



Språkutveckling i förskolan

Fördjupad granskning

Stadsrevisionen

Diarienummer: SR-2022-20

Beslutad av revisorskollegiet: 2022-08-31



Granskningsansvariga

Revisorskollegiets styrgrupp SKOLA : Per Lilja, Claes Carlsson, Jan Danielsson, Göran Hellberg, Ulf Hägg och Marie Granlund.

Sakkunnig från revisionskontoret: Martin Andersson, certifierad kommunal yrkesrevisor .

Kvalitetsgranskare: Ann-Mari Ek, revisionsdirektör, certifierad kommunal yrkesrevisor.

Sakkunniga revisorer har prövat sitt oberoende med mera i enlighet med Skyrevs rekommendation och inte funnit något hinder mot att utföra granskningen.

Omslagsfoto: Apelöga, stadskontoret (2020-09-12)

Innehållsförteckning

1	Slutsats	4
1.1	Rekommendation	6
2	Granskningens utgångspunkter	7
2.1	Inledning.....	7
2.2	Syfte och revisionsfrågor	8
2.3	Revisionskriterier	8
2.4	Metod	9
2.5	Avgränsning och omfattning	9
3	Resultat av granskningen	10
3.1	Styrning av det språkutvecklande arbetet.....	10
3.2	Organisering och resursfördelning	13
3.3	Kompetens och utbildningsinsatser	18
3.4	Systematik och arbetssätt	22
3.5	Kommunal tillsyn av fristående förskola	25
3.6	Uppföljning, utvärdering och rapportering	27

1 Slutsats

Förskoleförvaltningens rapportering avseende det systematiska kvalitetsarbetet till nämnden har visat på brister i förskolornas språkutvecklande arbete samt i personalens språkkunskaper i svenska i vissa områden. I Malmö stads budget 2022 har kommunfullmäktige beslutat att förskolorna ska fokusera på språkutveckling och på att stärka språkkunskaperna i svenska hos förskolepersonalen. I budgeten har det för mandatperioden även tagits fram ett mål inom området som bland annat gäller förskolenämnden och övriga skolenämnder.

Utifrån genomförd granskning och dess syfte är den sammanfattande bedömningen att förskolenämndens arbete med språkutveckling i huvudsak bedrivs enligt kommunfullmäktiges intentioner, läroplanen för förskolan och övriga gällande regelverk. Dock behöver arbetet med att stärka språkkunskaperna i svenska hos förskolepersonal utvecklas och intensifieras i de socioekonomiskt mest utsatta och segregerade områdena. Det pågår utvecklingsarbete och det finns ett fokus på språkutveckling både på förvaltningsnivå, utbildningsområdesnivå och ute på förskolorna. Det har tagits fram en språkpolicy för förskolornas arbete med barnens språkutveckling. Det finns en stöd- och utvecklingsorganisation med språkutvecklare som stödjer och utvecklar arbetet tillsammans med förskolorna. Det drivs olika språkutvecklande projekt både av stödorganisationen och förskolorna själva. Förskolor som identifierats ha behov av extra stöd får riktade insatser inom ramen för statsbidraget för ”Bättre språkutveckling i förskolan”. Det språkutvecklande arbetet utvärderas och följs upp inom ramen för kommunfullmäktiges mål och förskolenämndens indikator.

Granskningen visar att förskolenämnden har en tillräcklig styrning av det språkutvecklande arbetet i förskolan. Förvaltningen har tagit fram en språkpolicy med analysstöd för förskolorna utifrån läroplanen. Förvaltningens utredning visar på god följsamhet till policyn men att högläsning, dialog och samspel samt språkutvecklande miljöer ges större utrymme i förskolornas utvecklingsarbete än övriga delar av språkpolycyn. Enligt förvaltningen har cirka 50 procent av Malmös förskolor språkutveckling som ett prioriterat utvecklingsområde inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet.

Vidare visar granskningen att det har skapats förutsättningar för det språkutvecklande arbetet genom organisering och resursfördelning. Förskolenämnden har i sin resursfördelningsmodell för förskolan valt att differentiera en del av förskolepengen utifrån socioekonomiska faktorer. Fyra procent utgörs av en strukturersättning kopplat till bland annat föräldrarnas utbildningsbakgrund, invandrarbakgrund och försörjningsstöd. Eftersom förskolornas uppdrag enligt

läroplanen i huvudsak är lika har förskolenämnden valt att merparten av ersättningen utgörs av en fast grundersättning utifrån antal barn, vistelsetid, ålder och lokalkostnader.

För att kompensera förskolorna för faktorer som den socioekonomiska viktningen i resursfördelningsmodellen inte kan ta hänsyn till finns en central utvecklingsenhet och en stöd- och utvecklingsorganisation i varje utbildningsområde som driver olika språkutvecklingsprojekt. Bland annat ges riktade stödinsatser till ett tiotal förskolor som har identifierats ha extra behov av insatser inom ramen för statsbidraget. Förskolornas lokala ledningsgrupper har förstärkts med biträdande rektorer och förste förskollärare runt varje rektor för att stärka förutsättningarna för att uppfylla målen i läroplanen. På förskolorna finns bland annat språkombud för stötta och inspirera i det språkutvecklande arbetet.

Granskningen visar att det inte finns helt tillräcklig kompetens och att det inte heller genomförs utbildningsinsatser i helt tillräcklig omfattning avseende det språkutvecklande arbetet men att mycket kompetenshöjande insatser pågår. Medarbetarnas bristande kompetens i svenska språket och i det språkutvecklande arbetet är väl kända utmaningar för förskolenämnden och förskolorna. Detta får konsekvensen att vissa av förskolorna har svårt att uppfylla målen i läroplanen. Anledningen är att det råder brist på förskollärare och utbildade barnskötare. Detta medför svårigheter att attrahera, rekrytera och behålla utbildad personal, särskilt i Malmös mest socioekonomiskt utsatta områden. Särskilt svårt är det i dessa områden att rekrytera medarbetare som talar god svenska. Enligt rektorerna är det svårt att med olika åtgärder höja nivån i svenska språket hos medarbetarna. Dock ska tilläggas att det pågår mycket utbildningsinsatser både från stödorganisationen och ute på förskolorna. Det pågår rekrytering till ett mobilt kompetensteam med erfarna yrkesskickliga förskollärare och specialpedagoger. Det har också anställts en språklärare i svenska som andra språk för att stärka yrkessvenska hos förskolornas medarbetare.

Vidare visar granskningen att nämndens arbete med barns språkutveckling sker på ett systematiskt sätt och med ett arbetssätt grundat i forskning. Förvaltningen driver tillsammans med de övriga skolförvaltningarna en forsknings- och utvecklingsenhet ”Pedagogisk Inspiration” för att hålla sig uppdaterad om forskningsläget och som kan ge vetenskapligt stöd i olika utvecklingsprocesser inom området. Förvaltningen stödjer även och medverkar i olika forskningsprojekt inom språkutveckling. Även om det saknas effektiva evidensbaserade metoder och arbetssätt utgår språkpoliticyn utifrån läroplanen och det då rådande kunskapsläget. Förskolorna arbetar systematiskt med språkutveckling

enligt läroplanen, särskilt de som har valt detta som ett särskilt utvecklingsområde, inom ramen för kvalitetsarbetet.

Granskningen visar också att det sker en tillräcklig utvärdering och uppföljning av det språkutvecklande arbetet. Även återrapporteringen av arbetet till nämnden bedöms vara tillräcklig. Inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet utvärderas och följs läroplanens måluppfyllelse upp av respektive förskola. Förskoleförvaltningen gör en samlad redovisning och bedömning av förskolornas kvalitetsarbete till nämnden, där det språkutvecklande arbetet ingår. Dessutom genomförs en särskild utredning av det språkutvecklande arbetet i förskolan kopplat till indikatorn i nämndsbudget och kommunfullmäktiges mål. Det språkutvecklande arbetet ingår även i den kommunala tillsynen av de fristående förskolorna och redovisas för nämnden.

1.1 Rekommendation

Utifrån granskningens resultat och bedömningar rekommenderas förskolenämnden att:

- utveckla och intensifiera arbetet med att stärka språkkunskaperna i svenska hos förskolepersonal i de socioekonomiskt mest utsatta områdena i enlighet med kommunfullmäktiges budget.

2 Granskningens utgångspunkter

2.1 Inledning

Enligt läroplanen ska förskolan lägga stor vikt vid att stimulera barnens språkutveckling i svenska. Barn med annat modersmål än svenska ska ges möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål.

Enligt Malmö stads budget 2022 ska stadens förskolor ha fokus på språkutveckling och på att stärka språkkunskaperna i svenska hos förskolepersonalen. Förskolenämndens ram har förstärkts för att möjliggöra utveckling av kvalitet och likvärdighet i förskolan. Bland annat ska detta ske genom arbetet med språkutveckling.

Genom att förbättra barns färdigheter i svenska redan i förskolan kan integration främjas tidigt. Kommunfullmäktige har därför formulerat ett mål i budgeten om att ”Malmö stad ska verka för en god etablering för nyanlända, stärka delaktigheten och den sociala sammanhållningen med ett särskilt fokus på svenska språket” som bland annat berör förskolenämnden.

I lägesbedömningar till förskolenämnden framgår att det språkutvecklande arbetet brister bland flera medarbetare. Det finns även svårigheter att rekrytera förskolelärare med kompetens för det språkutvecklande arbetet i förskolan. Detta får konsekvensen att barnen inte får tillgång till en rik, nyanserad och varierande svenska. Brister i pedagogisk kompetens i det språkutvecklande arbetet får konsekvensen att barn ges mindre stimulans och får färre möjligheter att ta vara på nyfikenhet och förmåga att lära sig språk. Modersmålskartläggningar visar på att områden med en högre andel medarbetare som inte har svenska som modersmål också har en högre andel barn som inte har svenska som modersmål.

Det finns risk för brister i det språkutvecklande arbetet samt bristande likvärdighet mellan förskolorna i Malmö. Det kan leda till att barn i förskolorna i Malmö inte får möjlighet att utveckla sitt språk i den omfattning som de har rätt till. Därför har de förtroendevalda revisorerna med grund i sin riskanalys beslutat att genomföra en fördjupad granskning av det språkutvecklande arbetet i förskolan.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om förskolenämndens arbete med språkutveckling i förskolan bedrivs i enlighet med kommunfullmäktiges intentioner, läroplanen för förskolan och övriga gällande regelverk.

Syftet har brutits ned till följande revisionsfrågor:

- Är styrningen av det språkutvecklande arbetet i förskolan tillräcklig?
- Har det skapats förutsättningar för det språkutvecklande arbetet genom organisering och resursfördelning?
- Finns det tillräcklig kompetens och genomförs utbildningsinsatser i tillräcklig utsträckning avseende det språkutvecklande arbetet?
- Sker arbetet med barns språkutveckling systematiskt och med ett evidensbaserat arbetssätt?
- Ingår det språkutvecklande arbetet i den kommunala tillsynen av de fristående förskolorna?
- Är uppföljning, utvärdering och återrapportering av det språkutvecklande arbetet till nämnden tillräckligt?

2.3 Revisionskriterier

Revisionskriterierna i granskningen utgörs av följande:

- 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725)
- 4 och 5 §§ Språklagen (2009:600)
- 1 kap. 3, 5, 8 och 9 §§ Skollagen (2010:800)
- 8 kap. 10 § Skollagen (2010:800)
- 2 kap. 8 b § Skollagen (2010:800)
- 26 kap. 4 § Skollagen (2010:800)
- Skolverkets allmänna råd med kommentarer - Måluppfyllelse i förskolan (2017)
- Läroplan för förskolan, Lpfö 18 (2018)
- Malmö stads budget 2022

- Förskolenämndens nämndsbudget 2022

Revisionskriterierna beskrivs mer ingående löpande i avsnitt 3.

2.4 Metod

För att svara på granskningens syfte och revisionsfrågor har intervjuer och dokumentgranskning genomförts.

Intervjuer har skett med tillförordnad förvaltningsdirektör samt avdelningschef, strateg, utvecklingssekreterare (utvecklingsenheten), enhetschef och utredningssekreterare (myndighetsenheten) inom avdelningen kvalitet och myndighet. Det har även skett intervjuer med rektorer och personal på sex förskolor.

Totalt finns det cirka 200 kommunala förskolor fördelade på stadens fyra utbildningsområden. Avstämning kring urvalet av förskolor skedde med controller (ekonomiavdelningen) och utredningssekreterare (avdelningen för kvalitet och myndighet). Två förskolor valdes ut i varje utbildningsområde.

2.5 Avgränsning och omfattning

Granskningsobjekt är förskolenämnden och granskningen omfattar de kommunala förskolorna samt det språkutvecklande arbetet i tillsynen av de fristående förskolorna.

Språkutveckling avseende minoritetsspråk och teckenspråk samt barn med särskilda behov ingår inte i granskningen

Granskningen är genomförd under perioden april – augusti 2022.

Förskoleförvaltningen har faktakontrollerat rapporten.

3 Resultat av granskningen

I detta avsnitt redovisas resultatet av granskningen. Avsnittet är uppdelat utifrån revisionsfrågorna. Under varje revisionsfråga redovisas först bedömningar. Därefter följer en redogörelse av iakttagelser, det vill säga de intervjusvar och dokumentstudier som ligger till grund för de bedömningar som görs.

3.1 Styrning av det språkutvecklande arbetet

Är styrningen av det språkutvecklande arbetet i förskolan tillräcklig?

3.1.1 Bedömning

Bedömningen är att förskolenämndens styrning av det språkutvecklande arbetet i förskolan är tillräcklig. Arbetet styrs i huvudsak av läroplanens mål och riktlinjer. Kommunfullmäktige har i skrivningar i budget 2022 beslutat att Malmö stads förskolor ska fokusera på språkutveckling och att stärka språkkunskaperna i svenska hos förskolepersonalen. I budgeten finns även ett mål inom området som bland annat gäller förskolenämnden. Till målet har nämnden, i sin nämndsbudget, tagit fram en kvalitativ indikator om uppföljning av förskolornas språkutvecklande arbete. Förskoleförvaltningen har dessutom tagit fram en språkpolicy och analysstöd för de kommunala förskolorna, som bland annat utgår från läroplanen för förskolan.

3.1.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning

3.1.2.1 Skollagen

Förskolan har ett eget kapitel i skollagen som reglerar bland annat utbildningens syfte, erbjudande av förskola, barngruppernas storlek och miljö samt modersmål. Förskolan ska medverka till att barn får utveckla såväl det svenska språket som annat modersmål. Undervisningen ska ske i form av målstyrda processer under ledning av förskollärare.¹

3.1.2.2 Läroplan för förskolan

Läroplanen² reglerar förskolans värdegrund och uppdrag samt vilka mål och riktlinjer som gäller bland annat när det gäller språkutveckling i svenska och andra modersmål. Målen anger inriktningen på utbildningen i förskolan och därmed den förväntade kvalitetsutvecklingen i utbildningen samt hur denna bidrar till varje barns utveckling och lärande. Riktlinjerna anger förskollärares

¹ 1 kap. 3 §, 8 kap. 10 § Skollag

² Läroplan för förskolan, Lpfö 18 (Skolverket)

ansvar för att undervisningen bedrivs i enlighet med målen i läroplanen. Riktlinjerna anger också uppdraget för var och en i arbetslaget, där förskollärare, barnskötare och annan personal kan ingå.

Enligt läroplanen ska det läggas stor vikt vid att stimulera barnens språkutveckling i svenska eftersom språk, lärande och identitetsutveckling hänger ihop. Deras nyfikenhet och intresse för att kommunicera på olika sätt ska tas till vara och uppmuntras. 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. Barnens utbildning ska ge dem förutsättningar att tänka, lära och kommunicera i olika sammanhang och för skilda syften.

Enligt läroplanens mål ska förskolan ge varje barn förutsättningar att utveckla:

- förmåga att använda och förstå begrepp, se samband och upptäcka nya sätt att förstå sin omvärld,
- förmåga att skapa samt förmåga att uttrycka och kommunicera upplevelser, tankar och erfarenheter i olika uttrycksformer som bild, form, drama, rörelse, sång, musik och dans,
- intresse för berättelser, bilder och texter i olika medier, såväl digitala som andra, samt sin förmåga att använda sig av, tolka, ifrågasätta och samtala om dessa,
- ett nyanserat talspråk och ordförråd samt förmåga att leka med ord, berätta, uttrycka tankar, ställa frågor, argumentera och kommunicera med andra i olika sammanhang och med skilda syften,
- intresse för skriftspråk samt förståelse för symboler och hur de används för att förmedla budskap,
- både det svenska språket och sitt modersmål, om barnet har ett annat modersmål än svenska

Enligt riktlinjerna för förskollärare och arbetslag i läroplanen ansvarar de för att varje barn ska utmanas och stimuleras i sin utveckling av språk och kommunikation samt matematik, naturvetenskap och teknik, och får använda digitala verktyg på ett sätt som stimulerar utveckling och lärande.

3.1.2.3 Kommunala styrdokument

I Malmö stads budget 2022 betonas vikten av svenska språket och barns språkutveckling och dess koppling till integrationen och möjligheten att vara en aktiv del av den svenska samhället. Kommunfullmäktige har genom skrivningar i

budgeten beslutat att Malmö stads förskolor ska fokusera på språkutveckling och att stärka språkkunskaperna i svenska hos förskolepersonalen.

Kommunfullmäktige har även formulerat ett mål inom området som bland annat gäller förskolenämnden: ”Malmö stad ska verka för en god etablering för nyanlända, stärka delaktigheten och den sociala sammanhållningen med ett särskilt fokus på svenska språket”. Nämnden styr i sin tur förvaltningen bland annat genom sin nämndsbudget och har tagit fram indikatorn ”uppföljning av förskolornas språkutvecklande arbete” kopplat till kommunfullmäktiges mål.

Förskoleförvaltningen har tagit fram en språkpolicy och analysstöd för de kommunala förskolorna, som bland annat utgår från läroplanen för förskolan. Språkpolycyns syfte är att ligga till grund för alla beslut som fattas gällande förskolornas arbete kring barns språk- och identitetsutveckling. I policyn anges bland annat att barnen ska ges möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål. Policyn anger sju punkter som beskriver de förutsättningar som är viktiga på Malmös förskolor för att barns språk- och identitetsutveckling ska främjas:

- Varje barns språk ska vara en tillgång på förskolan
- Dialog och samspel ska ha en central roll
- Högläsning ska vara ett dagligt inslag i utbildningen
- Utbildningen ska präglas av ett interkulturellt förhållningssätt
- Miljön ska vara öppen, innehållsrik och inbjudande
- I det språkutvecklande arbetet ska vårdnadshavare ses som en resurs
- Pedagogers språkliga kompetenser ska vara en resurs

Policyn innehåller ett analysstöd för språkutveckling med fokus på modersmål. Den är tänkt att fungera som ett stöd för personalen i sina diskussioner kring det språkutvecklande arbetet på förskolan. Materialet innehåller även ett antal frågeställningar kopplat till punkterna ovan och fallbeskrivningar samt tips på litteratur kring språkutveckling.

I intervjuerna med förvaltningen uppges att det inte har tagits fram och beslutats om några övergripande styrdokument om det språkutvecklande arbetet utöver mål och skrivningar i kommunfullmäktiges budget samt i nämndsbudget. Förvaltningens språkpolicy och analysstöd uppges inte vara metodföreskrivande för förskolorna. I stället uppges att så kallad tillitsbaserad styrning tillämpas och att förvaltningen förlitar sig på att rektor och övrig personal följer de nationella riktlinjerna så som läroplanen och de styrdokument som Skolverket tar fram. Även i intervjuerna med förskolorna framhålls att det viktigaste

styrdokumentet i det språkutvecklande arbetet är läroplanen för förskolan. I intervjuerna med förskolorna framkommer allt ifrån att de inte känner till förvaltningens språkpolicy till att de arbetar aktivt med den och har använt den som diskussionsunderlag på utvecklingsdagar.

En stor del av det språkutvecklande arbetet styrs även inom ramen för förskolornas systematiska kvalitetsarbete enligt läroplanen. Rektorer på förskolorna ska identifiera en till två prioriterade utvecklingsområden i sin årliga kvalitetsplan. Området väljs utifrån barnens behov och kan vara en del av det kompensatoriska uppdraget och behöver inte alltid innebära allvarliga brister. Ungefär 50 procent av Malmös förskolor har språkutveckling som utvecklingsområde och i utbildningsområden med högre andel barn med utländsk bakgrund är andelen något högre. Tre av de förskolor som valts ut för intervjuer i granskningen har språk, kommunikation eller språkutveckling som utvecklingsområde.

3.2 Organisering och resursfördelning

Har det skapats förutsättningar för det språkutvecklande arbetet genom organisering och resursfördelning?

3.2.1 Bedömning

Bedömningen är att det har skapats förutsättningar för det språkutvecklande arbetet genom organisering och resursfördelning.

Kommunen ska, enligt skollagen, fördela resurserna efter barnens olika förutsättningar och behov. Granskningen visar att förskolenämnden inom ramen för det kompensatoriska uppdraget har valt att differentiera en del av förskolepengen utifrån socioekonomiska faktorer i strukturersättningen som utgör fyra procent av grundbeloppet. Det vill säga att förskolorna får olika ekonomiska resurser beroende på föräldrarnas utbildningsbakgrund (för- och gymnasialnivå), invandrarbakgrund (om båda föräldrarna är födda i utlandet) och försörjningsstöd. Det rör sig om fem variabler som har samma tyngd och där varje faktor utgör 20 procent av totalen. Det kan konstateras att merparten av den totala skolpengen per elev i resursfördelningsmodellen fördelas lika mellan förskolorna. Det kan förklaras och motiveras av att en stor andel av resurserna behöver vara lika för alla förskolor. I grunden är uppdraget, utifrån läroplanen, detsamma. Dessutom är fördelning utifrån socioekonomiska faktorer inte den enda förklaringen till skillnader i behov, resultat och förutsättningar. Exempelvis kan det finnas skillnader i förskolornas förmåga att bedriva en

ändamålsenlig verksamhet utifrån de ekonomiska resurser de har beroende på organisation, förhållningssätt och kompetens hos såväl ledning som medarbetare. Detta kan inte den socioekonomiska viktningen i resursfördelningsmodellen kompensera för. I stället kan det krävas olika former av centralt stöd till enskilda förskolor där behoven är som störst.

Granskningen visar att förskoleförvaltningen har valt att utöver en central utvecklingsenhet skapa en stöd- och utvecklingsorganisation med språkutvecklare och andra specialistkompetenser i de pedagogiska utvecklingsteam i varje utbildningsområde. De har bland annat uppdraget att utveckla och stödja det språkutvecklande arbetet tillsammans med förskolorna. Det har även inrättats en projektorganisation inom ramen för statsbidraget som ger extra stödinsatser till förskolor som har identifierats ha extra behov av språkutvecklande insatser. I detta arbete ingår även de pedagogiska utvecklingsteam. För att stärka förutsättningarna för förskolorna att uppfylla målen i läroplanen skapade förvaltningen lokala ledningsgrupper med biträdande rektorer och förste förskollärare runt varje rektor i ett förskoleområde. På varje förskola finns även minst en pedagog som har rollen som språkombud och som har uppdraget att vara inspiratör och stötta det språkutvecklande arbetet.

3.2.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning

3.2.2.1 Organisering av språkutvecklande arbetet

De kommunala förskolorna har sorterats in i fyra geografiska utbildningsområden (A-D) under ledning av utbildningschefer. Utbildningscheferna har det övergripande ansvaret för ekonomi, kvalitet och resultat och svarar därmed för ledning, styrning och samordning samt utveckling av verksamheten i respektive område.

Inom varje utbildningsområde finns pedagogiska stöd- och utvecklingsteam, där det ingår språkutvecklare, för att bland annat stötta förskolornas språkombud i språk, flerspråkighet och läsning i förskolan. Språkutvecklarna driver även övergripande utvecklingsprocesser inom exempelvis språkutveckling på förskolorna. Enligt förvaltningens utredning³ är stödorganisationen för språkutvecklingen en välanvänd tillgång för stadens förskolor i det språkutvecklande arbetet.

Varje rektor ansvarar för ett antal förskolenheter som utgör ett förskoleområde inom ett utbildningsområde. Rektor tillsammans med biträdande rektorer och

³ Delrapport - Utredning av det språkutvecklande arbetet, förskoleförvaltningen (2021-06-22)

förste förskollärare utgör en lokal ledningsgrupp inom förskoleområdet. Förste förskollärare är lokal ledningsfunktion specifikt framtagen av förskoleförvaltningen i Malmö och har uppdraget att leda det kollegiala lärandet samt verka för att undervisningen utformas enligt läroplanen. Bland annat ingår att bistå rektor i det praktiska genomförandet av det systematiska kvalitetsarbetet samt att planera, genomföra och utvärdera den pedagogiska verksamheten tillsammans med arbetslagen.

Enligt de intervjuade valde förvaltningen 2016 att skapa större förskoleområden. Antalet utbildningsområden minskades samtidigt från åtta till fem. I samband med detta ville de förstärka ledning och kompetens runt varje rektor med biträdande rektorer och förste förskollärare. Under 2021 minskas antalet utbildningsområden ytterligare, från fem till fyra. Utifrån intervjuerna med förskolorna finns en samstämmighet i att kvaliteten har ökat i och med den ”nya” organisationen. Det upplevdes som att det tidigare var svårare att uppfylla målen i läroplanen och rektorernas arbete fylldes av de administrativa processerna. Många gånger var de tvungna att lägga uppgifter som exempelvis schemaläggning på pedagogerna vilket medförde att tid togs från det pedagogiska arbetet med barnen. Nu får rektorerna mer tid för det strategiska ledarskapet när de administrativa och personella processerna ligger på de biträdande rektorerna och att förste förskollärare kan fokusera helt på det pedagogiska ledarskapet. Funktionen med biträdande rektorer skapar en bättre dialog med förskolans personal. Detta medför att man bättre fångar upp vilket stöd personalen har behov av i det språkutvecklande arbetet. I sin tur fångas barnens behov av språkutveckling bättre upp.

På varje förskola finns även språkombud som har uppdraget att inspirera och stötta det språkutvecklande arbetet. Språkombuden ingår i ett nätverk med andra förskolor i utbildningsområdet för erfarenhetsutbyte om bland annat metoder och arbetssätt om det språkutvecklande arbetet. Språkombuden handleds och får stöd av språkutvecklarna inom de pedagogiska utvecklingsteamerna i respektive utbildningsområde.

3.2.2.2 Resursfördelningsmodellen för förskolan

Enligt skollagen ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.⁴ Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet.⁵

⁴ 2 kap. 8 b § skollag

⁵ 1 kap. 8 § skollag

Vid bildandet av förskolenämnden 2013 beslutade nämnden om en ny resursfördelningsmodell för kommunala och fristående förskolor samt pedagogisk omsorg med fem procents strukturersättning av den totala ersättningen. Sedan dess har det gjorts ett par utvärderingar av modellen. Dessa har medfört vissa justeringar och 2015 minskades strukturersättningen från fem till fyra procent och det infördes dygnsavstämning och dygnsersättning gällande inskrivna barn. Från och med 2019 räknas barn till kategorin yngre fram till halvårsskiftet det kalenderår barnet fyller tre år.

Enligt nämndens regler för ersättning⁶ till förskolorna syftar modellen till att ge huvudmän möjlighet att erbjuda en likvärdig förskola för barnen. Den ska också tydliggöra vilka olika ersättningar som betalas ut per barn och hur avstämningen går till. Själva grundbeloppet utgör den ekonomiska basen att bedriva verksamhet i enlighet med skollag och övriga styrdokument. Grundbeloppet innehåller grundersättning, strukturersättning samt ersättning för lokalkostnader. De fristående förskolorna får även ersättning för administrativa kostnader och mervärdeskatt.

Grundersättningen utgörs av en fast ersättning efter antalet barn och varierar efter barnets vistelsetid och ålder. Yngre barn som till och med halvårsskiftet fyller tre år har 18 procent högre ersättning än de äldre barnen. Barnets vistelsetid avgör om förskolan får ersättning för del- eller heltidsplats. Ersättningen för en deltidsp plats är hälften så stor som en heltidsplats. Barn till föräldralediga och allmän förskola har rätt till 30 timmar per vecka under de två första månaderna och därefter deltidsp plats om 15 timmar. Om barnet har särskilda behov, exempelvis av språkutveckling, finns möjligheter till utökad vistelsetid.

Strukturersättningen utgör fyra procent av grundbeloppet (exklusive lokalersättning) och är viktad efter socioekonomiska faktorer. Den är beroende av hur vårdnadshavarna (föräldrarna) till barnen i förskolan svarar upp mot fem förklaringsvariabler. Variablerna omfattar förgymnasial utbildningsnivå, gymnasial utbildningsnivå, försörjningsstöd, boende hos eller ingen av vårdnadshavarna samt om båda föräldrarna är födda i utlandet. Varje variabel har samma tyngd där varje faktor utgör 20 procent av totalen. Strukturersättningen per barn hålls konstant under året och en mätning görs i september varje år inför kommande budgetår. Lokalkostnadsersättningen (kostnader för lokalhyra, el och städ) till de kommunala förskolorna per barn är en del av det viktade grundbeloppet.

⁶ Regler för ersättning till kommunala och fristående förskolor och pedagogisk omsorg (förskoleförvaltningen, 2021-12-15)

Enligt förskoleförvaltningen är strukturersättningens del av grundbeloppet en relativt liten del och är inte ensam tillräcklig för att kompensera och skapa likvärdiga förutsättningar för förskolorna. Förskolenämnden har valt att lägga en större andel på grundersättningen som ska räcka till det pedagogiska uppdraget i förskolan och där det språkutvecklande arbetet ingår. För 2022 har även nämndens ram utökats i förhållande till barnantalet. Det vill säga de ekonomiska förutsättningarna är samma trots en mindre andel barn i förskolan än föregående år.

Flera av förskolorna uppger att de har svårt att få ersättningen att räcka till för att klara likvärdigheten i förskolan och det pedagogiska uppdraget. Några av rektorerna menar att resursfördelningsmodellen har både fördelar och nackdelar. Förskolor som ligger i områden som får en mindre del av strukturersättningen har ofta barn med längre vistelsetid i förskolan på grund av föräldrarnas längre arbetstider. Detta medför större barngrupper och bemanning under längre tider. Det innebär även en ökad sårbarhet vid kortare sjukskrivningar och kan medföra att tid får läggas på barnens rutiner i stället för undervisningen. Det motsatta gäller för förskolor som tilldelas en högre strukturersättning, det vill säga en större bemanning och mindre barngrupper.

3.2.2.3 Statsbidrag för språkutveckling i förskolan

Staten införde ett nytt statsbidrag 2019 avseende bättre språkutveckling i förskolan (BSIF) med det övergripande syftet att stärka språkutvecklingen i svenska, särskilt för barn som har ett annat dagligt umgängesspråk i hemmet. Malmö beviljades 5 miljoner kronor i statsbidrag för 2020. Sedan dess har bidraget till Malmö, tack vare kraftigare socioekonomisk viktning, utökats till 15 miljoner kronor. Bidraget har använts både till förvaltningsgemensamma insatser och riktade insatser till ett tjugotal förskolor med identifierade stödbehov inom det språkutvecklande arbetet.

När det gäller förvaltningsgemensamma språkutvecklande insatser finansierar bidraget bland annat språkutvecklare i de pedagogiska utvecklingsteamerna samt kompetensutveckling för språkutvecklare. Vidare finansieras inköp av framtagande av en kunskapsöversikt om språkutveckling, inspirationsdagar i språkutveckling för språk-, kultur- och IKT-ombud⁷ samt insatser under den förvaltningsgemensamma språkveckan. Inom ett av de pedagogiska utvecklingsteamerna har en lärare i svenska som andra språk anställts för att ge stöd i svenska språket till medarbetarna på stadens förskolor.

⁷ Information- och kommunikationsteknologiombud

Vad det gäller riktade insatser till förskolor har det handlat om praktisk handledning i högläsning, dramatisering och gestaltning av berättande av språkutvecklare och kulturpedagoger samt olika former av stöd till de lokala ledningsgrupperna hur språkutveckling kan främjas. Vidare finansierar bidraget exempelvis vikarier för att underlätta för ordinarie personal att delta i insatser, nätverk för förste förskollärare, föreläsningar, workshops, filmer, högläsningsapp, facklitteratur och språkutvecklande material till förskolorna.

Enligt förvaltningen garanterar grundstrukturen med de lokala ledningsgrupperna med biträdande rektor och förste förskollärare samt de pedagogiska utvecklingsteamerna med språkutvecklarna en god nivå. Statsbidraget har medfört att Malmö har kunnat arbeta med mer kraftfulla insatser i språkutveckling än vad som annars skulle vara möjligt. Det medför att de har en projektorganisation som kan hantera genomtänka språkutvecklande insatser i de förskolor där behoven är som störst. Dock uppges det vara en utmaning med den kortsiktiga ekonomiska styrningen av insatser då Malmö även fortsättningsvis kommer ha samma behov. Statsbidraget för bättre språkutveckling i förskolan upphör 2023. De vet att de nästa år kommer att få statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan och där kommer medel för det tidigare statsbidraget att ingå.

3.3 Kompetens och utbildningsinsatser

Finns det tillräcklig kompetens och genomförs utbildningsinsatser i tillräcklig utsträckning avseende det språkutvecklande arbetet?

3.3.1 Bedömning

Bedömningen är att det inte finns helt tillräcklig kompetens och att det inte heller genomförs utbildningsinsatser i helt tillräcklig omfattning avseende det språkutvecklande arbetet men att mycket kompetenshöjande insatser pågår.

Granskningen visar att medarbetarnas kompetens i svenska språket och i det språkutvecklande arbetet är väl kända utmaningar för förskolenämnden och förskolorna. Det råder brist på förskollärare och utbildade barnskötare i Sverige. Detta medför svårigheter att attrahera, rekrytera och behålla utbildad personal, särskilt i Malmös mest socioekonomiskt utsatta områden. Särskilt svårt är det i dessa områden att rekrytera medarbetare som talar god svenska. Det finns på vissa förskolor medarbetare som inte har tillräcklig förmåga att främja barnens språkutveckling. Detta får konsekvensen att förskolorna har svårt att genomföra sitt uppdrag och uppfylla målen i läroplanen. Att det finns personal

som talar flera språk kan också vara en tillgång, exempelvis i det språkutvecklande arbetet med barns modersmål.

Granskningen visar dock att det pågår flera utbildningsinsatser både från de pedagogiska utvecklingsteamerna och ute på förskolorna. Det pågår rekrytering till ett mobilt kompetensteam med erfarna yrkesskickliga förskollärare och specialpedagoger. Det har anställts en språklärare i svenska som andra språk för att stärka yrkessvenska hos förskolornas medarbetare. De pedagogiska utvecklingsteamerna och förskolorna driver olika projekt i språkutveckling. Det finns flera olika forum för erfarenhetsutbyte både inom förskolorna och mellan förskolor inom de olika utbildningsområdena.

3.3.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning

3.3.2.1 Personalens kompetens i svenska och språkutveckling

Malmö stads utmaningar när det gäller kompetens avseende svenska språket och språkutveckling hos medarbetarna är, enligt de intervjuade, väl kända. Detta visar sig även i uppföljningen av förskolornas och i förvaltningens kvalitetsarbete som redovisats i årliga lägesbedömningar till nämnden. Dessutom har det särskilt lyfts i förskoleförvaltningens delrapport avseende utredningen av det språkutvecklande arbetet i förskolan.

I förvaltningens utredning⁸ av det språkutvecklande arbetet konstateras att medarbetarnas kompetens är avgörande för måluppfyllelse enligt läroplanen. Vidare konstateras att det enligt forskningen är medarbetarnas kompetens som är avgörande för kvalitet och att förskolan lyckas med sitt uppdrag. För att kunna ge barnen förutsättningar att utveckla sitt språk behöver medarbetarna både ha kunskap om barns språkutveckling och ämnesdidaktisk förmåga.

I utredningens slutsatser konstateras att det finns en brist i tillgången till förskollärare och utbildade barnskötare i Sverige. I Malmös förskolor finns en betydande andel medarbetare som saknar eller har bristfällig utbildning för arbetet i förskolan. Många av förskolorna har svårt att attrahera, rekrytera och behålla förskolelärare och utbildade barnskötare. Detta gäller särskilt förskolor med låg grundkompetens. Andelen förskollärare är också lägre i områden med svårare socioekonomiska förutsättningar. I intervjuerna framkommer att det vid några tillfällen i vissa områden inte har varit några sökande alls till utannonserade förskollärartjänster. Enligt den senaste lägesbedömningen innebär

⁸ Delrapport - Utredning av det språkutvecklande arbetet, förskoleförvaltningen (2021-06-22)

medarbetarnas bristande didaktiska kompetens⁹ i det språkutvecklande arbetet att det ges färre möjligheter till att stimulera och tillvarata barns nyfikenhet och förmåga att lära sig språk.

På vissa förskolor finns det medarbetare som inte har tillräcklig förmåga att främja barns språkutveckling. Även om utredningen konstaterar att medarbetarnas starkaste kompetensområde är förmågan att i dialog med barnen uttrycka sig rikt och nyanserat, får inte alla barn i Malmö höra ett rikt och nyanserat språk i förskolan. Det finns även olika syn inom och mellan förskolor på vad ett rikt och nyanserat språk är.

Utredningen visar att förskolorna i Malmös mer segregerade områden har fler medarbetare med kompetensbrister i svenska och även har svårare att rekrytera medarbetare som talar god svenska. Vidare att barnen i dessa förskolor många gånger i huvudsak möter vuxna och andra barn med annat umgängesspråk än svenska i både förskolan och hemmet. Enligt flera av intervjuade rektorerna är brister i svenska språket hos personalen svårt att komma till rätta med. Det vill säga att det inte är så enkelt som att sätta in kompetensutvecklande insatser för att komma till rätta med problemet. Det krävs individuella förutsättningar, motivation och vilja för att lära sig ett språk. Rektorerna uppger att de behöver kraftfullare verktyg för att höja kompetensen i svenska hos medarbetarna.

Medarbetare med otillräcklig svenska har, enligt utredningen, även upptäckts i samband med avhopp i förvaltningens uppdragsutbildning till barnskötare. Därför har läs- och skrivtest införts innan antagningen till utbildningen. Brister i svenska hos medarbetarna innebär även att de får svårt att till sig information, skriva pedagogisk dokumentation, ta till sig av kompetensutveckling samt att kommunicera med varandra och vårdnadshavare.

Flera av rektorerna lyfter i intervjuerna att det även kan vara en stor tillgång att personalen talar flera språk men att kompetensen i svenska behöver bli bättre. Exempelvis kan de ha större insyn i barnens generella språkförmåga och kommunicera samt arbeta med att involvera barnens vårdnadshavare i det språkutvecklande arbetet, så som högläsning hemma på modersmålspråk.

Utredningen visar också att förskolepersonalens språkutvecklande kompetens när det gäller flerspråkiga barn med annat modersmål än svenska också är ett utvecklingsområde bland Malmös förskolor. Det påpekas även i utredningen att det ännu inte finns några allmänna råd från Skolverket med krav eller

⁹ Didaktisk kompetens handlar om att ha goda ämneskunskaper och vara skicklig på att förmedla dessa till eleverna. (Skolverket)

rekommendationer för personalens språkkunskaper i förskolan, även om en statlig utredning (SOU 2020:47) föreslagit att sådana ska tas fram.

3.3.2.2 Utbildningsinsatser i svenska och språkutveckling

Enligt förvaltningen sker det utbildningsinsatser på huvudmannanivå av utbildningsområdenas språkutvecklare i pedagogiska utvecklingsteamen mot förskolorna. Det drivs flera projekt avseende språkutveckling av utvecklingsteamerna men också av förskolorna själva. I varje utbildningsområde finns forum för förskolornas språk-, kultur- och IKT-ombud för inspiration och erfarenhetsutbyte. Därtill har personalen på förskolorna inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet varje vecka schemalagd reflektionstid både i arbetslag och enskilt. Även arbetsplatsträffar och verksamhetsutvecklingsdagar används som ett forum för erfarenhetsutbyte för bland annat språkutveckling. Detta framgår i både intervjuer och förskolornas kvalitetsrapporter.

Exempelvis medverkar flera av förskolornas medarbetare i Läslyftet som drivs av Skolverket. Det är en kompetensutvecklingsinsats i språk-, läs- och skrivdidaktik baserad på aktuell forskning som riktar sig främst till förskollärare. Det är en digital utbildning som syftar till att utmana och stimulera barns språk-, läs- och skrivutveckling samt ta tillvara deras intresse för texter, bilder och skriftspråk. Det handlar om att genom kollegialt lärande samtala med kollegor om forskning och undervisning och prova nya arbetssätt i praktiken samt utveckla ett gemensamt yrkesspråk. Enligt delrapporten¹⁰ deltog cirka 10 procent av förskolorna läsåret 2019–2020 och 12 procent läsåret 2020–2021.

Läslotsar i förskolan är ett annat exempel på ett projekt som drivs av språkutvecklarna i de pedagogiska utvecklingsteamerna. Projektet finansierats av medel från Kulturrådet och syftar till att utveckla högläsningen på förskolorna. Pedagoger på förskolorna har fått utbildning som läslotsar och träffas i läslotsgruppen ett par gånger per termin för inspiration och erfarenhetsutbyte. Språkutvecklarna har även som uppgift att handleda språklotsarna utifrån förskolornas behov.

Det uppges i intervjuerna med förvaltningen att det pågår ett arbete med att skapa mobila förskollärarteam/kompetensteam av erfarna yrkesskickliga förskollärare och specialpedagoger. De kommer att vara baserade i de pedagogiska stöd- och utvecklingsteamerna men placeras ute på förskolor som behöver extra stödinsatser, bland annat avseende språkutveckling. Det handlar om en längre insats på 1–2 år.

¹⁰ Delrapport - Utredning av det språkutvecklande arbetet, förskoleförvaltningen (2021-06-22)

Förskoleförvaltningen har en anställd lärare i svenska som andraspråk som arbetar med kompetensinsatser för förskolornas personal. Under 2020 inleddes en kompetensinsats särskilt riktad till ledningsgrupperna på utvalda skolor med identifierade behov att stärka språkutveckling inom ramen för statsbidraget. Insatserna syftade till att ge medarbetarna verktyg att stärka sin yrkessvenska. Bland annat för att öka förståelsen för hur det är att leva, arbeta på sitt andra språk samt vilka möjligheter som finns att arbeta språkutvecklande i svenska. Insatsen handlade även om öka förståelsen kring vilken språklig nivå som behövs för att klara sin yrkesroll i förskolan.

3.4 Systematik och arbetsätt

Sker arbetet med barns språkutveckling systematiskt och med ett evidensbaserat arbetsätt?

3.4.1 Bedömning

Bedömningen är att nämndens arbete med barns språkutveckling sker på ett systematiskt sätt och med arbetsätt grundat i forskning. Som nämnts tidigare har förvaltningen tagit fram en språkpolicy för förskolornas arbete med språkutveckling. Även om det saknas effektiva evidensbaserade metoder och arbetsätt utgår språkpolicyn utifrån det då rådande kunskapsläget. Förskolorna arbetar systematiskt med språkutveckling, särskilt de som har valt detta som ett särskilt utvecklingsområde, inom ramen för kvalitetsarbetet. Enligt förvaltningens utredning får högläsning, dialog och samspel samt språkutvecklande miljöer större utrymme i förskolornas utvecklingsarbete än övriga delar av språkpolicyn. Förvaltningen driver även tillsammans med de övriga skolförvaltningarna en forsknings- och utvecklingsenhet som bland annat kan bistå med vetenskapligt stöd i olika utvecklingsprocesser. Förvaltningen har tillsammans med andra huvudmän tagit fram en kunskapsöversikt om språkutveckling i förskolan samt ingår och stödjer olika forskningsprojekt inom språkutveckling.

3.4.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning

3.4.2.1 Språkutvecklande evidensbaserat arbetsätt

Enligt läroplanen för förskolan ska barn med annat modersmål än svenska ges möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål. Förskolan ska stimulera varje barns utveckling och lärande. Utbildningen ska vila på

vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet när det gäller såväl innehåll som arbetssätt.¹¹

I intervjuerna med förskoleförvaltningen uppges dock att lagstiftaren nog hade begränsad kunskap om forskningsläget när de tog med skrivningen om att ”utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet” när det gäller det språkutvecklande arbetet. Det finns en hel del kunskap inom området men begränsat med forskning och det går inte att säga att det finns effektiva evidensbaserade arbetssätt och metoder. Det vill säga att det finns utmaningar med att översätta den forskning som finns på området rent praktiskt i det pedagogiska arbetet. Dock är de från förvaltningens sida angelägna om att uppmana förskolorna att ha ett kritiskt förhållningssätt till arbetssätt och metoder samt att sträva efter att arbeta forskningsinformerat.

Förvaltningen strävar efter att i olika sammanhang samla och bidra till mer kraftfull kunskap om hur förskolorna bör arbeta för att gynna barnens språkutveckling. Exempelvis driver förskoleförvaltningen, tillsammans med grundskoleförvaltningen och gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen Pedagogisk Inspiration (PI Malmö) som är en forskning- och utvecklingsenhet. De samarbetar med högskolor och universitetet och arbetar med omvärldsbevakning av aktuell forskning inom bland annat språkutveckling, språk, uttryck och identitet.

Förskoleförvaltningen har även varit med och bidragit till att ta fram en kunskapsöversikt om språkutvecklande arbete i förskolan tillsammans med Ifous¹² och nio andra huvudmän. Kunskapsöversikten har finansierats med medel från statsbidraget för Bättre språkutveckling i förskolan. Under 2022 har förvaltningen för avsikt att gå med i Ifous treåriga FoU-program som är fortsättning på kunskapsöversikten. De har även varit med att lämna in avsiktsförklaring i samarbete med en forskare på Göteborgs universitet. De vill säga de har ansökt om medel från Skolforskningsinstitutet för en treårig forskningsstudie om vetenskapligt baserade arbetssätt inom förskolan.

3.4.2.2 Förskolornas arbete med språkutveckling

Av intervjuerna och av förskolornas kvalitetsrapporter framgår att det pågår språkutvecklande arbete på förskolorna. Det gäller särskilt de förskolor i granskningen som har valt språk och kommunikation eller språkutveckling som ett prioriterat utvecklingsområde inom ramen för det systematiska

¹¹ 1 kap. 5 § skollag

¹² Ifous – Innovativ, forskning och utveckling i skola och förskola, är en ideell förening som har uppdraget att vara en nationell plattform för FoU-samverkan och att ge stöd i utvecklingen av en utbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet

kvalitetsarbetet. Det handlar bland annat om högläsning, berättande, dramalek, skapande aktiviteter och läsmiljöer. Personalen arbetar med språket tillsammans med barnen genom dialoger, samtal, bilder, böcker, rim, ramsor, sång, musik och sagor.

Exempelvis på några av förskolorna kan barnen, i samverkan med biblioteken, få låna hem lek- och språkpåsar. Det är ett samlat material kopplat till barns språkutveckling så som exempelvis spel, böcker och figurer med lekförslag och andra språkutvecklande tips för föräldrar. De sjunger och lyssnar på sånger från olika kulturer samt räknar på olika språk. De samlar barnen i smågrupper och har aktiv högläsning där de samtalar om vad saker heter på olika språk eller att barnen får sätta ord på, berätta och reflektera. Det skapas även fysiska miljöer på förskolan särskilt avsedda för att skriva och läsa. Där finns det möjlighet för barnen att utforska skriftspråk och symboler. Det läggs även vikt vid att prata och föra dialoger med barnen under dagens olika rutiner så som exempelvis vid måltider, av- och påklädning.

Utredningen¹³ som genomförs inom ramen för nämndens indikator och kommunfullmäktigs mål visar att förskolornas språkutvecklande arbete delvis speglar språkpoliticy. I delrapportens slutsatser konstateras bland annat att högläsning, dialog och samspel samt språkutvecklande miljöer mer präglar förskolornas utvecklingsarbete än övriga delar av policyn.

Övriga slutsatser i utredningen handlar bland annat om att förskolorna har haft mindre fokus på modersmålsstöd till flerspråkiga barn och interkulturellt förhållningssätt. Att flerspråkighet och modersmålsstöd har tappat fart sedan det var ett gemensamt utvecklingsområde mellan år 2013 och 2015. Det finns sällan andra skriftspråk än svenska synliga i förskolornas miljöer. Modersmålsstödet ges inte på ett likvärdigt sätt. Att variationen av olika språk i barngrupperna är en utmaning för förskolorna. Barn som har samma språk som personalen får mer stöd vilket medför att modersmålsstöd inte utgår från barnets behov.

Det finns svårigheter för förskolorna, enligt utredningen, att hitta en balans mellan svenska språket och modersmålsstöd. Eftersom många barn möter bara svenska språket på förskolan, blir detta mer prioriterat. Enligt flera av de intervjuade rektorerna prioriteras svenska språket på förskolorna medan vårdnadshavarna uppmanas prata modersmål hemma.

Samverkan med vårdnadshavare kring språkutveckling genomförs, enligt utredningen, av förskolorna i varierad utsträckning. Språksamtal med

¹³ Delrapport - Utredning av det språkutvecklande arbetet, förskoleförvaltningen (2021-06-22)

vårdnadshavare vid inskolningar genomförs i olika omfattning och med olika djup. Det finns svårigheter att kommunicera med vårdnadshavare som inte talar svenska. Men det finns även goda exempel på framgångsrik samverkan med vårdnadshavare. Till exempel hallbibliotek med böcker på olika språk och mer information till vårdnadshavare om verksamheten.

3.5 Kommunal tillsyn av fristående förskola

Ingår det språkutvecklande arbetet i den kommunala tillsynen av de fristående förskolorna?

3.5.1 Bedömning

Bedömningen är att det språkutvecklande arbetet ingår i den kommunala tillsynen av de fristående förskolorna. Granskningen visar att förvaltningen har tagit fram ett bedömningsunderlag för tillsyn av de fristående förskolorna som nämnden har tagit beslut om. Underlaget utgår från det regelverk som gäller för området och omfattar bland annat kriterier om barns förutsättningar för utveckling av svenska språket och andra modersmål. Underlaget syftar bland annat även till att säkerställa en likvärdig tillsyn av Malmös fristående förskolor. Barns språkutveckling i svenska och andra modersmål ingår även i de blanketter och stödmallar som används av förskoleförvaltningens myndighetsenhet i samband med tillsynen.

3.5.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning

Kommunerna har enligt skollagen¹⁴ ett godkännande- och tillsynsansvar för huvudmän av fristående förskolor och vissa fritidshem. I Malmö ligger ansvaret på förskolenämnden som tillsynsmyndighet. I praktiken är det tjänstepersoner i förskoleförvaltningens myndighetsenhet inom avdelningen kvalitet och myndighet som genomför tillsyn samt handlägger ärenden om godkännande/rätt till bidrag till fristående förskolor. Tillsynen av förskolor som kommunen själv är huvudman för ansvarar statens skolinspektion för.

I skollagen¹⁵ definieras tillsyn som ”en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter”. Det innebär bland annat att förskolenämndens tillsyn av kommunens fristående förskolor ska innehålla kontroll av att språkkraven i skollag, läroplan för förskolan och Skolverkets allmänna råd för

¹⁴ 26 kap, 4 § skollag

¹⁵ 26 kap, 2 § skollag

måluppfyllelse i förskolan efterlevs. Enligt Skolverkets allmänna råd¹⁶ ska den kommunala tillsynen inte innehålla eventuella kommunala mål.

Enligt förskolenämndens rutiner¹⁷ genomförs sex olika former av tillsyn: etableringskontroll innan verksamhetsstart, förstagångstillsyn sex till åtta månader efter verksamhetsstart, regelbunden tillsyn minst vart femte år, riktad tillsyn mot specifik sakfråga, akutillsyn på förekommen anledning och anmälningsärenden efter inkomna klagomål. Enligt förvaltningens tillsynsplan planeras för sex etableringskontroller och 21 regelbundna tillsyner under 2022. Enligt de intervjuade sker det en omprioritering i den planerade regelbundna tillsynen om det uppstår behov av akutillsyn eller vid anmälningsärenden. Den regelbundna tillsynen uppges ske oftare än vart femte år, snarare vart 3–4 år.

Enligt de intervjuade samt den dokumentation som tagits del av inom ramen för granskningen ingår bland annat språkutveckling i svenska och modersmål i förskoleförvaltningens tillsyn av fristående förskolor.

Utifrån bland annat ovan nämnda regelverk tog förskoleförvaltningen fram ett bedömningsunderlag¹⁸ med olika kriterier. Syftet med kriterierna är dels att säkerställa en likvärdig tillsyn, dels att informera och stödja förskolornas egenkontroll och verksamhetsutveckling. Kriterierna kan användas i förvaltningens tillsyn som grund för bedömning om de fristående förskolorna lever upp till god pedagogisk kvalitet och de nationella styrdokumentens krav och intentioner. Bland annat återfinns följande kriterium: ”Förskolan arbetar för att barn med annat modersmål än svenska ska ges förutsättningar att utveckla sitt modersmål, det svenska språket och sin kulturella identitet.”

Enligt den checklista som tjänstepersonerna använder kontrolleras bland annat om ”Det finns utrymme för barn att utveckla sitt språk, både på svenska och på eventuellt modersmål”. De fristående förskolorna ska även inför ett tillsynsbesök fylla i ett formulär där de ska uppge exempel på hur de arbetar med språkutveckling. Även i de intervjuformulär, som används inom ramen för tillsynen, till rektor/skolchef och förskolepersonal ingår frågor om hur den fristående förskolan arbetar med barn med annat modersmål än svenska så att de får möjlighet att utveckla såväl sitt modersmål som det svenska språket och hur detta följs upp av förskolan. Det ingår även bland annat frågor om vilka språk

¹⁶ SKOLVERKETS ALLMÄNNA RÅD - Måluppfyllelse i förskolan (Skolverket, 2017)

¹⁷ Rutiner för förskolenämndens tillsyn av fristående förskolor och enskild pedagogisk omsorg (förskolenämnden, oktober 2014)

¹⁸ Bedömningsunderlag för tillsyn av fristående förskolor (förskoleförvaltningen, 2020)

som talas på förskolan, hur den språkliga miljön inventeras och vilka strategier som finns för att ta reda på mer om barnens språk.

Utöver det i tillsynen som har direkt bäring på språkutveckling i svenska och modersmål ingår även kontroller av faktorer som bland annat har en påverkan på barnens språkutveckling. Exempelvis så som personalens utbildning och kompetens, personaltäthet, fysisk miljö, barnens åldrar, andel barn med annat modersmål än svenska och barnens närvarotider.

Enligt genomgången av förskolenämndens protokoll och handlingar 2021–2022 tar nämnden del av förvaltningens enskilda uppföljningar av riktade och regelbundna tillsyner av de fristående förskolorna. Nämnden tar även del av förvaltningens sammanställda uppföljning av den tillsyn som har gjorts av de fristående förskolorna¹⁹. Enligt uppföljningen av tillsynen 2020 var de vanligaste förekommande bristerna i arbetet med utveckling och lärande. Det handlade framför allt om att utbildningen hos de fristående skolorna inte lever upp till läroplanens krav om att främja barns utveckling och lärande på områdena modersmål och nationella minoriteter och adekvat digital kompetens. Enligt de intervjuade är planen att 2021 års uppföljning rapporteras till nämnden i juni 2022.

3.6 Uppföljning, utvärdering och rapportering

Sker det en tillräcklig utvärdering och uppföljning av det språkutvecklande arbetet och är återrapporteringen till nämnden tillräcklig?

3.6.1 Bedömning

Bedömningen är att det sker en tillräcklig utvärdering och uppföljning av det språkutvecklande arbetet och att återrapporteringen till nämnden är tillräcklig.

Granskningen visar att språkutveckling har ett stort fokus i den utvärdering och uppföljning som görs. Inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet utvärderas och följs läroplanens måluppfyllelse upp på respektive förskola. Därutöver följer de förskolor som valt språkutveckling som ett prioriterat utvecklingsområde särskilt upp detta. Förskoleförvaltningen gör även samlad redovisning av och bedömning av förskolornas kvalitetsarbete, där det språkutvecklande arbetet ingår. Detta dokumenteras i två lägesrapporter under året som behandlas av nämnden. Därtill genomför förvaltningen en särskild utredning av det språkutvecklande arbetet i förskolan. All den utvärdering och

¹⁹ Uppföljning av beslut om godkännande och rätt till bidrag samt tillsyn av fristående verksamheter 2020 (förskoleförvaltningen 2021-06-01)

uppföljning som görs redovisas övergripande i förskolenämndens delårsrapport och årsanalys i samband med nämndens indikator kopplat till kommunfullmäktiges mål.

3.6.2 Lakttagelser som ligger till grund för bedömning

Förskolenämnden ska inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.²⁰

Enligt läroplanen²¹ ska förskolans kvalitet systematiskt dokumenteras, följas upp och utvärderas. Det är rektorn som har ansvar för att planera, följa upp, utvärdera och utveckla utbildningen systematiskt och kontinuerligt och därmed verka för ökad måluppfyllelse. Rektor har även ansvaret att genomföra det systematiska kvalitetsarbetet under medverkan av förskollärare, barnskötare och övrig personal. Även huvudmannen ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete.

3.6.2.1 Förskoleförvaltningens uppföljning av språkutveckling

Enligt de intervjuade och den dokumentation som har tagits del av i granskningen sker utvärdering och uppföljning, inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet, av läroplanens mål, dels av varje förskola, dels aggregerat av huvudmannen. Under året samlas, dokumenteras och rapporteras i två lägesbedömningar till förskolenämnden. Detta är huvudmannens dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet där bland annat det språkutvecklande arbetet ingår. Detta används även som ett beslutsunderlag för nämndens och förvaltningens prioriteringar i bland annat nämndsbudget och budgetskrivelse. Språkutveckling följs även övergripande upp och bedöms i delårsrapport och årsanalys inom ramen för nämndens indikator kopplat till kommunfullmäktiges mål om att ”Malmö stad ska verka för en god etablering för nyanlända samt att stärka delaktigheten och den sociala sammanhållningen med särskilt fokus på det svenska språket”. Det språkutvecklande arbetet utvärderas och följs upp särskilt i en egen utredning.

I lägesbedömningen redovisas måluppfyllelsen i den kommunala förskoleverksamheten för 2021 och fokuserade särskilt på likvärdighet i förskolan. I rapporten redovisas slutsatserna från tidigare lägesbedömningar, utvecklingsområden, coronapandemins påverkan, språkutveckling och det språkutvecklande arbetet,

²⁰ 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725)

²¹ Läroplan för förskolan, Lpfö 18 (Skolverket)

och digitalt meningsskapande i förskolan. Rapporten redovisar även i slutsatserna det gemensamma ansvaret för likvärdighet och hur arbetet ska bedrivas framöver.

Enligt uppdragsdirektivet avseende utredningen av det språkutvecklande arbetet är syftet med uppdraget att fördjupa förvaltningens kunskaper kring det språkutvecklande arbetet i kommunens förskolor, vilka förutsättningar som finns för arbetet samt vilka effekter pågående insatser ger. Syftet var också att föreslå hur arbetet kan fortsätta följas under mandatperioden. Den första delen av utredningen genomfördes under 2020 och handlade om att få en bild av nuläget av det språkutvecklande arbetet och omfattade tre delstudier. Första delstudien handlade om att analysera förskolornas kvalitetsrapporters skrivningar om språkutveckling. Den andra delen var en enkätstudie till förskolornas rektorer om förutsättningar för språkutvecklande arbete. Den tredje delstudien handlade om att göra en nulägesbedömning genom självskattning, observation och intervju på de tio förskolor som valts ut för att delta i kompetensutvecklande insatser med fokus på högläsning, estetiska uttryckssätt och svenska språket.

Enligt projektplanen ska den andra delen av utredningen lägga ett djupare fokus på förskolor där barnen har särskilt stort behov av stöd och stimulans av sin språkutveckling i svenska och andra modersmål. Inriktningen på uppföljningen kommer att vara på vilka effekter pågående insatser ger. Under 2021 har tvärläsningen och analysen av förskolornas kvalitetsrapporter fortsatt. Vidare har det genomförts en närmare uppföljning av de tre utvecklingsområden som identifierats i den första delrapporten, omvärldsbevakning av insatser för stärkt yrkessvenska i förskolan, identifiering av andelen nyanlända på förskolorna samt uppföljning av nyanlända barns vistelsetid och ålder på förskolorna. Vidare har det bland annat genomförts intervjuer med kulturpedagoger, språkutvecklare och lärare för svenska som andraspråk avseende effekterna inom ramen för insatserna utifrån statsbidraget om bättre språkutveckling i skolan.

Under 2022 fortsätter analysen av förskolornas progression sedan tidigare kvalitetsrapporter. Enkäten till rektorerna om förutsättningar för det språkutvecklande arbetet upprepas. Det kommer även genomföras intervjuer med ledningsgrupperna för de förskolor som får särskilda insatser inom ramen för statsbidraget. Slutrapporten avseende utredningen av det språkutvecklande arbetet planeras att vara klar i samband med nämndens årsrapport 2022.

Enligt förvaltningen genomförs en modersmålskartläggning av barn och medarbetare i Malmös förskolor vartannat år, den senaste 2020. Enligt den senaste

kartläggningen²² ska den vara ett verktyg för rektorer att få en överblick över vilka kompetenser som finns bland medarbetarna inom det egna förskoleområdet. Den syftar även till att se över hur väl medarbetarnas språkkompetenser överensstämmer med de språk som barnen har som modersmål. Detta för att stödja barn i deras språkutveckling i såväl svenska som modersmålet. Kartläggningen möjliggör även uppföljning av flerspråkig personal över staden och för planering av satsningar av förvaltningen eller av utbildningsområdena.

3.6.2.2 Förskolornas uppföljning av språkutveckling

I granskningen har det tagits del av kvalitetsrapporter 2021 med plan för 2022 för de förskolor som ingår i granskningen. I intervjuerna framgår att några av förskolornas även använder sig ”Slingan” på avdelningsnivå i systematiska kvalitetsarbetet. Det är en powerpointmall för att dokumentera, reflektera och analysera pågående projekt, exempelvis inom språkutveckling. Den används som ett kvalitetsverktyg för att synliggöra och utvärdera processer.

I kvalitetsrapporterna ska förskolorna göra en nulägesbedömning av förskolans måluppfyllelse utifrån läroplanens och skollagens krav. Förskolorna ska även följa upp och bedöma hur måluppfyllelsen har förändrats inom sina prioriterade utvecklingsområden som identifierades i föregående års kvalitetsrapport. Utifrån sin nulägesbedömning ska förskolorna identifiera minst ett framgångs-område utifrån läroplanen eller skollagen. Vidare ska förskolorna utifrån nulägesbedömningen och analysen identifiera 1–2 prioriterade utvecklingsområden utifrån läroplanen eller skollagen. Förskolorna ska även redogöra för personalens, barnens och vårdnadshavarnas delaktighet i det systematiska kvalitetsarbetet. Kvalitetsrapporterna används sedan av huvudmannen i den aggregerade uppföljningen och utvärderingen av det systematiska kvalitetsarbetet som rapporteras i lägesbedömningar till förskolenämnden.

Enligt de intervjuade är det främst de förskolor som har valt språk och språkutveckling som ett prioriterat utvecklingsområde som särskilt följer upp arbetet. Förskolorna ska beskriva i vilken utsträckning insatserna i föregående års kvalitetsplan har genomförts. De ska även beskriva på vilket sätt insatserna har påverkat måluppfyllelsen samt om det finns behov av att fortsätta prioritera insatser inom området. Tre av sex förskolor i granskningen har valt utvecklingsområden som har bäring på språk, kommunikation och språkutveckling.

Kvalitetsrapporternas kvalitet och omfattning varierar mellan förskolorna och någon förskola har valt en egen struktur för att redovisa arbetet i stället för de

²² Kartläggning av modersmål i Malmö Stads förskolor, förskoleförvaltningen (2021-03-03)

centrala mallarna. Det ska tilläggas att även de förskolor som inte har språk och språkutveckling som ett prioriterat område beskriver i delar sitt språkutvecklande arbete.

Stadsrevisionens uppdrag

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Malmö granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna i revisorskollegiet och de sakkunniga revisorerna på revisionskontoret.

Utifrån resultatet i granskningen lämnas ofta rekommendationer till de granskade nämnderna och bolagen. Rekommendationer lämnas när revisorerna ser brister i verksamheten och syftar till att förbättra verksamheten. Stadsrevisionen följer upp om nämnden eller bolaget har genomfört åtgärder för att följa revisorernas rekommendationer.

Fördjupade granskningar rapporteras i sin helhet i enskilda rapporter som publiceras på [Stadsrevisionens hemsida](#). För varje nämnd och bolag skrivs dessutom en årsrapport som sammanfattar det gångna årets granskning och ger de förtroendevalda revisorerna underlag för sin ansvarsprövning utifrån kommunallagen.