

5 Nytt måldokument – Läroplan för förskolan

5.1 Vad är en läroplan

Detta kapitel inleder kommittén med att presentera vad en läroplan är. De aspekter som, enligt kommitténs mening, särskilt skall framhållas i det förslag till måldokument som kommittén redovisar, skildras i kapitel tre, *Viktiga aspekter som grund för läroplansförslaget*. Av direktiven framgår att kommittén skall överväga frågan om måldokumentets formella status. I detta sammanhang bör kommittén uppmärksamma att nuvarande måldokument för förskolan har karaktären av råd.

Läroplan avser, som ordet anger, en plan för lärande, dvs. en form av studieplan. Termen läroplan, som den används i svenskan, är svår att översätta. På engelska är curriculum det ord som torde komma närmast. Curriculum kommer från latinet och betyder ursprungligen löparbana. I pedagogisk facklitteratur avser begreppet curriculum en utbildnings grundläggande mål och inriktning.

Om begreppet läroplan används för att beteckna den pedagogiska inriktningen kan vi under historiens lopp se hur en rad termer används för olika aspekter på begreppet. Under medeltiden dominerade termerna studium eller ordo och senare användes ratio, formula eller institutio för att beteckna ordningsföljden i studierna. Under 1500- och 1600-talen användes termen curriculum för att indikera tidsföljd, det som upprepas, det som återkommer varje år. Under upplysningstiden ersattes curriculum av nya termer som t.ex. lehrplan i Tyskland, från vilket det svenska ordet läroplan härstammar. Det skedde också en förändring av innehållet i det att det framställdes konkreta dokument som beskrev kursplanen i detalj. Termen curriculum har åter igen börjat användas i såväl tysk som nordisk litteratur.

Statligt fastställda regler och mål har i stort sett alltid funnits för svensk skola. När folkskolan infördes 1842 angavs i folkskolestadgan ingen läroplan, men i 7 § anges kunskapsfordringarna. Där står, att det som fordrades av den lärare som antogs också var målet för undervisningen. I 6 § sägs att den som söker tjänst som lärare måste visa gudsfruktan och sedlig vandel. Vad gäller kunskaperna specifikt angavs inom vilka områden den sökande skulle avlägga prov. År 1878 tillkom den första normalplanen. I den anges att varje skola skulle utarbeta en läroplan och en läsordning. Normalplanen angav statens krav, medan termen läroplan användes för att beteckna en lokal arbetsplan. Normal-

studieplanen från 1878 omarbetades 1889. I den nya normalplanen garanterades en viss miniminivå på kunskaperna. År 1900 fastställdes en ny normalplan. Denna kom dock fort att uppfattas som omodern. År 1919 fastställdes en ny undervisningsplan för rikets folkskolor. Undervisningsplanen angav stoff som skulle förmedlas i de olika ämnena och skolan skulle också utarbeta sin egen lokala arbetsplan.

Med 1919 års undervisningsplan började en nationell läroplan ta form och få ett innehåll som kom att gälla fram till 1994 års läroplan. För lärdomsskolan fanns läroverksstadgan, som med tiden kom att utökas och få karaktären av en undervisningsplan.

Med grundskolereformen och gymnasiereformeringen under efterkrigstiden utvecklades den modell som formats med 1919 års undervisningsplan. Ordet läroplan kom nu att användas för att beteckna de av riksdag och regering fastställda nationella målen, kursplaner och timplaner.

Med förändringarna av huvudmannaskapet för skolan, 1991, ändrades också den statliga styrningen av skolan. Den tidigare styrningen via statsbidrag, regler och läroplaner förändrades. En tydlig mål- och resultatstyrning infördes.

I de läroplaner som fastställts anges vilka värderingar skolan som institution skall arbeta med och vilket uppdrag skolan har. Målen anges i mål att sträva mot och mål att uppnå. För grundskolan anges vilka krav som skall ha uppnåtts efter genomgången skolgång. I riktlinjerna sägs vad lärare och rektor skall göra. Timplanerna ingår inte i läroplanen. De är nu ramtimplaner, där eleven garanteras en viss undervisningstid under skoltiden. Inte heller kursplanerna ingår i läroplanerna.

Målstyrningen bygger på en deltagande mål- och resultatstyrning, vilket innebär att målen skall konkretiseras på varje skola i en lokal arbetsplan. Kommunen skall fastställa en kommunal skolplan. Såväl den kommunala skolplanen som den lokala arbetsplanen skall utvärderas. Vidare skall också kommunerna kunna ge en kvalitetsredovisning. Hur denna konkret skall utformas är för närvarande föremål för utredning.

Den lokala arbetsplanen skall utifrån lokala behov och resurser tydliggöra den nationella läroplanen och de nationella kursplanerna. Kursplanerna följer samma modell som läroplanen och anger för varje ämne mål att sträva mot och mål som skall ha uppnåtts.

I barnomsorgen har det aldrig funnits läroplaner. Den första centrala målskrivningen för barnomsorgen finns i publikationen *Pedagogiska anvisningar, Socialstyrelsens Råd och Anvisningar nr 27 1945*. Den anger att verksamheten i barnträdgårdar och daghem skulle ”utveckla barnens sinnen, fantasi, skaparglädje, uppfinningsförmåga, samt en sund och självkritisk inställning”. I målen angavs också att barnträd-

gårdarna och daghemmen skulle lägga grunden till "demokratisk samhällsfostran" och ge "grundläggande samhällskunskaper". Eftersom verksamheten i lekskolor och daghem var av mycket skiftande karaktär och arbetade utifrån olika förutsättningar valde Socialstyrelsen att inte ge detaljstyrande anvisningar. Istället sammanställdes "allmänna riktlinjer" för den pedagogiska verksamheten med inriktning på de som arbetade ute i verksamheterna. År 1959 kom ytterligare anvisningar i publikationen *Den halvöppna barnavården, Socialstyrelsens, Råd och Anvisningar nr 114 1959*, som lyfte fram att psykologiska kunskaper skulle ligga till grund för synen på barnens utveckling till "självständighet och social anpassning". Även barnens behov av stöd för koncentration, ordning och reda, respekt, språkutveckling och en allmän skolförberedelse lyftes fram. Vikten av ett gott samarbete med föräldrar nämns också för första gången som en viktig del av verksamheten. Arbetsformen intressecentrum tas fram som ett viktigt pedagogiskt hjälpmedel.

1986 års Barnstugeutredning är den utredning som mest ingående behandlat förskolans mål, innehåll och arbetssätt. Arbetssättet kom dock att behandlas mer ingående än innehållet. Förslagen om ett dialogpedagogiskt arbetssätt som kopplades till personalens lagarbete väckte en efterlängtd pedagogisk debatt och kom att innebära stora förändringar av det inre arbetet i förskolan. Regeringen antog utredningens förslag och Socialstyrelsen fick i uppdrag att i en *vägledande arbetsplan* konkretisera innehåll och arbetssätt för förskolepersonalen. Under 70-talet utarbetades sex olika arbetsplaner.²³⁸

Under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet växte en diskussion fram om en större precisering av förskolans verksamhet. Tydligare innehåll, fastare struktur och en mer medveten planering och ledning av verksamheten var huvuddragen i diskussionen. I riksdagen väcktes i början av 1980-talet motioner av socialdemokraterna och vänsterpartiet kommunisterna med krav på tydligare mål och riktlinjer, respektive en läroplan för förskolan. Förskollärarnas intresseförening SFR, stod bakom kravet på en läroplan och hade själv sammanställt ett program för förskoleverksamheten. Socialstyrelsen påbörjade en satsning på förskolans vidareutveckling och en första åtgärd var att ge ut en ny arbetsplan; *Förskolans pedagogiska verksamhet – mål och inriktning 1981*. Arbetsplanen vände sig till kommunen och ville initiera ett ökat

²³⁸ Socialstyrelsen (1975): *Vår förskola. En introduktion till förskolans pedagogiska arbete*. (1975): *Vi lär av varandra. Om samspel och planering i förskolan*. (1975): *Vi upptäcker och utforskar - om naturvetenskap i förskolan*. (1975): *Invandrarbarn i förskolan*. (1978): *Små barn på daghem*. (1979): *Samtal, samvaro, språk*.

ansvar hos de kommunalt ansvariga för förskolans inre verksamhet och dess ekonomiska resurser. Arbetsplanen ledde till ytterligare diskussioner om förskolan i regering, socialutskott och Riksdag. Under våren 1982 lämnade Socialstyrelsen över *Utvecklingsplan för barnomsorgen* till regeringen, där förslag på insatser för att utveckla förskolans pedagogiska verksamhet presenterades.

1984 fick Socialstyrelsen regeringens uppdrag att sammanställa ett program för förskolan. Detta ledde fram till att *Pedagogiskt Program för förskolan*,²³⁹ utkom 1987. Pedagogiska programmet är uppbyggt i två delar, där del I behandlar förskolans pedagogiska verksamhet och del II kommunernas ansvar för genomförandet.

Förskolan regleras idag i socialtjänstlagen. Socialstyrelsen är central och Länsstyrelsen regional tillsynsmyndighet över socialtjänsten.

Socialtjänstlagens portalparagraf anger den ideologi, den människosyn och samhällssyn som skall prägla socialtjänsten och därmed förskolan. För barnomsorgens olika verksamheter formuleras mål i allmänna råd som utarbetats av Socialstyrelsen. De allmänna råden är rekommendationer till huvudmännen. Råden kompletteras därefter med specifika mål på kommun- och enhetsnivå. De allmänna råden riktar sig till kommunernas och barnomsorgens ledning.

I förskolan finns inga individuella kunskapsmål och det förekommer inte heller betyg eller omdömen. Skolans kunskapsmål är individuella och skolan skall ge individuella betyg eller omdömen.

Skollagen reglerar att skolan skall tillhandahålla fria läromedel. Förskolans läromedel och pedagogiska material regleras inte i lagstiftning.

Kommunen har skyldighet att ta fram en lokal skolplan. Något direkt motsvarighet finns inte för förskolan. Det förekommer dock redan nu att gemensamma planer för förskola och skola utarbetas i vissa kommuner.

De grundläggande värderingar som verksamheterna vilar på är vid en jämförelse lika i sina ideologiska utgångspunkter, men då det gäller styrformer för förskola och skola finns det väsentliga olikheter. Statens styrning av förskolan utgörs förutom av lagstiftning främst av rekommendationer i de allmänna råden, samt tillsyn, uppföljning, utvärdering och kunskapsåterföring. Kommunerna har en stor frihet att själva besluta över förskolans innehåll. En högre grad av styrning gäller för skolan. Det gäller både de centrala måldokumentens innehåll och dess status. Det bör även uppmärksammas att skolans styrdokument är mer

²³⁹ Socialstyrelsen (1987:3): *Pedagogiskt Program för förskolan. Allmänna råd*. Stockholm.

orienterat mot individuella mål medan förskolans rekommendationer i större omfattning fokuserar på frågor kring det pedagogiska arbetet.

5.2 Läroplan för förskolan – kommitténs överväganden

Enligt direktiven har kommittén i uppdrag att utarbeta ett nytt måldokument för förskolan samt att pröva frågan om måldokumentets formella status. Kommittén har utarbetat ett förslag till läroplan för förskolan och övervägt om läroplanen skall göras som en förordning eller ett allmänt råd.

Kommittén föreslår att läroplanen skall antas som en förordning. Motivet för detta ställningstagande är att förskolans pedagogiska verksamhet, enligt kommitténs mening, skall tillmätas samma betydelse för barn i förskoleåldern som utbildningen i det offentliga skolväsendet har för barn och ungdom. Detta är viktigt med hänsyn till den perspektivförskjutning som nu sker genom att förskolan kommer att utgöra det första steget i ett sammanhållet utbildningssystem för barn och unga 1-16 år. Ett enhetligt regelsystem kommer också att ha betydelse för den integration som nu skall ske mellan förskola, grundskola och fritidshem. Att läroplanen antas som en förordning främjar dessutom möjligheterna att åstadkomma en verksamhet av jämn och god kvalitet i hela landet, dvs. en likvärdig förskola för alla barn som deltar.

I läroplanen hänvisas i vissa fall till skollagen. Detta skall relateras till det resonemang som förs om förskolan i betänkandets kapitel sex, *Översyn av skollagen*.

På flera ställen i läroplanen talas om föräldrar istället för vårdnadshavare. Så är bl.a. fallet när det gäller föreskrifter om information rörande det enskilda barnets utveckling och lärande. Detta är en markering, som utgår från att båda föräldrarna har intresse för och omsorger om sina barn, även om det bara är den ena av dem som har den rättsliga vårdnaden, t.ex. efter en separation. Brister denna förutsättning helt kan föreskriften komma i konflikt med barnets bästa eller vårdnadshavarens rättigheter. I en sådan situation får förskolans/kommunens ansvar för barnets bästa ta över.

5.3 Förslag till läroplan för förskolan

Läroplanen gäller för förskolans pedagogiska verksamhet för barn i åldrarna 1-5 år.

Inledning

Denna läroplan är förskolans första läroplan, vilket innebär att förskolan numera ingår i och utgör det första steget i samhällets samlade utbildningssystem för barn och ungdom. Läroplanen för förskolan har en struktur som i stort överensstämmer med skolans läroplaner.

Skollag och läroplan är de centrala styrdokumenterna för den pedagogiska verksamheten i förskolan. Läroplanen anger den värdegrund som verksamheten skall utgå från samt mål och riktlinjer.

I läroplanens första del klargörs *värdegrunden*. I den andra delen redovisas målen för verksamheten i sin helhet, dvs. *förskolans uppdrag*. Här anges också vad som speciellt åvilar varje förskola.

I den tredje delen anges två typer av mål för det enskilda barnets utveckling och lärande samt riktlinjer för arbetet att nå målen. *Mål att sträva mot* anger inriktningen av förskolans pedagogiska verksamhet och uttrycker en önskad kvalitetsutveckling i förskolan. *Mål att uppnå* skall anpassas till det enskilda barnets förutsättningar. Det är förskolans och huvudmannens ansvar att barnet ges möjlighet att uppnå dessa mål. Förskolans verksamhet skall vara så utformad att alla barn, även barn med exempelvis funktionshinder och barn med psykosociala svårigheter, skall kunna delta. Förskolan är dessutom en frivillig pedagogisk verksamhet, i vilken barn kan börja vid olika åldrar och delta under olika lång tid. Mål att uppnå kan därför inte fullt ut ha samma funktion i förskolan som i den obligatoriska skolan utan behöver vara mer personrelaterade. Dessa mål skall beskriva förskolans ansvar för en eftersträvd utveckling av det enskilda barnets förmåga inom ett antal områden. Härigenom kan målen inte sägas ge uttryck för en viss lägsta nivå som alla barn i förskolan skall uppnå. Målen har dessutom betydelse för hur resurser skall fördelas och användas.

I läroplanens tredje del anges också *riktlinjer för de som arbetar i förskolan*. I det konkreta arbetet i barngruppen kan arbetsdelningen mellan

arbetslagets olika personalgrupper – förskollärare och barnskötare – variera. Förskolläraren har dock ett specifikt ansvar för att läroplanen följs. Även om riktlinjerna ger förskolläraren ett särskilt ansvar är barnskötarens kompetens betydelsefull i förskolans verksamhet. Det är av stor vikt att alla som arbetar i den pedagogiska verksamheten följer riktlinjerna. *Förskolechefens/rektors* övergripande ansvar för att verksamheten i förskolan som helhet inriktas mot att nå det nationella målen anges särskilt i riktlinjerna.

Läroplanen anger de nationella målen och riktlinjerna för verksamheten i förskolan. I den *kommunala skolplanen* skall anges hur verksamheten i kommunens förskolor skall gestaltas och utvecklas. Särskilt skall framgå vilka åtgärder kommunen avser att vidta för att uppnå de mål som satts upp för förskolan. Läroplanen och skolplanen skall fungera som planeringsunderlag för verksamheten i kommunens förskolor. Det är avgörande för ett genomförande av läroplanen att alla, som arbetar i och/eller ansvarar för förskolan, är införstådda med läroplanens mål och krav. Varje förskola skall utforma en *lokal arbetsplan* där konkreta mål för den pedagogiska verksamheten skall anges. Såväl den kommunala skolplanen som den lokala arbetsplanen skall följas upp, utvärderas och utvecklas.

Värdegrunden, målen och riktlinjerna utgör en odelbar enhet. Läroplanen kan därför inte användas fragmentariskt eller med fokusering på vissa delar. Enskilda mål skall förstås utifrån läroplanen i sin helhet.

Grundläggande värden

Förskolan vilar på demokratins grund. Verksamheten skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och var och en som verkar inom förskolan skall främja aktningen för varje människas egenvärde och respekten för vår gemensamma miljö.

En viktig uppgift för förskolans verksamhet är att grundlägga och förankra de värden som vårt samhällsliv vilar på. Människans lika värde oavsett kön, kulturell, etnisk eller religiös tillhörighet är ett grundläggande värde.

Människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, jämställdhet mellan könen samt solidaritet med svaga och utsatta är värden som skall gestaltas och hållas levande i arbetet med barnen.

Att hävda grundläggande värden ställer krav på att värderingar levandegörs och tydligt framträder i förskolans dagliga verksamhet.

Förskolans uppgift innebär också att i samarbete med föräldrarna verka för att varje barn får möjlighet att utvecklas efter sina förutsättningar.

Förskolan skall bedrivas i demokratiska arbetsformer och därigenom lägga grunden till ett växande ansvar och intresse hos barnen för deras på sikt aktiva deltagande i samhällslivet.

Värdegrunden uttrycker ett bestämt förhållningssätt till etik och moral. Detta förhållningssätt skall präglade verksamheten. Frågor som berör omsorg om och hänsyn till andra människor liksom frågor kring rättvisa och jämställdhet samt egna och andras rättigheter skall lyftas fram och synliggöras i verksamheten. Barn införlivar etiska värden och normer främst genom konkreta upplevelser, varför stor vikt måste läggas vid de vuxnas roll som förebilder. Detta ställer krav på att vuxna äger medvetenhet om sina egna attityder och värderingar. Vuxnas förhållningssätt till gemensamma regler och normer påverkar barns utveckling av förståelse och respekt för de rättigheter och skyldigheter som gäller i ett demokratiskt samhälle.

Förskolan skall uppmuntra och stärka barnens medkänsla och inlevelse i andra människors situation. Förskolan skall värna omsorgen om individen och verka för att barnens förmåga till omtanke och omsorg om andra utvecklas. Verksamheten skall präglas av öppenhet och respekt för skillnader i människors uppfattningar och levnadssätt. Barnens uppmärksamhet på likheter och olikheter mellan människor skall tas tillvara på ett konstruktivt sätt. Intresse för och behov av att på olika sätt uttrycka, reflektera över samt dela sina tankar om livsfrågor med andra skall stödjas och uppmuntras i förskolan. Förskolan har en unik möjlighet att ta till vara och utveckla barnens förmåga till empati, ansvarskänsla och social handlingsberedskap på ett sådant sätt att solidaritet och tolerans tidigt grundläggs. Verksamheten skall förebygga och aktivt motverka alla tendenser till kränkande behandling såsom mobbning eller andra former av respektlöst eller föraktfullt bemötande.

Det sätt på vilket de vuxna i förskolan bemöter pojkar och flickor liksom vilka krav och förväntningar som ställs på dem bidrar till att forma barnens uppfattningar om vad som är kvinnligt och manligt. Förskolan har ett viktigt ansvar för att motverka traditionella könsroller och könsroller. Flickor och pojkar skall i förskolan ha samma möjligheter att pröva och utveckla förmågor och intressen utan

begränsningar utifrån stereotypa könsroller. Detta ställer krav på att personalen i förskolan äger medvetenhet om hur egna attityder och värderingar liksom det egna agerandet och samspelet mellan kvinnor och män bidrar till att forma barnens upplevelse av vad som är adekvat könsrolls beteende. Förskolan skall aktivt medverka i samhällets strävan för jämställdhet.

Förskolan skall vara öppen för skilda uppfattningar och uppmuntra att de förs fram. Varje barn skall ges möjlighet att bilda egna uppfattningar och göra val utifrån de egna förutsättningarna så att delaktighet och tilltro till den egna förmågan grundläggs och växer. Alla föräldrar skall med samma förtroende kunna lämna sina barn till förskolan, förvissade om att barnen inte blir ensidigt påverkade till förmån för den ena eller andra åskådningen.

Förskolan skall, varhelst den anordnas, arbeta mot de uppställda målen för den pedagogiska verksamheten. Omsorg om det enskilda barnets välbefinnande, trygghet, utveckling och lärande skall prägla arbetet i förskolan. Hänsyn skall tas till barnens olika förutsättningar och behov, vilket betyder att verksamheten inte kan utformas på samma sätt överallt, ej heller att förskolans resurser skall fördelas lika.

Alla som verkar i förskolan skall hävda de grundläggande värden som anges i denna läroplan och klart ta avstånd från det som strider mot dem.

Förskolans uppdrag

Förskolans uppdrag är att lägga grunden för ett livslångt lärande. Förskolan skall vara rolig, trygg och lärorik för alla barn som deltar. Förmåga att kunna kommunicera, söka ny kunskap och att kunna samarbeta är viktiga kompetenser i ett samhälle präglat av förändringar. Förskolan skall erbjuda barnen en trygg miljö som samtidigt utmanar och lockar till lek och aktivitet. Den skall inspirera barnen att undersöka och utforska omvärlden. I förskolan skall barnen möta vuxna som ser barnets möjligheter och som engagerar sig såväl känslomässigt som tankemässigt i samspelet med det enskilda barnet och barngruppen.

Genom pedagogisk verksamhet skall förskolan erbjuda omsorg och fostran samt främja barnens lärande. Förskolan skall ta hänsyn till att barnen lever i olika livsmiljöer och att det är med de egna erfaren-

heterna som grund barnet söker skapa förståelse, sammanhang och mening. De vuxna skall ge barnen stöd i att utveckla tillit och självförtroende, uppmuntra deras nyfikenhet och intressen och stimulera deras vilja och lust att lära. Att bedriva en pedagogisk verksamhet är i djupare mening en fråga om att såväl utveckla barns förmågor och barns eget kulturskapande som att överföra ett kulturarv – värden, traditioner och historia, språk och kunskaper – från en generation till nästa.

Förskolan skall vara ett stöd för familjerna i deras ansvar för barnens fostran, utveckling och växande.

Leken är viktig för barns utveckling och lärande. Ett medvetet bruk av leken för att främja barnens utveckling och lärande skall prägla verksamheten i förskolan. I lekens och det lustfyllda lärandets olika former stimuleras fantasi, inlevelse, kommunikation, och förmåga till symboliskt tänkande samt förmåga att samarbeta och lösa problem. Barnet kan i den skapande och gestaltande leken få möjligheter att uttrycka känslor, reflektera och bearbeta sina upplevelser, tankar, intryck och erfarenheter. I leken kan motorik och rumsuppfattning tränas. Den pedagogiskt meningsfulla leken kräver därför inspiration, ett gott utnyttjande av tid, rum och material samt ett medvetet förhållningssätt från alla vuxna i förskolan. Barnet kan behöva hjälp från de vuxna för att delta i lek samt för att genomföra det de tänkt och planerat i sin lek.

Barnen skall kunna växla mellan olika aktiviteter under dagen. Verksamheten skall ge utrymme för barnens egna planer, fantasi och kreativitet i lek och lärande såväl inomhus som utomhus. Utomhusvistelsen bör ge möjlighet till lek och andra aktiviteter både i planerad miljö och i mer utmanande naturmiljö. Detta kan bidra till att öka barnens välbefinnande och ha en positiv inverkan på deras motoriska utveckling och koncentrationsförmåga.

Förskolan skall erbjuda barnen en i förhållande till deras ålder och vistelsetid väl avvägd dagsrytm och miljö där såväl omvårdnad och omsorg, som vila och andra aktiviteter på ett balanserat sätt vägs samman till ett rikt och varierat innehåll som tillför nya kunskaper och erfarenheter.

Förskolans uppdrag att främja läroprocesser förutsätter en aktiv diskussion och tydlighet om begreppen *kunskap och lärande*. Det gäller kunskapsbegreppets innebörd och former och vad som är viktig kunskap. Det gäller även frågan om hur barn lär och aktivt söker och erövrar kunskap genom, lek, socialt samspel, utforskande, experimentera

rande och skapande men också genom att iaktta, lyssna, samtala och reflektera.

Språk och lärande hänger ouplösligt samman liksom språk och identitetsutveckling. Förskolan skall lägga stor vikt vid att stimulera barnens språkutveckling och uppmuntra och ta till vara barnens nyfikenhet och intresse för den skriftspråkliga världen. Förskolan skall bidra till att barn med ett annat modersmål än svenska får möjligheter att både lära sig svenska och att bibehålla och utveckla sitt modersmål samt att utveckla en dubbel kulturtillhörighet.

Kunskap är inget entydigt begrepp. Kunskap kommer till uttryck i olika former såsom fakta, förståelse, färdighet och förtrogenhet, kunskaper som förutsätter och samspelar med varandra. I förskolan skall innehållet utgå från barnens erfarenhetsvärld, intressen, motivation och drivkraft att söka kunskaper. Barnen skall få stimulans och vägledning av vuxna för att genom egen aktivitet öka sin kompetens och utveckla nya kunskaper och insikter. Detta förhållningssätt förutsätter med nödvändighet att olika språk- och kunskapsformer och olika sätt att lära balanseras och bildar en helhet.

Förskolan skall ge barnen stöd i att utveckla en positiv uppfattning om sig själva som lärande och skapande individer. De skall få hjälp att känna tilltro till sin egen förmåga att tänka själv, att handla, röra sig och att lära sig dvs. bilda sig utifrån olika aspekter som intellektuella, språkliga, etiska, praktiska, sinnliga och estetiska. Genom att pröva, utforska, tillägna sig och gestalta olika kunskaper och erfarenheter skall barnen ha möjlighet att ge uttryck för hur de erfar olika saker i sin omvärld. I olika uttrycksformer skall barnen få uppleva känslor och stämningar. Att skapa och kommunicera med hjälp av olika uttrycksformer såsom bild, musik, drama, rytmik, dans och rörelse liksom med hjälp av tal- och skriftspråk utgör både innehåll och metod i förskolans strävan att främja barns utveckling och lärande. Detta inbegriper också att forma och att konstruera samt att nyttja material och teknik inte minst inom de snabbt växande utvecklingsområdena multimedia och informationsteknik, såväl i skapande processer som i tillämpning.

Förskolan skall lägga grunden till att barnen på sikt kan tillägna sig de kunskaper som utgör den gemensamma referensram alla i samhället behöver. Verksamheten i förskolan skall härvid bygga på barnens intresse, nyfikenhet och lust att lära och utgå från deras egna erfarenheter. Barnen lär främst genom egen aktivitet och i för dem vardagliga sammanhang. Lärandet skall baseras såväl på samspelet mellan vuxna

och barn som på att barnen lär av varandra. Barngruppen skall ses som en viktig och aktiv del i alla utvecklings- och läroprocesser.

Förskolan skall medverka till att barnen utvecklas till ansvars-kännande individer. Barnen skall få det stöd och den vägledning som behövs för att kunna orientera sig i en verklighet med ett stort informationsflöde och en snabb förändringstakt. De skall få möjligheter att utveckla sin förmåga att iaktta och reflektera över information, intryck och upplevelser för att kunna se sammanhang och skapa förståelse och mening. Förskolan skall vara en levande social miljö som stimulerar barnen att ta initiativ och som utvecklar deras sociala och kommunikativa kompetens. De skall ha möjlighet att fördjupa sig i en fråga och söka svar och lösningar både enskilt och i samarbete med andra barn och vuxna.

Förskolan skall lägga stor vikt vid *miljö- och naturvårdsfrågor*. Ren luft, rent vatten och giftfri jord är grundförutsättningar för mänskligt liv. Ett ekologiskt förhållningssätt och en positiv framtidstro skall prägla förskolans verksamhet. Detta innebär bl.a. en medvetenhet om människans beroende av de samlade ekologiska livsbetingelserna. Förskolan skall medverka till att barnen tillägnar sig ett varsamt förhållningssätt till natur och samhälle och förstår sin delaktighet i naturens kretslopp. De skall få uppleva konkreta exempel på hur barn och vuxna kan ta ett gemensamt ansvar för den miljö de själva lever i och kan påverka. Verksamheten skall hjälpa barnen att förstå hur vardagsliv och arbete kan utformas så att det bidrar till en bättre miljö både i nutid och i framtid.

Den växande rörligheten över nationsgränserna ställer höga krav på människors förmåga att leva med och förstå de värden som ligger i en *kulturell mångfald*. Medvetenhet om det egna kulturarvet och delaktighet i andras kultur skall bidra till att barnen utvecklar sin förmåga att förstå och leva sig in i andras villkor och värderingar. Förskolan är en social och kulturell mötesplats som både har möjlighet och ansvar att stärka denna förmåga och förbereda barnen för ett liv i ett alltmer internationaliserat samhälle. Vitaliteten i mångkulturella barngrupper skall på ett naturligt och meningsfullt sätt användas i det pedagogiska arbetet. Genom att barnen får ökade kunskaper om och förståelse för kulturella likheter och olikheter motverkas fördomar och intolerans.

Den pedagogiska verksamheten skall anpassas till alla barn som är inskrivna i förskolan. Ett särskilt ansvar måste då tas för att barn som av olika skäl, tillfälligt eller varaktigt, behöver mer stöd än andra får detta stöd utformat med hänsyn till egna behov och förutsättningar.

Hänsyn måste tas till att barnet både påverkar och påverkas av förhållandena i förskolan. Verksamheten skall planeras utifrån klara mål och genomtänkta strategier och metoder. Personalens förmåga att förstå och samspela med barnet och få föräldrarnas förtroende är avgörande för att vistelsen i förskolan skall kunna vara ett positivt stöd för barn med svårigheter. Detta ställer specifika krav på ledning och personal i fråga om lyhördhet, medvetenhet, engagemang och kunskap men också i förmågan till flexibilitet och beredskap att förändra och anpassa verksamheten med hänsyn till barnens skiftande behov och villkor. Alla barn skall få känna växandets glädje och erfara den tillfredsställelse det ger att göra framsteg och övervinna svårigheter och att få uppleva sig vara en tillgång i gruppen.

Planering, genomförande, utveckling

Verksamheten i varje förskola skall utvecklas så att den svarar mot uppställda mål. Huvudmannen har ett givet ansvar för att så sker. Av den *kommunala skolplanen*, som också skall omfatta förskolan, skall framgå hur läroplanen för förskolan skall genomföras. Vid varje förskoleenhet skall utformas en *lokal arbetsplan*, där målen för förskolans verksamhet anges och konkretiseras. Varje medarbetare skall vara delaktig i denna plan. Det är med stöd av observationer, uppföljning och pedagogisk dokumentation och med barngruppens och det enskilda barnets intentioner, behov, intressen, tidigare erfarenheter och kunskaper som grund, som personalen skall planera och genomföra den konkreta verksamheten i varje förskola. Läroplanen för förskolan är utformad så att den kan användas flexibelt med hänsyn till det enskilda barnets förutsättningar. För planering, genomförande och uppföljning av arbetet när det gäller det enskilda barnets utveckling och lärande skall en *individuell planering* göras. Den individuella planeringen skall vara ett stöd för personalen, inte minst i utvecklingssamtalen med barnets föräldrar/vårdnadshavare.

Alla barn skall få sina behov av näring, vila och utevistelse tillgodosedda under den tid de vistas i förskolan.

Den pedagogiska ledningen av förskolan, i förening med det ansvar för det konkreta arbetet i barngrupperna som förskollärare, barnskötare och övriga anställda har, utgör förutsättningarna för att förskolans pedagogiska verksamhet utvecklas mot en bra kvalitet. Detta kräver att målen ständigt prövas, att processer och resultat dokumenteras, följs upp och utvärderas och att nya metoder för sådant arbete prövas och utvecklas.

Detta förutsätter i sin tur ett nära samarbete mellan förskolans personal, föräldrar och barn. Det förutsätter också samverkan med det omgivande samhället. Utvärdering kan ha en styrande effekt. Det är därför angeläget att utveckla och använda perspektiv och metoder för utvärdering som är tydligt relaterade till de uppställda målen för verksamheten och som bidrar till en utveckling av det pedagogiska arbetet. Den pedagogiska dokumentationen utgör, genom att den synliggör verksamheten i förskolan, ett viktigt underlag i diskussionen kring och bedömningen av verksamhetens kvalitet och utvecklingsbehov.

Samverkan mellan samhällets olika verksamheter för barn och ungdom; förskolan, förskoleklassen, grundskolan, jämte motsvarande skolformer, fritidshemmet, familjedaghemmen och öppna förskolan är nödvändigt. De gemensamma övergripande målen för de olika verksamheterna har till syfte att förbättra möjligheterna att utveckla en gemensam syn på barns utveckling och respekt för barns vilja till lärande.

Mål och riktlinjer

I denna del behandlas dels förskolans mål för det enskilda barnet och för samarbetet med föräldrarna, dels riktlinjer för arbetet att nå målen. Mål och riktlinjer omfattar sex olika avsnitt:

Normer och värden
Utveckling och lärande
Barns inflytande
Förskola och hem
Samverkan med andra skolformer
Förskolechefens/rektors ansvar

I samtliga avsnitt som tar upp förskolans mål för det enskilda barnet anges *Mål att sträva mot*. I avsnitten *Utveckling och lärande* och *Barns inflytande* finns dessutom *Mål att uppnå*. Riktlinjerna för personalen i förskolan anger dels det ansvar för arbetet som åvilar *Alla som arbetar i förskolan*, dels det specifika ansvar *Förskolläraren* har för att läroplanen följs. I praktiken kommer dock arbetslaget dvs. förskollärare och barnskötare att tillsammans planera och genomföra det pedagogiska arbetet mot de uppställda målen. Avsnittet *Förskola och hem* anger *Mål att sträva mot* när det gäller föräldrarnas rätt att påverka och vara delaktiga i förskolans verksamhet samt riktlinjer för personalen. Förskolans ansvar i anslutning till att barnen lämnar förskolan tas upp i avsnittet *Samverkan med andra skolformer*. Det sista avsnittet beskri-

ver *Förskolechefens/rektors* övergripande ansvar för att verksamheten i förskolan bedrivs i riktning mot de uppställda målen.

Mål att sträva mot anger inriktningen för förskolans pedagogiska arbete. De anger därmed en önskad kvalitetsutveckling i förskolan.

Mål att uppnå skall anpassas till det enskilda barnets förutsättningar. Det är förskolans och huvudmannens ansvar att barnet ges möjlighet att nå dessa mål. Förskolan är en för barnen frivillig pedagogisk verksamhet. Barnen kan börja vid olika ålder och delta under olika långa perioder och barn med behov av särskilt stöd integreras i förskolans barngrupper. Detta betyder att alla barn inte har samma möjligheter att nå de uppställda målen. Mål att uppnå kan därför inte fullt ut ha samma funktion i förskolan som i den obligatoriska skolan utan behöver vara mer personrelaterade. Dessa mål skall beskriva förskolans ansvar för en eftersträvad utveckling av det enskilda barnets förmåga på olika områden. Härigenom kan målen inte sägas ge uttryck för en viss lägsta nivå som alla barn i förskolan skall uppnå. De mål som anges har inte någon inbördes rangordning. Ej heller är målen av den karaktären att de är gradvis mätbara.

Normer och värden

Förskolan skall i det vardagliga arbetet aktivt och medvetet påverka och stimulera barnen att med hänsyn till ålder och förutsättningar utveckla förståelse för och efterhand omfatta vårt samhälles gemensamma demokratiska värderingar.

Mål

Mål att sträva mot

Förskolan skall sträva efter att varje barn

- utvecklar medvetenhet om etiska frågor; dvs. vidgar sin förmåga att upptäcka, reflektera över och ta ställning till olika etiska dilemman och livsfrågor i vardagen,
- får sina behov respekterade och tillgodosedda och får uppleva sitt eget värde för att kunna utveckla förmåga att ta hänsyn och leva sig in i och förstå andra människors situation samt vilja att hjälpa och bistå andra människor,

- utvecklar förståelse för att alla människor har lika värde oberoende av kön, social eller etnisk bakgrund och att ingen skall behöva utsättas för respektlöshet, förtryck eller annan kränkande behandling,
- utvecklar respekt för allt levande och omsorg om sin närmiljö.

Riktlinjer

Alla som arbetar i förskolan skall

- visa respekt för den enskilda individen och medverka till att det skapas ett demokratiskt klimat i barngruppen, där samhörighet och ansvar utvecklas och där barnen får möjlighet till konkret solidariskt handlande,
- i ord och handling stimulera till samarbete och därigenom förebygga och aktivt motverka våld, trakasserier, utstötning och förtryck av individer eller grupper,
- se konflikter mellan barnen som möjliga inläringstillfällen och hjälpa dem att reda ut missförstånd, kompromissa och respektera varandra.

Förskolläraren skall

- ansvara för att förskolan tillämpar ett demokratiskt arbetssätt i vilket barnen är aktivt delaktiga,
- lyfta fram och problematisera etiska dilemman och livsfrågor i vardagen,
- göra barnen uppmärksamma på att människor kan ha olika attityder och värderingar som styr deras synpunkter och handlande
- ansvara för att det utvecklas normer för arbetet och samvaron i den egna barngruppen.

Utveckling och lärande

Förskolan skall erbjuda barnen en god pedagogisk verksamhet där omvårdnad, omsorg, fostran och lärande integreras. Den pedagogiska verksamheten skall bedrivas mot givna mål och planeras och genomföras så att den stimulerar och utmanar barnets intellektuella och sociala utveckling. Miljön skall vara öppen, innehållsrik och inbjudande. Verksamheten skall främja leken, kreativiteten och det lustfyllda lärandet och ta till vara och stärka barnets intresse för att lära och erövra nya erfarenheter, kunskaper och färdigheter.

Verksamheten skall bidra till att barnen utvecklar en förståelse för sig själva och sin omvärld. Utforskande, nyfikenhet och lust skall utgöra grunden för den pedagogiska verksamheten. Verksamheten skall utgå ifrån barnens erfarenheter, intressen behov och åsikter. Flödet av barnens tankar och idéer skall tas till vara och mångfalden i lärandet skall utnyttjas. Frågor, problemställningar eller områden som aktualiseras i barngruppen kan belysas och bearbetas i lek och tema/projektarbeten där barnens egen aktivitet, tankeförmåga, upptäcker- och skaparlust skall utgöra grunden.

Personalgruppens samlade kompetens skall användas i det pedagogiska arbetet.

Mål

Mål att sträva mot

Förskolan skall sträva efter att varje barn

- utvecklar sin identitet och känner trygghet i denna,
- utvecklar sin nyfikenhet och sin lust och förmåga att leka och lära,
- utvecklar självständighet och tillit till sin egen förmåga,
- känner delaktighet i sin egen kultur och utvecklar känsla och respekt för andra kulturer,
- utvecklar sin förmåga att lyssna, samtala, berätta, reflektera, ställa frågor, ifrågasätta och ge uttryck för sina uppfattningar om ett problem, en fråga eller ett fenomen,
- utvecklar ett rikt och nyanserat talspråk och ett intresse för den skriftspråkliga världen,
- utvecklar förmåga att skapa och kommunicera med hjälp av olika uttrycksformer och uttrycksmedel,
- utvecklar sin förmåga att skapa och konstruera i olika material, och tekniker,
- tillägnar sig och nyanserar innebörder i begrepp, erfar samband och upptäcker nya sätt att förstå sin omvärld,
- utvecklar sin förmåga att upptäcka, använda och kommunicera matematik i meningsfulla situationer,
- utvecklar sin egen kulturskapande förmåga och sitt intresse för att ta del av närsamhällets kulturutbud,
- förstår att värna om sin hälsa och sitt välbefinnande,

- utvecklar förståelse för sin egen delaktighet i naturens kretslopp och tillägnar sig ett varsamt förhållningssätt till människor, samhälle och natur för att kunna bidra till att ett ekologiskt uthålligt samhälle på sikt kan förverkligas.

Mål att uppnå i förskolan

Dessa mål uttrycker vad barnen, med hänsyn till sina individuella förutsättningar, skall ha uppnått när de lämnar förskolan. Förskolan ansvarar för att varje barn har utvecklat

- sin sociala kompetens, sin förmåga att fungera enskilt och i grupp med goda relationer till barn och vuxna, förmåga till inlevelse och samarbete med andra och förmåga att hantera konflikter och att förstå och ta ansvar för gemensamma regler, rättigheter och skyldigheter,
- sin motorik, koordinationsförmåga och kroppsuppfattning samt sin kompetens och självständighet när det gäller vardagliga praktiska färdigheter och göromål, som påklädning, hygien och måltider och sin förståelse för vikten av att värna om sin hälsa och sitt välbefinnande,
- sitt talspråk och sin förmåga att kommunicera med andra och att uttrycka idéer och tankar, lyssna koncentrerat och delta aktivt i samtal i grupp, förstå symboler och deras kommunikativa värde,
- sitt ord- och begreppsörråd, förmåga att leka med ord samt en begynnande förståelse för skriftspråkets konstruktion och dess kommunikativa funktioner,
- sin skapande förmåga och sin förmåga att kommunicera upplevelser, tankar och erfarenheter i en mångfald av andra "språk" och uttrycksformer såsom lek, bild, rörelse, sång och musik, dans och drama,
- sin förmåga att bygga, skapa och konstruera med hjälp av olika material och tekniker och sin förmåga att använda enkla verktyg och arbetsredskap liksom vissa tekniska hjälpmedel för vardagsliv och kommunikation,
- viss förståelse för matematik och för grundläggande egenskaper i begreppen tal, mätning och form samt sin förmåga att orientera sig i tid och rum,
- viss förståelse för naturens kretslopp och för enkla naturvetenskapliga fenomen,
- sitt kunnande om växter och djur och deras betingelser.

Riktlinjer

Alla som arbetar i förskolan skall

- samverka och samarbeta för att erbjuda en god miljö för utveckling, lek och lärande och särskilt uppmärksamma att de barn som av olika skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling får detta stöd.

Förskolläraren skall

- ansvara för att arbetet i barngruppen genomförs så att barnen
 - utvecklas efter sina förutsättningar och samtidigt stimuleras att använda och att utveckla hela sin förmåga,
 - upplever att det är meningsfullt och roligt att lära sig nya saker,
 - ställs inför nya utmaningar, som stimulerar lusten att enskilt och tillsammans med andra utforska, experimentera, pröva, finna lösningar för att erövra nya färdigheter, erfarenheter och kunskaper,
 - får stöd och stimulans i sin sociala utveckling,
 - ges goda förutsättningar att bygga upp varaktiga relationer och känna sig trygga i barngruppen,
 - får stöd och stimulans i sin språk- och kommunikationsutveckling och att det enskilda barnets kulturella och språkliga bakgrund härvid respekteras och beaktas,
 - ges rika tillfällen att utveckla sin förmåga att bearbeta intryck och upplevelser, tankar och känslor med hjälp av olika uttrycksmedel,
 - får stöd och stimulans i sin motoriska utveckling,
 - erbjuds en väl avvägd dagsrytm ifråga om måltider, lek, vila och andra aktiviteter.
- ta vara på barns vetgirighet, vilja och lust att lära samt stärka barns tillit till den egna förmågan,
- ge stimulans och särskilt stöd till de barn som befinner sig i svårigheter av olika slag,
- väcka, stimulera och stödja barns nyfikenhet och begynnande förståelse för skriftspråk och matematik,
- ge barn möjlighet att uppleva praktisk natur-och kulturvård för att förstå hur egna handlingar kan påverka miljön,
- ge barn möjlighet att lära känna sin närmiljö och de funktioner som har betydelse för det dagliga livet, komma i kontakt med olika yrkesfunktioner samt få bekanta sig med det lokala kulturlivet.

Barns inflytande

I förskolan läggs grunden för att barnen skall förstå och införliva de demokratiska principerna att kunna påverka, ta ansvar och vara delaktiga. Personalen skall med stöd av kontinuerliga observationer, samtal och dokumentation av såväl enskilda barn som barngruppen ta reda på vilka intentioner, behov och intressen som barnen själva på olika sätt ger uttryck för. Detta underlag skall ligga till grund för utformningen av miljön och planeringen av den pedagogiska verksamheten. Barnens sociala utveckling förutsätter att de allt efter förmåga får ta ansvar för sina egna handlingar och för miljön i förskolan.

Mål

Mål att sträva mot

Förskolan skall sträva efter att varje barn

- har möjlighet att påverka sin situation och får uppleva delaktighet i förändringsarbete,
- utvecklar sin förmåga att ta ansvar för sina egna handlingar och för förskolans miljö,
- utvecklar sin förmåga att förstå demokratiska principer, att handla efter dessa och att arbeta i demokratiska former.

Mål att uppnå

Dessa mål uttrycker vad barnen, med hänsyn till sina individuella förutsättningar, skall ha uppnått när de lämnar förskolan. Förskolan ansvarar för att varje barn har utvecklat sin förmåga

- att säga vad de tänker och tycker,
- att delta i olika former av samarbete och beslutsfattande.

Riktlinjer

Alla som arbetar i förskolan skall

- verka för att det enskilda barnet utvecklar förmåga och vilja till ansvar och inflytande över den sociala och fysiska miljön i förskolan,
- verka för att varje barns uppfattningar och åsikter respekteras.

Förskolläraren skall

- ta till vara varje barns förmåga och vilja att ta ett allt större ansvar för sig själv och för samvaron i barngruppen,
- se till att alla barn får möjlighet att efter ökande förmåga påverka verksamhetens innehåll och arbetssätt och bli delaktiga i utvärdering av verksamheten,
- verka för att flickor och pojkar får lika stort inflytande över och utrymme i verksamheten,
- svara för att barnen erbjuds ett varierat arbetssätt där såväl hela barngruppen som organiserade eller spontant bildade smågrupper används i det pedagogiska arbetet,
- förbereda barnen för delaktighet och ansvar och för de rättigheter och skyldigheter som gäller i ett demokratiskt samhälle.

Förskola och hem

Även om föräldrarna/vårdnadshavarna har det yttersta ansvaret för sina barns fostran och utveckling har förskolans betydelse som kompletterande funktion till föräldraansvaret blivit allt viktigare. Förskolan och barnens föräldrar har ett härigenom ett ömsesidigt ansvar för att skapa bästa möjliga förutsättningar för att varje barn skall kunna utvecklas rikt och mångsidigt. Förskolans arbete med barnen skall därför ske i ett nära och förtroendefullt samarbete med hemmen. Föräldrarna skall göras medvetna om att de har möjlighet att inom ramen för de nationella målen vara med och påverka verksamheten i förskolan. Att varje förskola är tydlig i fråga om mål, innehåll, arbetsformer samt ömsesidiga rättigheter och skyldigheter är en förutsättning för barnens och föräldrarnas möjligheter till reellt inflytande och påverkan.

Mål

Mål att sträva mot

Förskolan skall sträva efter att föräldrarna/vårdnadshavarna

- får reella möjligheter att utöva inflytande på hur målen konkretiseras i lokala arbetsplaner,
- tar del i och ges möjlighet att kunna påverka verksamhetens planering och genomförande,
- blir delaktiga i utvärderingar av verksamheten.

Riktlinjer

Alla som arbetar i förskolan skall

- tillsammans svara för att alla barn får en väl anpassad och positiv start i förskolan,
- visa respekt och förståelse för föräldrarna och känna ansvar för att det utvecklas en nära, och tillitsfull relation mellan förskolans personal och barnets egen familj.

Förskolläraren skall

- ansvara för att varje barn tillsammans med föräldrar/vårdnadshavare får en individuellt anpassad introduktion i förskolan,
- i samarbetet med barnens föräldrar fortlöpande informera dem om det egna barnets trivsel, utveckling och lärande, ta upp frågor, synpunkter och problem som rör det dagliga arbetet i förskolan samt regelbundet genomföra planerade utvecklingssamtal med föräldrarna,
- informera om verksamheten i stort, vad man strävar efter och hur man arbetar för att nå målen,
- hålla sig informerad om det enskilda barnets situation utanför förskolan och därvid iaktta respekt för barnets integritet,
- tillsammans med föräldrarna göra en individuell planering för varje barn,
- tillsammans med övrig personal utveckla formerna för en aktiv daglig kontakt med barnens föräldrar,
- informera om och diskutera förskolans normer och regler med föräldrarna,
- beakta föräldrarnas synpunkter när det gäller planeringen och utvärderingen av den pedagogiska verksamheten.

Samverkan med andra skolformer

När barnen slutar i förskolan kommer de att gå vidare till förskoleklassen eller den obligatoriska skolan och många av dem samtidigt också till fritidshem, verksamheter som i allt större utsträckning integreras såväl lokal- som verksamhetsmässigt. För att en pedagogisk kontinuitet skall vara möjlig och övergången underlättas för barnen krävs att de olika verksamheterna har utvecklat en gemensam pedagogisk grundsyn.

Förskola, förskoleklass, fritidshem och den obligatoriska skolan har ett gemensamt ansvar för att en samverkan kommer till stånd och att den omfattar både barnen, föräldrarna/vårdnadshavarna och personalen. Förskolan har ansvar för att informera förskoleklassen, den obligatoriska skolan och fritidshemmet om sin verksamhet. När övergången till de nya verksamheterna närmar sig har förskolan den särskilda uppgiften att finna former för att avrunda och avsluta förskoleperioden. Förskolan skall ansvara för att vissa praktiska förberedelser är gjorda och att barnen får en mental förberedelse och beredskap inför den kommande förändringen. Tillsammans med barnens blivande förskollärare, lärare och fritidspedagoger har personalen i förskolan ansvar för att barnen och föräldrarna genom besök och andra arrangemang i god tid får kontakt med den blivande förskoleklassen eller grundskolan och det blivande fritidshemmet.

Vid övergången till nya verksamheter skall särskild uppmärksamhet ägnas de barn som har behov av särskilt stöd. I samarbete med barnens föräldrar är det angeläget att ta ställning till hur kontinuiteten i olika stödinsatser samt hur ett eventuellt samarbete med landstingskommunala insatser skall kunna upprätthållas.

Förskolechefens/Rektors ansvar

Som pedagogisk ledare och chef för förskolan har förskolechef/rektor det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas på att nå de nationella målen. Förskolechefen/rektorn ansvarar för att en lokal arbetsplan upprättas samt för att förskolans verksamhet följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen och till målen i kommunens skolplan och förskolans egen arbetsplan. Det åligger förskolechefen/rektor att hålla sig väl informerad om gällande lagstiftning och aktuell utveckling inom förskolans verksamhetsområde.

Förskolechefen/rektorn har det yttersta ansvaret för förskolans verksamhet och utveckling och därmed inom givna ramar ett särskilt ansvar för

- att arbetsmiljön i förskolan utformas så att det finns goda förutsättningar att utveckla en god social gemenskap och att bedriva en god pedagogisk verksamhet för barnen,
- att det skapas ett klimat där utstötning, trakasserier och mobbning bland barn och anställda inte förekommer,
- att det finns lämplig utrustning och nödvändigt material för verksamhetens bedrivande såväl inomhus som utomhus,

- att förskolans personal får möjlighet till den kompetensutveckling och pedagogiska handledning som krävs för att de professionellt skall kunna utföra sitt uppdrag,
- att det utvecklas former för samarbetet med föräldrarna/vårdnadshavarna och för information till föräldrarna om verksamhetens mål,
- att det i samarbete med hemmet görs en individuell planering för varje barn,
- att det genomförs regelbundna planerade utvecklingssamtal med föräldrarna,
- kontakten mellan förskolan och hemmet om det uppstår problem för barnet i förskolan,
- hälso-, kost- och säkerhetsfrågor i förskolan,
- resursfördelningen inom förskolan och den förstärkning av resurser som krävs för att tillgodose behovet av stödåtgärder för enskilda barn,
- att personalen vid behov får tillgång till handledning och konsultation för arbete med barn i behov av särskilt stöd,
- att förskolan i samarbete med hemmet och, om föräldrarna så önskar, personal från landstinget och eventuellt andra resurspersoner utarbetar ett individuellt handlingsprogram för barn i behov av särskilt stöd,
- samarbetet med socialtjänstens individ- och familjeomsorg, barnavårdscentralen och landstingskommunala insatser,
- samarbetet med familjedaghemmen och den öppna förskolan,
- att det utvecklas samverkansformer för övergången från förskola till förskoleklass, obligatorisk skola och fritidshem,
- förskolans samverkan med skola, kultur-, arbets- och övrigt samhällsliv,
- att all personal är förtrogen med de nationella lagar som har nära beröring med förskolans verksamhet samt FN:s Barnkonvention.

6 Översyn av skollagen

Kommittén har också haft i uppgift att göra en översyn av skollagen utifrån de krav integrationen av förskola, skola och skolbarnsomsorg ställer och utifrån förslagen till nya måldokument för verksamheterna. Kommittén skall därvid överväga om och föreslå hur förskolan kan bilda en egen skolform inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom.

I prop. 1997/98:6, *Förskoleklass och andra skollagsfrågor*, föreslås att bestämmelserna om förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen i socialtjänstlagen skall flyttas över till skollagen från och med den 1 januari 1998.

Regeringen har vidare föreslagit att nuvarande bestämmelser i socialtjänstlagen om förskoleverksamheten, förutom sexårsverksamheten, och skolbarnsomsorgen flyttas över till skollagen så gott som oförändrade.

Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen tillhör dock enligt regeringens förslag inte det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. För närvarande omfattas alltså inte dessa verksamheter av bestämmelserna i första och andra kapitlet i skollagen. Det är i dessa kapitel bland annat bestämmelser om de övergripande målen för skolverksamheten, kommunens skyldighet att använda utbildade lärare för undervisningen, rektor som ansvarig pedagogisk ledare i skolorna, kommunens skyldighet att upprätta en skolplan och bestämmelsen om fortbildning finns.

De förslag som kommittén här presenterar kan uttryckas som ett principförslag i bemärkelsen att kommittén anger grundläggande ställningstaganden till hur förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen skall inordnas i skollagen och vilka konsekvenser detta får. Därmed prövar kommittén det som anges i direktiven om och hur förskolan kan bilda en egen skolform inom det offentliga skolväsendet.

Kommittén menar att det är svårt att finna ett lämpligt sätt att inarbeta bestämmelserna om förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen i skollagen utifrån de krav på lagstiftning som en integration av förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg ställer. Det är därför önskvärt att en mer genomgripande översyn av skollagen kommer till stånd, intill dess bör kommitténs förslag kunna genomföras.

Ett grundläggande skäl för kommitténs ställningstagande till behovet av en större översyn är att med bestämmelserna om förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen i skollagen kommer denna att inne-

hålla bestämmelser om en rad skilda verksamheter för barn och ungdomar som inte tidigare funnits i lagen. När förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen inordnas måste således en anpassning ske av skollagen till att också tydligare omfatta verksamheter som handlar om omvårdnad och omsorg, dvs verksamheter som innesluter mer än utbildning i traditionell mening. Detta kräver en översyn av skollagen i sin helhet och dess relation till annan lagstiftning, t.ex. arbetsmiljölagen. Det förutsätter också analys av hur olika grundläggande begrepp och principer skall utformas. Ett sådant omfattande analysarbete har inte varit möjligt att göra inom givna tidsramar.

Kommittén har alltså prövat vad det innebär att förskolan bildar en egen skolform inom det offentliga skolväsendet. Utgångspunkt har varit skollagens nuvarande uppbyggnad. Förskoleverksamheten består inte enbart av förskola utan också av öppen förskola och av familjedaghem. Om förskolan görs till en skolform måste också ställning tas till hur de andra formerna inom nuvarande förskole-verksamhet, dvs öppen förskola och familjedaghem skall regleras i skollagen. Även skolbarnsomsorgen består av olika former nämligen integrerad skolbarnsomsorg, fritidshem, familjedaghem och öppen fritidsverksamhet. Kommittén har även prövat hur dessa olika former inom skolbarnsomsorgen skall regleras i skollagen.

I framför allt betänkandets kapitel, 2 och 3 har förskolans roll som en del av ett livslångt lärande, dess betydelse och dess kvalitet diskuterats. Förskolan har en betydelsefull roll i samhället. Om det torde enighet råda. Dess pedagogiska verksamhet ger barnen en god grund för fortsatt lärande. Det är därför viktigt att förskolans verksamhet synliggörs och lyfts fram som en betydelsefull pedagogisk verksamhet.

Kommittén menar att förskolan skall behandlas på samma sätt som övriga skolformer i skollagen. Med andra ord förskolan skall bilda en egen skolform inom det offentliga skolväsendet. Härav följer att även förskolan kommer att omfattas av skollagens första och andra kapitel. Att så sker får konsekvenser för hur de nu centrala begreppen i skollagen skall tolkas. Begreppet utbildning, som är ett centralt begrepp i skollagen, kommer att vara tillämpligt även för förskolans verksamhet. Målen för denna utbildning anges i den föreslagna läroplanen för förskolan.

Den nuvarande förskoleverksamheten innesluter, som sagts, flera olika former. En konsekvens av att förskolan bildar en egen skolform i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom är att den öppna förskolan och familjedaghemmen också måste få en plats i och regleras i skollagen. Dessa verksamheter skiljer sig dock från förskolans verksamhet såväl organisatoriskt som innehållsmässigt. Kommittén har därför tagit ställning till att dessa verksamheter inte kan, även med en

vidgad tolkning av begreppet utbildning, sägas vara utbildning och skall därför inte bilda egna skolformer inom det offentliga skolväsendet. Detta innebär att dessa verksamheter måste regleras särskilt i skollagen.

Vad gäller skolbarnsomsorgen finns här en parallellitet till formerna i nuvarande förskoleverksamheten. Den integrerade skolbarnsomsorgen och fritidshemmen avser samma verksamhet och skall, menar kommittén, därför behandlas lika. Kommittén föreslår benämningen fritidshem. Fritidshemmen och skolan arbetar med samma barn. Fritidshemmen skall därför vara en del av den obligatoriska skolan och ses som en frivillig del av grundskolan jämte motsvarande skolformer (särskolan, specialskolan och sameskolan). Kommittén vill här erinra om det förslag som 1974 presenterades av den så kallade SIA-utredningen (skolans inre arbete)²⁴⁰ angående fria aktiviteter och till förslaget från skolbarnsomsorgskommittén²⁴¹ gällande heldagsskola.

Kommittén föreslår att grundskolan jämte motsvarande skolformer skall innesluta två delar; en obligatorisk del och en frivillig del. Den får därmed samma ledning, personalen kan arbeta i samma arbetslag och den kan följa samma läroplan.

För fritidshemmen har kommittén i det föregående betänkandet²⁴² framlagt förslag till en läroplan riktad också mot förskola för sexåringar och grundskola. På samma sätt som öppen förskola och familjedaghem för förskolebarn inte blir egna skolformer utan regleras på annat sätt i skollagen föreslår kommittén att den öppna fritidsverksamheten inte skall bilda en egen skolform, men att verksamheten bör regleras i skollagen. Detta gäller också familjedaghem för skolbarn.

Ett andra alternativ, som kommittén övervägt, är att förskolan inte bildar en egen skolform i det offentliga skolväsendet utan regleras i skollagen i särskild ordning. Kommittén menar att detta skulle innebära liten om någon förändring av barnomsorgen som den nu ser ut. Den skulle därmed inte bli en egen skolform och därmed inte omfattas av bestämmelserna i skollagens första och andra kapitel. Det innebär att bestämmelser om de övergripande målen för skolverksamheten, lärarnas rätt att undervisa, rektor som ansvarig pedagogisk ledare i skolorna, kommunens skyldighet att upprätta en skolplan och bestämmelsen om fortbildning skulle regleras i särskild ordning i skollagen. I sin tur får det till konsekvens att förskollärare, om vi ser till det förslag regeringen lagt, skulle ha olika reglering beroende av om man verkar i förskolan

²⁴⁰ SOU 1974: 53: *Skolans arbetsmiljö*. Stockholm, Utbildningsdepartementet.

²⁴¹ SOU 1991:54: *Skola-skolbarnsomsorg, en helhet*. Stockholm, Utbildningsdepartementet.

²⁴² SOU 1997:21: *Växa i lärande*. Stockholm. Utbildningsdepartementet.

eller i förskoleklassen. En sådan lösning, menar kommittén, skulle också försvåra integrationen mellan förskola och skola.

Kommitténs ställningstaganden förtydligas nedan. De förslag som läggs, menar kommittén, skall gälla till dess skollagen setts över i sin helhet.

6.1 Förskolan

Skola/skolform

Ordet *skola* kommer av grekiskans *schole*, som betecknade "en ledighet från kroppsligt arbete" och innebar "lärdas sysselsättningar under ledighet från kroppsligt arbete". I princip har betydelsen bibehållits sedan 400-talet före Kristus. Den förskjutning som skett i betydelsen är att ordet skola blivit beteckningen för den institution inom vilken barn lär ett bestämt innehåll mot bestämda mål. I vardagligt tal används också ordet skola om den lokal eller byggnad där undervisning äger rum. *Skolform* är knutet till den mer abstrakta betydelsen av begreppet skola som institution. Skolform innebär olika former av skola som institution, där olika mål gäller. Grundskola är en skolform, gymnasieskolan en annan skolform. Samlingsbegreppet för de olika skolformerna, som det uttrycks i skollagen, är det *offentliga skolväsendet*. Ett system av skolformer kan också betecknas med termen utbildningssystem. *Utbildning* avser då de övergripande processerna och innesluter begreppet undervisning. Utbildning åstadkomms genom undervisning.

Begreppet utbildning är naturligtvis av central betydelse i skollagen. Huvudsyftet med de bestämmelser som finns på skolområdet är att ange målen och villkoren för de utbildningar som erbjuds. Begreppets innebörd har analyserats och diskuterats i olika sammanhang. Skolförfattningsutredningen föreslog att begreppet utbildning skulle användas som en samlingsbeteckning för olika verksamhetsformer i skolan.²⁴³

Termen utbildning används dock inte enbart i betydelse som syftar på själva verksamheten, utan också i betydelsen av en viss bestämd utbildning. Även i lagtext måste därför termen utbildning kunna användas i olika betydelse som anknyter till det allmänna språkbruket.²⁴⁴ I läroplanen²⁴⁵ för det obligatoriska skolväsendet sägs att:

²⁴³ DS 1981:4: *Skollagen*. Stockholm, Utbildningsdepartementet. Sid 68.

²⁴⁴ Prop. 1985/86:10: *Om ny skollag*. Sid 30.

²⁴⁵ Förordning om läroplan för det obligatoriska skolväsendet. Lpo 94.

Skolans huvuduppgift är att förmedla kunskaper och i samarbete med hemmen främja elevernas utveckling till ansvarsställande människor och samhällsmedlemmar (Jfr 1 kap. 2 § skollagen).

Skolan är inte värdeneutral. Läroplanen anger tydligt vilka värden utbildningen vilar på och skall vidareföra.

Förskolans mål utgår dels från de grundläggande värderingarna i socialtjänstlagen och dels från den pedagogiska tradition som vuxit fram inom förskoleverksamheten.²⁴⁶ Dessa värden är i grunden desamma som för skolan. Verksamheten i förskolan har inte betecknats som utbildning. För att beteckna verksamhetens övergripande mål har i stället termen pedagogisk verksamhet använts.

I socialtjänstlagen sägs, att den pedagogiska verksamheten skall erbjuda barn fostran och omvårdnad. Av Socialstyrelsens allmänna råd²⁴⁷ framgår att förskoleverksamheten ger barn omsorg, fostran och kunskaper i grupp. Att en verksamhet är pedagogisk innebär att den är målinriktad, planerad och ledd av högskoleutbildad personal. I förskolan ses lärande, omsorg, fostran och omvårdnad som en helhet. Genom fostran införlivar barnet samhällets normer, värderingar och handlingsmönster. Barnets utveckling och inläring sker genom att ta del av och medverka i det vardagliga livet. Det är förskolans uppgift att tillsammans med hemmet få barnen att förstå samhällets grundvärderingar, samt ge barnen det stöd de behöver för att kunna utveckla sina olika förmågor. För att förskolan skall kunna uppnå detta krävs en målinriktad verksamhet som ger barnet omsorg och kunskaper och som stödjer dess utveckling. Förskolan har en tydlig pedagogisk inriktning. Det är denna inriktning som nu än mer tydligt lyfts fram genom de mål som finns i förslaget till läroplan för förskolan.

Det problem som uppstår är dels ett terminologiskt problem, dels är det ett juridiskt problem. Förskolan har och skall ha i det förslag kommittén ger till läroplan, ett omfattande uppdrag som inrymmer såväl omsorg (och som en del av omsorgen omvårdnad) som fostran och lärande. Kommittén menar att det är väsentligt att detta breda uppdrag ges förskolan när den förs in som en skolform i det offentliga skolväsendet. Problemet är att detta i sin tur kräver en vidgning av begreppet utbildning i skollagen. Det är här som två olika språkbruk måste förenas i en gemensam terminologi och i tydliga definitioner av begrepp. I förslaget till läroplan för förskolan har kommittén arbetat med en definition där utbildning alternativt pedagogisk verksamhet sägs

²⁴⁶ Socialstyrelsen (1995:2): *Barnomsorgen i socialtjänstlagen. Allmänna råd.* Sid 24.

²⁴⁷ *Ibid.* Sid 23.

vara att erbjuda omsorg och fostran samt främja barns lärande. Detta är en definition som endast kan tjäna under en övergångstid. Begreppet utbildning måste vid en översyn av skollagen få en grundläggande analys och bestämning.

Det finns inga motsättningar i de grundläggande syften som förskolan haft och har och de skolan haft och har. Förskolan har byggt sitt arbete på en helhetssyn genom omsorg, fostran och kunskaper. Skolan har haft en helhetssyn i det att den skall fostra barn och ungdomar i betydelsen överföra och utveckla grundläggande demokratiska värden, att

ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarsställande människor och samhällsmedlemmar (1 kap. 2 § skollagen).

Det handlar om olika sätt att uttrycka uppdragen, men också om olika tonvikt. En vidgning av det offentliga skolväsendet kräver en översyn av definitioner av centrala begrepp för att inrymma samtliga verksamheter.

Kommitténs förslag

För att ett gemensamt och integrerat utbildningssystem skall kunna uppnås är det nödvändigt att de olika pedagogiska verksamheterna för barn och ungdom har samma utgångspunkter och grundläggande värderingar. Detta skall avspeglas i lagen, måldokumentet och i den lokala utformningen av verksamheterna. Härav följer att förskolan blir en del av utbildningssystemet. **Kommittén föreslår** därför att förskolan bildar en egen skolform inom det offentliga skolväsendet. Förskolans verksamhet kommer i lagen att benämnas för utbildning.

Kommittén menar att begreppet utbildning lika lite som något annat begrepp är statiskt i sin betydelse. Begreppens betydelse varierar från tid till annan och påverkas av rådande samhällsutveckling. Likväl som förskolans pedagogiska betydelse alltmer har framträtt har skolans sociala roll betonats. Kommittén anser därför att begreppet utbildning för skolans del kan utvidgas och användas för den verksamhet som bedrivs i förskolan. Utbildningsbegreppet kommer därmed, i enlighet med vad som ovan sagts, att omfatta såväl omsorg och fostran som främjande av barns lärande. Utbildning i bestämd mening, dvs för varje skolform, avser en omsorg och en fostran samt ett främjande av barns lärande i riktning mot de mål som gäller för skolformen i fråga. I förslaget till läroplan för förskolan används ordet pedagogisk verksamhet synonymt med begreppet utbildning.

Portalparagrafen för barn och ungdom

När förskolan bildar en egen skolform inom det offentliga skolväsendet innebär det att verksamheten omfattas av portalparagrafen för barn och ungdomar i skollagens 1 kap om *Allmänna föreskrifter*. Denna portalparagrafen ligger till grund för all verksamhet i barn- och ungdomsskolan inom det offentliga skolväsendet. De målsättningsstadganden som är gällande för förskolan enligt socialtjänstlagen kommer därmed att ersättas av skollagens portalparagraf för barn och ungdom.

Kommitténs förslag

Portalparagrafen för barn och ungdom i skollagen inleds med att alla barn och ungdomar i det offentliga skolväsendet skall ha lika tillgång till utbildning, oberoende av kön, geografiskt hemvist, samt sociala och ekonomiska förhållanden. Därefter finns bestämmelsen om att utbildningen skall vara likvärdig inom varje skolform. En likvärdig utbildning garanteras genom de för skolan gemensamma läroplanerna. Av paragrafens andra stycke framgår syftet med utbildningen och i tredje stycket finns värdegrunderna i skolans arbete.

Uttrycket lika tillgång blir problematiskt om det skall tillämpas för förskolan. Av lagmotiven²⁴⁸ framgår att lika tillgång innebär att inte något barn och eller någon ungdom i det offentliga skolväsendet, får på grund av kön, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden förhindras att delta i utbildningen.

Av socialtjänstlagen framgår att plats i förskoleverksamhet, förskola eller familjedaghem, skall tillhandahållas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. Inom ramen för denna bestämmelse kan kommunen utforma vilka intagnings- och kvargåenderegler som skall gälla. Detta innebär att en del barn har möjlighet att fortfarande delta i förskolans verksamhet, även om de får syskon eller föräldrarna blir arbetslösa, medan barn i en annan kommun måste sluta i förskolan. Det är inte heller säkert att barnen erbjuds plats i förskola eftersom plats även kan erbjudas i familjedaghem. Dessa förhållande måste ställas mot skollagens mening om att ingen får förhindras att delta i utbildningen på grund av bland annat geografiskt hemvist och sociala förhållanden. Härav följer att, utifrån lagstiftarens mening, förskolan för närvarande inte kan sägas ge lika tillgång till utbildning.

²⁴⁸ Prop. 1990/91:18: *Om ansvaret för skolan*.

Kommitténs slutsats är således att förskolan inte kan inordnas under nuvarande portalparagraf i skollagen.

Kommittén föreslår att förskolan får en egen portalparagraf.

Undervisning

Kommittén har att analysera begreppet undervisning. Vi har valt att ta upp begreppet i detta sammanhang då det skall knytas till de bestämmelser som gäller för skolan.

Begreppet undervisning i skolan är knutet dels till de uppställda målen i läroplaner och kursplaner, dels till vilken personal som har behörighet att undervisa och dels till den enskilde individens lärande. I skolan har undervisningens bedrivande sammankopplats med att ett bestämt innehåll lärs ut under en given tidsperiod. Med en förändring av skolans styrning mot mål- och resultatstyrning har också grundläggande beslut för undervisningens innehåll och metodik förflyttats. Kommunerna har ansvar för utbildningens genomförande och lärare och skolledare har ansvar för hur innehåll och metoder väljs för att målen skall uppnås.

Inom skolväsendet har under det senaste decenniet skett en omfattande lokal skolutveckling, där inte minst nya undervisningsmetoder prövats och utvecklats. Det handlar om en variation av undervisningsmetoder, där förmedlande undervisning endast är en del av undervisningsprocessen. Tillgång till nya informations- och kunskapskällor genom informationstekniken förändrar också läromedlens roll och styrning av undervisningen. Den utveckling av undervisningen som nu sker inom skolan innebär att begreppet undervisning vidgas och formas utifrån nya förutsättningar. I denna förändring finns också en påverkan från den integration som pågår såväl mellan förskola och skola som mellan skola och fritidshem.

I regeringens proposition *Förskoleklass och andra skollagsfrågor*²⁴⁹ diskuteras undervisningsbegreppet utifrån förslaget att förskoleklass skall bilda en egen skolform inom det offentliga skolväsendet. Där sägs:

verksamheten i förskoleklassen skall betraktas som undervisning i samma formella mening som den verksamhet som bedrivs i övriga skolformer inom det offentliga skolväsendet.²⁵⁰

²⁴⁹ Prop. 1997/98:6: *Förskoleklass och andra skollagsfrågor*.

²⁵⁰ Ibid. Sid. 50.

I förskolan har inte termen undervisning använts. Förskolan har i stället för läroplan och kursplan arbetat efter kommunens riktlinjer och de allmänna råd som Socialstyrelsen utgett, främst pedagogiskt program för förskolan. Förskolans pedagogiska verksamhet beskrivs i pedagogiska programmet²⁵¹ på följande vis:

Förskolans pedagogiska verksamhet har den dubbla uppgiften att ge barnen möjligheter att utvecklas enligt egna förutsättningar, behov och intressen och samtidigt tillgodose samhällets behov av att överföra värderingar, kunskaper och färdigheter till den uppväxande generationen.

Förutsättningen för att den pedagogiska verksamheten skall kunna bygga på den aktuella barngruppens villkor är att förskolans personal får ansvar och frihet att i samarbete med föräldrarna utforma verksamheten, dess innehåll och arbetssätt.

Det pedagogiska programmet vänder sig i första hand till de ansvariga i kommunen. Programmet är en rekommendation till huvudmännen. Kommunerna utformar egna lokala mål för sin verksamhet som personalen vid förskolorna har att genomföra.

I det pedagogiska programmet för förskolan anges vilka områden som är av betydelse för barnen, men även vad det pedagogiska arbetet skall ges för innehåll. Programmet kan sägas ge uttryck för vilka mål verksamheten skall sträva mot, men anger inte mål att uppnå. Däremot har det pedagogiska programmet för förskolan fyllt samma funktioner och syften som skolans läroplaner och kursplaner har.

Kommitténs förslag

Förskolan och skolan har, med visserligen delvis gemensamma rötter, växt fram och utvecklats inom olika pedagogiska traditioner. Dessa skall nu mötas och berika varandra. Till det krävs ett gemensamt juridiskt regelverk och nya till varandra fogade måldokument. Att skapa möten som är berikande och möjliggör utveckling kräver ett gemensamt språkbruk; att begrepp ges enhetliga definitioner och betecknas med ord som gör begreppen användbara. Ordet undervisning har inte använts i förskolans verksamhet utan i detta sammanhang har ordet pedagogisk verksamhet eller ordet pedagogiskt arbete använts. Samtidigt har den grundläggande betydelsen varit likartad. Men orden undervisning och pedagogisk verksamhet/arbete har inneburit ett begrepp som handlat om att främja lärande mot uppsatta mål.

²⁵¹ Socialstyrelsen (1987:3): *Pedagogiskt program för förskolan. Allmänna råd*. Sid.13 f.

I direktiven ingår att analysera begreppet undervisning. Kommittén menar att begreppet undervisning kan ges följande definition: *en medveten pedagogisk handling i riktning mot ett mål*. Denna definition innebär att begreppet undervisning täcker den verksamhet som förutsatt i nu gällande läroplaner för skolan och i den föreslagna läroplanen för förskolan. Denna definition måste ändå betraktas som en första approximativ definition. I de bestämmelser som gäller för skolan måste begreppet så definieras att det kan användas för kvalitetskontroll och tillsyn. Undervisning används också i skolbestämmelser i andra sammanhang, bland annat är det knutet till timplaner i form av undervisningstid och behörighet att undervisa. Kommittén har inte haft möjlighet att pröva hur begreppet i dessa avseenden skall definieras. Kommitténs förslag till definition av begreppet undervisning måste därför ses i relation till det tidigare lagda förslaget om en översyn av skollagen och skall i det sammanhanget ses som en utgångspunkt.

I förslaget till läroplan för förskolan har termen undervisning använts synonymt med pedagogiskt arbete för att beteckna det ovan definierade begreppet.

Personal och ledning

I skollagens 2 kap. finns bestämmelser om vilken utbildning som krävs för att få bedriva undervisning i det offentliga skolväsendet. Lärarnas kompetens är av avgörande betydelse för hur verksamheten i praktiken utformas utifrån gällande styrdokument. Detta är ett av de villkor som skall garantera utbildningens likvärdighet. Med de förändringar som skett genom en allt tydligare ansvarsfördelning, mål- och resultatstyrning och med de förändringar som sker i praktiken har också kravet på lärares kompetens vidgats. Kompetensen kan inte längre definieras i termer av undervisning allena. Målstyrningen kräver kompetens att utforma lokala kursplaner. Resultatstyrningen ställer krav på kompetens att utvärdera och kvalitetsgranska. Och arbetet som helhet kräver kompetens att arbeta i arbetslag.

I nu gällande socialtjänstlag saknas bestämmelser vem det är som har behörighet att bedriva det pedagogiska arbetet i förskolan. I skollagen finns det däremot ett lagfäst krav på att viss utbildning krävs för att få bedriva undervisning i skolan. I förarbeten²⁵² till såväl socialtjänstlagen som skollagen framhålls dock personalens kompetens som avgörande för verksamhetens kvalitet.

²⁵² Prop. 1993/94:11: *Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet, m.m.* Sid 39. Prop. 1990/91:18: *Om ansvaret för skolan.* Sid 39.

Den personal som tjänstgör i förskolan har varierande bakgrund. Inom förskolan arbetar huvudsakligen förskollärare och barnskötare. Förskollärarna har en högskoleutbildning med pedagogisk inriktning och barnskötarna en gymnasial vårdinriktad utbildning. Med en starkare vikt lagd vid förskolans pedagogiska uppgifter framträder förskollärarnas ansvar för det pedagogiska arbetet allt tydligare. Barnskötarna med sin vårdinriktade utbildning tillför förskolan en betydelsefull kompetens och bedriver ett viktigt arbete i förskolan. För förskolans kvalitet är just samverkan mellan olika kompetenser av största vikt. I en mål och resultatstyrd verksamhet måste dock ansvaret för olika delar av verksamheten tydligt utsägas. I förslaget till läroplan har också det pedagogiska ansvaret tydligt riktats mot förskolläraren. I praktiken kommer såväl förskollärare som barnskötare att tillsammans utforma det pedagogiska arbetet.

I regeringens proposition *Förskoleklass och andra skollagsfrågor*²⁵³ föreslås att förskollärare och fritidspedagoger skall anses behöriga att undervisa i det offentliga skolväsendet. Det är den samlade kompetensen hos de olika personalkategorierna som möjliggör en varierad och dynamisk skola.

För att skapa förutsättningar för ett sådant arbetssätt vill därför regeringen öppna möjligheten för kommunerna att för undervisning i förskoleklass och grundskola förutom grundskollärare även använda förskollärare och fritidspedagoger.

Regeringen vill understryka att förslaget inte är ett avsteg från de kvalitetskrav som ligger bakom införandet av nuvarande bestämmelse. Överensstämmelse mellan kompetens och arbetsuppgifter bör liksom hittills vara ett ovillkorligt krav. Kravet på att den som undervisar skall ha utbildning för den undervisning de i huvudsak skall bedriva gäller också förskollärare och fritidspedagoger. Förutom att undervisa i förskoleklassen torde förskollärare främst komma att undervisa i grundskolan och motsvarande skolformer när undervisningen bedrivs tillsammans av flera personer i ett arbetslag. Även fritidspedagogerna torde i huvudsak ha utbildning för att undervisa när undervisningen bedrivs i arbetslagsform.

I direktiven ingår att utreda rektors ansvar, samt ta ställning till om det finns skäl att precisera rektors ansvar för barn i förskolan på liknande sätt som för barn i det obligatoriska skolväsendet.

I skollagen regleras rektors ansvar för utbildningen. Dessutom finns i förordning och framför allt då i läroplanen reglerat vad rektor har att utföra. Rektors uppgifter är kopplade till utbildningens kvalitet och

²⁵³ Prop. 1997/98:6: *Förskoleklass och andra skollagsfrågor*. Sid 51.

likvärdighet samt rättssäkerhet. Ansvaret för utbildningen syftar på all verksamhet i skolan och inte enbart på undervisningen. Denna detaljreglering av ansvarig ledning finns inte i socialtjänstlagen. Ledningsansvaret åvilar den kommunala politiska ledningen. Det är den ansvariga nämnden i kommunen som har ansvaret för att ledningen vid förskolorna fungerar.

Kommitténs förslag

Arbetet i förskolan bedrivs för det mesta i arbetslag med förskollärare och barnskötare. Barnskötaren är en väsentlig resurs i arbetslaget. Det är dock förskolläraren som skall ha det specifika ansvaret för undervisningens innehåll och för att de uppställda målen uppnås. Detta innebär inte att det endast är förskolläraren som skall råda över innehållet i undervisningen. Tvärtom är det viktigt att alla vuxna i arbetslaget och barnen är med, väljer och utformar detta innehåll och därmed också blir delaktiga i hur de uppställda målen skall nås. För att lärandet skall bli meningsfullt måste innehåll och metoder ständigt diskuteras, följas upp och utvärderas. Detta skall ske i nära växel- och samspel mellan vuxna och barn. I förskolan är det förskolläraren som har ansvaret för att detta sker.

För att den pedagogiska verksamheten och undervisningen skall kunna ses i ett sammanhang inom utbildningssystemet är det viktigt att även förskollärarnas behörighet lagfästs på samma sätt som lärarnas. **Kommittén föreslår** därför att även de förskollärare som arbetar i förskolan skall användas för undervisning i det offentliga skolväsendet. Förändring i kravet på att den som undervisar skall ha en utbildning för den undervisning han eller hon i huvudsak skall bedriva föreslås inte.

I regeringens förslag²⁵⁴ ges rätten att undervisa i det offentliga skolväsendet till de förskollärare som arbetar i förskoleklasserna och grundskolan. Om det förslaget realiserats finns det enligt kommittén ytterligare skäl som talar för att rätten att undervisa skall utvidgas till att omfatta även förskollärare i förskolan.

I skolan är det rektor som har ledningsansvaret och i förskolan är det förskolechefen. Rektors ansvar är till skillnad mot förskolechefens lagfäst och preciserat i förordningar. Om förskola och skola skall kunna integreras, om personal skall kunna arbeta samman i arbetslag och om en helhetssyn på barns växande och lärande skall kunna råda är det viktigt att det finns en gemensam ledning för såväl skola som förskola och fritidshem.

²⁵⁴ Ibid. Sid 51.

Vad som kan ifrågasättas är om ledningsfunktionen skall regleras på det sätt som sker i skollagen eller på det sätt som nu gäller för förskolan d.v.s. i enlighet med kommunens självbestämmanderätt. Det finns ett tydligt kommunalt ansvar för barnomsorg och skola. I detta ansvar ligger att utforma ledningen av verksamheten på ett funktionellt och effektivt sätt. Den reglering vi i dag har av ledningen för skolan d.v.s. bestämmelsen om rektor kan ifrågasättas. Mot det skall vägas att dels riktas de nationella målen direkt mot skolan och kräver ett specifikt ledningsansvar och dels förutsätter en likvärdig verksamhet liksom rättssäkerhet en tydlig ansvarsfördelning.

Kommittén föreslår en reglering av förskolans ledning på samma sätt som för den kommunala skolan. Alternativet hade varit att låta förskolan som enda skolform sakna reglering av ledningsfunktionen. Motivet för en reglering är att inledningsvis garantera den samordning som är nödvändig för en integration. Om kommitténs förslag till översyn av skollagen realiserar bör regleringen av ledningsfunktionen i ett system med mål- och resultatstyrning analyseras och prövas. Kommittén har dock inte tagit ställning till benämningen av ledningsfunktionen. I läroplanen för förskolan har kommittén föreslagit riktlinjer som riktar sig till förskolechefen/rektor.

Skolplanens roll

Syftet med att det för skolan skall finnas en skolplan är att kommunen skall visa vilka mål kommunen har med sin skolverksamhet. Vid utformandet av dessa mål skall kommunen följa vad riksdag och regering har beslutat. Målen skall vara så konkreta att de kan tjäna som planeringsunderlag för verksamheten i skolorna samt att de kan utvärderas. Skolplanen skall också ge kommunens innevånare möjlighet till information om och insyn i skolverksamheten. Skolplanen skall utvärderas. I socialtjänstlagen har det inte funnits någon bestämmelse om att det skall finnas en av kommunen upprättad plan för förskoleverksamheten. Däremot finns det i kommunallagen en bestämmelse om att budgeten bl.a. skall innehålla en plan för verksamheten. Kommunallagen innehåller dock inga detaljbestämmelser om hur verksamhetsplanen skall vara utformad.

Kommitténs förslag

Om en samordning skall ske för hela skolväsendet är det nödvändigt att gemensamma planer utformas. **Kommittén föreslår** därför att eftersom förskolan utgör en del av utbildningsväsendet skall kommunens skolplan också innesluta förskolan. Vidare **föreslår kommittén** att varje förskola skall utarbeta en lokal arbetsplan.

6.2 Öppen förskola

Den öppna förskolan vänder sig till barn mellan 0 - 6 år. Den vänder sig också till föräldrar och dagbarnvårdare. Det finns inget krav på inskrivning eller anmälan för att delta i verksamheten, men det krävs alltid att en vuxen deltar tillsammans med barnet. Det är i första hand barnens behov och förhållanden som är det centrala i verksamheten och det är därför viktigt med pedagogiska aktiviteter.²⁵⁵

Syftet med pedagogisk ledning är att stimulera barnen till en positiv utveckling tillsammans med andra. Även föräldrarna, dagbarnvårdarna och andra vuxna skall erbjudas möjligheter till kontakt och gemenskap, utveckla personliga resurser, aktivt ta ansvar för verksamheten samt stärka sin föräldraroll. Den öppna förskolan skall också bistå med social service och information samt individuell rådgivning och andra stödjande insatser. Verksamheten i den öppna förskolan har således flera viktiga funktioner att fylla. Detta ställer stora krav på personalen i den öppna förskolan och det krävs en genomtänkt planering för att kunna utforma såväl ett pedagogiskt som ett socialt innehåll. Som regel arbetar förskollärare i den öppna förskolan, men även barnskötare, fritidspedagoger, socionomer och socialpedagoger arbetar i verksamheten.²⁵⁶

Den öppna förskolan är en viktig resurs för barnen i familjedaghem och för dagbarnvårdarna. Den bidrar till att barnen får möjlighet till gruppsamvaro under ledning av förskollärare.

Dagbarnvårdarna får också möjlighet till gemenskap med andra vuxna och inte minst ges stimulans, stöd och även fortbildning.²⁵⁷

²⁵⁵ Socialstyrelsen (1995:2): *Barnomsorgen i socialtjänstlagen*. Sid 21.

Gustafsson, M. (1983): *Öppen förskola*. Stockholm, LiberFörlag.

²⁵⁶ Gustafsson, M. (1983): *Öppen förskola*. Stockholm, LiberFörlag. Sid 23 f.

²⁵⁷ *Ibid.* Sid 92 f.

Kommitténs förslag

Den öppna förskolan är till för barn som inte är inskrivna i förskola och är ett komplement till familjedaghemmen. Verksamheten erbjuder barnen en pedagogisk gruppverksamhet och skall även tillgodose de vuxnas behov av kontakter med andra vuxna samt social service. Det är därför viktigt att verksamheten leds av utbildad personal.

Verksamheten i den öppna förskolan har en annan utformning och delvis andra mål och förutsättningar än verksamheten i förskolan. Därför kan inte de mål som finns i den föreslagna läroplanen för förskolan vara bindande för verksamheten i den öppna förskolan. Härav följer att verksamheten i den öppna förskolan inte kommer att betraktas som utbildning. **Kommittén föreslår** därför att den öppna förskolan inte skall bilda en egen skolform inom det offentliga skolväsendet.

Kommittén menar att det är viktigt att det i skollagen finns bestämmelser gällande den öppna förskolans verksamhet, även om verksamheten inte betraktas som utbildning. Bestämmelserna skall i första hand ange kommunens ansvar och de kvalitetskrav som skall gälla för verksamheten. Det bör även övervägas om det i skollagen skall finnas en målparagraf gällande den öppna förskolan, om det bör finnas en plan i likhet med skolplanen samt bestämmelser om personal och fortbildning.

Kommittén föreslår att Skolverket får i uppdrag att utforma allmänna råd till den öppna förskolan.

6.3 Familjedaghem

Familjedaghem vänder sig till barn i åldern 1-12 år och bedrivs i dagbarnvårdarens hem. Familjedaghemmen skiljer sig från daghemmens verksamhet genom att dagbarnvårdare arbetar ensam samt många gånger har sina egna barn i verksamheten. Även vad gäller personalens utbildning skiljer sig verksamheterna åt. I förskolan arbetar personal med förskollärarytbildning och barnskötarutbildning. I familjedaghemmen arbetar personal med olika och varierande kompetens. En del saknar utbildning medan andra har någon form av utbildning. En strävan i många kommuner är att personalen i familjedaghemmen skall ha utbildning med inriktning mot arbete med barn.²⁵⁸

²⁵⁸ Socialstyrelsen (1988:4): *Kommunala familjedaghem. Allmänna råd.*

Socialstyrelsen (1995:2): *Barnomsorgen i socialtjänstlagen. Allmänna råd.*

Kommitténs förslag

Kommittén menar att det är en strävan att alla barn skall erbjudas förskola. Samtidigt är det viktigt att det finns alternativ till förskolan. Alla barn kan för närvarande inte erbjudas förskola. Familjedaghemmen har en viktig roll och erbjuder andra möjligheter än förskolan. Att förskola och familjedaghem ger olika valmöjligheter är därför att de erbjuder olika verksamheter. Skillnaderna ligger främst i verksamhetens utformning och personalens kompetens.

Den läroplan som föreslås för förskolan kan inte vara bindande för familjedaghemmen. Härav följer att den verksamhet som bedrivs i familjedaghemmen inte kommer att betraktas som utbildning. Kommittén föreslår därför att familjedaghemmen inte skall bilda en egen skolform inom det offentliga skolväsendet. Kommittén menar att eftersom familjedaghemmen erbjuder en annan verksamhet än förskolan bör kommunens ansvar och verksamhetens kvalitet göras tydlig och regleras i skollagen. Det bör även övervägas om det i skollagen skall finnas en målparagraf gällande familjedaghemmen och om det bör finnas en plan i likhet med skolplanen samt bestämmelser om personal och fortbildning.

Kommittén föreslår att Skolverket får i uppdrag att utforma allmänna råd för familjedaghemmen.

Vad kommittén föreslagit gällande familjedaghemmen för barn i åldern 1-5 år skall även gälla för familjedaghemmen för barn i åldern 6-12 år.

6.4 Skolbarnsomsorgen

Kommittén har även att överväga hur skolbarnsomsorgen skall hanteras i skollagen. Skolbarnsomsorgen består av fritidshem, integrerad skolbarnsomsorg, familjedaghem och öppen fritidsverksamhet.

Fritidshem och integrerad skolbarnsomsorg

Fritidshem och integrerad skolbarnsomsorg är en pedagogisk gruppverksamhet för inskrivna skolbarn till och med tolv års ålder. Verksamheten sker under den skolfria delen av dagen. Integrerad skol-

barnsomsorg innebär att fritidshem och skola ryms inom samma lokaler.²⁵⁹

Kommitténs förslag

Fritidshemmen och den integrerade skolbarnsomsorgen är en betydelsefull verksamhet för skolbarnen. För att kunna nå integration mellan fritidshemmen, den integrerade skolbarnsomsorgen och skolan är det viktigt att alla dessa verksamheter ingår i ett och samma utbildningssystem.

Kommittén föreslår att fritidshem och integrerad skolbarnsomsorg skall inrymmas inom grundskolan jämte motsvarande skolformer.

Eftersom fritidshem och integrerad skolbarnsomsorg riktar sig till samma åldersgrupp av barn och arbetar mot samma mål menar kommittén, i likhet med vad som föreslagits i *Växa i lärande*²⁶⁰, att beteckningen fritidshem skall avse båda dessa verksamhetsformer. Det finns två alternativ. Ett är att fritidshemmen inlemmas och blir en del av grundskolan jämte motsvarande skolformer. Det andra innebär att fritidshemmen bildar en egen skolform. Familjedaghem och öppen fritidsverksamhet **föreslår kommittén** skall regleras på samma sätt som föreslagits för öppen förskola och familjedaghem för förskolebarn. Motivet till att kommittén föreslår det första alternativet följer den grundprincip som strukturerats tidigare i förslaget, nämligen att skapa goda förutsättningar för integration och resursutnyttjande. I kommitténs första betänkande²⁶¹ redovisades forskning som visat på att en integrerad verksamhet ger positiva kvalitativa effekter såväl personellt och pedagogiskt som ekonomiskt. Till det motivet kan också fogas ett motiv relaterat till kön. Skolan är en starkt kvinnodominerad miljö under skolans första sex år. Det finns mer män i fritidshemmen än i skolan. Detta bör tillvaratas i den totala miljö barnen vistas i. Eftersom fritidshemmen och skolan riktar sig till samma barn under skoldagen ter det sig naturligt att se fritidshemmen som en frivillig del av grundskolan jämte motsvarande skolformer.

I konsekvens med förslaget att fritidshemmen blir en del av den obligatoriska skolan måste begreppen utbildning och undervisning kunna användas för verksamheten i fritidshemmen. Vidare föreslår kommittén

²⁵⁹ Socialstyrelsen (1988:7): *Pedagogiskt program för fritidshem. Allmänna råd*. Socialstyrelsen (1995:2): *Barnomsorgen i socialtjänstlagen. Allmänna råd*.

²⁶⁰ SOU 1997:21: *Växa i lärande*. Stockholm, Utbildningsdepartementet.

²⁶¹ Ibid.

att bestämmelsen i skollagen om rätt att undervisa i det offentliga skolväsendet skall omfatta även de fritidspedagoger som arbetar i fritidshem, dvs. inte enbart i förskoleklass och grundskola. Skollagens krav om att den som undervisar skall ha en utbildning för den undervisning han eller hon bedriver gäller också för de fritidspedagoger som arbetar i fritidshem.

Kommittén förslår att bestämmelserna i skollagens första och andra kapitel även skall omfatta fritidshemmen.

Öppen fritidsverksamhet

Öppen fritidsverksamhet erbjuds barn i åldern mellan 10-12 år. Det finns inget inskrivningsförfarande och verksamheten skall ses som ett alternativ till de barn som inte har plats i fritidshem eller integrerad skolbarnsomsorg. Den öppna fritidsverksamheten fungerar också som ett komplement till familjedaghemmen. Syftet med den öppna fritidsverksamheten är att barnen skall träffa kamrater och ha tillgång till vuxna, samt möjlighet att delta i aktiviteter som intresserar dem. Utformningen av verksamheten skiftar eftersom antalet barn i verksamheten varierar. I den öppna fritidsverksamheten arbetar personal med olika kompetens.²⁶²

Kommitténs förslag

Den öppna fritidsverksamheten är viktig för de barn som saknar plats inom integrerad skolbarnsomsorg och fritidshem och är viktig även som ett komplement till familjedaghemmens verksamhet. Den öppna fritidsverksamheten skiljer sig i från verksamheten i fritidshem och integrerad skolbarnsomsorg dels då barngruppen inte är fast över en längre tid och dels vad gäller personalens utbildning. Därför kan inte de mål som finns i den föreslagna läroplanen för 6 -16 år²⁶³ vara bindande för verksamheten i den öppna fritidsverksamheten. Härav följer att verksamheten i den öppna fritidsverksamheten inte kommer att betraktas som utbildning. **Kommittén föreslår** därför att den öppna fritidsverksamheten inte skall bilda en egen skolform inom det offentliga skolväsendet.

²⁶² Socialstyrelsen (1995:2): *Barnomsorgen i socialtjänstlagen. Allmänna råd.* Socialstyrelsen (1995:13): *Mellanstadiebarnen vart tar de vägen på sin fritid?*

²⁶³ SOU 1997:21: *Växa i lärande.* Stockholm, Utbildningsdepartementet.

Kommittén föreslår att den öppna fritidsverksamheten skall regleras särskilt i skollagen. Bestämmelserna skall i första hand ange kommunens ansvar och de kvalitetskrav som skall gälla för verksamheten. Det bör även övervägas om det i skollagen skall finnas en målparagraf gällande den öppna fritidsverksamheten och om det bör finnas en plan i likhet med skolplanen samt bestämmelser om personal och fortbildning.

Kommittén föreslår att Skolverket får i uppdrag att utforma allmänna råd för den öppna fritidsverksamheten.

6.5 Kommitténs övriga överväganden

Ovan har huvudprinciperna för omarbetning av skollagen redovisats. Slutsatsen är att de olika formerna inom nuvarande förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kommer att regleras i olika kapitel i skollagen. Det finns dock bestämmelser i socialtjänstlagen (fr.o.m. den 1 januari 1998 i skollagen enligt regeringens förslag) som kommittén inte närmare har berört i ovanstående resonemang, bl.a barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling och barn på sjukhus (13 b, 14 och 16 §§). Kommittén menar att dessa bestämmelser så gott som oförändrade skall återfinnas i skollagen. Vidare måste övervägas om hur bestämmelsen som reglerar barngruppernas sammansättning och att lokalerna skall vara ändamålsenliga skall regleras i fortsättningen.

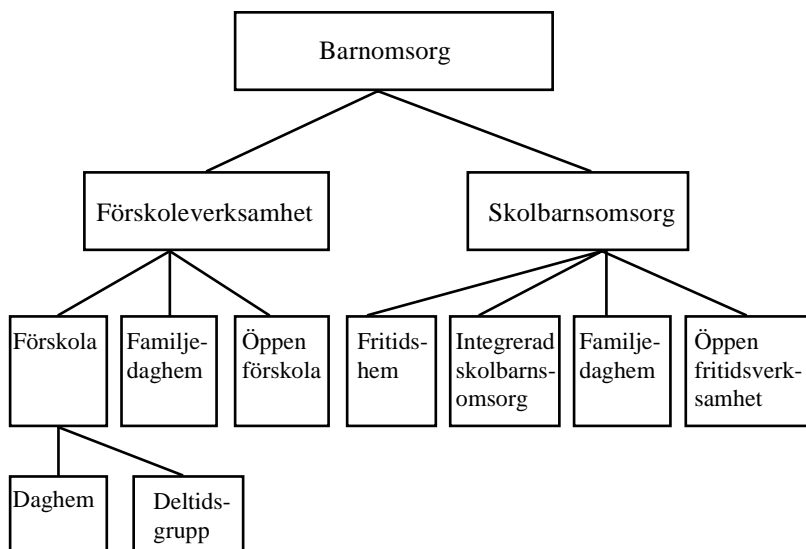
Kommittén har dock inte gjort någon närmare genomgång av i vilken omfattning behov kan föreligga att göra ändringar i andra lagar på grund av kommitténs förslag.

6.6 Ändring av definitioner inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen

Kommittén ska enligt direktiven överväga om det finns skäl att ändra definitionerna inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

Kommittén har föreslagit att förskolan skall bilda en egen skolform inom det offentliga skolväsendet och att fritidshemmen skall vara en frivillig del av grundskolan jämte motsvarande skolformer. Vidare har kommittén föreslagit att öppen förskola, familjedaghem och öppen fritidsverksamhet inte skall bilda egna skolformer inom det offentliga skolväsendet.

Nedanstående bild visar hur verksamheterna definieras i socialtjänstlagen.



Definitionen *Barnomsorg* förekommer inte i socialtjänstlagen, däremot används den i Socialstyrelsens Allmänna råd.²⁶⁴ I socialtjänstlagen rubriceras de bestämmelser som handlar om barn och ungdom som *Omsorger om barn och ungdomar*.

Enligt kommitténs mening finns det inte någon anledning att införa någon övergripande samlingsdefinition för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen i skollagen eftersom kommittén föreslår att de olika verksamheterna för förskolebarn och skolbarn ska regleras inom olika kapitel i skollagen.

I socialtjänstlagen 13 a § första stycket sägs att:

Förskoleverksamheten bedrivs i form av förskola, som organiseras som daghem eller deltidsgroup, i form av familjedaghem och i form av kompletterande förskoleverksamhet (öppen förskola).

Begreppet förskoleverksamhet används som en samlingsbeteckning i socialtjänstlagen för förskola, familjedaghem och öppen förskola. På det sätt skollagen är uppbyggd och enligt kommitténs förslag om att förskolan respektive familjedaghemmen och den öppna förskolan skall

²⁶⁴ Socialstyrelsen (1995:2): *Barnomsorgen i socialtjänstlagen. Allmänna råd.*

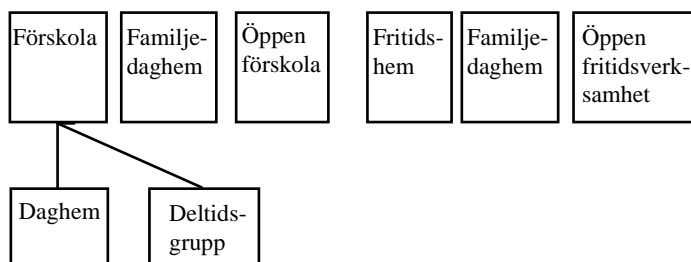
regleras på olika sätt i skollagen kan inte begreppet förskoleverksamhet längre användas som en samlingsbeteckning i skollagen.

I socialtjänstlagen 13 a § andra stycket sägs att:

Skolbarnsomsorgen bedrivs i form av fritidshem, integrerad skolbarnsomsorg eller familjedaghem. För barn mellan tio och tolv år kan skolbarnsomsorgen bedrivas i form av öppen fritidsverksamhet. Skolbarnsomsorgen skall ta emot barn för vistelse den del av dagen då barnet inte vistas i skolan och under lov.

Kommittén har föreslagit att definitionen fritidshem skall inbegripa såväl fritidshem som integrerade skolbarnsomsorg och att dessa bildar en frivillig del av grundskolan jämte motsvarande skolformer. Vidare har kommittén föreslagit att familjedaghem och öppen fritidsverksamhet inte skall bilda egna skolformer inom det offentliga skolväsendet. Härav följer att begreppet skolbarnsomsorg inte längre fungerar som en samlingsdefinition för fritidshem, integrerad skolbarnsomsorg, familjedaghem och öppen fritidsverksamhet i skollagen.

Därmed återstår följande definitioner.



Verksamheter för förskolebarn

Kommittén har övervägt om det finns anledning att *daghem och deltidsgrupp* även fortsättningsvis skall utgöra delar av *förskolan*.

Deltidsgrupp är en pedagogisk verksamhet för grupper av inskrivna barn i åldrarna 4-6 år. Verksamheten omfattar i allmänhet minst tre timmar om dagen och följer skolans terminer. Deltidsgrupp bedrivs antingen som fristående verksamhet eller som integrerad form i skolan. När deltidsgruppen är fristående kombineras den med familjedaghem för barn som behöver heldagsomsorg och vars föräldrar arbetar eller studerar. Alla 6-åringar har lagstadgad rätt till minst 525 timmars

avgiftsfri förskola (sexårsverksamhet) under året, d.v.s. daghem eller deltidsgrupp.

Enligt regeringens förslag²⁶⁵ skall den sexårsverksamhet som i dag regleras i socialtjänstlagens 15 § bilda en egen skolform inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Förslaget är att förskoleklassen skall bedrivas om minst 525 timmar under året och att kommunerna är skyldiga att anvisa plats höstterminen det år barnet fyller sex år. *Deltidsgrupp för sexåringar blir därmed förskoleklass*. Verksamheten är avgiftsfri. Verksamheten kombineras med antingen fritidshem eller familjedaghem för barn som behöver heldagsomsorg. Även yngre barn *kan* delta i förskoleklass enligt förslaget. För dessa barn har kommunen rätt att ta ut avgift.

I och med att förskoleklass införs och integreras med skolans verksamheter och allt fler sexåringar går över till fritidshem, vilket enligt Socialstyrelsen redan har pågått under ett flertal år, menar kommittén att det troligtvis inte kommer att finnas så många fristående deltidsgupper kvar för 4-5 åringar. Därmed borde dessa barn, vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar på deltid, erbjudas deltidsgrupp i form av daghem eller förskoleklass.

Daghem är en pedagogisk verksamhet för grupper av inskrivna barn i åldern 0-6 år med öppethållande större delen av dagen under hela året. Daghemmen tar emot barn på deltid och heltid. Öppethållandet skall i möjligaste mån anpassas till föräldrarnas behov av barnomsorg under de tider de förvärvsarbetar eller studerar.

Förskoleverksamhet skall tillhandhållas för barn i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärsarbete eller studier eller barnets eget behov. Förskoleverksamheten tillhandahålls därför i första hand i sådan omfattning att föräldrarna kan sköta sina arbeten eller studier. Härav följer att öppethållandet bör anpassas till föräldrarnas arbetstider.

Enligt socialtjänstlagen skall förskoleverksamhet tillhandahållas för barn som har fyllt ett år. För barn som inte har fyllt ett år skall förskola tillhandahållas om barnet behöver särskilt stöd i sin utveckling (14 a och 16 §§).

Kommittén föreslår att definitionen daghem och deltidsgrupp tas bort. Endast begreppet förskola skall finnas i skollagen.

²⁶⁵ Prop. 1997/98:6: *Förskoleklass och andra skollagsfrågor*.

Därmed återstår följande definitioner.

Förskola	Familje- dagem	Öppen förskola	Fritids- hem	Familje- dagem	Öppen fritidsverk- samhet
----------	-------------------	-------------------	-----------------	-------------------	---------------------------------

Att begreppet deltidsgrupp skall utmönstras betyder enligt kommittén inte att förskola endast skall erbjudas i form av heltidsvistelse. Det är enligt kommitténs mening fortfarande viktigt att plats tidsmässigt kan erbjudas dels i den omfattning det behövs med hänsyn till barnets behov och dels i förhållande till föräldrarnas behov då de arbetar eller studerar. Dessutom anser kommittén att 525 timmar per år fortfarande skall gälla som avgiftsbefrielse för barn som har erhållit plats på grund av att de behöver särskilt stöd. Kommittén föreslår vidare att begreppet *dagem* skall utmönstras. Enligt förslag från kommittén skall förskolan bilda en egen skolform. Att begreppet *dagem* inte skall införas i skollagen har sin grund i att förskolan allt mer tillmäts betydelse för barns utveckling och sitt lärande. Som sådan skall förskolan nu betraktas som den första grundstenen i utbildningssystemet och utgöra en del i samhällets ansvar för det livslånga lärandet. Kommittén anser därför inte att definitionen *dagem* i detta sammanhang är relevant.

7 Sammanfattning av kommitténs förslag samt konsekvenser

Kommitténs uppdrag består i huvudsak av två delar. Dels är uppdraget att ”utarbete förslag till måldokument” för den pedagogiska verksamheter i förskolan. Ett förslag till läroplan har redovisats i kapitel fem. Dels är uppdraget att ”göra en översyn av skollagen utifrån de krav integrationen av förskola, skola och skolbarnsomsorg ställer och utifrån förslagen till nya måldokument för verksamheterna.” Förslag till förändringar av skollagen liksom översyn av skollagen i sin helhet har lämnats i kapitel sex. I detta kapitel sammanfattas kommitténs förslag och överväganden av kostnader för förslagets genomförande.

7.1 Måldokument för förskolan

Kommittén har i sitt arbete dels utgått från nuvarande principer och värderingar inom förskolan och dels de värderingar och den struktur skolans läroplaner har. Kapitel fem inleds med en historisk tillbakablick över olika styrdokument för skola och förskola.

Kommittén föreslår:

- att förskolans pedagogiska verksamhet, för barn i åldrarna 1-5 år, skall styras av den föreslagna läroplanen
- att läroplanen skall vara en förordning
- att läroplanen i tillämpliga delar skall vara vägledande för den pedagogiska verksamheten för barn på sjukhus

Att läroplanen skall vara en förordning motiveras av att den skall ha samma betydelse som skolans läroplaner har för skolan. En förordning innebär en garanti för att förskolans verksamhet blir likvärdig. Kommittén har också givit läroplanen en sådan utformning att den kan användas för tillsyn av likvärdigheten.

Till sin struktur liknar läroplanen skolans läroplaner. Dock finns det naturligtvis skillnader föranledda av att verksamheten i förskolan skall bedrivas för barn i åldrarna ett till och med fem års ålder. Läroplanen är indelad i tre delar. I den första delen ges värdegrunden. I den andra delen anges förskolans uppdrag. I den tredje delen finns mål och riktlinjer för verksamheten. Det är två typer av mål som lagts fast.

Mål att sträva mot anger inriktningen av förskolans pedagogiska verksamhet och uttrycker en önskad kvalitetsutveckling. *Mål att uppnå* är mål som skall anpassas till det enskilda barnets förutsättningar. Det är förskolans och huvudmannens ansvar att barnet ges möjligheter att uppnå dessa mål. Dessa mål kan inte fullt ut ha samma funktion i förskolan som i skolan. Målen anger förskolans ansvar för en eftersträvd utveckling av det enskilda barnets förmåga inom ett antal områden.

Riktlinjer för de som arbetar i förskolan är av tre slag. Det finns riktlinjer för alla som arbetar i förskolan, riktlinjer vad gäller förskollärarens ansvar och slutligen riktlinjer för förskolechefs/rektors ansvar. I det konkreta arbetet kan arbetsfördelningen mellan arbetslagets olika personalgrupper – förskollärare och barnskötare – variera. Förskolläraren har dock i läroplanen getts ett specifikt ansvar för att läroplanen följs. Även om förskolläraren har ett särskilt ansvar förutsätter läroplanen att riktlinjerna följs av barnskötaren och att barnskötarens kompetens tillvaratas i verksamheten. Det är alltså av stor vikt att riktlinjerna uppmärksammas och följs av alla som arbetar i förskolan. Förskolechefs/rektors övergripande ansvar för att verksamheten i förskolan inriktas mot de nationella målen har angetts i särskild ordning.

7.2 Översyn av skollagen

I direktiven anges särskilt att kommittén skall:

- överväga om och föreslå hur förskolan kan bilda en egen skolform inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom
- utreda rektors ansvar och skolplanens roll för verksamheten
- analysera begrepp som skola/skolform och undervisning
- överväga om det finns skäl att ändra definitionerna inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Kommittén har valt att framlägga ett förslag för hur kraven på integration mellan förskola, skola och fritidshem kan ske utifrån nuvarande skollags uppbyggnad och de krav nuvarande skollag ställer.

Kommittén menar att för att en önskvärd integration skall kunna ske är det nödvändigt att de olika verksamheterna kan – genom olika professioners kompetens – tillföra varandra nya kvaliteter. Detta kräver att en gemensam pedagogisk grundsyn och gemensamma utgångspunkter utvecklas i verksamheterna. I sin tur kräver detta framför allt att samarbetet ges möjligheter. En gemensam utgångspunkt måste vara att den legala utformningen följer samma grundläggande principer. Kommittén

menar att förskolan kan, likväl som den tidigare gymnasieskolan gjorde, bilda en egen skolform inom det offentliga skolväsendet.

Kommittén föreslår:

- att förskolan bildar en egen skolform inom det offentliga skolväsendet.

Konsekvensen av förslaget är att förskolans pedagogiska verksamhet är utbildning. Utbildningsbegreppet används i dag i en mening som inte helt täcker den verksamhet som förskolan bedriver och som läroplanen föreskriver. Begreppet måste därför vidgas. Kommittén konstaterar också att den pedagogiska utveckling som nu sker genom integrationen av förskola, skola och fritidshem innebär att i praktiken har begreppet utbildning redan breddats. I läroplanen har begreppet kommit att omfatta såväl omsorg som fostran som främjande av lärande. Denna innebörd i begreppet utbildning, menar kommittén, kan preciseras så att, *utbildning i bestämd mening, dvs. för varje skolform, avser omsorg och fostran samt att främja lärande i riktning mot de mål som gäller för skolformen i fråga.*

Förskolan som en egen skolform inom det offentliga skolväsendet innebär att förskolan kommer att omfattas av skollagens första och andra kapitel. I det första kapitlets andra paragraf återfinns den så kallade portalparagrafen, i vilken grundläggande värden och mål för barn- och ungdomsskolan anges. Här sägs att alla barn och ungdomar skall ha lika tillgång till utbildningen och att den skall vara likvärdig. Förslaget att läroplanen skall vara en förordning ger en garanti för likvärdighet. Däremot kan inte förskolan sägas ge alla barn lika tillgång till verksamheten. Därmed kan inte förskolan som skolform inordnas under skollagens första kapitlets andra paragraf.

Kommittén föreslår:

- att förskolan ges en egen portalparagraf.

Förskolan som en del av det offentliga skolväsendet innebär också att verksamheten kan beskrivas som undervisning. Begreppet undervisning är i skollagen knutet dels till de uppställda målen i läroplaner och kursplaner, dels till vilken personal som har behörighet att undervisa och dels till den enskildes lärande. Även om termen undervisning inte använts i förskolan kan den pedagogiska verksamheten eller det pedagogiska arbetet beskrivas som undervisning. Kommittén har haft till uppgift att förutom skola/skolform analysera begreppet undervisning. Så har skett. Begreppet undervisning är dock i många avseenden ett

svårt begrepp att inrama och definiera. Det handlar här om att finna en definition som dels ger begreppet en innebörd som täcker en rad olika aktiviteter och som, i den förändring som pågår, har ett långsiktigt värde. Dels handlar det om att definiera ett begrepp så att det empiriskt kan användas, dvs. att det vid tillsyn går att konstatera att undervisning pågår. I skolans regelverk är undervisning också kopplat till undervisningstid.

Kommittén menar:

- att undervisning kan definieras som en medveten pedagogisk handling i riktning mot ett mål.

Kommittén är medveten om att denna definition kan brukas utifrån de krav den föreslagna läroplanen ställer, men att den behöver ytterligare analyseras och utvecklas för att ha en mer generell innebörd.

För att det pedagogiska arbetet/undervisningen skall kunna ske och utvecklas i ett sammanhang är det väsentligt att förskollärarens, i förskolan, behörighet att undervisa lagfästs på samma sätt som för lärarna i skolan. I regeringens proposition²⁶⁶ föreslås att:

utöver lärare skall för undervisning i det offentliga skolväsendet användas förskollärare och fritidspedagoger som har utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva.

Kommittén föreslår:

- att förskollärare som arbetar i förskolan skall användas för undervisningen i det offentliga skolväsendet (jmf. prop 1997/98:6).

Kravet på att de som undervisar skall ha utbildning för den undervisning de i huvudsak skall bedriva är naturligtvis ett ovillkorligt krav.

I skolan har rektor ledningsansvaret och i förskolan är det förskolechefen. Rektors ansvar är till skillnad mot förskolechefens reglerat. Denna detaljreglering av ansvarig ledning finns inte i socialtjänstlagen. Ledningsansvaret åvilar den kommunala politiska ledningen. Det är den ansvariga nämnden i kommunen som har ansvaret för att ledningen vid förskolorna fungerar.

Forskning har visat att den pedagogiska ledningsfunktionen är viktig för all pedagogisk utveckling. Om en integration skall kunna ske är det väsentligt att ledningen samordnas.

²⁶⁶ Prop. 1997/98:6 *Förskoleklass och andra skolfrågor*.

Vad som kan ifrågasättas är om ledningsfunktionen skall regleras på det sätt som sker i skollagen eller på det sätt som gäller för förskolan i dag. Det finns ett tydligt kommunalt ansvar för barnomsorg och skola. I detta ansvar ligger att utforma ledningen av verksamheten på ett funktionellt och effektivt sätt. Att i särskild ordning i skollagen reglera ledningen av förskolans verksamhet kan därför ifrågasättas. Mot detta skall vägas att dels riktas målen i förskolans läroplan direkt mot förskolan och kräver ett specifikt ledningsansvar och dels förutsätter läroplanen en likvärdig verksamhet och rättssäkerheten en tydlig ansvarsfördelning.

Kommittén har valt att föreslå en reglering av förskolans ledning på samma sätt som för skolan och att inte låta förskolan som enda skolform sakna reglering av ledningsfunktionen. Detta är inte minst motiverat av att inledningsvis garantera den samordning som är nödvändig för en integration. Om kommitténs förslag till översyn av skollagen realiserar bör regleringen av rektor i ett system med mål- och resultatstyrning analyseras och prövas. Kommittén har dock inte tagit ställning till benämningen av ledningsfunktionen. I läroplanen för förskolan har kommittén föreslagit riktlinjer som riktar sig till förskolechef/rektor. (Se 2 kap. skollagen).

Kommittén föreslår:

- att förskolans ledning regleras på samma sätt som för skolan.

De förslag kommittén här lagt innebär att förskolan skall bilda en egen skolform inom det offentliga skolväsendet, att förskollärare ges rätt att undervisa och att den pedagogiska ledningen (förskolechef/rektor) får samma reglering som i skollagen. I den föreslagna läroplanen har också riktlinjer för förskollärare och förskolechef/rektor angetts. Kommittén konstaterar att dessa förslag bör kunna genomföras, men att de i nästa steg leder till att skollagen som helhet bör ses över. Grundläggande begrepp som utbildning och undervisning måste inom det offentliga skolväsendet breddas och omdefinieras. Den utveckling som nu pågår såväl inom förskola som skola innebär också att det i praktiken sker förändringar som måste påverka definitioner av grundläggande begrepp i regelsystemet.

Kommittén föreslår:

- en översyn av skollagen och förordningar.

Den öppna förskolan är till för barn som inte är inskrivna i förskola och är ett komplement till familjedaghemmen. Verksamheten i den öppna förskolan har en annan utformning och delvis andra mål och förutsättningar än verksamheten i förskolan. Därför kan inte de mål som finns i den föreslagna läroplanen för förskolan vara bindande för verksamheten i den öppna förskolan. Härav följer att verksamheten i den öppna förskolan inte kommer att betraktas som utbildning.

Kommittén föreslår:

- att den öppna förskolan *inte* skall bilda en egen skolform inom det offentliga skolväsendet samt och att Skolverket får i uppdrag att utforma allmänna råd för den öppna förskolan.

Kommittén menar att det är en strävan att alla barn skall erbjudas förskola. Alla barn kan dock inte erbjudas förskola och det finns även föräldrar som föredrar annan verksamhet. *Familjedaghem* kan i detta fall vara en valmöjlighet. Att förskola och familjedaghem ger olika valmöjligheter beror på att de erbjuder olika verksamheter. Skillnaderna ligger främst i verksamhetens utformning och personalens kompetens. Den läroplan som föreslås för förskolan kan därför inte vara bindande för familjedaghemmen.

Kommittén föreslår:

- att familjedaghem *inte* skall bilda en egen skolform inom det offentliga skolväsendet samt att Skolverket får i uppdrag att utforma allmänna råd för familjedaghem.

Fritidshem och integrerad skolbarnsomsorg är en betydelsefull verksamhet för skolbarn. För att kunna nå integration mellan skolan och fritidshemmen är det viktigt att dessa verksamheter ingår i ett och samma utbildningssystem.

Kommittén föreslår:

- att fritidshem skall inrymmas som en frivillig del inom grundskolan (jänte motsvarande skolformer).

Förslaget följer den grundprincip som kommittén lagt i sitt förra betänkande, nämligen att fritidshem och skola arbetar med samma barn, att det är viktigt att skapa goda förutsättningar för integration mellan dessa verksamheter för barnens skull och för ett bättre resursutnyttjande.

I konsekvens med förslaget att fritidshemmen blir en del av den obligatoriska grundskolan måste begreppen utbildning och undervisning kunna användas för verksamheten i fritidshemmen. Skollagens krav om att den som undervisar skall ha en utbildning för den undervisning han eller hon bedriver gäller också för de fritidspedagoger som arbetar i fritidshem.

Kommittén föreslår:

- att fritidspedagoger som arbetar i fritidshem skall användas för undervisningen i det offentliga skolväsendet.

Den öppna fritidsverksamheten är viktig för de barn som saknar plats inom fritidshem och även som ett komplement till familjedaghemmens verksamhet. Den öppna fritidsverksamheten skiljer sig från verksamheten i fritidshem dels då barngruppen inte är fast över en längre tid och dels vad gäller personalens utbildning.

Kommittén föreslår:

- att den öppna fritidsverksamheten *inte* skall bilda en egen skolform och att Skolverket får i uppdrag att utforma allmänna råd för den öppna fritidsverksamheten.

I och med att förskola och fritidshem föreslås ingå i det offentliga skolväsendet omfattas dessa även av bestämmelserna gällande *skolplan och fortbildning* i skollagen.

7.3 Översyn av definitionerna inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen

Kommittén har mot bakgrund av de förändringar som föreslås i skollagen avseende regleringen av förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen lagt följande förslag till förändringar av definitionerna inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

Kommittén föreslår:

- att begreppen förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg inte skall införas i skollagen

- att begreppen daghem och deltidsgrupp ersätts med begreppet förskola
- att begreppet integrerad skolbarnsomsorg ersätts med fritidshem

Härav följer att för förskolebarn finns förskola, familjedaghem och öppen förskola. För skolbarn finns fritidshem, familjedaghem och öppen fritidsverksamhet.

7.4 Kostnader

Kommitténs förslag är svåra att kostnadsberäkna. Varje förändring av det slag som här föreslagits innebär en samhällelig investering. Det finns forskning som övertygande har visat på att en kvalitativt god förskola har långsiktiga samhälleliga konsekvenser.²⁶⁷ Konsekvenser som inte bara gäller fortsatt lärande och skolgång utan också konsekvenser vad gäller ett bättre liv. Den höga kvaliteten inom svensk förskola har också omtalats internationellt.²⁶⁸

We can note that the child care services in Sweden offer the highest quality of out-of-home care available anywhere. Quality is stressed far more extensively than in most other countries. Standards of group size, staff/child ratios, care giver qualification are based on extensive research and are rigorously set and enforced.

De direkta kostnader förslagen innebär kan relateras till tre områden. Läroplanen innebär att ett direkt ansvar ges till förskollärare. Detta förutsätter att varje förskola har utbildade förskollärare. Förskollärares fortbildning kommer att regleras om förskolan inordnas i det offentliga skolväsendet. Läroplanen, förslaget om förskolans inordnande i skolplanen, den lokala arbetsplanen samt kraven på utvärdering och kvalitetsäkring kommer på kort sikt att innebära merarbete.

Det finns ingen tillgänglig statistik över huruvida det finns förskolor som saknar utbildade förskollärare och i vilken omfattning förskollärare får fortbildning. Att införskaffa dessa uppgifter skulle kräva en studie av samtliga kommuner. Kommittén har inte haft någon möjlighet att inhämta den informationen. De förfrågningar som gjorts visar dock att det torde finnas få, om ens några förskolor, utan utbildade förskol-

²⁶⁷ Weikart, D. (1989): *Quality Pre-School Programs. A long-terms social investment*. Occasional Paper 5: Ford Foundation.

²⁶⁸ Kamerman, S.B. (1989): *Child care, women, and the family: An international overview of child care services and related policies*. I: Lande, J.S., Scarr, S. & Gunzenhauser, N. (eds.) *Caring for children: Challenge to America*. Hillsdale, N.J.:Erlbaum.

lärare och att de flesta kommuner har en fortbildning. De kostnadsökningar förslagen i detta avseenden kan utgöra torde vara ringa.

Läroplanen i sin helhet samt förslagen kring skolplan, lokal arbetsplan, utvärdering och kvalitetsutveckling kommer att innebära ett merarbete som kan vara kostnadsdrivande. Det torde vara omöjligt att på ett förtjänstfullt sätt beräkna dessa kostnader. Tydligt är dock att kostnader av detta slag är kostnader på kort sikt. På lång sikt däremot kan detta innebära kostnadssänkningar som kan betraktas som en investering i kvalitet.

Erfarenheter från tidigare skolreformer pekar på att det är väsentligt att resurser tillförs verksamheten vid reformens genomdrivande. De merkostnader som anges ovan handlar också om kostnader för implementering.

Kommittén föreslår:

- att särskilda medel avsätts vid reformens genomförande för implementering och information.

Detta är ett principiellt ställningstagande. Kommittén har här inte tagit ställning till vilka kostnader genomförandet kommer att innebära, ej heller till metoderna för medlens fördelning.

7.5 Förskolan barnen och framtiden

Kommittén har inte i uppgift att utreda förutsättningarna för barnens tillgång till förskola. Vi vill dock i detta sammanhang framhålla vad som framstår som allt viktigare i vår analys av förskolans betydelse för barns uppväxtvillkor.

I det första kapitlet presenterade kommittén en historisk framväxt av förskolans pedagogiska verksamhet och hur den har etablerats.

För barn i åldrarna 1-5 år bedriver förskolan i dag en omfattande verksamhet. Nära 70 procent av femåringarna, 60 procent av fyraåringarna, 55 procent av treåringarna, 50 procent av tvååringarna och 30 procent av ettåringarna går i förskola. Den helt dominerande verksamhetsformen för dessa åldrar är daghem. En mindre andel av femåringarna har plats i deltidsgrupp. Därutöver går 10-15 procent av varje åldersgrupp i familjedaghem. Hösten 1996 omfattade förskolan praktiskt taget alla sexåringar med undantag av de barn (8 procent) som utnyttjade möjligheten att börja i skolan. Regeringen har nu föreslagit riksdagen att förskoleklass skall införas för sexåringarna.

Barnomsorgen har byggts ut till i närmaste full behovstäckning under en period när årskullarna ökat i storlek. År 1990 föddes 120 000 barn. Födelsehalten är på väg ner och under 1997 förväntas drygt 91 000 att födas. Detta innebär att det totala antalet förskolebarn stadigt minskar. Enligt SCB:s senaste befolkningsprognos kommer antalet barn i åldrarna 1-5 år att vara cirka 100 000 färre år 2005 jämfört med år 1996.²⁶⁹

Eftersom barnantalet sjunker menar kommittén att det skulle vara möjligt att öka tillgängligheten till förskola för barn som inte har plats i förskolan. Kommittén menar att det är angeläget att förskolan blir en förskola för alla barn, vars föräldrar så önskar, genom att förslagsvis genomföra detta årskull för årskull.

Socialstyrelsen föreslår att lagstiftningen ändras så att arbetslösa föräldrars barn jämställs med förvärvsarbetande när det gäller kommunens skyldighet att anordna plats. Socialstyrelsen motiverar sitt ställningstagande med att:

Barnomsorgen har byggts ut under en period med höga födelsehalt. I dag är babyboomens barn på väg att lämna förskolan. De lämnar gott om plats efter sig. Kostnaden för barnomsorgen kommer att sjunka. Enligt våra beräkningar kommer personalkostnaderna i förskolan att vara i storleksordningen två-tre miljarder lägre per år kring sekelskiftet än vad de är i dag. En ändrad lagstiftning skulle bromsa minskningen med en halv miljard per år.²⁷⁰

Dessa kostnadsberäkningar som utgår ifrån antalet anställda i daghem och familjedaghem och som enligt Socialstyrelsens beräkningar motsvarar en kostnad om 450 - 500 milj kr per år torde vara en god investering, för att barn till arbetslösa föräldrar inte skall behöva vara utanför barnomsorgen.

Vidare menar kommittén att förskolan har en mycket viktig betydelse för barns möjlighet till tvåspråkighet. Barn med annat modersmål än svenska får unika möjligheter till en grundläggande god tvåspråkighet. Tillsammans med andra barn och vuxna får barnen i förskolan på ett naturligt sätt i lek och lärande kontakt med – och träning i – sitt andra språk.

I förskolans pedagogiska verksamhet får barnen redan från tidig ålder pröva och utforska sin omvärld för ett gott växande och lärande. Vi anser att det är mycket viktigt att barnen, åren före de skall börja i förskola för sexåringar, har möjlighet att delta i en organiserad och

²⁶⁹ Socialstyrelsens rapport (1995-1997): *Begränsad barnomsorg. Barn till arbetslösa och föräldralediga i barnomsorgen.*

²⁷⁰ Begler, A.M. & Nordenstam, U (1997-10-30). DN-debatt *Sämre dagis för arbetslösas barn.*

planerad pedagogisk verksamhet som leds av professionell personal. Därför bör förskolan bli tillgänglig för alla barn. Detta är en investering för samhället och för det enskilda barnet på dess väg in i framtiden.

Reservation från ledamoten Ann-Marie Begler

Kommittén har haft i uppdrag att utarbeta förslag till måldokument för den pedagogiska verksamheten i förskolan samt att göra en översyn av skollagen.

Kommittén har under arbetets gång konstaterat att det finns ett starkt behov av en total översyn av skollagstiftningen. Det har inte varit möjligt att under kommitténs begränsade tid göra en sådan total genomlysning av regelverket. Kommittén har stått inför alternativen att antingen föra in förskola och fritidshem under samma former av reglering som skolan för närvarande har, eller att avvakta med ytterligare regleringar för förskolans del, utöver de som redan föreslagits i propositionen 1997/98:6 (Förskoleklass och andra skollagsfrågor). Kommittén har tagit ställning för att föra över skolans reglering till förskola och fritidshem.

Min uppfattning är att det hade varit mer lämpligt att avvakta ytterligare reglering av denna verksamhet.

Den detaljreglering som finns i skollagen är inte lämplig för förskola och fritidshem som under en lång tid utvecklat sin verksamhet genom målstyrning och ramlagstiftning. Skollagstiftningen innehåller regler bl a om hur kommunen skall organisera sin verksamhet, vilket inte kan betraktas som ett rimligt sätt att styra förskolan. Ett konkret exempel på detta är reglerna om rektorns kompetens och ansvarsområde. Barnomsorgen har kunnat utvecklas och fungerat utan en sådan detaljreglering. Förslaget om en ny läroplan för förskolan är ett stort steg i rätt riktning och kommittén borde därutöver ha avstått från ytterligare reglering av verksamheten.

Särskilt yttrande av Daniel Bäckman, Inrikesdepartementet

Frågan om integration mellan förskola, skola och skolbarnsomsorg är viktig ur flera aspekter, bl.a. välfärdspolitiska. Syftet med utredningen är att undanröja eventuella hinder för, samt påskynda och underlätta den integration av verksamheterna som redan inletts i landets kommuner. Till grund för kommitténs arbete ligger ett tilläggsdirektiv som regeringen beslutade om i februari 1997 och kommittén har sålunda haft ett omfattande uppdrag att utföra på relativt kort tid. Det finns ett antal punkter där jag anser att kommittén inte följt dessa direktiv och att utredningen därmed i vissa avseenden är ofullständig.

Enligt direktiven har kommittén till uppgift att ”överväga om... förskolan kan bilda en egen skolform inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom” samt att utarbeta förslag till måldokument för den pedagogiska verksamheten i förskolan. Jag menar att kommittén borde ha övervägt, dvs. prövat och analyserat för- och nackdelar med, alternativ till reglering av förskoleverksamheten i skollagen. Kommittén borde tydligare ha visat att den föreslagna regleringen av verksamheten i skollagen och förslaget till måldokument faktiskt kan bidra till en ökad kvalitet och ett förbättrat resultat i verksamheten. Flera av de problem som finns i detta avseende lyfter kommittén själv fram. Som exempel kan nämnas:

- att portalparagrafen för barn och ungdom i skollagens 1 kap till sin helhet inte kan gälla förskolan (kap 6),
- att kommittén menar att det är svårt att finna ett lämpligt sätt att inarbeta bestämmelserna om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i skollagen (kap 6),
- att kommittén på flera punkter anser att en översyn av skollagen behöver göras (kap 6) samt
- att kommittén anser att reglering av ledningsfunktionen i ett mål- och resultatstyrt system bör analyseras och prövas i samband med den av kommittén föreslagna översynen av skollagen (kap 6.)

I direktiven står också att en utgångspunkt för kommitténs arbete skall vara att integrationen av förskola, skola och skolbarnsomsorg, som hittills, skall ske utifrån de överväganden och med den utformning som enligt den lokala bedömningen anses vara bäst. Kommittén har därvidlag inte motiverat varför den lägger ett förslag till utökad reglering av

förskoleverksamheten genom läroplan och förändringar i skollagen i förhållande till dagens bestämmelser.

Enligt kommittédirektiven skall utredningen följa regeringens direktiv till samtliga kommittéer och utredare om att pröva offentliga åtaganden. Om förslag lämnas som påverkar den kommunala sektorns verksamhet och ekonomi skall en bedömning göras av de kommunalekonomiska effekterna och om den s.k. finansieringsprincipen är tillämplig. Kommitténs underlag brister när det gäller bedömning av ekonomiska konsekvenser. Det går inte att avgöra om förslagen innebär ambitionshöjningar för kommunerna och därmed ökade kostnader. Utifrån underlaget går det inte heller att uttala sig om finansieringsprincipens tillämplighet. Detta gäller exempelvis huvudförslaget om en läroplan för förskolan 1-5 år (kap 5) samt förslagen om skolplan och lokal arbetsplan (kap 6.1.5). Eftersom kommittén inte har kostnadsberäknat förslagen har den inte följt det generella direktivet för offentliga åtaganden.

I avsnittet om förskolan, barnen och framtiden (kap 7.5) lämnas visserligen inte något förslag, men kommittén för ett resonemang om möjligheterna till en ökad tillgänglighet till förskola för barn som idag inte har plats i förskolan. Ekonomiska aspekter har inte heller behandlats tillfyllest i denna diskussion. Kommittén vill utnyttja en väntad behovsminskning som följer av demografiska förändringar och använda det utrymme som då uppstår för ett utökat åtagande. Detta är inte förenligt med den ovan nämnda finansieringsprincipen. Demografiskt betingade volymförändringar uppstår i de flesta verksamheter i kommunerna. Inom t.ex. äldreomsorgen och grundskolan kommer behovsökningen till följd av de demografiska förändringarna att vara större de närmaste åren än de minskade behov som kommer inom barnomsorgen.

Särskilt yttrande av Helén Ängmo, Finansdepartementet

De åtgärder som kommittén föreslagit i sitt betänkande syftar till att från central nivå ytterligare stimulera en integration mellan förskola, skola och skolbarnsomsorg. Åtgärderna kan vara ändamålsenliga men deras kostnadseffektivitet kan inte bedömas i och med att förslagets ekonomiska konsekvenser inte går att överblicka. Jag vill i detta yttrande framhålla att utredningen därmed har väsentliga brister.

Enligt direktiven till samtliga kommittéer att pröva offentliga åtaganden så skall varje kommitté redovisa konsekvenserna av sina förslag. Alla för en bedömning viktiga konsekvenser ska identifieras, kvantifieras och värderas. Både utgångsläge och förslag till förändringar skall också beskrivas i finansiella termer. Varje kommitté ska vidare visa hur förslag som innebär utgiftsökningar ska finansieras.

Kommittén har i kapitel 7 lyft fram att vissa förslag, kan vara kostnadsdrivande exempelvis införandet av en läroplan som en förordning, reglering av fortbildning, krav på utvärdering och kvalitetssäkring etc. Förslagen har dock inte kostnadsberäknats och en djupare ekonomisk analys saknas. Kommittén menar att man inom utredningens ram inte haft möjlighet att skaffa fram de uppgifter som behövs för en beräkning. Bedömningar görs ändå att kostnadsökningar kan uppstå men att de är ringa eller kortsiktiga. Kommittén har inte beskrivit annat än i mycket korta ordalag, hur man kommit fram till dessa slutsatser. Bedömningarna är därmed svåra att granska och värdera.

I avsnittet om förskolan, barnen och framtiden för kommittén vidare ett resonemang om att tillgängligheten till förskolan bör kunna öka eftersom födelsetalen de senaste åren har sjunkit. Jag menar att denna diskussion blir förenklad och kortsiktig sett ur ett finansieringsperspektiv. En temporär volymminskning i en verksamhet kan för det första inte anses vara en fullgod finansiering för en varaktig ambitionshöjning. Födelsetalen är för det andra enbart en demografisk faktor som kommunerna har att väga in i planeringen av sina ekonomiska ramar. Lika viktigt är att utgå exempelvis från antalet barn i behov av grund- och gymnasieskola samt behovet av äldreomsorg. Det sistnämnda är ett exempel på behov som framöver kommer att öka.

Jag menar sammantaget att kommitténs ekonomiska analys är otillräcklig och att den inte följer de krav som anges i direktiven om prövning av offentliga åtaganden. Om förslagen innebär en ambitionshöjning för kommunerna eller ej går därmed inte att avgöra.

Särskilt yttrande av Louise Fernstedt, Svenska Kommunförbundet

Kommittén ser det som önskvärt att en mer genomgripande översyn av skollagen genomförs än vad det nu aktuella uppdraget medgivit och menar att den nu aktuella lagregleringen därför bör ses som en övergångslösning i avvaktan på att en sådan översyn kan ske. Jag delar bedömningen att den tid kommittén haft till sitt förfogande varit kort i förhållande till uppdragets omfattning och instämmer i behovet av en fortsatt översyn. Mina uppfattningar avviker emellertid från kommitténs ställningständer på följande punkter.

Ny central detaljreglering

Kommittén föreslår att förskolan ska bilda en egen skolform inom det offentliga skolväsendet. Detta innebär att även förskolan kommer att omfattas av skollagens första och andra kapitel och därmed bli omfattad av skollagens bestämmelser om skyldighet att upprätta skolplan, om reglering av rektors ansvar och lärares behörighet och fortbildning.

Som Kommunförbundet i skilda sammanhang framfört ser vi den slags detaljreglering som ett steg i fel riktning. Att den pågående integrationsprocessen mellan förskolan och skolan nu ska formellt bekräftas genom en gemensam lagstiftning får inte medföra att förskolan återgår till en detaljreglering man lämnat för flera år sedan och som i praktiken lett till att förskolan genomgått en mycket positiv utveckling i riktning mot en mål- och resultatstyrd verksamhet. Den nu aktuella lagsamordningen måste ta intryck av förskolans utveckling och i stället inriktas på en motsvarande avreglering av skolan.

Tidigare statliga påbud om **barnomsorgsplaner** ansågs obehövlige och övergavs vid den tidpunkt då barnomsorgen blev föremål för en målstyrd lagstiftning. Det blev då målen i lagen i stället för påbud om planer, som blev ”styrverktyg” för verksamhetens utveckling. För barnomsorgen, liksom för andra kommunala verksamheter, innehåller kommunallagen bestämmelser om att budgeten ska innehålla en plan för verksamheten. Avsaknaden av barnomsorgsplaner har inte lett till en försämrad måluppfyllelse inom förskolan.

Den centrala **regleringen av rektors ansvar** och uppgifter i skollagstiftningen och läroplan motiveras bli med rättssäkerhetsskäl. Det är min uppfattning att en sådan reglering i själva verket kan få den rakt motsatta effekten. De befogenheter som en rektor har är med dagens ordning suveräna vilket bli innebär att de inte kan överklagas. I all annan kommunal verksamhet är det kommunens politiska organisation

som har det yttersta ansvaret för verksamheten. Självfallet delegerar den politiska nämnden beslut till tjänstemän och tillsätter chefer som under nämnden har ett ansvar för ledningen av verksamheten. Med ansvaret entydigt samlat på den politiska nivån vidgas utrymmet för prövning av beslut. Det är min uppfattning att en sådan ordning också stärker den enskildes ställning och rättssäkerhet, något som är särskilt viktigt inom skolans verksamhet som inte bara är en rättighet utan också ett obligatorium. Också på denna punkt vill jag understryka att den utveckling ledarskapet inom förskolan genomgått knappast kan motivera en ökad reglering. Dagens förskolechefer fullgör generellt en mycket kvalificerad ledaruppgift.

Kompetensen, engagemanget och förhållningssättet hos de yrkesverksamma lärarna och förskollärarna är avgörande för en framgångsrik verksamhet i skolan och barnomsorg. Även om utbildning förvisso måste tillmätas stor betydelse för det professionella arbetet är det min uppfattning att **behörighetsbestämmelser** av det slag som förekommer inom skolan är en rest av ett mycket gammalmodigt sätt att se på professionell utveckling. Jag menar att sådana behörighetsbestämmelser rent av bidrar till att motverka sitt eget syfte. För det första. Behörighetsbestämmelser hör ihop med monopolsystem och jag menar att sådana system förslappar snarare än utvecklar.

För det andra. Behörighetsbestämmelser kopplade till ”monopolutbildningar” begränsar kommunernas möjligheter att anställa personer som på annat sätt förvärvat kompetens, engagemang och de andra kvalifikationer som krävs för att bidra till den utveckling av skolan som nu alla synes vara eniga om. Att ”släppa in” personer från andra yrkesområden som har ett intresse av att bidra till ungdomars lärande och som kanske på deltid, men kompletterande pedagogisk påfyllning, får ägna ett personligt engagemang åt lärandet av våra unga, bör vara en utveckling som främjas i stället för förhindras. Inom arbetsmarknaden i övrigt vidtas åtgärder i syfte att främja rörligheten i arbetslivet.

Med vidgad erfarenhet tillåts människor att utvecklas och röra sig mellan arbeten av olika slag. Utformningen av behörighetsbestämmelserna i skollagen gör det emellertid i det närmaste omöjligt för lärare att utan ny utbildning få önskvärd vidareutveckling ens inom skolan själv. En gång grundskollärare – alltid grundskollärare. Detta är i sig ett allvarligt avsteg från den idag, inom övriga sektorer, så brett omfattande synen på livslångt lärande. Till sist. Från arbetsgivarsynpunkt förutser vi att införandet av behörighetsbestämmelser inom förskolan kan leda till att också andra yrkesgrupper strävar efter att på liknande sätt ”säkra” en ”monopolställning” inom sina yrkesområden. Sådana krav kan på olika sätt riktas till lagstiftaren men kan också drivas förhandlingsvägen med åtföljande problematik för arbetsmarknadens parter.

Kommunerna strävar självfallet efter att få kompetens och kvalificerad personal. Förhållandena inom barnomsorgen är ett praktiskt och konkret uttryck för detta.

Kommitténs ställningstaganden kring en ökad detaljreglering av barnomsorgen motiveras bl a med att om de vidtagna regleringarna inte införs blir det ingen skillnad jämfört med i dag. Regleringen av rektors ställning motiveras med att "man inledningsvis vill garantera den samordning som är nödvändig för en integration". Jag vill understryka att den integrering som redan i dag pågår i merparten av landets kommuner har utvecklats inom ramen för två helt skilda lagstiftningar. Att genom en samordning av lagstiftningarna återföra förskolan till ett otidsenligt regelsystem utgör ingen garanti för den fortsatta integreringen, kanske snarare tvärtom.

Jag ansluter mig således inte till kommitténs ställningstagande om ökad detaljreglering på ovanstående punkter. Enligt min uppfattning bör en samordning i stället tillvarata det goda som den genomförda avregleringen inom förskolan inneburit.

Konsekvenser av kommitténs överväganden

Någon analys av de ekonomiska konsekvenserna av kommitténs överväganden har inte kunnat göras inom den tidsram som stått till förfogande. Detta är en brist som allvarligt försvårar möjligheten att bedöma förslagen. Utöver de faktorer kommittén själv uttrycker osäkerhet kring finns det andra omständigheter som borde belysts, bl a hur efterfrågan på barnomsorgens olika verksamhetsformer kan förväntas påverkas av att förskolan nu till skillnad från familjedaghem föreslås bli en skolform. Kan föräldrar komma att hävda att familjedaghem inte är "likvärdigt" med förskolan. Vilka kostnader kan man förutse om detta blir fallet? Osv.

Kommittén menar att förskolan bör bli tillgängligt för alla barn. Med hänvisning till att färre barn föddes 1997 jämfört med 1996 och 1990 menar kommittén att det borde vara möjligt att öka tillgängligheten till förskolan för ytterligare någon eller några årskullar barn. Utöver att denna ekvation bygger på högst kortsiktiga antaganden vill jag understryka att förskolan från kommunalekonomiskt perspektiv inte kan ses som en separat verksamhet. Att babyboomen nu lämnar barnomsorgen innebär t ex att den istället förflyttas till grundskolan för att efter ett antal år nå gymnasiet. Med denna förflyttning följer också kostnaderna för verksamheten.

Till detta ska läggas att kommitténs förslag att införa behörighetsbestämmelser för förskollärare i förlängningen också indirekt kan leda till kostnadsökningar för både kommunerna och samhället i stort.

Kommittédirektiv

Pedagogisk verksamhet för barn och ungdom 6-16 år

Dir.
1996:61

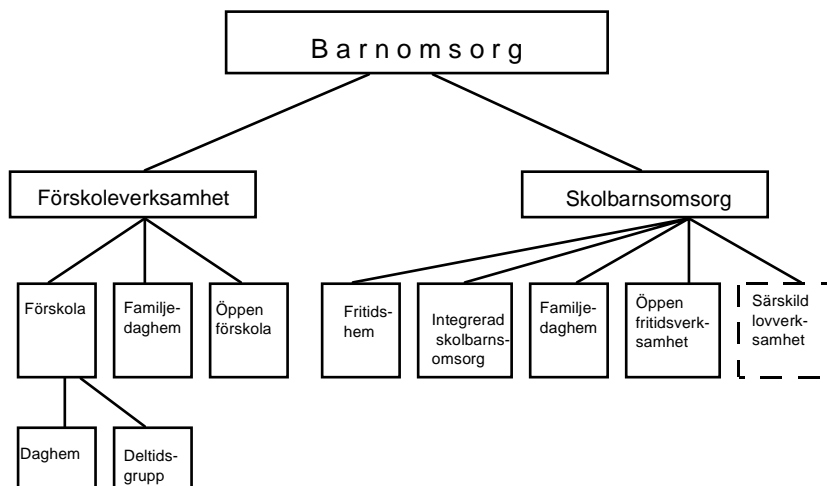
Beslut vid regeringssammanträde den 22 augusti 1996

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté tillkallas med uppdrag att utarbeta förslag till nytt måldokument för den pedagogiska verksamheten för barn och ungdom i åldrarna 6 - 16 år. Det samlade måldokumentet skall omfatta den obligatoriska skolan, förskolans s.k. sexårsverksamhet och skolbarnsomsorgen.

Definitioner

Enligt 13a§ socialtjänstlagen (1980:620) bedrivs förskoleverksamheten i form av förskola, som organiseras som daghem eller deltidsgrupp, i form av familjedaghem och i form av kompletterande förskoleverksamhet (öppen förskola). Skolbarnsomsorgen bedrivs i form av fritidshem, integrerad skolbarnsomsorg eller familjedaghem. För barn mellan tio och tolv år kan skolbarnsomsorgen även bedrivas i form av öppen fritidsverksamhet.



Enligt 15 § socialtjänstlagen skall barn anvisas plats i förskola från och med höstterminen det år de fyller sex år. Denna del av förskolans verksamhet kallas ofta sexårsverksamheten och omfattar i dag praktiskt taget alla sexåringar.

Bakgrund

Frågan om att integrera förskola, skola och skolbarnsomsorg har utretts flera gånger. År 1985 kom Förskola-skola-kommittén med sitt slutbetänkande Förskola-skola (SOU 1985:22). Skolbarnsomsorgskommittén lämnade i juni 1991 sitt betänkande Skola-skolbarnsomsorg, en helhet (SOU 1991:54). Frågan om en förlängning av grundskolan till tio år har även utretts och remissbehandlats i betänkandet Grunden för livslångt lärande (SOU 1994:45).

I regeringsförklaringen i mars 1996 slås fast att förskolan, skolan och skolbarnsomsorgen skall integreras för att förbättra grundskolans första viktiga år. Frågor om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg handläggs fr.o.m. 1 juli 1996 i Utbildningsdepartementet.

Regeringen har i proposition 1995/96:206 Vissa skolfrågor m.m. tagit upp frågor som rör integration av förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg. Regeringen anser att all pedagogisk verksamhet som syftar till att fostra och stödja barn och ungdomar i deras utveckling, bör ses som en helhet. En integration av förskoleverksamhet, skola och

skolbarnsomsorg bör därför eftersträvas med syftet att uppnå högre kvalitet i alla dessa verksamheter.

Ett första steg - som behandlas i dessa direktiv - är ett samlat måldokument för den obligatoriska skolan, skolbarnsomsorgen och den del av förskolan som rör sexåringarna. Utvecklingen av den pedagogiska verksamheten för barn från ett års ålder och uppåt kommer i nästa steg.

Utgångspunkter

Barns lärande

Vi vet att den sociala miljö och den pedagogiska stimulans som barn möter under åren fram till skolstarten på ett avgörande sätt påverkar deras förutsättningar att framgångsrikt lära även senare i skolan. Barns tidiga lärande är en viktig del av det livslånga lärandet. Den grund som läggs i de tidiga åren i barnomsorgen har mycket stor betydelse för hur de senare under skolåren utvecklas och hämtar in kunskap.

Hur barn utvecklas och vad de lär sig påverkas bl.a. av deras uppväxtförhållanden. Såväl erfarenheter från vardagslivet i familjen och kamratrektsen som den pedagogiska verksamheten i förskolan och skolan påverkar barns lärande. Vidgade klyftor i samhället har ökat skillnaderna mellan människor materiellt, socialt och kulturellt. Både förskola och skola har därför en viktig uppgift när det gäller att skapa likvärdiga villkor och att särskilt uppmärksamma de barn som har behov av särskilt stöd. De olika delarna i barns lärande måste harmoniera. Därför måste också förskola, skola och skolbarnsomsorg ses i ett sammanhang när det gäller barns utveckling och kunskapsstillväxt.

Barnverksamheten i kommunerna

Enligt socialtjänstlagen skall barn anvisas plats i förskolan när de fyller sex år. Vidare är kommunerna - sedan den 1 januari 1995 - skyldiga att tillhandahålla barnomsorg för alla barn i åldrarna 1 - 12 år i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. Erbjudande om plats skall ske utan oskäligt dröjsmål. Förskolans uppgift är att genom pedagogisk verksamhet erbjuda barn fostran och omvårdnad. Verksamheten skall utgå från varje barns behov. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl

behöver särskilt stöd i sin utveckling skall ges den omsorg som deras speciella behov kräver. Förskolan omfattar i dag praktiskt taget alla sexåringar. Detta innebär att i princip alla barn och ungdomar i åldrarna 6 - 16 år i realiteten deltar i en tioårig pedagogisk verksamhet.

Skolbarnsomsorgen har till uppgift att komplettera skolan och att erbjuda barn både en meningsfull fritid och stöd i utvecklingen. Verksamheten ger genom sin stora spännvidd betydelsefulla möjligheter till en anpassning till barnets verklighet och utvecklingsnivå.

Olika former av sexårsverksamhet har utvecklats i kommunerna under de senaste åren. Samarbetet mellan skolan, förskolan och skolbarnsomsorgen har utvecklats snabbt och i delvis olika former. Sexåringar finns nu såväl i åldersblandad verksamhet (6 - 9 år) inom den obligatoriska skolan som i skolklasser med i huvudsak sjuåringar. Sexåringar finns även i förskolegrupper förlagda till skolans lokaler kombinerade med skolbarnsomsorg. Sexårsverksamhet bedrivs också i särskilda daghemsgrupper vid sidan av den traditionellt bedrivna förskolan i daghem och deltidsgupper.

Erfarenheterna från många kommuner som verksamhetsmässigt samordnat skola, förskola och skolbarnsomsorg under beteckningar som barnskola och liknande har varit positiva. Drivkrafterna bakom integreringen av verksamheterna har oftast varit en strävan efter höjd kvalitet och en ambition att öka alla barns lärande. Samordningen har dessutom i flertalet fall lett till att verksamheterna har kunnat bedrivas mer effektivt. Dessa kommunala erfarenheter är av stort värde och bör tas till vara i det fortsatta integrationsarbetet.

Sexårsverksamhetens innehåll och kvalitet varierar dock betydligt mellan lika kommuner. Ambitionsnivå och förutsättningar växlar och gör att utvecklingen mot en mer integrerad verksamhet går olika fort. Alla har inte kommit lika långt med att integrera förskolan för sexåringar, skolan och skolbarnsomsorgen verksamhetsmässigt. Sammantaget innebär detta att det behövs tydliga signaler om den önskvärda utvecklingen i form av ett samlat måldokument.

Ett gemensamt måldokument

I den utveckling som pågår mot ökad integration av skola och förskolans sexårsverksamhet möts två traditioner. Detta möte kan frigöra pedagogisk utvecklingskraft som stimulerar både förskola och skola

och som skapar nya former för barns utveckling och lärande. De senaste årens utveckling av samarbete mellan förskolans sexårsverksamhet, skolan och skolbarnsomsorgen har ökat insikterna om de stora möjligheter till höjd kvalitet som en harmonisering av verksamheterna innebär.

Skolans pedagogiska styrdokument återfinns i den av regeringen fastställda läroplanen för det obligatoriska skolväsendet (Lpo 94) respektive i de av regeringen och Statens skolverk fastställda kursplanerna för respektive skolform. För barnomsorgen har Socialstyrelsen, på uppdrag av regeringen, utarbetat allmänna råd för såväl förskoleverksamheten som skolbarnsomsorgen. Betydelsen av samverkan mellan förskola och skola betonas i dessa dokument, liksom betydelsen av samstämmighet mellan de olika verksamheternas sätt att se på och stimulera barnens utveckling och möta deras behov.

Barn bemöts på olika sätt i förskolan och skolan. Skolans sätt att arbeta - framför allt under de första viktiga skolåren - bör i ökad utsträckning ta intryck av förskolans arbetssätt. Förskolepedagogiken kan bidra till att höja kvaliteten under skolans första år. Olika kunskaper om barns sociala förutsättningar, utveckling och lärande skall mötas i undervisningen, som skall utgå från det enskilda barnet. Barns tidiga beredskap att lära skall fångas upp och tas till vara redan i förskolan. Varje barn skall bli bemött på dess individuella utvecklingsnivå. Detta är utgångspunkter som bör sätta sin prägel på arbetssättet under hela förskole- och skoltiden och där skolan har mycket att lära av förskola och skolbarnsomsorg. Samtidigt är det viktigt att förskolan tar tillvara barnets vilja att lära sig och därvid tar intryck av skolans pedagogik exempelvis när det gäller att läsa och skriva.

Det är nödvändigt att åstadkomma en bättre anpassad helhet av den tid som har så stor betydelse för barn och unga människor. En integration av de verksamheter som har till uppgift att verka för barns bästa - förskola, skola och skolbarnsomsorg - är därför angelägen. Med en hög kvalitet på utbildning och omsorg under barns tidiga år ökar förutsättningarna att ta till vara varje barns inneboende möjligheter och ge alla barn en god grund för fortsatt lärande. Detta bör tydligt komma till uttryck i de mål som styr den pedagogiska verksamheten för barn och ungdomar.

Läroplanen för det obligatoriska skolväsendet (Lpo 94) har nyligen tagits i bruk och lärare och skolor har lagt ned stort engagemang på kompetensutveckling och implementering. Det är därför angeläget att

understryka att uppdraget att utarbeta ett nytt gemensamt måldokument inte omfattar en total omarbetning av nu gällande läroplan för grundskolan. Läroplanens grundläggande principer och utformning bör bestå.

Uppdraget

Med utgångspunkt i nuvarande måldokument skall kommittén utarbeta förslag till nytt måldokument för den pedagogiska verksamheten för barn och ungdom i åldrarna 6 - 16 år. Det samlade måldokumentet skall ersätta Lpo 94 och omfatta den obligatoriska skolan, förskolans s.k. sexårsverksamhet och skolbarnsomsorgen.

När måldokumentet utformas bör kommittén ta hänsyn till att det är obligatoriskt för barn att gå i skolan medan det är frivilligt att delta i barnomsorgens verksamhet.

Måldokumentet skall syfta till höjd kvalitet såväl i förskolan som i skolan och inom skolbarnsomsorgen. Förskolans roll för barns lärande skall stärkas genom att den kognitiva processen ges ökad tyngd samtidigt som barnomsorgens erfarenheter och förskolepedagogiken ges ökat genomslag i skolan. Arbetet bör ske så att en kommande utveckling av hela förskolan underlättas. De olika verksamheternas kvaliteter och särart skall tas tillvara. Kommittén bör i sitt arbete utgå från att arbete i de samlade verksamheterna alltmer bedrivs i arbetslag där olika personalkategorier med skilda pedagogiska uppgifter kompletterar varandra i det dagliga arbetet.

Kommittén skall bedöma om innehållet i det samlade måldokumentet medför några särskilda konsekvenser vid framtida revideringar av skolans kursplaner.

Utredningen skall bedrivas i samråd med den arbetsgrupp inom regeringskansliet som arbetar med att se över definitioner och föra över bestämmelserna om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i socialtjänstlagen till skollagen.

Arbetet skall vidare bedrivas i nära samråd med berörda organisationer och myndigheter samt med de utredningar, vars uppdrag särskilt berör utredningsarbetet.

För utredningen gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om jäm-

ställdheten mellan könen (dir. 1994:124) och om brottsbekämpning (dir. 1996:49).

Uppdraget skall vara slutfört och redovisat senast den 15 februari 1997.

Kommittédirektiv

Dnr1997:30

Tilläggsdirektiv till
Barnomsorg och skola-kommittén (1996:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 13 februari 1997.

Sammanfattning av uppdraget

Barnomsorg och skola-kommittén (U1996:04), som har i uppdrag att utarbeta förslag till nytt måldokument för den pedagogiska verksamheten för barn och ungdom i förskolans s.k. sexårsverksamhet, grundskolan och skolbarnsomsorgen får i och med dessa direktiv nya arbetsuppgifter. I sitt fortsatta arbete skall kommittén dels utarbeta förslag till måldokument även för den pedagogiska verksamheten i förskolan, dels göra en översyn av skollagen utifrån de krav integrationen av förskola, skola och skolbarnsomsorg ställer och utifrån förslagen till nya måldokument för verksamheterna.

Kommittén skall därvid

- överväga om och föreslå hur förskolan kan bilda en egen skolform inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom,
- utreda rektors ansvar och skolplanens roll för verksamheten,
- analysera begrepp som skola/skolform och undervisning,
- överväga om det finns skäl att ändra definitionerna inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Kommittén skall utarbeta förslag till sådana ändringar i skollagen som föranleds av kommitténs överväganden.

Bakgrund

Regeringen har vid flera tillfällen under det senaste året framhållit att förskolan, skolan och skolbarnsomsorgen – som ett led i det livslånga lärandet – skall integreras för att förbättra grundskolans första viktiga år. I propositionen Vissa skolfrågor m.m. (1995/96:206) framhölls att all pedagogisk verksamhet som rör barn och ungdom bör ses som en helhet med ett gemensamt synsätt på barns utveckling och lärande.

Som ett första steg mot ökad integration tillkallade regeringen den 22 augusti 1996 en kommitté (Barnomsorg och skola-kommittén,

BOSK), med uppdrag att utarbeta förslag till ett nytt måldokument för den pedagogiska verksamheten för barn och ungdom i åldrarna 6-16 år (dir. 1996:61). Det samlade måldokumentet skall ersätta läroplanen för det obligatoriska skolväsendet (Lpo 94) och omfatta den obligatoriska skolan, förskolans s.k. sexårsverksamhet och skolbarnsomsorgen. Det framhålls särskilt i direktiven att arbetet med måldokumentet skall ses som det första steget i att integrera förskolan, skolan och skolbarnsomsorgen. Kommittén skall ha slutfört och redovisat uppdraget senast den 15 februari 1997. Utvecklingen av den pedagogiska verksamheten i förskolan behandlas i dessa direktiv.

Parallellt med BOSK:s arbete har en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet utarbetat betänkandet Samverkan för utveckling (DsU 1997:10). I betänkandet föreslås att bestämmelserna i socialtjänstlagen (1980:620) om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg – med undantag för bestämmelserna i 15 § om förskola för sexåringar – så gott som oförändrade arbetas in i ett nytt kapitel i skollagen (1985:1100). Arbetsgruppen föreslår vidare att förskolan för sexåringar skall utgöra en egen skolform inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och att bestämmelserna om detta förs in i ett särskilt kapitel i skollagen. I syfte att underlätta den eftersträvade integrationen föreslås vidare att förskollärare och fritidspedagoger skall få undervisa i skolan. Arbetsgruppens förslag remissbehandlas för närvarande.

Förskolan

Förskolan omfattar en allt större andel av alla barn och spelar en viktig roll för deras utveckling och lärande. De tidiga barnåren fram till skolstarten är en intensiv period i barnets liv, då mycket av identitets- och kompetensutvecklingen grundläggs, i ett nära samspel mellan barn och miljö.

Barn utforskar och upptäcker sin omgivning och skapar förståelse och sammanhang i tillvaron utifrån upplevelser och erfarenheter. Från att vara helt beroende av sin omgivning utvecklar de en allt större självständighet och förmåga att behärska tillvaron. Leken är ett sätt för barn att handgripligen skaffa sig användbara kunskaper och färdigheter.

Den tidiga språkutvecklingen är av central betydelse för den senare läs- och skrivutvecklingen. Barn med annat modersmål än svenska har under förskoleåldern unika möjligheter att lägga grunden för god tvåspråkighet. För barn som får stimulans att utveckla ett rikt språk under förskoleåren, underlättas den senare läs- och skrivutvecklingen. Det är svårt att senare kompensera vad som brustit under de första viktiga barnåren. Därför har förskolan en stor betydelse för utveckling

och växande och för att ge barnen den nödvändiga grunden för fortsatt lärande.

För barn i åldern 1-5 år bedriver förskolan en omfattande verksamhet. Nära 70 procent av femåringarna, 60 procent av fyraåringarna, 55 procent av treåringarna, 50 procent av tvååringarna och 30 procent av ettåringarna omfattas i dag av förskolan. Den helt dominerande verksamhetsformen för dessa åldrar är daghemmen. En mindre andel av femåringarna har plats i deltidsgrupp. Därutöver går ca 10 – 15 procent av barnen i varje åldersgrupp i familjedaghem.

Måldokument för förskolan

I direktiven till BOSK-kommittén, vars uppdrag är att utarbeta ett nytt måldokument för förskolans s.k. sexårsverksamhet, skola och skolbarnsomsorg, aviserades – som tidigare nämnts – att detta uppdrag i ett nästa steg skulle följas av ett motsvarande uppdrag om att utarbeta ett måldokument för den pedagogiska verksamheten i förskolan. Det är viktigt att hela den pedagogiska verksamheten ses i ett sammanhang och utgår från samma syn på individens utveckling och lärande. Tillammans skall måldokumenten kunna utgöra en helhet.

Sedan år 1987 utgörs styrdokumentet för förskolan av ett pedagogiskt program som utarbetats inom Socialstyrelsen på uppdrag av regeringen (Allmänna råd från socialstyrelsen 1987:3). Utgångspunkten för programmet var regeringens proposition Förskola för alla barn (1984/85:209), där principerna för mål och innehåll för förskolans pedagogiska verksamhet lades fast. Det pedagogiska programmet gäller för alla förskolor, såväl daghem som deltidsgupper. Avsikten är att det nya måldokumentet för förskolan skall ersätta det pedagogiska programmet och utgöra ett styrdokument som motsvarar skolans läroplan.

Utmärkande för förskolepedagogiken är t.ex. den vida tolkningen av pedagogisk verksamhet där också omvårdnad och omsorg ingår, med utgångspunkten att inläring och utveckling sker ständigt – inte bara eller ens huvudsakligen i arrangerade inläringssituationer. Förankringen i närmiljön med anknytningen till barnens egna erfarenheter och kunskaper är en annan viktig princip, liksom lekens och fantasins betydelse för barns tankeutveckling och förståelse av omvärlden. Det temainriktade arbetssättet, där barns eget utforskande och egna problemlösningar blir ett medel för kompetens- och identitetsutveckling är en väsentlig del av förskolepedagogiken. Stor vikt läggs vid föräldrasamarbetet som ofta är väl utvecklat. Frågan om demokrati och empati har under senare år fått förnyad betydelse i förskolan.

Övriga frågor

Integrationen förskola, skola och skolbarnsomsorg och nya måldokument för verksamheterna får konsekvenser för den lagstiftning som skall reglera det samlade verksamhetsområdet. Socialtjänstlagen och skollagen är två skilda lagkomplex, som vuxit fram ur sinsemellan delvis olika traditioner och synsätt. En mer övergripande översyn av skollagen behöver göras. Integrationen förskola, skola och skolbarnsomsorg leder bl.a. till förändringar i sådana grundläggande begrepp som undervisning och skola/skolform när olika personalkategorier och pedagogiska synsätt ska mötas. Som en utgångspunkt för kommittén skall gälla att integrationen av förskola, skola och skolbarnsomsorg, som hittills, skall ske utifrån de överväganden och med den utformning som enligt den lokala bedömningen anses vara bäst.

Ett annat syfte med översynen av skollagen är att underlätta kommunernas utvecklingsarbete inom barnomsorg och skola, där ansvaret numera i de flesta kommuner ligger i gemensamma nämnder.

Uppdraget

Kommittén skall utarbeta förslag till nytt måldokument för förskolan. Måldokumentet skall utgöra grunden för den pedagogiska verksamheten och tydliggöra sambanden för barns utveckling och lärande, från tidig ålder och uppåt. Det skall bidra till bättre samordning mellan förskola och skola när det gäller gemensamma synsätt. Förskolans principer och värderingar när det gäller den pedagogiska verksamheten skall också fortsatt utgöra utgångspunkten vid utformningen av det nya måldokumentet för förskolan. Måldokumentet bör kunna vara vägledande även för andra verksamheter än förskolan, t.ex. familjedaghemmen, den öppna förskolan och barn på sjukhus.

Särskild vikt bör kommittén lägga vid måldokumentets struktur och innehåll i syfte att förstärka förskolans pedagogiska roll, underlätta den långsiktiga planeringen av verksamheten och göra verksamheten mer tillgänglig för uppföljning och utvärdering av mål. Kommittén skall överväga frågan om måldokumentets formella status. I detta sammanhang bör kommittén uppmärksamma att nuvarande måldokument har karaktären av råd.

Kommittén skall vidare se över skollagen och analysera begrepp som undervisning och skola/skolform utifrån de nya krav som ställs genom integrationen mellan förskola, skola och skolbarnsomsorg samt utarbeta förslag till sådana ändringar i skollagen som föranleds av

kommitténs överväganden. Några av de områden som därvid bör behandlas är bl.a. följande

Kommittén bör överväga om det finns skäl att ändra definitionerna inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Vidare skall kommittén överväga om och föreslå hur förskolan – i likhet med vad som föreslagits i betänkandet Samverkan för utbildning om den s.k. sexårsverksamheten – kan bilda en egen skolform inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. I kommitténs arbete skall även ingå att utreda om det finns skäl att precisera rektors ansvar för barn i förskolan på liknande sätt som för barn i det obligatoriska skolväsendet. Enligt skollagen skall det finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visar hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas. Kommittén skall överväga vilken roll skolplanen skall ha i ett framtida skolväsende som även innefattar förskolebarn. Eventuella organisatoriska konsekvenser som följer av kommitténs förslag skall analyseras.

I sitt arbete skall kommittén beakta de förslag som presenterats i betänkandet Samverkan för utbildning (Ds 1997:10).

Arbetet skall bedrivas i nära samråd med berörda organisationer och myndigheter samt med de utredningar, vars uppdrag särskilt berör utredningsarbetet.

För utredningen gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om jämställdheten mellan könen (dir. 1994:124) och om brottsbekämpning (dir. 1996:49).

Uppdraget skall vara slutfört och redovisat senast den 1 november 1997.

(Utbildningsdepartementet)

Deltagare i den parlamentariska referensgruppen

Socialdemokraterna
Eva Johansson, Stockholm

Moderata samlingspartiet
Tomas Högström

Kristdemokratiska samhällspartiet
Hardy Hedman

Centerpartiet
Catharina Håkansson

Folkpartiet liberalerna
Torbjörn Pettersson

Vänsterpartiet
Christina Nilson

Miljöpartiet de Gröna
Gunnar Goude

Företrädare för de centrala intresseorganisationerna

Agneta Hägglund, Svenska Kommunalarbetsförbundet
Jon Stenbeck, Lärarnas Riksförbund
Ingela Palmér, Sveriges Psykologförbund
Gunilla söderström, Skolledarna
Annika Persson, TCO
Solweig Eklund, Lärarförbundet