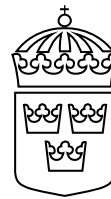


Regeringens proposition

2021/22:132



Förskola för fler barn

Prop.
2021/22:132

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 3 mars 2022

Magdalena Andersson

Lina Axelsson Kihlblom
(Utbildningsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnar regeringen förslag som syftar till att öka deltagandet i förskolan, vilket ger positiva effekter såväl för barns utveckling och lärande som för samhället.

Det föreslås att varje hemkommun ska vara skyldig att genom uppsökande verksamhet ta kontakt med vårdnadshavare till de barn som inte har en plats i förskolan och informera om förskolans syfte och barnets rätt till förskola. Den första kontakten ska tas inför hösten det år barnet fyller tre år och, om barnet inte börjar i förskolan, årligen inför varje höst och vår till och med våren det år barnet fyller sex år.

Det föreslås bli obligatoriskt för hemkommunen att erbjuda förskola till barn som har bott i Sverige kort tid eller som har vårdnadshavare som har bott i Sverige kort tid. Dessa barn ska tillhandahållas en reserverad förskoleplats även utan att vårdnadshavarna har anmält önskemål om det. Ett sådant erbjudande ska ges från och med hösten det år barnet fyller tre år. Kommuner ska även sträva efter att ge ett sådant erbjudande om förskoleplats till andra barn som har behov av förskola för en bättre språkutveckling i svenska. Erbjudandet ska lämnas till barnets vårdnadshavare senast tre månader före det datum barnet kan tas emot. Ett nytt erbjudande om plats ska lämnas inför varje höst barnet inte har en plats i förskola till och med det år då barnet fyller fem år.

I propositionen lämnas förslag till de ändringar i skollagen (2010:800) som behövs. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022 och tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2023.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	4
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Förskolan har positiva effekter men deltagandet varierar	7
5	Nuvarande reglering.....	9
6	Åtgärder för att öka deltagandet i förskolan.....	12
6.1	Kommuner ska informera vårdnadshavare om förskolan genom uppsökande verksamhet.....	12
6.2	Det blir obligatoriskt för kommuner att erbjuda förskoleplats till barn i behov av bättre språkutveckling	20
6.3	Erbjudandet om tilldelad förskoleplats för bättre språkutveckling ska upprepas inför varje höst	30
6.4	Det finns tillräckligt stöd för nödvändig behandling av personuppgifter.....	36
7	Ikraftträdande.....	41
8	Konsekvenser.....	42
9	Författningskommentar.....	49
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska (SOU 2020:67) i relevanta delar.....	54
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag i relevanta delar.....	59
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	64
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	65
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	68
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 mars 2022	69

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2021/22:132

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)¹

dels att nuvarande 8 kap. 12 a § ska betecknas 8 kap. 12 b §,

dels att 8 kap. 12 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 8 kap. 12 a § ska sättas närmast före 8 kap. 12 b §,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 8 kap. 12 a och 14 a–14 c §§, och närmast före 8 kap. 12 a och 14 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

12 §

Hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen som ska erbjudas förskola och vars vårdnadshavare önskar det.

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

1. vars vårdnadshavare önskar det, *eller*

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

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

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

Uppsökande verksamhet

12 a §

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

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

¹ Senaste lydelse av
8 kap. 12 a § 2018:1368
rubriken närmast före 8 kap. 12 a § 2018:1368.

kontakten ska tas inför våren det år barnet fyller sex år.

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

Ett särskilt erbjudande om plats för bättre språkutveckling i svenska

14 a §

Ett barn som ska erbjudas förskola enligt 4 § ska av hemkommunen erbjudas en plats vid en förskoleenhet även utan att något önskemål om förskola har anmälts av barnets vårdnadshavare om

1. barnet är fött utomlands och vistas i Sverige sedan högst fem år, eller

2. barnets vårdnadshavare som är bosatta i Sverige är födda utomlands och vistas i Sverige sedan högst fem år.

Kommunen ska sträva efter att erbjuda även andra barn som ska erbjudas förskola enligt 4 § och som har behov av förskola för en bättre språkutveckling i svenska en plats vid en förskoleenhet utan att något önskemål om förskola har anmälts av barnets vårdnadshavare.

14 b §

Kommunen behöver inte erbjuda en plats enligt 14 a § om barnet inte är folkbokfört i Sverige enligt folkbokföringslagen (1991:481).

Kommunen behöver inte heller erbjuda en plats enligt 14 a § första stycket om det med hänsyn till barnets levnadsförhållanden eller situation i övrigt är uppenbart obehövligt.

14 c §

Ett erbjudande om plats enligt 14 a § ska ges från och med hösten

det år barnet fyller tre år. Erbjudandet ska lämnas till barnets vårdnadshavare senast tre månader före det datum då barnet tidigast kan tas emot.

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

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

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Lagen tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2023.

Regeringen beslutade den 24 oktober 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag som syftar till att öka deltagandet i förskolan bland barn i 3–5 års ålder och föreslå hur förskolans arbete med barnens språkutveckling i svenska kan stärkas, bl.a. när det gäller nyanlända barn (dir. 2019:71).

Utredningen redovisade sina förslag om bl.a. en uppsökande verksamhet för ökat deltagande i förskolan och direktinskrivning i förskolan i betänkandet *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska* (SOU 2020:67) i november 2020.

I propositionen behandlas de förslag som finns i betänkandets avsnitt 7.4, 7.5 och 8. En sammanfattning av betänkandet i de relevanta delarna finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag i dessa delar finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2020/06020).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 27 januari 2022 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Ändringar har gjorts i linje med Lagrådets förslag. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 6.3 och i författningskommentaren.

I förhållande till lagrådsremissen har dessutom vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

4 Förskolan har positiva effekter men deltagandet varierar

Enligt skollagen (2010:800) ska alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Detta gäller förskolan på samma sätt som all annan utbildning inom skolväsendet. Förskolan ska vidare stimulera barnets utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg. Verksamheten ska utgå från en helhetssyn på barnet och barnets behov och utformas så att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Förskolan ska också främja allsidiga kontakter och social gemenskap och förbereda barnen för fortsatt utbildning.

Alla barn i Sverige i åldrarna 3–5 år har rätt till minst 525 timmar avgiftsfri förskola om året, så kallad allmän förskola. Reformen om allmän förskola genomfördes stegvis från 2003, då den omfattade alla barn i åldrarna 4–5 år (prop. 1999/2000:129), till 2010, då reformen kom att omfatta även 3-åringarna (prop. 2008/09:115). Syftet med reformen var att göra förskolan tillgänglig för fler barn och stärka alla barns rätt till utbildning.

De flesta barn i Sverige går i förskolan. Hösten 2020 var det drygt 517 000 barn i åldrarna 1–5 år, vilket motsvarar strax över 85 procent av landets alla barn i åldersgruppen. Fördelningen mellan flickor och pojkar är i stort sett jämn. Av alla barn i förskolan är 48,5 procent flickor och 51,5 procent pojkar, vilket är i enlighet med könsfördelningen i befolkningen för barn i förskoleålder. Andelen barn som går i förskolan är mindre i de yngre åldrarna och större bland de äldre barnen.

Hösten 2019 var det cirka 22 000 (cirka 6 procent) folkbokförda barn i åldrarna 3–5 år som inte fick del av utbildning i förskolan. En del av dessa, omkring 6 200 barn, hade i stället pedagogisk omsorg, men cirka 15 800 barn i åldrarna 3–5 år deltog inte i någon av verksamhetsformerna. Det motsvarar cirka 4 procent av alla barn i åldersgruppen.

... men varierar, bland annat mellan olika kommuner

Deltagandet i förskola skiljer sig åt mellan olika kommuner. Andelen barn i åldrarna 3–5 år som deltar i förskola eller pedagogisk omsorg varierar mellan 84 procent i kommunen med lägst deltagande och 99 procent i kommunen med högst deltagande. Cirka 25 procent (cirka 3 800) av de barn i åldrarna 3–5 år som inte deltog i förskolan 2019 bor i någon av storstadskommunerna Stockholm, Göteborg eller Malmö. Bland de barn som inte går i förskolan är barn med svag socioekonomisk bakgrund och barn med utländsk bakgrund överrepresenterade. Barn som är födda utomlands har lägst deltagande. Ett lägre deltagande bland dessa grupper riskerar att leda till ökad segregation.

Deltagandet skiljer sig också åt beroende på vårdnadshavarnas utbildningsnivå och sysselsättning. Barn med vårdnadshavare som har låg utbildningsnivå och barn från hem där ingen eller endast en av vårdnadshavarna förvärvsarbetar deltar i mindre utsträckning än andra barn.

Forskningen visar på positiva effekter av deltagande i förskolan

Forskning visar att deltagande i förskolan har positiva effekter på barns utveckling och lärande på såväl kort som lång sikt. Barn som har gått i förskolan har bättre språkliga och kognitiva förutsättningar och når högre kunskapsresultat i grundskolan än barn som inte har gått i förskolan. Barn som har gått i förskola har också bättre språkliga och matematiska färdigheter och bättre psykisk hälsa än barn som inte har gått i förskola. Studier har också visat att kriminalitet och drogproblem under ungdomsåren är mindre vanligt hos de individer som gått i förskola som barn. I vuxen ålder har de som gått i förskola högre utbildningsnivå, högre sysselsättningsgrad och högre inkomst än de som inte har deltagit i förskolans verksamhet. Det finns en bred samsyn inom forskningen att förskolan har störst betydelse för barn med svag socioekonomisk bakgrund (se t.ex. de källor som redovisas i utredningens betänkande, s. 65).

Om fler barn får ta del av förskolans positiva effekter kan fler ges bättre förutsättningar för personlig utveckling och minskad risk att hamna i utanförskap senare i livet. Ett ökat deltagande i förskolan är således positivt såväl för barns utveckling och lärande som för hela samhället. Det kan även minska och motverka den socioekonomiska segregationen i samhället.

Övergripande bestämmelser om skolväsendet

Av skollagen framgår att förskolan är en skolform inom skolväsendet (1 kap. 1 §). Syftet med utbildningen i skolväsendet är bl.a. att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarsställande individer och medborgare (1 kap. 4 § första och tredje stycket). I all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen som rör barn ska utgångspunkten vara barnets bästa (1 kap. 10 §).

Förskolans syfte och innehåll

Enligt skollagen ska förskolan stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg. Verksamheten ska utgå från en helhetsyn på barnet och barnets behov, och den ska utformas så att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Förskolan ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap samt förbereda barnen för fortsatt utbildning (8 kap. 2 §).

Barnets behov av språkutveckling är av stor betydelse. I förarbetena till skollagen uttalas att språk och lärande liksom språk- och identitetsutveckling oupplösligt hör samman. Att stödja barns språkutveckling och den språkliga och kulturella mångfalden är en viktig uppgift för förskolan (prop. 2009/10:165 s. 351).

Enligt förskolans läroplan ska förskolan lägga stor vikt vid att stimulera barnens språkutveckling i svenska, genom att uppmuntra och ta tillvara deras nyfikenhet och intresse för att kommunicera på olika sätt. Barnen ska erbjudas en stimulerande miljö där de får förutsättningar att utveckla sitt språk genom att lyssna till högläsning och samtala om litteratur och andra texter. Utbildningen ska ge barnen förutsättningar att kunna tänka, lära och kommunicera i olika sammanhang och för skilda syften. Därigenom läggs grunden till att barnen på sikt tillägnar sig de kunskaper som alla i samhället behöver. Förmåga att kommunicera, söka ny kunskap och samarbeta är nödvändig i ett samhälle som präglas av stort informationsflöde och kontinuerlig förändring. Vidare framgår att förskolan ska ge varje barn förutsättningar att utveckla ett nyanserat talspråk och ordförråd, en förmåga att leka med ord, berätta och uttrycka sina tankar, ställa frågor, argumentera och kommunicera med andra. I förskolan ska barn få utveckla både det svenska språket och sitt modersmål, om barnet har ett annat modersmål än svenska. Om barnet tillhör en av de nationella minoriteterna judar, romer, samer, sverigefinnar eller tornedalingar ska barnet få utveckla både det svenska språket och sitt nationella minoritetsspråk. De nationella minoritetsspråken i Sverige är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska. För barn som har en hörselnedsättning, är döv

Prop. 2021/22:132 eller av andra skäl har behov av teckenspråk ska språkutvecklingen främjas i det svenska teckenspråket (SKOLFS 2018:50).

Huvudmannen ska enligt skollagen se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek samt att barnen även i övrigt erbjuds en god miljö. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd som deras speciella behov kräver. Om det genom uppgifter från förskolans personal, ett barn eller ett barns vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att ett barn är i behov av särskilt stöd, ska rektorn se till att barnet ges sådant stöd. Barnets vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid utformningen av de särskilda stödsatserna. Vidare ska förskolan medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål (8 kap. 8–10 §§).

Personalen i förskolan ska föra fortlöpande samtal med barnets vårdnadshavare om barnets utveckling. Minst en gång varje år ska personalen och barnets vårdnadshavare därutöver genomföra ett samtal om barnets utveckling och lärande (utvecklingssamtal). Förskollärare har det övergripande ansvaret för utvecklingssamtalet (8 kap. 11 §).

Rätten till utbildning i förskola...

Förskola ska erbjudas barn som inte har börjat i någon utbildning för fullgörande av skolplikten. Förskola behöver inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger (8 kap. 3 §). Barn ska från och med ett års ålder erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt (8 kap. 5 §). Barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga för vård av annat barn, ska från och med ett års ålder erbjudas förskola under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan (8 kap. 6 §). Även i andra fall ska barn erbjudas förskola, om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola (8 kap. 7 §).

Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år ska förskola erbjudas barnet under minst 525 timmar om året (8 kap. 4 §), s.k. allmän förskola. Av skollagen framgår också att en kommun får ta ut avgift för plats i förskola som den anordnar. Avgifterna ska vara skäligen. Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger 525 timmar om året (8 kap. 16 § första och andra stycket).

... är kopplad till bosättning i Sverige

Rätten till utbildning i förskola gäller barn som är bosatta i Sverige (8 kap. 3 §). Som utgångspunkt ska den som ska vara folkbokförd i Sverige enligt folkbokföringslagen (1991:481) anses vara bosatt i landet. Vissa ytterligare grupper av personer anses också vara bosatta i Sverige (29 kap. 2 §). En sådan grupp är personer som omfattas av 1 § första stycket eller 1 a § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Dessa bestämmelser omfattar bl.a. asylsökande och personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2–4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) samt personer som har ansökt om uppehålls-

tillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas. Bestämmelserna omfattar också asylsökande barn som inte vistas på någon förläggning och som bor med en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd. Asylsökande barn och barn med vissa tidsbegränsade uppehållstillstånd ska alltså erbjudas förskola även om de inte är folkbokförda i Sverige. Detsamma gäller barn som vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen. Även barn som har rätt till utbildning till följd av EU-rätten, avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), eller avtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiz, å andra sidan, om fri rörlighet för personer anses vara bosatta i Sverige och har rätt till förskola.

Barn till vissa personer som åtnjuter immunitet och privilegier och som inte är folkbokförda i Sverige och barn som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning anses i skollagen vara bosatta i Sverige, men har inte rätt till utbildning i förskola (29 kap. 2 och 3 §§).

Kommuners informationsskyldighet

Kommuner har enligt skollagen en informationsskyldighet. Den innebär att kommunen ska informera vårdnadshavare och elever om utbildning i förskolor, förskoleklasser, grundskolor, grundsärskolor, fritidshem, gymnasieskolor och gymnasiesärskolor och om sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. och som erbjuds i eller av kommunen (29 kap. 19 § första stycket).

Barnkonventionen

Sverige ska följa FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som är svensk lag sedan den 1 januari 2020. Barnkonventionen gäller för alla barn som befinner sig i ett land som har ratificerat den. Inget barn får diskrimineras. Konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra alla barn de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt (artikel 2.1) Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro (artikel 2.2). I alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3.1). Begreppet barnets bästa är konventionens grundpelare. Vad som är barnets bästa måste avgöras i varje enskilt fall och hänsyn ska tas till barnets egen åsikt och erfarenhet. Artikel 6 understryker varje barns rätt till liv, överlevnad och utveckling. Artikeln handlar inte bara om barnets fysiska hälsa utan också om den andliga, moraliska, psykiska och sociala utvecklingen. Barnet har rätt att bilda och uttrycka sina åsikter och få dem beaktade i alla frågor som berör honom eller henne. När åsikterna beaktas ska hänsyn tas till barnets ålder och mognad (artikel 12). I frågan om barnomsorg ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barn till förvärvsarbetande föräldrar har rätt att åtnjuta den barnomsorg som de är

Prop. 2021/22:132 berättigade till (artikel 18.3). Rätten till utbildning behandlas i artikel 28 och 29 barnkonventionen. Artikel 31 erkänner barnets rätt till vila och fritid, till lek och rekreation anpassad till barnets ålder och rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet.

6 Åtgärder för att öka deltagandet i förskolan

6.1 Kommuner ska informera vårdnadshavare om förskolan genom uppsökande verksamhet

Regeringens förslag: Hemkommunen ska genom uppsökande verksamhet ta kontakt med vårdnadshavare till barn som ska erbjudas allmän förskola och informera om förskolans syfte och barnets rätt till förskola.

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

Kommunen ska inte behöva ta kontakt med vårdnadshavare till barn som inte är folkbokförda i landet.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår att det ska framgå av lagtext att hemkommunen, genom kartläggning och informationsinsamling, ska hålla sig uppdaterad om vilka barn som inte deltar i förskolan senast höstterminen det kalenderår då barnet fyller tre år. Utredningen föreslår också att den uppsökande verksamheten ska pågå till våren det år barnet fyller fem år. Utredningen föreslår vidare att det anges i lagtext att verksamheten ska syfta till att öka deltagandet i förskola och att åtgärden ska gälla barn som har uppehållstillstånd i Sverige.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Det gäller bl.a. *Statens skolverk, Enköping, Kungsbacka, Ragunda, Rättviks* och *Svedala kommuner, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet* och *Lärarnas riksförbund*.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Statens skolinspektion och *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)* tillstyrker förslaget och framhåller att utrikes födda barn och barn från en svag socioekonomisk bakgrund gynnas särskilt av att delta i förskola.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och *Malmö kommun* anför att det är angeläget att alla vårdnadshavare ska få kännedom om rätten till förskola, förskolans pedagogiska uppdrag och förskolans betydelse för barns utveckling och lärande.

Göteborgs kommun tillstyrker förslaget om en uppsökande verksamhet och anser att det är ett viktigt led i arbetet med att barn ska ha lika rätt till

utbildning. *Stockholms* och *Malmö kommuner* uppger att de redan i dag arbetar med uppsökande verksamhet på förskoleområdet.

Många remissinstanser, däribland *SPSM*, *Göteborgs*, *Malmö*, *Rättviks* och *Stockholms kommuner*, framhåller också vikten av att kommunerna samarbetar med andra aktörer, såsom barnavårdscentraler, socialtjänst, öppna förskolor och familjecentraler.

Göteborgs och *Malmö kommuner* nämner att nu gällande sekretessreglering försvårar samarbete mellan olika aktörer. *Malmö kommun* anser att varje kommun måste arbeta utifrån sina förutsättningar och pröva flera olika metoder för att nå fram till familjerna. *Göteborgs kommun* anser att myndigheter som kommunerna ska samverka med också bör få ett förtydligt uppdrag.

Nacka kommun anför att det bör vara upp till varje kommun att avgöra på vilket sätt vårdnadshavare ska informeras om förskola.

Friskolornas riksförbund tillstyrker förslaget men framhåller att den information som ska ges till vårdnadshavare måste vara allsidig och omfatta rätten att välja förskola samt vilka förskolor som är möjliga att söka till, även fristående förskolor. Förbundet anser även att kommunen inom ramen för den uppsökande verksamheten bör informera om möjligheten att välja pedagogisk omsorg.

Sveriges Skolledarförbund stödjer förslaget att hemkommunen ska ta kontakt med vårdnadshavare till barn som har uppehållstillstånd men inte deltar i förskola men avråder från att lägga krav på hemkommunen som innebär att den blir skyldig att hålla sig informerad om vilka barn som inte deltar i förskola då det riskerar att bli resurskrävande och integritetskränkande. Även *Idéburen välfärd* lyfter aspekten att kartläggningen kan inkräkta på människor och deras liv vilket inte är förenligt med svensk grundlag.

Några remissinstanser har invändningar mot att barn utan uppehållstillstånd inte omfattas av utredningens förslag till uppsökande verksamhet. *Barnombudsmannen* tillstyrker förslaget men anser att Migrationsverket bör ha en uppgiftsskyldighet gentemot kommunen när det gäller asylsökande barn och att det bör ställas krav på att kommunerna ska bedriva uppsökande verksamhet även i förhållande dessa barn och andra barn utan uppehållstillstånd. *Göteborgs kommun* anser att det inte kan vara förenligt med barnkonventionen att en uppsökande verksamhet endast ska omfatta barn med uppehållstillstånd. Även *Svenska Kommunalarbetsförbundet* avstyrker den del av förslaget som innebär att en uppsökande verksamhet endast ska gälla barn som har fått uppehållstillstånd i Sverige. *Delegationen mot segregation (Delmos)* anser att den uppsökande verksamheten ska rikta sig till samtliga barn som har tillgång till förskolan.

Gällivare kommun anser att det bör förtydligas vilken information som bör ingå i kartläggningen av barn som inte är inskrivna i förskola.

Migrationsverket uppger att kommunerna i de flesta fall bör ha en god bild av hur många barn som finns i kommunen och var de finns, bl.a. genom det bosättningsunderlag som Migrationsverket lämnar till kommunerna för de personer som anvisas för bosättning. Verket anser också att det behöver förtydligas vad som avses med asylsökande barn och barn som har uppehållstillstånd.

Trollhättans kommun framför att kommuner inte nödvändigtvis har uppgifter om alla barn som har uppehållstillstånd och att barn kan upptäckas först när de är folkbokförda i kommunen.

Sveriges Dövas Riksförbund (SDR) framhåller att informationen till föräldrarna när det gäller döva barn ofta kommer från regionens hörselvård och att det är viktigt att kommunerna och hörselvården samverkar.

Högsby kommun anser att man i stället för uppsökande verksamhet ska ha direktinskrivning för alla barn från tre års ålder förutom för de som är asylsökande.

Pedagogiska omsorger Tumba m.fl. anser att barn som finns i pedagogisk omsorg inte ska omfattas av den uppsökande verksamheten.

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) poängterar att det saknas en bedömning av om den personuppgiftsbehandling som följer av förslaget är proportionerlig i förhållandet till syftet. Även *Göteborgs och Stockholms kommuner* samt *Friskolornas riksförbund* lyfter behov av klargörande vad gäller personuppgiftsbehandling.

Skälen för regeringens förslag

Ett ökat deltagande i förskola kan gynna många barn

Forskning visar att deltagande i förskola har en rad positiva effekter för barns utveckling och lärande. Som framgår i avsnitt 4 har barn som har gått i förskola bl.a. bättre språkliga och matematiska färdigheter och bättre psykisk hälsa jämfört med barn som inte har gått i förskola. Forskningen visar också, som *IFAU*, *Skolinspektionen* och *SPSM* framhåller, att barn från en svag socioekonomisk bakgrund gynnas särskilt av att delta i förskola. Det kan handla om barn som har vårdnadshavare med låg utbildningsnivå eller låg inkomst, barn i socialt utsatta miljöer eller vissa barn med utländsk bakgrund. Samtidigt är barn från en svag socioekonomisk bakgrund och barn med utländsk bakgrund överrepresenterade bland de barn som inte går i förskolan. De grupper av barn som gynnas mest av att delta i förskola är alltså de grupper som deltar i förskola i minst omfattning. Ett ökat deltagande i förskola för dessa barn kan ge dem bättre förutsättningar inför skolstarten och ökade möjligheter att påverka sin framtid. Det medför positiva effekter för hela samhället genom bl.a. minskad segregation och fler som ges bättre förutsättningar för självförsörjning senare i livet. Det är därför angeläget att genomföra åtgärder som gör att fler barn får möjlighet att delta i förskolan.

Vårdnadshavare behöver ha kunskap om förskolan och dess betydelse

Kunskapen om varför vissa vårdnadshavare inte väljer att deras barn ska gå förskola är mycket begränsad. Det finns ingen förklaring som är gemensam för alla dessa vårdnadshavare. Det kan finnas flera olika skäl till att en del barn inte deltar i förskola. För vissa barn kan en del av förklaringen vara att vårdnadshavarna har bristande kunskaper om förskolan, dess syfte och dess betydelse för barnets utveckling. Det kan tänkas gälla inte minst bland utrikes födda vårdnadshavare, som kan ha en liten eller ingen erfarenhet av den svenska förskolan.

Kommuner har en allmän skyldighet att informera vårdnadshavare om utbildning i bl.a. förskolor (29 kap. 19 § första stycket skollagen). I förar-

betena till motsvarande bestämmelse i den tidigare skollagen (1985:100) angavs att informationen, för att underlätta vårdnadshavarnas val av verksamhetsform, bör omfatta uppgifter om verksamheternas huvudmän, huvuddragen i den pedagogiska inriktningen, organisation, avgifter, lokaler, omfattning vad gäller barn och personal samt gällande statliga och kommunala bestämmelser. För att vårdnadshavarna inte själva när de står inför val av omsorgsform ska behöva kontakta flera utövare ansågs att informationen även bör omfatta syftet med en specifik verksamhet samt grundläggande orientering om förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens styrsystem och uppgifter. Det angavs också att utformningen av informationen och sättet att sprida den på bör bestämmas av kommunen och att det kan vara rimligt att enskilda verksamheter lämnar relevant information avsedd för publicering till kommunerna. Det anfördes vidare att informationen bör vara lättillgänglig och språkligt utformad så att den når ut och förstås av alla berörda kommuninvånare samt att det är upp till varje kommun att vid behov göra informationen tillgänglig även på minoritets- och invandrarspråk (prop. 2008/09:115 s. 40 f.). I sammanhanget bör nämnas att kommunallagen (2017:725) föreskriver att information som lämnas till enskilda ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig (8 kap. 18 § andra stycket).

I samband med att informationsskyldigheten kom att gälla ytterligare skolformer, såsom grundskola och gymnasieutbildning, framfördes i förarbetena att huvuddelen av informationsskyldigheten kan uppfyllas genom kommunens webbplats och, i förekommande fall, genom länkar till relevant information (prop. 2013/14:112 s. 60).

Informationsskyldigheten i nu gällande skollag tar alltså huvudsakligen sikte på information om olika verksamheter som anordnas i kommunen. Vidare regleras inte i skollagen på vilket sätt informationen ska lämnas.

Av Statens skolverks rapport Deltagande i förskola (dnr 2018:12) framgår att information om förskolan lämnas på kommunernas webbplatser. Kommuner som medverkar i studien lämnar information om förskolan även på andra sätt, bl.a. via öppna förskolan, familjecentraler, barnvårdscentraler, medborgarkontor, annonser i tidningar och i brev till alla nyblivna föräldrar. De flesta av de deltagande kommunerna informerar nyanlända på ett särskilt sätt, t.ex. via integrationsenheter, integrationssekreterare eller särskilt anställda processtödjare. Ingen av kommunerna i Skolverkets studie har kunskap om i vilken utsträckning informationen når ut till alla vårdnadshavare. Här bör dock påpekas att utvecklingen under de senaste åren med bl.a. ett minskat antal asylsökande har påverkat kommunernas organisation av mottagandet. Kommunernas särskilda mottagningsverksamhet har avskaffats i flera kommuner. Det kan därför inte uteslutas att information till nyanlända om förskolan har påverkats av utvecklingen.

Utredningen redovisar att flera av de kommuner som den har varit i kontakt med har beskrivit pågående lokala insatser för att informera om förskola. Några kommuner har t.ex. uppgett att de har särskilda mottagningsenheter för nyanlända som bl.a. informerar om möjligheten till förskola. Enligt dessa kommuner väljer majoriteten nyanlända vårdnadshavare som erbjuds förskola att skriva in sina barn i förskolan. Kommunerna beskriver att vårdnadshavarna ofta är mycket angelägna om att deras barn ska få ta del av all utbildning som samhället erbjuder.

För att alla vårdnadshavare ska få kunskap om förskolans betydelse för barns utveckling och lärande behöver information om förskolan och dess syfte ges på ett sätt som är anpassat för att nå vårdnadshavare till barn som inte deltar i förskola. Regeringen bedömer att detta kan uppnås genom att kommuner ges en skyldighet att kontakta dessa vårdnadshavare via uppsökande verksamhet. En sådan verksamhet bör syfta till att fler barn ska delta i förskola. Information om förskolan bör därför även riktas till vårdnadshavare med barn som deltar i pedagogisk omsorg. Regeringen anser att en uppsökande verksamhet kan öka förståelsen för förskolans betydelse för barns utveckling och lärande, vilket leder till att fler barn börjar i förskola. En skyldighet för kommunerna att lämna information om förskolan genom uppsökande verksamhet bör därför införas.

Kommunerna bör genom den uppsökande verksamheten aktivt söka upp och kontakta vårdnadshavare till barn som inte går i förskolan inför hösten det år barnen fyller tre år, då rätten till en allmän förskola inträder.

Det finns inga bestämmelser om när hösttermin och vårtermin inträffar i förskolan. Det förekommer inte heller läsår i nationella bestämmelser om förskolan. Verksamheten påverkas dock av skolans läsår och terminer, bl.a. eftersom det frigörs ett större antal platser när de barn som börjar i förskoleklass lämnar förskolan. Vilken tidpunkt som ska anses vara höst respektive vår bör därför i detta sammanhang tolkas i förhållande till skolförfattningarnas bestämmelser om skolans terminer och läsår. I grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan ska läsåret börja i augusti och sluta i juni. Dagarna för höst- och vårterminens början och slut beslutas av huvudmannen, se 3 kap. 3 § skolförordningen (2011:185).

Den uppsökande verksamheten bör genomföras återkommande under de år som barnet har rätt till allmän förskola men inte deltar. Vårdnadshavare bör få information om förskola inför varje vår och varje höst. Behovet av den uppsökande verksamheten upphör hösten det år barnet fyller sex år, när barnet som huvudregel ska börja i förskoleklass. Även utredningens förslag utgår från att den uppsökande verksamheten bör upphöra när behovet upphör, men i utredningens förslag är det vid en tidigare tidpunkt till följd av att utredningen föreslår en obligatorisk förskola från fem års ålder.

Det finns inget som hindrar att kommunerna även bedriver uppsökande verksamhet riktad till vårdnadshavare med barn som är yngre än tre år. Exempelvis kan barnavårdscentraler (BVC) vara en kanal för information till vårdnadshavare i tidig ålder. Öppna förskolor, särskilt i de fall de är samlokaliserade med BVC i s.k. familjecentraler, kan vara en väg för att skapa förtroende och väcka intresse för förskolornas verksamhet. Även samarbete med organisationer inom civilsamhället kan vara ett sätt att nå utrikes födda vårdnadshavare och vårdnadshavare med svag socioekonomi. Det kan finnas fördelar med att barn tidigt får ta del av förskolans verksamhet. Ett tidigt och långsiktigt arbete med uppsökande verksamhet kan även underlätta relationsbyggande och tilliten till förskolan.

Vårdnadshavarna bör informeras om rätten till förskola och om förskolans uppdrag och värdegrund. För att vårdnadshavarna ska få ett bra beslutsunderlag och motiveras att låta sina barn delta i förskola är det

viktigt att det framgår av informationen vilken betydelse förskolan har för barnets lärande och utveckling. Information bör också ges om rätten att önska plats vid en viss förskoleenhet och om hur ansökan om förskoleplats görs. Informationen om förskolan behöver anpassas till olika målgrupper.

Friskolornas riksförbund anser att kommunen även bör informera om möjligheten att välja pedagogisk omsorg. Pedagogisk omsorg är ett alternativ till förskola som kommuner ska sträva efter att erbjuda utifrån vårdnadshavares önskemål om en sådan verksamhetsform. De krav som ställs på pedagogisk omsorg är dock lägre än de som ställs på förskola och den personal som arbetar i verksamheten har i allmänhet lägre utbildningsnivå än den personal som arbetar i förskola. Syftet med den uppsökande verksamheten är att öka deltagandet i förskola så att fler barn kan ta del av de positiva effekter som förskolan kan ha. Kommuner ska redan i dag informera om vårdnadshavares möjlighet att önska andra verksamhetsformer. Regeringen anser emellertid inte att det finns anledning att ställa krav på att det även ska göras inom ramen för den uppsökande verksamheten.

Kontakten med vårdnadshavare kan tas genom t.ex. telefonsamtal, hembesök eller andra personliga kontakter samt informationsmöten. Vårdnadshavare som inte har någon större kännedom om förskolans uppdrag bör erbjudas personliga möten där det finns möjlighet att ställa frågor. Personliga möten kan vara särskilt viktiga när det gäller nyanlända familjer som har varit i Sverige en kortare tid och sannolikt har begränsad kunskap om den svenska förskolan. Det är också viktigt att beakta att kunskaperna i svenska kan vara begränsade. Skriftlig information bör därför vara på lätt svenska och vid behov översatt till de vanligaste språken. Tolk bör användas vid behov.

Regeringen instämmer i vad bl.a. *Malmö* och *Nacka kommuner* anför om att den uppsökande verksamheten bör utformas utifrån de olika kommunernas lokala behov och förutsättningar. På vilket sätt kontakten med vårdnadshavare tas och i vilken utsträckning t.ex. hembesök bör erbjudas kan variera mellan kommunerna. Det är viktigt att kommunen utformar sina insatser i linje med den kunskap och de erfarenheter som finns i respektive kommun. *Göteborgs, Malmö, Stockholms* och *Rättviks kommuner* samt *SPSM* framhåller vikten av samverkan med andra aktörer och uppger att vårdnadshavare informeras om förskolan genom exempelvis familjecentraler, barnvårdscentraler och öppna förskolan. Vissa kommuner samarbetar också med t.ex. ideella föreningar inom idéburen sektor för att nå barnfamiljer. Att olika verksamheter samverkar i syfte att upptäcka och tillgodose behov samt lämna information till barnfamiljer är mycket positivt. Som framhålls av utredningen och understryks av bl.a. Göteborgs och Malmö kommuner innebär gällande sekretessbestämmelser vissa gränser för hur information kan lämnas mellan barnhälsovården och kommunen.

För att kommunerna ska kunna fullgöra åtagandet i förslagen behöver de ta kontakt med vårdnadshavare till samtliga barn som ska omfattas av den uppsökande verksamheten. Kommunen behöver därför ha kännedom om vilka vårdnadshavare som ska kontaktas och kan alltså inte utgå från att andra aktörer informerar vårdnadshavare om förskolan. I vissa kommuner förekommer s.k. familjecentraler, där t.ex. barnhälsovård, öppen förskola och annan kommunal verksamhet samlokaliseras. Det

Prop. 2021/22:132 medför ofta goda möjligheter för en kommun att erbjuda information om förskolan till vårdnadshavare som besöker en familjecentral. Även samarbete med organisationer i civilsamhället kan vara en väg att nå vårdnadshavare. Regeringen vill i detta sammanhang framhålla att vissa barn inte har kontakt med t.ex. barnhälsovården eller öppna förskolan. Det är viktigt att kommunen arbetar uppsökande på ett sådant sätt att även vårdnadshavare till dessa barn nås av kommunens information. Vilka aktörer som är lämpliga att samarbeta med kan variera mellan olika kommuner och samarbetet kan se olika ut i olika delar av landet. Det bör därför inte ges uppdrag till specifika myndigheter i enlighet med det som föreslås av Göteborgs kommun. Regeringen vill framhålla att informationsarbete som pågår i dag och som innebär att andra aktörer, såsom barnavårdscentraler, informerar vårdnadshavare om förskola med fördel kan pågå parallellt med att kommunen bedriver den uppsökande verksamheten.

För att hemkommunen ska kunna bedriva uppsökande verksamhet krävs att den skaffar sig kännedom om vilka barn i kommunen som ska omfattas av verksamheten. Utredningen föreslår att det ska införas en skyldighet för kommunerna att genom kartläggning och informationsinsamling hålla sig uppdaterad om vilka barn inom kommunen som inte deltar i förskola senast höstterminen det år de fyller tre år. *Idéburen välfärd* och *Sveriges Skolledarförbund* anser att detta förslag kan inkräkta på den personliga integriteten. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är inte att kommunen ska skaffa sig information om barn i kommunen och deras vårdnadshavare. Bestämmelserna syftar till att kommunen ska lämna information om förskola till vårdnadshavare för barn i kommunen. Det är därför i det avseendet kommunen bör åläggas skyldigheter. För att kunna fullgöra sina skyldigheter att kontakta vårdnadshavare till barn genom uppsökande verksamhet behöver kommunerna se till att de har tillgång till aktuella uppgifter om barn i kommunen som inte är inskrivna i förskola och hur de kan kontaktas. En bestämmelse som anger att kommunen ska hålla sig uppdaterad genom kartläggning kan dock enligt regeringens mening missuppfattas genom att den ger intryck av att informationsinsamlingen är ett mål i sig. Ordet kartläggning speglar enligt regeringens mening inte heller den informationshantering som kommunerna behöver ägna sig åt. Behovet handlar om att identifiera barn i syfte att lämna information till deras vårdnadshavare och att kunna nå dem. Regeringen föreslår därför inte att det ska införas någon skyldighet för kommunen att genomföra en kartläggning eller informationsinsamling.

Den uppsökande verksamheten ska förmedla information om förskolan. Vårdnadshavaren kan i det sammanhanget också berätta om t.ex. önskemål, förväntningar och eventuella behov som deras barn kan ha. Det ställs dock inga krav på att vårdnadshavare måste lämna information om sig eller sitt barn. *Sveriges Dövas Riksförbund (SDR)* framhåller att informationen till döva barns vårdnadshavare ofta kommer från regionens hörselvård. Om det under samtal med vårdnadshavare framkommer att barnet t.ex. har en hörselnedsättning kan kommunen informera om vad förskolan kan göra för att barnet ska få det stöd som kan behövas. *IMY* m.fl. efterfrågar klagöranden när det gäller den personuppgiftsbehandling som följer av förslaget. Frågor om förslagets förenlighet med regleringen kring behandling av personuppgifter tas upp i avsnitt 6.4.

Den uppsökande verksamheten syftar till att öka deltagandet i förskolan. Det bör därför endast vara barn som har rätt till utbildning i förskola som kan bli aktuella för den uppsökande verksamheten. Barn som är bosatta i Sverige och som inte har börjat i någon utbildning för fullgörande av skolplikten ska erbjudas förskola enligt bestämmelserna i skollagen (8 kap. 3 § skollagen). Med bosatta avses i skollagen barn som ska vara folkbokförda här enligt folkbokföringslagen. Som bosatta i landet anses även vissa andra barn som inte är folkbokförda här, bl.a. asylsökande barn (29 kap. 2 § skollagen). Rätten till förskola omfattar dock inte barn till vissa personer som åtnjuter immunitet och privilegier och som inte är folkbokförda i Sverige m.fl. och barn som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning (29 kap. 2 § andra stycket 4 och 5 och 3 §).

Arbetet med att sammanställa information om barn som inte går i förskola och deras vårdnadshavare behöver påbörjas i god tid före varje höst och vår. Det kan förutsättas att kommunen har kännedom om alla barn som är folkbokförda i kommunen. Som framhålls av *Migrationsverket* har kommuner även ofta information om andra barn som är bosatta i kommunen. Regeringen konstaterar dock i likhet med *Trollhättans kommun* att det inte kan förutsättas att kommuner har information om alla barn som är bosatta i kommunen men som inte är folkbokförda där. Regeringen anser att det i detta sammanhang inte är motiverat att införa en ordning som innebär att kommuner åläggs ett alltför svårt eller betungande arbete med att få tag i den information som krävs. Kommunernas skyldighet att bedriva uppsökande verksamhet bör mot den bakgrunden bli gällande för barn som är folkbokförda här enligt folkbokföringslagen (29 kap. 2 § första stycket skollagen). Genom uppgifter i folkbokföringsdatabasen kan kommuner få information om vilka som är folkbokförda där. Kommunen behöver också identifiera vilka av de aktuella barnen som inte redan har en plats i förskola. Eftersom sådan informationen redan bör finnas hos kommunerna innebär detta inte någon ny betungande arbetsbörda.

Några remissinstanser, däribland *Barnombudsmannen*, *Göteborgs kommun* och *Svenska Kommunalarbetsareförbundet*, har invändningar mot att den uppsökande verksamheten inte ska omfatta bl.a. asylsökande barn. *Svenska Kommunalarbetsareförbundet* avstyrker förslaget med anledning av att åtgärden inte ska omfatta barn som saknar uppehållstillstånd och Göteborgs kommun anser att ett sådant förslag inte är förenligt med barnkonventionen. Regeringen anser inte att förslaget står i konflikt med barnkonventionen. Barn som inte är folkbokförda, t.ex. asylsökande barn, kan i många fall ha ett stort behov av det stöd och den stimulans som förskolan kan ge. Regeringen vill därför understryka att förslaget inte innebär att dessa barns rätt till förskola inskränks på något sätt. Regeringen vill vidare framhålla att det är gynnsamt om kommuner, i den mån det finns förutsättningar för det, även bedriver en uppsökande verksamhet gentemot barn som är bosatta i kommunen men som inte är folkbokförda.

6.2 Det blir obligatoriskt för kommuner att erbjuda förskoleplats till barn i behov av bättre språkutveckling

Regeringens förslag: Det blir obligatoriskt för hemkommunen att erbjuda allmän förskola genom att reservera en plats vid en förskoleenhet även utan att något önskemål om förskola har anmälts av barnets vårdnadshavare om

1. barnet är fött utomlands och vistas i Sverige sedan högst fem år, eller
2. barnets vårdnadshavare som är bosatta i Sverige är födda utomlands och vistas i Sverige sedan högst fem år.

Kommunen ska sträva efter att erbjuda en plats i förskola på samma sätt även till andra barn som ska erbjudas allmän förskola om de har behov av förskola för bättre språkutveckling i svenska.

Kommunen ska inte behöva erbjuda en plats om det med hänsyn till barnets levnadsförhållanden eller situation i övrigt är uppenbart obehövligt, och inte heller i de fall då barn inte är folkbokförda i landet.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår att det införs en definition av nyanlända barn och att dessa ska direktinskrivas i förskola genom att det blir obligatoriskt för kommunerna att erbjuda förskola för dessa barn. Utredningen föreslår vidare att vissa barn som inte är nyanlända men av annan anledning har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska ska direktinskrivas. Utredningen föreslår också att åtgärden ska gälla barn som har uppehållstillstånd i Sverige och att det ska införas en särskild bestämmelse om kommunens skyldighet att hålla sig informerad om vilka barn i kommunen som ska direktinskrivas.

Remissinstanserna: En stor del av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Flera av de remissinstanser som tillstyrker förslaget har dock lämnat synpunkter på delar av det. Ett antal remissinstanser avstyrker förslaget.

Bland de remissinstanser som tillstyrker eller inte har något att invända mot förslaget finns bl.a. *Folkhälsomyndigheten, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Statens skolinspektion, Linköpings Universitet (LiU), Malmö, Ragunda, Rättviks, Stockholms, Svedala, Trollhättans och Örebro kommuner, Föräldraalliansen Sverige och Lärarnas riksförbund.*

Landskrona kommun välkomnar förslaget och konstaterar flera fördelar när det kommer till integration, förebyggande av hederskultur, kvinnors deltagande i arbetslivet samt förskolans attraktivitet som skolform.

Läraryrket tillstyrker förslaget och anser att vårdnadshavare som önskar att barnet placeras vid en annan förskola än den som kommunen direktinskrivit barnet vid ska kunna ange sådana önskemål. Förbundet tillstyrker också att kommunen genom kartläggning och informationsinsamling ska hålla sig informerad om vilka barn i kommunen som omfattas av rätten till direktinskrivning.

Barnombudsmannen (BO), Läraryrket och *Svedala kommun* anser att det är positivt att plats i förskolan genom direktinskrivning föreslås

erbjudas även barn som deltar i pedagogisk omsorg och som tillhör målgruppen för direktinskrivning samt att direktinskrivning inte ska kunna ske inom annan pedagogisk verksamhet, t.ex. pedagogisk omsorg. *Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS)* ställer sig positiv till syftet att nyanländas barn ska ha rätt till en obligatorisk språkförskola från 3 års ålder, men framhåller att det kan upplevas som olustigt att barn och deras vårdnadshavare med annan etnisk bakgrund ska registreras, kartläggas och nivåbedömas utifrån sin svenska för att se om de tillhör den grupp som ska omfattas. SIOS anser även att utredningen inte problematiserar målgruppens heterogenitet.

Migrationsverket har inga synpunkter på att nyanlända barn ska skrivas in direkt i förskolan och vill lyfta att kommunen i de flesta fall bör ha en god bild av hur många barn det finns i kommunen och var de finns, bl.a. genom information från Migrationsverket genom det bosättningsunderlag som lämnas för de personer som anvisas för bosättning.

Statens skolverk förordar att begreppet erbjudande av plats används i stället för begreppet direktinskrivning.

Bland de remissinstanser som avstyrker förslaget finns bl.a. *Idéburna skolors riksförbund*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)* samt *Botkyrka*, *Enköping*, *Göteborgs* och *Kungsbacka kommuner*.

Statens skolinspektion, *LiU* samt *Trollhättans* och *Örebro kommuner*, som tillstyrker förslaget, framhåller att det behöver bli tydligt hur de barn som ska omfattas av direktinskrivning ska identifieras. *Trollhättans* kommun framför att kommuner inte nödvändigtvis har uppgifter om alla barn som har uppehållstillstånd och att det därför är en brist att koppla insatsen till uppehållstillstånd i stället för folkbokföring.

Friskolornas riksförbund och *Sveriges Skolledarförbund*, som avstyrker förslaget, påpekar att direktinskrivningen kan uppfattas som allt för ingripande gentemot vårdnadshavarna och påverkar valfriheten. *Diskrimineringsombudsmannen (DO)* anser att författningsförslaget inte är utformat så att vårdnadshavare har möjlighet att uttrycka önskemål om vid vilken förskola deras barn ska placeras. *Botkyrka* och *Enköpings kommuner* framhåller att den uppsökande verksamheten är att föredra framför direktinskrivning.

Malmö universitet, *SPSM*, *Statens skolverk* och *Svenska Kommunalarbetsareförbundet* anser att direktinskrivningen borde gälla samtliga barn.

DO saknar en analys av förslagets eventuella konsekvenser för barn som talar nationella minoritetsspråk.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) avstyrker förslaget och anser att kommunerna ska vara skyldiga att erbjuda förskola, men att det är vårdnadshavarna som både ska avgöra om de vill ha förskola för barnen och i så fall vilken förskola. *SKR* framhåller också att pedagogisk omsorg bör räknas som ett bra alternativ till förskola och något som vårdnadshavarna ska kunna välja.

Skälen för regeringens förslag

Förskolan ska stödja barns språkutveckling ...

Som redovisas i avsnitt 5 ska förskolan bl.a. stimulera barns utveckling och lärande samt förbereda barnen för fortsatt utbildning (8 kap 2 § skollagen).

I förarbetena till skollagen uttalas att språk och lärande liksom språk- och identitetsutveckling oupplösligt hör samman. Att stödja barns språkutveckling och den språkliga och kulturella mångfalden är en viktig uppgift för förskolan (prop. 2009/10:165 s. 351).

Enligt förskolans läroplan ska utbildningen i förskolan lägga stor vikt vid att stimulera barnens språkutveckling i svenska. Här framgår också att förskolan ska ge varje barn förutsättningar att utveckla ett nyanserat talspråk och ordförråd, en förmåga att leka med ord, berätta och uttrycka sina tankar, ställa frågor, argumentera och kommunicera med andra. I förskolan ska barn få utveckla både det svenska språket och sitt modersmål, om barnet har ett annat modersmål än svenska. Om barnet tillhör en nationell minoritet ska barnet få utveckla både det svenska språket och sitt nationella minoritetsspråk. För barn som har en hörselnedsättning, är dövt eller av andra skäl har behov av teckenspråk ska språkutvecklingen främjas i det svenska teckenspråket (SKOLFS 2018:50).

... och lägga en viktig grund för språkutvecklingen senare i livet

Ett barns språkutveckling påbörjas så snart barnet börjar möta språket, oavsett vilket språk det rör sig om. Enligt en generell utvecklingskurva innebär detta att flera av de viktigaste bitarna av språkinläringen finns väl etablerade och utvecklade tidigt. Om ett barn finns i en miljö där det sker en mångsidig användning av språket kan barnet före 7-årsåldern behärska uppemot 8 000–10 000 ord. Bland dessa ord finns viktiga delar av det centrala ordförrådet och det ordförråd som används i hemmet och i barnets liv i övrigt.

Flerspråkiga barn har inte långsammare språkutveckling än enspråkiga barn, däremot är deras ordförråd fördelat på mer än ett språk, vilket innebär att de ofta utvecklar olika ordförråd på sina olika språk. Det sammanlagda ordförrådet hos flerspråkiga barn är jämförbart med ordförrådet hos jämnåriga enspråkiga barn med motsvarande socioekonomisk bakgrund. Det förutsätter dock att barnet har en typisk språkutveckling och att barnet kontinuerligt exponeras för både svenska och sitt modersmål. Om barnet har ett annat modersmål än svenska kan det vid inläring av svenskan finnas brister i den mångsidiga användningen av språket, vilket innebär att språkutvecklingen inte blir lika gynnsam. Om barnet t.ex. inte möter svenska i sin vardagliga miljö i tillräcklig omfattning blir språkstimulansen begränsad.

Eftersom hjärnan utvecklas snabbare och är som mest mottaglig för kunskap de första åren i ett barns liv har förskolan större potential än andra skolformer att kompensera för skillnader i barns uppväxtvillkor och förhindra tidiga kunskapsklyftor som senare är svåra att överbrygga. Om barn kommer efter sina kamrater i utveckling och lärande de första levnadsåren tenderar de att få svårt att komma ifatt under skoltiden och senare i livet. Det är därför angeläget att barn redan från tidig ålder får goda möjligheter att utveckla sin förmåga att förstå och använda det svenska språket. Utbildningen i förskolan ger möjlighet för alla barn att utvecklas i sitt svenska språk, men för vissa barn kan förskolan vara avgörande för att de ska få möta det svenska språket och få möjlighet att ta del av en språkutvecklande verksamhet. Regeringen konstaterar att barn som har gått i förskola har bättre språkliga färdigheter än barn som inte har

gått i förskola. I förskolan läggs grunden för att barn på sikt ska tillägna sig de kunskaper som alla i samhället behöver, grunden för ett livslångt lärande. Goda kunskaper i svenska språket är bl.a. av stor betydelse för etablering på arbetsmarknaden senare i livet. Deltagande i förskolan är en viktig grund för språkutveckling och kan vara avgörande för språkutvecklingen i svenska. Detta gäller särskilt utrikes födda barn, barn med annat modersmål än svenska och barn med en svag socioekonomisk bakgrund.

Att det blir obligatoriskt för kommuner att erbjuda en plats kan leda till att fler barn som behöver stöd i sin språkutveckling börjar i förskola

Andelen barn med utländsk bakgrund som deltar i förskolan har ökat från 77,1 procent 2014 till 81,5 procent 2020. Barn med utländsk bakgrund är dock fortfarande en grupp som är inskriven i förskolan i lägre grad än andra barn. Eftersom förskolan kan vara särskilt betydelsefull för utrikes födda barn, barn med annat modersmål än svenska och barn med en svag socioekonomisk bakgrund, finns det anledning att införa åtgärder för att ytterligare öka deltagandet i förskola bland dessa barn. Det gäller inte minst barn i familjer som har varit i Sverige en kortare tid, men även barn i familjer med svag socioekonomisk ställning.

En åtgärd för att öka deltagandet kan vara den uppsökande verksamheten, där vårdnadshavarna bl.a. informeras om förskolans betydelse för barnets språkutveckling som regeringen föreslår i avsnitt 6.1. Regeringen anser dock att det behövs ytterligare åtgärder som riktas mot barn som särskilt gynnas av förskolans språkutvecklande verksamhet.

Som nämns ovan finns det olika anledningar till att vårdnadshavare inte ansöker om plats i förskola. Det kan antas att vissa vårdnadshavare inte vet hur en ansökan ska göras eller upplever det som besvärligt att välja förskola, vilket kan bidra till att de inte väljer att ansöka om plats för sina barn. En åtgärd för att öka deltagande bör därför vara att underlätta placeringsförfarandet och göra det enklare för vårdnadshavare med barn i målgruppen att välja förskola. Det finns därför anledning att införa ett förfarande som innebär att barn i målgruppen tilldelas en plats vid en förskola utan att något önskemål dessförinnan har anmälts. En uppsökande verksamhet (se avsnitt 6.1) som kombineras med ett tydligt besked om att en plats i en viss förskola finns tillgänglig för barnet kan innebära en lägre tröskel för vårdnadshavare att låta barnen ta del av verksamheten.

Botkyrka, Enköpings och Kungsbacka kommuner anför att utredningens förslag i denna del inte skulle medföra någon verklig förbättring mot nuvarande ordning och att den uppsökande verksamheten bör vara tillräcklig. Regeringen anser till skillnad från dessa remissinstanser och i likhet med vad *Trollhättans* och *Örebro kommuner* framhåller, att en kombination av en uppsökande verksamhet och ett konkret erbjudande av plats kan vara mycket gynnsamt för de barn som är i behov av stöd för en bättre språkutveckling i svenska. Som *Trollhättans* kommun anför kan förslaget bidra till ökat deltagande i förskolan, vilket i sin tur kan ha positiva effekter på barns språkutveckling och måluppfyllelse i skolan och i förlängningen även på deras etablering på arbetsmarknaden och integrationen i det svenska samhället. Förslaget kan som *Landskrona kommun* konstaterar också innebära flera fördelar när det kommer till

Prop. 2021/22:132 integration, förebyggande av hederskultur, kvinnors deltagande i arbetslivet samt förskolans attraktivitet som skolform.

Mot den bakgrunden anser regeringen att barn som har ett behov av stöd i sin språkutveckling i svenska genom förskola ska tilldelas en reserverad plats i en förskola av hemkommunen även om vårdnadshavarna inte har anmält något önskemål om det. Erbjudandet bör avse s.k. allmän förskola som är avgiftsfri och som ska erbjudas från höstterminen det år barnet fyller tre år. Regeringen anser i likhet med bl.a. *Skolverket* att det är lämpligare att benämna åtgärden erbjudande av plats i förskola än att som utredningen föreslår benämna den direktinskrivning i förskola. Det finns annars en viss risk för missförstånd om innebörden. Inskrivning är inte heller ett begrepp som används i skollagens bestämmelser om förskolan.

Barn som går i pedagogisk omsorg bör inte undantas från den föreslagna åtgärden om erbjudande av plats i förskola. Det är angeläget att de barn som har behov av bättre språkutveckling i svenska ges det stöd som förskolan har förutsättningar att ge. *SKR* anser att pedagogisk omsorg bör betraktas som ett bra alternativ till förskola. *Barnombudsmannen* och *Svedala kommun* har en annan åsikt och anser att det är positivt att barn i pedagogisk omsorg omfattas av förslaget. Regeringen delar den bedömningen eftersom pedagogisk omsorg inte har förutsättningar som är likvärdiga med förskolan. Förskolans läroplan är endast vägledande för pedagogisk omsorg och det finns inga krav på att det ska finnas personal med förskolläraryr utbildning.

Erbjudandet bör innebära att vårdnadshavarna kan tacka nej till förskoleplatsen

Förslaget om erbjudande av plats innebär att en förskoleplats tillhandahålls barnet utan att dess vårdnadshavare har anmält önskemål om den. Regeringen anser inte att förslaget begränsar vårdnadshavarnas valfrihet. Det ligger i vårdnadshavarnas hand att bestämma om barnet ska gå i förskolan eller inte. Vårdnadshavare till ett barn som har blivit erbjuden en plats i förskola har möjlighet att avstå från att ta del av platsen. De kan om de önskar även välja att ansöka om plats vid en annan förskoleenhet eller anmäla intresse om plats i pedagogisk omsorg. Regeringen delar *DO:s*, *Friskolornas riksförbunds* och *Föräldraalliansen Sveriges* uppfattning om vikten av att det tydligt framgår att vårdnadshavare till barn som erbjuds en plats har samma möjligheter som andra att välja att ansöka om en annan förskoleplats. Regeringen anser dock, till skillnad från *DO*, inte att detta behöver förtydligas i författningstexten. Vårdnadshavares möjlighet att anmäla önskemål om plats vid en viss förskoleenhet framgår av redan i dag gällande bestämmelser (8 kap. 14 § skollagen). I samband med att en kommun informerar vårdnadshavare om att deras barn erbjuds plats vid en viss förskola, behöver kommunen också lämna information om att det är vårdnadshavarna som väljer om barnet ska gå i den förskola där det erbjuds en plats och att vårdnadshavarna har möjlighet att ansöka om en plats i annan förskola, i pedagogisk omsorg eller helt avstå. Det blir därmed tydligt att vårdnadshavare fortsatt har möjlighet att göra sina val utifrån familjens förutsättningar och behov. Regeringen instämmer därför inte i den synpunkt som lämnas av *Friskolornas riksförbund* och *Sveriges Skolledarförbund* om att förslaget kan uppfattas som allt för ingripande

Erbjudandet bör inte riktas till alla barn

Förslaget om erbjudande om förskoleplats syftar till att fler barn som har stor nytta av förskola för sin språkutveckling i svenska ska börja i förskola. Även om alla barn gynnas av utbildningen som bedrivs inom förskolan har inte alla barn ett sådant behov av bättre språkutveckling i svenska som motiverar att de ska erbjudas plats utan föregående önskemål från vårdnadshavarna. Exempelvis ges de flesta barn med vårdnadshavare som är födda i Sverige goda möjligheter för språkutveckling i svenska även utanför förskolan. Regeringen anser därför, till skillnad från bl.a. *Malmö universitet*, *SPSM* och *Statens Skolverk*, att det inte finns skäl för att alla barn ska erbjudas en tilldelad plats vid en viss ålder om inte vårdnadshavarna har önskat det.

Det behöver förtydligas vilka barn som har ett sådant behov av språkutveckling i svenska att de bör erbjudas en plats i förskola utan att vårdnadshavarna har lämnat önskemål om det. Utredningen föreslår därför att det ska införas en särskild definition av nyanlända barn i skollagen. Regeringen anser dock inte att det är motiverat att införa en sådan definition. De åtgärder som föreslås i denna proposition omfattar även andra barn än nyanlända. Målgruppen bör i stället tydliggöras i bestämmelserna om den föreslagna åtgärden.

Erbjudandet bör ges till barn i familjer som bott i Sverige en kortare tid

Det kan till att börja med antas att barn som är födda utomlands och som har vistats en kortare tid i Sverige tillhör den grupp som har behov av förskola för bättre språkutveckling. De har i de allra flesta fall haft kortare tid än sina jämnåriga kamrater att utveckla sina språkkunskaper i svenska. När ett barn har vistats i Sverige i fem år bör det inte längre omfattas av åtgärden. Vid den tidpunkten har det funnits möjlighet att ta del av förskola i flera års tid och det kan förväntas att barnet oftast har hunnit utveckla kunskaper i svenska. Barnet är då också ofta i en sådan ålder att det är aktuellt att delta i en obligatorisk skolform.

Det kan vidare antas att barn som är födda i Sverige och som har vårdnadshavare som har vistats i landet en kortare tid också har behov av förskola för bättre språkutvecklande. Vårdnadshavarna till dessa barn har ofta haft kort tid på sig att lära sig det svenska språket och har därför dåliga förutsättningar att vara ett stöd i sina barns språkutveckling i svenska.

Utrikes födda vårdnadshavare som har varit bosatta i landet en längre tid kan ofta ha tillräckliga kunskaper i svenska för att ge sina barn stöd för språkutveckling i svenska. Utredningen gör bedömningen att barn till vårdnadshavare som har vistats i Sverige sedan högst fem år ska omfattas av den förslagna åtgärden. Utrikes födda vårdnadshavare är en mycket heterogen grupp och tidsgränsen fem år kan anses vara både för kort och för lång. Forskning visar att det är en lång process att lära sig ett andraspråk och att det finns många olika faktorer som har betydelse för hur fort det går att tillägna sig det nya språket. Av betänkandet Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (SOU 2020:66) framgår att de allra flesta (cirka 78

Prop. 2021/22:132 procent) av de personer som påbörjade kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare 2015 hade lämnat utbildningen fyra år senare. Efter fem år hade cirka 85 procent lämnat utbildningen. Mot den bakgrunden delar regeringen utredningens bedömning att åtgärden bör omfatta barn i de fall barnets vårdnadshavare vistas i Sverige sedan högst fem år.

Om ett barn kommer till Sverige med endast en av sina vårdnadshavare medan den andra vårdnadshavaren finns kvar i hemlandet eller i ett annat land, eller om barnet endast har en vårdnadshavare, bör bedömningen göras utifrån den vårdnadshavare som vistas i Sverige.

Regeringen delar SIOS bild att barn och familjer som är födda utomlands är en heterogen grupp. De kan ha mycket olika bakgrund och förutsättningar. Barnen har dock gemensamt att de och deras vårdnadshavare har haft kort tid att lära sig svenska. Dessa barn har därför i allmänhet ett större behov av insatser för att få en bättre språkutveckling i svenska. Regeringen anser därför att dessa barn som huvudregel ska erbjudas en plats vid en förskoleenhet utan föregående önskemål från vårdnadshavarna. I de fall det med hänsyn till barnets levnadsförhållanden eller situationen i övrigt är uppenbart obehövt att erbjuda en plats i förskola bör kommunen kunna avstå från det. Ett exempel på när det bör kunna anses uppenbart obehövt är när barnet lever i en svensktalande familj från Finland. Ett annat exempel är att barnet är fött utomlands och har vårdnadshavare som är födda i Sverige. Det kan antas att dessa barn ofta stimuleras i sin språkutveckling i svenska även om de är födda och har bott utomlands.

Erbjudandet bör ges till barn som är folkbokförda i Sverige

I likhet med det som framförs i avsnitt 6.1 behöver kommuner få information om de barn som ska omfattas av ett erbjudande om plats i förskola. Flera remissinstanser anser att det behöver bli tydligt hur dessa barn ska identifieras. Att kommuner inte nödvändigtvis har information om alla barn som är bosatta i kommunen får betydelse även i detta sammanhang. Regeringen anser därför i linje med det resonemang som förs i avsnitt 6.1 att kommunens skyldigheter att lämna det särskilda erbjudandet om plats endast bör omfatta barn som är folkbokförda i Sverige. Om barnen är folkbokförda kan uppgifter hämtas från folkbokföringen. Uppgifter om vårdnadshavarnas eller barnens vistelsetid i Sverige kan kommunen vid behov exempelvis få genom kontakt med vårdnadshavarna.

Regeringen anser att det är gynnsamt om kommuner, i den mån det finns behov och förutsättningar för det, lämnar ett erbjudande om plats även till barn som inte är folkbokförda i Sverige men som har rätt till förskola för att de anses bosatta i landet av andra skäl (29 kap. 2 § andra stycket). Den föreslagna regleringen utgör inget hinder mot att erbjudandet lämnas även till dessa barn.

Kommuner bör sträva efter att även erbjuda plats till vissa andra barn

Det finns många barn som inte är födda utomlands men som också har ett behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska. Även dessa barn kan behöva erbjudas plats utan föregående önskemål från vårdnadshavarna. Barn som ligger efter i sin språkutveckling i svenska i

treårsåldern och som inte får tillräcklig stimulans i det svenska språket i sin hemmiljö kan gynnas av att gå i förskola.

Det kan antas att barn med ett annat modersmål än svenska är en stor del av denna målgrupp. En del av dessa barn kommer i kontakt med det svenska språket i liten utsträckning trots att familjen har vistats i Sverige längre tid. Om familjen inte talar svenska i hemmet och barnet inte heller i övrigt rör sig i miljöer där det möter svenska kan möjligheten att tillägna sig det svenska språket vara begränsad, trots att vårdnadshavarna har vistats länge i landet.

Det händer att barn med svenska som modersmål inte heller får tillräcklig stimulans i det svenska språket i sin vardagliga miljö. Det kan t.ex. handla om barn i familjer som lever isolerat, barn i social utsatthet eller barn till vårdnadshavare med en funktionsnedsättning eller psykisk sjukdom som försvårar möjligheten att vara ett stöd i sitt barns språkutveckling. Det kan även handla om ett barn med en språkstörning som innebär att barnet har ett större behov av stöd för språkutveckling än vad som kan ges i hemmet. Det kan antas att även dessa barn kan dra nytta av förskolans verksamhet för sin språkutveckling i svenska. Det bör därför i vissa fall vara aktuellt att erbjuda en plats även när svenska talas i hemmet.

DO lyfter i sitt remissvar att det saknas en analys av vilka eventuella konsekvenser förslaget kan ha för barn som talar nationella minoritetsspråk. Om ett barn som tillhör de nationella minoriteterna, där urfolket samer ingår, har behov av förskola för bättre språkutveckling i svenska bör de, liksom andra barn som har sådana behov, erbjudas plats i förskolan. Om barnets hemkommun ingår i ett förvaltningsområde för något eller några av språken finska, meänkieli och samiska ska kommunen enligt skollagen erbjuda barn, vars vårdnadshavare begär det, plats i förskola där hela eller en väsentlig del av utbildningen bedrivs på minoritetsspråk.

Som nämnts tidigare behöver kommunerna få kännedom om vilka barn inom kommunen som tillhör de kategorier av barn som ska erbjudas plats. När det gäller barn som inte är födda utomlands eller har vårdnadshavare som har vistats i Sverige en kortare tid, men, som ändå bör erbjudas plats på grund av att de har ett behov av förskola för sin språkutveckling i svenska, kommer det att krävas att kommunen får kännedom om barnens situation och gör en bedömning av vilka barn som har ett sådant behov. I likhet med vad *LiU, Skolinspektionen, Trollhättans* och *Örebro kommuner* framhåller, kan det bli en utmaning för kommunerna att identifiera och bedöma vilka barn som bör omfattas av åtgärden. Enligt förslaget i avsnitt 6.1. ska en kommun bedriva uppsökande verksamhet riktad mot vårdnadshavare till barn som inte går i förskolan det år de fyller tre år. Regeringen bedömer att kommunen i denna verksamhet kommer att möta många av de barn som har sådana behov av förskola att de bör erbjudas plats. Kommuner kan även få kännedom om barn i målgruppen genom andra kontaktytor och verksamheter. Ett exempel kan vara när kommunens verksamhet och barnhälsovård är samlokaliserade vid s.k. familjecentraler. I sådana fall kan det finnas goda möjligheter för kommunen att, med vårdnadshavarnas samtycke, samverka med barnhälsovården kring frågor som rör ett barns behov av språkutveckling. Det kan dock vara svårt för kommunerna att identifiera alla de barn som har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska av annan anledning än att de är födda utomlands eller har vårdnadshavare som har vistats en kortare tid i Sverige.

Prop. 2021/22:132 Behovet av språkutveckling bottnar bl.a. i barnets kunskaper i svenska och i den miljö som barnet möter i sin vardag. En kommun kan dock inte, med skäliga tillvägagångssätt, få insyn i alla barns hem och vardag och bedöma deras språkkunskaper. Det kan således inte förväntas att kommuner med säkerhet kan identifiera samtliga barn i målgruppen. Det bör därför inte heller ställas ett krav på att kommuner ska erbjuda plats till alla barn i målgruppen om det inte finns ett uttryckt önskemål från vårdnadshavarna. Regeringen anser dock att kommunerna bör sträva efter att identifiera de barn som inte är nyanlända men som av andra anledningar har behov av förskola för att få bättre stöd i sin språkutveckling. Regeringen anser att de barn i målgruppen som kommuner får kännedom om ska erbjudas plats även om det inte finns ett uttryckt önskemål från vårdnadshavarna. Även i dessa fall bör kommunens skyldigheter att ge ett erbjudande om plats omfatta barn som är folkbokförda i Sverige.

Regeringen anser vidare i likhet med det som berörs av *SIOS* att uppgifter om t.ex. etnicitet kan vara känsliga. Detta behöver varje kommun beakta i arbetet med att identifiera barn som tillhör målgruppen. Se vidare i avsnitt 6.4.

Förslaget är inte diskriminerande

De barn som kommunen ska erbjuda plats i förskola enligt förslaget kan antas ha ett annat etniskt ursprung än svenskt. Det gäller sannolikt även många av de övriga barn som kommunen ska sträva efter att erbjuda plats eftersom en stor andel troligen har ett annat modersmål än svenska. Det finns därför anledning att beröra förslagets förenlighet med diskrimineringslagstiftningen. I diskrimineringslagen (2008:567) finns bestämmelser om förbud mot diskriminering i samband med utbildning. Med direkt diskriminering avses att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med bl.a. etnisk tillhörighet (1 kap. 4 § 1). Med indirekt diskriminering avses att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med bl.a. viss etnisk tillhörighet, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet (1 kap. 4 § 2). Med etnisk tillhörighet avses i diskrimineringslagen nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (1 kap. 5 § 5). Den som bedriver verksamhet som avses i skollagen får inte diskriminera något barn eller någon elev som deltar i eller söker till verksamheten (2 kap. 5 §). Diskrimineringslagen genomför bl.a. rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (direktivet mot etnisk diskriminering). Enligt direktivet får det inte förekomma någon direkt eller indirekt diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung (artikel 2.1). Direkt diskriminering ska anses förekomma när en person på grund av ras eller etniskt ursprung behandlas mindre förmånligt än en annan person behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation (artikel 2.2 a). Indirekt diskriminering ska anses förekomma när en skenbart neutral bestämmelse eller ett

skenbart neutralt kriterium eller förfaringssätt särskilt missgynnar personer av en viss ras eller ett visst etniskt ursprung jämfört med andra personer, om inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet objektivt motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta är lämpliga och nödvändiga (artikel 2.2 b). Av EU-domstolens praxis framgår att det inte krävs att den mindre förmånliga behandlingen eller det särskilda missgynnandet inkräktar på rättigheter eller berättigade intressen. För att en åtgärd ska vara direkt diskriminerande måste den innebära att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan i en jämförbar situation.

Ett erbjudande av plats utan att något önskemål om förskola har anmälts av barnets vårdnadshavare skulle kunna uppfattas som en förmån. Förslaget omfattar uttryckligen bl.a. barn som är födda utomlands och barn med vårdnadshavare som är födda utomlands och varit en kort tid i Sverige. Även barn som av andra anledningar behöver stöd i sin språkutveckling i svenska omfattas dock av förslaget. Dessa barn och deras vårdnadshavare kan vara födda i Sverige eller utomlands. Även om förslaget i viss del är riktat mot barn i familjer med utrikes födda vårdnadshavare utesluts således inte andra barn med liknande behov. Regeringen anser därför att åtgärden inte innebär ett missgynnande i förhållande till någon annan i en jämförbar situation. Barn som inte omfattas av förslaget har inte heller svagare rätt till utbildning i förskola eller till sådant stöd som ska erbjudas där. De får även anses i allmänhet ha goda förutsättningar för språkutveckling i svenska. Regeringen anser vidare, till skillnad från *Skolverket*, att en utgångspunkt i vårdnadshavarens vistelsetid i landet inte innebär att förslaget riskerar att vara diskriminerande. Tvärtom innebär detta att förslaget närmare riktas mot en grupp med ett generellt behov av språkutveckling i svenska i stället för en grupp med ett visst ursprung. Regeringen anser mot denna bakgrund att den föreslagna åtgärden inte kan anses utgöra direkt diskriminering enligt diskrimineringslagen och det bakomliggande EU-direktivet.

Vad som vidare bör övervägas är om förslaget riskerar att vara indirekt diskriminerande med anledning av att tillämpningen kan komma att särskilt missgynna personer med en viss etnisk tillhörighet. För att förslaget inte ska stå i strid med förbudet mot indirekt diskriminering krävs att det har ett berättigat syfte och att de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Syftet med förslagen är att rikta insatser mot de barn som behöver mer stöd för språkutveckling i svenska så att de ges likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass och grundskola och motsvarande skolformer. Därmed minskar risken för att gruppen försenas i sin språkutveckling i svenska och får svårare att nå utbildningens mål. Regeringen bedömer att syftet med förslagen är ett sådant objektivt sett godtagbart och viktigt syfte som uppfyller kravet på att vara ett berättigat syfte i den mening som avses i diskrimineringslagen. Förslagen utgör en lämplig och nödvändig åtgärd för att uppnå detta syfte och står därmed inte i konflikt med förbudet mot indirekt diskriminering.

6.3 Erbjudandet om tilldelad förskoleplats för bättre språkutveckling ska upprepas inför varje höst

Regeringens förslag: Erbjudandet om en tilldelad plats i förskola som syftar till en bättre språkutveckling i svenska ska ges från och med hösten det år barnet fyller tre år. Erbjudandet ska lämnas till barnets vårdnadshavare senast tre månader före det datum då barnet kan tas emot.

Kommunen ska hålla platsen reserverad för barnet till och med en månad efter det datum då barnet kan tas emot. Om barnet inte börjar i verksamheten inom den tiden eller det framgår på något annat sätt att det inte finns önskemål om den erbjudna platsen, behöver kommunen inte längre hålla platsen reserverad för barnet.

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

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningens förslag innehåller ingen bestämmelse om hur länge en kommun ska reservera en plats som inte nyttjas och innebär vidare att direktinskrivning ska ske till och med höstterminen det år barnet fyller fyra år. Utredningen föreslår att barn ska direktinskrivas vid en förskola som är lämplig för ändamålet och i rimlig närhet av barnets hem.

Remissinstanserna: En stor del av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Det gäller bl.a. *Barnombudsmannen (BO)*, *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Svedala, Ronneby* och *Trollhättans kommuner*.

Landsorganisationen i Sverige (LO) bifaller förslaget att de barn som inte börjar i förskola vid tre års ålder ska direktinskrivas igen höstterminen det året barnet fyller fyra år. På så sätt signaleras att barnet är välkommet och förväntas närvara i förskolans verksamhet.

Trollhättans kommun ser positivt på möjligheten att i viss mån göra avsteg från principen om att placera barn i förskola nära hemmet till förmån för en mer lämplig förskola ur integrationssynpunkt.

Läraryrket förbundet tillstyrker förslaget och anser att det är centralt att direktinskrivningar sker på förskolor som har en lämplig personalsammansättning och kapacitet att ta emot barn samt att detta inte innebär en ökad arbetsbelastning för skollära och förskollärare. Vidare tillstyrker förbundet att ett barn som av någon anledning inte har blivit direktinskrivet vid tre års ålder, ska direktinskrivas från och med höstterminen det kalenderår då det fyller fyra år. Förbundet anser att det bör ske årligen fram tills barnet inte längre är i förskoleålder. Även *Rättviks kommun* anser att ansvaret för kommuner ska förlängas att gälla till höstterminen det år barnet fyller 5 år.

Statens skolinspektion tillstyrker förslaget men påpekar att det behöver belysas ytterligare och förtydligas, då utformningen av de föreslagna bestämmelserna ger stort utrymme för olika tolkningar och tillämpningar, både vad gäller lämplig för ändamålet och i rimlig närhet av barnets hem. Även *Örebro kommun* bedömer att förslaget behöver en del förtydli-

ganden, dels om direktinskrivning kan genomföras även på fristående förskolor och dels vad begreppet lämplig förskola innebär.

Föräldraalliansen Sverige tillstyrker förslaget men anser samtidigt att det måste vara tydligt att det är ett erbjudande som vårdnadshavare kan tacka ja eller nej till. Även *Delegationen mot segregation (Delmos)*, *Diskrimineringsombudsmannen (DO)*, *Malmö kommun* och *Waldorflärlarhögskolan* anför att direktinskrivning behöver kompletteras med vårdnadshavares rätt att välja förskola.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) och *Friskolornas riksförbund* avstyrker förslaget om direktinskrivning (se avsnitt 6.2.) men tillstyrker eller har inget att invända mot det tillvägagångssätt som föreslås.

Botkyrka, *Gällivare*, *Kungsbacka*, *Malmö*, *Stockholms*, och *Örebro kommuner*, *Idéburna skolors riksförbund (ISR)* och *Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS)* anför att förslaget innebär ökad administration.

Sveriges Dövas Riksförbund (SDR) och *Stockholms universitet* framhåller att kommunerna ska direktinskriva döva eller hörselskadade barn som har ett behov av att få en bättre språkutveckling i svenskt teckenspråk i en teckenspråkig förskola även om det innebär förskola i en annan kommun. *Statens skolverk* anser att det är av största vikt att den uppsökande verksamheten har skett innan erbjudandet om plats på förskola skickas ut, så att vårdnadshavarna förstår vad erbjudandet innebär.

Landskrona kommun välkomnar förslaget om direktinskrivning men vill betona vikten av att den förskola som erbjuds i så hög grad som möjligt ligger i linje med vårdnadshavarnas önskemål, då kartläggningar som kommunen gjort visar att barn som inte fått förskoleplacering på önskad förskola, alternativt nära hemmet, tenderar att ha en större frånvaro.

Botkyrka kommun framhåller att deras erfarenhet är att vårdnadshavare som erbjuds en förskoleplats en längre sträcka från hemmet väljer att tacka nej och att det därför finns en risk att förslaget inte får önskad effekt. Även *Malmö kommun* anför att det är sannolikt att många vårdnadshavare skulle tacka nej till erbjuden plats om den är lokaliserad på långt avstånd från hemmet.

Gällivare kommun anför att förslaget att erbjuda förskola inom rimligt avstånd från hemmet tycks utgå från ett storstadsperspektiv. *Jämställdhetsmyndigheten* framhåller att avkall på närhetsprincipen kan medföra konflikter mellan att lämna/hämta barn och vårdnadshavares förutsättningar att delta i utbildning, sysselsättning eller arbete.

Linköpings universitet poängterar att det föreligger en potentiell motstridighet i att förskolor belägna i rimlig närhet till barnets hem också är lämpliga för ändamålet. I och med att bostadssegregationen i Sverige är stor, skulle en rimlig närhet till hemmet kunna leda till att barn med behov av svensk språkmiljö samlas i samma förskola – något som går stick i stäv med att dessa barn ska få tillgång till en svensk språkmiljö.

Stockholms kommun ser ett antal utmaningar med förslaget. De parametrar för en lämplig förskola som beskrivs innebär ofta att det är en populär förskola med barn i kö. Det finns därmed en risk att barn som står i kö till förskolor ställs mot barn som ska direktinskrivas.

Göteborgs kommun understryker att de positiva effekterna av förslaget förutsätter en förskola med hög kvalitet och att det i sin tur är beroende av

Prop. 2021/22:132 strukturella faktorer som personalens utbildning och kompetens, samt möjlighet att rekrytera. Kommunen framhåller också att förslaget kan komma att påverka kommunernas regler för placering och anser därför att det är viktigt att barn som ska direktinskrivas ska följa samma placeringsregler som övriga barn.

Sveriges Skolledarförbund avråder från förslaget om direktinskrivning eftersom åtgärden riskerar att leda till en omfattande administration och svårigheter med resursallokering.

ISR avstyrker utredningens förslag om direktinskrivning och anser att föräldrar alltid ska ha rätt att välja annan förskola än den erbjudna liksom annan pedagogisk verksamhet såsom pedagogisk omsorg.

Skälen för regeringens förslag

Hemkommunen bör vara skyldig att ge erbjudandet om plats i en förskola från och med hösten det år barnet fyller tre år

Det är hemkommunen som ska ansvara för att erbjuda barn en plats i förskola. I avsnitt 6.2 lämnas förslag om att vissa barn ska erbjudas plats i den allmänna förskolan som ska erbjudas från höstterminen det år barnet fyller tre år. Det finns inga nationella bestämmelser som preciserar när höstterminen i förskolan börjar. Regeringen anser dock att de barn som ska erbjudas plats enligt förslaget bör ges möjlighet att påbörja utbildning i förskolan så snart som möjligt efter sommaren. För att kommuner ska ges goda möjligheter att bereda plats för dessa barn bör det tas hänsyn till att det oftast uppstår lediga platser i samband med att de äldre barnen slutar förskolan och börjar i förskoleklass, vilket sker vid läsårets början. De barn som ska erbjudas plats i förskolan bör kunna börja i samband med att skolans läsår inleds i kommunen, det år som barnet fyller tre år.

Kommunen bör vara skyldig att informera vårdnadshavare om erbjudandet senast tre månader innan barnet kan börja i förskolan

Förslaget i avsnitt 6.2 innebär att hemkommunen ska erbjuda förskoleplatsen trots att barnets vårdnadshavare inte anmält ett önskemål om platsen. Kommunen kommer därför inte alltid ha kännedom om önskemål eller frågor som barnets vårdnadshavare kan ha. Vårdnadshavare till de barn som omfattas av åtgärden behöver få tid på sig att förbereda sig och barnet inför förskolestart, söka ytterligare information om förskolan eller lämna önskemål om plats vid en viss förskoleenhet. Kommunen behöver därför i god tid informera barnets vårdnadshavare om att barnet erbjuds en plats och vid vilken förskoleenhet placeringen skett samt vid vilken tidpunkt barnet kan börja. Information ska också lämnas om hur länge platsen är reserverad för barnet. Vårdnadshavare bör ges informationen i erbjudandet senast tre månader innan barnet kan börja. Ett tillvägagångssätt där vårdnadshavare ges god tid att ta ställning till erbjudandet och kan meddela om de avser att ta den tilldelade platsen i bruk underlättar även för kommunens planering. Det kan t.ex. innebära att risken för ökad administration, som bland andra *ISR* och *Sveriges Skolledarförbund* lyfter fram, kan minska.

Det är viktigt att vårdnadshavarna förstår vad erbjudandet innebär. Regeringen anser därför i likhet med *Skolverket* att information om vad

erbjudande av plats innebär lämpligen meddelas i samband med eller efter att kommunen har kontaktat vårdnadshavare genom den uppsökande verksamheten som föreslås i avsnitt 6.1. Det måste förutsättas att kommunen i kontakten med vårdnadshavare är tydlig med att det är frivilligt att delta i förskola och att vårdnadshavaren har möjlighet att meddela önskemål om andra former av omsorg.

Principen om förskola nära hemmet bör gälla

Det är viktigt att de barn som omfattas av åtgärden får tillgång till en verksamhet som kan erbjuda den språkliga stimulans de behöver, så att de ges goda förutsättningar inför start i förskoleklass och skola. Barnen har behov som kräver att det finns personal med rätt kompetens och att verksamheten i övrigt är väl rustad för att ge barnen nödvändigt stöd. Det kan antas att vissa förskolor har bättre förutsättningar att hantera uppdraget än andra. Utredningen föreslår att de barn som omfattas av åtgärden ska gå i förskolor som är lämpliga för ändamålet. Några remissinstanser, däribland *Skolinspektionen*, *Göteborgs kommun* och *Läraryrket*, framför att det behöver förtydligas vad som krävs för att en förskola ska anses vara lämplig för detta uppdrag. Regeringen anser att de krav som gällande författningar ställer på alla förskolor vad gäller t.ex. kvalitet, personalens kompetens och undervisning innebär att det kan förväntas att alla förskolor har förutsättningar att ge barn en god språkutvecklande verksamhet.

Det är även viktigt att förslaget utformas så att det leder till att fler barn i målgruppen börjar i förskola. De som omfattas av förslaget är barn till vårdnadshavare som inte på egen hand har efterfrågat en plats i förskola. Som nämns ovan kan det finnas olika anledningar till att vårdnadshavare inte efterfrågar plats i förskola. Det kan handla om vårdnadshavare som inte har kunskaper om förskolan eller som inte ser värdet i att ta del av verksamheten. En annan orsak kan vara den tid som krävs för att ta sig till och från förskolan. Erbjudandet om förskola bör göras tilltalande och lätt att ta del av för att så många som möjligt av de vårdnadshavare som omfattas väljer att låta sina barn delta. *Landskrona kommun* påpekar att de barn som inte får en placering på önskad förskola, alternativt nära hemmet, tenderar att ha en högre frånvaro. Några remissinstanser, t.ex. *Malmö kommun*, framför att många vårdnadshavare sannolikt skulle tacka nej till erbjuden plats om den är lokaliserad på långt avstånd från hemmet. Som påtalas av *Jämställdhetsmyndigheten* tillhör många i målgruppen för förslaget de mest ekonomiskt utsatta i samhället. Familjer som saknar bil och som har en ekonomi som påverkas av återkommande kostnader för kollektivtrafikresor har sämre förutsättningar att ta sig till en förskola som ligger långt bort från hemmet. Som framförs av Malmö kommun kan en ordning som innebär att barn erbjuds plats vid vissa särskilt utvalda förskolor dessutom vara ekonomiskt och personellt kostsamt eftersom dessa förskolor troligen behöver ha ett flertal reserverade platser som eventuellt inte kommer att nyttjas. Regeringen anser därför att det inte bör ställas särskilda krav på lämplighet hos förskolor och att principen om att ett barn ska erbjudas plats vid en förskoleenhet så nära barnets eget hem som möjligt ska gälla även när barn erbjuds plats utan uttryckt önskemål

Prop. 2021/22:132 från vårdnadshavarna. En sådan ordning blir även rättvis gentemot vårdnadshavare som ansöker om plats enligt ordinarie förfarande.

Av gällande bestämmelser framgår att det ska tas skälig hänsyn till vårdnadshavares önskemål när ett barn placeras vid en förskola (8 kap. 15 § skollagen). När ett barn placeras vid en förskoleenhet enligt den föreslagna åtgärden har vårdnadshavarna inte uttryckt något önskemål om placering. Dessa vårdnadshavare bör emellertid så långt det är möjligt behandlas som övriga vårdnadshavare. En vårdnadshavare som erbjudits plats för sitt barn på en viss förskola men av någon anledning önskar att få plats vid en annan förskola bör således, i linje med vad *Delmos, DO, Föräldraalliansen Sverige, Malmö kommun och Waldorflärlärhögskolan* framhåller, kunna ange önskemål om att få byta barnets placering. Kommunen bör då ta skälig hänsyn till vårdnadshavares önskemål i enlighet med gängse bestämmelse i skollagen. Om det inte är möjligt att tillmötesgå vårdnadshavarens önskemål är det dock lämpligt att kommunen uppmuntrar vårdnadshavare att nyttja den erbjudna platsen i avvaktan på att en plats kan beredas på den önskade förskolan. Beslut om placering vid förskoleenhet enligt 8 kap. 15 § skollagen kan inte överklagas enligt skollagens bestämmelser. Placeringar som skett enligt den föreslagna åtgärden bör således inte heller kunna överklagas.

Regeringen bedömer i likhet med det som framförs av *Göteborgs kommun* att många kommuner kan behöva se över hur den nya åtgärden ska integreras i kommunens befintliga bestämmelser om placering. Regeringen bedömer dock att ett genomförande av förslaget inte kommer att medföra att kommuners gällande bestämmelser om placering behöver ändras i betydande utsträckning. Kommuner såväl i städer som glesbygd kan utgå från de grunder för placering som de har redan i dag. Ändringarna förväntas inte heller leda till några betydande konsekvenser för hur kommuner planerar verksamheten eftersom det endast är en mycket liten andel av en kommuns barn som omfattas (se vidare i avsnitt 8).

När det gäller barn med vissa funktionsnedsättningar, t.ex. döva barn kan det krävas särskild kompetens för att möta barnets behov. Regeringen anser i likhet med *Stockholms universitet* och *SDR* att kommuner t.ex. måste beakta att döva barn behöver få tillgång till personal som kan teckenspråk.

Som framgår av 8 kap. 12 § andra stycket skollagen får hemkommunen fullgöra sina skyldigheter genom att erbjuda barnet motsvarande utbildning i fristående förskola. Vidare anges i 8 kap. 12 § tredje stycket skollagen att om det finns särskilda skäl, får hemkommunen komma överens med en annan kommun om att denna i sin förskola ska ta emot barn vars utbildning hemkommunen ansvarar för. Regeringen anser i likhet med *Örebro kommun* att det ska vara möjligt att erbjuda förskola hos en enskild huvudman eller i en annan kommun även i de fall hemkommunen erbjuder förskoleplats utan ett önskemål från vårdnadshavare. Det ger kommuner bättre möjligheter i de fall det råder brist på platser i den egna verksamheten.

För att förfarandet ska underlätta så mycket som möjligt för vårdnadshavarna anser regeringen att det inte bör krävas att de ska meddela om de avser att nyttja platsen. Det innebär att platsen är reserverad för barnet även om vårdnadshavarna inte tackar ja till den i förväg. Därmed kan det hända att kommunen inte vet om en erbjuden plats kommer att nyttjas eller inte. Ett antal remissinstanser anför att det kan bli ekonomiskt och personellt kostsamt att ha platser reserverade som sedan inte nyttjas. I förskolan finns ingen närvaroplikt på det sätt som gäller för grundskolan och motsvarande skolformer (jfr 7 kap. 17 § skollagen). Det finns inte heller några nationella bestämmelser om vad som gäller om ett barn inte nyttjar sin plats under en längre period. Hur närvaro i förskolan hanteras kan därmed skilja sig mellan kommuner. Om ett barn inte närvarar i förskolan under längre och sammanhållna perioder kan barnet förlora sin plats. I de fallen kan det röra sig om frånvaro under en eller flera månader. Regeringen anser att det är viktigt att en plats som reserverats genom den föreslagna åtgärden ska stå till förfogande även om vårdnadshavaren inte har tackat ja till den. Kommunen bör därför ges en skyldighet att hålla platsen reserverad under en viss tid efter det att barnet först kan tas emot. Det kan dock inte förväntas att en plats som har erbjudits utan att vårdnadshavarna har anmält önskemål om förskola ska behöva reserveras hur länge som helst. Regeringen anser att en kommun bör vara skyldig att hålla platsen reserverad för barnet till och med en månad efter det datum då barnet erbjudits att det kan tas emot. Kommunen bör inte vara skyldig att hålla platsen reserverad om den inte har nyttjats inom denna tid. Platsen ska inte heller behöva hållas reserverad om det framgår att det inte finns något önskemål om förskola, t.ex. om vårdnadshavaren tydligt tackar nej till erbjudandet. Om en vårdnadshavare meddelar önskemål om plats efter att erbjudandet har upphört bör kommunen se till att erbjuda plats så fort som möjligt och senast inom fyra månader (8 kap. 14 § skollagen).

Lagrådet väcker i sitt yttrande frågan vad som avses med kommunernas ansvar för att utbildning kommer till stånd för barn som ska erbjudas en plats vid en förskoleenhet utan att något önskemål om förskola har anmälts av barnets vårdnadshavare. Lagrådet pekar på att ansvaret kan avse att utbildningen kommer till stånd för barn vars vårdnadshavare har accepterat erbjudandet om förskoleplats, eller avse anordnande av förskoleplatser i den omfattning som krävs för att det ska finnas platser även för de barn som ska erbjudas plats enligt den nya bestämmelsen. Regeringen utgår i sitt förslag från att kommuner ska vara skyldiga att se till att utbildning i förskolan kommer till stånd för barn som ska tas emot vid en förskoleenhet. Detta ansvar innefattar att kommunen ska se till att det anordnas utbildning i den omfattning som krävs för att alla dessa barn kan få en plats. Som nämnts tidigare kan en kommun fullgöra skyldigheten genom att själv anordna utbildning eller genom att utbildning erbjuds genom en fristående förskola eller en annan kommuns förskola. Eftersom det inte ska krävas att vårdnadshavare tackar ja till ett erbjudande om plats för att få nyttja platsen stannar inte kommunens ansvar vid endast de som uttryckligen har accepterat erbjudandet. Kommuner bör dock inte vara skyldiga att se till att utbildning anordnas i de fall kommunen vet att det

Prop. 2021/22:132 inte finns något önskemål om den erbjudna platsen t.ex. för att vårdnadshavarna tydligt har tackat nej till erbjudandet. Kommuner har inte heller ansvar att se till att barn närvarar i utbildning i förskola.

Regeringen anser, med anledning av Lagrådets synpunkt, att lagtexten bör formuleras så att det framgår att kommunernas ansvar för att utbildning i förskola kommer till stånd avser alla barn som ska erbjudas förskola och vars vårdnadshavare önskar det, eller som ska tas emot i förskolan efter ett erbjudande om plats utan att något önskemål om förskola har anmälts av barnets vårdnadshavare.

Hemkommunen bör vara skyldig att ge ett nytt erbjudande inför varje höst barnet inte går i förskola till och med det år barnet fyller fem år

Enligt förslaget ska kommunen inte behöva hålla platsen reserverad om en vårdnadshavare tackar nej till erbjudandet, eller låter bli att utnyttja platsen inom utsatt tid. Det är dock viktigt att kommuner gör fortsatta ansträngningar för att barn som tillhör målgruppen ska börja i förskola. Regeringen anser liksom *LO, Lärarförbundet* och *Rättviks kommun* att hemkommunen bör vara skyldig att på nytt erbjuda barnet plats inför varje höst barnet inte går i förskola, till och med det år då barnet fyller fem år. Även vårdnadshavare som av någon anledning säger upp sitt barns plats bör få förnyade erbjudanden om plats i förskola.

6.4 Det finns tillräckligt stöd för nödvändig behandling av personuppgifter

Regeringens bedömning: EU:s dataskyddsförordning och lagen och förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning tillsammans med bestämmelser i skollagen utgör tillräcklig reglering för den behandling av personuppgifter som kan komma att ske hos kommunerna vid den uppsökande verksamheten och det särskilda erbjudandet om plats i förskola. Någon ytterligare reglering på området behövs inte.

Skälen för regeringens bedömning: De förslag som lämnas i denna proposition innebär att kommunerna behöver behandla personuppgifter. Det gäller såväl förslaget om uppsökande verksamhet (avsnitt 6.1) som förslaget om erbjudande om plats i förskola (avsnitt 6.2 och 6.3). Personuppgifter behöver behandlas för att kommunerna ska kunna identifiera de barn som ska omfattas av åtgärderna och för att kontakt ska kunna tas med deras vårdnadshavare. Uppgifter behöver också behandlas i samband med att kommunerna beslutar att ett barn ska ges ett särskilt erbjudande om plats i förskola. Bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd dataskyddsförordningen. Förordningen kompletteras i Sverige av bl.a. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, här benämnd dataskyddslagen, och även förord-

ningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Dataskyddsförordningen ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling om uppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1 dataskyddsförordningen, se även artikel 4.6 om register).

För att kunna identifiera och kontakta vårdnadshavare till barn som omfattas av de föreslagna insatserna behöver kommuner behandla uppgifter om t.ex. barnets ålder, vårdnadshavare, bostadsadress och om barnet går i förskola. I samband med arbetet att erbjuda nyanlända barn en plats i förskola kan kommunen t.ex. också behöva behandla uppgifter om att barnets vårdnadshavare inte är födda i Sverige samt uppgifter om vårdnadshavares och barns vistelsetid i Sverige. När det gäller andra barn än nyanlända som ska ges ett särskilt erbjudande om förskoleplats på grund av att de har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska (se avsnitt 6.2), behöver kommunen i samband med beslut om erbjudanden också behandla uppgifter om att barnet har ett sådant behov. I detta sammanhang behöver kommunen sträva efter att behandla så få personuppgifter som möjligt. Dokumentation ska utformas med respekt för den personliga integriteten och endast uppgifter som är nödvändiga för kommunens beslut behöver dokumenteras. Det bör inte vara nödvändigt för kommunen att behandla uppgifter om vilket specifikt språk som talas i en viss familj för att kommunen ska kunna besluta om att erbjuda ett barn en plats i förskola. Uppgifter om vilket språk som talas av vårdnadshavarna kan dock komma att behöva behandlas i syfte att kommunen ska kunna lämna information till vårdnadshavare på ett språk som de behärskar. Det är viktigt att vårdnadshavare kan ta till sig informationen om förskolan som ges genom den uppsökande verksamheten och förstå vad erbjudandet om plats i förskola innebär.

De personuppgifter som kommunen behöver behandla för att leva upp till de föreslagna skyldigheterna utgörs till stor del av sådana uppgifter som kommunen redan i dag kan antas ha tillgång till genom folkbokföringen. Kommunen behandlar redan i dag uppgifter om bl.a. namn, personnummer, adress, vårdnadshavare och kontaktuppgifter till dessa inom sin organisation för bl.a. mottagande och erbjudande av plats i de olika skolformerna (se prop. 2017/18:218 s. 54). De nya bestämmelser som regeringen föreslår i denna proposition innebär att kommunen behöver hämta in uppgifter från folkbokföringen för att kunna identifiera och kontakta vårdnadshavare till barn som ska omfattas av de föreslagna insatserna. Bestämmelserna ger därför ett tydligt stöd för kommunen att hämta in uppgifter som kommunen behöver för detta syfte. Det gäller t.ex. uppgifter om ålder, vårdnadshavare, bostadsadress för barn som inte är inskrivna i förskola och uppgift om att ett barn eller en vårdnadshavare inte är fött i Sverige.

För att kommunerna ska kunna identifiera berörda barn och kontakta vårdnadshavare till barn i målgrupperna kan de dock även behöva samla in vissa nya uppgifter. Kommunen behöver t.ex. få uppgifter om barn som har ett behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska (se avsnitt 6.2). Dessa uppgifter kommer i normalfallet lämnas av barnens vårdnadshavare. Det föreslagna bestämmelserna innebär att kommunerna behöver identifiera vilka barn som ingår i målgrupperna. De ger därför ett

Prop. 2021/22:132 tydligt stöd för kommunerna att hämta in behövliga uppgifter vid kontakter med vårdnadshavare. För att fullgöra sina skyldigheter att sträva efter att ge barn ett erbjudande om förskoleplats enligt den föreslagna regleringen kan kommunen t.ex. i samband med personliga möten i den uppsökande verksamheten (se avsnitt 6.1) ställa frågor till vårdnadshavarna om barnets språkutveckling och om behovet av förskolans stöd i detta avseende. Det kan också förekomma att uppgifter lämnas från t.ex. barnavårdscentraler i syfte att ge kommunen underlag för ett beslut om att erbjuda ett barn en förskoleplats, efter att vårdnadshavare samtyckt till detta uppgiftslämnande. Så kan vara fallet i de situationer då kommuner med vårdnadshavarnas samtycke samverkar med barnhälsovården i syfte att kunna identifiera de barn som kommunen ska sträva efter att ge ett erbjudande om förskoleplats enligt de föreslagna bestämmelserna. De föreslagna bestämmelserna ger ett tydligt stöd även för detta uppgiftsinhämtande. Det kan framhållas att regeringen inte föreslår några bestämmelser som ger vårdnadshavare eller andra aktörer någon skyldighet att lämna uppgifter till kommunen. Uppgiftslämnandet kommer att vara frivilligt för vårdnadshavarna.

För att klara av arbetet med att kontakta vårdnadshavare till barn som inte har en plats i förskola kan kommunerna behöva göra sammanställningar över barn som inte går i förskola och som ska kontaktas. Hur sammanställningarna ser ut, är beroende av hur kommunen väljer att strukturera sitt arbete med att fullgöra sina skyldigheter enligt den nya lagstiftningen. I en kommun med högt deltagande i förskolan kan arbetet troligen ske på ett enklare sätt än i en kommun där det finns ett stort antal barn som inte deltar i förskolan. En sammanställning över barn som ska kontaktas kan t.ex. behöva innehålla uppgifter om barnens ålder, vårdnadshavare och bostadsadress. Regeringen vill i detta sammanhang framhålla att det av bestämmelser i dataskyddsförordningen bl.a. följer att personuppgifter inte får förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas (artikel 5.1 e dataskyddsförordningen). Regeringen återkommer nedan till de principer som gäller för personuppgiftsbehandling.

Göteborgs och Stockholms kommuner lyfter fram behovet av ett klargörande kring stödet för att behandla personuppgifter. Behandling av personuppgifter får enligt dataskyddsförordningen bara ske om det finns en rättslig grund för behandlingen (artikel 6 dataskyddsförordningen). Behandling av personuppgifter är laglig bl.a. om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e dataskyddsförordningen). Av dataskyddslagen framgår att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig bl.a. för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning (2 kap. 2 § dataskyddslagen). Om det är fråga om en uppgift av allmänt intresse måste denna uppgift också vara fastställd i unionsrätten eller i svensk rätt (artikel 6.3 dataskyddsförordningen). De olika rättsliga grunderna är i viss mån överlappande och flera rättsliga grunder kan därför vara tillämpliga avseende en och samma behandling. Genom bestämmelser i skollagen

med anslutande föreskrifter och beslut fattade med anledning av dessa är tillhandahållande, anordnande och bedrivande av utbildning enligt skollagen, däribland förskola, en i svensk rätt fastställd uppgift av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 56 f. och prop. 2017/18:218 s. 52 och 58 f.). De föreslagna bestämmelserna innebär att kommunen ska lämna information och erbjudanden för att fler barn ska delta i förskola. Den behandling av personuppgifter som behövs för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt de föreslagna bestämmelserna kan därmed ske med stöd av den rättsliga grunden en uppgift av allmänt intresse. Det gäller både insamling av uppgifter och behandling av uppgifter som krävs för att identifiera berörda barn, kontakta vårdnadshavare och besluta om erbjudanden om förskoleplats. Regeringen föreslår inga bestämmelser om att uppgifter ska lämnas ut eller behandlas för annat ändamål än det uppgifterna samlades in för.

Integritetsskyddsmyndigheten efterfrågar bl.a. en bedömning av om den personuppgiftsbehandling som blir följden av förslagen är proportionerlig i förhållandet till syftet. Personuppgifter behöver behandlas för att kommunerna ska kunna identifiera de barn som ska omfattas av de föreslagna åtgärderna och för att kontakt ska kunna tas med deras vårdnadshavare. Uppgifter behöver också behandlas i samband med att kommunerna beslutar att ett barn ska ges ett särskilt erbjudande om plats i förskola. Som framgår ovan kommer vissa av de uppgifter som kommunen behöver tillgång till hämtas in från folkbokföringen. Som tidigare beskrivits behandlar kommunerna redan i dag uppgifter om bl.a. namn, personnummer, vårdnadshavare och adress i verksamheten med mottagande och erbjudande av plats i de olika skolformerna. Regeringen bedömer vidare att dessa uppgifter inte är av särskilt känslig karaktär. Förslaget om en uppsökande verksamhet innebär vidare att kommunen kan komma att boka och ha personliga möten med vårdnadshavare. Behandling av uppgifter om personliga förhållanden rörande barns språkutveckling som lämnas vid ett personligt möte med kommunen kan innebära ett intrång i den personliga integriteten. Det är dock frivilligt för vårdnadshavare att lämna uppgifter till kommunen. Regeringen vill framhålla att det står vårdnadshavare fritt att tacka nej till erbjudandet om möte samt att under mötet lämna så mycket information som de känner sig bekväma med. Den dokumentation kommunen gör inför beslut om att ge ett barn ett erbjudande om förskoleplats behöver som tidigare nämnts utformas med respekt för den personliga integriteten. Endast uppgifter som kommunen bedömer är nödvändiga får behandlas.

Syftet med regleringen som föreslås i denna proposition är att fler barn ska delta i förskola. Ett ökat deltagande kan bl.a. leda till att barn får bättre förutsättningar inför skolstarten och på sikt ges ökade möjligheter att påverka sin framtid. Förslaget om erbjudande av plats i förskola syftar särskilt till att barn som har behov av en bättre språkutveckling i svenska ska delta i förskola. För dessa barn kan förskolan vara avgörande för att de ska få en möjlighet att tillägna sig det svenska språket och därmed få en god start i den fortsatta utbildningen i förskoleklassen och grundskolan och motsvarande skolformer. Det finns således ett betydande allmänt intresse av åtgärderna. De uppgifter kommunen samlar in i arbetet med uppsökande verksamhet och erbjudandet om plats i förskola kommer att omfattas av sekretess hos kommunen, se 23 kap. 1 § offentlighets- och

Prop. 2021/22:132 sekretesslagen (2009:400). I förskolan gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. I dataskyddsförordningen och dataskyddslagen finns vidare bestämmelser om skydd för personuppgifter som kommunerna behöver följa i fråga om bl.a. ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering och lagringsminimering (artiklarna 5.1 b, 5.1 c och 5.1 e dataskyddsförordningen), se mer om detta nedan. Regeringen anser inte att det finns skäl att införa några särskilda skyddsåtgärder i form av t.ex. lagringsbegränsningar, sökbegränsningar m.m. för den behandling av personuppgifter som förslagen i denna proposition medför. De bestämmelser som redan nu gäller för personuppgiftsbehandling inom förskolan utgör ett tillräckligt skydd för den personliga integriteten. Mot bakgrund av bl.a. att uppgifter som ofta kan komma att samlas in finns i folkbokföringen hos Skatteverket och att dessa uppgifter som huvudregel är offentliga (den s.k. folkbokföringssekretessen regleras i 22 kap. 1 § OSL) samt då uppgifter av mer känslig karaktär i normalfallet kommer att samlas in från den enskilde vårdnadshavaren, anser regeringen att det intrång i den personliga integriteten som den nödvändiga personuppgiftsbehandlingen kan medföra är begränsat. Det gäller särskilt då syftet med insamlingen är att lämna information och erbjudanden och då sekretess kommer att gälla för uppgifterna hos kommunerna. Integritetsintrånget får sammantaget anses stå i rimlig proportion till den nytta som behandlingen kan innebära.

Det ankommer på kommunen, som är personuppgiftsansvarig för sin behandling av personuppgifter, att se till att behandlingen sker på ett sätt som är förenligt med gällande bestämmelser om personuppgiftsbehandling. Kommunen måste t.ex. iaktta de grundläggande principerna i artikel 5 dataskyddsförordningen. För det första ska uppgifterna behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (laglighet, korrekthet och öppenhet, artikel 5.1 a). Uppgifterna ska vidare samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (artikel 5.1 b). Uppgifterna ska också vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering, artikel 5.1 c). Uppgifterna ska dessutom vara korrekta och om nödvändigt uppdaterade. Alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas raderas eller rättas utan dröjsmål (korrekthet, artikel 5.1 d). Personuppgifter får inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka uppgifterna behandlas (lagringsminimering, artikel 5.1 e). Slutligen ska uppgifterna behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller skada genom olyckshändelse, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder (integritet och konfidentialitet, artikel 5.1 f).

Kommunen behöver också vara uppmärksam på att särskilda begränsningar gäller för s.k. känsliga personuppgifter som t.ex. avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse och uppgifter om hälsa (artikel 9.1 dataskyddsförordningen resp. 3 kap. 3 § dataskyddslagen). Som anføres ovan kan kommunen i sitt uppdrag att

genomföra den uppsökande verksamheten och att i erbjudandet om plats i förskola t.ex. behöva behandla uppgifter som rör språk. Information kan behöva riktas till barnets vårdnadshavare på vårdnadshavarnas modersmål. En uppgift om att en person talar ett visst språk torde inte i sig utgöra en känslig personuppgift. Uppgiften kan dock tillsammans med annan information i vissa fall bli en uppgift om etniskt ursprung och därmed utgöra en sådan känslig personuppgift som avses i artikel 9.1 dataskyddsförordningen (jfr prop. 2017/18:218 s. 134). Känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen bl.a. om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet (3 kap. 3 § första stycket 2 och 3 dataskyddslagen). I de fall det är nödvändigt att behandla känsliga personuppgifter kan denna reglering tillämpas.

Sammantaget bedömer regeringen att dataskyddsförordningen och dataskyddslagen tillsammans med bestämmelser i skollagen utgör tillräckligt stöd för den behandling av personuppgifter som kommunerna behöver utföra för att fullgöra sina skyldigheter enligt förslagen i denna proposition.

7 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Ändringarna i skollagen ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Bestämmelserna ska tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2023.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag: Förslagen i propositionen är viktiga för att fler barn ska gynnas av de positiva effekter som förskolan kan ha, oberoende av deras bakgrund och andra socioekonomiska faktorer. Regeringen anser därför att lagändringarna ska träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juli 2022.

Förslagen innebär bl.a. att kommunerna måste inrätta en uppsökande verksamhet som riktar sig till vårdnadshavare vars barn i åldrarna 3–5 år inte går i förskolan. Vidare ska kommunerna erbjuda vissa barn plats i förskolan utan föregående önskemål från vårdnadshavarna. Detta innebär att kommunerna får nya arbetsuppgifter och måste utveckla nya arbetssätt och rutiner. Vissa kommuner kommer troligen att behöva se över sin organisation och nyanställa personer för de nya uppgifterna. Det kan också hända att kommuner i några fall måste utvidga antalet platser i sin förskola.

Det krävs alltså att kommunerna ges viss tid att förbereda sig för förändringarna. Vidare anser regeringen att förändringarna bör göras i samband med att ett nytt läsår i skolan påbörjas. Som nämns i avsnitt 6.1. så förekommer inte läsår i förskolans bestämmelser. Verksamheten

Prop. 2021/22:132 påverkas dock av skolans läsår, bl.a. eftersom det frigörs ett större antal platser när de barn som börjar i förskoleklass lämnar förskolan. Regeringen föreslår därför att bestämmelserna ska tillämpas första gången inför utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2023. Det innebär i praktiken att bestämmelserna ska tillämpas även före den 1 juli 2023, eftersom kommunerna t.ex. behöver bedriva uppsökande verksamhet under våren 2023 i syfte att erbjuda vissa barn plats i förskolan från hösten 2023.

8 Konsekvenser

Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Regeringen föreslår att kommuner ska bedriva uppsökande verksamhet för att öka deltagandet i förskolan bland barn i åldrarna 3–5 år. Vidare ska kommuner erbjuda vissa barn i åldrarna 3–5 år i förskolan, om dessa barn har behov av bättre språkutveckling i svenska, utan föregående önskemål från vårdnadshavarna.

Ett genomförande av förslagen innebär tillkommande kostnader för kommunerna i form av ökad administration och ökade lönekostnader för personal inom den uppsökande verksamheten. Utredningens bedömning är att varje barn som inte deltar i förskolan motsvarar en arbetsinsats om cirka 5 timmar per år, vilket omfattar tid för kartläggning, förberedelser, ett hembesök och uppföljning. I dag är det 6 procent av alla folkbokförda barn i åldrarna 3–5 år som inte är inskrivna i förskolan. Uppräknat med befolkningsprognosen motsvarar det cirka 21 500 barn 2023 och 2024, givet att andelen barn som inte är inskrivna i förskolan är densamma som 2019. Kommunernas kostnader till följd av ändringarna beräknas uppgå till 16 miljoner kronor 2023 (halvårseffekt) och till 32 miljoner kronor 2024. *Trollhättans kommun* anser att kommunernas arbete med att ta reda på vårdnadshavares vistelsetid i Sverige innebär en större administrativ börda än den utredningen beräknar. Regeringen ser ingen anledning att ifrågasätta utredningens sammantagna beräkning av den administrativa kostnaden. Regeringens förslag kan förväntas innebära mindre administration jämfört med det som utredningen föreslår, bl.a. eftersom förslagen innebär att kommunen endast ska sträva efter att erbjuda vissa barn förskola för bättre språkutveckling i svenska.

Som en följd av de ändringar som föreslås förväntas barn i åldrarna 3–5 år delta i förskolan i högre utsträckning än i dag. Kostnaderna för detta kommer att variera mellan kommuner beroende på hur stor andel av barnen som sedan tidigare går i förskola, pedagogisk omsorg eller inte är inskrivna i någon verksamhet alls. I vissa kommuner kommer det att krävas nyanställningar av förskollärare och barnskötare, eller nya lokaler för förskoleverksamhet. Förutsättningarna för att organisera ytterligare platser inom förskolan varierar mellan olika kommuner, beroende på tillgången på utbildade förskollärare och barnskötare samt på lämpliga lokaler för att utöka förskoleverksamheten. Några remissinstanser framför att kommunerna bör kompenseras för den kostnad som ett ökat antal barn i förskolan medför. Enligt den kommunala finansieringsprincipen bör

kostnader för nya obligatoriska uppgifter som åläggs kommuner åtföljas av en statlig finansiering. Regeringen konstaterar att kommunerna redan i dag är skyldiga att erbjuda alla barn avgiftsfri förskola från 3 års ålder och redan är kompenserade för detta åtagande. Kommunerna ska därför inte kompenseras för eventuella kostnader som uppstår till följd av att antalet barn i förskolan ökar.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Kommuner sköter lokala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen). Bestämmelserna ger uttryck för en proportionalitetsprincip.

Regeringens förslag i denna proposition påverkar inte den grundläggande ansvarsfördelningen mellan staten och huvudmännen inom förskolans område. Förslagen innebär dock att nya uppgifter åläggs kommunerna. Att kommunerna ska utföra dessa nya uppgifter kan anses utgöra en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Syftet med förslagen är att öka barns deltagande i förskolan och därigenom ge barn som behöver det bättre språkutveckling i svenska och bättre förutsättningar att klara av grundskolan och senare utbildning. Regeringen bedömer att förslagen, till den del de medför inskränkningar i den kommunala självstyrelsen, är motiverade av det allmännas intresse av att fler barn, oberoende av deras bakgrund och andra socioekonomiska faktorer, kan gynnas av de positiva effekter som förskolan kan ha.

Utredningen lämnar ett förslag om att förskolan ska vara obligatorisk från 5 års ålder. Regeringens förslag i denna proposition avser att uppnå samma syfte som det förslaget, men är mindre inskränkande för den kommunala självstyrelsen än de förslag som utredningen lämnar i denna del.

Regeringen bedömer att syftet med förslagen inte kan tillgodoses på ett för den kommunala självstyrelsen mindre ingripande sätt. Inskränkningen bedöms därför vara motiverad och proportionerlig i förhållande till syftet.

Ekonomiska konsekvenser för staten

Ett genomförande av förslagen kan medföra att Statens skolverk beslutar att ta fram nya stödmaterial eller uppdatera befintliga material, om det bedöms nödvändigt. En analys av ett sådant behov får anses ingå i myndighetens åtagande enligt instruktionen, se förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk. Eventuella kostnader som detta innebär bedöms rymmas inom myndighetens befintliga budgetram.

Förslagen innebär att det tillkommer områden i skollagen som omfattas av Statens skolkolinspektions tillsynsansvar. Bedömningen är dock att förslagen inte innebär att myndighetens arbetsinsatser utökas i någon betydande omfattning. Därmed bör eventuella ökade kostnader rymmas inom myndighetens befintliga budgetram.

Ett ökat deltagande i förskolan medför att barnens vårdnadshavare får möjlighet att delta i utbildning, arbetsmarknadspolitiska insatser eller i etableringsinsatser. Det kan medföra ökade kostnader för Arbets-

Prop. 2021/22:132 förmedlingen i form av ökat antal deltagare i insatser, ökad administration och handläggning. Ett ökat deltagande i förskolan kan även medföra att efterfrågan på studieplatser och studiemedel ökar bland de vårdnadshavare som väljer att vidareutbilda sig. Det kan gälla utbildning för vuxna på såväl grundläggande som gymnasial nivå eller på eftergymnasial nivå. Även kostnader för handläggning och administration kan påverkas hos ansvariga myndigheter.

De begränsade kostnader som bedöms kunna uppstå av dessa konsekvenser bör kunna hanteras inom befintliga budgetramar.

Konsekvenser för barn

Sverige ska följa FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som är svensk lag sedan den 1 januari 2020. Enligt barnkonventionens grundprinciper ska varje barn ha samma rättigheter till utbildning och utveckling (artikel 2, 6, 28 och 29) och vid alla åtgärder som rör barn ska barnets åsikter beaktas och barnets bästa komma i främsta rummet (artikel 3 och 12). Rättigheterna gäller för varje barn, oavsett t.ex. kön eller funktionsförmåga. Principen om barnets bästa är grundläggande i skollagen (1 kap. 10 § skollagen).

Syftet med förslagen i denna proposition är att öka deltagandet i förskolan så att fler barn ges bättre förutsättningar för lärande och utveckling. Förskola kan vara särskilt gynnsam för många av de barn som omfattas av förslagen, t.ex. utrikesfödda barn som i dag går i förskolan i lägre grad än andra barn. Förslagen innebär inte någon skyldighet att delta i förskola. Vårdnadshavare kan därmed välja att tacka nej till en plats i förskola, t.ex. om de bedömer att barnet har behov som bäst tillgodoses i hemmet. De konsekvenser ändringarna har för barn som redan i dag går i förskola bedöms vara marginella. Ökningen av antalet barn i förskolan bedöms bli begränsad och utspridd över många förskolor och kommuner. Kvaliteten i förskolan bedöms därför inte försämrats till följd av ändringarna. Regeringen bedömer att ett genomförande av förslagen endast medför positiva konsekvenser för barn.

Sverige har ratificerat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, vars syfte är att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter för alla personer med funktionsnedsättning. Det innebär bl.a. att barn med funktionsnedsättning, på lika villkor som andra, får tillgång till en inkluderande utbildning av kvalitet samt att skälig anpassning erbjuds utifrån personliga behov. Förslagen inkluderar barn med funktionsnedsättning. De barn som kommer att delta i förskola till följd av förslagen kommer att ges förutsättningar för utveckling och lärande i enlighet med förskolans uppdrag. De ska bl.a. ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Dessa barn kan i förekommande fall även ha rätt till stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd. Regeringen bedömer därför att ändringarna kommer att gynna barn med funktionsnedsättning och särskilda behov.

Konsekvenser för personaltäthet, tillgång på personal och barngruppernas storlek

Om propositionens förslag skulle leda till att alla barn i åldrarna 3–5 år i befolkningen börjar i förskolan innebär det en ökning med cirka 21 500 barn. För att förskollärartätheten ska ligga kvar på samma nivå som 2019 behöver det i sådant fall anställas sammanlagt drygt 1 650 nya förskollärare (heltidstjänster) i landets förskolor. Det finns alltså en risk för att ändringarna på kort sikt leder till en lägre förskollärartäthet på nationell nivå. Det kan dock antas att vissa vårdnadshavare även fortsättningsvis väljer att ha sina barn hemma eller i pedagogisk omsorg. Förslagen kommer därmed inte leda till att alla barn i åldrarna 3–5 år kommer att delta i förskolan. En viss ökning av antalet barn har mindre betydelse för personaltäthet och tillgång på personal på nationell nivå. Det kan dock förekomma skillnader mellan olika kommuner och förskolor.

Barngruppernas storlek har sjunkit de senaste åren. Mellan 2009 och 2015 var den genomsnittliga gruppstorleken relativt konstant och varierade mellan 16,7 och 16,9 barn, men 2016 sjönk genomsnittet till 15,9 barn per barngrupp och 2019 fanns det i genomsnitt 15,0 barn i varje barngrupp i förskolan. Med fler barn i förskolan kan gruppernas storlek öka något. Samtidigt är det ett mindre antal barn som berörs av förslagen och barnen är därtill utspridda över ett stort antal förskolor i olika kommuner, vilket gör att konsekvenserna för barngruppernas storlek bedöms vara begränsade.

Konsekvenser för enskilda huvudmän för förskola och pedagogisk omsorg

Förslagen innebär inga nya åtaganden för enskilda huvudmän för förskola. De berörs därmed endast om fler barn börjar i deras verksamheter till följd av förslagen. Enskilda huvudmän ska ersättas för tillkommande barn genom att barnets hemkommun betalar ett bidrag. Bidraget ska, enligt principen om lika villkor, beräknas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till egen verksamhet av motsvarande slag. En ökad efterfrågan på förskoleplatser kan innebära att enskilda huvudmän får möjlighet att etablera nya verksamheter eller utvidga befintliga. Detta kan särskilt bli aktuellt i mindre samhällen, t.ex. i glesbygd, där det tidigare inte har funnits underlag för att starta sådan verksamhet.

Förslagen kan innebära konsekvenser för enskilda huvudmän inom pedagogisk omsorg. Det fanns cirka 3200 barn i åldrarna 3–5 år i pedagogisk omsorg med enskild huvudman 2020. Regeringens förslag kan leda till att vissa vårdnadshavare väljer att deras barn ska gå i förskola i stället. Sannolikt kommer vissa vårdnadshavare att tacka ja till ett erbjudande om plats i förskola. Andra vårdnadshavare kan däremot förväntas tacka nej och i stället låta barnen gå kvar i pedagogisk omsorg. Regeringen bedömer att ett genomförande av förslagen kan medföra att färre vårdnadshavare väljer pedagogisk omsorg för sina barn. För vissa enskilda huvudmän inom pedagogisk omsorg kan det få betydande ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

En positiv effekt av ett ökat deltagande i förskolan är att det kan öka arbetskraftsutbudet bland framför allt kvinnor. Vidare kan det ökade behovet av personal som förslagen medför ha positiv påverkan på sysselsättningen i kommunerna.

Eftersom det förväntas att fler barn kommer att delta i förskolan till följd av förslagen kan det även innebära att det behöver öppnas fler förskolor i vissa kommuner. Det kan medföra att det öppnas förskolor i områden där det i dag inte finns sådana på grund av låg efterfrågan. Den offentliga servicen kan därmed förbättras i dessa områden.

Konsekvenser för jämställdheten

Regeringens övergripande mål för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Det finns sex jämställdhetspolitiska delmål, varav ett delmål handlar om jämställd utbildning. Delmålet anger att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling. Flickor har varit mer framgångsrika än pojkar under hela den tid som mätningar av skolresultat har gjorts. Exempelvis blir färre pojkar än flickor behöriga till ett nationellt gymnasieprogram. Andelen pojkar som blev behöriga läsåret 2020 var 84,3 procent medan andelen flickor som blev behöriga uppgick till 87,0 procent. Deltagande i förskola kan ha betydelse för barns förutsättningar att nå goda kunskapsresultat i skolan. Regeringen bedömer att förslagen bidrar till en mer likvärdig skolstart för flickor och pojkar och kan därmed stärka förutsättningarna att nå målet om jämställd utbildning

En majoritet av de vårdnadshavare som stannar hemma med barn är kvinnor. Det är således fler kvinnor än män som kommer att beröras av förslagen om barns ökade deltagande i förskolan. För kvinnor som är arbetslösa eller av andra skäl är hemma med barn i åldrarna 3–5 år kan ett barns deltagande i förskolan frigöra tid för t.ex. studier eller förvärvsarbete. Förslagen kan därmed få positiva effekter för kvinnors möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden och därmed bidra till att nå målet om ekonomisk jämställdhet.

Konsekvenser för det integrationspolitiska målet

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. En god utbildning minskar risken för utanförskap och förbättrar möjligheterna till integration. Förslagen i denna proposition syftar bl.a. till att ge barn, oavsett bakgrund, goda förutsättningar inför start i förskoleklass och skola. Förslagen innebär bl.a. att fler barn får bättre förutsättningar för språkutveckling i svenska. Språket är mycket viktigt för integrationen. Förslagen förväntas även öka deltagandet i förskolan hos bl.a. utrikesfödda barn och andra barn som vanligen har svårare förutsättningar att nå goda kunskapsresultat i skolan.

Utrikes födda vårdnadshavare med barn som inte deltar i förskolan är frånvarande från arbetsmarknaden och från etableringsinsatser under lång

tid. Försenad etablering på arbetsmarknaden har negativa konsekvenser i form av sämre integration, sämre inkomstutveckling och lägre pension. Förslagen i denna proposition antas innebära att fler barn till vårdnadshavare som inte arbetar kommer att börja i förskolan, vilket kan förväntas påskynda etableringen på arbetsmarknaden för vissa vårdnadshavare. När utrikes födda vårdnadshavare arbetar eller studerar samt är en aktiv del av samhället, uppstår även andra positiva effekter, t.ex. ökade kunskaper i svenska språket och en starkare tillit det svenska samhället, vilket i sin tur även stärker barnens förutsättningar.

Regeringen bedömer att ett genomförande av förslagen kommer att bidra till strävan mot det integrationspolitiska målet om lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Konsekvenser för det segregationspolitiska målet

Målet för segregationspolitiken är minskad segregation, jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla. I regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation anges fem prioriterade områden: boende, utbildning, arbetsmarknad, demokrati och civilsamhälle samt brottslighet. Inom utbildning inriktas arbetet mot skolsegregation och att sambandet mellan elevernas socioekonomiska bakgrund och kunskapsresultat ska minska.

Förskolan är en frivillig del av utbildningssystemet, men i förskolan läggs grunden för flickors och pojkars lärande. Det är av stor betydelse att öka deltagandet i förskolan och stärka barns språkutveckling i svenska för att ge barn mer jämlika förutsättningar inför skolstarten. Insatser är särskilt viktiga för utrikes födda barn, barn med annat modersmål än svenska och barn i socioekonomiskt utsatta familjer, eftersom deltagandet i förskolan i dessa grupper är lägre samtidigt som forskning visar på positiva effekter av deltagande i förskolan för framtida skolresultat. Bättre språkkunskaper i svenska ger unga bättre förutsättningar för framtida inträde på arbetsmarknaden.

Ett ökat deltagande i förskolan förväntas också bidra till ökat deltagande i arbetskraften bland vårdnadshavare. Att alla kvinnor och män som kan arbeta deltar aktivt på arbetsmarknaden, är en viktig del i att minska och motverka den socioekonomiska segregationen.

I regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation lyfts också flera riskfaktorer som kan leda till kriminalitet, t.ex. arbetslöshet, psykisk ohälsa och oavslutad skolgång. Ett tidigt skolmisslyckande är en riskfaktor för framtida brottslighet enligt Brottsförebyggande rådets rapport Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling (Brå 2009). Studier har även funnit att barn som har deltagit i förskolan har färre beteendeproblem i skolåldern och att kriminalitet och drogproblem hos dessa barn är mindre vanligt under ungdomsåren. Förskolan har därmed en central roll för att ge alla barn och unga goda framtidsutsikter och är också en viktig del i det brottsförebyggande arbetet. Att fler barn deltar i förskolan och därmed ges bättre chanser att nå goda kunskapsresultat i skolan kan således leda till minskad brottslighet.

Prop. 2021/22:132 Regeringen bedömer att förslagen för ökat deltagande i förskolan kan bidra till strävan mot att minska och motverka segregation, skapa jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Syftet med förslagen i denna proposition är att öka andelen barn i förskola så att fler barn ges bättre förutsättningar inför start i de obligatoriska skolformerna. Tidiga insatser är betydelsefulla för att alla barn ska lyckas i skolan. Framgångsrik skolgång för alla barn och unga är en viktig del i det långsiktiga arbetet för att minska och motverka den socioekonomiska segregationen i samhället. Det finns därmed stora sociala och ekonomiska vinster för både individen och samhället i att ge fler barn bättre förutsättningar för fortsatt lärande i skolväsendet.

Elever som är födda utomlands har generellt sett sämre kunskapsresultat i skolan jämfört med elever som är födda i Sverige. Att förbättra dessa elevers förutsättningar att nå bättre resultat och därmed bättre möjligheter att senare etablera sig på arbetsmarknaden innebär positiva samhällsekonomiska effekter. Det gäller även för elever i socioekonomiskt svaga familjer. Utbildningsnivån hos vårdnadshavare har stor betydelse för elevernas kunskapsresultat, både bland elever födda i Sverige och födda utomlands, varför skolväsendets kompensatoriska arbete är viktigt.

Elever som upplever skolmisslyckanden riskerar att drabbas av psykisk ohälsa och försämrade möjligheter till etablering på arbetsmarknaden, begränsade yrkesval och sämre möjligheter till självförsörjning. Skolmisslyckanden och avhopp från skolan utgör också starka riskfaktorer för brottslighet. Ett tidigt misslyckande i skolan kan leda till att eleven senare inte når behörighet till gymnasieskolans nationella program. För samhället innebär unga som inte fullföljt en gymnasieutbildning bl.a. kostnader i form av bortfall av skatteintäkter och ökade kostnader för försörjningsstöd, kostnader för insatser från socialtjänsten och i vissa fall också brottsbekämpande myndigheter. På samhällsnivå leder en högre utbildningsnivå i befolkningen till ökad ekonomisk tillväxt och lägre kostnader för bl.a. vården och rättsväsendet. Även ett försenat inträde på arbetsmarknaden innebär kostnader i form av uteblivna intäkter för staten.

Förslagen om ökat deltagande i förskolan förväntas även leda till ökat arbetskraftsdeltagande, förbättrad etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet bland utrikes födda vårdnadshavare, särskilt kvinnor. Det är positivt för samhällsekonomin, både när det gäller ökade skatteintäkter och minskade kostnader för bl.a. ekonomiskt bistånd.

Regeringens bedömer sammantaget att de positiva samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen kraftigt överväger kostnaderna för dessa åtgärder.

Förenlighet med EU-rätten

Förslagen bedöms vara förenliga med EU:s dataskyddsförordning (se vidare avsnitt 6.4). Förslagen berör i övrigt inte frågor som är reglerade i EU-rätten.

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

8 kap.

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

1. vars vårdnadshavare önskar det, *eller*

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

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

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

Paragrafen reglerar hemkommunens ansvar för att utbildning i förskola kommer till stånd. Paragrafen utformas efter synpunkter från *Lagrådet*.

Genom ändringen i *första stycket* görs ett tillägg i *andra punkten* som innebär att hemkommunens ansvar för att utbildning kommer till stånd omfattar även barn som ska tas emot i förskolan efter ett erbjudande om plats enligt 14 a §. Av 14 a § framgår att hemkommunen ska erbjuda vissa barn en plats vid en förskoleenhet även utan att något önskemål om förskola har anmälts av barnets vårdnadshavare. Av 14 c § framgår att kommunen ska hålla en sådan plats reserverad för barnet till och med en månad efter det datum då barnet tidigast kan tas emot. Detta gäller även om barnets vårdnadshavare inte har accepterat platsen. Hemkommunens ansvar omfattar endast de barn som ska tas emot, dvs. de barn som kan antas börja utnyttja den erbjudna platsen inom utsatt tid. Det är inte avsett att hemkommunen ska behöva anordna förskola för t.ex. de barn vars vårdnadshavare klart har uttryckt att de inte önskar utnyttja platsen. Av 14 c § framgår att kommunens skyldighet att hålla en plats reserverad upphör om det framgår att det inte finns önskemål om den erbjudna platsen.

Ändringen innebär också att bestämmelsens andra och tredje stycke är tillämpliga när kommunen fullgör sitt ansvar att erbjuda barn en plats i förskola enligt 14 a §. I de fall hemkommunen erbjuder barnet motsvarande utbildning i fristående förskola behöver kommunen således inte anordna förskola för barnet i kommunens egen regi. Detsamma gäller om hemkommunen kommer överens enligt tredje stycket med en annan kommun om att barnet ska tas emot i förskola i den andra kommunen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Uppsökande verksamhet

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

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

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

Paragrafen, som är ny, reglerar hemkommunens ansvar att bedriva uppsökande verksamhet för att informera vårdnadshavare om förskolans syfte och barnets rätt till förskola.

Av *första stycket* framgår att den uppsökande verksamheten ska omfatta barn som ska erbjudas förskola enligt 4 § och som inte har en plats i förskola. Av 3 § framgår att de barn som ska erbjudas förskola enligt 4 § är barn som är bosatta i Sverige och som inte har börjat i någon utbildning för fullgörande av skolplikten. Rätten till förskola enligt 4 § gäller från och med höstterminen det år barnen fyller tre år. Eftersom verksamheten ska omfatta barn som inte har en plats i förskola ska även barn som har en plats i pedagogisk omsorg, men inte förskola, omfattas av den uppsökande verksamheten. Kommunen ska genom den uppsökande verksamheten ta kontakt med vårdnadshavare till barnen och informera om förskolans syfte och barnets rätt till förskola.

Att informationen ska lämnas genom uppsökande verksamhet innebär att kommunen aktivt måste söka upp vårdnadshavare och lämna information på ett sätt som är anpassat för att nå olika målgrupper. Kommunen kan erbjuda vårdnadshavare hembesök eller andra personliga möten. Information kan också lämnas genom t.ex. telefonsamtal eller informationsträffar. Metoderna för att nå vårdnadshavare får utformas utifrån kommunernas lokala behov och förutsättningar. På vilket sätt och i vilken utsträckning information ska lämnas beror också på de enskilda vårdnadshavarnas förutsättningar och behov.

Kommunens skyldighet att informera vårdnadshavare enligt bestämmelsen skiljer sig från den allmänna informationsskyldighet som regleras i 29 kap. 19 §, dels genom att informationen enligt bestämmelsen ska lämnas genom uppsökande verksamhet, dels genom att informationen som ska lämnas har ett delvis annat innehåll och syfte.

Att informationen ska avse förskolans syfte innebär att kommunen ska arbeta för att förmedla förståelse för förskolans pedagogiska uppdrag och dess betydelse för barns lärande och utveckling. Med information om rätten till förskola avses utöver upplysningar om rätten att ta del av utbildningsformen även upplysningar om rätten att välja förskola och om hur ansökan om förskoleplats görs.

Av *andra stycket* framgår att den första kontakten med vårdnadshavare ska tas inför hösten det år barnet fyller tre år. Av stycket framgår också att kommunen ska fortsätta kontakta vårdnadshavare till barn som inte skrivs in i förskola. Kontakt ska tas inför varje höst och vår. Den sista kontakten ska tas inför våren det år barnet fyller sex år.

Av *tredje stycket* framgår att kommunen inte behöver ta kontakt enligt första stycket med vårdnadshavare till barn som inte är folkbokförda i Sverige enligt folkbokföringslagen (1991:481). Endast barn som är bosatta i landet ska enligt 3 § erbjudas förskola. Vilka barn som är bosatta i landet framgår av 29 kap. 2 §. Enligt 29 kap. 2 § första stycket avses med bosatta i landet den som ska vara folkbokförd här enligt folkbokföringslagen

(1991:481). Av 29 kap. 2 § andra stycket framgår vilka barn som ska anses vara bosatta i Sverige även om de inte är folkbokförda här. Kommunens skyldighet att kontakta vårdnadshavare genom den uppsökande verksamheten begränsas och omfattar således inte den som inte är folkbokförd i landet. Det finns dock ingenting som hindrar att kommunen tar kontakt med vårdnadshavare till även dessa barn.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Ett särskilt erbjudande om plats för bättre språkutveckling i svenska

14 a § *Ett barn som ska erbjudas förskola enligt 4 § ska av hemkommunen erbjudas en plats vid en förskoleenhet även utan att något önskemål om förskola har anmälts av barnets vårdnadshavare om*

1. barnet är fött utomlands och vistas i Sverige sedan högst fem år, eller

2. barnets vårdnadshavare som är bosatta i Sverige är födda utomlands och vistas i Sverige sedan högst fem år.

Kommunen ska sträva efter att erbjuda även andra barn som ska erbjudas förskola enligt 4 § och som har behov av förskola för en bättre språkutveckling i svenska en plats vid en förskoleenhet utan att något önskemål om förskola har anmälts av barnets vårdnadshavare.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om särskilt erbjudande om förskoleplats till vissa barn för en bättre språkutveckling i svenska. Erbjudandet gäller vissa, men inte alla barn som omfattas av kommunens skyldigheter enligt 12 a §.

Av *första stycket* framgår att barn som ska erbjudas förskola enligt 4 § i vissa fall ska erbjudas en plats vid en förskoleenhet även utan att önskemål om förskola har anmälts av barnets vårdnadshavare. De barn som uppfyller villkoren i bestämmelsen ska erbjudas en förskoleplats av kommunen om de inte redan har en sådan plats. Även barn som har en plats i pedagogisk omsorg, men inte i förskola, omfattas av bestämmelsen och ska därför erbjudas en plats om övriga förutsättningar är uppfyllda. Av 4 § framgår att barn, från och med höstterminen det år barnet fyller tre år, ska erbjudas förskola under minst 525 timmar om året. Av 3 § framgår att endast barn som är bosatta i Sverige och som inte har börjat i någon utbildning för fullgörande av skolplikten ska erbjudas förskola enligt 4 §.

Enligt *första punkten* ska ett erbjudande om plats ges till ett barn som är fött utomlands och vistas i Sverige sedan högst fem år.

Av *andra punkten* framgår att ett erbjudande även ska ges till ett barn om den eller de av barnets vårdnadshavare som är bosatta i Sverige är födda utomlands och vistas i Sverige sedan högst fem år. Enligt den andra punkten saknar det betydelse om barnet är fött i Sverige eller utomlands. Det är i stället förhållandena för den eller de vårdnadshavare som bor i Sverige som är avgörande för om barnet ska ges ett erbjudande om förskoleplats.

Av *andra stycket* framgår att kommunen ska sträva efter att erbjuda även andra barn som ska erbjudas förskola enligt 4 § och som har behov av förskola för en bättre språkutveckling i svenska en plats vid en förskoleenhet utan att önskemål om förskola har anmälts av barnets vårdnadshavare. Det handlar således om barn som inte omfattas av första eller andra punkten i bestämmelsens första stycke. Det kan röra sig om barn som har ett annat modersmål än svenska och som inte i någon större

Prop. 2021/22:132 utsträckning rör sig i en miljö där de möter det svenska språket. Även barn som har svenska som modersmål kan ha behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska. Det kan t.ex. handla om barn i familjer som lever isolerat, barn i social utsatthet eller barn till vårdnadshavare med en funktionsnedsättning eller psykisk sjukdom som försvårar möjligheten att vara ett stöd i sitt barns språkutveckling. Det kan även handla om ett barn med en språkstörning som innebär att det har ett större behov av stöd för språkutveckling än det som kan ges i hemmet. Att kommunen ska sträva efter att erbjuda barnen förskoleplats utan att deras vårdnadshavare har anmält önskemål om förskola innebär i praktiken att kommunen ska sträva efter att identifiera de barn som har ett sådant behov som avses i bestämmelsen. Kommunen ska sedan ge dessa barn ett erbjudande.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

14 b § *Kommunen behöver inte erbjuda en plats enligt 14 a § om barnet inte är folkbokfört i Sverige enligt folkbokföringslagen (1991:481).*

Kommunen behöver inte heller erbjuda en plats enligt 14 a § första stycket om det med hänsyn till barnets levnadsförhållanden eller situation i övrigt är uppenbart obehövligt.

Paragrafen, som är ny, innehåller undantag från kommunens skyldighet att ge ett erbjudande om plats vid en förskoleenhet utan att något önskemål om förskola har anmälts av barnets vårdnadshavare.

Enligt *första stycket* behöver kommunen inte ge ett erbjudande enligt 14 a § till barn som inte är folkbokförda i Sverige enligt folkbokföringslagen (1991:481).

Av *andra stycket* framgår att kommunen inte behöver erbjuda barnet en förskoleplats enligt 14 a § första stycket om det med hänsyn till barnets levnadsförhållanden eller situation i övrigt är uppenbart obehövligt. Syftet med bestämmelsen är att ett konkret erbjudande om förskoleplats ska ges åt barn som har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska. I de fall omständigheterna kring ett barn är sådana att det talas svenska i stor utsträckning i barnets hemmiljö kan det anses vara uppenbart onödigt att ge barnet det särskilda erbjudandet om förskoleplats. Ett exempel på ett sådant fall är när barnet lever i en svensktalande familj från Finland. Ett annat exempel är barn till vårdnadshavare som är födda i Sverige och därefter har flyttat utomlands för att senare återvända till Sverige.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

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

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

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

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om när ett erbjudande om plats i förskola ska lämnas i de fall det ska ske trots att något önskemål

inte anmälts av vårdnadshavare. Den innehåller även bestämmelser om hur länge kommunen ska hålla en erbjuden plats reserverad.

Av första stycket framgår att erbjudandet om plats enligt 14 a § ska ges från och med hösten det år barnet fyller tre år. Kommunen ska lämna erbjudandet till barnets vårdnadshavare senast tre månader före den tidpunkt då barnet ska tas emot i förskola. I detta ligger att kommunen ska ge information om vid vilken förskoleenhet barnet placerats samt vid vilken tidpunkt barnet kan börja. Det är avsett att kommunen även ska informera om hur länge den erbjudna platsen är reserverad för barnet, se kommentaren till andra stycket.

Andra stycket reglerar hur länge kommunen ska hålla platsen reserverad för barnet. Kommunen ska hålla platsen reserverad för barnet till och med en månad efter det datum då barnet tidigast kan tas emot, dvs. till och med en månad efter det datum då barnet tidigast kan börja i förskolan enligt kommunens erbjudande. Barnet kan således börja i förskolan inom den tiden även om barnets vårdnadshavare inte uttryckligen har tackat ja till platsen, utan endast visar sitt önskemål genom deltagandet i verksamheten. Om barnet inte börjar i verksamheten inom denna tid eller det framgår på något annat sätt att det inte finns önskemål om den erbjudna platsen, behöver kommunen inte längre hålla platsen reserverad för barnet. Så får t.ex. anses vara fallet om vårdnadshavarna klart uttryckt att de inte önskar utnyttja platsen. Det är inte avsett att information om omständigheter som ligger i tiden före erbjudandet, eller vaga uppgifter från vårdnadshavarna, ska leda till att platsen inte längre hålls reserverad.

Tredje stycket anger vad som gäller om barnet inte har en plats i förskola inför hösten det år barnet fyller fyra respektive fem år. Hemkommunen ska då erbjuda barnet en plats utan att barnets vårdnadshavare anmält önskemål om plats. Det kan t.ex. handla om barn som inte har erbjudits en plats i förskolan höstterminen det år de fyller tre år eller vars vårdnadshavare har tackat nej till en plats som tidigare erbjudits dem. Det kan även vara fråga om ett barn som tagit sin plats i bruk, men som inte längre går kvar i förskolan.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Sammanfattning av betänkandet Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska (SOU 2020:67) i relevanta delar

Utredningen lämnar förslag som syftar till att dels öka deltagandet i förskolan bland barn i 3–5 års ålder, dels stärka förskolans arbete med barnens språkutveckling i svenska, bl.a. när det gäller nyanlända barn, barn med annat modersmål än svenska och barn med socioekonomiskt svag bakgrund.

Utredningen har enligt direktiven bl.a haft i uppdrag att

- analysera de huvudsakliga orsakerna till att vissa grupper av barn i lägre grad deltar i förskolans verksamhet,
- föreslå åtgärder som kan öka deltagandet i förskolan för flickor och pojkar i åldern 3–5 år, särskilt när det gäller nyanlända barn enligt lämplig definition, barn med annat modersmål än svenska och barn i socioekonomiskt utsatta grupper, samt lämna nödvändiga författningsförslag,
- analysera de rättsliga förutsättningarna för och undersöka hur nyanländas barn, enligt lämplig definition, ska ha rätt till en obligatorisk språkförskola från 3 års ålder med minst 15 timmar i veckan inom ramen för den vanliga förskolan med fokus på språkutveckling i svenska,
- utreda och föreslå hur ett sådant obligatorium kan utformas, och om förutsättningarna finns, lämna författningsförslag och övriga förslag som bedöms nödvändiga, bl.a. vad gäller kretsen av barn (i åldern 3–5 år) och verksamhetens omfattning (minst 15 timmar i veckan),
- utreda och vid behov föreslå åtgärder, t.ex. nya korta vägar till utbildning, för att öka tillgången på legitimerade förskollärare och
- utbildade barnskötare där det behövs för att kunna genomföra uppdraget om en förskola för bättre språkutveckling,
- kartlägga den kompetensutveckling som erbjuds personal i förskolan när det gäller barns språkutveckling i svenska, särskilt andraspråksutveckling i svenska,
- analysera de huvudsakliga orsakerna till att förskolepersonal inte deltar i den kompetensutveckling som erbjuds,
- vid behov föreslå generella eller riktade insatser för personalens kompetensutveckling i språkutveckling i svenska, särskilt andraspråksutveckling i svenska, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget skulle ursprungligen redovisas senast den 30 oktober 2020. Genom tilläggsdirektiv beslutade den 17 september 2020 (dir. 2020:94) förlängdes utredningstiden så att uppdraget i stället ska redovisas senast den 27 november 2020.

Skälen till att barn inte är inskrivna i förskolan varierar

Prop. 2021/22:132
Bilaga 1

De allra flesta barn i Sverige deltar i förskolan. Hösten 2019 fanns det emellertid cirka 22 000 folkbokförda barn i åldrarna 3–5 år som inte var inskrivna i förskolan. En del av dessa, omkring 6 200 barn, var i stället inskrivna i pedagogisk omsorg, men cirka 15 800 barn i åldersgruppen var inte inskrivna i vare sig förskola eller pedagogisk omsorg. Det motsvarar cirka 4 procent av alla barn i åldersgruppen.

Bland de barn som inte är inskrivna i förskolan är barn med svag socioekonomisk bakgrund överrepresenterade. Barn med vårdnadshavare som har låg utbildning och barn från hem där ingen eller endast en av vårdnadshavarna förvärvsarbetar är i lägre utsträckning inskrivna i förskolan än barn från familjer med två förvärvsarbetande vårdnadshavare. Även barn med utländsk bakgrund, i synnerhet utrikes födda barn, är överrepresenterade bland de barn som inte är inskrivna i förskolan. Det innebär att de barn som skulle gynnas mest av att delta i förskolan i lägre utsträckning är inskrivna i verksamheten.

Kunskapen om varför vissa vårdnadshavare väljer att inte ha sina barn i förskolan är begränsad. Klart är dock att vårdnadshavares skäl varierar, och utredningen har identifierat ett antal tänkbara orsaker till att vissa barn i lägre grad deltar i förskolan.

En förklaring är att barnets vårdnadshavare är föräldraledig med ett yngre syskon och väljer att även ha det äldre barnet hemma. En annan förklaring är att barnets vårdnadshavare är arbetslös. Boendesituationen samt att familjen ofta flyttar mellan olika stadsdelar eller kommuner är andra faktorer som kan förklara varför man väljer att inte skriva in sitt barn i förskolan. Ytterligare en förklaring är att vårdnadshavarna inte har fått den förskoleplats de önskar eller en förskoleplats som de tycker är placerad för långt från hemmet.

Det kan också handla om att vårdnadshavare har bristfällig information och kunskap om förskolan och vilken betydelse den kan ha för barnets utveckling. Bland nyanlända föräldrar kan det dessutom ibland finnas en misstänksamhet mot svenska myndigheter och institutioner.

Uppfattningar om att kvinnor bör vara hemma med sina barn under de första levnadsåren kan också påverka vårdnadshavares benägenhet att skriva in sina barn i förskolan. Sådana uppfattningar kan finnas i flera grupper men tycks vara vanligare bland vissa invandrargrupper. En annan faktor som kan förhindra att vårdnadshavare skriver in sina barn i förskolan kan vara att vårdnadshavarna lever isolerat och mår för dåligt för att aktivt kunna använda sig av verksamheten eller ens ta till sig information om förskolan.

Sammantaget blir utredningens slutsats att det finns många anledningar till att vårdnadshavare inte har sina barn i förskola eller pedagogisk omsorg. Orsakerna kan inte begränsas till utländsk bakgrund, förvärvsarbete eller ekonomi, utan kan även handla om värderingar och andra preferenser.

Fler barn bör delta i förskolan

Utredningen anser att det finns behov av insatser för att öka deltagandet i förskolan, inte minst bland nyanlända barn och andra barn med behov av bättre språkutveckling i svenska. Det finns ett brett forskningsstöd för att förskolan har positiva effekter för barns utveckling och lärande, i synnerhet för flerspråkiga barn och barn med svag socioekonomisk bakgrund. Barn som har gått i förskolan har bättre kognitiva och språkliga färdigheter och når högre kunskapsresultat i skolan än barn som inte har deltagit i förskolans verksamhet. Därtill varierar deltagandet i förskolan mellan grupper och är lägre bland barn till föräldrar som har låg utbildning eller saknar förvärvsarbete, liksom bland utrikes födda barn och barn med utländsk bakgrund.

Utredningens förslag och ställningstaganden när det gäller ett ökat deltagande i förskolan redovisas i kapitel 7–9 och innebär sammanfattningsvis följande.

Uppsökande verksamhet för ökat deltagande i förskolan

Utredningen föreslår att kommunerna ska vara skyldiga att bedriva uppsökande verksamhet för att öka deltagandet i förskolan. Uppsökande verksamhet är en framgångsrik metod för att nå ut med information om förskolan och har positiv effekt på vårdnadshavares vilja att skriva in sina barn i förskolan. Verksamheten kan bedrivas i samverkan med aktörer med föräldrakontakt, t.ex. barnavårdscentraler och öppna förskolan

Kommunen ska bedriva uppsökande verksamhet

Den uppsökande verksamheten ska omfatta barn som inte är inskrivna i förskolan men som har rätt till allmän förskola, vilket barn har från och med höstterminen det år de fyller 3 år. Hemkommunen ska informera vårdnadshavarna om rätten till allmän förskola och om förskolans uppdrag och värdegrund. Sådan information ska lämnas återkommande inför varje terminsstart från höstterminen det år då barnet fyller 3 år till och med vårterminen det kalenderår då barnet fyller 5 år.

Skolverket ska ta fram stödmaterial om uppsökande verksamhet

För att den uppsökande verksamheten ska hålla en hög och likvärdig kvalitet i hela landet bör Skolverket få i uppdrag att ta fram ett stödmaterial eller allmänna råd om uppsökande verksamhet.

Kommunen ska kartlägga deltagandet i förskolan

Eftersom kommunen ska bedriva uppsökande verksamhet i syfte att främja ett ökat deltagande i förskolan behöver kommunen hålla sig informerad om vilka barn i kommunen som inte går i förskolan. På så sätt kan kommunen rikta information och utforma insatser som effektivt når de vårdnadshavare som inte har skrivit in sina barn i förskolan. Kartläggningen bör även omfatta barn som är inskrivna i pedagogisk omsorg.

Utredningen har erfarit att det är en stor utmaning för förskolorna att vissa barn som är inskrivna i förskolan inte deltar i verksamheten alls eller deltar mycket sporadiskt. Därför bedömer utredningen att Skolverket bör få i uppdrag att ta fram stödmaterial eller allmänna råd om hur kontroll och uppföljning av barns frånvaro i förskolan kan hanteras. Stödmaterialiet bör syfta till att främja en hög närvaro i förskolan.

En definition av nyanlänt barn

En del av utredningens uppdrag är att föreslå en definition av vad som avses med begreppet nyanlänt barn. Utredningen föreslår att begreppet nyanlänt barn i skollagen ska avse ett barn som

- är fött utomlands och har vårdnadshavare som är födda och har varit bosatta utomlands, men som nu är bosatta i Sverige tillsammans med barnet och barnet och vårdnadshavarna har vistats här kortare tid än fem år,
- är fött i Sverige och har vårdnadshavare som är födda och har varit bosatta utomlands, men som nu är bosatta i Sverige och har vistats här kortare tid än fem år, eller
- är fött utomlands och har kommit till Sverige utan sina vårdnadshavare och har vistats här kortare tid än fem år.

För att omfattas av definitionen ska barnet också

- ha uppehållstillstånd i Sverige enligt utlänningslagen (2005:716),
- inte omfattas av definitionen av nyanländ elev i 3 kap. 12 a § skollagen (2010:800),
- inte ha uppnått den ålder när skolplikt inträder enligt 7 kap. 10 § skollagen.

Om ett barn vistas i Sverige med endast en vårdnadshavare ska prövningen göras utifrån den vårdnadshavaren.

Definitionen omfattar därmed dels barn som är födda utomlands och därefter kommer till Sverige med eller utan vårdnadshavare, dels barn som är födda i Sverige med vårdnadshavare födda utomlands och som vistats här under en begränsad tid. Kravet på uppehållstillstånd innebär att definitionen inte avser barn som är asylsökande eller barn som vistas i Sverige utan tillstånd.

Som en följd av att det införs en definition av begreppet nyanlänt *barn* i skollagen ska lagens nuvarande definition av nyanländ justeras för att tydliggöra att den avser nyanländ *elev*.

Direktinskrivning i förskolan

Utredningen har övervägt olika sätt att genomföra uppdraget att nyanländas barn ska ha rätt till en obligatorisk språkförskola från 3 års ålder. De alternativ som utredningen beaktat har varit dels en förskola som är obligatorisk för vissa barn, dvs. en slags ”förskoleplikt”, dels en

verksamhet som är obligatorisk för kommunerna att anordna men där deltagandet för barn är frivilligt.

Utredningen har funnit att uppdraget bäst genomförs genom att det blir obligatoriskt för kommunerna att erbjuda förskola till barn som har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska. Vi kallar detta direktinskrivning i förskolan.

Kommuner ska direktinskriva vissa barn

Det ska vara obligatoriskt för kommunerna att erbjuda förskola till barn som har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska. Direktinskrivning innebär att kommunerna, utan att vårdshavarna har ansökt om det, ska erbjuda barn plats vid en förskola inför höstterminen det kalenderår då barnet fyller 3 år.

Flera grupper av barn ska omfattas av direktinskrivning

Det är viktigt att kommunerna genom direktinskrivning fångar upp inte bara nyanlända barn utan även andra barn som är i behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska. De barn som ska omfattas är barn som inte är inskrivna i förskolan och som tillhör någon av följande kategorier.

- nyanlända barn, dvs. barn som omfattas av utredningens förslag till definition av nyanlönt barn.
- barn med annat modersmål än svenska som har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska.
- barn som av annan anledning har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska.

Utredningen anser vidare att en plats i förskolan genom direktinskrivning även ska erbjudas barn som deltar i pedagogisk omsorg och som tillhör målgruppen för direktinskrivning. Direktinskrivning ska inte kunna ske i pedagogisk omsorg.

Kommunen ska planera för och informera om direktinskrivning

Utredningen föreslår att hemkommunen ska fullgöra sin skyldighet att direktinskriva barn som tillhör målgruppen vid en viss förskoleenhet från och med höstterminen det kalenderår då barnet fyller 3 år. Kommunen ska minst 3 månader dessförinnan informera barnets vårdnadshavare om att barnet har fått en plats på den aktuella förskolan.

Kommunen ska direktinskriva barnet vid en förskola inom kommunen som är lämplig för ändamålet och som är belägen i rimlig närhet till barnets hem.

Eftersom direktinskrivning innebär ett erbjudande till vårdnadshavaren att delta i en frivillig verksamhet kan vårdnadshavaren komma att tacka nej till erbjudandet. Om så sker ska kommunen direktinskriva barnet igen från och med höstterminen det kalenderår då barnet fyller 4 år.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 3 kap. 1 och 12 a §§, 8 kap. 3, 4, 7, 15 och 24 §§, samt rubriken närmast före 3 kap. 12 a § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 3 kap. 12 k §, 8 kap. 7 a, 12 b och 12 c §§, samt närmast före 3 kap. 12 k § och 8 kap. 7 a, 12 b och 12 c §§ nya rubriker av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §²

I detta kapitel finns bestämmelser om

- barnens och elevernas lärande och personliga utveckling (2 §),
- information om barnets och elevens utveckling (3 §),
- garanti för tidiga stödinsatser i förskoleklassen och lågstadiet (4–4 b §§),
- stöd i form av extra anpassningar (5 §),
- särskilt stöd (6–12 §§),
- mottagande och undervisning av nyanlända elever (12 a–12 i §§),
- överlämning av uppgifter vid övergång mellan och inom skolformer (12 j §), *och*
 - överlämning av uppgifter vid övergång mellan och inom skolformer (12 j §),
 - definition av nyanlänt barn (12 k §), *och*
- allmänna bestämmelser om betyg (13–21 §§).

Definition av nyanländ

Definition av nyanländ *elev*

12 a §³

Med nyanländ avses i denna lag den som

1. har varit bosatt utomlands,
2. nu är bosatt i landet, *och*
3. har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år.

En elev ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet.

Med nyanländ *elev* avses i denna lag den som

En elev ska inte längre anses vara nyanländ *elev* efter fyra års skolgång här i landet.

Som bosatt utomlands anses den som inte anses bosatt i landet enligt 29 kap. 2 §.

² Senaste lydelse 2018:1098.

³ Senaste lydelse 2015:246

Definition av nyanlämt barn

12 k §

Med nyanlämt barn avses i denna lag ett barn som har uppehållstillstånd i Sverige enligt utlänningslagen (2005:716), inte omfattas av 12 a § och inte har uppnått den ålder när skolplikt enligt 7 kap. 10 § inträder. Därutöver ska barnet

1. vara fött utomlands och ha vårdnadshavare som är födda och har varit bosatta utomlands, men som nu är bosatta i Sverige tillsammans med barnet och barnet och vårdnadshavarna har vistats här kortare tid än fem år,

2. vara fött i Sverige och ha vårdnadshavare som är födda och har varit bosatta utomlands, men som nu är bosatta i Sverige och har vistats här kortare tid än fem år, eller

3. vara fött utomlands och ha kommit till Sverige utan sina vårdnadshavare och har vistats här kortare tid än fem år.

Om barnet vistas i Sverige med endast en vårdnadshavare ska prövningen göras utifrån den vårdnadshavaren.

8 kap.

3 §⁴

Barn som är bosatta i Sverige och som inte har börjat i någon *utbildning* för fullgörande av skolplikten ska erbjudas förskola enligt vad som anges i 4–7 §§. Förskola behöver dock inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger.

Barn som är bosatta i Sverige och som inte har börjat i någon *annan skolform* för fullgörande av skolplikten ska erbjudas förskola enligt vad som anges i 4–7 b §§. Förskola behöver dock inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger.

4 §

Barn ska från och med höstterminen det år barnet fyller tre år erbjudas förskola under minst 525 timmar om året, om inte annat följer av 5–7 §§.

Barn ska från och med höstterminen det år barnet fyller tre år erbjudas förskola under minst 525 timmar om året, om inte annat följer av 5–7 b §§.

7 §

Barn ska även i andra fall än som avses i 5 och 6 §§ erbjudas förskola, om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola.

Barn ska även i andra fall än som avses i 5, 6, 7 a och 7 b §§ erbjudas förskola, om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola.

Direktinskrivning av barn i behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska

7 a §

Barn som inte sedan tidigare deltar i förskolans verksamhet ska genom direktinskrivning erbjudas allmän förskola enligt 4 § från och med höstterminen det kalenderår då barnet fyller tre år, om barnet

1. är ett nyanlänt barn enligt 3 kap. 12 k §,

2. har ett annat modersmål än svenska och har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska, eller

3. av annan anledning har behov av förskola för att få en bättre språkutveckling i svenska.

Direktinskrivning med erbjudande om plats i förskola ska även ske för barn som avses i första stycket som deltar i pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola enligt 25 kap. 2 §.

Av 4 § framgår att allmän förskola ska omfatta minst 525 timmar om året. Av 16 och 20 §§ framgår att förskola upp till 525 timmar om året ska vara avgiftsfri.

Kartläggning och uppsökande verksamhet

12 b §

Hemkommunen ska genom kartläggning och informationsinsamling hålla sig uppdaterad om vilka barn inom kommunen som

1. inte deltar i förskoleverksamhet senast höstterminen det kalenderår då barnet fyller tre år, och

2. vilka av dessa barn som genom direktinskrivning ska erbjudas förskola enligt 7 a §.

Hemkommunen ska genom uppsökande verksamhet ta kontakt med vårdnadshavare till barn som avses i första stycket 1 och informera vårdnadshavarna om vad förskolan innebär och barnets rätt till förskola enligt 4 §. Verksamheten ska syfta till att öka deltagandet i förskolan.

Om ett barn inte deltar i förskolan ska kontakt enligt andra stycket tas inför varje terminsstart fram till och med vårterminen det kalenderår då barnet fyller fem år.

Direktinskrivning

12 c §

Hemkommunen ansvarar för direktinskrivning enligt 7 a §.

Hemkommunen ska senast tre månader före höstterminens start informera barnets vårdnadshavare om vid vilken förskoleenhet barnet blivit direktinskrivet.

Om barnets vårdnadshavare tackar nej till förskoleplats som erbjudits genom direktinskrivning, eller om barnet av annan anledning inte blivit direktinskrivet vid tre års ålder, ska hemkommunen i stället direktinskriva barnet från och med höstterminen det kalenderår då barnet fyller fyra år enligt vad som anges i första och andra styckena.

Ett barn ska erbjudas plats vid en förskoleenhet så nära barnets eget hem som möjligt. Skälig hänsyn ska tas till barnets vårdnadshavares önskemål.

Prop. 2021/22:132

Bilaga 2

Ett barn som erbjuds plats genom direktinskrivning enligt 7 a § ska erbjudas plats vid en för ändamålet lämplig förskoleenhet i rimlig närhet till barnets hem.

24 §

Bidragsskyldigheten enligt 21 § gäller bara i den omfattning som barnet ska erbjudas förskola enligt 4–7 §§.

Bidragsskyldigheten enligt 21 § gäller bara i den omfattning som barnet ska erbjudas förskola enligt 4–7 b §§.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. De nya bestämmelserna i 8 kap. tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas höstterminen 2023.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande kommit in från Barnombudsmannen, Botkyrka kommun, Delegationen mot segregation, Diskrimineringsombudsmannen, Enköpings kommun, Friskolornas riksförbund, Förvaltningsrätten i Göteborg, Föräldraalliansen, Gällivare kommun, Göteborgs kommun, Högsby kommun, Idéburna skolors riksförbund, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarrätten i Stockholm, Klippans kommun, Kungsbacka kommun, Landskrona kommun, Linköpings universitet, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Malmö kommun, Malmö universitet, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Ragunda kommun, Region Gotland, Ronneby kommun, Rättviks kommun, Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige, Sameskolestyrelsen, Skolväsendets överklagandenämnd, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens skolinspektion, Statens skolverk, Stockholms kommun, Stockholms universitet, Svedala kommun, Svenska Kommunalarbetsareförbundet, Sveriges Dövas Riksförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Skolledarförbund, Södertörns högskola, Trollhättans kommun och Örebro kommun.

Spontana yttranden har inkommit från några privatpersoner, Folkhälsomyndigheten, Hemmaföräldrars riksorganisation, Idéburen välfärd, Landsorganisationen i Sverige, Nacka kommun, Norrköpings kommun, Pedagogiska omsorger Tumba m.fl., Riksförbundet DHB, Sefif, Waldorflärlärhögskolan och Valfrihetens vänner.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med yttrande: Arbetsgivarförbundet KFO, Bris – Barnens rätt i samhället, Eda kommun, FSO (fristående idéburna förskolor, skolor, fritidshem och pedagogisk omsorg), Funktionsrätt Sverige, Företagarna, Habo kommun, Haparanda kommun, Kramfors kommun, Kristianstads kommun, Ljungby kommun, Ljusdals kommun, Norbergs kommun, Nordmalings kommun, Oxelösunds kommun, Riksdagens ombudsmän (JO), Söderköpings kommun, Timrå kommun och Östhammars kommun.

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

Häri genom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)⁵

dels att nuvarande 8 kap. 12 a § ska betecknas 8 kap. 12 b §,

dels att 8 kap. 12 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 8 kap. 12 a § ska sättas närmast före 8 kap. 12 b §,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 8 kap. 12 a och 14 a–14 c §§, och närmast före 8 kap. 12 a och 14 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

12 §

Hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen som ska erbjudas förskola och vars vårdnadshavare önskar det.

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

1. vars vårdnadshavare önskar det, *eller*

2. som enligt 14 a § ska erbjudas en plats vid en förskoleenhet utan att något önskemål om förskola har anmälts av barnets vårdnadshavare.

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

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

Uppsökande verksamhet

12 a §

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

Första kontakten ska tas inför hösten det år barnet fyller tre år.

⁵ Senaste lydelse av 8 kap. 12 a § 2018:1368.

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

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

Ett särskilt erbjudande om plats för bättre språkutveckling i svenska

14 a §

Ett barn som ska erbjudas förskola enligt 4 § ska av hemkommunen erbjudas en plats vid en förskoleenhet även utan att något önskemål om förskola har anmälts av barnets vårdnadshavare om

1. barnet är fött utomlands och vistas i Sverige sedan högst fem år, eller

2. barnets vårdnadshavare som är bosatta i Sverige är födda utomlands och vistas i Sverige sedan högst fem år.

Kommunen ska sträva efter att erbjuda även andra barn som ska erbjudas förskola enligt 4 § och som har behov av förskola för en bättre språkutveckling i svenska en plats vid en förskoleenhet utan att något önskemål om förskola har anmälts av barnets vårdnadshavare.

14 b §

Kommunen behöver inte erbjuda en plats enligt 14 a § om barnet inte är folkbokfört i Sverige enligt folkbokföringslagen (1991:481).

Kommunen behöver inte heller erbjuda en plats enligt 14 a § första stycket om det med hänsyn till barnets levnadsförhållanden eller situation i övrigt är uppenbart obehövligt.

14 c §

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

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

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

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Lagen tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2023.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2022-02-04

Närvarande: F.d. justitierådet Ella Nyström, f.d. hovrättspresidenten Lennart Svensäter och justitierådet Kristina Svahn Starrsjö.

Förskola för fler barn

Enligt en lagrådsremiss den 27 januari 2022 har regeringen (Utbildningsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Helena Persson, biträdd av kanslirådet Anders Edin.

Förslaget föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om ändring i skollagen

8 kap. 12 §

Av den föreslagna andra punkten i första stycket framgår att hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskola kommer till stånd för barn som enligt 14 a § ska erbjudas förskoleplats utan att barnets vårdnadshavare har önskat det.

En vårdnadshavare som får ett erbjudande om förskoleplats för barnet enligt 14 a § kan välja att avstå från att utnyttja erbjudandet. Den föreslagna formuleringen av 12 § väcker frågan om avsikten är att kommunen även i ett sådant fall ska ha ansvar för att utbildningen för barnet kommer till stånd. Närmast till hands är enligt Lagrådets mening bedömningen att ett sådant ansvar ska gälla för barn som har accepterat erbjudandet om förskoleplats. Om detta är avsikten bör lagtexten förtydligas på så sätt att andra punkten omfattar barn som tas emot i förskolan efter ett erbjudande om plats enligt 14 a §.

I författningskommentaren till andra punkten anges emellertid att innebörden av punkten är att hemkommunen måste anordna förskoleplatser i den omfattning som krävs för att det ska finnas platser även för barn som ska erbjudas plats enligt 14 a §. Om avsikten är att bestämmelsen ska ha denna innebörd bör ”Hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn...” bytas ut mot ”Hemkommunen ansvarar för att anordna förskoleplatser för alla barn...”.

Ytterligare överväganden bör ske under den fortsatta beredningen.

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 mars 2022

Närvarande: statsminister Andersson, ordförande, och statsråden Hallengren, Hultqvist, Damberg, Shekarabi, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Ernkrans, Hallberg, Nordmark, Säterberg, Thorwaldsson, Axelsson Kihlblom, Farmanbar, Danielsson, Karkiainen

Föredragande: statsrådet Axelsson Kihlblom

Regeringen beslutar proposition Förskola för fler barn