

2017-04-20
U2016/05591/S
U2017/01929/S

Utbildningsdepartementet

Statens skolverk
106 20 Stockholm

Uppdrag om en översyn av läroplanen för förskolan

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statens skolverk att göra en översyn av förordningen (SKOLFS 1998:16) om läroplan för förskolan för att förtydliga förskolans uppdrag. Syftet är att öka kvaliteten i undervisningen i förskolan och därmed förskolans måluppfyllelse.

I översynen ska olika delar i förskolans läroplan förtydligas, uppdateras och samordnas. Läroplanens grundläggande syfte och intentioner ska dock inte förändras. Vid översynen ska Skolverket beakta forskning och studier inom förskoleområdet. Dessutom ska ett barnrättsperspektiv, ett funktionshindersperspektiv och de nationella minoriteternas rättigheter och samernas rättigheter som urfolk beaktas.

Skolverket ska vid genomförandet av uppdraget samverka med forskare inom aktuella områden. Skolverket ska även inhämta kunskap och synpunkter från Statens skolinspektion, Sameskolstyrelsen, andra relevanta myndigheter och organisationer, forskare och experter inom förskoleområdet, lärosäten samt huvudmän, förskolechefer, förskollärare och annan förskolepersonal. Myndigheten ska vidare hålla sig informerad om Skolinspektionens pågående kvalitetsgranskning av förskolan. Skolverket ska eftersträva en så god förankring som möjligt för sina förslag hos exempelvis andra myndigheter, forskare och aktörer på området.

I översynen ska Skolverket beakta myndighetens tidigare förslag till komplettering av läroplanen i frågan om hur barnens digitala kompetens kan stärkas i förskolan (U2016/05591/S).

Skolverket ska löpande hålla Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) informerat om arbetet. Skolverket ska därutöver lämna in en plan för genomförandet av uppdraget och vilka områden i läroplanen som kan bli föremål för ändringsförslag till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 29 september 2017.

Slutredovisningen ska innehålla motiv för de ändringar som föreslås. Det ska även göras en samlad bedömning av förslagens påverkan på förskolans kvalitet och måluppfyllelse och deras konsekvenser i övrigt. Redovisningen ska vidare innefatta en bedömning av hur förslagen förhåller sig till Sveriges konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter och till relevant lagstiftning.

Redovisningen ska, om Skolverket bedömer att behov föreligger, även innehålla förslag till genomförande- och fortbildningsinsatser riktade till huvudmän, förskolechefer och förskolepersonal samt en uppskattning av kostnaderna för insatserna.

Förslagen bör inte innebära några ökade kostnader för huvudmännen. Om Skolverket ser att förslag till ändringar kan innebära ökade kostnader ska kostnadsökningen redovisas.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 23 mars 2018.

Bakgrund

Förskolans läroplan har gällt i snart 20 år och mycket har ändrats i skolförfattningarna sedan läroplanen tillkom. Kraven i läroplanen har förtydligats efterhand och kunskapsuppdraget har blivit mer betonat. När förskolan blev en egen skolform i och med den nya skollagen (2010:800) förtydligades också förskolans roll i utbildningssystemet. De senaste ändringarna i förskolans läroplan gjordes 2016 och avsåg förskolans samverkan med förskoleklassen, skolan och fritidshemmet.

Skolinspektionens kvalitetsgranskningar i förskolan

Skolinspektionen genomför under tre år, fr.o.m. våren 2015, ett regeringsuppdrag som består i att granska förskolans kvalitet och måluppfyllelse (U2015/03560/SAM [delvis], U2015/03630/GV). Kvalitetsgranskningarna pekar på att det finns en utvecklingspotential på flera nivåer för förskolan. Myndigheten lyfter särskilt fram det komplexa pedagogiska uppdrag som

förskollärare och arbetslag i förskolan har enligt läroplanen och de svårigheter som kan finnas med att arbeta med samtliga målområden. De viktigaste resultaten i granskningarna handlar om det som sker i det pedagogiska arbetet i förskolan, liksom om styrningens och ledningens betydelse och de förutsättningar som ges för arbetet. Granskningarna har gett intressanta och värdefulla inblickar i förskolornas dagliga verksamhet och de lärandemiljöer barnen möter varje dag, liksom i hur förskolepersonal, ledning och huvudmän förhåller sig till sina respektive uppdrag. Skolinspektionen har lämnat två delrapporter om förskolans kvalitet och måluppfyllelse, i mars 2016 och i februari 2017 (U2016/01382/S, U2017/00653/S). Uppdraget ska slutredovisas senast den 16 februari 2018.

Skolinspektionen har sett positiva exempel på väl fungerande verksamheter där det pågår läroplansstyrt arbete med att stimulera och utmana barns lärande inom många olika områden. Kvalitetsgranskningarna indikerar dock att det finns utmaningar och svårigheter på kommun- och huvudmannanivå, vilket också får återverkningar på förskolechefs- och verksamhetsnivå. Svårigheterna kan i sin tur få konsekvenser för det kompensatoriska uppdrag som förskolan som helhet har och för likvärdigheten i utbildningen för de barn som vistas i förskolorna. Kvalitetsgranskningarna visar sammantaget på ett antal utvecklingsområden för förskolan och dess ledning.

OECD-rapport om läroplanen för förskolan

OECD (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling) redovisade 2013 en rapport om den svenska förskolans läroplan – Quality Matters in Early Childhood Education and Care: Sweden 2013. I rapporten analyseras den svenska läroplanen och jämförs med läroplaner i Nya Zeeland, Norge och Portugal. OECD pekar på flera områden som Sverige kan reflektera över, såsom innehåll som riktar sig mot perspektiv av social integration, en förbättrad gemensam och tydlig inriktning med grundskolan och ämnesområden som svarar mot samhällsförändringar, t.ex. barns hälsa och välbefinnande.

Närmare om uppdraget

Utgångspunkter

Läroplanen ska även fortsättningsvis innehålla förskolans värdegrund och uppdrag samt mål och riktlinjer. Läroplanen för förskolan ska därför inte förändras i sin inriktning eller disposition.

Läroplanen för förskolan är och ska fortsätta att vara målstyrd och ska i sig inte ge någon vägledning för hur det pedagogiska uppdraget ska genomföras i praktiken i förskolan. Det förutsätter att förskolechefer, förskollärare och annan personal har den kunskap och kompetens som krävs för att tolka, omsätta och anpassa innebörden i mål och riktlinjer till verksamheten, för att därigenom kunna realisera läroplanens intentioner.

Förskolans uppdrag är brett och komplext. Det medför att det kan bli otydligt på både huvudmannanivå och förskolenivå vad som är måluppfyllelse i förskolan. Läroplanen behöver därför genomsyras av mer konkretion och precision. Ett tydligt och verksamhetsnära språk ska eftersträvas utan att förskolans uppdrag reduceras. Begreppsanvändningen ska vara konsekvent och enhetlig.

Motiven för de ändringar som föreslås ska utformas så att läroplanens intentioner blir tydliga och förståeliga. Det ska vara möjligt för förskolechefer, förskollärare och annan personal att tolka alla delar i förskolans uppdrag, så att läroplanen kan omsättas i sin helhet i det praktiska pedagogiska arbetet.

Mål och riktlinjer

De mål och riktlinjer som anges i förskolans läroplan ska vara tydliga och konkreta. De ska dock inte detaljstyra förskolor och dess personal eller inskränka den pedagogiska friheten. Samtidigt som syftet är att öka förskolans kvalitet så måste ambitionsnivån för mål och riktlinjer också anpassas till vad som är realistiskt att genomföra i förskolans verksamhet.

Målen att sträva efter ska oförändrat ange inriktningen på förskolans arbete och därmed också den förväntade kvalitetsutvecklingen i förskolan. Riktlinjerna för personalen i förskolan ska ange dels förskollärarnas ansvar för att arbetet sker i enlighet med målen i läroplanen, dels det ansvar som vilar på var och en i arbetslaget. Även förskolechefens ansvar ingår i översynen. Mål och riktlinjer ska också vara anpassade till ändringar som föreslås i andra avsnitt.

Uppföljning, utvärdering och utveckling

Det framkommer i Skolinspektionens kvalitetsgranskningar att det finns svårigheter med att definiera förskolans resultat (delrapport I, 2016). Förskolans uppdrag är brett och går inte att avgränsa till kvantitativa mått. Det gör att huvudmän har problem med att fastställa vad de ska efterfråga i

kvalitetsarbetet och att förskolechefer upplever en otydlig styrning. Förskolans mål bör därför så långt som möjligt kunna följas upp och utvärderas och därigenom bidra till en ökad måluppfyllelse.

Värdegrund och uppdrag

Barns rätt till trygghet, integritet och omsorg

I Skolinspektionens kvalitetsgranskning framkommer det att i en femtedel av de besökta förskolorna så hade inte personalen möjlighet eller förmåga att ge barnen den uppmärksamhet och uppsikt de behövde (delrapport I, 2016). Detta visar att det finns en grupp förskolor där det finns risker för barnens trygghet och i förlängningen deras möjlighet till lärande i förskolan. Barnens trygghet och möjligheter till utveckling och lärande påverkas av de vuxna som arbetar i förskolan. Faktorer som barngruppsstorlek och personaltäthet är betydelsefulla, tillsammans med personalens kompetens och förhållnings-sätt till uppdraget samt deras samspel med barnen.

Förskolan ska uppfylla både sitt omsorgsuppdrag och sitt lärandeuppdrag. Enligt skollagen ska förskolan stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg (8 kap. 2 §). Det saknas dock en närmare definition av vad begreppet omsorg innebär. I förarbetena till skollagen anges att omsorg, utveckling och lärande innebär att se till hela barnet och dess behov och att det i begreppet omsorg även ingår att barnen serveras näringsriktiga måltider (prop. 2009/10:165 s. 345). Dessa allmänt hållna skrivningar kan ha lett till att begreppet omsorg tolkas på olika sätt och att vikten av en trygg omsorg reduceras. Begreppet omsorg är även viktigt att klargöra i förhållande till begreppet undervisning som definieras i skollagen (1 kap. 3 §). I detta sammanhang bör även barns rätt till integritet lyftas fram och förtydligas. Det handlar t.ex. om barns rätt till kroppslig integritet och integritet när det gäller dokumentation.

Undervisningen i förskolan

Begreppet undervisning, som är centralt för genomförandet av förskolans verksamhet, saknas i läroplanen. Undervisning som målstyrd process i ett förskolepedagogiskt sammanhang behöver tydliggöras så att undervisningen kan bedrivas i det dagliga pedagogiska arbetet med utgångspunkt i barnens olika behov, förutsättningar och åldrar samt progression i lärandet. För att det som sker i förskolan ska kunna betecknas som undervisning krävs att

arbetet med att stimulera och utmana barnen har strävansmålen i läroplanen som en självklar utgångspunkt och riktning, och syftar till en lärandeprocess.

Skolinspektionens kvalitetsgranskningar belyser förskolans svårigheter med begreppet undervisning och vad detta innebär i ett förskolepedagogiskt sammanhang. Svårigheterna kan handla om begreppsfrågor snarare än innehåll, men det är problematiskt om det får följder för hur förskolorna arbetar med läroplansuppdraget. Av läroplanen framgår inte på ett tydligt sätt hur förskollärares ansvar för undervisningen ska ta sig uttryck eller hur undervisning förhåller sig till begreppet utbildning. Dessutom visar det på problem för förskolans didaktik som behöver uppmärksammas. Även förskolechefens och arbetslagets ansvar för och i undervisningen och utbildningen i förskolan kan behöva tydliggöras. Det är även viktigt att klargöra relationen mellan undervisning, den omsorg som barnen ska erbjudas, barnens egeninitierade lek samt barnens utveckling och lärande.

Förskolan som social och kulturell mötesplats

Förskolan är en viktig social och kulturell mötesplats som kan förstärka respekten för kulturella värden och social integration samt förbereda barnen för ett liv med ett ökande internationaliserat samhälle. Globalisering och migration är några påtagliga förändringar i det svenska samhället och det har skett en utveckling de senaste 20 åren som inte återspeglas i läroplanen. Till följd av ökad migration har vi en större kulturell mångfald. Förskolan har därmed förändrats och betydelsen av den som social och kulturell mötesplats har ökat. Förskolan är även en social mötesplats ur ett funktionshinders- och jämställdhetsperspektiv. Det är viktigt att hänsyn tas till detta i översynen.

Gruppen och individen i läroplanen

I förskolan är värderingar som rör både det individuella och det kollektiva viktiga utifrån läroplansuppdraget. Förskolans läroplan tolkas gärna ur ett individperspektiv. Enligt Skolinspektionen visar nordisk förskoleforskning att det finns ett mönster av individualisering i värdegrundsarbetet över hela Norden med indikationer på att kollektiva värden allt mer marginaliseras. Det tycks ha skett ett skifte från en grupporienterad syn till större fokus på det individuella barnet (Skolinspektionen delrapport II, 2017). Barnet måste dock ses i relation till det som anges i förskolans uppdrag, att barngruppen ska ses som en viktig och aktiv del i utveckling och lärande. Gruppen är alltså inte bara en möjlighet till social utveckling, gruppen ska även bl.a. vara en aktiv del i lärandet vilket kan behöva tydliggöras.

Jämställdhet

Skolinspektionens kvalitetsgranskning om arbetet med jämställdhet i förskolan visar t.ex. tydligt att läroplanen inte tar upp den strukturella nivån vad gäller jämställdhetsarbete. Många förskolor arbetar inte heller aktivt med jämställdhetsuppdraget enligt Skolinspektionen. Ett aktivt arbete med jämställdhet och normkritiska perspektiv behövs för att synliggöra eventuella skillnader i förhållningssätt och bemötande av barnen samt bidra till ett förändringsarbete. Läroplanens skrivningar om jämställdhet behöver därför tydliggöras.

Nationella minoriteter, hållbar utveckling och hälsosam livsstil

Det finns ytterligare områden som kan behöva tydliggöras i förskolans läroplan. Förskolan har betydelse för språkrevitalisering och ökad kunskap om de nationella minoriteternas och det samiska folkets språk och kulturer. Av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk och språklagen (2009:600) följer att barns utveckling av en kulturell identitet och användning av minoritetsspråket särskilt ska främjas. Det finns skäl att överväga om detta kan tydliggöras i läroplanen för förskolan.

I förskolans uppdrag ingår vidare att lägga stor vikt vid miljö- och naturvårdsfrågor. Ett ekologiskt förhållningssätt och en positiv framtidstro ska prägla förskolans verksamhet. Däremot saknas begreppet hållbar utveckling i motsats till läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (SKOLFS 2010:37). Detsamma gäller hälsa och livsstil, ett ämnesområde som även OECD uppmärksammar i sin rapport. Det kan vara värt att överväga om hållbar utveckling och hälsosam livsstil bör tydliggöras också i läroplanen för förskolan.

Övriga förändringar

Skolverket ska ta tillvara de kunskaper och synpunkter som framkommer under arbetet med uppdraget. Det står därför Skolverket fritt att utöver de områden som särskilt pekats ut ovan föreslå sådana ändringar i förskolans läroplan som myndigheten anser att det finns ett behov av.

Skälen för regeringens beslut

Internationella och svenska studier har visat att en förskola med god kvalitet gynnar barnets lärande i skolan, akademiska prestationer, självkänsla, livslånga lärande och sociala samspel långt senare i livet. Vidare visar studierna

att i förskolor med hög kvalitet ses omsorg och lärande som lika viktiga och att de är integrerade med varandra.

Förskolan har i uppdrag att lägga grunden för ett livslångt lärande. Förskolan ska vara rolig, trygg och lärorik för alla barn som deltar. Skolinspektionens kvalitetsgranskningar av förskolan visar dock på utmaningar och svårigheter på olika nivåer som får återverkningar ner på verksamhetsnivå. Myndigheten har sett att det finns stora skillnader i hur de granskade förskolorna tar sig an arbetet med den pedagogiska kvaliteten. Detta innebär att barnen riskerar att inte erbjudas likvärdiga förutsättningar och möjligheter till omsorg, utveckling och lärande i den svenska förskolan.

Läroplanen för förskolan behöver anpassas till dagens situation och inför framtida utmaningar. Förskolans uppdrag är fortsatt brett och komplext. Regeringen anser att det måste vara tydligt vad uppdraget i läroplanen innebär för att öka kvaliteten i undervisningen i förskolan och därmed förskolans kvalitet och måluppfyllelse.

Mot denna bakgrund bör Skolverket få i uppdrag att göra en översyn av läroplanen för förskolan i syfte att förtydliga och uppdatera förskolans uppdrag.

På regeringens vägnar

Gustav Fridolin

Kopia till

Finansdepartementet/BA, KE
Specialpedagogiska skolmyndigheten
Sameskolstyrelsen
Statens skolinspektion