



Stockholms
stad



Språkutveckling i förskolan

Nr 9, 2020

Projektrapport från

Dnr: 3.1.3-114/2020

Stadsrevisionen

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivits i nämnder och bolag. Stadsrevisionen i Stockholm stad granskar nämnders och styrelser ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I årsrapporter för nämnder och granskningspromemorior för bolagsstyrelser sammanfattar stadsrevisionen det gångna årets granskningar och bedömningar av verksamheten. Granskningar som genomförs under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på stadsrevisionens hemsida, stad.stockholm/revision. De kan också beställas från revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Till
Utbildningsnämnden
Spånga-Tensta stadsdelsnämnd
Skärholmens stadsdelsnämnd
Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Språkutveckling i förskolan

Revisorsgrupp 1 har den 7 december 2020 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 9/2020).

Stadsrevisionen har granskat hur staden arbetar med språkutveckling i förskolan. Vår samlade bedömning är att granskade nämnder behöver vidareutveckla arbetet för att ge förutsättningar för verksamheterna att nå de krav på språkutveckling som ligger i förskolans uppdrag.

Staden måste arbeta strategiskt med kompetenshöjande insatser för att ge alla förskolebarn samma möjligheter att utveckla sina språkfärdigheter. En grundförutsättning i detta arbete är att säkerställa att samtliga pedagoger har tillräcklig kunskap i svenska. Nämnderna behöver också tydliggöra hur det språkutvecklande arbetet i staden ska följas upp och utvärderas för att kunna planera och utveckla utbildningen på ett systematiskt sätt.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna Spånga-Tensta, Skärholmen och Skarpnäck för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 31 mars 2021. Rapporten skickas även till kommunstyrelsen samt övriga stadsdelsnämnder för kännedom.

På revisorernas vägnar

Ulf Bourker Jacobsson
Ordförande

Therese Kandeman
Sekreterare

Stadsrevisionen

Hantverkargatan 3 D, 1 tr
Postadress: 105 35 Stockholm
Telefon: 08-508 29 000
Fax: 08-508 29 399
stad.stockholm/revision

Sammanfattning

Varje barn ska ges förutsättningar att utveckla ett nyanserat talspråk och ordförråd, vilket framgår av fullmäktiges budget samt i Skollag och läroplan för förskolan. I staden går cirka 51 000 barn i någon av stadens nära 1 000 förskolor. Stockholm har en stor demografisk variation. I de stadsdelsnämnder som ingår i granskningen (Spånga-Tensta, Skärholmen och Skarpnäck) finns, i olika omfattning, områden med hög andel flerspråkighet bland både personal och barn. Det medför utmaningar i att säkerställa lika förutsättningar för språkutvecklande arbete i stadens förskolor. Revisionskontoret har granskat om stadens nämnder bedriver ett systematiskt arbete för att nå fullmäktiges, Skollagens och läroplanens mål om att stödja barns språkutveckling i förskolan. Granskningen har omfattat både stadsdelsnämndernas ansvar för kommunala förskolor och utbildningsnämndens ansvar för tillståndsgivning och tillsyn av de fristående förskolorna.

Revisionskontorets samlade bedömning är att granskade nämnder behöver vidareutveckla arbetet för att ge förutsättningar för verksamheterna att nå de krav på språkutveckling som ligger i förskolans uppdrag. Nämnderna behöver bland annat säkerställa att pedagogernas kunskaper i det svenska språket är tillräckliga för att kunna uppfylla läroplansuppdraget och nationell lagstiftning. Nämnderna behöver också tydliggöra hur det språkutvecklande arbetet i staden ska följas upp och utvärderas på ett enhetligt vis för att kunna planera och utveckla utbildningen systematiskt.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer:

Utbildningsnämnden rekommenderas att

- i samverkan med stadsdelsnämnderna vidta åtgärder så att pedagogerna har tillräcklig kunskap i det svenska språket för att kunna uppfylla läroplansuppdraget och nationell lagstiftning i såväl kommunala som fristående förskolor,
- i samverkan med stadsdelsnämnderna tydliggöra hur det språkutvecklande arbetet i staden ska följas upp och utvärderas för att kunna planera och utveckla utbildningen systematiskt,
- utveckla analysen av det språkutvecklande arbetet i de fristående förskolorna, för att möjliggöra jämförelser mellan kommunal och fristående verksamhet med syftet att säkerställa likvärdig förskola.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd rekommenderas att

- säkerställa att pedagogernas kunskap i det svenska språket är tillräcklig för att kunna uppfylla läroplansuppdraget och nationell lagstiftning,
- säkerställa att den individuella dokumentationen tydligt och systematiskt visar varje barns individuella behov av språkutveckling och förändringar i lärandet över tid.

Skärholmens stadsdelsnämnd rekommenderas att

- säkerställa att pedagogernas kunskap i det svenska språket är tillräcklig för att kunna uppfylla läroplansuppdraget och nationell lagstiftning,
- säkerställa att den individuella dokumentationen tydligt och systematiskt visar varje barns individuella behov av språkutveckling och förändringar i lärandet över tid,
- säkerställa att handledningar som rör språkutveckling är aktuella och ta ställning till hur de ska implementeras i verksamheterna.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd rekommenderas att

- utvärdera och säkerställa att pedagogernas kunskap i det svenska språket är tillräcklig för att kunna uppfylla läroplansuppdraget och nationell lagstiftning samt erbjuda kompetensutveckling utifrån identifierade behov,
- säkerställa att den individuella dokumentationen tydligt och systematiskt visar varje barns individuella behov av språkutveckling och förändringar i lärandet över tid,
- säkerställa att handledningar som rör språkutveckling är aktuella och implementerade i samtliga verksamheter,
- tydliggöra prioritering och målstyrning av området språkutveckling, i enlighet med kommunfullmäktiges budget 2020.

Innehåll

1. Inledning	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Syfte och revisionsfrågor	2
1.3 Omfattning och avgränsning	2
1.4 Ansvarig nämnd	3
1.5 Revisionskriterier	3
1.6 Metod	5
2. Organisering av förskola.....	6
3. Stockholm – en stad med många språk	6
3.1 Spånga-Tensta stadsdelsnämnd	7
3.2 Skarpnäcks stadsdelsnämnd	7
3.3 Skärholmens stadsdelsnämnd.....	7
4. Revisionskontorets analys och bedömningar	7
4.1 Styrning och prioritering av språkutvecklande arbete	8
4.2 Implementering och genomförande	9
4.3 Uppföljning och utvärdering som ett led i kvalitetsutvecklingen	10
4.4 Insatser för att öka den språkliga och pedagogiska kompetensen	11
4.5 Likvärdiga förutsättningar.....	13
5. Iakttagelser	14
5.1 Styrning och uppföljning av det språkutvecklande arbetet	14
5.2 Implementering av språkutvecklande arbetssätt	22
5.3 Kompetenshöjande insatser	26
5.4 Likvärdig förskola	32
6. Samlad bedömning och rekommendationer.....	34
 Bilagor	
Bilaga 1 Intervjupersoner	37
Bilaga 2 Enkätssammanställning	38

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Språkutveckling är ett prioriterat område för förskolan. Varje barn ska ges förutsättningar att utveckla ett nyanserat talspråk och ordförråd. Detta framgår av fullmäktiges budget samt i Skollag och läroplan för förskolan. Det språkutvecklande arbetet ska inte enbart inbegripa det svenska språket, utan även andra modersmål när det gäller flerspråkiga barn.

Genom ändringar i Skollagen och i förskolans läroplan har förskolan över tid fått ett alltmer kvalificerat uppdrag. Begreppet undervisning infördes 2010 och ska utföras som målstyrda processer under ledning av förskollärare. Vidare ska utbildningen inriktas mot läroplanens mål samt systematiskt planeras, följas upp och utvecklas. I en utvärdering av de kommunala förskolorna 2018 konstaterar utbildningsnämnden att det finns en osäkerhet hur de centrala styrdokumentens undervisningsbegrepp ska omsättas i praktiken för att undervisning ska bedrivas på ett målinriktat och uppföljningsbart sätt utifrån läroplanen.

Flera stadsdelar har en hög andel flerspråkighet, i vissa områden runt 80 procent av barn och pedagoger. Både Skolinspektionen och stadens utbildningsnämnd har uppmärksammat att många förskolor saknar kunskap om hur förskolan ska stödja barn att utveckla annat modersmål än svenska. Även vikten av att stärka språkutvecklingen i svenska har uppmärksamrats på nationell nivå och en särskild utredare har tillsatts av regeringen. Utredningen planeras vara klar 2021.

För att undervisningen i förskolan ska ha en hög kvalitet krävs att det finns kvalificerad personal. Genom tidigare granskningar och genom utbildningsnämndens kvalitetsrapportering av förskolan erfar revisionskontoret att flera stadsdelsförvaltningar signalerar om ett ökat behov av kompetensutveckling hos delar av personalen.

Mot den bakgrunden har revisionen granskat om stadens nämnder säkerställt att det finns systematiska arbetssätt och kompetens hos förskolepersonalen för att kunna möta fullmäktiges uppdrag, nationell lagstiftning och läroplanens mål för språkutvecklande arbete i förskolan.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om stadens nämnder bedriver ett systematiskt arbete för att nå fullmäktiges och läroplanens mål om att stödja barns språkutveckling i förskolan.

Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

1. Finns en ändamålsenlig styrning som säkerställer ett systematiskt arbete med barns språkutveckling?
2. Har stadsdelsnämnderna säkerställt att styrdokument och arbetssätt är kända och tillämpas i verksamheterna?
3. Genomförs insatser som bidrar till att höja den språkliga och pedagogiska kompetensen hos förskolans personal?
4. Genomförs uppföljning och utvärdering av det språkutvecklande arbetet som ett led i kvalitetsutvecklingen?
5. Genomförs arbetet på sådant sätt att barnen ges likvärdiga förutsättningar för sin språkutveckling?

1.3 Omfattning och avgränsning

Granskningen har ett styrningsperspektiv med fokus på nämndernas systematiska arbete för att nå fullmäktiges och läroplanens mål om att prioritera och stödja barns språkutveckling i förskolan. I detta ingår att granska hur förskolan arbetar pedagogiskt med att stimulera barnens förmåga att kommunicera på svenska men även på annat modersmål när det gäller flerspråkiga barn. Ett annat perspektiv som ingår i granskningen är arbetet för att, i de fall det krävs, öka personalens kunskap i det svenska språket.

Granskningen omfattar stadsdelsnämndernas ansvar för att tillhandahålla kommunal förskola med hög pedagogisk kvalitet. Vidare omfattar granskningen utbildningsnämndens ansvar för att samordna frågor som är gemensamma för stadens förskolor samt nämndens ansvar för att godkänna och utöva tillsyn för fristående förskolor. Valet av stadsdelsnämnder är gjort i syfte att inkludera stadsdelar där en hög andel av personalen på förskolorna har annat modersmål än svenska. Granskningen inkluderar både kommunala och fristående förskolor.

Hur förskolorna stödjer språkutveckling i minoritetsspråken och i teckenspråk ingår inte i granskningen. Vidare ingår inte språkutveckling hos målgruppen barn med särskilda behov i granskningen.

1.4 Ansvarig nämnd

De nämnder som ingår i granskningen är utbildningsnämnden samt stadsdelsnämnderna Spånga-Tensta, Skärholmen och Skarpnäck.

1.5 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier tillämpas i granskningen.

Språklagen (2009:600)

I Sverige är svenska huvudspråk. Som huvudspråk är svenskan samhällets gemensamma språk, som alla som är bosatta i Sverige ska ha tillgång till och som ska kunna användas inom alla samhällsområden (4 och 5 §§). Det allmänna har ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas. Var och en som är bosatt i Sverige ska enligt språklagen ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska. Den som har ett annat modersmål ska ges möjlighet att även utveckla och använda sitt modersmål.

Skollag (2010:800)

- 1kap, 3 §, Undervisning: sådana målstyrda processer som under ledning av [...] förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden.
- 1kap, 5 §, Utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.
- 1kap, 8 §, Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet.
- 1 kap, 9 §, Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform [...] oavsett var i landet den anordnas.
- 8 kap, 10 §, Förskolan ska medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål.

Skolverket, 2016, Allmänna råd

Till skillnad från skolan finns inga kunskapsmål där uppnått resultat mäts enligt läroplanen. Däremot finns mål för verksamheten att sträva mot inom normer och värden, utveckling och lärande samt barns inflytande. Utbildningen i förskolan ska vara likvärdig oavsett var i landet den bedrivs, vilket enligt skollagen kan beläggas utifrån:

- lika tillgång till utbildning
- lika kvalitet på utbildning
- att utbildningen ska vara kompenserande.

Läroplanen, Lpfö 18

Förskolans kvalitet ska systematiskt dokumenteras, följas upp och utvärderas. Rektorn har ett ansvar för att

- planera, följa upp, utvärdera och utveckla utbildningen systematiskt och kontinuerligt och därmed verka för ökad måluppfyllelse.
- genomföra det systematiska kvalitetsarbetet under medverkan av förskollärare, barnskötare och övrig personal.

Förskolan ska sträva efter att varje barn som har ett annat modersmål än svenska utvecklar sin kulturella identitet och sin förmåga att kommunicera såväl på svenska som på sitt modersmål.

Enligt skollagen ska utbildningen vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas. Den ska ta hänsyn till barns olika förutsättningar och behov och anpassas till alla barn i förskolan. Det innebär att utbildningen inte kan utformas på samma sätt överallt och att förskolans resurser därför inte ska fördelas lika. [...] Förskolan ska särskilt uppmärksamma barn som av olika anledningar behöver mer ledning och stimulans eller särskilt stöd. Alla barn ska få en utbildning som är utformad och anpassad så att de utvecklas så långt som möjligt.

Förskolan ska 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.

Förskolan ska ge varje barn förutsättningar att utveckla:

- 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.

FN:s barnkonvention

Barn har rätt att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet samt barnets rätt till yttrandefrihet.

Stockholms stads budget 2020

SDN:8-10:

- Språkutveckling, [...] ska prioriteras för att lägga en god grund för framtidens skolelever.
- De redan pågående kompetensförsörjnings- och kompetensutvecklingsinsatserna som pågår inom staden ska fortsätta.

Stadsdelsnämnderna ska:

- stödja flerspråkighet hos barn med annat modersmål än svenska,
- säkerställa en likvärdig förskola som är trygg, säker och håller hög pedagogisk kvalitet,
- utveckla samarbetet med fristående aktörer i syfte att skapa en likvärdig förskola,
- fortsätta det systematiska arbetet för en jämställd förskola utifrån skollag och läroplan.

UTBN:5-7:

Utbildningsnämnden ska:

- i nära samverkan med stadsdelsnämnderna samordna frågor som är gemensamma för stadens förskolor,
- i dialog med stadsdelsnämnderna och fristående aktörer samordna gemensamma frågor för förskoleverksamheten i staden,
- principen om lika villkor ska råda mellan kommunal och fristående förskola,
- godkänna och utöva tillsyn av fristående förskolor [...].

1.6 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och enkätundersökningar. Dokumentstudier inkluderar bland annat studier av riktlinjer, rutiner, verktyg och handlingsplaner som rör förskolornas arbete med språkutvecklande insatser.

Intervjuerna har inkluderat representanter från utbildningsförvaltningens förskoleavdelning, stadsdelsförvaltningarnas förskoleavdelningar och rektorer på förskolor i de aktuella stadsdelsnämnderna. Intervjuerna har genomförts via telefon- eller videosamtal, med anledning av effekterna av Covid-19.

För att komplettera och möjliggöra en jämförelse med kvalitativa svar i intervjuerna har en kvantitativ enkät genomförts riktad till rektorer och personal. Enkäterna har riktats till samtliga rektorer, specialpedagoger och pedagogiska utvecklingsledare samt till ett slumpmässigt urval av förskollärare och barnskötare vid kommunala förskolenheter i granskade stadsdelsnämnder. Då det

inte funnits tillgång till personallistor vid de fristående förskolorna har respektive rektor ombetts att förmedla kontaktuppgift till en medarbetare som fått enkäten. Resultatet måste tolkas utifrån denna skillnad i metodik. Syftet med enkäterna har bland annat varit att undersöka kännedomen om styrande dokument, vilka arbetssätt som tillämpas samt om det finns utmaningar med att realisera det språkutvecklande arbetet i verksamheterna.

Granskningen har genomförts av Annika Nyman och Aisha Hassan på revisionskontoret. Rapporten har faktakontrollerats av förvaltningarna.

2. Organisering av förskola

I staden går cirka 51 000 barn i någon av staden nära 1 000 förskolor. Ungefär 60 procent av förskolorna bedrivs i egen regi. Ansvaret för stadens förskoleverksamhet fördelas mellan stadsdelsnämnder, utbildningsnämnden och kommunstyrelsen.

Enligt stadsdelsnämndernas reglemente ansvarar nämnderna för tillgången till och driften av kommunala förskolor inom sitt geografiska område. Stadsdelsnämnden har därmed ett operativt ansvar för kompetensförsörjning av förskolan och för invånarnas tillgång till förskola med god kvalitet. Skolinspektionen har tillsynsansvar för de kommunala förskolorna.

Utbildningsnämnden är ansvarig nämnd för stadens fristående förskoleverksamhet genom att godkänna och utöva tillsyn över verksamheten. Utbildningsnämnden ansvarar även för att i nära samverkan med stadsdelsnämnder hantera frågor som är stadsgemensamma så som övergången mellan förskola och grundskolan.

3. Stockholm – en stad med många språk

Stockholm har en stor demografisk variation. I de stadsdelsnämnder som ingår i granskningen finns, i olika omfattning, områden med hög andel flerspråkighet. Flerspråkigheten hos barn och pedagoger skapar i sig olika utmaningar, vilket behöver beaktas i analysen av det pågående arbetet med barns språkutveckling.

3.1 Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Inom nämndens förskolor talas, enligt nämndens verksamhetsplan 2020, ett sjuttiotal olika språk bland barn och pedagoger. Fler-språkigheten omnämns i intervjuer och löpande uppföljning både som en resurs och en utmaning. Andel flerspråkiga barn i stadsdelsområdet som helhet var 58,1 procent i slutet av 2019. Variationen mellan enheterna är hög, från 19,8 till 98 procent. Andel personal med annat modersmål än svenska var 67,2 procent, där den högsta andelen flerspråkiga pedagoger återfinns i de enheter som också har högst andel barn med annat modersmål än svenska.

3.2 Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Den språkinventering som gjordes under 2020 visar att drygt hälften av Skarpnäcks förskolpedagoger är flerspråkiga. Andelen skiljer sig dock mycket¹ mellan de fyra olika enheterna/områdena förskolan är uppdelad i. Andelen barn med andra modersmål än svenska är i snitt 31,1 procent i stadsdelsnämnden men nyckeltalet skiljer sig mycket åt mellan enheterna. Andelen flerspråkiga barn varierar mellan 1,2 procent och 61,1 procent.

3.3 Skärholmens stadsdelsnämnd

Skärholmen är inom staden den stadsdelsnämnden med näst högst andel förskolebarn, efter Rinkeby-Kista, som har ett annat modersmål än svenska. Andelen var 69,6 procent år 2020. Skillnaderna mellan de sex olika enheterna är relativt stor, som lägst 40 procent och som högst 100 procent av barnen har inte svenska som modersmål. Andelen flerspråkig personal är högst i Skärholmen jämfört med resten av staden (78 procent år 2020).

4. Revisionskontorets analys och bedömningar

I följande kapitel redogörs revisionskontorets analys och bedömningar i granskningen, uppdelat utifrån revisionsfrågorna. I kapitel fem ges en mer detaljerad beskrivning av de iakttagelser som ligger till grund för analys och bedömningar i tidigare kapitel. Avslutningsvis ges en sammanfattning genom ”Samlad bedömning och rekommendationer” i rapportens sjätte och sista kapitel.

¹ De fyra enheterna angav att 18%, 38%, 57 respektive 100 % av pedagogerna är flerspråkiga.

4.1 Styrning och prioritering av språkutvecklande arbete

I granskade stadsdelsnämnder finns områden med en hög andel flerspråkiga barn och pedagoger. Sammanställning över flerspråkigheten i de fristående alternativen i samma områden saknas men i granskningens intervjuer framkommer att flera förskolor i dessa områden också har en stor andel flerspråkighet. Hög andel flerspråkighet är i sig inte ett mått på kunskaper i det svenska språket men visar att det finns ett behov av och eventuella utmaningar i att säkerställa barns utveckling på både svenska och annat modersmål. Att behoven uppmärksammas och prioriteras i verksamheternas styrning bör därmed vara särskilt angeläget i dessa områden. För stadsdelsnämndernas del finns dessutom ett uppdrag i fullmäktiges budget att prioritera språkutveckling.

Granskningen visar att såväl utbildningsnämnden som stadsdelsnämnderna Spånga-Tensta och Skärholmen har uppmärksammat behovet att utveckla verksamheternas kompetens i att arbeta språkutvecklande på annat modersmål än svenska, liksom behov att höja pedagogernas kunskaper i svenska i vissa områden. Revisionen konstaterar att utbildningsnämnden samt stadsdelsnämnderna Spånga-Tensta och Skärholmen även initierat åtgärder för att stärka det språkutvecklande arbetet under 2019 i form av utbildningsinsatser och en satsning på enhetliga basmiljöer som ska stimulera barns lärande och språkutveckling.

I granskningen framgår att det i allt väsentligt finns en systematisk planering av det språkutvecklande arbetet i stadsdelsnämnderna Spånga-Tensta och Skärholmen genom nämndernas, förskoleavdelningarnas och enheternas verksamhetsplaner samt i Spånga-Tensta stadsdelsnämnd även i en separat handlingsplan. Verksamhetsplanerna innehåller mål, arbetssätt och förväntade resultat för det språkutvecklande arbetet. Mål och aktiviteter rör framförallt kompetenshöjande insatser.

Revisionen konstaterar att Skarpnäcks stadsdelsnämnd inte har identifierat språk som ett prioriterat utvecklingsområde i 2020 års verksamhetsplanering, trots att 31 procent av barnen och 51 procent av pedagogerna i stadsdelens kommunala förskolor är flerspråkiga. Språk fanns dock med i nämndens verksamhetsplan 2019. Resultat från enkätundersökningen i genomförd granskning visar att en stor del av de pedagoger, specialpedagoger och pedagogiska utvecklingsledare som genomförde enkäten delvis eller inte anser att språkutveckling är ett prioriterat område. Vidare vilar det språkutvecklande arbete som utförs i verksamheterna på ett styrdokument

som inte reviderats eller uppdaterats sedan 2012, vilket innebär att bland annat innehållet i den nya läroplanen från 2018 inte inkluderas. Revisionen anser att baserat på Skollagens krav om att undervisningen ska utgå från en vetenskaplig grund, fullmäktiges uttalade prioritering av språkutveckling och den demografiska strukturen i vissa av stadsdelens områden bör nämnden utvärdera behovet av en tydligare prioritering och målstyrning inom området språkutveckling på samtliga organisatoriska nivåer.

4.2 Implementering och genomförande

Revisionen konstaterar att i samtliga stadsdelsnämnder och granskade fristående verksamheter utförs språkutvecklande arbete konkret i det löpande pedagogiska arbetet i syfte att stimulera barnens kommunikation. I Spånga-Tensta och Skärholmens stadsdelsnämnd samt i granskade fristående verksamheter har även åtgärder vidtagits för att utveckla mer enhetliga och stimulerande miljöer med litteratur och digitala verktyg för att stimulera barnens språk.

Revisionen uppfattar att språkutveckling inte lyfts ut som ett separat pedagogiskt tema i verksamheternas arbete i Skarpnäcks stadsdelsnämnd, utan ska ingå som en del i allt arbete med barnen. Resultat i granskningen tyder dock på att språkutvecklande arbetssätt inte används enhetligt och systematiskt i verksamheterna. Ett exempel är att lärmiljöerna skiljer sig åt mellan förskolorna, vilket tyder på att pedagogiken som förmedlas i nuvarande styrdokument inte helt etablerats i samtliga verksamheter alternativt att en tydlig styrning saknas på området.

Det finns ingen enhetlig metod eller arbetssätt för språkutveckling som förespråkas i staden. Stadsdelar och fristående verksamheter har inom sina egna verksamheter utvecklat olika arbetssätt i syftet att språkutveckling ska ske på ett strukturerat och kontinuerligt vis. I alla de tre granskade stadsdelsnämnderna finns handledningar, med språkteoretiska delar, som ska skapa gemensam utgångspunkt för det språkutvecklande arbete som sker i verksamheterna. Revisionen konstaterar att handledningarna inte är fullt ut implementerade i någon av verksamheterna. I Spånga-Tenstas stadsdelsnämnd beror det på att handledningen nyligen tagits fram som en del av den treåriga språksatsningen som gäller från och med 2019. Fortsatt arbete krävs för att göra planen känd och tillämpad i verksamheterna. I Skärholmens och Skarpnäcks stadsdelsnämnd beror det istället på att dokumenten inte hållits levande och uppdaterade i verksamheten, vilket innebär att de är delvis inaktuella och inte baserade på aktuell forskning och lagstiftning.

4.3 Uppföljning och utvärdering som ett led i kvalitetsutvecklingen

Granskningen visar att det i samtliga stadsdelsnämnder finns arbetsätt och strukturer för rektorernas planering, uppföljning och utvärdering av det språkutvecklande arbetet. Det systematiska kvalitetsarbetet involverar såväl ledning, förskollärare och barnskötare. Arbetsätten och verktygen för uppföljning av det språkutvecklande arbetet skiljer sig dock åt såväl mellan, som inom stadsdelsnämnderna och mellan fristående verksamheter. Läroplanens brett formulerade strävansmål, istället för kunskapsmål och resultat som ska uppnås, bidrar till utmaningar att följa upp, utvärdera, aggregera och jämföra förskolornas arbete. Olika verktyg och arbetsätt används idag för att följa upp barnens lärande på olika nivåer i verksamheten, från pedagogisk dokumentation och arbetslagsreflektioner, till olika sätt att följa upp måluppfyllnad på strategisk nivå. De gemensamma verktyg som idag används för uppföljning i stadens kommunala förskolor, WKI, är en självvärdering av hur väl arbetslagen skapar förutsättningar för barnens lärande, inklusive språk. Verktuget kan vara till hjälp för personalen i arbetet att utvärdera sina processer, men säger mindre om vilket resultat processerna ger i form av lärande eller måluppfyllelse hos barnen. De erfarenheter av barnens språk som framkommer i den samverkan som sker med skolan i och med övergången till förskoleklass analyseras inte heller på ett samlat och systematiskt sätt. Idag är det svårt att få en samlad bild av barnens språkliga nivå och utvecklingen av den med de verktyg för uppföljning och utvärdering som används i staden. Därmed försvåras analysen av hur väl stadens arbete bidrar till läroplanens mål om att barnen ska ges förutsättningar att utveckla ett nyanserat talspråk och ordförråd och kommunicera i olika sammanhang och med olika syften.

Granskningen visar även att uppföljningen på individnivå i granskade stadsdelsnämnder och fristående verksamheter i olika utsträckning dokumenteras och följs upp löpande under året. Vid Spånga-Tenstas stadsdelsnämnd har erfarenhetsutbyten av individuella dokumentationer startats mellan enheterna och i utbildningsnämndens tillsyn är detta något som ingår i granskningen. Det finns ett behov av att i Spånga-Tenstas, Skärholmens och Skarpnäcks stadsdelsnämnd, liksom i utbildningsnämndens tillsyn av fristående verksamheter, säkerställa att den individuella dokumentationen tydligt och systematiskt visar varje barns individuella behov av språkutveckling och förändringar i lärandet över tid.

4.4 Insatser för att öka den språkliga och pedagogiska kompetensen

Beroende på elevunderlag och personalens språkkunskaper har verksamheterna i granskningen skilda utmaningar. I verksamheter där det saknas flerspråkig personal behöver exempelvis kraven i läroplanen om att utveckla annat modersmål än svenska mötas upp med anpassade arbetsätt, samverkan med vårdnadshavare och digitala verktyg. Andra verksamheter har utmaningar att bland annat hålla en god nivå i undervisningen på det svenska språket, på grund av bristande språkkunskaper hos personalen.

Granskningen visar att samtliga granskade stadsdelsnämnder har fortsatt de pågående kompetensförsörjnings- och kompetensutvecklingsinsatser som pågår i staden, i enlighet med fullmäktiges budget. Omfattningen och karaktären av insatserna i granskade stadsdelsnämnderna skiljer sig dock åt, liksom om de svarar upp mot de behov av kompetenshöjande insatser som finns.

Revisionen konstaterar att stadsdelsnämnderna Spånga-Tensta och Skärholmen har genomfört utbildningsinsatser för att stärka den pedagogiska kompetensen i språkutvecklande arbete, inklusive flerspråkighet. Skärholmens stadsdelsnämnd har även vidtagit åtgärder för att stärka pedagogernas kunskaper i svenska genom särskilt anordnade utbildningar och genom omplacering av personal för att fördela den kompetens som redan finns. Möjligheten att mer systematiskt ställa krav på svenskkunskaper i rekryteringsprocessen har också undersökts av stadsdelsnämnden och kan bidra till att svenskkunskaper bättre tillgodoses genom rekryteringen. Idag finns inga sådana gemensamma rekommendationer eller riktlinjer i staden. Det finns inte heller några gemensamt anordnade utbildningar i syfte att stärka befintlig personals kunskaper i svenska. I granskningen konstateras att verksamheterna framförallt i vissa områden har en stor utmaning att rekrytera personal med goda kunskaper i svenska.

Revisionen bedömer att ett viktigt arbete har påbörjats genom kartläggningen av personalens kunskaper i det svenska språket i Spånga-Tensta och Skärholmen stadsdelsnämnder, vilket kan ge underlag för fortsatta insatser. Även den inventering av språkbakgrund hos personal och barn som utbildningsnämnden gör i samarbete med stadsdelsnämnderna bidrar till möjligheten att analysera behoven av språkinsatser i stadens kommunala verksamhet. Utbildningsnämndens tillsyn uppmärksammar om det inte finns tillräckliga språkkunskaper för att nå läroplanens mål vid enskilda fristående verksamheter, men revisionen noterar att det inte

finns en samlad bild eller analys av i vilken mån bristande kunskaper i svenska är ett problem i fristående verksamhet.

Revisionen bedömer att det i vissa områden kommer att krävas omfattande insatser med kombination av utbildningsinsatser, strategisk rekrytering och fördelning av kompetenser för att nå den nivå i svenskkunskaper som krävs för att nå kraven på förskolans uppdrag. Förskolans roll och uppdrag har utvecklats över tid med högre krav på systematiskt kvalitetsarbete och undervisning under ledning av förskollärare. Språklagen ställer krav på att barnen ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska och barn ska enligt läroplanen ges förutsättningar att utveckla nyanserat talspråk och ordförråd. De barn som inte har det svenska språket som modersmål behöver höra språket talas ofta och mycket. På så sätt utövar förskolan även en kompenserande roll. God språklig förmåga hos personalen krävs också för att kunna dokumentera och analysera utbildningen som en del av det systematiska kvalitetsarbetet samt göra det möjligt för barnen att uttrycka sin mening i mötet med pedagogerna i enlighet med barnkonventionen. En grundförutsättning för ovanstående är att pedagogerna har goda kunskaper i det svenska språket.

Revisionen bedömer att nämnderna i det fortsatta arbetet behöver fördjupa kunskaperna om kompetensutvecklingsbehoven i svenska, i såväl i kommunala som fristående verksamheter, samt säkerställa att behoven tillgodoses genom rekrytering och utbildningsinsatser.

De kompetensutvecklingsinsatser som sker i Skarpnäcks stadsdelsnämnd bör i högre mån utgå från och föregås av en kartläggning och identifiering av de kompetensutvecklingsbehov i som finns i verksamheten gällande språkkunskaper och pedagogiska språkutvecklande arbetssätt. Granskningen visar att det finns stora skillnader både i barnunderlag samt mellan olika avdelningars personella kompetens och språknivå. Den befintliga kompetensförsörjningsplanen för 2020 inkluderar inte språklig kompetens eller kompetens att arbeta språkutvecklande, enligt uppgift ingår det i planen för 2021. Vidare finns ingen rutin i Skarpnäcks stadsdelsnämnd att diskutera eller kartlägga pedagogers behov av kompetenshöjande insatser kring språk under medarbetarsamtal. Revisionen ser en risk att nämnden inte blir varse om det saknas grundläggande kompetens att arbeta språkutvecklande i enlighet med läroplanens mål samt stadens mål om en likvärdig förskola.

4.5 Likvärdiga förutsättningar

Revisionskontoret ser en stor utmaning i stadens arbete med att skapa likvärdiga förutsättningar för språkutveckling mot bakgrund av de skilda geografiska och demografiska förutsättningarna i staden. Detta skapar skilda förutsättningar gällande barnunderlag, befintliga personaltillgångar och rekryteringsunderlag.

Granskningen visar, i samstämmighet med stadens tidigare kvalitetsrapportering, att de största utmaningarna uppstår när både barngruppens och pedagogers svenska språk brister. I områden med stort antal flerspråkiga barn ställs extra stora krav på de kompensatoriska insatserna. Samtidigt återfinns idag geografiskt sett förskolebarn med andra modersmål än svenska i samma områden som de pedagoger som inte har tillräcklig svenska för att arbeta språkutvecklande.

Utmaningarna är inte förskoleverksamhetens att lösa på egen hand då exempelvis barn- och rekryteringsunderlag inte kan styras annat än genom övergripande strategisk samhällsplanering. I huvudmannens ansvar ligger dock att genomföra insatser för att utjämna och stärka förutsättningarna för en likvärdig förskola, ett ansvar som idag faller på stadsdelsnämnder och utbildningsnämnden att genomföra. Stadsdelsnämnderna har, genom budget 2020, ansvar att säkerställa en likvärdig förskola medan utbildningsnämndens ansvar är att samordna de förskolefrågor som är stadsgemensamma. Revisionskontoret konstaterar att likvärdig förskola behöver säkras både på verksamhetsnivå och på stadsövergripande nivå för att nå de krav som finns i Skollagen.

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna i Spånga-Tensta och Skärholmen gjort flera insatser i detta syfte, bland annat omfördelningen av personal mellan Skärholmens arbetslag, behovsanalyser, nätverksutbyten och utbildningsinsatser. Även utbildningsnämndens utbildningar verkar utjämna. Genom granskningen blir det dock tydligt att nämnderna ännu inte skapat sådana grundförutsättningar i delar av stadens verksamheter, som gör det möjligt att nå ambitionerna i skollag och läroplan om likvärdig utbildning. Det finns därför ett behov av att fortsatt stärka stadsdelsnämndernas, såväl som utbildningsnämndens, arbete med att verka kompensatoriskt gällande barns språkutveckling och därigenom ge barnen likvärdiga förutsättningar för att utveckla sitt språk.

Granskningen visar att specialpedagogers funktion i de kommunala förskolorna bidrar kompensatoriskt med extra stöd till de barn som behöver det och med kompetenshöjande insatser för personalen.

Revisionen anser därför det vara av vikt att specialpedagogers roll och kompetens tas tillvara på och ingår i arbetet både på strategisk- och verksamhetsnivå.

Granskningen visar vidare att stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden kan stärka sitt arbete med att säkerställa likvärdigt språkutvecklande arbete mellan fristående och kommunala verksamheter.

Exempelvis genom att i högre grad sammanställa och analysera kvaliteten i de fristående förskolorna sammantaget, för att möjliggöra jämförelser mellan kommunal och fristående verksamhet.

Genom granskningen framgår att det samarbete som sker mellan stadsdelsnämnderna och fristående verksamhet behöver utvecklas och systematiseras för att bidra till ökad likvärdighet i stadens förskolor, enligt målen i budget.

5. Iakttagelser

5.1 Styrning och uppföljning av det språkutvecklande arbetet

Det är en viktig pedagogisk uppgift för förskolan att ge barn möjlighet att utveckla sitt språk och enligt Skollagen ska förskolan medverka till att barn får utveckla såväl det svenska språket som annat modersmål. Undervisningen ska enligt Skollagen ske i form av målstyrda processer under ledning av förskollärare. Förskolans kvalitet ska enligt läroplanen systematiskt dokumenteras, följas upp och utvärderas. För stadens stadsdelsnämnder och de kommunala förskolorna framgår även i fullmäktiges budget att det språkutvecklande arbetet ska prioriteras.

5.1.1 Stadsgemensamt

Det finns inte några stadsövergripande styrande dokument för förskolornas språkutvecklande arbete, utöver budgetens skrivning om prioritering av språk i kommunala förskolor. Respektive stadsdelsnämnd och fristående huvudman har utformat olika styr- och uppföljningsinstrument på lokal nivå, vilket beskrivs vidare i avsnitten nedan.

Läroplanen innehåller inte några mål för vad enskilda barn ska ha uppnått vid olika tidpunkter eller i olika åldrar, detta är en viktig utgångspunkt som karaktäriserar uppföljningen av språkutvecklande arbete i stadens förskolor. Det finns inte fastställda normer eller nivåer för vilka förmågor eller kunskaper barnen ska utveckla. Förskolornas uppföljning ska inte ge underlag för att kategorisera, sortera eller jämföra barnen. Den uppföljning som sker syftar

istället till att utgöra ett underlag för att planera den fortsatta verksamheten och generella arbetssätt.

Som framgår i avsnitten nedan används olika verktyg och arbetssätt för uppföljning inom nämndernas systematiska kvalitetsarbete. Idag finns inte något gemensamt arbetssätt eller verktyg inom staden för att följa upp och utvärdera hur barnens språkkunskaper på grupp-nivå utvecklas. De gemensamma uppföljningsverktyg som används i stadsdelarna rör istället hur väl de skapar förutsättningar för lärande och språkutveckling. För det ändamålet används själv-skattningsverktyget WKI (webbaserad kvalitetsindikator) och en enkätundersökning som riktas till vårdnadshavare. Språk är ett av områdena som värderas i WKI som utförs 1-2 gånger årligen i alla stadsdelarnas arbetslag, baserat på arbetslagens självvärdering. Även enkäten till vårdnadshavare innehåller frågor om hur vårdnadshavare upplever att förskolan stimulerar barns språk-utveckling. Enkätundersökningen riktas till såväl kommunala som fristående förskolor.

Enligt läroplanen ska förskolan samverka med skolan och förskole-klass samt utbyta kunskaper inför övergångar. Sådan samverkan finns på olika sätt i de granskade verksamheterna och språk uppges vara en diskussionspunkt i mötet med skolan. För samtliga stads-delsnämnder i granskningen saknas dock systematisk samlad uppföljning och analys av denna återkoppling i syftet att kartlägga språknivå hos barnen och utvecklingsbehov över tid. Även två av de fristående förskolorna uttrycker att samarbetet med skolorna kan stärkas eller ytterligare systematiseras för att säkerställa barnens kompetens innan skolstart.

5.1.2 Utbildningsnämnden

Utbildningsnämndens förskoleavdelning ansvarar för stads-övergripande samordning, uppföljning och utvecklingsinsatser för stadens kommunala och fristående förskolor. Utbildningsnämndens roll mot de kommunala förskolorna och de fristående skiljer sig dock åt då staden är huvudman för de kommunala förskolorna och ansvarar för dess kvalitet och resultat, medan huvudmannen i de fristående förskolorna utgörs av dess styrelse. Utöver läroplanens och skollagens mål har respektive huvudman formulerat egna mål för verksamheten.

Samordning och uppföljning

Inom området språkutvecklande arbete utövar utbildningsnämnden sin samordnande och likriktande roll genom vissa utbildnings-insatser (se avsnitt 3.4.1) och det arbete som sker i samband med

uppföljning av de kommunala förskoleverksamheterna.

Utbildningsförvaltningen tar årligen fram en gemensam kvalitetsrapportering för förskolorna i staden, "Förskolerapporten". Denna grundar sig på underlag som avdelningschefer/skolchefer tar fram i respektive stadsdelsnämnd. Språk har varit ett återkommande område där skolcheferna i de senaste årens kvalitetsrapportering påtalat utmaningar och har därför särskilt tagits upp i Förskolerapporten 2018 och 2019.

Utbildningsnämnden har identifierat att åtgärder bör vidtas för att höja personalens kompetens i det svenska språket, för att möjliggöra en kvalitets- och likvärdighetshöjning i förskolan. Genom Förskolerapporten framgår även att det språkutvecklande arbetet med svenska språket bör stärkas ytterligare i områden med hög andel flerspråkiga barn. Ett utvecklingsarbete har initierats av utbildningsförvaltningen under hösten 2020 där workshops genomförts gemensamt tillsammans med representanter från stadsdelsförvaltningarna. Målet är bland annat att diskutera och komma vidare i analysen kring de brister som identifierats i det språkutvecklande arbetet. Som underlag till Förskolerapporten har utbildningsförvaltningen även samordnat en språkinventering där stadsdelsförvaltningarna sedan 2019 ombetts att årligen inkomma med uppgifter om andel barn och personal med annat modersmål än svenska. De flesta, men inte samtliga stadsdelsförvaltningar, har inkommit med rapportering. De fristående förskolorna är inte med i inventeringen.

I granskningen framkommer att det inte finns någon gemensam metod som förespråkas för att arbeta med barns språk inom staden. Genom den flerspråkighetsutbildning som erbjuds av utbildningsförvaltningen (se avsnitt 3.4.1) förmedlas dock ett gemensamt synsätt på arbetet med att utveckla barns språk på annat modersmål än svenska, grundat på aktuell forskning. Kopplat till denna utbildning finns också en handledning som ger en genomgång av arbetssätt, förhållningssätt och teorier kring barns språkutveckling i förskolan med fokus på modersmålsstöd och andraspråsutveckling.

Tillsyn vid fristående förskolor

Tillsynen, som utförs av utbildningsförvaltningens myndighetsenhet, syftar till att säkerställa minst godtagbar kvalitet utifrån framförallt skollagens och läroplanens mål. Staden har även utfärdat riktlinjer inom specifika områden som inte i detalj regleras nationellt, bland annat servicegrad (öppettider), som även ska följas av de fristående förskolorna.

Utbildningsförvaltningen utför årligen tillsyn över ca 120 fristående förskolor, vilket innebär att varje förskola är föremål för tillsyn ungefär var femte år. Det granskningsprogram som används i tillsynen utgår från läroplanen och skollagen och innehåller frågor om hur förskolorna bedriver språkutvecklande arbete. Frågorna inkluderar även språkutveckling för barn med annat modersmål. Vissa frågor i tillsynen rör även sådant som kan anses som grundläggande förutsättningar att bedriva språkutvecklande arbete, exempelvis att huvudmannen uppfyller krav på förskollärar-kompetens ute i verksamheterna och, vid förekommen anledning, om personalen har goda kunskaper i det svenska språket. Förelägganden är generellt sett ganska vanligt förekommande och rör ofta det systematiska kvalitetsarbetet och tillgång till förskollärare. Under 2018 gällde en av de vanligast förekommande bristerna arbetet med annat modersmål än svenska. Kvaliteten i samtliga fristående verksamheter sammanställs och analyseras inte på övergripande nivå på samma sätt som stadsdelsnämndernas kvalitetsrapportering sammanställs inför Förskolerapporten. Utbildningsförvaltningens myndighetsenhet bidrar dock med erfarenheter och underlag till Förskolerapporten, utifrån den tillsyn som bedrivits under året.

Som en del av utbildningsförvaltningens tillsyn av de fristående förskolorna infördes 2019 en egenkontroll, via Barn- och elevregistret (BER). Den första egenkontrollen besvarades av 92 procent av huvudmännen. Frågorna har bland annat rört systematiskt kvalitetsarbete och utbildningsnivå. Inför kommande egenkontroll har utbildningsförvaltningen enligt uppgift ambitionen att lägga till frågor om kompetens- och språkutveckling.

I de intervjuer som genomförts med rektorer för fristående förskolor i granskningen beskrivs att det finns ett systematiskt arbete med barns språkutveckling. Dokumenterade mål och arbetsplaner för hur verksamheterna ska arbeta med att stimulera barns språk på svenska samt på annat modersmål kan presenteras. I två av fyra förskolor påtalas dock behov av att uppdatera mål och/eller planer. Samtliga rektorer beskriver även att det finns ett systematiskt arbete för uppföljning och utvärdering. Vid en av de intervjuade förskolorna saknas dock dokumenterad uppföljning på individnivå. En av förskolorna använder stadens verktyg WKI för att på grupp-nivå följa upp arbetet mot läroplansmålen. De större koncernerna har egna verktyg för uppföljningen.

5.1.3 Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Styrning

I intervjuer framkommer att det funnits ett tidigt arbete med att utveckla och ensa förskolornas arbete med språk i stadsdelen. Ett språkprogram togs fram för cirka 15 år sedan, vilket har revideras i omgångar. Programmet har gradvis förlorat sin aktualitet och behov fanns att utifrån aktuell forskning och ny läroplan ta fram ett helt nytt material. Under 2019 uppmärksammade nämnden i sin verksamhetsplan att det fanns ett fortsatt behov av kompetensutveckling för pedagoger i språkutvecklande arbetssätt och kunskaper i det svenska språket². Inför 2020 har nämnden beslutat om en handlingsplan för språkutvecklande insatser 2020-2022. Handlingsplanen inkluderar ett antal kompetensutvecklingsinsatser gällande språkutvecklande arbetssätt, flerspråkighet och svenska språket. Som en del av handlingsplanen har också en handledning för språkutvecklande arbetssätt tagits fram i syfte att skapa en gemensam grund för det språkutvecklande arbete som sker i verksamheten. I handledningen ingår även arbetet med flerspråkighet. Handledningen ska enligt nämndens verksamhetsplan implementeras under 2020.

Delar av de förväntade resultaten i handlingsplanen återfinns även i nämndens verksamhetsplan. I nämndens verksamhetsplan 2020 finns ett nämndmål om likvärdig utbildning där förväntat resultat bland annat är att antalet enheter som utbildar pedagoger via läsluftet ska öka samt att minst en av tre pedagoger i varje arbetslag har utbildning inom barns språkutveckling och flerspråkighet. Språk uppmärksammas även som ett prioriterat område. Granskningen visar att respektive enheter i sina verksamhetsplaner på olika sätt angett egna mål för att främja barns språkutveckling och arbetssätt för att uppnå dem.

Det framkommer i intervjuer att transparensen mellan såväl förskolor som enheter kan förbättras för mer enhetliga arbetssätt och erfarenhetsutbyten. En åtgärd som vidtagits är att rektorerna får fördjupa sig och ge återkoppling på en annan enhets verksamhetsplan samt att avdelningschef, utvecklingsstrateg och verksamhetscontroller är involverade i samtliga enheters arbete med verksamhetsplanerna. Ett annat forum för att ensa stadsdelens kvalitetsarbete är regelbundna möten mellan rektor, utvecklingsgrupp och utvecklingsstrateg. Tre gånger om året genomförs workshops där förskolans analysteam tillsammans med avdelningschef och förskoleverksamhetens ledningsgrupper

² Verksamhetsberättelse för Spånga-Tensta stadsdelsnämnd 2019.

analyserar förskolornas resultat utifrån budget, verksamhetsplan och tertialrapporter.

Uppföljning

Uppföljning av verksamhetsplanens mål gällande språkutveckling och av handlingsplanen genomförande görs inom ramen för förskoleavdelningens ordinarie verksamhetsuppföljning i tertialrapportering, verksamhetsberättelser och förskolans kvalitetsredovisning. För uppföljning av handlingsplanen finns även en separat uppföljningsfil för uppföljning av genomförandet, vilken uppdateras två gånger årligen.

Respektive rektor författar egen tertial- och årsrapportering samt kvalitetsredovisning utifrån uppföljningen av arbetslagen vid enheten. Rutinerna för arbetslagens och ledningsgruppens uppföljning skiljer sig något åt mellan enheterna. Samtliga använder sig dock av pedagogisk dokumentation, veckovisa reflektionsmöten i arbetslagen, reflektionsprotokoll med förutbestämda frågor för arbetslagens och ledningens uppföljning av verksamhetens mål (sker vid fyra tillfällen årligen). WKI-undersökningar genomförs en till två gånger årligen. Resultatet av uppföljningarna analyseras av enhetens ledningsgrupp och rektor och återkopplas i möten med arbetslagen.

På individnivå dokumenteras barnens lärande i individuella s.k. lärloggar, där språket ingår, tre gånger per termin. I kvalitetsredovisning 2019 konstateras dock att det finns skillnader i hur väl förankrat individuella dokumentationer är som arbetssätt och erfarenhetsutbyten kring detta har startats mellan enheterna. Utvecklingssamtal med förskolebarnen hålls varje år tillsammans med vårdnadshavare under ledning av förskollärare. Uppföljning och utvärdering av de specifika kompetenshöjande insatserna i den treåriga språkplanen pågår eller är planerade.

5.1.4 Skärholmens stadsdelsnämnd

Styrning

Skärholmens stadsdelsnämnd har under de senaste två åren påbörjat ett kompetenshöjande arbete för att stärka det språkutvecklande arbetet i förskolorna. I intervjuerna hänvisar central förvaltning till barns rätt till språk och menar att konkreta insatser krävs, framför allt för att kompensera de barn som inte har svenska som sitt modersmål. Kombinationen av en hög andel flerspråkiga barn samt pedagoger som inte behärskar svenska tillräckligt väl för att arbeta språkutvecklande, beskrivs i våra intervjuer skapa utmanande förutsättningar för att nå de krav som läroplan och skollagen ställer.

Området har varit känsligt och därför historiskt sett svårangripet. Mot bakgrund av skolans återkoppling av barns bristande språkförmåga i Skärholmen initierade nämnden ett nytt arbete kring språk inför 2019. Enligt nämndens och förskolans verksamhetsplan inkluderar arbetet bland annat en utbildningsinsats för att höja personalens kunskap i svenska språket, kompetensutvecklingsinsatser i språkutvecklande arbetssätt och införande av gemensamma, likvärdiga, basmiljöer³ för som ska stimulera barnens lärande.

En verksamhetsplan för förskolan har tagits fram på avdelningsnivå specifikt för förskolan där stadens, nämndens och enheternas gemensamma mål framgår. Språk lyfts upp som ett prioriterat område, med konkreta exempel på arbetssätt, resursanvändning, förväntade resultat samt hur uppföljning av arbetssätten bör ske. Vidare finns en verksamhetsplan för respektive förskoleenhet. Samtliga sex förskoleenheter har samma enhetsmål och förväntade resultat. ”Arbetssätt” som beskriver hur enheterna ska nå respektive mål skiljer sig dock åt och tas fram av förskolorna själva.

Det finns ett språkprogram i Skärholmen som togs fram 2012 och som delvis legat till grund för de förhållningssätt som format det nuvarande språkarbetet. Språkprogrammet beskrivs i intervjuerna som delvis inaktuellt och att det saknar mer konkreta arbetssätt för hur språkutveckling bör ske i praktiken. Utöver olika språkteoridelar innehåller programmet även avsnitt om interkulturellt förhållningssätt och modersmålsstöttning, vilka är i linje med de krav som finns i läroplan och skollagen. Delar av programmet används i vissa enheter, framför allt kartläggning med hjälp av språkdomäner⁴.

Uppföljning

I granskningen framgår att det inte är aktuellt att revidera programmet. På avdelningsnivå finns dock en medvetenhet om behovet av att i större grad fånga systematiken i det redan pågående språkutvecklande arbetet i Skärholmen.

Arbetslagen på respektive förskola följer upp arbetet genom pedagogisk dokumentation av barnens utveckling på individ och gruppnivå. Inledande språksamtal med barn och vårdnadshavare hålls vid inskrivning vilket sedan kopplas tillbaka till under de

³ Basmiljö syftar till den lärmiljö förskolan erbjuder barnen. Denna bör stimulera barns kunskapsutveckling och innehålla bl.a. bilder på ord, färger, böcker och olika lärande lekmöjligheter.

⁴ Ett sätt att kartlägga barns språkanvändning på första och andraspråket med hjälp av vårdnadshavare.

årliga utvecklingssamtalen. Genom intervjuerna framgår att det finns utvecklingspotential i användningen av den individuella dokumentationen, exempelvis genom att följa upp det initiala språksamtalet även löpande under året. Uppföljning sker även regelbundet på arbetslagsnivå och löpande genom projektnätverk och projektutvärdering för pedagogerna. Respektive ledningsteam (rektor, biträdande och pedagogisk utvecklingsledare) har ledningsmöten varje vecka samt kvalitetsuppföljningar med avdelningschef och utvecklingsledare fyra gånger per år, då bland annat språk och måluppfyllnad diskuteras.

5.1.5 Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Styrning

I stadsdelsnämndens verksamhetsplan 2019 ingår språkutveckling och flerspråkighet som ett nämndmål, dock ingår området inte i verksamhetsplanen för 2020. De mål och förväntade resultat som finns för språkutvecklande arbete återfinns delvis i de enhets-specifika verksamhetsplanerna som tas fram av respektive rektor. I den verksamhetsplan som avser avdelningen förskola och fritid omnämns inte språk eller språkutvecklande arbete specifikt bland mål eller målbeskrivning. I Skarpnäck organiseras förskoleverksamhetens pedagogik efter olika teman varje läsår. 2020 är temat till exempel "Hållbar framtid" och i intervjuerna framkommer att språk varit ett tema tidigare år.

Det språkutvecklande arbetet i Skarpnäck ingår som en del i det övergripande pedagogiska förhållningssättet som förskoleverksamheten genomsyrats av sedan 90-talet och som är Reggio Emilia-inspirerat⁵. Det finns en språkhandledning genom språkplattformen "Formulera" som togs fram 2011 och anges vara styrande i arbetet. Språkplattformen bygger bland annat på en tidigare version av Läroplanen (2010) samt på dåvarande aktuell språkforskning. Formulera innehåller bl.a. ett avsnitt som beskriver vikten av att pedagoger stöttar barn i deras identitets- och språkutveckling samt tillhandahåller möjligheter att utveckla andra modersmål. Genom intervjuer och enkäter framgår att det på verksamhetsnivå inte finns gemensamma styrdokument och arbetsätt för att stötta barn med andra modersmål. Den förklaring som framgår genom intervjuer och enkäter är att relativt få barn i Skarpnäck har andra modersmål än svenska och att det är svårt att få till modersmålsstöttning i praktiken. Enligt stadsdelsnämndens språkinventering 2020 är 31,1 procent av förskolebarnen flerspråkiga.

⁵ Reggio Emilia är en pedagogisk skola från Italien.

Uppföljning

Det löpande arbetet på förskolorna dokumenteras av personalen genom pedagogisk dokumentation samt under veckovisa arbetslagsmöten. Detta underlag ligger till grund för det uppföljningstillfälle samt två utvärderingar som sker kopplat till enhetens mål varje år. Det språkutvecklande arbetet är enligt uppgift en del av denna uppföljning, men ingår inte som ett eget tema eller punkt.

Utvärdering sker genom att det som framkommer under veckovisa och månadsvisa möten löpande utvärderas av förskollärare och andra pedagoger, med hjälp av de pedagogiska ledarna⁶. Denna process finns inte dokumenterad.

5.2 Implementering av språkutvecklande arbetssätt

Enligt läroplanen 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. Förskollärare ska ansvara för det pedagogiska innehållet i undervisningen, men hela arbetslaget måste vara involverade i barnens lärande, inklusive språkutveckling. Utbildningen ska enligt skollagen vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Samtliga rektorer och pedagogiska ledare beskriver i granskningen att arbetet med barnens språk genomsyrar hela det pedagogiska arbetet där samtlig personal behöver ta ett gemensamt ansvar för att stötta barnets språkutveckling. Exempel ges på specifika insatser för att utveckla barnens språk, såsom arbete med högläsning och ramsor, samarbeten med bibliotek, utvecklande av olika lärmiljöer med läshörnor och böcker samt olika digitala verktyg som kan användas i arbetet. Men en viktig del av arbetet beskrivs även ske genom att förskolorna arbetar med olika förutbestämda teman och aktiviteter över en längre tidsperiod, exempelvis naturkunskap eller hållbarhet, där språkutveckling kommer in som en del av det pedagogiska arbetet med temat. Hur respektive stadsdel arbetat med att implementera styrdokument och språkutvecklande arbetssätt redovisas nedan i avsnitt 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3 och 3.3.4.

⁶ Pedagogiska utvecklingsledare finns vid respektive kommunal förskola och ansvarar för den mer strategiska planeringen av pedagogiken, tillsammans med biträdande och rektor.

5.2.1 Utbildningsnämndens tillsyn

I utbildningsnämndens tillsyn av fristående verksamheter utförs verksamhetsbesök och intervjuer med pedagoger för att värdera hur styrande dokument är implementerade i verksamheten och hur det konkreta språkutvecklande arbetet genomförs. Det finns inte sammanställd statistik från tillsynen som visar hur väl implementerade språkutvecklande styrdokument är. Enligt uppgift i intervju förekommer att utbildningsförvaltningen framför kritik mot att planer och rutiner inte används i det pedagogiska arbetet. Positiva erfarenheter från tillsynen är att verksamheterna i större utsträckning börjat uppmärksamma vikten av högläsning, vilket bekräftas i de intervjuer som utförts i granskningen. I intervjuer med rektorer i granskningen framgår också att man arbetar med språket i samband med olika teman, i samarbeten med biblioteken, genom att utveckla lärmiljöer och erbjuda böcker samt genom material och digitala verktyg för att stimulera språkutvecklingen.

Förutsättningarna för att arbeta med annat modersmål än svenska skiljer sig åt mellan de fyra fristående förskolor som ingått i granskningen. I två av de förskolor som har en hög andel flerspråkiga barn och pedagoger finns etablerade arbetssätt för att arbeta med utveckling på annat modersmål. Detta sker exempelvis genom att tillhandahålla texter och böcker även på barnens modersmål, genom att använda sig av modersmålstränare eller genom hålla regelbundna samlingar en gång i veckan då det talas andra språk gemensamt. Den förskola som har lägre andel flerspråkighet arbetar med ett flerkulturellt arbetssätt och uppmuntrar därutöver flerspråkig personal att prata sitt språk med barn som har samma modersmål. Det flerkulturella arbetssättet omnämns som ett perspektivskifte som underlättat arbetet med flerspråkiga barn väsentligt. Rektorer framhåller att det svenska språket är prioriterat och talas i mötet med alla barn. Personalen uppmuntras också att tala barnens modersmål där det är möjligt. I utbildningsförvaltningens tillsyn ingår att säkerställa såväl att undervisningsspråket är svenska, som att det sker ett arbete för att säkerställa att barnen ska kunna kommunicera på både svenska och sitt modersmål. Fall har uppmärksammats där förskolor med exempelvis fransk eller engelsk profil inte haft svenska som primärt undervisningsspråk. I 2018 års tillsyn var en av de vanligast uppmärksammade bristerna att förskolorna saknade grundläggande kunskaper om hur de ska arbeta med att utveckla andra modersmål än svenska.

5.2.2 Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Utifrån nämndmål om likvärdiga pedagogiska miljöer arbetade stadsdelsområdets förskolor under 2019 med att utveckla läsmiljöer

och likvärdiga basmiljöer för att stimulera språkutveckling. Utbildningar hölls i flerspråkighet och TAKK⁷ (tecken som stöd). I nämndens verksamhetsberättelse och förskolans kvalitetsredovisning 2019 framhöll nämnden att enheternas utvärderingar visat på viss positiv utveckling av barns språkliga förmågor. Enheternas självskattning i kvalitetsindikatorn, avseende språk, höjdes även något.

Genom att under 2019 ta fram den nya språkhandledningen uppdaterades stadsdelens tidigare språkprogram utifrån ny forskning. Syftet är att ge enheterna konkret vägledning och gemensamt förhållningssätt i arbetet med språk. Det är rektors ansvar i arbetet med verksamhetsplanen att föra ut det treåriga språkprogrammet och språkhandledningen på enhetsnivå. Implementering av språkhandledningen pågår, men det framgår i intervjuer att den ännu inte är fullt ut känd i verksamheten.

Inom stadsdelsnämnden arbetar förskolorna med ett gemensamt pedagogiskt tema kring hållbarhet, i vilket språk ska vara en naturlig del av arbetet. Andra exempel på insatser för att stötta barns språkutveckling är användning av bildstöd och TAKK för att stödja barns språkutveckling, högläsning som planerad daglig aktivitet samt bokutlåning till vårdnadshavare. Förskolorna har också läsombud som har kontakt med biblioteken kring bl.a. bokvisningar och sagoläsningar. Under pandemin har förskolor som inte kunnat besöka bibliotek som vanligt istället fått bokpåsar, arbetat med sagoläsning via teams och hållit sagoläsning utomhus på förskolorna med personal från biblioteken. Biblioteken stöttar också med utvald litteratur kring det tema förskolan arbetar med för tillfället. Förskolorna kan även låna språkutvecklande appar via stadsdelens specialpedagog.

Tillgången till flera språk hos personalen omnämns som en tillgång för att stärka barn i flerspråkighet och annan modersmål. Det upplevs dock svårt att matcha pedagogernas och barnens språk. Där barnen inte har tillgång till personal som talar dess modersmål används bl.a. verktyget Polyglutt⁸, som köpts in genom nyttjande av det riktade stadsbidraget. Verktyget kan också användas för arbete med det svenska språket. Kontinuerliga språksamtal hålls med vårdnadshavare med hjälp av verktyg för att kartlägga barnets språkdomäner och involvera vårdnadshavare i att stötta språk-

⁷ TAKK – Tecken som alternativ och kompletterande kommunikation vid språksvårigheter

⁸ Ett digitalt verktyg som används för att läsa upp sagor och visor på andra språk.

utveckling på modersmålet. I den stadsdelsgemensamma språkhandledningen anges att förskolan ska präglas av ett interkulturellt förhållningssätt där alla språk och kulturella perspektiv är viktiga. Barnens flerspråkighet ska ses som en resurs där barnens alla språk används i lärandet. För att kognitivt kunna utmana barn som har ett starkt annat modersmål än svenska förespråkas att det språket också användas i lärandet.

5.2.3 Skärholmens stadsdelsnämnd

Granskningen visar att det finns arbetssätt för att arbeta språkutvecklande i Skärholmen men att dessa skiljer sig åt och är implementerade i olika grad. Vilka arbetssätt som tillämpas beror i hög grad av pedagogernas olika språkliga och pedagogiska förutsättningar samt av de pedagogiska utvecklingsledarnas olika specialistområden. Vissa verksamheter använder sig vidare av delar av det tidigare språkprogrammets arbetssätt, så som att kartlägga språkdomäner systematiskt, andra inte. Ett arbete med att se över hur pedagogiska ledare kan delge varandra kunskap och skapa utbyte har initierats centralt på förskoleavdelningen.

Endast två av de sex pedagogiska utvecklingsledare och specialpedagoger som svarat på revisionens enkät instämmer helt på frågan om ”det är tydligt för mig hur vi ska stötta förskolebarnens språkutveckling i svenska”. Utav de resterande fyra svarade två att de delvis instämmer, en att de instämmer lite och en att de inte vet eller kan svara på frågan.

Förskoleavdelningen har påbörjat ett arbete för att systematisera och likrikta det språkutvecklande arbete som redan sker, för att säkra att arbetet sker på samtliga förskolor. Den tydligaste insatsen är det basmiljödokument som tagits fram i stadsdelsnämnden, som genom listor anger vilka element som ska finnas i lärmiljön på respektive avdelning, både inne och ute. Basmiljöerna är ett sätt att förbättra barns språkutveckling genom att stimulera med böcker, ord och inspirerande lärmiljöer. Basmiljödokumentet har implementerats under våren 2020 och sedan följts upp centralt under hösten, vilket genererat återkoppling till de avdelningar som ännu inte möter kraven. Personal har även omfördelats mellan avdelningar, under våren 2020, utifrån målsättningen att minst en i varje arbetslag om tre ska behärska svenska på ett tillräckligt sätt för att tillgodose barnens rätt till personal med förutsättningar att arbeta språkutvecklande.

5.2.4 Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Revisionens enkät visar att det råder viss otydlighet i hur det språkutvecklande arbetet ska ske i praktiken i Skarpnäck samt vilka arbetsdokument och riktlinjer som styr arbetet. De två rektorer som deltog anser att språkutveckling är ett prioriterat område, medan majoriteten av de nio pedagoger, specialpedagoger (4 av 6) och utvecklingsledare (2 av 3) som deltog anser att det inte är ett prioriterat område eller delvis prioriterat.

Nyanställda medarbetare introduceras genom fyra halvdagar för att ta till sig Skarpnäcks pedagogiska förhållningssätt. Bland annat hänvisas till vissa sidor i språkplattformen Formulera, samt att temaworkshops om olika ämnen hålls. Språkutveckling ingår inte som ett eget tema, men ingår enligt uppgift indirekt i introduktionen. Pedagogiken som förmedlas i Formulera är på övergripande och strategisk nivå och innehåller inga konkreta arbetssätt eller tillvägagångssätt.

I Formulera betonas vikten av att främja flerspråkiga barns olika modersmål, för att bidra till en öppen, identitetsskapande och tillåtande förskolemiljö för alla barn. Genom intervjuerna framgår att det inom stadsdelsnämnden saknas gemensamma arbetssätt för att arbeta språkutvecklande med andra modersmål än svenska. Vidare framgår även att lärmiljöerna skiljer sig mycket åt mellan olika förskolor.

Enligt uppgift har samtliga förskolor läsombud som ska leda samarbetet med bibliotek och arbetet med läsning på förskolan samt ansvara för att förskolan har ett rikt utbud av böcker. I intervjuerna framkommer att det är önskvärt att läsning sker dagligen med barnen, men att arbetssättet inte finns nedtecknat. En majoritet av intervjupersonerna anser att det behövs tydligare styrning och systematik i hur det språkutvecklande arbetet ska ske, vilket även reflekterar resultatet i revisionens tidigare nämnda enkät.

Om ett barn skulle behöva extra stöttning uppges detta framgå av den pedagogiska dokumentationen, varpå stödenheten och specialpedagogerna kopplas in.

5.3 Kompetenshöjande insatser

Utbildad och kompetent personal är en viktig förutsättning för en god och likvärdig kvalitet i förskolan samt för att kunna genomföra det uppdrag förskolan har genom skollag och läroplan. Förskolan ska enligt läroplanen ge varje barn förutsättningar att utveckla ett nyanserat talspråk och ordförråd samt intresse för skriftspråk.

Språk, lärande och identitetsutveckling hänger nära samman och förskolan ska därför lägga stor vikt vid att stimulera barnens språkutveckling i svenska. Barn har enligt FN:s barnkonvention rätt att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet samt barnets rätt till yttrandefrihet. Undervisningen ska ske under ledning av förskollärare samt planeras, följas upp, utvärderas och utvecklas systematiskt och kontinuerligt. I fullmäktiges budget 2020 framgår att stadsdelsnämnderna ska fortsätta de redan pågående kompetensförsörjnings- och kompetensutvecklingsinsatserna som pågår inom staden.

Behoven av kompetenshöjande insatser för att uppfylla förskolans och fullmäktiges uppdrag har olika karaktär i de granskade stadsdelsnämnderna. Utbudet av insatser skiljer sig också åt. De kompetenshöjande insatser som genomförs handlar dels om att höja den pedagogiska kompetensen i språkutvecklande arbetssätt och undervisningsuppdraget, dels om att höja personalens egen kunskap i det svenska språket. Gemensamt för granskade stadsdelsnämnder är att de samtliga i varierande utsträckning använder sig av de utbildningsinsatser som erbjuds via utbildningsförvaltningen, utbildningar i Skolverkets utbildningsinsats Läslyftet, samarbeten med bibliotek där läsombud från förskolorna utses och får löpande information samt kurser i TAKK.

I samtliga granskade verksamheter framkommer att förskolledningarna ser en problematik med sjunkande kompetens hos nyutexaminerade barnskötare och legitimerade förskollärare. Bristerna rör svenskkunskaperna hos pedagogerna men även förståelsen för förskoluppdraget och arbetet med systematisk kvalitetsutveckling. När det gäller barnskötarutbildning finns flera utförare på marknaden och enligt uppgift märks en variation i kvaliteten på utbildningarna. Barnskötarutbildning har bland annat utgjort en av stadens arbetsmarknadsinsatser.

5.3.1 Utbildningsnämnden

Enligt fullmäktiges budget ska stadsdelsnämnderna säkerställa likvärdig förskola som håller hög pedagogisk kvalitet. Det är vidare utbildningsnämndens ansvar att samordna gemensamma frågor för stadens förskolor i samverkan och dialog med stadsdelsnämnderna och fristående aktörer. I Förskolerapporten 2019 uppmärksammar utbildningsnämnden behovet av att stärka förskolornas arbete med språkutveckling i svenska, personalens språkliga kompetens och tillgång till legitimerade förskollärare vid samtliga avdelningar. Genom tillsynen uppmärksammades även brister i modersmåls-

stödet 2018. De utbildningsinsatser som stöds via utbildningsförvaltningen är kopplade till uppmärksammade behov.

Kommunala förskolor och fristående huvudmän kan ansöka om vikarieersättning och får kostnader ersatta för följande utbildningar:

1. Fördjupning för barnskötare i språkutvecklande/medvetet arbetssätt (två kurser under ht 2020)
2. Tvådagars fortbildning i flerspråkighet i förskolan (löpande utbildningsinsats)
3. Gener/texttyper och flerspråkighet i förskolan – fördjupning för förskollärare

Ersättningarna finansieras bland annat genom statsbidrag samt medel från stadsledningskontoret och Länsstyrelsen. Utbildningar för att utveckla personalens kunskaper i svenska språket erbjuds inte via utbildningsnämnden.

Regeringen beslutade i juli 2019⁹ om statsbidrag för bättre språkutveckling i förskolan. Statsbidraget lämnas till särskilda språkutvecklande insatser i förskolan samt för kompetensutveckling för förskolepersonal i språkutvecklande arbetssätt i svenska.

Utbildningsförvaltningen hanterar ansökningar och fördelning av det riktade statsbidraget till stadens förskolor. Även de fristående förskolorna kan ta del av bidraget, som uppgick till totalt ca 12 mnkr i Stockholms stad 2019. Utbildningsförvaltningen återredovisar till Skolverket hur medlen använts, men gör ingen effektutvärdering.

Fristående verksamheter har möjlighet att söka så kallat modersmålsstöd via utbildningsförvaltningen för arbete med flerspråkiga barn. Via ersättningssystemet utgår även socioekonomisk ersättning, vilket ska användas bland annat till att förtäta personalstyrkan. Översiktlig uppföljning av hur stöden används i verksamheterna ingår i tillsynen.

I utbildningsnämndens uppdrag ingår inte att stödja rekryteringen av utbildad personal till den kommunala förskoleverksamheten.

5.3.2 Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Nämnden har i verksamhetsberättelse 2019 och verksamhetsplan 2020 uppmärksammat behov av större andel personal med förskollärarkompetens samt behov av kompetensutveckling för pedagoger i språkutvecklande arbetssätt och kunskaper i det svenska språket. Nämndens kvalitetsuppföljning visar på variationer mellan förskolorna och vissa förskolor har en kombination av både hög andel

⁹ Förordning (2019:558).

flerspråkiga barn och flerspråkiga pedagoger. I intervjuer uppges att barn som behöver stärka det svenska språket inte ges nödvändiga förutsättningar genom att höra det svenska språket talas ofta och mycket dagligen. Det påverkar också barnens möjligheter att uttrycka sig och bli hörd så att personalen förstår.

I den treåriga handlingsplan för språkutvecklande arbete som tagits fram finns framförallt insatser för att stärka den pedagogiska kompetensen i språkutvecklande arbete, men även en plan för hur stadsdelsnämnden ska påbörja ett arbete med att stärka det svenska språket hos personalen. Inhämtande av kunskap om personalens språkkunskaper har gjorts i form av öppna frågor i de medarbetarsamtal rektorer hållit med anställda under året, dvs. en form av självskattning. Underlaget ska ligga till grund för beslut i förskolans ledningsgrupp om vidare kompetensutvecklingsinsatser. Diskussioner pågår i ledningsgruppen och kontakter har tagits med bland annat stadsdelsförvaltningarna i Rinkeby-Kista och Skärholmen för att se vilka lösningar som finns där.

Som ett led i språksatsningen har en halvtidstjänst tilldelats en av specialpedagogerna för att samordna språkstödet i stadsdelen och hålla i nätverk och utbildningar. Därutöver ska ett antal kompetensutvecklingsinsatser utföras under perioden enligt nämndens verksamhetsplan och handlingsplanen. Enligt nämndens verksamhetsplan ska minst en av arbetslagens tre pedagoger gått en intern utbildning i flerspråkighet och språkutveckling under 2020, vilken grundas på utbildningsförvaltningens flerspråkighetsutbildning. På sikt ska samtliga pedagoger ha gått utbildningen och den ska vara en del av introduktionen för nyanställda. I nämndens verksamhetsplan 2020 anges att antalet utbildade pedagoger via Läslyftet ska öka och i handlingsplanen anges att minst en förskollärare per enhet ska genomfört utbildningen. Språknätverk finns bestående av de pedagoger som gått läslyftet. Utbildning i TAKK har pågått under senaste åren. Målet är att all personal på avdelningar med yngre barn och de pedagoger som arbetar med barn i behov av särskilt stöd genomgår kursen. Samtlig personal har även deltagit i föreläsning om lek och samtalets grundläggande kvaliteter. En av förvaltningens specialpedagoger går därutöver utbildningen på Nationellt centrum för språk- läs- och skrivutveckling. Syftet är att utgöra stöd, operativt och strategiskt, gällande språkarbete. Förskolorna samarbetar även med biblioteken och enligt handlingsplanen ska en kartläggning av läsombud och rekrytering av läsombud vid enheterna ske.

I stadsdelen har det riktade stadsbidraget för språkutvecklande arbete använts för finansiering av läslyftet, applikationen Polyglutt, TAKK-utbildningen och vikarieersättning för personalens deltagande i den lokala tvådagarsutbildningen i språkutveckling och flerspråkighet.

5.3.3 Skärholmens stadsdelsnämnd

En kompetenshöjning har ansetts nödvändig inom nämnden för att kunna nå målen i läroplanen och skollagen. Detta utifrån att en del av pedagogerna inte, i tillräcklig utsträckning, behärskar svenska på tillräcklig nivå för att arbeta språkutvecklande och för att ta till sig samt implementera de pedagogiska arbetsätt som krävs för att nå kraven. En språkkurs har tagits fram för pedagoger i samarbete med SFI och arbetsmarknadsförvaltningen. Kursen är även sammankopplad med det basmiljödokument som tagits fram för att tydligare förankra innehållet i det dagliga pedagogiska arbetet. Återkoppling från grundskolan har de senaste åren pekat på att barnens språkliga nivå inte räcker till, varpå bland annat ovan insatser gjorts i förskoleverksamheten för att höja nivån.

Totalt deltog 49 medarbetare i kursen under hösten 2020. I intervjuerna har framkommit att kursen bidragit med att skapa en kravbild av vilken nivå av svenska som krävs i det pedagogiska uppdraget på förskolan i Skärholmen, samt en viss normalisering av att kravställa språkkunskaper hos pedagoger. Utbildningen följs upp var tredje vecka av arbetsmarknadsförvaltningen, SFI, stadsdelsförvaltningen samt kontaktpersoner från respektive förskoleenhet. Kursdeltagarna har utvärdering en gång per termin. Satsningen ses som långsiktig och genom intervjuerna framgår delvis att vissa positiva effekter redan märks i verksamheten bland deltagarna, medan andra intervjupersoner anser att det är för tidigt att ännu se effekter. Förvaltningen har även kontakt med andra stadsdelsförvaltningar med liknande utmaningar för att dela med sig av erfarenheterna från språksatsningen.

Ytterligare ett sätt att bibehålla kompetensen har varit att aktivt neka platser för praktikanter och deltagare i arbetsmarknadsinsatser, om personen i fråga inte har fullgod svenska. Vidare framkommer genom granskningen att det i rekryteringsprocessen finns utmaningar i att hitta kandidater med bra nivå av svenska, varpå man i kontakt med HR initierat ett samtal om möjligheten att använda språktester som en del av rekryteringen.

Utöver nämnd utbildning i svenska har flera kompetensutvecklingsinsatser genomförts under senaste åren. Bland annat har

samtliga förskollärare deltagit i Läslyftet och det finns en ambition om att samtliga barnskötare även ska ha gått kursen tills hösten 2022. Skärholmen har tagit del av utbildningsförvaltningens flerspråkighetsutbildning samt utbildat både förskollärare och barnskötare i TAKK, med ambition om att samtliga ska gå kursen. Stadsdelen har enligt uppgift ett bra samarbete med biblioteket, där en bibliotekarie jobbar mot förskoleverksamheten och erbjuder bokprogram och svarar på frågor samt en kultursekreterare som ser till att förskolebarnen deltar i en kulturtillställning per termin.

Intervjuerna visar på ett behov av att följa upp dessa kompetensutvecklingsinsatser mer och hålla dem levande, för att säkra att de också får önskad effekt i verksamheten. Utöver Läslyftet, som är en statlig satsning och som även inneburit ekonomisk kompensation från staden i form av vikarieersättning, har stadsbidrag även används för att köpa in det digitala verktyget Polyglutt samt till vikarieersättning för flerspråkighetskursen. Omställningsfonden har används för att finansiera kursen i svenska.

5.3.4 Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Kompetensutveckling sker utifrån varje rektors och enhets planering, exempelvis genomförs enligt uppgift en gemensam utbildningsinsats per år i den enhet som granskats. Dessa gemensamma insatser är generellt hållna och inte specifikt inriktade på språk, exempelvis hölls 2019 en föreläsning om barnkonventionen och 2018 en om den nya läroplanen. I Skarpnäcks kompetensförsörjningsplan för förskolan 2020 ingår inte språklig kompetens. Det sker ingen kartläggning eller självskattning av pedagogers språkliga nivå genom medarbetarsamtal. I intervjuerna framgår att pedagoger tidigare år deltagit i den flerspråkighetsutbildning som erbjuds från utbildningsförvaltningen. Anledningen att pedagoger inte går den för tillfället uppges vara att kursen inte fullt ut uppfyller de kompetensutvecklingsbehov som identifierats inom stadsdelsnämnden, med hänvisning till att nämnden inte har särskilt hög andel flerspråkiga barn. Samtidigt framgår i intervjuerna att det finns ett utvecklingsområde i barns behov av att höra och bättre förstå hur olika språk fungerar.

Kursen TAKK har genomförts av uppskattningsvis 40 pedagoger, förskolorna har tagit del av stadens bokpaket och stadsdelsförvaltningen har köpt in sagor, filmer och berättelser på olika språk via stadens Mediabibliotek. Stadsdelsförvaltningen har inte ansökt om eller tagit del av de riktade och nationella stadsbidrag som finns att tillgå kopplade till språkutveckling eller deltagit i den statliga satsningen Läslyftet.

De pedagogiska ledarna i samtliga förskolor ingår i ett nätverk som håller i utbildningarna för nyanställda. De pedagogiska ledarna har även, i olika utsträckning, egna nätverk med olika teman och Förskolesummit anges som ett viktigt kompetensutvecklingstillfälle. Utöver detta bjuds samtliga pedagoger (barnskötare och förskollärare) in till nätverk i form av reflektionsmöten ledda av de pedagogiska ledarna var tredje vecka där de i kompetensutvecklingssyfte reflekterar över olika teman. Samtliga förskollärare inom enheten deltar regelbundet i strategimöten tillsammans med rektor och biträdande där de tar del av det strategiska arbetet med syfte att skapa mer analys och reflektion i verksamheten. Specialpedagogerna ingår inte i den ordinarie planeringen eller genomförandet av reflektionsmötena men kan svara på frågor från de pedagogiska ledarna, eller komma till reflektionsmöten om de ombeds.

En utmaning som uppmärksammas i intervjuerna är att rekryteringsunderlaget för utbildad förskolepersonal är sämre nu jämfört med för några år sedan. Inom stadsdelen ser man därför över hur tydligare krav kan ställas för att försäkra sig om att de nyanställda möter de pedagogiska och språkliga krav som finns.

5.4 Likvärdig förskola

Enligt Skollagen ska förskolan vara likvärdig oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden. Utbildningen ska enligt Skollagen också vara kompenserande och enligt läroplanen ta hänsyn till barns olika förutsättningar. Det innebär att utbildningen inte kan utformas på samma sätt överallt, eller resurser fördelas lika. Enligt stadens budget 2020 har stadsdelsnämnderna ansvar att säkerställa en likvärdig förskola. Det är utbildningsnämndens ansvar att, i dialog med fristående förskolor och i samverkan med stadsdelsnämnder, samordna frågor som är stadsgemensamma.

Granskningen visar att förutsättningar skiljer sig mycket åt i granskade nämnder, bland annat i barnunderlag, personalens pedagogiska kompetens och kunskaper i svenska. Normerande arbete inom respektive granskad stadsdelsnämnd utgår från de behovsanalyser som är möjliga att göra ur det befintliga systematiska kravlitetsarbetet, de interna nätverken för personalen samt genom arbetet och rollen hos de specialpedagoger som arbetar inom stadsdelen. Dessa tre komponenter skapar, i olika utsträckning, förutsättningar att få en överblick av utgångsläget inom nämnden,

vilket är en förutsättning för att öka likvärdigheten internt. Genom att systematisera, kartlägga och följa upp det språkutvecklande arbetet och de kompetensinsatser som görs kopplat till språkutveckling skapar nämnderna underlag att jämföra de olika förskolorna och vidta korrigerande åtgärder vid behov. Ett exempel på detta är de personalförflyttningar som gjorts i Skärholmen, för att åtgärda att någon avdelning saknar personal med tillräcklig nivå av svenska.

De nätverk som finns, exempelvis mellan samtliga pedagogiska utvecklingsledare i Skarpnäck och i Skärholmen eller mellan stadsdelsförvaltningarnas specialpedagoger (i Spånga-Tensta och Skärholmen) fungerar också likriktande och bidrar till erfarenhetsutbyten. Specialpedagoger har en uttalad roll att erbjuda insatser till de barn som behöver extra stöd i sin språkutveckling och bidrar med kompetenshöjande insatser i de arbetslag som har behov.

Att staden inte är huvudman för fristående förskolor, liksom det skilda ansvaret för tillsynen, skapar i sig olikheter mellan fristående och kommunala verksamheter. I intervjuer påpekas att staden som huvudman har större möjligheter att verka styrande och normerande gentemot de kommunala förskolorna än mot de fristående, genom möjligheten att ta fram egna mål och riktlinjer för verksamheterna. Dock finns genom tillsynen av de fristående verksamheterna en starkare styreffekt i och med att utbildningsnämnden kan utfärda sanktioner eller dra in godkännande, om brister uppdagas i de fristående verksamheterna. Genom att i tillsynen rikta frågor mot specifika mål i läroplanen finns också påverkansmöjligheter.

Utbildningsförvaltningarnas utbildningar i språkutveckling erbjuds till såväl kommunal som fristående verksamhet. Enligt uppgift utnyttjar de fristående förskolorna denna möjlighet i liknande utsträckning som de kommunala. I granskningen framgår att inga nätverk eller erfarenhetsutbyten sker på initiativ av utbildningsförvaltningen mellan de fristående huvudmännen, så som är fallet i de kommunala verksamheterna. Granskningen visar inte heller på några systematiska samarbeten eller erfarenhetsutbyten mellan stadsdelsnämnderna och de fristående verksamheterna. Genom utbildningsnämndens kvalitetsuppföljning av den kommunala förskolan kan gemensamma utmaningar i det språkutvecklande arbetet uppmärksammas. Uppföljning av språkutvecklande arbete görs även i utbildningsnämndens tillsyn av fristående verksamheter, men resultatet sammanställs och analyseras inte på aggregerad nivå på samma sätt som i de kommunala förskolorna (se kap 3.2.2).

6. Samlad bedömning och rekommendationer

Förskolan har genom lagstiftning och läroplan ett viktigt uppdrag att ge varje barn förutsättningar att utveckla sitt språk. Revisionskontoret har granskat om stadens nämnder bedriver ett systematiskt arbete för att nå fullmäktiges och läroplanens mål om att stödja barns språkutveckling i förskolan. Revisionskontorets samlade bedömning är att granskade nämnder behöver vidareutveckla arbetet för att ge förutsättningar för verksamheterna att nå de krav på språkutveckling som ligger i förskolans uppdrag. Nämnderna behöver bland annat säkerställa att pedagogernas kunskaper i det svenska språket är tillräckliga för att kunna uppfylla läroplansuppdraget och nationell lagstiftning. Nämnderna behöver också tydliggöra hur det språkutvecklande arbetet i staden ska följas upp och utvärderas på ett enhetligt vis för att kunna planera och utveckla utbildningen systematiskt.

Revisionskontoret konstaterar att arbete med att utveckla barns språk är en naturlig del av den dagliga pedagogiska verksamheten i samtliga granskade nämnder. Språkutveckling är en viktig del i läroplansuppdraget, varför det finns en god medvetenhet kring det i verksamheterna. Granskade nämnder har i olika utsträckning prioriterat området och verkar för enhetliga arbetssätt i sin övergripande styrning och kvalitetsuppföljning. Revisionskontoret bedömer att enhetligheten och systematiken i det språkutvecklande arbetet i Skarpnäcks stadsdelsnämnd behöver stärkas genom en tydligare prioritering och målstyrning. Detta särskilt med beaktande av att andra stadsdelsnämnder identifierat utmaningar som hör ihop med hög grad av flerspråkighet, vilket även finns inom vissa områden i Skarpnäcks stadsdelsnämnd. Revisionskontoret anser också att det är av vikt att de handledningar för språkutvecklande arbete som finns i Skarpnäck och Skärholmens stadsdelsnämnd uppdateras och aktualiseras samt att nämnden tar ställning till hur de ska implementeras fullt ut i verksamheten.

Revisionskontoret bedömer att samtliga granskade nämnder behöver säkerställa att pedagogerna har tillräckliga kunskaper för att kunna arbeta med språkutveckling och undervisning på svenska. Detta för att förebygga att pedagogernas språknivå utgör ett hinder för att bedriva undervisning i svenska språket, medverka till att utveckla undervisningen systematiskt samt verka kompensatoriskt för de barn som inte hör svenska i hemmet. Samtliga granskade stadsdelsnämnder har områden där det förekommer en hög andel

flerspråkighet hos såväl barn som pedagoger och det framkommer i granskningen att det finns särskilt behov av att stärka personalens kunskaper i svenska i dessa områden. Insatser för att stärka personalens kunskaper i svenska har än så länge endast påbörjats i Skärholmens stadsdelsnämnd och åtgärder planeras i Spånga-Tensta stadsdelsnämnd. Revisionskontoret konstaterar att det kommer att krävas omfattande fortsatta insatser med en kombination av utbildningsinsatser, strategisk rekrytering och fördelning av kompetenser för att nå den nivå i svensk kunskaper som krävs för att nå kraven på förskolans uppdrag i vissa av stadsdelarnas områden. Utbildningsnämnden har i detta arbete ansvar för stadsövergripande samordning och utveckling samt att genom tillsynsansvaret tillse att nödvändig kompetens finns i fristående förskolor. Revisionskontoret noterar att det inte finns en samlad bild eller analys av i vilken mån bristande kunskaper i svenska är ett problem i fristående verksamhet, varpå en komplett stadsgemensam bild saknas. Revisionskontoret bedömer vidare att Skarpnäck stadsdelsnämnd bör inventera behoven av kompetensutveckling i svenska och språk-utvecklande arbetssätt för att kunna erbjuda kompetensutveckling utifrån identifierade behov.

Granskningen visar att det genom befintliga verktyg för uppföljning och utvärdering är svårt att få en samlad bild av barnens språkliga nivå och utvecklingen av den. Därmed försvåras analysen av hur väl stadens arbete bidrar till läroplanens mål om att barnen ska ges förutsättningar att utveckla ett nyanserat talspråk och ordförråd och kommunicera i olika sammanhang och med olika syften. Revisionen bedömer att utbildningsnämnden i samverkan med stadsdelsnämnderna behöver tydliggöra hur det språkutvecklande arbetet i staden ska följas upp och utvärderas på ett enhetligt vis för att kunna planera och utveckla utbildningen systematiskt.

Revisionskontoret bedömer även att det finns ett behov av att i samtliga granskade stadsdelsnämnder, samt i utbildningsnämndens tillsyn av fristående verksamheter, säkerställa att den individuella dokumentationen tydligt och systematiskt visar varje barns individuella behov av språkutveckling och förändringar i lärandet över tid.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer:

Utbildningsnämnden rekommenderas att

- i samverkan med stadsdelsnämnderna vidta åtgärder så att pedagogernas kunskap i det svenska språket är tillräcklig för

- att kunna uppfylla läroplansuppdraget och nationell lagstiftning i såväl kommunala som fristående förskolor,
- i samverkan med stadsdelsnämnderna tydliggöra hur det språkutvecklande arbetet i staden ska följas upp och utvärderas för att kunna planera och utveckla utbildningen systematiskt,
 - utveckla analysen av det språkutvecklande arbetet i de fristående förskolorna, för att möjliggöra jämförelser mellan kommunal och fristående verksamhet med syftet att säkerställa likvärdig förskola.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd rekommenderas att

- säkerställa att pedagogernas kunskap i det svenska språket är tillräcklig för att kunna uppfylla läroplansuppdraget och nationell lagstiftning,
- säkerställa att den individuella dokumentationen tydligt och systematiskt visar varje barns individuella behov av språkutveckling och förändringar i lärandet över tid.

Skärholmens stadsdelsnämnd rekommenderas att

- säkerställa att pedagogernas kunskap i det svenska språket är tillräcklig för att kunna uppfylla läroplansuppdraget och nationell lagstiftning,
- säkerställa att den individuella dokumentationen tydligt och systematiskt visar varje barns individuella behov av språkutveckling och förändringar i lärandet över tid,
- säkerställa att handledningar som rör språkutveckling är aktuella och ta ställning till hur de ska implementeras i verksamheterna.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd rekommenderas att

- utvärdera och säkerställa att pedagogernas kunskap i det svenska språket är tillräcklig för att kunna uppfylla läroplansuppdraget och nationell lagstiftning samt erbjuda kompetensutveckling utifrån identifierade behov,
- säkerställa att den individuella dokumentationen tydligt och systematiskt visar varje barns individuella behov av språkutveckling och förändringar i lärandet över tid,
- säkerställa att handledningar som rör språkutveckling är aktuella och implementerade i samtliga verksamheter,
- tydliggöra prioritering och målstyrning av området språkutveckling, i enlighet med kommunfullmäktiges budget 2020.

Bilaga 1 Intervjupersoner

Utbildningsförvaltningen

Avdelningschef	Förskoleavdelningen
Enhetschef	Myndighetsenheten
Utredare/samordnare	Förskoleavdelningen
Rektor	Fristående förskola
Rektor	Fristående förskola
Rektor	Fristående förskola
Rektor	Fristående förskola

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning

Avdelningschef	Förskoleavdelningen
Utvecklingsstrateg	Förskoleavdelningen
Specialpedagog	Stöd och administration
Enhetschef	Stöd och administration
Rektor	Kommunal förskola
Pedagogisk ledare	Kommunal förskola

Skärholmens stadsdelsförvaltning

Avdelningschef	Förskoleavdelningen
Utvecklingsledare	Förskoleavdelningen
Controller	Förskoleavdelningen
Specialpedagog/samordnare	Förskoleavdelningen
Rektor	Kommunal förskola
Pedagogisk ledare	Kommunal förskola

Skarpnäcks stadsdelsförvaltning

Avdelningschef	Förskoleavdelningen
Specialpedagog	Förskoleavdelningen
Rektor	Kommunal förskola
Pedagogisk utvecklingsledare	Kommunal förskola
Pedagogisk utvecklingsledare	Kommunal förskola

Bilaga 2 Enkätssammanställning

Innehåll i revisionskontorets enkät

- Tydligheten i det språkutvecklande arbetet
- Om språkutveckling är ett prioriterat område
- I vilken grad det finns styrdokument i verksamheten och i staden för 1) språkutveckling i svenska språket och 2) stöttning på andra modersmål
- I vilken grad det finns systematik i arbetet (dokumentation, utvärdering, uppföljning)
- I vilken grad pedagogers kunskap i det svenska språket utgör ett hinder för arbetet
- Vilka kompetensinsatser som gjorts för pedagoger i svenska och i språkutvecklande kompetens
- Upplevda skillnader i det språkutvecklande arbetet inom verksamheterna och inom stadsdelen

Utöver bakgrundsfrågor omfattade enkäten frågor om ovan teman.

Mottagare

Enkäten skickades till totalt 267 mottagare varav 105 svarade.

Respondenterna bestod av:

Rektorer i kommunal (9) och fristående verksamhet (29)

Specialpedagoger och pedagogiska utvecklingsledare (16)

Barnskötare och förskollärare från kommunala (33) och fristående
(18) verksamheter.

Fristående verksamhet

I den fristående verksamheten riktades enkäten till samtliga rektorer (51) varav 29 svarade. Det var inte möjligt att få tillgång till personallistor i de fristående verksamheterna, varpå respektive rektor rekommenderade en personal att svara på enkäten. Utav de 18 pedagoger som rekommenderades, svarade samtliga.

Kommunal verksamhet

Enkäten skickades till samtliga rektorer, pedagogiska ledare och specialpedagoger i de kommunala förskolorna. Svarsfrekvensen i denna grupp var över 50 %. Två pedagoger (en barnskötare och en förskollärare) per förskola slumpades fram och skapade en grupp av 155 respondenter, varav 33 svarade och genererade en svarsfrekvens på 22 %. Gruppen personal i kommunal verksamhet var den största bidragande faktorn till att den totala svarsfrekvensen sjönk till 39 %.