till ett gemensamt regelverk på ett sådant sätt att dess uppdrag blir otydligt eller förvanskas. Detta gäller inte minst för förskolan som ny skolform.

Enligt regeringens bedömning bör förskola som egen skolform få en likartad lagreglering med andra skolformer i följande avseenden:

- förskolan bör få gemensamma övergripande mål med andra skolformer,
- förskolan bör få gemensamma regler för ledningen med andra skolformer (se vidare avsnitt 9, Förskolans ledning),
- förskolan bör få behörighetsregler för lärare. Regeringen bedömer dock att det av lagen bör framgå att även annan personal, t.ex. barnskötare, kan tillsvidareanställas i förskolan (se vidare avsnitt 10, Personalen i förskolan),
- förskolans personal bör få gemensamma regler för kompetensutveckling med andra skolformer (se vidare avsnitt 10, Personalen i förskolan),
- förskolan bör få likartade regler för föräldrainflytande som andra skolformer (se vidare avsnitt 15.1, Utvecklingssamtal och avsnitt 15.2, Inflytande i förskolan), och
- förskolan bör åläggas systematiskt kvalitetsarbete i likhet med andra skolformer (se vidare avsnitt 16, Systematiskt kvalitetsarbete i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen).

Slutligen bör förskolan som egen skolform inte kunna ersättas med annan verksamhetsform mot vårdnadshavarens vilja.

Utöver denna gemensamma lagreglering bör bestämmelser om förskolan, enligt regeringens bedömning, finnas i ett eget förskole-specifikt kapitel i den nya skollagen.

Övergripande mål

När lagstiftningen för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg överfördes från socialtjänstlagen till skollagen år 1998 gjordes detta utan några sakliga förändringar. Avsikten var att avvakta en större översyn av skollagen och i samband med denna göra de förändringar som krävdes. En konsekvens av den tekniska överföringen blev dock att förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen inte längre hade några övergripande mål fastställda i lag för sin verksamhet. Tidigare hade den s.k. portalparagrafen i socialtjänstlagen gällt för alla verksamheter inom socialtjänsten. Men eftersom skollagens struktur inte omfattade de nya pedagogiska verksamheter som infördes, omfattades dessa inte heller av skollagens mål.

Enligt regeringens uppfattning är det angeläget att förskolan som ny skolform inom utbildningsväsendet får gemensamma mål med övriga skolformer. På en övergripande nivå är mål och uppdrag gemensamma för hela skolväsendet. Utbildningens syfte att främja en livslång lust att lära, samarbetet med hemmen samt de grundläggande demokratiska värderingarna som hela utbildningsväsendet vilar på, är några av de viktiga delar som bör återspeglas i de gemensamma övergripande målen.

Genom att förskolan, i likhet med förskoleklassen, kommer att bilda en egen skolform kan bättre förutsättningar och mer likvärdiga villkor skapas för en samverkan mellan dessa båda skolformer.

Terminologi

Skollagskommittén föreslår i sitt betänkande att terminologin skall vara gemensam för samtliga skolformer i en ny skollag. Det gäller främst begreppen *elev* och *undervisning*. För förskolans del har frågan väckt livlig debatt och en mängd remissyttranden har inkommit där man ställt sig negativ till att förskolan övertar en terminologi från skolan som upplevs som väsensfrämmande. Vissa företrädare för förskolan har å andra sidan hävdats att det endast är av lagteknisk betydelse att terminologin blir enhetlig i skollagen, men att det inte innebär någon förändring i synen på förskolans verksamhet. Bland remissyttrandena finns också exempel på förslag om en förnyelse av begreppen där t.ex. undervisning ersatts med *lärande* och elev med *den lärande*.

Regeringen anser att frågan om vilka begrepp som används är viktig vid utformningen av förslaget till ny skollag och att begreppen speglar vilken verksamhet som avses inom varje skolform. Förskolans syfte och uppdrag måste således framgå i de begrepp som används för verksamheten, såväl i regelverket som i den praktiska verksamheten. Det innebär att förskolan inte saklöst kan överta skolans terminologi.

I förskolan är begreppen *elev* och *undervisning* problematiska, eftersom dessa begrepp sedan länge är nära förknippade med skolans uppdrag. Enligt regeringens bedömning bör begreppet *elev* inte gälla barn i förskolan. Begreppet *undervisning* bör, om det skall omfatta förskolan, ges en definition som är anpassad för såväl förskola som skola.

Förskolans uppdrag

Att förskolan föreslås bli en egen skolform bör inte innebära någon förändring av förskolans uppdrag. Förskolan skall även fortsättningsvis ge barn såväl en god omsorg som pedagogisk stimulans och bidra till goda uppväxtvillkor.

Av förskolans läroplan framgår att förskolan skall lägga grunden för ett livslångt lärande. Verksamheten skall erbjuda alla barn som deltar en rolig, trygg och lärorik miljö som utmanar och lockar till lek och aktivitet, där omsorg, fostran och lärande bildar en helhet. Flickors och pojkars nyfikenhet, företagsamhet och intressen skall uppmuntras och deras vilja och lust att lära skall stimuleras.

Ett utmärkande drag för förskolan är föräldrasamarbetet. Förskolan skall göra det möjligt för föräldrar att förena föräldraskap och förvärvsarbete och vara ett stöd för familjerna i deras ansvar för barnens omvårdnad och växande. I samarbete med hemmen skall barnens utveckling till ansvarsställande kvinnor och män och samhällsmedlemmar främjas.

Förskolan är till för alla barn. Den pedagogiska verksamheten skall anpassas till varje barns behov och förutsättningar i förskolan. Varje barn skall få känna att det gör framsteg, övervinner svårigheter och är en tillgång i gruppen. Barn skall lämna förskolan med självförtroende och

tillit till sin egen förmåga. På detta sätt lägger förskolan den bästa grunden för barns fortsatta utveckling och lärande vidare i utbildningssystemet.

Att förskolan blir en egen skolform förändrar således inte förskolans uppdrag och innebär inget ifrågasättande av förskolepedagogiken. Tvärtom är det viktigt att den pedagogik som utvecklats i förskolan bevaras och vidareutvecklas utifrån sina egna utgångspunkter också när förskolan blir en del av skolväsendet.

Barns rätt till förskola

År 2003 omfattade förskolan 75 procent av alla barn i åldern 1–5 år. Antalet inskrivna barn i förskolan ökade med 7 900 barn jämfört med året innan. Antalet barn i familjedaghem i samma ålder minskade samma år med drygt 5 000 barn och är nu sju procent. Över 90 procent av föräldrarna är nöjda med den verksamhetsform som deras barn har, såväl i förskola som i familjedaghem, visar en enkät som Skolverket gjort. Bland dem som inte är nöjda önskar de flesta plats i förskola. Det finns alltså fortfarande föräldrar som önskar plats i förskola för sina barn, men blir hänvisade till familjedaghem och vice versa. Förskolan är också olika väl utbyggd i olika kommuner.

För barn i åldern fyra och fem år innebar införandet av allmän förskola den 1 januari 2003 att de från och med höstterminen det år de fyller fyra år alltid har rätt till plats i förskola, minst 525 timmar om året. I övrigt gäller, i enlighet med dagens lagstiftning, att kommunen skall ta skälig hänsyn till vårdnadshavarens önskemål om omsorgsform. Det är dock knappast förenligt med tanken på förskolan som en egen skolform och del av skolväsendet att barn som är berättigade till en plats i förskoleverksamheten inte skall kunna få en sådan plats i förskola även före fyra års ålder om föräldrarna önskar det.

Regeringen anser att det bör vara en skyldighet för kommunen att tillhandahålla plats i förskola för alla barn i åldern 1–5 år som är berättigade till det. När förskolan blir en egen skolform bör den inte kunna ersättas med familjedaghem mot vårdnadshavarnas vilja.

Om vårdnadshavarna önskar familjedaghem i stället för förskola för sina barn bör kommunen sträva efter att tillgodose detta önskemål (se vidare avsnitt 12, Familjedaghem och öppen förskola).

För att kommunerna skall få goda möjligheter att anpassa tillgången till förskola och familjedaghem till vårdnadshavarens önskemål om verksamhetsform, kommer regeringen i den kommande propositionen med förslag till ny skollag att föreslå femåriga övergångsregler. Enligt regeringens bedömning blir därför merkostnaderna till följd av förslaget om barns rätt till förskola försumbara och de ryms inom ramen för den ekonomiska satsning som regeringen gör på förskolan genom det bidrag motsvarande två miljarder kronor som från 2008 ingår i det generella statsbidraget.

Regeringens bedömning: Förskolan bör ledas av en rektor som samordnar det pedagogiska arbetet inom sitt ansvarsområde. Rektor bör genom utbildning och erfarenhet ha pedagogisk insikt och särskilt ansvara för att verksamheten utvecklas. Hur ansvarsområdet organiseras och om det skall omfatta en eller flera skolformer och därtill knuten verksamhet avgörs av huvudmannen.

Regeringen avser att i propositionen med förslag till ny skollag återkomma till riksdagen med förslag till lagtext på detta område.

Skollagskommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning. Kommittén anser dock, till skillnad mot regeringen, att benämningen förskolechef kan användas även fortsättningsvis för förskolans ledning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser är positiva till kommitténs förslag. Endast ett fåtal remissinstanser har dock kommenterat förslaget med särskilt avseende på förskolan. *Stockholms stad* instämmer med förslaget och anser att det är angeläget att det finns en rektor inom samtliga skolformer samt att det ställs krav på pedagogisk kompetens. *Läraryrket* stödjer förslaget som överensstämmer med förbundets syn på hur en ny och modern skollagstiftning bör vara utformad. *Statens skolverk* och *Justitieombudsmannen* tillstyrker förslaget, men menar att skrivningen blir inkonsekvent när man vid förskola kan kallas förskolechef i stället för rektor, trots att förslaget till lagtext endast innehåller benämningen rektor. *Malmö högskola* stödjer förslaget att även förskolan skall omfattas av rektors ledning och ansvar. *Gnosjö kommun* är tveksam till att förskolechefer skall benämnas rektorer. *Svenska Kommunförbundet* anser att utbildningsuppdraget i sin helhet skall riktas till den kommunalpolitiska nivån på samma sätt som gäller för övrig lagstiftning inom det kommunala området.

Skälen för regeringens bedömning

För att befästa förskolans ställning som en del av utbildningssystemet och förstärka dess kvalitet och likvärdighet bör förskolan som egen skolform ha samma ledning som andra skolformer. På samma sätt bör också ledningens ansvar regleras i skollagen. Det lokala ansvaret för förskolan bör vila på rektor, som tillsammans med medarbetarna utvecklar verksamheten i förhållande till skollagen, läroplanen och andra författningar. Rektor skall särskilt inrikta sig på läroplanens värdegrundsuppdrag, förskolans systematiska kvalitetsarbete och kvalitetsredovisning samt leda medarbetarna så att verksamheten utmanar och stöder den pedagogiska utvecklingen i alla avseenden. Det bör vara tydligt för personal, barn och föräldrar vem som har ansvaret för ledningen och samordningen av det pedagogiska arbetet och förskolans inre organisation och vad ansvaret innebär.

Eftersom förskola och skola oftast ingår i samma förvaltningsorganisation är det rimligt att också ha gemensam reglering och ge samma förutsättningar till alla chefer i organisationen. Det är naturligt att

ledningen av förskola och skola ges samma benämning, ansvar och befogenheter oavsett hur verksamheterna är organiserade. Enhetlig ledning för alla skolformer bör också främja och underlätta integrationen mellan förskola, förskoleklass, skola och fritidshem och utvecklingen av en gemensam syn på barns och ungas utveckling och lärande.

Bakgrund

Ledningsansvaret för förskolan har i dag ansvarig kommunal nämnd eller styrelse, vilket regleras i kommunallagen (1991:900). Nämnden eller styrelsen beslutar om den delegation och därmed vilket ansvar som förskolans chef skall ha. Ledningsansvar i förskolan har inte varit reglerat i socialtjänstlagen (1980:620) och är det inte heller i skollagen (1985:1100). I förskolans läroplan (Lpfö 98) anges i förordet till departementsutgåvan att förskolans uppdrag ställer höga krav på ledarskapet.

Samordningen av förskola och skola är väl utvecklad på politik- och förvaltningsnivå. I en stor majoritet (93 procent) av landets kommuner har förskola och skola en gemensam nämnd och förvaltning. Hur ledarskapet för förskolorna är organiserat varierar dock i olika kommuner. En eller flera förskolor kan ledas av en förskolechef – en modell som är vanlig i storstäderna. I andra kommuner förekommer att förskola och skola är samorganiserade under ledning av en rektor. Ett delegerat ansvar för en eller flera av verksamhetsformerna kan dessutom finnas för en biträdande rektor.

Närmandet mellan förskola och skola har skett under senare år på en övergripande nivå genom kommunernas styrning via gemensamma planer och mål, kvalitetsredovisningar och andra typer av skriftliga dokument. Dessutom har kommunerna under 1990-talet genomfört en långt gående decentralisering av ansvar och beslut i flera viktiga frågor. I många kommuner är det rektorer eller förskolechefer som självständigt, inom givna ramar, fattar beslut i frågor som personalens kompetensutveckling och planeringstid, intagning av nya barn och fördelning av platser. I takt med decentraliseringen har förskolans chefer fått en allt viktigare roll som länk mellan förvaltning och fält. Samtidigt har ekonomiska besparingar medfört att ledningsresurserna minskat.

Rektors ledning och samordning av det pedagogiska arbetet

Rektor, i egenskap av förskolans chef, bör få ansvar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet inom sitt ansvarsområde utifrån läroplaner och andra författningar som styr förskolan. Rektor bör som pedagogisk ledare för förskolan ha en nyckelroll när det gäller att initiera och skapa utrymme för att läroplanens mål uppfylls. Ledning och samordning av det pedagogiska arbetet bör innebära ansvar för generella frågor såsom övergripande organisation av det pedagogiska arbetet, arbetet med barn i behov av särskilt stöd, att utveckla former för föräldrars inflytande och för samarbete mellan förskola och hem. Vidare bör ansvaret gälla förskolans utåtriktade kontakter och samverkan med förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan och fritidshemmet. I uppdraget bör vidare ingå att skapa en gemensam plattform för personalens

arbete, skapa pedagogisk samsyn och gemensam förståelse för uppdraget samt skapa väl fungerande arbetslag. Prop. 2004/05:11

Rektors ansvar för kvalitets- och utvecklingsarbete

Pedagogisk ledning är en faktor som i forskning och utvärdering betraktas som en viktig kvalitetsaspekt. Ur förvaltningsledningens perspektiv är förskolans chefer en strategisk grupp för att inhämta kunskap om kvalitetsutvecklingen i förskolan.

I rektors ansvar bör ingå att analysera hur det pedagogiska arbetet förhåller sig till målen för förskolan. I det systematiska kvalitetsarbetet bör rektor tillsammans med medarbetarna initiera och använda olika metoder för uppföljning och utvärdering samt utifrån resultaten dra slutsatser om verksamhetens kvalitet och utvecklingsbehov. Rektor bör ha ett särskilt ansvar för att fullgöra skyldigheten att systematiskt följa upp och utvärdera sin verksamhet och årligen upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning (se vidare avsnitt 16, Systematiskt kvalitetsarbete i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen).

Rektors kompetens

Kravet på att rektor genom utbildning och erfarenhet skall ha pedagogisk insikt är grundläggande och bör framgå av lagen. Rektors pedagogiska kompetens och insikt om förskolans uppdrag är viktig för verksamhetens ledning och utveckling. Stat och kommun har här ett gemensamt ansvar när det gäller att utbilda och kontinuerligt kompetensutveckla rektorer. Olika former av utbildning bör anordnas av dels huvudmannen, dels staten. Kommunen har ansvar för utbildning i samband med rekrytering och introduktion och för den kontinuerliga kompetensutvecklingen. Rektorsutbildningen är en befattningsutbildning för ledare i alla läroplansstyrda verksamheter som staten erbjuder. Utbildningen skall ge deltagarna fördjupad kunskap om förskolans och skolans uppdrag, stärka deras förmåga att leda och utveckla verksamheten samt hävda dess villkor och behov.

Myndigheten för skolutveckling fick i juli 2004 i uppdrag att se över nuvarande rektorsutbildning med avseende på innehåll, form och effektivitet. Utbildningen riktar sig redan i dag till rektorer inom såväl förskola som skola. Det är fortsättningsvis väsentligt att förskolans nya reglering ges ett utrymme i utbildningen.

Rektors ansvarsområde

Rektors ansvarsområde kan bestå av en eller flera förskolor eller en eller flera skolformer – t.ex. förskola och grundskola samt därtill hörande verksamhet t.ex. fritidshem. Det förekommer att även familjedaghem ingår i en rektors ansvarsområde.

Hur rektors ansvarsområde organiseras och vilken omfattning det har bör även fortsättningsvis avgöras av huvudmannen. Ingenting hindrar en kommun att behålla en väl fungerande organisation av förskolans ledarskap när en särskild rektorsfunktion införs för förskolan. Det vilar på huvudmannen att se till att rektors ansvarsområde inte görs större än

att rektor ges goda möjligheter att leda och samordna arbetet inom sitt ansvarsområde och därmed ansvara för helheten, utvecklingen och genomförandet. Även i förskolor med enskild huvudman bör huvudmannen överlämna ledarskapet åt en ansvarig rektor. Vem som är rektor för den förskola barnet tillhör skall vara tydligt för barn och föräldrar.

Rektors beslutanderätt

Det ligger i rektors uppdrag att, inom de ramar som ges av ansvarig nämnd och förvaltning, besluta om förskolans inre organisation och i övrigt fatta de beslut som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen eller annan författning. När det gäller personalfrågor, administration och ekonomisk förvaltning är rektor liksom andra kommunalt anställda underställda den ansvariga nämnden.

Det bör bli möjligt för en rektor att ge i uppdrag till en befattningshavare som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter. Det innebär att en rektor skall kunna delegera vissa uppgifter rörande t.ex. förskolan eller någon annan definierad del av verksamheten till någon som är lämpad att ansvara för dessa uppgifter. Rektor bör dock inte kunna avhända sig ansvaret utan det rör sig om delegering av enskilda ledningsuppgifter.

Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning angående en rektor som leder och samordnar det pedagogiska arbetet i förskolan innebär inga ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Förskolan har redan i dag ett ledarskap som kan vara organiserat på olika sätt, antingen enbart för förskolan eller samorganiserat med andra skolformer och verksamheter. Kommunen beslutar i frågan om ledarskapets organisation också sedan funktionen som rektor införs för förskolan. Även möjligheten för rektor att ge i uppdrag till andra befattningshavare att fullgöra enskilda ledningsuppgifter innebär att kommunerna inte begränsas i sina förutsättningar att organisera ett väl fungerande ledarskap för förskolan.

Regeringens bedömning: I förskolan bör det finnas lärare med lärarexamen som har det övergripande ansvaret för barnens utveckling och lärande. Därutöver kan det finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens utveckling och lärande främjas. Barnskötare utgör här en viktig grupp.

Det bör vidare klargöras att huvudmannen skall ha ansvar för att personalen ges möjligheter till kompetensutveckling.

Regeringen avser att i propositionen med förslag till ny skollag återkomma till riksdagen med förslag till lagtext på detta område.

Skollagskommitténs förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Kommittén föreslår gemensamma bestämmelser för personal i samtliga skolformer. Endast behöriga lärare skall regleras i skollagen. Kommittén anser att personal med annan utbildning eller erfarenhet skall kunna arbeta i förskolan utan lagreglering.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser är positiva till förslaget. *Sveriges Skolledareförbund* anser att det finns goda skäl att ställa krav på lärarutbildning för tillsvidareanställning som lärare i alla skolformer och att lärare skall ansvara för undervisningen. *Läraryförbundet* är positivt till att behörighetsregler även skall omfatta lärare i förskolan. *Lärarhögskolan i Stockholm* är positiv till behörighetsreglerna, men anser att frågan om legitimering av lärare borde ha utretts. *Statens folkhälsoinstitut* menar att det finns goda vetenskapliga belägg för att ju mer välutbildad personalen är, desto bättre fungerar förskolan. *Gnesta kommun* och *Trosa kommun* menar att behörighetskraven i förskolan är bra, men kan innebära praktiska svårigheter eftersom det i dag råder brist på såväl förskollärare som fritidspedagoger.

Flera remissinstanser är oroade över vad förslaget innebär för barnskötarna. *Göteborgs stad* och *Surahammars kommun* föreslår att det i lagstiftningen tydliggörs att kommunen, utöver lärare, även får anställa annan personal med lämplig utbildning inom förskolan. *Svenska Kommunförbundet*, *Lunds kommun*, *Malmö stad*, och *Hallstahammars kommun* anser att det är positivt att samma regler skall gälla för både förskolan och skolan, men anser att även barnskötare bör omnämnas i lagtexten. *LO*, *Svenska Kommunalarbetsförbundet* och *Förskoletidningen* är negativa till att endast lärare skall ansvara för undervisningen i förskolan, då även barnskötare finns samt anser att regeringen behöver utreda vad som sker vid förskolor där det endast finns barnskötare. *Myndigheten för skolutveckling* anser att författningsförslaget måste klargöras vad gäller kompetenskrav på personal som inte inbegrips i lärarbegreppet. Eftersom det enligt förslaget är den behöriga läraren som har rätt att bedriva undervisning finns en risk att det kan leda till en uppdelning mellan omsorg och pedagogik. Detta strider mot den helhetssyn som finns i förskolans sätt att arbeta.

LO, *Svenska Kommunalarbetsförbundet* och *Förskoletidningen* anser att barnskötare skall kunna få tillsvidareanställning i förskolan. Ett

Skälen för regeringens bedömning

Personalen i förskolan har bidragit till vad svensk förskola är i dag – unik och respekterad i omvärlden och med hög legitimitet. Förskollärare och barnskötare medverkar till att lägga grunden för flickors och pojkars lärande. Personalens kompetens och engagemang är den viktigaste faktorn för kvaliteten i förskolan.

I förskolan arbetar personalen tillsammans i arbetslag utifrån en helhetssyn på barnen och deras utveckling och lärande. En pedagogisk verksamhet har formats där omsorg, omvårdnad, fostran och lärande integreras.

Regeringen anser att regleringen av personalens ansvar i förskolan behöver förtydligas och preciseras. En bestämmelse bör införas att det i förskolan skall finnas lärare med lärarexamen som har det övergripande ansvaret för barnens utveckling och lärande. Förskollärarna bör få det övergripande ansvaret för att verksamheten överensstämmer med målen för förskolan och tillgodoser barnens behov. Syftet är att befästa och förstärka kvaliteten i förskolans pedagogiska arbete. Utöver lärarna bör även annan personal i förskolan regleras i skollagen. Främst gäller detta barnskötarna, men även övrig personal i förskolan skall kunna tillsvidareanställas. Regeringen anser att såväl förskollärare som barnskötare behövs i förskolan. Det är viktigt att olika kompetenser kan bidra till förskolans utveckling och ingå i arbetslagen. Enligt regeringens bedömning bör huvudmannens ansvar för att all personal ges möjligheter till kompetensutveckling lagregleras.

Personalens utbildning

År 2003 fanns 73 500 anställda, omräknat till 65 500 årsarbetare, i förskolan. Av dessa var knappt 50 procent förskollärare och 42 procent barnskötare. Dessutom hade knappt fyra procent annan pedagogisk utbildning – t.ex. lärarutbildning, fritidspedagogutbildning och fritidsledarutbildning. Ungefär fem procent av de anställda saknade utbildning för arbete med barn. Enligt skollagen (1985:1100) skall det för bedrivande av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. I förskolans läroplan anges att det är arbetslaget som har det pedagogiska ansvaret för en viss grupp barn. Läroplanen vänder sig dels till alla som arbetar i förskolan, dels till arbetslaget.

Förskolor har valt olika sätt att fördela det professionella ansvaret för den pedagogiska verksamheten. I vissa kommuner har förskollärare fått ett yrkesspecifikt ansvar relaterat till sin utbildning. Det är inte ovanligt att förskollärare helt eller delvis har ett övergripande ansvar för en avdelning, en barngrupp eller för en viss verksamhet.

Personalens kompetens är en väsentlig faktor för barns välbefinnande i förskolan och bidrar till ett positivt klimat för barnens utveckling och lärande. Därför är det viktigt att all personal i förskolan har tillägnat sig

ett pedagogiskt förhållningssätt som reflekterande praktiker. Tillsammans med kollegor kan en kontinuerlig och kritisk diskussion kring den pedagogiska praktiken och dess förutsättningar föras. I förskolan finns goda förutsättningar för detta då personalen gemensamt i arbetslaget kan ta ansvar för och bidra till att det pedagogiska arbetet utvecklas och förnyas.

Enligt regeringens uppfattning skall varje kommun eller annan huvudman liksom i dag ha ansvaret för att all personal i förskolan är kompetent.

Personalens möjligheter till kompetensutveckling är inte reglerade i lag. I departementsutgåvan av förskolans läroplan anges i förordet att det krävs väl utbildad personal som får möjlighet till den kompetensutveckling och det stöd som krävs för att de professionellt skall kunna utföra sitt arbete. Liksom i andra kommunala verksamheter har förskolans personal fått kompetensutveckling och fortbildning.

Förskollärare är lärare i förskolan

Förskollärares kunskap och pedagogiska kompetens utgör själva grunden för förskolans utveckling. Tillgång till utbildade förskollärare i alla förskolor är en viktig faktor för kvalitet och likvärdighet i verksamheten.

Utbildning av lärare och krav på att anställa lärare är ett av statens styrmedel för en hög kvalitet i utbildningssystemet. Regeringen har medverkat till att förlänga den förnyade sammanhållna lärarutbildningen mot förskolan till 3,5 år (prop. 1999/2000:135). Med den nya lärarutbildningen har lärarexamen om 140 poäng med inriktning mot förskola, förskoleklass och grundskolans tidigare år ersatt barn- och ungdomspedagogisk examen (120 p). De som utbildar sig för arbete i förskola och förskoleklass har numera i likhet med andra lärare möjlighet att fördjupa sig i ett ämne eller ämnesområde.

Riksdagens beslut hösten 2000 om en ny lärarutbildning (rskr. 2000/01:5, 2000/01:UbU03) innebar ändringar i bestämmelserna om lärarexamen i högskoleförordningen (1993:100). Beslutet innebär att lärarexamen numera även innefattar lärare i förskolan. Begreppet lärare bör därför användas i lagstiftningen som gemensam benämning för lärare i samtliga skolformer, även förskolan. Benämningen förskollärare är framförallt en tjänstebenämning. Vilken tjänstebenämning som skall användas – förskollärare eller lärare i förskolan, är närmast en fråga för huvudmannen.

Barnskötare i förskolan

Under hela förskolans utbyggnad har barnskötarna utgjort ungefär hälften av personalen. Barnskötare är därmed en viktig del av förskolans personal och deras arbetsinsats är av stort värde.

Det ligger i huvudmannens intresse som arbetsgivare att barnskötarnas erfarenheter och kompetens tas tillvara i förskolan. Regeringen avser att fortsatt verka för att detta sker. Förskollärare och barnskötare arbetar i arbetslag i förskolan och bidrar gemensamt med sina olika kompetenser till barns omsorg, utveckling och lärande. Regeringen anser därför att utöver lärare bör även annan personal t.ex. barnskötare regleras i lag.

Därmed skapas bättre förutsättningar för att kunna inrätta tjänster för tillsvidareanställning av såväl barnskötare som övrig personal. Enligt regeringens bedömning bör det vara huvudmannens ansvar att avgöra vilka personalkategorier, utöver förskollärare, som skall anställas i förskolan.

Alla som arbetar med barn bör ha lämplig utbildning och kompetens. Gymnasieskolans yrkesförberedande barn- och fritidsprogram är en möjlig väg till arbete i förskolan. För dem som inte genomgått den utbildningen eller som vill komplettera den har det saknats en nationell och likvärdig utbildning för barnskötare. Statens skolverk har därför på regeringens uppdrag utarbetat och fastställt en kursplan för en ettårig barnskötarutbildning på påbyggnadsnivå inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen. Utbildningen riktar sig både till dem som redan arbetar som barnskötare och till dem som saknar erfarenhet från förskolan, men vill arbeta som barnskötare. Utbildningen skall till sin form vara flexibel eftersom den riktar sig till målgrupper som sinsemellan är olika. Detta innebär bl.a. valbara kurser, arbetsplatsförlagda studier samt att studerande som har reella kunskaper inom de olika kunskapsområdena skall kunna få dessa validerade. Inom ramen för utbildningen kommer det även att finnas vissa möjligheter för studerande som saknar grundläggande behörighet till högskolan att läsa ämnen som ger sådan behörighet.

Övrig personal i förskolan

Utöver lärare och barnskötare bör även annan för uppdraget lämplig personal kunna anställas i förskolan. Det kan finnas behov av att komplettera eller utöka kompetensen i arbetslagen med personal som har en annan utbildnings- eller yrkesbakgrund. Personal som kan vara lämpad är t.ex. bild- drama- och musikpedagoger samt personer med utbildning inom idrott och rörelse, kost och hälsa, miljö och teknik. Kulturstödjare med samma modersmål som barn i förskolan, gärna med akademisk utbildning, kan också ha en särskild kompetens att tillföra förskolan liksom lärare i modersmål. Det är varje huvudman som avgör vem som anställs samt vilken kompetens som erfordras för att komplettera arbetslaget utifrån barnens och verksamhetens behov.

Arbetslag i pedagogisk verksamhet

Ett utmärkande drag för förskolan är arbetslaget som samarbetsform för personalen. Sedan i början av 1970-talet har arbetslaget varit en pedagogisk och demokratisk princip. Hela arbetslaget arbetar med barnens utveckling och lärande.

Verksamheten i förskolan bygger på en vid tolkning av pedagogikbegreppet där omsorg, omvårdnad, fostran och lärande integreras utifrån en helhetssyn på barns behov och utveckling. Pedagogiken utgår från att utveckling och lärande sker ständigt, inte bara eller ens huvudsakligen i arrangerade inlärningssituationer. Barn är i ständig interaktion med allt de möter i sin omvärld och lärandet sker när barnets kompetens vidgas. Det sker både i omsorgssituationer, i flickors och pojkars lekar och utforskande och i mer riktade lärande aktiviteter.

Förskolans läroplan riktar sig till hela arbetslaget och förutsätter att all personal bidrar gemensamt till den pedagogiska verksamheten. Någon åtskillnad på vad den ena eller andra yrkeskategorin skall arbeta med är inte angiven. Oavsett om ett arbetslag består enbart av lärare eller av både lärare och barnskötare är uppgiften att arbeta med alla delar av förskolans uppdrag samt att följa mål och riktlinjer.

Enligt regeringens uppfattning skall arbetslagets uppdrag vara oförändrat såsom det anges i förskolans läroplan. Arbetslagets gemensamma uppgifter omfattar planering, genomförande, utvärdering och utveckling av verksamheten samt föräldrasamarbete. Hur arbetet närmare skall fördelas bör avgöras av rektor som har ledningsansvaret för det pedagogiska arbetet i förskolan.

Övergripande ansvar

Enligt regeringens bedömning bör lärarna i förskolan ha det övergripande ansvaret för barnens utveckling och lärande. Detta bör komma till uttryck i författningstexten.

Därmed tydliggörs lärares ansvar för att förskolans värdegrund hävdas och förskolans uppdrag fullföljs. Samtidigt är det viktigt att behörighetskraven har en reell funktion. Lärare skall levandegöra intentionerna i förskolans läroplan, driva det pedagogiska utvecklingsarbetet och svara för att det målinriktade arbetet främjar barnens utveckling och lärande.

Det är angeläget att lärare leder utvecklingen av ett gemensamt pedagogiskt förhållningssätt och arbetssätt utifrån läroplan och aktuell forskning. Ett betydelsefullt ansvar är även att bygga upp ett förtroendefullt och nära samarbete mellan föräldrar och förskola. Till detta hör ansvaret för att föräldrarna blir delaktiga i utvärderingen av verksamheten. För att kunna ta ett professionellt ansvar är det en förutsättning att tid för planering, reflektion och utvärdering avsätts utanför arbetet med barnen, dels för hela arbetslaget, dels för dem som har det övergripande pedagogiska ansvaret.

Eftersom närmare hälften av de anställda i förskolan är förskollärare bedömer regeringen att ett förtydligande av personalens ansvar inte får några ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Däremot kan de bestämmelser regeringen kommer att föreslå innebära att en viss omfördelning av personal behöver göras. Huvudmannen bör tillse att det finns behöriga lärare i varje förskola. Hur det skall organiseras är en fråga för huvudmannen och förskolans ledning.

Behöriga lärare i förskolan

Behöriga att tillsvidareanställas som lärare i förskolan bör de vara som har svensk lärarexamen eller motsvarande äldre utbildning samt de som har utländsk utbildning och som Högskoleverket har utfärdat behörighetsbevis för.

Endast om behöriga lärare inte finns att tillgå får huvudmannen tillsvidareanställa någon annan om sökanden har motsvarande kompetens att arbeta som lärare i förskolan och det dessutom finns skäl att anta att sökanden är lämpad att arbeta i förskolan.

Därutöver bör den som inte uppfyller kraven på behörighet få anställas som lärare för högst ett år i sänder om det finns skäl att anta att sökanden är lämpad för uppgiften.

Personalens kompetensutveckling

Kompetensutveckling och fortbildning är ett stöd för att professionellt kunna utföra sitt arbete. Möjlighet till kompetensutveckling och vidareutbildning är även grundläggande förutsättningar, dels för att individen skall kunna utvecklas i yrket, dels för verksamhetens utveckling. Lika viktigt är tid för planering, utvärdering, dokumentation och reflektion samt handledning. Regeringen anser att huvudmannens ansvar för att personalen ges möjligheter till kompetensutveckling bör komma till uttryck i skollagen och ges samma reglering som för andra skolformer.

Regeringen avser att stödja kompetensutvecklingsinsatser för förskolans personal. Avsikten med insatserna skall vara att bidra till förskolans kvalitetsutveckling. Statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg till kommuner som tillämpar maxtaxa kan användas för kompetensutveckling av personal. Enligt regeringens uppfattning bör det i första hand vara detta bidrag som utnyttjas för att fylla behovet av kompetensutvecklingsinsatser med anledning av regeringens bedömningar och förslag i föreliggande proposition (se vidare avsnitt 7, Statsbidrag till personalförstärkning).

Regeringens bedömning: Förskolans kvalitet förutsätter att ett tillräckligt antal förskollärare kan rekryteras.

Regeringens uppdrag till Myndigheten för skolutveckling att initiera informations- och utvecklingsinsatser inom det viktiga och nyskapande arbete som pågår i förskolan bör kunna stimulera rekryteringen av personal till förskolan.

Regeringen avser att se över möjligheten till bl.a. tillgodoräknande så att barnskötare och andra med förskolepedagogisk kompetens ges möjligheter att studera till en fullständig lärarexamen under kortare tid.

För att förbättra bedömningen av förskolans rekryteringsbehov kommer regeringen att ge Statens skolverk i uppdrag att i samverkan med regionala organ sammanställa kommunernas personalförsörjningsprogram för verksamheten i förskola, förskoleklass och grundskolans tidigare år.

Skälen för regeringens bedömning

Förskolan står inför ett stort framtida rekryteringsbehov av personal, i synnerhet lärare. Ökade födelsetal leder till att antalet inskrivna barn i förskolan beräknas öka de närmaste åren. Förskolans roll och uppdrag i samhället har dessutom utvidgats under de senaste åren. I verksamheter som är föremål för förändringar är det angeläget att kunna rekrytera och behålla personalen. Regeringens satsning i form av ett särskilt statsbidrag för att öka personaltätheten i förskolan kommer att ytterligare öka efterfrågan på personal.

Lärare i förskolan har avgörande betydelse för förskolans verksamhet och utveckling. För att lärararbetet i förskolan fortsatt skall vara ett attraktivt val bland dagens studenter krävs arbetsgivarens insatser för en god arbetsmiljö, goda arbetsvillkor och en positiv karriärutveckling.

Förskolan som en attraktiv arbetsplats

En förskola som är attraktiv för människor att söka sig till som arbetsplats har en tydlig organisation och bedriver en verksamhet med pedagogisk kraft och tydlighet. Förskolans verksamhet måste erbjuda utveckling i arbetet genom kompetensutveckling och möjligheter till karriärutveckling av olika slag, för att alla personalkategorier skall söka sig dit och stanna kvar. Personalens egna möjligheter att planera och organisera sitt arbete bidrar till att arbetet upplevs som positivt och att personalen trivs.

Regeringen har gett Myndigheten för skolutveckling i uppdrag att initiera informations- och utvecklingsinsatser inom det viktiga och nyskapande arbete som pågår i förskolan i syfte att stimulera rekrytering av personal till förskolan. Myndigheten har påbörjat projektet *Förskolan – framtidens arbetsplats*. Kontakter har tagits med universitet och högskolor med lärarutbildning, olika huvudmän för förskola, förskolepersonal m.fl. för att uppmärksamma och stödja pågående insatser samt initiera nya. Projektet kommer att sprida lärande exempel

för rekrytering, kompetens- och karriärutveckling samt pedagogiskt utvecklingsarbete och kvalitetsutveckling i förskolan. De utåtriktade aktiviteterna kommer att ske via hemsidor, andra media och publikationer samt på seminarier, utställningar och mässor. Målgrupperna är, bland andra, grund- och gymnasieskolans elever, studie- och yrkesvägledare, högskolans studenter och lärare, arbetsförmedlare, kommunala och enskilda huvudmän samt yrkesverksamma i förskolan. De utåtriktade aktiviteterna kommer huvudsakligen att pågå under hösten 2004 och våren 2005. Uppdraget skall redovisas till regeringen i november 2005.

En ny lärarutbildning

Lärarutbildningen reformerades den 1 juli 2001 enligt riksdagens ställningstagande till propositionen *En förnyad lärarutbildning* (prop. 1999/2000:135, rskr. 2000/01:5, 2000/01:UbU03). En avsikt med lärarutbildningsreformen var att generellt öka studenternas intresse för lärarutbildning. Ett sätt att göra detta är genom den s.k. öppna ingången vilken innebär att studenterna börjar sin utbildning med inriktning på att bli lärare och sedan gör successiva val inom lärarprogrammets ram.

Lärarutbildningens öppna och flexibla struktur kräver en kvalificerad studievägledning av lärosätena och erfarenheter från den verksamhetsförlagda delen av utbildningen för att studenterna skall kunna välja inriktningar som överensstämmer både med egna preferenser och med arbetsmarknadens behov. Möjligheten att liksom tidigare direkt antas till en bestämd inriktning av lärarutbildningsprogrammet och garanteras möjligheten att slutföra studierna i denna finns fortfarande kvar.

I den nya lärarutbildningen intar den verksamhetsförlagda delen av utbildningen en viktig roll enligt regeringens mening. Samverkan mellan lärosätena, förskola och skola innebär en ömsesidig nytta och utvecklingsmöjligheter för berörda parter. Det pågår ett intensivt lokalt samarbete mellan lärosätena, förskola och skola samtidigt som de lokala lösningarna varierar.

Behovet av lärare

Det råder geografiska variationer avseende behov av och tillgång på examinerade lärare. Bristen på lärare i förskolan är främst koncentrerad till Stockholms-, Mälardals- och Göteborgsregionerna. Andra delar av landet visar balans eller överskott i försörjningen av lärare för förskolan.

Regeringen fastställer mål för antal lärarexamina vid de lärosäten som har lärarutbildning. Regeringen har som planeringsförutsättning angivit antal examina under perioden 2005–2008 per lärosäte för respektive inriktning mot tidigare och senare år. Behovet av lärare i förskola och förskoleklass har särskilt framhållits i regleringsbrev.

Högskoleverket har i uppdrag att i samverkan med Statens skolverk medverka i lärosätenas arbete inför beslut om dimensionering av utbildning av lärare. Verket skall sammanställa uppgifter från universitet och högskolor om rekryteringen till lärarutbildningen av de i regleringsbrevet särskilt uppmärksammade lärarkategorierna, bl.a. lärare i förskola och förskoleklass.

Enligt Skolverkets prognos 2004 för perioden fram till år 2020 (Skolverket dnr 2004:186) kommer det för vissa kategorier lärare fortsatt att finnas ett behov som överstiger den förväntade examinationen utifrån de mål för antalet examina som regeringen har satt. Lärare i förskolan är en grupp som det enligt Skolverkets prognos kan komma att råda brist på.

Med den nya lärarutbildningens öppna struktur är det svårt att i varje ögonblick förutse vilken inriktning varje student kommer att välja för sin examen. Högskoleverket har därför genomfört en enkät bland de lärarstudenter som påbörjat sin utbildning höstterminen 2001 respektive 2002. Enkätundersökningen visar att 12 procent av lärarstudenterna avser att inrikta sig mot förskola/förskoleklass.

För att få en bild av läget vad gäller rekryteringen av lärarstudenter till inriktningen mot tidigare år anordnade Utbildningsdepartementet under våren 2004 en konferens. Regeringen fortsätter att noga följa måluppfyllelsen för lärarexamen mot tidigare år, förskola och förskoleklass för att kunna vidta åtgärder (se vidare prop. 2004/05:1, Utgiftsområde 16, avsnitt Högskoleverksamhet, kapitel Insatser, avsnittet Lärarutbildning).

Män i förskolan

Männens andel av förskolans personal utgör 2–3 procent. Under 1970-talet, då män kvoterades in, var andelen högre. Därefter har andelen män varit konstant. På en arbetsplats spelar könsfördelningen bland personalen stor roll. Flera undersökningar visar att en markant dominans av ett kön skapar problem och gör arbetsmiljön mer komplicerad för det underrepresenterade könet. Det blir svårare att bryta förlegade könsroller. Utifrån läroplanens krav finns det sålunda behov av att förändra synsättet på yrkesroll och kompetens för förskolans personal utifrån ett medvetet könsperspektiv.

Regeringen har tillsatt *Delegationen för jämställdhet i förskolan* som har i uppdrag att lyfta fram, förstärka och utveckla jämställdhetsarbetet i förskolan. Delegationen skall bland annat lyfta fram goda exempel där man lyckats rekrytera fler män till arbete i förskolan samt behålla dem som redan finns där (se vidare avsnitt 14, Jämställdhet i förskolan).

Olika vägar att rekrytera och utbilda studenter

Ett antal lärosäten har en tydlig ingång och ett fastlagt program för utbildning mot förskola. Detta har lett till ett starkt rekryteringsläge beträffande lärare till förskolan. Några lärosäten arbetar medvetet med att ge samtliga lärarstudenter möjlighet att prova på alla förekommande verksamhetsformer. Med denna metod har förskolan visat sig få en god möjlighet att visa upp sig som en attraktiv arbetsplats och på så sätt rekrytera nya grupper lärarstudenter. Ett antal lärosäten har en aktiv studievägledning med kontrakt mellan studenter och lärosäte för ett- eller tvåårsperioder av lärarutbildningsprogrammet. Detta gör att såväl student som lärosäte har en klar uppfattning om vilka examina som kommer att utfärdas och hur dessa kommer att tas emot på arbetsmarknaden.

Regeringen kommer bl.a. mot bakgrund av innehållet i Skolverkets prognos att vidta åtgärder för att generellt öka tillgången på examinerade lärare liksom tillgången på lärare inom områden där särskilda behov kommer att föreligga, bl.a. lärare i förskolan. Regeringen ser positivt på de åtgärder som flera lärosäten redan vidtagit och anser att fler lärosäten bör arbeta på samma sätt. Som regeringen tidigare framhållit i budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1, utgiftsområde 16, avsnitt Högskoleverksamhet, kapitel Insatser, avsnittet Lärarutbildning) krävs det dock ytterligare åtgärder för att motverka allvarliga bristsituationer. Det är enligt regeringens bedömning nödvändigt att lärosätena i ökad utsträckning samarbetar kring specialiseringar och profileringar av lärarutbildningen för att tillgodose arbetsmarknadens behov. Detta bör göras med hänsyn till behoven av såväl grundläggande lärarutbildning som kompetensutveckling.

Regeringen avser att i regleringsbrev precisera målen för 2005–2008 avseende antalet lärarexamina med inriktning mot tidigare år med ett särskilt delmål för examina med inriktning mot förskola/förskoleklass.

Vidare avser regeringen att återkomma i regleringsbrevet med uppdrag till de lärosäten som har lärarutbildning mot tidigare år. Avsikten är att det antingen skall vara möjligt att välja inriktning mot förskola och förskoleklass som ett tydligt alternativ, inför eller under lärarutbildningen, eller att lärosätet vidtar andra åtgärder som säkerställer att ett tillräckligt antal studerar med inriktning mot arbete i förskola och förskoleklass.

Förbättrat tillgodoräknande, validering och vidareutbildningsmöjligheter kan bidra till att öka tillgången på utbildade lärare i förskolan och till att stimulera rekryteringen. Barnskötare och andra med förskolepedagogisk kompetens bör ges möjligheter att studera till en lärarexamen på ett sådant sätt att deras kunskaper och yrkeserfarenheter tas väl tillvara. Regeringen avser att se över möjligheten till bl.a. tillgodoräknande så att fler kan uppnå en fullständig lärarexamen under kortare tid, så att tillgången på välutbildad personal i förskolan kan öka (se vidare prop. 2004/05:1, utgiftsområde 16, avsnitt Högskoleverksamhet, kapitel Insatser, avsnittet Lärarutbildning).

I syfte att förbättra bedömningen av förskolans, förskoleklassens och grundskolans (i delen tidigare år) rekryteringsbehov av lärare kommer Skolverket att ges i uppdrag att i samverkan med regionala organ sammanställa kommunernas personalförsörjningsprogram för dessa verksamheter.

Andelen lärare som är utbildade för förskolan och som finns i arbetskraften utanför förskolan, förskoleklassen och skolan uppgår till 20 procent (13 724 personer). Dessa lärare borde genom särskilda insatser av kommunerna kunna utgöra en rekryteringsbas och är därför en målgrupp för Myndigheten för skolutveckling i projektet *Förskolan – framtidens arbetsplats*.

Regeringen kommer att aktivt följa utvecklingen och vidta ytterligare åtgärder om planerade insatser inte ger avsedda resultat för en tillfredsställande försörjning av utbildade lärare till förskolan.

Regeringens bedömning: Om vårdnadshavarna önskar familjedaghem i stället för förskola bör kommunen sträva efter att tillgodose vårdnadshavarnas önskemål. Familjedaghem bör regleras som pedagogisk verksamhet, men inte utgöra en skolform. I familjedaghemmens uppdrag bör ligga att bedriva pedagogisk verksamhet och omsorg som stimulerar barns utveckling och lärande utifrån varje barns behov.

En kommun bör även kunna anordna pedagogisk verksamhet i form av öppen förskola.

Regeringen avser att i propositionen med förslag till ny skollag återkomma till riksdagen med förslag till lagtext på dessa områden.

Skollagskommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som yttrat sig menar att familjedaghemmen har en viktig funktion för vissa barn och som valmöjlighet för föräldrar. *Barnombudsmannen, Lärarförbundet, LO*, samt ett flertal kommuner anser att det i skollagen bör finnas en bestämmelse som garanterar familjedaghemmens ställning. *Myndigheten för skolutveckling* anser att verksamheten i familjedaghem och i öppen förskola inte är tillräckligt reglerad vad gäller ansvars- och kvalitetsfrågor. *Kalmar kommun* ser det som en naturlig utveckling att familjedaghemmen inte ingår i skolväsendet, utan blir ett komplement till förskolan. *Barnverket* samt ett tiotal kommuner däribland *Härnösands, Leksands, Sollentuna* och *Tyresö kommuner* är negativa till en marginalisering av familjedaghemmen. *Kils kommun* menar att det blir svårt att genomföra förslaget om en generell rätt till förskola då en stor del av kommunens barn vistas i familjedaghem. Ett hundratal spontana remissyttranden uttalar sitt stöd för familjedaghemmen. *Timrå kommun* föreslår att familjedaghem och öppen förskola lyfts ur skollagen eller ingår i gruppen särskilda utbildningsformer.

Skälen för regeringens bedömning

Det är en viktig kvalitetsfråga att det finns alternativ och valfrihet i förskoleverksamheten. Verksamhet behöver bedrivas i olika former och med olika inriktningar för att passa olika barns och barnfamiljers behov. Flera skäl talar för att familjedaghemmen behövs som ett komplement till förskolan. Familjedaghem behövs ibland av geografiska skäl i glesbygd och landsbygd – det kan vara för långt till närmaste förskola för vissa barn. Familjedaghemmen kan också genom en större flexibilitet tillgodose vissa behov som förskolan inte alltid klarar av, t.ex. omsorg under kvällar, nätter och helger. Det finns barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver vara i mindre grupper än vad förskolan kan erbjuda. Familjedaghem behövs också av valfrihetsskäl – när föräldrar och barn föredrar familjedaghemmet som omsorgsform.

Familjedaghem är en omsorgsform som funnits under lång tid och den blev statsbidragsberättigad år 1968. I familjedaghemmet tar en dagbarnvårdare hand om barn i sitt eget hem. Öppettiderna anpassas till föräldrarnas arbetstider och familjerna betalar avgift på samma sätt som för barn i förskola och fritidshem.

Familjedaghemmen omfattas av bestämmelserna i skollagen. Enligt dagens lagstiftning bedrivs förskoleverksamhet i form av förskola eller familjedaghem och kompletterande förskoleverksamhet (öppen förskola).

Statistiken för år 2003 visar att cirka 37 500 barn i åldern 1–5 år hade plats i familjedaghem. I mitten av 1980-talet var antalet barn i familjedaghem drygt 170 000 och verksamheten hade därmed nästan samma omfattning som förskolan. Sedan dess har antalet barn i familjedaghem minskat varje år, samtidigt som förskolan och fritidshemmet byggts ut kraftigt. I dag är andelen barn i åldern 1–5 år i förskola 75 procent och i familjedaghem 7 procent.

Variationen mellan olika kommuner när det gäller inskrivna barn i familjedaghem är stor. Storstäder och större städer har en låg andel barn i familjedaghem, medan landsbygdskommuner och övriga mindre kommuner har en högre andel. Ett fåtal kommuner hade 2002 inga familjedaghem alls.

År 2003 var omkring 7 700 personer anställda i familjedaghem. Ungefär 70 procent av de anställda hade utbildning för att arbeta med barn, vilket är en kraftig ökning jämfört med för tio år sedan. Andelen dagbarnvårdare utan någon barnavårdsutbildning var högst i glesbygdskommuner och i mindre övriga kommuner.

Antalet barn per anställd i familjedaghem var 5,2. Denna siffra har varit relativt konstant sedan 1999. I mitten av nittio-talet var antalet barn per dagbarnvårdare 5,8.

Vårdnadshavares önskemål om omsorgsform

Enligt skollagen skall kommunen ta skälig hänsyn till vårdnadshavarens önskemål om omsorgsform när den erbjuder plats inom förskoleverksamheten.

I Statens skolverks föräldraenkät från 2002 har cirka 80 000 föräldrar fått frågan om de är nöjda med sina barns omsorgsform eller inte. Andelen nöjda föräldrar är mycket hög, oavsett om barnen är i förskola eller familjedaghem. Andelen föräldrar med barn i åldern 1–5 år som var nöjda med barnets omsorgsform var 92 procent både i förskola och i familjedaghem. 52 procent av dem som inte var nöjda med familjedaghem ville byta till förskola medan 9 procent av dem som inte var nöjda med förskola ville byta till familjedaghem.

Regeringen har tidigare i denna proposition redovisat sin bedömning när det gäller kommunens skyldighet att erbjuda förskola till alla barn som är berättigade till det och att annan omsorgsform inte skall kunna ersätta förskola mot vårdnadshavarens vilja. Enligt regeringens bedömning bör i samband med en sådan reform även föräldrarnas möjlighet att välja familjedaghem som omsorgsform för sina barn stärkas. Om föräldrar önskar familjedaghem i stället för förskola bör

kommunen sträva efter att tillgodose föräldrarnas önskemål. Detta bör komma till uttryck i skollagen.

Någon ovillkorlig skyldighet att erbjuda familjedaghem bör dock inte åläggas kommunerna. Omsorgsformen bygger bl.a. på att det finns dagbarnvårdare att tillgå i kommunen. Av de fåtal kommuner som inte erbjuder familjedaghem hänvisar en del just till svårigheten att rekrytera dagbarnvårdare. Så länge det finns en efterfrågan på platser i familjedaghem och en motsvarande tillgång på dagbarnvårdare bör dock kommunerna sträva efter att hålla en beredskap av familjedaghem tillgängliga som motsvarar behovet.

Familjedaghemmens uppdrag

Familjedaghemmen bedriver i likhet med förskolan, enligt dagens lagstiftning, en pedagogisk verksamhet. Förskolans läroplan gäller dock endast förskolan, inte familjedaghemmen. Däremot skall läroplanen för förskolan vara vägledande för familjedaghem. Det innebär att familjedaghemmen kan tillämpa delar av läroplanen, utifrån de förutsättningar som denna verksamhet ger. De avsnitt i läroplanen som behandlar normer och värden är lika relevanta för familjedaghemmen som för förskolan. Läroplanen skall också i övrigt fungera vägledande. Familjedaghemmen är dock inte tillgängliga för samma reglering, kontroll och utvärdering som förskolan. På regeringens uppdrag har Skolverket utfärdat allmänna råd för familjedaghem (Allmänna råd 1999:3).

Enligt regeringens bedömning bör familjedaghemmen behålla sitt uppdrag som pedagogisk verksamhet. Familjedaghemmens uppdrag bör liksom hittills vara att genom pedagogisk verksamhet stimulera barns utveckling och lärande och ge barn omsorg, omvårdnad och fostran. Verksamheten bör utgå från varje barns behov. Genom att organisera sig i grupper kan dagbarnvårdare ge varandra information, stöd och arbetsgemenskap samt pedagogisk stimulans.

Öppen förskola

I dagens skollag definieras öppen förskola som en kompletterande förskoleverksamhet. Öppen förskola tar emot barn och föräldrar som är hemma om dagarna, t.ex. under föräldraledigheten, och den är även en resurs för familjedaghemmen. I den öppna förskolan har dagbarnvårdarna och barnen en mötesplats som, ofta under ledning av förskollärare, fungerar som ett pedagogiskt utvecklande stöd för familjedaghemmen. Sedan början av 1990-talet samarbetar den öppna förskolan på många håll med barn- och mödrahälsovården och med socialtjänsten i s.k. familjecentraler – en mycket värdefull form av samverkan. Skolverket har på regeringens uppdrag utfärdat allmänna råd för öppen förskola (Allmänna råd 2000:1).

Antalet öppna förskolor har minskat under senare år. I slutet av 1990-talet fanns det närmare 1 000 öppna förskolor. Sedan dess har antalet nästan halverats. I dag har mer än en tredjedel av kommunerna ingen öppen förskola alls, men det finns också exempel på kommuner där verksamheten byggts ut och utvecklats. Det är oklart hur stor del av

nedläggningen som kan förklaras av minskad efterfrågan och hur stor del som kan förklaras av andra faktorer som besparingsskäl.

Den öppna förskolan fyller delvis andra funktioner än övrig förskoleverksamhet. För såväl dagbarnvårdare som hemmavarande föräldrar är verksamheten ett viktigt stöd. Den öppna förskolans samhällsekonomiska lönsamhet som förebyggande resurs har uppmärksammats i en nyligen publicerad rapport från Skolverket, Socialstyrelsen och Statens folkhälsoinstitut (*Tänk långsiktigt, 2004*).

Regeringen anser att den öppna förskolan är en viktig del av förskoleverksamheten och ett värdefullt komplement till förskola och familjedaghem. Det är angeläget att kommunerna satsar även på denna verksamhet. Regeringen kommer, genom en ändring i förordningen (2001:161) om statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg till kommuner som tillämpar maxtaxa, att utvidga ändamålet för detta statsbidrag till att även omfatta anställning och kompetensutveckling av personal i den öppna förskolan. Ändringen avses kunna gälla från 1 januari 2005.

Den öppna förskolan bör synliggöras som en egen pedagogisk verksamhet genom en reglering i skollagen. Regeringen avser vidare att ge Skolverket ett uppdrag att göra en nationell uppföljning av den öppna förskolan och i samarbete med Myndigheten för skolutveckling redovisa lärande exempel inom denna verksamhetsform.

Regeringens bedömning: I läroplanen för förskolan (Lpfö 98) bör förskolans mångkulturella uppdrag förtydligas för att stärka barns språk- och identitetsutveckling. Det bör också anges att ett mål för förskolan att sträva mot är att varje barn med annat modersmål än svenska får stöd att utveckla sin förmåga att kommunicera såväl på svenska som på sitt modersmål.

Skollagskommitténs förslag: Skollagskommittén föreslår att en bestämmelse tas in i skollagen om att förskolan skall bidra till att ge elever som har annat modersmål än svenska tillfälle att utveckla såväl det svenska språket som sitt modersmål.

Remissinstanserna: Få remissinstanser har yttrat sig i frågan. *Svenska Kommunförbundet* påtalar att kommittén inte har gjort någon kostnadsberäkning av förslaget och menar att det medför ökade kostnader för kommunerna. *Värmdö kommun* är tveksam till förslaget och frågar sig om det innebär en skyldighet för kommunen. *Barnombudsmannen* är positiv till förslaget under förutsättning att det svenska språket inte blir lidande. *Integrationsverket*, *Ombudsmannen mot etnisk diskriminering*, *Statens skolverk* och *Myndigheten för skolutveckling* är positiva till kommitténs förslag.

Skälen för regeringens bedömning

Regeringen anser att stödet till barn i förskolan med annat modersmål än svenska behöver prioriteras. Sverige är i dag ett mångkulturellt land med många olika etniska, religiösa eller språkliga grupper som har band till sitt ursprung, sin kultur och sina värderingar. Närmare 50 000 barn (14 procent) i förskolan har annat modersmål än svenska. Behovet att uppmärksamma flerspråkiga och flerkulturella barns specifika förutsättningar ökar. Det är en viktig uppgift för förskolan att ge alla barn möjlighet att ta tillvara sina resurser på bästa sätt. Att kunna stödja kulturell mångfald och bejaka flerkulturella identiteter är därför en viktig uppgift för förskolan.

Förskolan är en mötesplats för barn och föräldrar från skilda kulturer och för många blir förskolan ett av de första mötena med det svenska samhället. Likaledes kan förskolestarten för barn med svensk bakgrund och deras föräldrar innebära det första mötet med familjer med annan etnisk bakgrund, annan religion och annat språk. Detta gör att förskolan har stor integrationspolitisk betydelse.

Forskning visar att barn med utländsk bakgrund, som har goda kunskaper i sitt modersmål samt god kännedom om sin bakgrund och som vistas i flerspråkiga miljöer har bättre möjligheter att lära sig svenska och även inhämta och utveckla färdigheter inom andra områden.

Stöd för barn med annat modersmål än svenska är mycket viktigt i förskolan, särskilt för de yngsta barnen som är i färd med att utveckla språk och identitet. Det räcker inte att barnen talar sitt modersmål i hemmet. Även förskolan bör bidra till att modersmålet utvecklas för att

barnen aktivt skall kommunicera på såväl sitt modersmål som på svenska.

Regeringen anser att förskolans mångkulturella uppdrag behöver förstärkas i läroplanen. Genom att förstärka läroplanen markeras att stödet för barnens språkutveckling i såväl modersmål som svenska handlar om alla barns möjlighet till flerkulturell identitetsutveckling och att detta i första hand är en pedagogisk fråga för förskolan. Barn lär i de vardagliga aktiviteterna, i lek och i skapande verksamhet. Verksamhet, arbetssätt, miljö och material i varje förskola där det finns barn med utländsk bakgrund bör anpassas till barnens behov. Särskilda åtgärder som tvåspråkig personal, lärare i modersmål, kulturstödjare m.m. kan vara viktiga komplement. Även barnens föräldrar är en viktig tillgång och resurs för förskolan i detta avseende.

Minskat modersmålsstöd

Skolverkets kartläggning *Flera språk – flera möjligheter (rapport 228, 2002)* visar att barn med flerspråkig och flerkulturell bakgrund behöver stöd för sin utveckling. Av rapporten framgår att modersmålsstödet i förskolan har minskat kraftigt. Endast var fjärde kommun erbjuder modersmålsstöd i förskolan. Andelen barn med annat modersmål än svenska som fick stöd av modersmåls lärare, var 14 procent 2003, vilket kan jämföras med 60 procent vid 1990-talets början.

Bakgrunden till denna kraftiga minskning är dels de besparingar som skedde inom den offentliga sektorn under 1990-talet, dels de nya statsbidragsbestämmelserna, som innebar att de riktade statsbidrag som tidigare utgått till hemspråksstöd i förskolan ersattes av det generella statsbidraget. Samtidigt skedde ett skifte i synen på modersmålsstödet i förskolan som, i motsats till tidigare forskningsrön, ansågs försämra möjligheten för barn med annat modersmål att lära sig svenska. Detta skifte tillsammans med de försämrade ekonomiska villkoren, bidrog till att modersmålsstödet minskade i omfattning.

Förstärkning av läroplanen

Regeringen avser att förstärka förskolans läroplan beträffande språk- och identitetsutveckling för barn med annat modersmål än svenska.

Av läroplanen framgår i dag att det ligger i förskolans uppdrag att bidra till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att både utveckla det svenska språket och sitt modersmål samt en dubbel kulturtillhörighet. Vidare anges att förskolan kan bidra till att barn som tillhör de nationella minoriteterna och barn med utländsk bakgrund får stöd att utveckla en dubbel kulturtillhörighet.

Trots detta har Skolverket vid sina inspektioner av förskolan i flera fall konstaterat att huvudmännen inte levt upp till detta. Regeringen ser allvarligt på utvecklingen där allt fler kommuner har valt att minska eller helt avveckla modersmålsstödet i förskolan. I Skolverkets utvärdering av implementeringen av läroplanen är det endast 12 procent av huvudmännen som anger att språkutvecklingen hos barn med annat modersmål än svenska är ett prioriterat område.

En bidragande orsak kan vara att frågan om barns tvåspråkighet och dubbla kulturtillhörighet visserligen anges som en del av förskolans uppdrag men inte är formulerad som ett konkret mål att sträva mot i läroplanen.

För att förtydliga förskolans mångkulturella uppgift avser regeringen att i läroplanen införa mål för förskolan att sträva mot för barn med annat modersmål än svenska. Dessa barn skall i förskolan få stöd för sin identitetsutveckling samt sin förmåga att kommunicera såväl på svenska som på sitt modersmål.

Erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling

Regeringen anser att det finns ett behov av att höja kompetensen hos personalen när det gäller att arbeta för och i en mångkulturell förskola. Detta är en central fråga för förskolans kvalitet. Det bedrivs i dag ett bra mångkulturellt arbete vid många förskolor. Detta arbete behöver dokumenteras och spridas. Både personal och huvudmän efterfrågar metoder för hur man kan arbeta med dessa frågor.

Regeringen gav år 2003 Myndigheten för skolutveckling i uppdrag att arbeta för en förbättring av förskole- och skolsituationen i socialt segregerade områden. I uppdraget ingår att fokusera framgångsfaktorer och erfarenheter av arbete med barn som har olika etnisk, social, språklig eller kulturell bakgrund.

Myndigheten avser inom ramen för sitt arbete med mångfaldsfrågor att organisera ett nätverk av både skolor och förskolor som arbetar i mångkulturella miljöer med att skapa goda uppväxtmiljöer. Genom nätverket skall förskolorna ges möjligheter till samarbete, erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling. Uppdraget avses pågå till 2007.

Ett annat viktigt projekt är Tema Modersmål – en webbportal som Myndigheten för skolutveckling driver. Syftet med denna är bland annat att ge besökaren en översikt av modersmålsstödet i förskolan och stimulera kunskaper om metoder och utbud av material för modersmålsstöd. Regeringen avser att avsätta medel för att myndigheten skall kunna fortsätta att utveckla webbportalen.

Regeringen avser att fortsatt nära följa Myndigheten för skolutveckling i dess arbete med att stödja och utveckla förskolans mångkulturella uppdrag.

Statsbidrag till produktion av läromedel

Det är viktigt för förskolor med flickor och pojkar med annat modersmål än svenska att det finns pedagogiskt material på barnens modersmål. Det är också nödvändigt för föräldrar och personal att ha tillgång till material som stöder arbetet med barnens språkutveckling både i modersmålet och i svenska. Dagens utbud av barnlitteratur, spel, filmer, CD-rom och andra pedagogiska hjälpmedel på andra språk än svenska är begränsat.

Ansvar för att det finns läromedel för barn med annat modersmål än svenska är huvudsakligen en fråga för kommunerna. Staten har ett begränsat ansvar för produktionsstöd till läromedel i ämnen där det råder brist på lämpliga läromedel. Detta framgår av förordningen (1991:978) om statsbidrag till produktion av vissa läromedel. Regeringen avser att

tydliggöra att detta statsbidrag också skall användas till läromedel för modersmålsstöd i förskolan. Prop. 2004/05:11

Ekonomiska konsekvenser

En förstärkning av förskolans läroplan för barn med annat modersmål än svenska innebär inte att förskolan åläggs nya arbetsuppgifter. Förskolan har redan i dag ett ansvar för dessa barns språk- och identitetsutveckling. Förstärkningen av läroplanen innebär en precisering och ett förtydligande av förskolans mångkulturella uppdrag.

Enligt regeringens bedömning skall det även fortsättningsvis vara en pedagogisk fråga hur barn med annat modersmål än svenska skall få stöd för sin utveckling och sitt lärande i förskolan. Alla förskolor skall ha en god beredskap och hög ambitionsnivå i denna fråga. Huvudmannen avgör vilka resurser och kompetenser som krävs i olika arbetslag för att uppfylla läroplanens mål i detta avseende.

Regeringens bedömning: Jämställdhetsarbetet har betydelse för förskolans kvalitet. Förskolan skall ge varje flicka och pojke samma möjlighet att utveckla sin fulla potential som människa.

Jämställdhet är en demokrati- och maktfråga. För ett verkningsfullt jämställdhetsarbete behövs kunskap och kompetens. Kunskaperna i förskolan om hur könsmonster skapas och upprätthålls bör därför breddas och fördjupas.

Skälen för regeringens bedömning

Det övergripande målet för svensk jämställdhetspolitik är att kvinnor och män skall ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter inom alla väsentliga områden i livet. Det lades fast i regeringens proposition *Delad makt delat ansvar* (prop. 1993/94:147) tillsammans med sex delmål som bl.a. innebär en jämn fördelning av makt och inflytande och lika tillgång till utbildning och möjligheter till utveckling av personliga ambitioner, intressen och talanger.

Det är regeringens mening att jämställdhetsarbetet skall ges en mer feministisk inriktning. I skrivelsen till riksdagen (skr. 2002/03:140) *Jämt och ständigt. Regeringens jämställdhetspolitik med handlingsplan för mandatperioden* framhåller regeringen att det är inom utbildningspolitiken som jämställdhetsarbetet kan ge resultat. Arbetet måste därför intensifieras och effektiviseras på alla nivåer i utbildningssystemet. Den stora utmaningen ligger i att både synliggöra könsmaktsordningen och angripa de strukturer som upprätthåller den. Det är viktigt att jämställdhet beaktas såväl som en del av arbetet med demokrati- och värdegrundsfrågor, som i arbetet mot diskriminering och alla former av kränkande behandling. I all verksamhet krävs ett genusperspektiv för att de jämställdhetspolitiska målen skall kunna nås.

Arbetet med att bryta rådande könsmaktsstruktur skall starta redan i förskolan. För att uppnå ett jämställt samhälle måste ytterligare insatser göras för att bryta traditionella könsmonster och maktordningen mellan könen.

Regeringen anser att förskolans jämställdhetsarbete både till innehåll och verksamhet måste inriktas tydligare mot att förändra könsmonster och traditionella könsroller.

Förskolans jämställdhetsuppdrag

Förskolan är det första steget i flickors och pojkars livslånga lärande.

I läroplanen formuleras förskolans värdegrund samt mål och riktlinjer för verksamheten. Målen anger inriktningen på verksamheten och uttrycker en önskad kvalitetsutveckling. Förskoleverksamheten skall vila på demokratins grund och utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Hit hör jämställdhet. I förskolans uppdrag ingår, oavsett huvudmannaskap, att sträva efter att varje barn utvecklar förståelse för att alla människor har lika värde oberoende av

kön, social eller etnisk bakgrund. Jämställdhet skall vara en synlig och tydlig del av värdegrunden i förskolans verksamhet. Det är avgörande för ett framgångsrikt arbete att jämställdhet ses och behandlas som en rättvise- och rättighetsfråga från förskolan och genom hela utbildningssystemet.

Vuxnas förhållningssätt påverkar barns förståelse för de rättigheter och skyldigheter som gäller i ett demokratiskt samhälle. Förskolan påverkar barnen i deras självvidentitet och uppfattning om vad flickor och pojkar är, får och kan göra. Könsmakten handlar inte bara om hur pojkar och män uppfattar flickor och kvinnor, utan också om hur de uppfattar sig själva. Detsamma gäller för flickor och kvinnor.

Regeringen anser att verksamheten i förskolan är av stor betydelse för arbetet med att förverkliga reell jämställdhet i det svenska samhället. Men förskolan kan självfallet inte ensam bryta genusordningen i samhället. Förskolan är en del av samhället. Brister i förskolans verksamhet ur ett jämställdhetsperspektiv speglar samhällets rådande maktstrukturer. Det är kunskaper om könsstrukturen och ett medvetet genusperspektiv samt en aktiv vilja till förändringar som leder till jämställdhet.

Jämställdhet i förskolan

Skolverkets nationella utvärdering av förskolan genomfördes under tiden 2002–2003 och är en lägesbeskrivning av förskolans kvalitet några år efter läroplanens införande. En av de centrala frågeställningarna gällde hur kommuner och förskolor uppfattar och genomför sitt uppdrag i relation till läroplanens mål och intentioner. I Skolverkets rapport *Förskola i brytningstid* (2004) redovisas myndighetens bedömning av resultaten.

Enligt Skolverkets rapport prioriterade 77 procent av kommunerna värdegrundsfrågorna. Personalen menar att värdegrunden är det område i läroplanen som är lättast att arbeta med. De anser att de kommit långt i arbetet med normer och värden. Samtidigt ger personalen begreppen normer och värden delvis olika innebörder. Vissa talar om vikten av att skapa ordning i barngruppen och utveckla regler för samvaron. Andra lyfter fram personalens förhållningssätt till barn och föräldrar, vilket skall präglas av respekt och lyhörddhet. Jämställdhet hamnar först på tionde plats (29 %) och behandlas knappast alls när personalen ger exempel på hur de arbetar med värdegrunden. Skolverkets utvärdering stämmer väl överens med resultatet från utvärderingen av regeringens Värdegrundsprojekt 2002 och kartläggningen av skolors värdegrundsprojekt som Värdegrundscentrum vid Umeå universitet genomförde 2002.

Enligt regeringens bedömning måste de nationella strävansmålen i läroplanen vara kända och tolkade av all personal inom förskola och skola för att jämställdhetsarbetet skall bli effektivt och ge resultat.

Den statliga inspektionen

Skolverket inspekterade 21 mindre kommuner år 2003. Av inspektionen framgick att värdegrunden är ett prioriterat område såväl i övergripande kommunalt som i förskolornas arbete. Men jämställdhet är ett område

som uppmärksammades mycket sparsamt och förekom vid enstaka tillfällen i granskningarna och då främst som en arbetsmiljöfråga. Skolverket redovisar i sin årsredovisning för 2003 att ytterligare metodutvecklingsarbete är nödvändigt samt att personalens kompetens och kompetensutveckling behöver uppmärksammas när det gäller värdegrundsfrågorna.

Regeringen avser att följa hur jämställdhet som en värdegrunds- och demokratifråga beaktas i den statliga inspektionen. Regeringen anser att jämställdhet bör vara ett obligatoriskt kvalitetsområde för kommunens och förskolans kvalitetsredovisning (se vidare avsnitt 16, Systematiskt kvalitetsarbete i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen).

Jämställdhet som kunskapsområde

Personalens kunskap och kompetens om genus och jämställdhet är av stor vikt för förskolans kvalitet. Skolverket lyfter fram personalens kompetensutveckling som en viktig faktor för att läroplanen skall få genomslag.

Förskolans ledning och lärare har en nyckelfunktion i arbetet med att möta samhällets krav som de formuleras i läroplanen. För att de skall kunna arbeta med förskolans uppdrag i sin helhet måste de kunna anlägga ett jämställdhetsperspektiv på verksamheten. Det är därför nödvändigt med kunskap om jämställdhet och genus; såväl teoretisk kunskap som praktisk erfarenhet av jämställdhetsarbete samt fördjupad kunskap och insikt i fråga om verksamhetens demokratiska uppdrag.

Arbetet med värdegrundsfrågor prioriteras starkt av såväl kommunerna som lokalt på enskilda förskolor. Förskolans förhållningssätt har av tradition nära koppling till frågor som rör värdegrund. De vuxnas roll som förebilder markeras dessutom i läroplanen. Men kopplingen mellan värdegrund och jämställdhet är svag. Resultaten från en forskningsstudie (*Månsson, 2000*), om samspelsmönster mellan små barn och pedagoger ur ett genusperspektiv, visar liksom flera andra studier, att personalen behandlar pojkar och flickor olika. Flickor och pojkar som uppvisade i stort sett samma beteende tillskrevs olika egenskaper. Det är förskolan inte ensam om att göra. Okunskap om jämställdhet och genus gynnar mer eller mindre det ena könet på det andras bekostnad.

Det är enligt regeringens mening därför viktigt att betona att jämställdhet är en central aspekt av förskolans uppdrag.

Samverkan med föräldrar

Samverkan mellan hem och förskola är en kvalitetsfaktor som gynnar barnets utveckling. Det finns ett samband mellan hur personalen bemöter barnen och hur de bemöter föräldrarna. Hur man behandlar och värderar varandra handlar också om kön.

Regeringen anser att det är viktigt att även föräldrar bemöts jämställt och att de engageras i arbetet med att utveckla jämställdhet i förskolan.

Kompetensutveckling i jämställdhet för förskolans och skolans personal är viktig. Regeringen har därför sedan 2002 avsatt medel för att utbilda resurspersoner i jämställdhet och genuskunskap. Dessa s.k. genuspedagoger skall arbeta praktiskt med förändringsarbete i sin verksamhet. Syftet är således att stärka kompetensen och höja kvaliteten i det lokala jämställdhetsarbetet. Regeringens ambition är att det skall finnas åtminstone en kvalificerad jämställdhetspedagog i varje kommun vid årsskiftet 2004. Hittills har 190 genuspedagoger utbildats och 65 är i utbildning. Omkring 60 procent av kommunerna (170 kommuner) har någon genuspedagog utbildad eller i utbildning. Intresset tycks vara större i små kommuner, samtidigt som kommuner som Stockholm låter utbilda 27 samt Luleå och Gävle 11 respektive 19 genuspedagoger.

Utbildningen riktar sig till lärare i förskolan, grundskolan och gymnasieskolan. Den bedrivs på uppdrag av Myndigheten för skolutveckling av Göteborgs och Umeå universitet i samarbete med Lärarhögskolan i Stockholm. Även barnskötare har deltagit i utbildningen.

Men flera kommuner anser att de inte kan satsa på jämställdhet i förskolan av ekonomiska skäl. Det är därför viktigt att framhålla att jämställdhet inte skall ses som ett projekt som löper vid sidan av det dagliga arbetet och kräver särskilda resurser. Jämställdhet ingår i förskolans samhällsuppdrag och skall integreras i verksamheten och ingå som en självklar grund för bedömningen av kvaliteten. Kommunerna har ett ansvar för att vidta åtgärder för att komma till rätta med bristande kvalitet även inom detta område.

Regeringen anser det angeläget att kommunerna uppmärksammar behovet av insatser i fråga om jämställdhet.

Delegationen för jämställdhet i förskolan

Jämställdhetsarbetet måste börja tidigt. Regeringen beslutade därför om en jämställdhetsdelegation för förskolan i augusti 2003. Delegationen har i uppdrag att lyfta fram, förstärka och utveckla jämställdhetsarbetet i förskolan (dir. 2003:101). Senast den 1 december 2004 skall delegationen redovisa sitt arbete och resultat tillsammans med analys och förslag. Uppdraget löper fram till och med den 30 juni 2006, då slutredovisning skall ske.

Delegationen för jämställdhet i förskolan (U 2003:12) har i uppgift att bl.a. fördela medel till jämställdhetsprojekt och utveckla verktyg för att personal i förskolan skall kunna granska och analysera pedagogiska hjälpmedel, lekmaterial och barnlitteratur ur ett könsperspektiv. Delegationen skall också bl.a. sammanställa den kunskap och beprövade erfarenhet om jämställdhet och genus som finns i dag och se till att den når ut till förskolorna. Delegationen skall vidare ge förslag på hur fler män kan rekryteras till förskolan och hur man kan få män att stanna kvar i yrket. En viktig del av uppdraget för delegationen är att föreslå lämpliga insatser för hur ett långsiktigt jämställdhetsarbete för förskolan skall utvecklas och stärkas. Delegationen skall även sprida kunskap om framgångsrikt jämställdhetsarbete i förskolor i andra länder.

Delegationen tilldelade 18 projekt i maj 2004 sammanlagt 2,5 miljoner kronor för jämställdhetsarbete i förskolan. Intresset att söka jämställdhetsmedel var mycket stort. Delegation fick in över 100 ansökningar som tillsammans uppgick till nästan 30 miljoner kronor. De projekt som fick medel är spridda över landet och sinsemellan mycket olika varandra. Även 2005 kommer delegationen att inbjuda förskolor att söka medel för arbetet med att förändra könsroller och utveckla kvaliteten i förskolan.

Delegationens erfarenheter under perioden december 2003 till september 2004 är att intresset för jämställdhet ute på förskolorna är stort.

Det är tre områden, enligt delegationen, där förskolorna efterfrågar mer kunskap. De vill ha mer av generell teoretisk kunskap om genus och jämställdhet. De vill ha kunskap om metoder för att kunna granska brister i jämställdhet på sin förskola. De vill också veta hur man skall gå vidare när man fått insikt om könsmaktsordningen och den egna förskolans könsstruktur. Personalen på förskolorna efterfrågar således både genusteori och praktisk genuspedagogik.

Regeringen inväntar delegationens delbetänkande i december 2004.

15 Föräldrarna i förskolan – samverkan och inflytande

Prop. 2004/05:11

15.1 Utvecklingssamtal

Regeringens bedömning: Samverkan mellan hem och förskola bör stärkas. Utöver fortlöpande samtal vid dagliga möten samt mer organiserade föräldraaktiviteter i förskolan, bör personal och barnets vårdnadshavare minst en gång varje halvår genomföra ett samtal om barnets utveckling och lärande både i och utanför förskolan (utvecklingssamtal). Förskolans lärare bör ha det övergripande ansvaret för utvecklingssamtalets genomförande.

Regeringen avser att i propositionen med förslag till ny skollag återkomma till riksdagen med förslag till lagtext på detta område.

Skollagskommitténs förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Kommittén föreslår en gemensam reglering för utvecklingssamtalet för samtliga skolformer.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte kommenterat frågan om utvecklingssamtal i förskolan.

Skälen för regeringens bedömning

Enligt förskolans läroplan (Lpfö 98) skall arbetslaget föra fortlöpande samtal med barnens föräldrar om barnets trivsel, utveckling och lärande både i och utanför förskolan samt genomföra utvecklingssamtal. Genom inskolningen som varje barn får tillsammans med sina föräldrar när barnet börjar i förskolan, grundläggs samarbetet mellan hem och förskola som sedan fortgår under barnets hela förskoletid. Alla som arbetar i förskolan skall visa respekt för föräldrarna och känna ansvar för att det utvecklas en tillitsfull relation mellan förskolans personal och barnens familjer. Föräldrarna skall också ha möjlighet att inom ramen för de nationella målen vara med och påverka verksamheten i förskolan och utöva inflytande över hur målen konkretiseras i den pedagogiska planeringen. Arbetslaget skall se till att föräldrarna blir delaktiga i utvärderingen av verksamheten.

Även om föräldrasamarbetet i förskolan har en lång tradition och är en av hörnstenarna i förskolepedagogiken anser regeringen att frågan om utvecklingssamtal när förskolan blir en egen skolform, bör få en mer preciserad reglering än hittills och regleras i skollagen. Enligt regeringens bedömning bör minst en gång varje halvår, personal och barnens vårdnadshavare genomföra ett samtal om varje barns utveckling och lärande både i och utanför förskolan.

Förskolans lärare bör ha det övergripande ansvaret för utvecklingssamtalens genomförande.

Regelbundna samtal som personal och föräldrar för om barnets utveckling och lärande har blivit vanligt förekommande i förskolan. Fortfarande är dock utvecklingssamtalet i förskolan en relativt ny företeelse och utformning och innehåll varierar mellan olika förskolor och kommuner.

Det finns ännu ingen samlad kunskap om vilken funktion utvecklingssamtalet har i förskolan, vad föräldrar vill få ut i mötet med förskolan eller hur det kan variera mellan olika förskolor. I en relativt nyutkommen avhandling (*Gars, C. 2002, Delad vårdnad? Föräldraskap och förskolläraryuppgift i den offentliga barndomen, HLS Förlag*) konstateras att det är förskollärarna som bestämmer agendan i samtal med föräldrar. Förskollärarna i studien ansåg att deras ansvar främst var att utifrån ett utvecklingspsykologiskt perspektiv bedöma barnets utveckling och informera föräldrar om barnet härvidlag avvek från det normala. Föräldrarna däremot var intresserade av att få kännedom om vad deras barn gjorde i förskolan, vilka aktiviteter de ägnade sig åt, om barnet hade roligt och fungerade socialt. Resultaten tyder på att föräldrar och personal har olika syn på vad som är relevant information om barnet.

Det är inte regeringens mening att samma modell för utvecklingssamtal som finns i grundskolan skall bli norm även i förskolan. Det är därför viktigt att se både vad som förenar och vad som skiljer förutsättningarna för utvecklingssamtalet i förskolan och skolan. Enligt regeringens bedömning bör utvecklingssamtal i förskolan regleras specifikt i bestämmelser riktade mot förskolan för att bäst kunna anpassas till förskolans uppdrag.

I grundskolan är utvecklingssamtalet en information från skolan till eleven och elevens vårdnadshavare om varje elevs skolgång, kunskapsutveckling och sociala utveckling samt hur denna bäst kan stödjas. Informationen grundar sig på en utvärdering av elevens utveckling i relation till målen i läroplaner och kursplaner. Dessa är formulerade som mål för eleven att uppnå.

I förskolan finns inte mål att uppnå som anger nivåer för vad barn skall kunna eller prestera vid olika tidpunkter. Målen att sträva mot i förskolan anger en önskad kvalitetsutveckling och inriktning av förskolans arbete.

Detta innebär inte att flickors och pojkars individuella utveckling och lärande inte är av intresse i förskolan. Tvärtom är det viktigt att följa hur varje barns utveckling och lärande sker och hur förskolan kan bidra till den. Att följa barns utveckling är dock inte detsamma som att bedöma barns utveckling och lärande utifrån fastställda kriterier och normer.

Utvecklingssamtalets form och innehåll

Kunskap om varje barns förutsättningar, behov, erfarenheter och intressen är nödvändigt för att anpassa och utveckla förskolans verksamhet till varje barns behov av stimulans och pedagogiska utmaningar. Detta gör personalen, som en del av sin profession, i den dagliga verksamheten, präglad av närhet till och omtanke om varje barn. Genom att observera och reflektera över barns uttryckssätt i bild och form, lek och skapande aktiviteter kan barnens utveckling och lärande följas. Samspelet mellan barnen är en viktig mätare av deras välbefinnande och

på förskolan som pedagogisk miljö. Pedagogisk dokumentation och portfolio är exempel på metoder som har utvecklats i förskolan för utvärdering av verksamheten, som ett sätt att följa barns utveckling och göra barnets läroprocesser synliga.

Utvecklingssamtalet i förskolan bör bygga på en nyanserad och rik bild av barnets utveckling och lärande. Barnet jämförs inte med någon annan än sig själv och inte utifrån fastställda normer. Barnets utveckling sätts in i ett vidare pedagogiskt och socialt sammanhang i samspelet med andra barn och vuxna. Samtalet bör ha formen av en dialog mellan personal och förälder, där båda parter bidrar med information om barnet och diskuterar under vilka förutsättningar och i vilka sammanhang som barnet trivs och utvecklas på bästa sätt i förskolan och i hemmet.

Om ett barn tillfälligt eller mer varaktigt är i behov av särskilt stöd för sin utveckling är utvecklingssamtalet ett tillfälle för personal och föräldrar att diskutera frågan om hur detta stöd bäst skall utformas utifrån barnets behov och förutsättningar. Uppföljningen av hur stödinsatserna har fungerat för barnet och om dessa behöver förändras eller förbättras är en viktig del av utvecklingssamtalet. Det är förskolans möjligheter att bidra till barnets utveckling som bör vara i fokus i utvecklingssamtalet samt hur förskola och hem kan samverka för barnets bästa.

Barns utveckling i förskoleåldrarna är intensiv och sker ofta språngvis. Varje dag tillägnar sig det lilla barnet nya erfarenheter och färdigheter. Utvecklingssamtalet i förskolan bör vara väl förberett och strukturerat och genomföras minst en gång varje halvår. Det kan dock inte ersätta det dagliga, kontinuerliga samtal som personal och föräldrar har när barnet hämtas och lämnas i förskolan.

Förskollärarens ansvar

I förskolan som egen skolform är det behöriga lärare som bör ha det övergripande ansvaret för barnens utveckling och lärande (se vidare avsnitt 10, Personalen i förskolan). Det innebär att förskollärare har det övergripande ansvaret för att verksamheten planeras, genomförs, utvärderas och utvecklas i förhållande till de uppställda målen i läroplanen. Arbetslaget, där såväl förskollärare som annan personal, t.ex. barnskötare kan ingå, ansvarar för det dagliga arbetet med barnens utveckling och lärande.

Även om arbetet i förskolan sker i arbetslag, som gemensamt tar hand om en barngrupp, är det vanligt förekommande att varje barn har någon i personalgruppen som särskilt ansvarar för det barnet. Det kan vara den person som tagit hand om inskolningen av barnet eller i annat sammanhang fått en nära relation till barnet och dess föräldrar. Det är naturligt att det är den person som känner barnet bäst, som genomför utvecklingssamtalen, oavsett vilken yrkeskategori denna tillhör. Enligt regeringens bedömning bör dock förskollärare alltid ha det övergripande ansvaret för utvecklingssamtalens genomförande.

Regeringen anser att personalen i förskolan bör få stöd i att utveckla formerna för utvecklingssamtalet i förskolan. I Statens skolverks uppdrag om allmänna råd för förskolans kvalitet bör frågan om utvecklingssamtalet behandlas. Det är också viktigt att Myndigheten för skolutveckling tar fram stödmaterial och lärande exempel om förskolans utvecklingssamtal.

15.2 Inflytande i förskolan

Regeringens bedömning: Inom varje rektors ansvarsområde som omfattar förskola bör det finnas ett aktivt arbete med barns och föräldrars inflytande. I detta arbete bör någon form av inflytanderåd ingå.

Regeringen avser att i propositionen med förslag till ny skollag återkomma till riksdagen med förslag till lagtext på detta område.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer huvudsakligen med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Göteborgs och Malmö stad, Norrtälje kommun, Tierps kommun och Ljusdals kommun, Sveriges Skolledarförbund, Nationellt centrum för flexibelt lärande, Rädda Barnen m.fl. tillstyrker arbetsgruppens förslag. Barnombudsmannen m.fl. anser att alla skolor och förskolor skall vara skyldiga att inrätta inflytanderåd.

Statens skolverk, TCO, Myndigheten för skolutveckling, Svenska Kommunförbundet, Lärarnas riksförbund och Lärarförbundet är negativa till förslaget och anser att det inte står i samklang med den målstyrning som gäller inom området. Svenskt Näringsliv ifrågasätter om det behövs lagreglering när kommunerna redan arbetar med brukarråd. Boxholms kommun och flera andra kommuner frågar hur man skall utse representanterna och vilka befogenheter dessa skall ha.

Bjuvs kommun anser att det kan vara svårt att engagera föräldrar till inflytanderåd på förskolor som endast har en avdelning. Falkenbergs kommun är negativ eftersom det är svårt att hitta tillräckligt antal föräldrar.

Skälen för regeringens bedömning

Barns inflytande i förskolan

Förskolan skall förmedla och levandegöra de grundläggande värden som är fastslagna i läroplanen. Att fostra barn till medborgare utifrån värdegrunden om alla människors lika rättigheter och möjligheter, men också skyldigheter och ansvar för det gemensamma, förutsätter att barn redan från förskoleåldern har inflytande genom att kunna påverka sin egen situation och verksamhetens innehåll. Förskolan skall ha ett demokratiskt arbetssätt och personalen är härvidlag viktiga förebilder för barnen. Uppdraget att förankra, levandegöra och förmedla de grundläggande

demokratiska värdena handlar bl.a. om att arbeta med inflytande, delaktighet, jämställdhet mellan könen och människors lika värde. Fostran till demokrati angår både barnen och de vuxna i verksamheten.

Barns rätt till inflytande är stadgad i FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen) och Sverige har åtagit sig att följa konventionens bestämmelser. Konventionen slår fast att barn har rätt till delaktighet och inflytande. Varje barn har rätt att uttrycka sina åsikter och dessa skall beaktas i förhållande till barnets ålder och mognad. Vuxna har alltså enligt barnkonventionen en skyldighet att låta även de mindre barnen komma till tals och beakta deras åsikter. Kopplingen till de olika läroplanerna där inflytande och ansvar skall anpassas till stigande ålder och mognad är tydlig. Förskolans läroplan anger att alla som arbetar i förskolan skall verka för att det enskilda barnet utvecklar förmåga och vilja att ta ansvar och utöva inflytande samt verka för att barnens uppfattningar och åsikter respekteras.

Föräldrars inflytande i förskolan

När det gäller de yngre barnen får föräldrarna i många frågor vara barnens ställföreträdare. Föräldrar har det övergripande ansvaret för sina barns fostran och utveckling. Föräldrars inflytande grundar sig, enligt förarbetena till den nuvarande skollagen, främst på att de går in i barnets ställe då barnet på grund av sin ålder inte själv kan utöva sitt inflytande i full utsträckning. Detta skäl för föräldrars inflytande minskar i betydelse i takt med att barnens ålder ökar och barnen själva kan bevaka sina intressen och uttrycka sig. Föräldrar har dessutom i sin roll som just föräldrar och ansvariga för barnets fostran en annan utgångspunkt. I denna roll är föräldrarna en av flera intressenter i förskolans verksamhet.

Inom förskolan finns många naturliga tillfällen för personal och föräldrar att träffas i det dagliga mötet då barn hämtas och lämnas i förskolan. Denna kontakt brukar dock främst användas för information medan andra former behövs för inflytande och delaktighet. För att föräldrar skall kunna få en bra grund för sitt inflytande krävs att personalen presenterar den pedagogiska verksamheten och hur den är organiserad. Arbetslaget skall ge föräldrarna möjlighet att utöva inflytande över hur målen för förskolan konkretiseras i den pedagogiska planeringen, beakta föräldrarnas synpunkter när det gäller planeringen och genomförandet av verksamheten samt se till att föräldrarna blir delaktiga i utvärderingen av verksamheten.

När det gäller det enskilda barnet måste förskolan och föräldrarna ha en väl utvecklad samverkan. Föräldrars engagemang har stor betydelse för hur barnen upplever förskolan. Föräldrar kan även genom att de har erfarenheter från andra verksamheter se förskolan från andra utgångspunkter och bidra till att utveckla verksamheten för barnen. Mötet mellan föräldrars perspektiv och personalens perspektiv kan bidra till ökad kvalitet i verksamheten.

Regeringen anser att möjligheterna till inflytande för barn, elever, studerande och föräldrar inom utbildningsväsendet behöver betonas och tydliggöras. Regeringen har uppmärksamats på att det finns en stagnation i arbetet med att vidga och fördjupa inflytandet. Utmärkande för förskolor med hög kvalitet är dialog, kommunikation och aktivt deltagande. Förskolorna skall skapa situationer där barnen kan praktisera de demokratiska principerna.

Basen för att föräldrarna skall kunna utöva inflytande är att de får information och kunskap om verksamheten som en grundläggande orientering om uppdrag och organisation. Skolverket har utfört en nationell kvalitetsgranskning om information och kommunikation (2001/02) till barn, elever, föräldrar samt vuxenstuderande. Skolverket menar att som informationen fungerar i dag, inom hela utbildningssystemet, finns en uppenbar risk att barns, elevers, föräldrars och vuxenstuderandes rättigheter till inflytande inte kommer till uttryck och genomförs. Kommunikation ses som det viktigaste redskapet för att informationsinsatsen skall bearbetas och ge förutsättning för handling och inflytande. För att inte sedan stanna vid att ge information måste det även finnas möjlighet att delta, påverka och samråda för att öka det reella inflytandet.

Det kan inte lämnas öppet för en förskola att välja om man vill arbeta med inflytandefrågor eller inte. Förutom de mål som redan finns i läroplanen om samverkan mellan förskolan och hemmet anser regeringen att det inom varje enhet där förskola ingår måste finnas ett aktivt arbete med barns och föräldrars inflytande. Det bör finnas en lokalt beslutad organisation för hur man vill arbeta med att utveckla informationen samt möjligheten att vara delaktig och kunna påverka, främst för föräldrarna men även för barnen. I den lokala organisationen bör ingå någon form av inflytanderåd. Regeringen avser att införa en sådan bestämmelse i förslaget till ny skollag.

Uppgifter för ett inflytanderåd

Kommuner har arbetat på olika sätt och har kommit olika långt i sitt arbete med inflytande. Därför bör det beslutas lokalt på förskolan hur inflytandet i detalj skall utformas samt i vilka sammanhang olika frågor skall tas upp.

Det föreslagna forumet för inflytande bör ha två huvuduppgifter. Den ena innebär att utgöra en arena där föräldrar kan föra fram förslag och synpunkter i frågor som berör det kollektiva inflytandet. Den andra huvuduppgiften bör vara att ge föräldrar information om kommande beslut i frågor som är av intresse för de grupper som finns representerade i rådet. Härigenom ges dessa en möjlighet att påverka besluten.

Avsikten är inte att inflytanderådet skall regleras på annat sätt än att det skall behandla frågor som är viktiga för verksamheten och som kan vara av betydelse för barn och föräldrar och andra berörda.

Det är inte möjligt att ange inför vilka beslut denna informations-skyldighet skall fullgöras förutom att det inte gäller frågor som berör enskilda barn. Det måste avgöras från fråga till fråga utifrån omständlig-

heterna och syftet med inflytanderådet, nämligen att ge de berörda grupperna ett reellt inflytande i sådana frågor som de har ett intresse av därför att de på något sätt berör deras situation.

Rektor, eller den som fått rektors uppdrag att fullgöra denna ledningsuppgift, bör ansvara för att inflytanderåd inrättas och att dess arbete främjas.

Även om en reglerad struktur för inflytande skapar en nödvändig bas så är även innehållet i och personalens attityder till inflytandet mycket avgörande för föräldrars motivation och intresse att delta. Att utveckla barns och föräldrars inflytande i förskolan kräver att personalen ser fördelarna samt att de får stöd i att utveckla metoder och redskap för detta arbete. Personalen måste uppmärksammas på vikten av att utveckla inflytandet samt att själva delta i detta. Det gäller både attityder och kompetensutveckling. Det gäller också i lärar- och rektorsutbildningar.

Flera utvärderingar visar också på den avgörande roll som rektor/förskolechefen har för verksamhetens utveckling i denna fråga.

Regeringens bedömning: Det är av stor vikt att det sker ett systematiskt kvalitetsarbete i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Kvalitetsarbetet bör dokumenteras för att stödja det lokala förbättringsarbetet samt dialogen mellan personalen och föräldrarna och mellan verksamheten och huvudmannen.

Skälen för regeringens bedömning

Alla barn skall erbjudas en förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som är likvärdig och av god kvalitet. En dialog om den pedagogiska praktiken och dess förutsättningar måste kunna föras mellan föräldrar och personal, mellan verksamhet och kommun och mellan staten och kommunerna om hur kvaliteten i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen kan utvecklas.

Uppdraget att erbjuda och utveckla en likvärdig verksamhet av god kvalitet måste förvaltas väl i varje kommun. Detta kräver väl utvecklade former för att säkra och utveckla kvaliteten på lokal nivå. Nationell likvärdighet i ett decentraliserat system förutsätter att staten fastställer nationella mål och systematiskt följer upp och granskar att dessa nås i kombination med konsekventa insatser för att utveckla det lokala kvalitetsarbetet.

Redan i regeringens skrivelse *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbete i förskola, skola och vuxenutbildning* (skr. 2001/02:188) slogs fast att kraftsamlingen kring kvalitetsarbetet måste få genomslag i alla verksamheter och i alla kommuner. Regeringen gjorde i skrivelsen bedömningen att varje förskola, skola och vuxenutbildning måste ta ett tydligare ansvar för det egna kvalitetsarbetet och för den egna utvecklingen och att det är nödvändigt att betona granskning och systematiskt kvalitetsarbete inom hela utbildningsområdet. För att underlätta kvalitetsarbetet för skolor och kommuner aviserade regeringen samtidigt att kravet på arbetsplan och skolplan bör tas bort i samband med revideringen av skollagen. Kravet på barnomsorgsplan har tagits bort redan tidigare.

Regeringen betonade att det är viktigt att det sker ett kontinuerligt kvalitetsarbete inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Att detta dokumenteras är ett stöd för det lokala förbättringsarbetet och för dialogen mellan föräldrar och personal kring verksamhetens måluppfyllelse och behov av utveckling. Det är också ett stöd för dialogen mellan verksamheterna och den centrala nivån i kommunen.

Regeringens bedömningar och förslag i det följande syftar till att förbättra förutsättningarna för att utveckla kvaliteten och etablera ett systematiskt kvalitetsarbete i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Initiativen omfattar allmänna råd om kvalitet i förskolan, kvalitetsredovisning i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samt bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer

att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet för kommunerna för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

Regeringens förslag och bedömningar utgår från kommunernas ansvar för styrning, ledning och planering. I syfte att kunna fastställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de nationella och kommunala mål som ställs upp i lagstiftningen krävs att kommunerna följer upp och utvärderar verksamheten, samt att verksamheterna på motsvarande sätt har rutiner för planering, uppföljning och utvärdering. Detta framgår såväl av förordet till departementsutgåvan av 1998 års läroplan för förskola (Lpfö 98) som i Skolverkets allmänna råd med kommentarer för fritidshem (Allmänna råd 1999:2), för öppen förskola (Allmänna råd 2000:1) samt för öppen fritidsverksamhet (Allmänna råd 2000:2).

16.1 Allmänna råd om kvalitet i förskolan

Regeringens bedömning: Uppdraget till Statens skolverk att ta fram allmänna råd om kvalitet i förskolan bör leda till att verksamheten förtydligas utifrån nationella krav och mål samt kunna leda till ett reellt stöd för kvalitetsarbetet i förskolan.

Skälen för regeringens bedömning

Kvalitet i förskolan handlar om vilka förutsättningar verksamheten ges, på vilket sätt det pedagogiska arbetet bedrivs samt med vilken måloppfyllelse uppdraget genomförs. Det är viktigt att styrningen och genomförandet av förskolans uppdrag kan utformas med hänsyn till lokala förhållanden. Regeringen lägger samtidigt stor vikt vid att förskolan erbjuder alla barn en likvärdig verksamhet av hög kvalitet.

För att förtydliga verksamheten utifrån nationella krav och mål samt för att stödja arbetet i förskolan har regeringen därför gett Skolverket i uppdrag att utarbeta allmänna råd till 2 a kap. skollagen (1985:1100) angående kvaliteten i förskolan (dnr. U2003/4802/S). Skolverket skall identifiera faktorer/områden som är centrala för god kvalitet i förskolan och som bör kunna användas för att bedöma verksamhetens kvalitet från likvärdighetssynpunkt. Uppdraget skall i sin helhet redovisas till regeringen senast den 17 januari 2005.

I en delredovisning av uppdraget avseende kvalitetsområden utgår Skolverket från aspekterna struktur-, process- och resultat kvalitet där strukturkvaliteten handlar om verksamhetens yttre förutsättningar, processkvaliteten handlar om den pedagogiska verksamhetens inre arbete samt resultatkvaliteten rör måloppfyllelse och resultat, dvs. om verksamheten uppnår det den eftersträvar.

Enligt regeringens uppdrag till Skolverket bör en samordning ske mellan de allmänna råden och kvalitetsredovisning för förskolan (se nedan) så att arbetet med kvalitetsredovisning skall kunna ta utgångspunkt i de allmänna råden. Så långt möjligt bör därför enhetliga begrepp användas inom såväl skolväsendet som förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. De kvalitetsområden som de allmänna råden skall utgå från, och som Skolverket presenterat i sin redovisning, bör enligt

regeringens mening samlas inom följande tre övergripande benämningar – *Förutsättningar, Arbetet i förskolan* samt *Måluppfyllelse*.

Viktiga utgångspunkter vid utarbetandet av de allmänna råden bör vara att målen i förskolans läroplan är utformade som mål att sträva mot samt att det inte är det enskilda barnets resultat som skall utvärderas i förskolan utan verksamhetens måluppfyllelse. Som exempel kan nämnas att det är förskolans arbete med att stödja barns begreppsbyggnad som bör utvärderas, inte det enskilda barnets begreppsutveckling. Det enskilda barnets utveckling är en fråga för dialogen mellan barnets föräldrar och förskolans personal, t.ex. vid utvecklingssamtalet.

16.2 Kvalitetsredovisning för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen

Regeringens bedömning: För att stärka kvalitetsarbetet bör en skyldighet införas att upprätta kvalitetsredovisning för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Skyldigheten på den kommunala nivån bör omfatta kvalitetsredovisning för samtliga verksamhetsformer inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. På verksamhetsnivå bör varje förskola och varje fritidshem upprätta kvalitetsredovisning. Enskild verksamhet bör behandlas på motsvarande sätt som kommunal.

Promemorians bedömning: I en promemoria från Utbildningsdepartementet om skyldighet att lämna uppgifter om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg (dnr. U2002/4328/S) görs bedömningen att en skyldighet att upprätta kvalitetsredovisningar inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen bör stimulera och utveckla det kvalitetsarbete som redan pågår. I promemorian görs också bedömningen att ansvaret för att upprätta kvalitetsredovisning bör läggas på den centrala kommunala nivån, bl.a. med hänsyn till att antalet enheter är många och ofta små. Enskild verksamhet bör enligt promemorian behandlas på motsvarande sätt som offentlig, innebärande att den bör ingå i kommunens kvalitetsredovisning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser är positiva till förslagen i promemorian i sin helhet eller har inget att erinra mot dem, däribland *Kammarrätten i Sundsvall, Statskontoret, Socialstyrelsen, Riksrevisionsverket, Specialpedagogiska institutet, Skolväsendets överklagandenämnd, Barnombudsmannen, Kalmar kommun och Linköpings kommun*. Tre remissinstanser *Konkurrensverket, Friskolornas riksförbund och Waldorfskolefederationen* avstyrker förslaget i sin helhet. *Konkurrensverket* efterfrågar kompletteringar främst i förhållande till uppgiftsskyldighet och konkurrensförhållande. *Friskolornas riksförbund och Waldorfskolefederationen* pekar också på arbetsbördan för enskilda verksamheter samt konkurrensförhållandet mellan kommunal och enskild verksamhet.

Kommunförbundet i Jönköpings län, Uppsala kommun och Täby kommun stöder förslaget att den centrala kommunala nivån skall ansvara för att såväl den kommunala som verksamhetsnivån redovisas. Flera remissinstanser, bland dessa *Skolverket, Umeå kommun, Norrköpings kommun, Växjö kommun, Karlskrona kommun, Ronneby kommun,*

Malmö stad och *Sundsvalls kommun*, är alla av åsikten att ansvaret att upprätta kvalitetsredovisning på verksamhetsnivå bör ligga på den lokala enheten. *Bromölla kommun* anser inte att ansvaret för att upprätta kvalitetsredovisning skall ligga enbart på central kommunal nivå annat än när det gäller familjedaghem, öppen förskola och öppen fritidshemsverksamhet.

De flesta remissinstanser är positiva till att även enskilt driven förskoleverksamhet bör omfattas av krav på kvalitetsredovisning. Ett par remissinstanser är negativa till att kommunerna föreslås upprätta kvalitetsredovisningar över enskild verksamhet. *Svenska Kommunförbundet*, *Skolverket* och *Svenska Kommunförbundet Norrbottens län* anser att det inte är rimligt att ansvaret för att upprätta en kvalitetsredovisning ligger hos en i viss utsträckning konkurrerande verksamhet. *Konkurrensverket* invänder att en kvalitetsredovisning för enskilt drivna förskolor innebär en ökad administration och att detta kan strida mot regeringens simplexsatsning dvs. satsningen att förenkla regelverket och förutsättningarna för småföretagen m.m.

Några remissinstanser påpekar att promemorian inte tar upp ekonomiska konsekvenser. *Lärarnas riksförbund* menar att en nödvändig förutsättning för att detta system skall fungera är att tillräckligt med tid och resurser för genomförandet avsätts ute i verksamheterna. *Konkurrensverket* anser att de kostnader som drabbar kommunerna och andra aktörer som bl.a. är ett stort antal små företag, skall beräknas. *Friskolornas riksförbund* anser att promemorian inte beaktar de ökade kostnader som förslaget innebär för de enskilda förskolorna och fritidshemmen. Enligt förbundet kostar ökad administration och uppgiftslämnande pengar. *Svenska Kommunförbundet*, *Nacka kommun* och *Västerås stad* pekar på att kommunerna skall kompenseras för beslut som staten fattar avseende nya verksamheter som åläggs kommunerna, i enlighet med finansieringsprincipen.

Skälen för regeringens bedömning

En verksamhet av hög kvalitet kännetecknas av att personal och andra berörda har kunskap om både dess förtjänster och dess brister. Där verksamheten kontinuerligt följs upp och utvärderas och behov av åtgärder identifieras skapas förutsättningar för att utveckla kvaliteten i verksamheten.

Regeringen menar att om krav ställs på att upprätta kvalitetsredovisningar för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen, där analys och bedömning särskilt lyfts fram, bör redovisningen kunna utgöra ett effektivt verktyg och vara ett stöd i arbetet för att förbättra och öka måluppfyllelsen på såväl kommun- som verksamhetsnivå.

I dag omfattas inte förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen av ett sådant krav på kvalitetsredovisning, motsvarande det som gäller inom skolväsendet. Många kommuner upprättar dock på eget initiativ kvalitetsredovisning för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen liksom många förskolor och fritidshem. Redan i utvecklingsplanen (skr. 2001/02:188) slog regeringen fast att det är viktigt att detta sker i alla kommuner.

Regeringen betonar att kvalitetsredovisningens primära syfte är att främja kommunernas och verksamheternas lokala kvalitets- och utvecklingsarbete. Genom att stödja den process som ett ständigt pågående förbättringsarbete innebär bidrar kvalitetsredovisningen till ökad måluppfyllelse. I kvalitetsredovisningen bör en gång per år redovisas en utvärdering av verksamhetens måluppfyllelse samt bedömas i vilken utsträckning de nationella målen har nåtts. Om brister uppmärksammas bör orsakerna till dessa identifieras och förslag till åtgärder lämnas. Regeringen vill på detta sätt ta ansvar för att förutsättningar skapas för ett systematiskt kvalitetsarbete som kan bidra till ökad effektivitet i verksamheten.

En annan viktig uppgift för kvalitetsredovisningarna är att svara för information om verksamheten till föräldrar och till en bredare allmänhet. Det kan generellt bidra till ökad delaktighet i och möjlighet att påverka verksamhetens utveckling. Detta kräver dock att redovisningarna utformas så att de är lättillgängliga och tydliga och har en gemensam struktur. Redovisningarna bör vidare göras tillgängliga för både föräldrar och andra som är intresserade, t.ex. via kommunernas respektive Skolverkets webbsidor.

Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen skall präglas av demokrati, jämställdhet och inflytande. Det gäller även kvalitetsarbetet. Därför bör personal, barn och företrädare för föräldrar delta i arbetet med kvalitetsredovisning. Att följa upp vad barnen tycker om verksamheten bör vara en viktig utgångspunkt i arbetet med kvalitetsredovisningen.

Kvalitetsredovisningarna kan också utgöra ett underlag för myndigheterna i deras arbete, t.ex. för Skolverkets inspektionsverksamhet samt för Myndigheten för skolutveckling vid bedömning av behov av stöd.

Kvalitetsredovisningens utformning

Kvalitetsredovisningen måste utformas med hänsyn till olika verksamhetsformers särart och med utgångspunkt i att det primära syftet är att främja ett lokalt systematiskt kvalitetsarbete. Det innebär att kravet på kvalitetsredovisning för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg inte kan utformas identiskt med den för skola och vuxenutbildning. Inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen finns inte den typ av mål att uppnå som finns inom skolväsendet. Verksamheternas måluppfyllelse skall i förskolan helt bedömas utifrån mål att sträva mot. Kvaliteten i verksamheternas processer blir då centrala utgångspunkter för bedömningen av verksamhetens kvalitet.

Regeringens bedömning är att de allmänna råden om kvalitet i förskolan kommer att utgöra en viktig utgångspunkt för hur kravet på kvalitetsredovisning för förskolan bör utformas. Det synsätt som framgår av Skolverkets redovisning av kvalitetsområden för de allmänna råden om kvalitet i förskolan bör därför vara vägledande för utformningen av kvalitetsredovisningen. Ambitionen bör vara att de kvalitetsområden som de allmänna råden utgår från också skall utgöra grund för redovisningen i förskolans kvalitetsredovisningar, och i tillämpliga delar även för övrig förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, samt att dessa skall

korrespondera med motsvarande kvalitetsområden inom skolväsendet. Enligt regeringens mening bör kvalitetsområdena för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen samlas inom följande tre övergripande benämningar *Förutsättningar, Arbetet i verksamheten* och *Måluppfyllelse*.

Kravet på kvalitetsredovisning bör vidare utformas så att det inte blir en administrativ belastning utan att det, som avsikten är, blir ett verkligt stöd för den lokala verksamhetsutvecklingen, med ett stort utrymme för anpassning till varje verksamhets lokala förutsättningar. Regeringen avser att ge Skolverket i uppdrag att arbeta utifrån den ovan beskrivna inriktningen. Verket bör därvid överväga hur kommunernas och verksamheternas kvalitetsredovisningar kan göras tydliga och lättillgängliga för föräldrar och allmänhet.

Skolverket har för närvarande regeringens uppdrag att utarbeta ytterligare bestämmelser om kvalitetsredovisning inom skolväsendet (U2004/2867/S). Av bestämmelserna bör bl.a. framgå vad en kvalitetsredovisning skall innehålla, obligatoriska kvalitetsområden för redovisning av resultat och måluppfyllelse samt ett begränsat antal obligatoriska kvalitetsindikatorer som bör ingå i varje kvalitetsredovisning. Regeringen kommer i motsvarande uppdrag till Skolverket för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen betona betydelsen av enhetliga kvalitetsområden samt att antalet föreskriva indikatorer bör begränsas.

Kommunernas och verksamheternas ansvar för kvalitetsredovisning

Regeringen bedömer att krav på kvalitetsredovisning bör ställas på kommunen för samtliga verksamheter inom dess förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Detta mot bakgrund av att skollagen ställer samma kvalitetskrav på all offentligt finansierad förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samt att verksamheterna omfattar stora grupper barn.

Krav att upprätta kvalitetsredovisning på verksamhetsnivå bör dock enligt regeringen endast ställas på förskolor och fritidshem. Dessa verksamheter är läroplansstyrda och har en särskild ställning inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Det är därför viktigt att betona att ansvaret för att följa upp, utvärdera, dokumentera och kvalitetssäkra verksamheten finns på varje enhet. Krav att redovisa på verksamhetsnivå bör däremot inte nu ställas på familjedaghem, öppna förskolor och öppna fritidsverksamheter. Regeringen bedömer att det tills vidare räcker att låta kommunen redovisa dessa.

Bedömningen att inte bara kommunen utan även varje förskola och fritidshem bör upprätta kvalitetsredovisning har gjorts, trots att bedömningen i Utbildningsdepartementets promemoria om skyldighet att lämna uppgifter om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg var att ansvaret borde läggas enbart på den centrala nivån i kommunen. En majoritet av de remissinstanser som yttrat sig i frågan framhåller betydelsen av att inte endast kommunen utan också den lokala enheten skall vara ansvarig för att upprätta kvalitetsredovisning. Även Skollagskommittén har föreslagit i sitt slutbetänkande (SOU 2002:121) att skyldigheten att följa upp och utvärdera verksamheten samt att upprätta kvalitetsredovisningar skall gälla såväl varje huvudman som varje skolenhet, dvs. även för förskolan och fritidshemmet.

Av Skolverkets redovisning till regeringen (dnr. 70-2003:2242) framgår att samtliga av verket tillfrågade kommunföreträdare och rektorer anser att förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen bör omfattas av kvalitetsredovisning. Några företrädare uppgav t.o.m. att det är ett mycket starkt krav från förskolläraernas sida att även dessa verksamheter skall upprätta kvalitetsredovisningar och att det kan fungera som en kvalitetsstämpel för verksamheten. Skolverket menar att krav på kvalitetsredovisning bör ställas på kommunen för samtliga verksamheter samt på verksamhetsnivå för förskolor och fritidshem.

Många kommuner och deras verksamheter genomför redan i dag kvalitetsredovisning. Skolverkets kartläggning visar t.ex. att en majoritet av landets kommunala förskolor (drygt 70 procent) gör kvalitetsredovisningar trots att något nationellt krav på detta inte har ställts. Tre fjärdedelar av kommunerna eller kommundelarna använder de kommunala förskolornas kvalitetsredovisningar i sammanställningen på kommunnivå. Vidare gör fler än hälften (54 procent) av de kommunala fritidshemmen kvalitetsredovisningar, oftast integrerade i skolornas. Av övriga kommunalt drivna verksamheter upprättar ungefär en tredjedel kvalitetsredovisningar. Det gäller såväl familjedaghemmen som de öppna förskolorna och de öppna fritidsverksamheterna.

Regeringen anser att det är angeläget att samma krav på uppföljning, utvärdering och kvalitetsutveckling ställs på enskilt driven verksamhet som på kommunal. Systemet med kvalitetsredovisningarna bör göras så enhetligt som möjligt, oavsett vem som är huvudman. Det innebär att kommunen i sin kvalitetsredovisning även bör inhämta underlag från enskilt bedriven verksamhet.

Barnen och deras föräldrar skall kunna ställa samma krav på kvalitet och insyn i verksamheten oberoende av huvudman. Detta med hänsyn till barnens bästa och att verksamheterna till stor del bekostas av skattemedel. Det är viktigt med en allmän insyn i hur verksamheterna utformas, hur arbetet bedrivs och vilka effekter olika insatser och åtgärder får. Denna ståndpunkt har stöd hos majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig över Utbildningsdepartementets promemoria samt hos Skolverket som i sin redovisning till regeringen framhåller att kravet på kvalitetsredovisning bör gälla såväl den kommunala som enskilt drivna verksamheten.

För att ett likvärdigt regelverk om kvalitetsredovisning skall kunna införas för enskild och kommunal förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg måste av lagtekniska skäl frågan om uppgiftsskyldigheten för enskild verksamhet beredas ytterligare i samband med beredningen av Skollagskommitténs betänkande. Regeringen avser därför att återkomma med förslag till hur kravet på kvalitetsredovisning för enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg närmare bör utformas.

16.3 Bemyndigande att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om skyldighet för kommunen att lämna sådana sakuppgifter om förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen samt sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten, motsvarande de som finns för skolhuvudmännen.

Regeringens bedömning: Efter att frågan först underställts Lagrådet avser regeringen att i propositionen med förslag till ny skollag, återkomma till riksdagen med förslag avseende uppgiftsskyldigheten för enskilt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Promemorians bedömning: I Utbildningsdepartementets promemoria om skyldighet att lämna uppgifter om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg (dnr. U2002/4328/S) föreslås att bemyndigandet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter enligt 15 kap. 11 § skollagen (1985:1100) utvidgas så att kommunen blir skyldig att lämna sakuppgifter och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljningen och utvärderingen av förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Vidare föreslås att 1 kap. 1 § tredje stycket skollagen ändras på så sätt att det anges att för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg gäller, förutom bestämmelserna i 2 a kap. och 15 kap. 5 §, även bestämmelserna i 15 kap. 11 §.

Det föreslås också att bestämmelser införs i 2 a kap. 15 § skollagen innebärande dels att kommunen skall svara för sådan verksamhetsredovisning som behövs för kommunens uppföljning och utvärdering av enskild verksamhet, dels att kommunen har rätt att inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för verksamhetsredovisning.

Remissinstanserna: Förslaget om uppgiftsskyldighet tillstyrks av majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig i frågan. *Statistiska Centralbyrån (SCB)* är positiv till förslaget och menar att insamling av uppgifter om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kommer att underlättas om huvudmännen blir skyldiga att lämna dessa uppgifter. För närvarande krävs, enligt *SCB*, ett omfattande och tidsödande påminnelsearbete för att få in begärda uppgifter. *Konkurrensverket*, *Friskolornas riksförbund* och *Waldorfskolofederationen* avstyrker vad som anförs i promemorian i sin helhet, bl.a. med hänvisning till arbetsbördan för enskild verksamhet och kostnadskonsekvenser.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

För att kunna införa närmare föreskrifter om kvalitetsredovisning och uppgiftsskyldighet för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen krävs att riksdagen ger regeringen ett bemyndigande att utfärda sådana föreskrifter. Regeringen föreslår därför att skollagen (1985:1100) ändras så att det uttryckligen anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för kommunen

att lämna sådana sakuppgifter om förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten, motsvarande de som finns för skolhuvudmännen.

Enligt 15 kap. 11 § skollagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet för skolhuvudmännen att lämna sådana sakuppgifter om skolverksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten. Regeringen har med stöd av detta bemyndigande dels beslutat om förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvudmännen inom det offentliga skolväsendet m.m., dels om förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet. Bemyndigandet i 15 kap. 11 § skollagen kan enligt sin nu gällande lydelse inte anses omfatta förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Motivet för regeringens förslag om ett bemyndigande även för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen är i första hand en ambition att bidra till den lokala verksamhetsutvecklingen genom krav på kvalitetsredovisning för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

För att barn och deras föräldrar skall kunna ställa samma krav på kvalitet och insyn i verksamheten oberoende av huvudman krävs enligt regeringens uppfattning att lagstiftningen ger möjlighet att ställa samma formella krav på uppföljning, utvärdering och kvalitetsredovisning för enskilt driven verksamhet som på kommunal. Kvaliteten i det underlag som finns om enskild offentligt finansierad och reglerad verksamhet får inte bli en fråga om godtycke.

En rätt för kommunen att inhämta uppgifter från enskilt bedriven verksamhet får samtidigt inte innebära att kommunen kommer att likrikta den enskilt bedrivna verksamhetens kvalitetsarbete. Att kvalitetsarbete i hög grad måste utgå från varje verksamhets förutsättningar gäller för såväl kommunal som enskild verksamhet. De nationella kraven på kvalitetsredovisning bör gälla lika för såväl kommunal som enskild verksamhet.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag avseende uppgiftsskyldigheten för enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Frågan bör dock först underställas Lagrådet i samband med den lagrådsremiss som bör föregå propositionen med förslag till ny skollag.

Ekonomiska konsekvenser

Regeringen bedömer att de initiativ till att utveckla kvalitetsarbetet inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen som presenterats i det ovanstående ger förutsättningar att öka effektiviteten i verksamheten. Genom att varje verksamhet, offentlig eller enskild, och varje kommun följer och utvärderar sin verksamhet samt upprättar kvalitetsredovisningar läggs grunden för ett lokalt förbättringsarbete. Detta möjliggör att befintliga resurser kan användas på ett för verksamheten mer effektivt sätt. Redan i dag ställs krav på att kommunerna följer upp och utvärderar sin förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samt att den på motsvarande sätt följs upp och utvärderas på verksamhetsnivå.

Kommunerna lämnar sedan lång tid tillbaka uppgifter till Statistiska Centralbyrån för statistikändamål. Regeringen bedömer att eventuella

merkostnader för förslaget om ett bemyndigande enbart kan bli marginella och att de ryms inom ramen för den ekonomiska satsning som regeringen gör på förskolan genom ett riktat bidrag om två miljarder som införs stegvis från 2005 och som från 2008 ingår i det generella statsbidraget.

16.4 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Ändringarna i skollagen (1985:1100) skall träda i kraft den 1 april 2005.

Skälen för regeringens förslag

Målsättningen är att kommunerna skall kunna lämna sådana sakuppgifter om förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen samt sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten för första gången under höstterminen 2005. För att föreskrifter om detta skall kunna utfärdas i god tid dessförinnan bör regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ha bemyndigats att utfärda föreskrifter redan under våren 2005.

Regeringen bedömer att kostnaderna för förslagen i denna proposition ryms inom de medel som avsatts i budgetpropositionen för år 2005 (prop. 2004/05:1). För 2005 föreslås en miljard kronor till statsbidrag för personalförstärkning i förskolan och för 2006 och 2007 beräknas två miljarder kronor per år.

Kostnader i samband med Statens skolverks administration och uppföljning av statsbidraget skall inrymmas i de beräknade medlen.

I enlighet med den s.k. finansieringsprincipen skall kommuner och landsting inte åläggas nya arbetsuppgifter, utan att de samtidigt ges möjligheter att finansiera dessa på något annat sätt än med höjda skatter. Om statsmakterna fattar beslut, som medför utgiftsökningar för kommunsektorn, bör dessa således finansieras genom en ökning av statsbidragen eller genom att staten fattar beslut som möjliggör besparingar. Finansieringsprincipen innebär också att statsbidragen bör minska om kommunernas frångångna skyldigheter eller om de till följd av regelförändringar får möjlighet att bedriva en mer kostnadseffektiv verksamhet.

Förslaget om ändring i skollagen (1985:1100) och bedömningen om barns rätt till förskola kan leda till vissa marginella merkostnader för kommunerna. Regeringen bedömer att kostnaderna är försumbara och att de ryms inom ramen för den ekonomiska satsning som regeringen gör på förskolan, genom ett bidrag motsvarande två miljarder kronor, som från 2008 ingår i det generella statsbidraget. Regeringen bedömer att propositionen i övrigt inte kommer att medföra några kostnadsökningar.

Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

1 kap.

1 §

Av paragrafens tredje stycke följer att endast vissa bestämmelser i skollagen gäller för pedagogisk verksamhet i form av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Ändringen innebär att även bestämmelserna i 15 kap. 11 §, med bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att föreskriva viss uppgiftsskyldighet, skall gälla för dessa verksamheter.

15 kap.

11 §

Andra meningen i första stycket är ny. Förslaget har behandlats i avsnitt 16.3 och innebär att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om skyldighet för en kommun att lämna sakuppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

Förteckning över remissinstanserna samt en sammanställning av remissyttranden över 1999 års skollagskommittés betänkande Skollag för kvalitet och likvärdighet (SOU 2002:121)

Prop. 2004/05:11
Bilaga 1

Remissinstanser

Remissyttrande har inkommit från Riksdagens ombudsmän (JO), Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Integrationsverket, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Migrationsverket, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Statens institutionsstyrelse (SiS), Handikappombudsmannen (HO), Barnombudsmannen (BO), Ekonomistyrningsverket (ESV), Riksrevisionsverket (RRV), Statskontoret, Statens skolverk, Myndigheten för skolutveckling, Specialpedagogiska institutet, Skolväsendets överklagandenämnd, Specialskolemyndigheten, Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL), Internationella programkontoret för utbildningsområdet, Folkbildningsrådet, Högskoleverket, Verket för högskoleservice (VHS), Lunds universitet, Umeå universitet, Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Örebro universitet, Högskolan i Gävle, Högskolan i Kalmar, Lärarhögskolan i Stockholm, Malmö högskola, Södertörns högskola, Överklagandenämnden för studiestöd, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Ungdomsstyrelsen, Sameskolstyrelsen, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Arbetslivsinstitutet, Arbetsmiljöverket, Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Carlbeck-kommittén (U 2002:01), Arvika kommun, Botkyrka kommun, Degerfors kommun, Falu kommun, Gnesta kommun, Gnosjö kommun, Gotlands kommun, Göteborgs stad, Habo kommun, Hylte kommun, Härnösands kommun, Jokkmokks kommun, Kalix kommun, Kalmar kommun, Kumla kommun, Lerums kommun, Luleå kommun, Lunds kommun, Lycksele kommun, Malmö stad, Mjölby kommun, Motala kommun, Munkedals kommun, Mönsterås kommun, Nacka kommun, Norrköpings kommun, Robertsfors kommun, Sjöbo kommun, Skellefteå kommun, Sollentuna kommun, Stockholms stad, Svedala kommun, Svenljunga kommun, Timrå kommun, Torsby kommun, Trollhättans kommun, Trosa kommun, Uppsala kommun, Vänersborgs kommun, Värmdö kommun, Ystads kommun, Åmåls kommun, Ödeshögs kommun, Örebro kommun, Örkelljunga kommun, Östersunds kommun, Landstinget i Västra Götalands län (Västra Götalandsregionen), Landstinget i Västerbottens län, Barnverket, Barnens rätt i samhället (BRIS), Elevorganisationen i Sverige, Friskolornas riksförbund, Företagarnas riksorganisation, Handikappförbundens Samarbetsorgan, Hörselskadades Riksförbund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Landstingsförbundet, Lernia AB, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Riksförbundet för Utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna (FUB), Riksförbundet för kommunal och statlig vuxenutbildning (Rvux), Riksförbundet Hem och Skola, Samarbetsorganet för invandrarorganisationer i Sverige (SIOS), Sveriges elevråd (SVEA), Svenska Kommunförbundet, Svenska

Kommunalarbetareförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Sveriges Psykologförbund, Sveriges Skolledarförbund, Sveriges vägledarförening, Synskadades Riksförbund, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Waldorfskolofederationen.

Dessutom har spontana remissvar inkommit från Studie- och yrkesvägledare vid Anderstorpsskolan i Skellefteå, Simrishamns kommun, Barnskötare i Härnösand, Dagbarnvårdargrupperna i Härnösands kommun, Förskollärare i Göteborg, Barnskötare på Skönadals förskola i Kävlinge kommun, Tjäders förskola i Härnösand, Studievägledarna på Stockholms gymnasieskolor, Barnskötarna vid Bondsjö Förskola, Lärarförbundets lokalavdelning M19 Sjöbo, Kommunala Företagens Samorganisation (KFS), Elevforum Göteborg, Lärarnas Riksförbunds kommunförening i Nässjö, Ekumeniska skolpolitiska gruppen, Anebergsgymnasiet i Uddevalla, Kommunförbundet Jönköpings län, Landskrona kommun, Göteborgsregionens kommunalförbund, Grästorps kommun, Värnamo kommun, Eksjö kommun, Astma- och Allergiförbundet, Sandvikens kommun, Föreningen Sveriges Skolchefer, Söderköpings kommun, Markaryds kommun, Blekinge Tekniska högskola, Styrelsen för Lärarförbundets lokalavdelning i Åstorp L11, Nätverket för modersmålsansvariga i Stockholms norrortskommuner, Sveriges Sjukhuslärarförening, Region Halland, Kommunal Älvsborgs Branschråd för skola och barnomsorg, Lessebo kommun, Köpings kommun, Kommunförbundet Kronoberg, Leksands kommun, Mullsjö kommun, Partille kommun, Bollnäs kommun, Svenska Kommunalarbetareförbundet Avdelning Skåne län, Järfälla förskola och grundskola, Töreboda kommun, Kommunal Skaraborg sektion 1, Föreningen för enskilt drivna familjedaghem i Stockholm, Ekerö kommun, Riksorganisationen för Valfrihet, Jämställdhet & Föräldraskap (HARO), Stenungsunds kommun, Surahammars kommun, Mölndals kommun, Svenska Skolläkarföreningen, Vetlanda kommun, Svenska Dyslexiföreningen, Socialdemokraterna i Sollentuna, Lärare på Astrid Lindgrens barnsjukhus och BUP:s Ungdomsavdelning vid Karolinska sjukhuset, Valdemarsviks kommun, Jönköpings kommun, Förskoletidningen, Afasiförbundet i Sverige, Gislaveds kommun, Sveriges kristna friskoleråd, Sveriges skolkurators förening, Lärarförbundets Skolledarförening i Huddinge kommun, Svenska Kommunalarbetareförbundet Barnomsorgsklubben Sekt. 32 Sollefteå, Styrelsen för Lärarförbundets lokalavdelning i Surahammar, Kävlinge kommun, Tyresö kommun, Kils kommun, Representanter från 16 av Botkyrkas 32 förskolor, Laxå kommun, Stockholms universitet, Orsa kommun, Föreningen för en demokratiserande och aktiverande skola (DAKS), Lärarnas Riksförbund i Trollhättan, Kommunförbundet Skåne, Sydnärkes utbildningsförbund, Kommunal sektion 3 i Åmål, Föräldraalliansen i Stockholms Stad (FiSS), Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn, Sigtunaskolan Humanistiska Läroverket, Akademikerförbundet SSR, Bjuvs kommun, Lindesbergs kommun, Föreningen Barnens Rätt Till Föräldrarnas Tid, Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar, Förbundet Funktionshindrade Med Läs- och Skrivsvårigheter (FMLS), DIK-förbundet, Lomma kommun, Åre kommun, Lidköpings kommun, Pippis Hemskola,

Norrtälje kommun, Teaterhögskolan i Stockholm, Hallstahammars kommun, Kiruna kommun, Riksföreningen för skolsköterskor, Legitimerade Sjukgymnasters Riksförbund, Sverigefinländarnas delegation, Miljöpartiet i Lund, Nässjö kommun, Ljusdals kommun, Humanisterna, Solna stad, Riksföreningen Autism, Västerås stad, Hallsbergs kommun, Lärarnas Riksförbund Haparanda Kommunförening, Smedjebackens kommun, Finsk-svenska utbildningsrådets Finska delegation, Järfälla kommun, Hörby kommun, Lärarförbundet Mariestads lokalavdelning R 10, Svalövs kommun, Umeå kommun, Älvdalens kommun, Fackliga organisationerna i Härnösand, Vaggeryds kommun, Föräldraföreningen för Dyslektiska Barn (FDB), Sjukhusläkare i södra regionen, Härnösands gymnasium, Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL), Svenska Samernas Riksförbund, Kommunförbundet Stockholms Län (KSL), Skolhälsovården Norrreportskolan i Ystad, Linköpings kommun, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm. Slutligen har ett hundratal brev och vykort samt andra yttranden från privatpersoner inkommit.

Inledande kommentarer

I denna bilaga redovisas endast de av kommitténs förslag som har anknytning till denna proposition. Förutom dessa förslag finns fler förslag som berör förskolan, vilka kommer att behandlas och redovisas i annan ordning.

Förskola som en egen skolform

Kommittén föreslår att förskolan blir en egen skolform inom skolväsendet och regleras i ett eget kapitel. Förslaget tydliggör förskolans roll som första steg i det livslånga lärandet. Bestämmelser i skollagen som gäller för skolväsendet blir tillämpliga också på förskolan.

Den övervägande majoriteten av remissinstanserna är positiva till att förskolan blir en egen skolform bland dessa *Folkhälsoinstitutet, Barnombudsmannen (BO), Riksförbundet - BRIS, Lärarförbundet Svenska Kommunalarbetarförbundet, Svedala kommun, Torsby kommun, Trosa kommun, Åmåls kommun, Botkyrka kommun, Södertälje kommun, Haninge kommun, Tyresö kommun* och *Lindesbergs kommun*. *Lärarförbundet* välkomnar varmt förslaget som tydliggör förskolans roll som första steget i det livslånga lärandet. Vidare menar man att det är ett helt naturligt nästa steg i förskolans utveckling. *Tyresö kommun* anser att det är positivt att förskolan blir en egen skolform och att bestämmelserna som gäller för skolväsendet blir tillämpliga även för förskolan. Detta gör att skollagen som gäller för skolväsendet blir tillämplig för förskolan. *Botkyrka kommun* är av samma åsikt och slår fast att förskolan är en naturlig del av det livslånga lärandet. *Barnombudsmannen (BO)* och *Kalmar kommun* är positiva till att förskolan blir en egen skolform men vill att förskolan skall vara kostnadsfri och tillgänglig för barn från ett års ålder. *Barnombudsmannen* menar att annars överensstämmer inte förslaget med artikel 28.1a och artikel 2 i barnkonventionen, som säger att konventionsstaterna skall respektera och tillförsäkra varje barn inom

deras jurisdiktion de rättigheter som anges i denna konvention utan åtskillnad av något slag t.ex. föräldrarnas börd eller ställning i övrigt. *Riksrevisionsverket* tar inte ställning till om förskolan bör bilda en egen skolform men anser att innebörden av idén om integration mellan förskola och skola närmare borde ha övervägts och problematiserats. Syftet kan varken vara att göra förskolan till en ”skola för små” eller skolan till ”förskola för stora” utan ligger främst i att möjliggöra samordning, samarbete och smidigare övergångar mellan i sig skilda verksamheter med vissa gemensamma utgångspunkter. *Örkelljunga kommun* anser inte att förskolan skall bli en egen skolform, eftersom barnets lärande och utveckling skall ses utan koppling till tids- och verksamhetsmässiga gränser. Man vill se barnets lärande och utveckling i ett sammanhållet 1–19 års perspektiv och anser att skolformer endast är relevant om skolplikten kommer att finnas kvar. *Waldorfskole-federationen* är kritisk till att förskolan skall bli en egen skolform. Enligt waldorfpedagogikens människosyn, behöver barnet fram till sju års ålder främst hjälp och stöd i utvecklingen av sina sociala förmågor. Några remissinstanser bland dessa *Timrå kommun*, *Gnesta kommun* och *Norrtälje kommun* är negativa till kommunens skyldighet att verka för att barn skall delta i förskolan då föräldrar borde fritt få välja mellan förskola och familjedaghem.

Gemensam terminologi i hela skolväsendet.

Kommittén föreslår att terminologin görs enhetlig med utgångspunkt i de i skollagen fastlagda termerna.

De flesta remissinstanser, bland dessa Myndigheten för skolutveckling, Högskolan i Jönköping, Härnösands kommun, Örebro kommun, Sveriges psykologförbund, Eksjö kommun, Lessebo kommun, Leksands kommun, Nacka kommun, Stockholms stad, Barnverket och Surahammars kommun, motsätter sig att nuvarande terminologi i skolan överförs till förskolan. Det är framför allt att barnen i förskolan skall benämnas elever och att den verksamhet som bedrivs där skall kallas undervisning som man är negativ till. Svenska Kommunalarbetsförbundet vill betona att införandet av elevbegreppet i förskolan endast skall avse lagtexter, som motiveras av rättigheter och skyldigheter. Det får inte innebära någon förändring, vare sig i synen på barnen eller på förskolans verksamhet. Några remissinstanser såsom Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn, Norrtälje kommun, Jokkmokks kommun, Åmåls kommun och Vaggeryds kommun är positiva till en enhetlig och tydlig terminologi. Lärarförbundet pekar i sitt remissvar på att förslaget inte innebär någon förändring, vare sig i synen på barnen eller i synen på förskolans verksamhet. Regeringen bör tydligt markera detta när förslaget till ny skollag presenteras för riksdagen.

Kommittén föreslår att rektors uppgifter förtydligas i skollagen. Vid skolenheterna där såväl förskola som skola kan ingå skall det finnas rektorer. Rektorn skall leda och samordna det pedagogiska arbetet inom sitt verksamhetsområde och därvid besluta om enhetens inre organisation.

Få remissinstanser har kommenterat kommitténs förslag med direkt avseende på förskolan. De flesta remissinstanser är positiva till kommitténs förslag. *Stockholms stad* anser att det är angeläget att det finns en rektor inom samtliga skolformer samt att det ställs krav på pedagogisk kompetens. *Lärarförbundet* stödjer förslaget som överensstämmer med förbundets syn på hur en ny och modern skollagstiftning bör vara utformad. *Skolverket* och *Justitieombudsmannen* tillstyrker förslaget, men menar att det blir en inkonsekvens om man vid förskola kan kallas förskolechef i stället för rektor. I lagtext finns enbart benämningen rektor vilket gör det svårtolkat. *Malmö högskola* stödjer förslaget att även förskola skall omfattas av rektors ledning och ansvar. *Gnosjö kommun* är tveksam till att förskolechefer skall benämnas rektorer. *Svenska Kommunförbundet* anser att utbildningsuppdraget i sin helhet skall riktas till den kommunalpolitiska nivån på samma sätt som gäller för övrig lagstiftning inom det kommunala området.

Lärare i förskolan

Kommittén föreslår att bestämmelserna om behörighet och villkor för anställning skall vara gemensamma för lärare i förskola, fritidshem. Även för förskollärare och fritidspedagoger skall det krävas att de har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva.

De flesta remissinstanser är positiva till förslaget däribland *Hylte kommun*, *Härnösands kommun*, *Kumla kommun*, *Motala kommun*, *Svenljunga kommun*, *Örebro kommun*, *Östersunds kommun* och *Hallsbergs kommun*. *Härnösands kommun* menar att behörighetskrav är bra och att det inte skall finnas någon skillnad mellan skola och förskola i denna fråga. *Sveriges Skolledarförbund* anser att det finns goda skäl till kravet på lärarutbildning för tillsvidareanställning som lärare i alla skolformer och till att lärare ansvarar för undervisningen. *Lärarförbundet* är positivt till att behörighetsregler även omfattar lärare i förskolan. *Lärarhögskolan i Stockholm* är positiv till behörighetsreglerna men anser att frågan om legitimering av lärare borde ha utretts. *Statens folkhälsoinstitut* menar att det finns vetenskapliga belägg för att ju mer välutbildad personalen är, desto bättre fungerar förskolan. Ett par remissinstanser däribland *Gnesta kommun* och *Trosa kommun* menar att behörighetskraven i förskolan är bra men kan innebära praktiska svårigheter eftersom det i dag råder brist på såväl förskollärare som fritidspedagoger. *Göteborgs stad* och *Surahammars kommun* föreslår att det i lagstiftningen tydliggörs att kommunen, utöver lärare, även får anställa annan personal med lämplig utbildning inom förskolan.

Flera remissinstanser är oroade över vad förslaget innebär för barnskötarna. *Eksjö kommun* menar att man bör beakta den effekt detta kan få för kommunals medlemmar. *Lunds kommun*, *Malmö stad*, *Svenska*

Kommunförbundet och Hallstahammars kommun anser att det är positivt att samma regler gäller för både förskolan och skolan, men anser att även barnskötare bör omnämnas. *LO, Svenska Kommunalarbetsförbundet* och *Förskoletidningen* är negativa till att endast lärare ansvarar för undervisningen i förskolan och anser att regeringen bör utreda vad som sker vid förskolor där det bara finns barnskötare. *Myndigheten för skolutveckling* anser att författningsförslaget måste klargöras vad gäller kompetenskrav på personal som inte inbegrips i lärarbegreppet. Eftersom det är den behöriga läraren som har rätt att bedriva undervisning finns en risk att det kan leda till en uppdelning av omsorg och pedagogik. Det strider mot helhetssynen i förskolans sätt att arbeta. Flera remissinstanser däribland *LO, Svenska Kommunalarbetsförbundet, Förskoletidningen* samt flera hundra spontana remissinstanser är negativa till förslaget om det innebär att inte barnskötare kan få tillsvidareanställning i förskolan.

Habo kommun är negativ till att samma regler som gäller för lärare även skall gälla fritidspedagoger och förskollärare. *Nacka kommun* och *Föräldraalliansen i Stockholms Stad*, motsätter sig att förskollärare benämns lärare.

Jokkmokks kommun menar att det bör skrivas in i lagen att en kommun endast kan tillsvidareanställa förskollärare och fritidspedagoger för arbete i förskola och fritidshem.

Familjedaghem

Kommittén föreslår att om vårdnadshavarna önskar familjedaghem i stället för förskola bör kommunen sträva efter att tillgodose vårdnadshavarnas önskemål. Familjedaghem bör regleras i skollagen som pedagogisk verksamhet, men inte utgöra en skolform.

De flesta remissinstanser som yttrat sig menar att familjedaghemmen har en viktig funktion för barn och som valmöjlighet för föräldrar. Ett flertal remissinstanser bland dem, *Barnombudsmannen (BO), Lärarförbundet, Göteborgs stad, Lunds kommun* och *Vaggerys kommun* anser att det i skollagen bör finnas en skrivning som garanterar familjedaghemmens ställning.

Flera kommuner, bland dem *Härnösands kommun, Lerums kommun, Munkedals kommun, Leksands kommun, Partille kommun, Tyresö kommun, Kils kommun, Orsa kommun, Järfälla kommun* och *Umeå kommun* samt ett hundratal spontana remissinstanser är kritiska till marginaliseringen av familjedaghemmen.

Kalmar kommun är positiv till skrivningen om familjedaghem.

Timrå kommun föreslår att avsnittet om familjedaghem, öppen förskola och öppen fritidsverksamhet lyfts ur skollagen, alternativt ingår i gruppen särskilda utbildningsformer.

Modersmålsstöd

Kommittén föreslår att en bestämmelse tas in i skollagen om att förskolan skall bidra till att ge elever som har ett annat modersmål än svenska tillfälle att utveckla såväl det svenska språket som sitt modersmål.

Relativt få remissinstanser har yttrat sig i frågan. *Svenska Kommunförbundet* påtalar att Skollagskommittén inte har gjort någon kostnadsberäkning över förslaget och menar att en lagstiftning medför kostnader för kommunen. *Värmdö kommun* är tveksam till förslaget och frågar sig om det innebär en skyldighet för kommunerna. *Barnombudsmannen* är positiv till förslaget under förutsättningen att det svenska språket inte blir lidande. *Integrationsverket*, *Ombudsmannen mot etnisk diskriminering*, *Skolverket* och *Myndigheten för skolutveckling* är positiva till kommitténs förslag.

Prop. 2004/05:11
Bilaga 1

Förteckning över remissinstanserna samt en sammanställning av remissyttranden över departementsskrivelsen Var - dags – inflytande (Ds 2003:46)

Prop. 2004/05:11
Bilaga 2

Remissinstanser

Remissyttrande har inkommit från Riksrevisionen, Kammarrätten i Stockholm, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, (DO), Handikappombudsmannen (HO), Barnombudsmannen (BO), Statskontoret, Statens skolverk, Myndigheten för skolutveckling, Specialpedagogiska institutet, Specialskolemyndigheten, Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL), Göteborgs universitet, Umeå universitet, Malmö högskola, Sameskolstyrelsen, Ungdomsstyrelsen, Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Ale kommun, Alvesta kommun, Bjuvs kommun, Boxholms kommun, Dorotea kommun, Eskilstuna kommun, Falkenbergs kommun, Gotlands kommun, Göteborgs stad, Karlskoga kommun, Ljusdals kommun, Luleå kommun, Malmö stad, Norrtälje kommun, Oskarshamns kommun, Ovanåkers kommun, Sigtuna kommun, Stockholms stad, Sunne kommun, Sölvesborgs kommun, Tierps kommun, Töreboda kommun, Västerviks kommun, Örnsköldsviks kommun, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Tjänstemännens central organisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenskt Näringsliv, Sveriges Skolledarförbund, Lärarnas riksförbund, Lärarförbundet, Riksförbundet Hem och Skola, Elevkårernas centralorganisation, Elevorganisationen i Sverige, Sveriges Elevråd (SVEA), Rädda Barnen, Friskolornas Riksförbund och Carlbeckkommittén.

Dessutom har ett spontant remissvar inkommit från Föreningen för en demokratiserande och aktiverande skola (DAKS).

Inflytanderåd

Arbetsgruppen föreslår att det i skollagen införs en bestämmelse att det på varje förskola och skola skall finnas en organisation för arbetet med inflytandefrågorna och att det i denna skall ingå ett eller flera inflytanderåd. Rådet skall behandla frågor som är viktiga för verksamheten och som kan ha betydelse för barn, elever och föräldrar.

Remissinstanserna är splittrade i frågan, några remissinstanser bland dessa *Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL), Alvesta kommun, Göteborgs stad, Ljusdals kommun, Malmö stad, Norrtälje kommun, Tierps kommun, Sveriges Skolledarförbund* och *Rädda Barnen* tillstyrker förslaget om att införa inflytanderåd. *Ljusdals kommun* är positiv till att förslaget harmoniserar med de informations- och delaktighetskrav som barnkonventionen ställer. *Tierps kommun* anser att det även i varje kvalitetsredovisning bör beskrivas hur rådet är organiserat och hur det fungerar i praktiken. *Göteborgs stad* är positiv till förslaget men menar att det är viktigt att formerna för hur rådet skall utformas måste ske

utifrån de lokala förutsättningarna i kommuner och enskilda skolor. *Göteborgs universitet* tillstyrker förslaget, men saknar att arbetsgruppen inte diskuterar i vilken utsträckning rektorerna har praktiska förutsättningar att vara drivande i inflytandefrågorna samt hur sådana förutsättningar kan skapas. *Umeå universitet* tillstyrker förslaget men menar att det bara stärker den representativa demokratin och efterlyser ett ökat elevinflytande exempelvis med datorstöd. *Boxholms kommun* är positiv men anser att frågan om hur valet av representanter till inflytande rådet ytterligare bör utredas. *Svenska Kommunalarbetsförbundet* och *Barnombudsmannen (BO)* är positiva till förslaget men anser att det är otillfredsställande att införa en undantagsbestämmelse. *Västerviks kommun* är positiv till förslaget, men påpekar att det är viktigt att elever och föräldrar kontinuerligt kan delta, samt att föräldrarnas deltagande är väl förankrat i föräldragruppen och att en utbyggd kommunikation finns mellan föräldra- och elevrepresentanter med deras respektive företrädda grupper. *Handikappombudsmannen (HO)* och *Specialpedagogiska institutet* vill särskilt påpeka vikten att ingen utestängs att representera p.g.a. av sitt funktionshinder och att råden får en bred representation av barn så att flera olika perspektiv blir företrädda.

Ett par remissinstanser är tveksamma till förslaget. *Falkenbergs kommun* och *Bjuvs kommun* anser att det kan vara svårt att engagera föräldrar till inflytanderåd och menar att lokala styrelser kan vara ett bättre alternativ. *Svenskt Näringsliv* ifrågasätter om det kan anses nödvändigt att i lag reglera organisationen för arbetet med inflytandefrågorna, liksom införandet av inflytanderåd, när 90 procent av kommunerna har någon form av brukarinflytande i grund- och gymnasieskolan i form av frivilligt samråd.

Några remissinstanser är negativa till förslaget och bland dessa *Skolverket*, *TCO*, *Myndigheten för skolutveckling*, *Svenska Kommunförbundet*, *Läraryrket*, *Lärarnas riksförbund* och *Örnsköldsviks kommun*. *Skolverket* och *Myndigheten för skolutveckling* avstyrker förslaget då man anser att det inte står i samklang med den målstyrning som gäller inom området. Man pekar på att skollagskommittén föreslår minskad detaljreglering och detta bör man fullfölja. *Svenska Kommunförbundet* och *Läraryrket* avstyrker förslaget och menar att reellt deltagande kommer underifrån och inte ovanifrån. Vidare anser *Svenska Kommunförbundet* att förslaget kommer att medföra en kostnad som man vill få kompensation för enligt finansieringsprincipen. *Lärarnas riksförbund* avstyrker förslaget och anser att man vid varje skola bör finna sina former för inflytande och att *Skolverket* kontinuerligt bör följa upp, utvärdera och analysera hur barn, elever och föräldrar ges möjlighet att påverka.

Förteckning över remissinstanserna samt en sammanställning av remissyttranden över promemorian Skyldighet att lämna uppgifter om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg om kvalitetsredovisningar i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen (U2002/4328/S)

Remissinstanser

Remissyttranden har inkommit från Kammarrätten i Sundsvall, Statskontoret, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Konkurrensverket, Riksrevisionsverket, Statistiska Centralbyrån (SCB), Statens skolverk, Specialpedagogiska institutet, Skolväsendets överklagandenämnd, Rådet för kommunala analyser och jämförelser (Fi 2002:07), Lärarhögskolan i Stockholm, Göteborgs universitet - Utbildnings- och forskningsnämnden för lärarutbildning, Svenska Kommunförbundet, Kommunförbundet i Jönköpings län, Kommunförbundet Norrbottens län, Borlänge kommun, Borås stad, Bromölla kommun, Gotlands kommun, Gävle kommun, Göteborgs stad, Huddinge kommun, Jönköpings kommun, Kalmar kommun, Karlskoga kommun, Karlskrona kommun, Karlstads kommun, Katrineholms kommun, Linköpings kommun, Luleå kommun, Lunds kommun, Malmö stad, Marks kommun, Nacka kommun, Norrköpings kommun, Nyköpings kommun, Ronneby kommun, Skövde kommun, Sundsvalls kommun, Stockholms stad, Täby kommun, Umeå kommun, Uppsala kommun, Vilhelmina kommun, Västerås stad, Växjö kommun, Örebro kommun, Landstingsförbundet, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska Kommunalarbetarförbundet, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Lärarnas riksförbund, Lärarförbundet, Riksförbundet Hem och Skola, Friskolornas riksförbund, Kooperationens förhandlingsorganisation (KFO) och Waldorfskolefederationen.

Allmänna synpunkter

Flera remissinstanser är positiva till förslagen i promemorian i sin helhet eller har ingen erinran mot dem, däribland Kammarrätten i Sundsvall, Statskontoret, Socialstyrelsen, Riksrevisionsverket, Specialpedagogiska institutet, Skolväsendets överklagandenämnd, Barnombudsmannen, Kalmar kommun och Linköpings kommun. Tre remissinstanser Konkurrensverket, Friskolornas riksförbund och Waldorfskolefederationen har avstyrkt hela förslaget. Konkurrensverket efterfrågar kompletteringar främst i förhållande till uppgiftsskyldighet och konkurrensförhållande. Friskolornas riksförbund och Waldorfskolefederationen pekar också på arbetsbördan för enskilda verksamheter samt konkurrensförhållandet mellan kommunal och enskild verksamhet.

Promemorian föreslår att bemyndigandet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter enligt 15 kap. 11 § skollagen (1985:1100) utvidgas till att omfatta även förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Förslaget tillstyrks av majoriteten av samtliga remissinstanser som yttrat sig i frågan. *Statistiska Centralbyrån (SCB)* är positiv till förslaget och menar att insamling av uppgifter om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg därmed kommer att underlättas. *Nacka kommun* avstyrker förslaget om vitesföreläggande av skolhuvudmannen då förslaget innebär att kommunen åläggs uppgiftsskyldighet inte bara för den egna verksamheten utan även för den enskilda förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen i kommunen. Konsekvenserna av detta måste redovisas, och finansieringsprincipen tillämpas.

Enskild verksamhet

I promemorian föreslås att bestämmelser införs i 2 a kap. 15 § skollagen som innebär att kommunen skall svara för sådan verksamhetsredovisning som behövs för kommunens uppföljning och utvärdering av enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Kommunen skall ha rätt att inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för verksamhetsredovisning.

De flesta remissinstanser är positiva till att även enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg bör omfattas av kvalitetsredovisningen. *Lärarförbundet* ser det som självklart att också enskilda verksamheter skall omfattas av kravet på kvalitetsredovisning samt att de skyldigheter som i dag finns för skolhuvudmännen att lämna uppgifter till Skolverket utvidgas till att också omfatta förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. *Huddinge kommun* anser att då kommunen är ansvarig för även för enskild verksamhet är det viktigt att kommunen har möjlighet till insyn i verksamhet för uppföljning, utvärdering och kontroll.

Landsorganisationen (LO) vill betona vikten av att även enskilda förskolor och fritidshem omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter. Offentligfinansierad verksamhet måste vara möjlig att utvärdera oberoende av huvudman.

Ett par remissinstanser är negativa till att kommunerna skall upprätta kvalitetsredovisningar över enskild verksamhet. *Svenska Kommunförbundet*, *Skolverket* och *Kommunförbundet Norrbottens län* anser att det inte är rimligt att ansvaret för att upprätta en kvalitetsredovisning ligger hos en i viss utsträckning konkurrerande verksamhet. *Ronneby kommun* är negativ till att kommunen skall svara för kvalitetsredovisningen i enskild förskole- och skolbarnsomsorgsverksamhet. Den måste enligt deras uppfattning genomföras av huvudmannen för verksamheten. Vidare avstyrker man att kvalitetsredovisning skall upprättas för familjedaghem.

Skolverket anser att lagförslaget i promemorian behöver justeras språkligt.

I promemorian föreslås att ansvaret för att upprätta kvalitetsredovisning för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg läggs på den centrala kommunala nivån, bl.a. med hänsyn till att antalet enheter är fler och ofta små i jämförelse med i skolväsendet.

Kommunförbundet i Jönköpings län, Uppsala kommun och Täby kommun stöder förslaget om den centrala kommunala nivåns ansvar för såväl den kommunala som den enskilda verksamhetens kvalitetsredovisningar. Bromölla kommun anser inte att ansvaret för att upprätta kvalitetsredovisning skall ligga enbart på central kommunal nivå annat än när det gäller familjedaghem, öppen förskola och öppen fritidshemsverksamhet. Kommunen anser att förskolor och fritidshem skall ha i sak samma krav på kvalitetsredovisning som skolor. Flera remissinstanser bland dess Skolverket, Umeå kommun, Norrköpings kommun, Växjö kommun, Karlskrona kommun, Ronneby kommun, Malmö stad och Sundsvalls kommun är av åsikten att det bör vara den lokala enheten som skall vara ansvarig för att upprätta en kvalitetsredovisning och inte kommunen centralt. Skolverket betonar att ansvaret för att följa upp, utvärdera, dokumentera och kvalitetssäkra verksamheten ligger på varje enhet i verksamheten. Karlstads kommun anser att en för långt driven enhetlighet kan hämma förskolornas motivation och förmåga till lokalt utvecklings- och förändringsarbete. Kommunen ser dock ett värde i att enskilda förskolor och kommunala förskolor hanteras på samma sätt men att det i systemet bör finnas möjlighet att redovisa förskolornas lokala variationer. Jönköpings kommun menar att ett eventuellt beslut om en förordning om redovisningsskyldighet också för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, innebär att strukturen på enheternas redovisningar får anpassas efter detta för att underlätta för kommunen att redovisa per skolform. Beslutet får dock inte innebära att den enskilda rektorsenheten måste lämna två eller flera olika redovisningar.

I promemorian föreslås även att kvalitetsredovisningarna för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen bör få en större tonvikt på processen och det pedagogiska arbetet eftersom det i förskola och fritidshem saknas mål att uppnå.

Majoriteten av remissinstanserna däribland Lärarförbundet, Riksförbundet Hem och Skola, Kommunförbundet Jönköpings län, Norrköpings kommun och Göteborgs stad delar promemorians bedömning. Göteborgs stad anser att kvalitetsredovisning bör ha en tydlig tonvikt på processen och det pedagogiska arbetet för att ge en relevant bild av förskolans särart och pedagogik. Norrköpings kommun instämmer i att kvalitetsredovisningarna för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg bör få tonvikt på processen och det pedagogiska arbetet som betonas i styrdokumentet. Rådet för kommunala analyser och jämförelser vill poängtera vikten av att sträva efter att möjliggöra en systematiks uppföljning av verksamheten och välkomnar därför särskilt idén om ett system som möjliggör för intressenter att jämföra verksamheter sinsemellan. Kommunförbundet Jönköpings län understyrker tonvikten på processen och det pedagogiska arbetet med

hänsyn till de nationella målens karaktär (strävansmål). Förbundet vill tona ned syftet att genom kvalitetsarbete jämföra olika enheter då det finns en risk, att ett sådant syfte leder till en fokusering på mätbara variabler, vilket står i strid med syftet att fokusera på barns utveckling relaterad till den pedagogiska processen.

Svenska Kommunförbundet är av en avvikande uppfattning och menar att utformningen av ett system med kvalitetsredovisningar inom förskolor och fritidshem på samma sätt som på skolans område bör ha fokus på måluppfyllelsen och inte, som antyds i promemorian, på processerna att komma dit.

Ekonomiska konsekvenser

Några remissinstanser anser att det saknas ekonomiska konsekvenser av förslaget. *Lärarnas riksförbund* anser att det är viktigt att frågan om lärares arbetsbelastning diskuteras på alla nivåer. Förbundet anser att en nödvändig förutsättning för att systemet skall fungera är att tillräckligt med tid och resurser för genomförandet avsätts ute i verksamheterna. *Konkurrensverket* anser att de kostnader som drabbar kommunerna och andra aktörer, bl.a. ett stort antal små företag, skall beräknas. *Friskolornas riksförbund* anser att promemorian inte beaktar de ökade kostnader som förslaget innebär för de enskilda förskolorna och fritidshemmen.

Svenska Kommunförbundet, *Nacka kommun* och *Västerås stad* anser att i enlighet med finansieringsprincipen skall kommunerna kompenseras för beslut som staten fattar avseende nya verksamheter som åläggs kommunerna.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 september 2004

Närvarande: statsministern Persson, statsråden Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Lövdén, Ringholm, Y. Johansson, Bodström, Sommestad, Karlsson, Lund, Nykvist, Andnor, Nuder, M. Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg

Föredragande: Lena Hallengren

Regeringen beslutar proposition 2004/05:11 Kvalitet i förskolan

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
---------------------------	---	--

Lag om ändring i skollagen (1985:1100)

15 kap. 11 §