

Delrapport
2019-03-12

Överenskommelse: Öppen förskola och stöd i språkinlärning och etablering i arbets- och samhälslivet



Innehåll

Förord	3
Inledning	4
Arbetet med kartläggning	6
Enkätundersökning ger en nationell överblick	6
Studiebesök visar mångfalden	9
Utvärdering av fem kommuners verksamhet ger fördjupad bild	14
Översikt av rådande kunskapsläge	15
Arbetet med spridning av information och lärande exempel	17
Webbsidan är navet	17
Välbesökt konferens gav inspiration	17
Erfarenhetsutbyte för redan engagerade kommuner	17
Webbsändning ger en översikt av arbetet inom överenskommelsen	18
Filmer för att informera och inspirera	18
Spridning genom SKL:s kanaler och nätverk.....	18
Information om statsbidrag.....	18
Lärdomar och strategin framåt	20
Strategin framåt.....	22

Förord

Allt fler utrikes födda kommer snabbare i arbete, men gruppen utrikes födda kvinnor halkar efter. De arbetar i lägre grad än både inrikes födda kvinnor och män samt utrikes födda män. Skillnaderna är störst under den första tiden i Sverige. Ett sätt att stödja dessa kvinnors etablering i arbetslivet är att erbjuda språkstöd och andra integrationsinsatser på öppna förskolor.

Regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är överens om att deltagandet i förskolan bör öka bland barn med utländsk bakgrund, samt att det är viktigt att påskynda etableringen för utrikes födda kvinnor. Därför har en överenskommelse träffats som innebär att SKL ska ge kommuner vägledning i hur de kan samordna öppen förskola och insatser i bland annat svenska under föräldraledigheten. Parterna är eniga om att syftet med en sådan verksamhet är att den ska ge föräldrar och barn en introduktion till förskolan samtidigt som föräldrar får stöd i sin språkinläring och etablering.

Efter det första året kan vi konstatera att det redan pågår aktiviteter i många kommuners öppna förskolor för att främja kvinnors etablering och/eller öka deltagandet i förskolan. Men arbetet är i liten utsträckning känt. Vi har sett många framgångsrika exempel på hur den öppna förskolan kan vara en arena för integration. Det finns dock mycket att arbeta vidare med och utveckla i verksamheterna. I den här delrapporten beskriver SKL arbetet med överenskommelsen under 2018 samt strategin framåt.

Vesna Jovic

VD

Sveriges Kommuner och Landsting

Inledning

Den här delrapporten beskriver arbetet under det första året av den treåriga överenskommelsen mellan regeringen och SKL. Delrapporten innehåller i enlighet med överenskommelsen en redovisning innehållande föreslagna och pågående aktiviteter samt en strategi för kommande arbete.

Målet med överenskommelsen är att undersöka och beskriva vilken roll den öppna förskolan kan ha när det gäller att påskynda utrikes födda kvinnors etablering i studie- och arbetslivet samt ge en introduktion till förskolan för deras barn. SKL ska under de åren som överenskommelsen gäller (2018-2020) kartlägga kommuners behov och förutsättningar samt hur kommuner redan i dag bedriver verksamheter som har detta syfte. Utifrån kartläggningen ska SKL ta fram stöd för, och lärande exempel på, hur kommuner kan samordna öppna förskola med stöd i språkinlärning och till etablering i arbets- och samhällslivet. SKL ska vidare genomföra lämpliga aktiviteter för att kommuner ska få ta del av stödet. SKL ska även informera om det statsbidrag som kan sökas enligt § 37a förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar för att utveckla verksamheten med detta syfte.

Sammantaget blir Sveriges kommuner allt bättre på att etablera nyanlända. Ändå tar det, oavsett utbildningsbakgrund, längre tid för kvinnor än för män att komma ut i arbete och studier. Att nå utrikes födda kvinnor för att erbjuda dem språkundervisning under föräldradigheten – en period som kan bli ganska lång om det är fråga om flera barn – eller visa på andra vägar in i det svenska samhället kan vara ett sätt att påskynda etableringen. Statistik från Skolverket visar att deltagandet i förskolan är lägre för barn med utrikes födda föräldrar. Samtidigt visar forskning att en förskola av hög kvalitet kan vara av stor betydelse för barns utveckling och lärande samt framtida skolresultat. Särskilt stora effekter identifieras hos barn i socioekonomiskt svaga familjer.

Öppen förskola som verksamhetsform är frivillig för kommunen, ändå förekommer den i kommunal regi i drygt 200 av landets kommuner. I över hälften av dessa kommuner är den öppna förskolan en del av en familjecentral, vilket innebär att verksamheten är samlokaliserad med mödra- och barnhälsovård samt förebyggande individ- och familjeomsorg. Oavsett lokalisering är den öppna förskolan en verksamhet som arbetar hälsofrämjande och stödjande mot både barn och föräldrar. Ofta i samverkan med just de professioner som finns på familjecentralen.

SKL har under 2018 fokuserat på att kartlägga verksamheter som redan pågår samt behov och förutsättningar generellt. Kartläggningen har till stor del skett genom en enkätundersökning till landets alla kommuner, studiebesök i ett drygt tjugotal kommuner som är igång med riktade insatser samt en uppföljande utvärdering av fem av dessa kommuners verksamheter.

SKL:s kartläggning visar att många kommuner väljer att väva in flera typer av stöd riktad mot gruppen utrikes födda föräldrar i den öppna förskolans verksamhet. Kreativiteten är stor när det gäller att erbjuda en bredd av insatser, till exempel språkundervisning och föräldrastöd.

Den öppna förskolan som samlingspunkt har goda möjligheter att nå målgruppen utrikes födda kvinnor, även de som är svåra att nå i många andra traditionella etableringsinsatser och kanaler. Den öppna förskolan är inte bara en arena för att nå och stödja föräldrar som behöver det. Den kan också vara en ingång till det svenska utbildningsväsendet för barn med utländsk bakgrund genom att visa vad den ordinarie förskolan kan erbjuda och hur den fungerar.

Det finns en relativt god kännedom om statsbidraget för att stärka och utveckla verksamhet med flyktingguider och familjekontakter enligt § 37a förordningen (2010:112). Statsbidrag § 37a kan sökas hos Länsstyrelsen för att starta eller utveckla befintlig verksamhet. Målgruppen är nyanlända, asylsökande och ensamkommande barn. Under 2018 beviljades drygt 85,2 miljoner kronor samtidigt som den sökta summan uppgick till 145,7 miljoner kronor.

I delrapporten presenteras SKL:s såväl genomförda som pågående initiativ och aktiviteter, som är uppdelade i avsnitten kartläggning och spridning, samt en strategi för kommande arbete. Vi presenterar även erfarenheter och resultat från genomförda aktiviteter. Avslutningsvis sammanfattar vi de viktigaste lärdomarna som dragits och tydliggör strategin framåt.

Arbetet med kartläggning

I detta avsnitt presenteras de olika aktiviteter som vi har genomfört för att kartlägga kommuners behov och förutsättningar samt hur kommuner redan idag bedriver verksamheter som har koppling till överenskommelsens syfte.

Utöver nedan beskrivna aktiviteter har vi under 2018 haft kontakt med myndigheter, intresseorganisationer och andra aktörer, vars uppdrag på olika sätt angränsar till vårt arbete. Vi har sett det som värdefullt att få en mer samlad bild över vilka aktiviteter som görs för den här målgruppen, och även informera om vårt arbete med överenskommelsen. Det finns ett intresse av att på olika sätt arbeta mot målgruppen. Vi har bland annat träffat Skolverket, forskare, Svenska med baby, Studieförbunden och Föreningen för familjecentralers främjande (FFFF).

Enkätundersökning ger en nationell överblick

För att få en bild av behov och förutsättningar, samt en uppfattning om redan pågående verksamheter, skickades en enkät ut till samtliga kommuner i augusti 2018. Den riktade sig till verksamhetsansvariga för öppen förskola. Enkäten bestod av två delar. En del för de som erbjuder riktade insatser mot målgruppen utrikes födda föräldrar på den öppna förskolan och en del för de som har öppen förskola men som inte erbjuder riktade insatser. Till kommuner som erbjuder riktade insatser ställdes frågor om insatser, målgrupper, samverkan, uppföljning, behov av stöd, deltagande i förskola samt statsbidrag § 37a. Till de kommuner som har öppen förskola men som inte har riktade insatser ställdes bland annat frågor om intresse och behov för att utveckla riktade insatser.

En analys av enkäten visar dock att det är svårt att få en samlad och fullständig bild från en enskild respondent i respektive kommun. Hur respondenten uppfattar insatser samt hur denne ser på behov och förutsättningar skiljer sig åt och är beroende av vilken funktion som respondenten har. Resultaten behöver tolkas mot en sådan bakgrund.

Av de 250 kommuner som besvarade enkäten uppgav 196 respondenter att de erbjuder öppen förskola. Skolverkets statistik för 2017 visar att 215 kommuner har öppen förskola, varför svarsfrekvensen bland kommuner med relevant verksamhet var hög. Av enkäten framkommer att 105 kommuner erbjuder riktade insatser för utrikes födda föräldrar inom ramen för öppna förskolan.

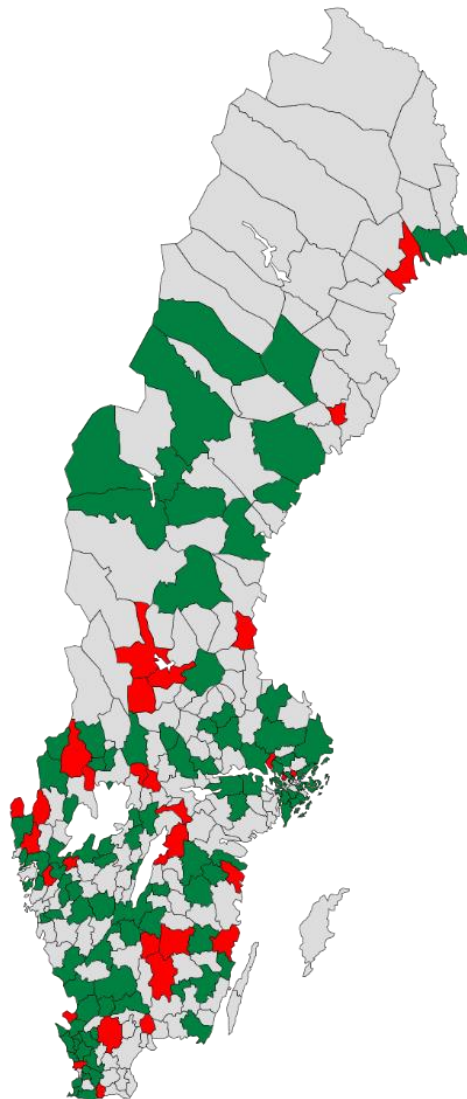
Resultat från enkäten synliggör stor spridning

Kartan visar de 105 kommuner som svarat att de erbjuder riktade insatser och de 33 kommuner som uppger att politiker, förvaltningsledning och/eller verksamhetschef diskuterat att starta riktade insatser. Resultatet visar på en stor spridning över landet men också mellan olika typer av kommuner.

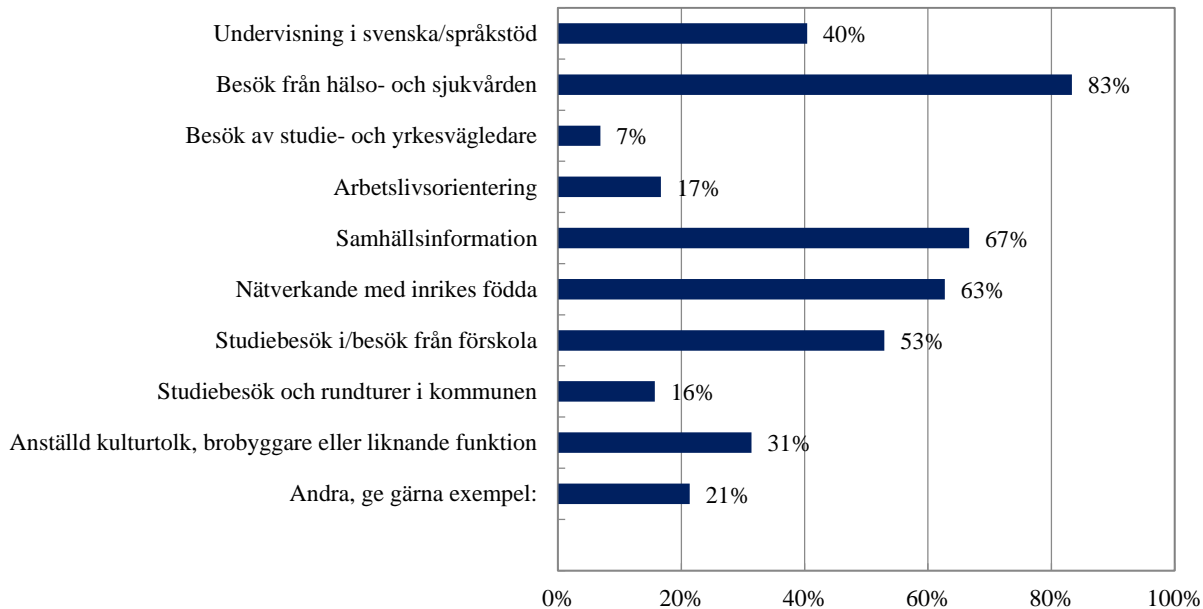
Bland de kommuner som bedriver insatser så har 48 procent svarat att de gjort det under längre tid än två år och 23 procent uppger att de gjort det under kortare tid än sex månader.

Det område som särskilt lyfts i överenskommelsen är språkstöd. Av de 105 kommuner som erbjuder riktade insatser uppger ett fyrtiotal att de erbjuder språkundervisning eller språkstöd i någon form. Den vanligast förekommande riktade insatsen är besök från hälso- och sjukvården följt av samhällsinformation, nätverkande med inrikes födda och studiebesök i förskola.

Grönt illustrerar kommuner som erbjuder insatser. Rött illustrerar kommuner där uppstart diskuterats.



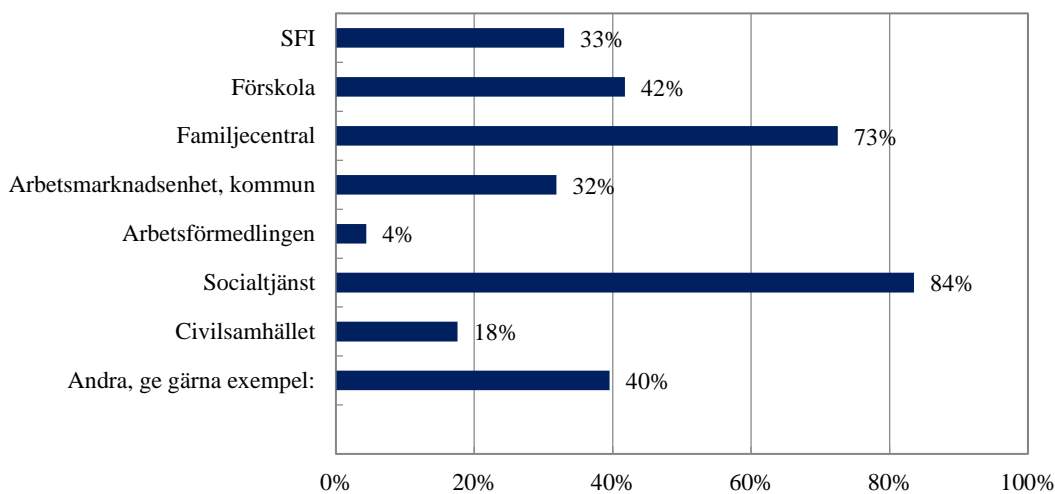
Riktade insatser som erbjuds på öppna förskolor



Resultat från kommuner som idag erbjuder riktade insatser (102 respondenter).

Enkätresultatet visar att många kommuner samverkar med flera andra aktörer. De vanligaste är familjecentraler, socialtjänst och förskola. Civilsamhället är också en stor samverkanspart.

Samverkansaktörer



Resultat från kommuner som idag erbjuder riktade insatser (91 respondenter).

En del av enkäten berör deltagandet i förskolan för barn med utländsk bakgrund. Andelen kommuner, bland de som erbjuder riktade insatser, som arbetar aktivt med en uttalad målsättning att öka deltagandet i förskolan är 43 procent (motsvarar 45 kommuner). Ungefär hälften av samtliga svarande kommuner bedömer att behovet är mycket stort eller ganska stort att öka deltagandet för denna grupp.

Frågor om statsbidraget visar att det är relativt känt bland verksamhetsansvariga för den öppna förskolan. Av de kommuner som erbjuder insatser känner 59 procent till bidraget och 41 procent av kommuner som inte har riktade insatser svarar att de känner till statsbidraget. Det finns således större kännedom om statsbidraget bland kommuner som erbjuder insatser. Viktigt att notera i relation till dessa siffror är återigen att det är verksamhetsansvariga för öppen förskola som svarat. Kunskap om statsbidraget kan finnas i kommunen men hos andra delar av organisationen.

I enkäten ställdes frågor om behov och önskemål om stöd för att utveckla respektive påbörja insatser. Vägledning för utveckling och uppstart av insats, stöd för kompetensutveckling, erfarenhetsutbyten samt ökad finansiering är mest efterfrågat. Mellan 60 och 70 procent av kommunerna lyfter dessa behov som mest relevanta.

Studiebesök visar mångfalden

Under året har 21 studiebesök genomförts i kommuner och stadsdelar runt om i landet. Initialt fanns ingen samlad bild av var dessa verksamheter finns. Identifieringen av relevanta kommuner har skett genom att vi har informerat om överenskommelsen både externt och i våra interna nätverk. I takt med att arbetet med överenskommelsen blivit mer känt har vi blivit kontaktade av ytterligare kommuner.

Under studiebesöken har främst verksamhetsansvarig för öppen förskola samt personal intervjuats utifrån ett antal standardfrågor. Beroende på insatsernas utformning har vi även träffat medarbetare för andra verksamheter, till exempel från sfi och socialtjänst. Korta referat från studiebesöken tillsammans med kontaktuppgifter publiceras även på SKL:s webbsida för överenskommelsen.

SKL har genom studiebesöken fått en bred kunskap om hur insatser och verksamheter kan utformas. Vi har tillsammans med flera kommuner spridit lärande exempel i olika sammanhang och diskuterat aktiviteter framåt. Studiebesöken har även bidragit till att motivera och bekräfta de kommuner som redan idag bedriver verksamheter. Ofta saknas större kännedom om andra kommuners verksamhet varför besöken också blir en kanal till att sprida kännedom om överenskommelsen och om andra kommuners arbete. Vi har också noterat att besöken kan bidra till fortsatt diskussion om utveckling internt inom kommunen.

Eftersom vi kontinuerligt upptäcker nya insatser och samverkansformer ses studiebesök som en väsentlig del i det fortsatta arbetet. Under 2018 har fler kommuner initierat insatser vars utveckling det finns anledning att följa.

Nedan sammanfattas de viktigaste erfarenheterna såsom de beskrivits i intervjuerna, tillsammans med korta exempel.

Språkstöd på öppna förskolan

Språkstöd och undervisning förekommer i olika former. Insatser som kräver mindre omfattande organisering kan vara att tillhandahålla information om språkstödande material eller att personalen arbetar medvetet med språkstödande samtal med utrikes födda. Insatser som kräver mer organisering är olika former av lektionsbunden undervisning. Schemalagd undervisning enligt kursplan för sfi förekommer i några få kommuner. Vissa kommuner ställer krav på ett fullständigt personnummer för deltagande i reguljär sfi, men det förekommer även att dessa uppgifter inte tas in. Flera kommuner erbjuder en kombination av insatser för att främja språkinläring:

På en öppen förskola i Uppsala kan kvinnor med uppehållstillstånd få sfi-undervisning. Alla deltagare är dessutom välkomna till en språkstund om samhällsorientering en gång i veckan, vilket hålls av en psykolog. Materialet heter "Va med!" och är anpassat till utrikes födda kvinnor. Det har tagits fram i kommunen och är fritt att använda för andra kommuner i landet.

Bland de kommuner som samarbetar med sfi är det vanligt att sfi-lärare anpassar undervisningen för målgruppen och kallar det för vardagssvenska, föräldrasvenska eller liknande. Det finns också språkstöd där förskollärare håller i schemalagd undervisning eller språkstödande aktiviteter som stimulerar både barns och föräldrars språkinläring. Ofta med hjälp av sagor eller samarbete med personal från bibliotek.

I Enköping erbjuds både språkundervisning på schemalagda lektioner med sfi-lärare och en tillgänglig språkvård. Undervisningen äger rum två dagar i veckan under tretimmarspass med avbrott för samling. Samlingen deltar alla besökare på öppna förskolan i och det underlättar för möten och nätverkande. Lektionerna kallas vardagssvenska och erbjuds alla föräldralediga som behöver lära sig svenska. Efterfrågan är stor och de som frånvarar flera gånger kan förlora sin plats. Undervisningen och studiematerial är anpassat efter varierande kunskapsnivåer.

På Helsingborgs samtliga familjecentraler har sfi-lärare lektioner under namnet föräldrasvenska. Det är en anpassad undervisningsform i samverkan med öppna förskolan och på de flesta familjecentraler finns både nybörjar- och fortsättningsgrupper. Genom att samarbeta med familjecentralerna kan kurserna på föräldrasvenskan ta upp ämnen som är aktuella för nyblivna föräldrar inom exempelvis barnhälsovård.

Insatser med fokus på ökat deltagande i förskola

Verksamheterna fokuserar i olika grad på riktade insatser för ökat deltagande i förskolan mot målgruppen barn med utländsk bakgrund. I regel är information och stöd kopplat till förskolan en del av öppna förskolans ordinarie arbete som alla besökare tar del av. Riktade insatser kan vara att den öppna förskolan är samlokaliserad med en förskola, studiebesök och informationsinsatser anpassade för målgruppen. Kopplat till samarbete med förskolan är också den kunskap och kompetens som öppna förskolans personal får om utrikes födda familjers behov och förutsättningar. Sådan kompetens kan föras vidare till förskolans personal för att öka förståelse och främja en smidigare inskolning.

I Stockholm finns exempel på insatser med målsättning att öka deltagandet i förskolan. Några öppna förskolor ligger i nära anslutning till en förskola, och delar till viss del även lokaler med en förskola. Upplevelsen är att detta ger en positiv effekt för motivationen att sätta barnen i förskolan. Andra sätt är studiebesök, att öppna förskolan får besök av medarbetare från den ordinarie förskolan och att stadsdelens köassistent informerar om ansökningsprocessen. Gemensamma aktiviteter förekommer också, till exempel gemensamt luciafirande.

Insatser till stöd för samhälls- och arbetslivet

Utöver insatser med inriktning på språk och ökat deltagande i förskolan erbjuds en bredd av aktiviteter.

Flera öppna förskolor bedriver insatser för att öka de utrikes födda kvinnornas tillit till sin egen förmåga, vilket uppfattas vara ett viktigt led i etableringen. För många kvinnor är det inte en självklarhet att etableras i arbete och/eller studier i sitt nya hemland. Många medarbetare beskriver att det därför är centralt att stärka dessa kvinnors självkänsla och egenmakt, så att de kan fatta beslut om hur de vill leva sina liv. Här är föräldrastöd en viktig insats, något som ligger nära den öppna förskolas kärnverksamhet. Flera olika insatser förekommer, exempelvis metodmaterial för diskussionsgrupper och kurser om föräldraskap i Sverige. I samband med föräldraskapsinsatser lyfts ofta vikten av att också nå män och pappor så att hela familjen får ta del av relevant information och stöd. Information om jämställdhet och kvinnors rättigheter i Sverige kan medverka till att stärka både självkänsla och egenmakt hos kvinnan. Även samhällsinformation om hur det svenska välfärdssamhället fungerar är en viktig del för målgruppen.

Vikten av förebilder lyfts i många verksamheter. Besökarna kan vara förebilder för varandra men det kan även ske mer formaliserat. Flera kommuner har anställt utrikes födda kvinnor som har kommit längre i sin etablering i det svenska samhället. Funktionen har olika titlar i olika kommuner; brobyggare, kulturtolk eller stadsdelsmamma. Det är en person med liknande bakgrund som målgruppen som arbetar i verksamheten för att skapa en trygg och tillgänglig miljö. Personen kan samtidigt inspirera besökare till att vilja etablera sig.

Andra typer av insatser är:

- Insatser med arbetslivsanknytning, till exempel förekommer studiebesök och besök av studie- och yrkesvägledare.
- Insatser för att främja hälsa, till exempel genom besök från tandvården och mödravården.

I Göteborg erbjuds förutom språkundervisning även föräldragrupper för de två största språkgrupperna, där deltagarna får språkstöd på sitt modersmål för att främja samtal och utbyte. En kurator håller i träffarna tillsammans med pedagoger från öppna förskolan. Några exempel på teman är kost, traditioner och pedagogiska aktiviteter för småbarn.

Lyhördhet och flexibilitet

Gemensamt för alla besökta kommuner är insikten om att det krävs stor lyhördhet och flexibilitet i planering och genomförande av aktiviteter. Hos intervjuade medarbetare finns en medvetenhet om att målgruppen ser olika ut i kommunerna, och därför behöver även insatserna vara olika. Kvinnorna behöver mötas där de befinner sig. Språkinläring kan ske på många olika sätt och i flera olika sammanhang.

Genomgående för alla insatser är att föräldrarna ansvarar för sina barn under tiden de deltar i aktiviteter. Det innebär att insatser som riktar sig primärt till vuxna deltagare, till exempel språkundervisning, behöver anpassas med hänsyn till detta. Deltagandet är frivilligt, liksom registrering av deltagare i den mån det förekommer. I de flesta kommuner riktar sig insatserna generellt mot utrikes födda föräldrar. Det förekommer att målgruppen är begränsad till enbart kvinnor, enbart nyanlända eller enbart asylsökande.

Den öppna förskolan i Rågsved i södra Stockholm har under en längre tid vänt sig mot utrikes födda föräldrar. Medarbetarna har startat olika aktiviteter. Efter önskemål från deltagarna anordnades en cykelskola som ledde till att två kvinnor kunde få jobb inom hemtjänsten. En studie- och yrkesvägledare besöker verksamheten regelbundet för enskilda samtal. Två gånger i veckan erbjuds undervisning av en sfi-lärare och det finns ett samarbete med "Svenska med baby", som har träffar på öppna förskolan. Studiebesök anordnas regelbundet. Bara att inte veta hur man åker buss och tunnelbana är ett hinder för många kvinnor. För att locka besökare finns bland annat stadsdelsmammor anställda som arbetar uppsökande mot hemmavarande kvinnor.

Samverkan en förutsättning

Insatserna förutsätter i regel olika former av samverkan och samarbete mellan den öppna förskolan och andra verksamheter, exempelvis barnavårdscentralen (BVC), sfi, socialtjänst och förskola. I de kommuner som har öppen förskola

som en del av en familjecentral, lyfts samlokalisering fram som en avgörande faktor för att skapa samverkan samt för att kunna identifiera aktuella behov hos nyblivna föräldrar i kommunen.

Samverkan är även viktig för att locka målgruppen till den öppna förskolan. BVC, som möter samtliga nyblivna föräldrar, har ofta en avgörande roll för att slussa besökare vidare till öppna förskolan. Det förekommer även andra organisationer och verksamheter som har kontakt med målgruppen, till exempel medborgarvärdar och ideella organisationer. Hembesök av BVC hos familjer med nyfödda barn är en annan möjlighet att sprida kännedom om öppna förskolan. Brobyggare, kulturtolkare och stadsdelsmammor kan fungera som en brygga mellan målgruppen och den öppna förskolans verksamheter och insatser. Denna funktion lyfts som viktig i arbetet, både för att locka kvinnor till öppna förskolan men även som ett stöd på den öppna förskolan.

I Borlänge är verksamheten "Gemensamma Krafter" ett nav för kommunens arbete med samordnat stöd. Besökarnas behov står i centrum, varför verksamheten hela tiden anpassas. Hit är alla som har behov av stöd i någon form välkomna, inte bara föräldralediga. Flera av deltagarna är utrikes födda föräldrar som bland annat erbjuds språkstöd. För att främja samverkan finns ett nätverk från drygt 20 verksamheter, exempelvis polis, öppenvård, fritidsgård, förskola, studie- och yrkesvägledare samt fältassistenter. Dessa har möten varje månad. Genom nätverket skapas effektivare insatser och lättillgängliga kontaktytor.

Identifierade utvecklingsområden

Studiebesöken har synliggjort att uppföljning och utvärdering är ett utvecklingsområde i de besökta verksamheterna. I de fall det förekommer är det ofta i form av antal deltagare och i vissa fall genom brukarenkäter, och då kopplat till hela den öppna förskolans verksamhet och inte specifika insatser.

De riktade insatserna är i flera fall ett resultat av initiativ på verksamhetsnivå, där politisk- eller förvaltningscentral nivå involveras i mindre omfattning. Samverkan är ofta kreativ och omfattar en mångfald av aktörer. Dock uppger många av de vi har intervjuat att samverkan ofta är beroende av enskilda individers engagemang.

Ett lärande exempel på där verksamheten är förankrad i hela styrkedjan är Malmö stad. Förskoleförvaltningen arbetar på olika sätt med att stärka förskolan och de öppna förskolorna. Det finns också ett politiskt beslut om att alla öppna förskolor i staden med tiden ska finnas på en familjecentral. Alla öppna förskolor har kompetens att på olika sätt möta behov hos nyanlända och utrikes födda, men två av dem är mer inriktade mot dessa målgrupper.

Utvärdering av fem kommuners verksamhet ger fördjupad bild

Av de studiebesök som genomfördes under 2018 valdes fem kommuner ut. Dessa kommuner täcker tillsammans in ett flertal insatser för att stimulera en snabbare etablering samt ökat deltagande i förskolan. En fördjupad utvärdering har genomförts i dessa kommuner i syfte att identifiera framgångsfaktorer och hinder för det avsedda syftet. Utvärderingen genomfördes under hösten 2018 av Spira Utvärdering AB. Utvärderingens resultat och slutsatser presenteras i rapporten "Ett steg in".

Utvärderingen har skett genom djupintervjuer med personal och chefer vid den öppna förskolan samt deltagare i verksamheten. I några kommuner har även politiker intervjuats. Undersökningen tar sitt avstamp i fyra delmål, som vart och ett funnits vara centrala faktorer kopplade till målsättningen med SKL:s och regeringens överenskommelse. Delmålen är:

- *Stärkt språkutveckling*, som handlar om förbättrade kunskaper i svenska.
- *Stärkt hälsa och egenmakt*, omfattar både psykisk som fysisk hälsa. En ökad egenmakt innebär en ökad delaktighet i samhället och känsla av makt över sin egen ekonomi, hälsa och privatliv.
- *Stärkta förutsättningar för deltagande i arbetslivet*, rör aspekter som påverkar möjligheterna att framöver få ett arbete. Det kan exempelvis handla om kunskap om regelverk och möjliga studie- och yrkesval eller kontakter med arbetslivet och andra aktörer som kan ge stöd inför inträdet i arbetslivet.
- *Främjande av barns deltagande i förskola* handlar om att få fler utrikes födda föräldrar att låta sina barn börja i förskolan och att tidigarelägga deltagandet i förskolan. En del i denna ambition är att skapa förutsättningar för en fungerande inskolning och tid på förskolan.

Några viktiga slutsatser som dras i studien är:

- De insatser som erbjuds ligger i linje med vad forskning och studier lyfter som avgörande faktorer för utrikes födda kvinnors etablering.
- Verksamheterna har förmåga att stärka egenmakt och förutsättningar för en god hälsa hos målgruppen utrikes födda kvinnor.
- Verksamheterna kan stärka språkutvecklingen hos målgruppen. Graden av utveckling varierar, bland annat beroende på hur kontinuerlig deltagandet är samt hur mycket studier som genomförs på övrig tid. Språkträning och undervisning kan även motivera till att läsa vidare på ordinarie sfi.

- Verksamheterna kan bidra till vissa stärkta förutsättningar för deltagande i arbetslivet. Detta sker främst genom att deltagarna får stöd i att utveckla en bild av vad de vill och kan arbeta med i framtiden. Dock bedöms dessa framsteg som små i förhållande till de övriga delmålen, här finns utvecklingsmöjligheter.
- Verksamheterna kan främja ökat deltagande i förskolan samt underlätta förskolestarten om detta är en uttalad målsättning i verksamheten. Målsättningen finns dock inte i alla kommuner.
- Öppna förskolan lyckas nå flera grupper av utrikes födda kvinnor och det gäller även de som är svåra att nå genom traditionella kanaler och insatser. Till exempel kvinnor som har vistats flera år i landet utan att ha lärt sig språket, eller kvinnor som lever enligt mycket traditionella könsroller som inte vill eller får delta i verksamheter där det finns män.
- Värdet av de insatser som erbjuds framstår som särskilt stort när flera olika insatser med olika teman erbjuds deltagarna så att de tillsammans bildar en helhet.

Utvärderingen lyfter också tre utvecklingsområden:

1. En utvecklad styrning som omfattar tydliga uppdrag, målformuleringar och en plan för strategisk utveckling av verksamheten.
2. Samverkan är en nyckel till framgång. För att driva en utvecklings- och samverkansprocess krävs att en aktör äger uppdraget, samt att frågan är förankrad högt upp i organisationen.
3. Uppföljning och utvärdering är ett generellt utvecklingsbehov i de studerade kommunerna. Genom det kan värdet av verksamheten synliggöras och framgångsfaktorer och utvecklingsbehov lyftas.

[Länk till rapporten Ett steg in](#)

Översikt av rådande kunskapsläge

Inom ramen för överenskommelsen har även en kunskapsöversikt beställts i syfte att få en samlad kunskap om viktiga faktorer i etablering för utrikes födda kvinnor samt förskolans betydelse för barn med utländsk bakgrund.

Kunskapsöversikten tas fram av Spira utvärdering AB, som också gjorde utvärderingen i fem kommuner. En slutgiltig rapport är klar under våren 2019 men en kortversion har färdigställts under hösten 2018.

Den korta versionen av kunskapsöversikten visar att kvinnor deltar i lägre utsträckning i etableringsinsatser än män. De påbörjar insatserna senare än män och avbryter eller uteblir oftare från insatser på grund av föräldraledighet eller ohälsa. Faktorer som lyfts som betydelsefulla för inträde på arbetsmarknaden är tidiga kontakter med arbetsmarknaden och nätverk, särskilt med inrikes födda. En längre tid utanför arbetsmarknaden medför risk för försämrad hälsa och självförtroende, vilket kan skapa ytterligare trösklar för att komma in på

arbetsmarknaden. För många kvinnor förskjuts och försvåras etableringsprocessen bland annat på grund av ansvar för små barn. Många kvinnor har därför, även efter en längre tid i Sverige, behov av insatser som främjar språkinläring och etablering på arbetsmarknaden. Insatser för att främja en snabbare och mer kontinuerlig etableringsprocess för denna målgrupp är därför mycket relevanta.

I kunskapsöversikten lyfts också förskolan som särskilt viktig för barn till utrikes födda föräldrar. Studier visar att verksamheten kan bidra till att stödja barnen i den språkliga utvecklingen, vilket i sin tur ger långsiktiga fördelar i form av bättre skolberedskap. För att öka deltagandet i förskolan krävs information som är språk- och innehållsmässigt anpassad till målgruppen och som skapar förståelse för vad förskolan kan erbjuda deras barn. Öppen förskola är en verksamhet med låg tröskel och stor flexibilitet, utan krav på regelbundet deltagande. Det gör att verksamheten kan vara särskilt väl lämpad som en positiv och förtroendeskapande kontakt med samhällets institutioner och ett viktigt steg på vägen mot etablering och integration, för både barn och föräldrar.

Arbetet med spridning av information och lärande exempel

I detta avsnitt presenteras de olika aktiviteter som vi har genomfört för att sprida lärande exempel på hur verksamheter kan organiseras och genomföras samt för att informera om statsbidrag § 37 a.

Webbsidan är navet

På SKL:s webbsida för överenskommelsen finns all information samlad som rör arbetet med överenskommelsen. Här finns bland annat information om statsbidraget, reportage från kommunbesök, inspirationsfilmer och den utvärdering som gjorts. Webbsidan blir ett lättillgängligt verktyg till intresserade som vill följa arbetet och hitta kontakter.

[Länk till startsidan](#)

Välbesökt konferens gav inspiration

I december 2018 anordnade SKL en konferens i syfte att bidra till ökad kunskap och inspiration samt att få fler kommuner till att upptäcka den öppna förskolans potential som arena för integration. Intresset för konferensen var mycket stort, över 300 deltagare från 85 kommuner närvarade. På konferensen presenterades bland annat olika kommunexempel. Utvärderingen visar att deltagarna var mycket nöjda med konferensen och tog både kunskap och inspiration med sig hem, vilket innebär att syftet uppnåddes. Hela konferensen med undantag från en inspirationsföreläsning filmades och finns tillgänglig via hemsidan.

[Länk till konferensen](#)

Erfarenhetsutbyte för redan engagerade kommuner

En tidig observation i kartläggningsarbetet var att det saknas nätverk och utbytesformer för kommuner som erbjuder insatser. Studiebesök förekommer mellan kommuner men ofta har insatser utvecklats lokalt utifrån identifierade behov. Den 1 oktober arrangerades därför ett erfarenhetsutbyte i Stockholm där 17 kommuner och stadsdelar deltog. Deltagarna fick möjlighet att presentera sina verksamheter och intervjua varandra samt fördjupa sig i ett antal diskussionsfrågor.

Syftet med utbytet var att skapa ett utbyte av erfarenheter där deltagande kommuner fick möjlighet att fördjupa sina kunskaper. Samtidigt fick

projektgruppen möjlighet att lyfta ett antal frågor med bäring på det fortsatta arbetet. Särskilt betydelsefullt var resultatet kring identifierade utmaningar och vad som efterfrågas för att stimulera en utveckling av verksamheterna. En annan viktig vinst var att visa på att många arbetar med frågan.

Webbsändning ger en översikt av arbetet inom överenskommelsen

I augusti 2018 genomfördes en webbsändning med huvudsyfte att sprida kännedom om överenskommelsen och om statsbidrag § 37a. Till denna bjöds Länsstyrelsen in, samt en kommun och en stadsdel som beskrev sin verksamhet.

[Länk till webbsändningen](#)

Filmer för att informera och inspirera

Under 2018 har fyra filmer producerats vilka på olika sätt beskriver hur den öppna förskolan kan bidra till en ökad integration enligt överenskommelsens två målsättningar. En film beskriver betydelsen av att verksamheten är förankrad i alla beslutsled i kommunen, vad gäller verksamhetens kvalitet och långsiktighet. En annan film beskriver verksamheten ur ett deltagarperspektiv. En tredje film illustrerar att integration och språkinläring kan ske på olika sätt. Den fjärde filmen beskriver kortfattat arbetet med överenskommelsen. Målgruppen för dessa filmer är huvudsakligen beslutsfattare på lokal nivå, såväl politiker som förvaltnings- och verksamhetschefer.

[Länk till filmer](#)

Spridning genom SKL:s kanaler och nätverk

Projektgruppen har vid två tillfällen informerat om arbetet i SKL:s beredning för utbildningsfrågor. Information har även spridits i flera av SKL:s nätverk, bland annat Förskolenätverket och Nätverk för nyanländas elevers skolgång. Satsningen har även lyfts i webbnyheter, i SKL:s VD-krönika, i nyhetsbrev till målgrupper inom skola samt via Facebook.

Information om statsbidrag

Om statsbidraget (§ 37a, förordningen (2010:112))

Målgruppen för § 37a-insatser är nyanlända utlänningar, asylsökande och ensamkommande barn. Ersättning lämnas för att stärka och utveckla verksamheter som syftar till att underlätta etableringen i samhället, skapa nätverk, stödja språkinläring eller ge socialt stöd till ensamkommande barn. Ersättning får lämnas för verksamhet som bedrivs utan vinstsyfte och som genomförs antingen av kommunen i egen regi eller av kommunen i samverkan med en eller flera organisationer. Under 2018 var insatser som särskilt riktar sig till eller underlättar deltagandet för föräldralediga och andra personer med små

barn prioriterade. Ansökan om medel sker till länsstyrelserna i respektive län. Länsstyrelsen i Jönköpings län fattar beslut om bifall eller avslag.

Många kommuner har ansökt om medel och förra året var statsbidraget översökt. Under 2018 fördelades 85,2 miljoner kronor utifrån 208 ansökningar. Den totala sökta summan var 145,7 miljoner kronor. En stor andel, 150 stycken av de beviljade ansökningar, rörde just den prioriterade målgruppen. Flera av dessa projekt är lokaliserade på en öppen förskola.¹

Insatser för att sprida information

Informationsspridning om statsbidrag enligt § 37a har varit en kontinuerlig del av arbetet. Vi har kontakt med den nationella samordnaren på Länsstyrelsen och informerar om bidraget i våra olika aktiviteter. Länsstyrelsen har presenterat syfte och ansökningsförfarande för statsbidraget i SKL:s webbsändning i augusti samt på konferensen den 6 december. Information om statsbidraget samt om överenskommelsen finns även på respektive aktörers hemsida. Kommuners kännedom om statsbidraget har även följts upp under studiebesök och i enkäten.

I och med överenskommelsen har kännedomen om finansieringsmöjligheter genom statsbidraget ökat samtidigt som många lärande exempel på hur medlen kan användas sprids. Det är därför rimligt att tro att söktrycket på statsbidraget kommer att öka ytterligare kommande år.

Många kommuner vittnar om att statsbidraget är en viktig del för att kunna utveckla och förstärka redan befintlig verksamhet eller till att inleda ett arbete. Samtidigt uppges att det finns en sårbarhet med att utveckla verksamheter med kortsiktiga finansieringslösningar. Önskemål om finansiellt stöd som bättre bidrar till stabilitet och hållbarhet i de insatser som är riktade mot målgruppen har framförts.

¹ Uppgifter från Länsstyrelsen i Jönköping, december 2018.

Lärdomar och strategin framåt

Kartlägningsarbetet under 2018 visar att den öppna förskolan har en potential att bidra till överenskommelsens syfte. Nedan reflekterar vi över de viktigaste lärdomarna, vilka ligger till grund för strategin framåt.

1. Öppna förskolan är en lämplig arena för att nå målgruppen

Överenskommelsens utgångspunkt att öppna förskolan är en lämplig mötesplats för att möta och stödja just målgruppen utrikes födda kvinnor med små barn har blivit bekräftad. Tröskeln att delta är låg; det krävs ingen registrering, det finns inga krav på närvaro och du har med dig ditt barn. På grund av den stora flexibiliteten är den öppna förskolan en plats dit många känner sig välkomna, oavsett bakgrund eller utbildningsnivå.



Kartläggningen visar att verksamheter kan nå utrikes födda kvinnor med olika bakgrund. För de utrikes födda kvinnor som före föräldraledigheten aktivt deltagit i etableringsinsatser blir insatser på öppen förskola ett sätt att motverka kunskapsstapp under föräldraledigheten. För de kvinnor som av olika skäl tidigare inte aktivt har deltagit i integrationsinsatser kan den öppna förskolan bli ett första steg för att i egenskap av förälder skapa nätverk, få samhällsinformation och språkkunskaper i en trygg miljö.

2. Öppna förskolan erbjuder en mångfald av insatser

Öppna förskolan har goda möjligheter att kombinera språkundervisning med andra insatser som främjar integration. Språket är den viktigaste nyckeln till integration och språkinläring kan ske via många olika aktiviteter och insatser. Den öppna förskolan har genom sin flexibla verksamhet möjlighet att anpassa insatser till behoven för målgruppen, så att stegen tas i lämplig takt. Även utan riktade insatser har den öppna förskolan möjlighet att vara en mötesplats som stärker integration i en kommun. En viktig aspekt är att balansera riktade insatser med den generella verksamheten. Detta för att locka föräldrar med både svensk och utländsk bakgrund till verksamheten och för att främja de utrikes födda föräldrarnas deltagande i både riktad och ordinarie verksamhet.

3. Styrkedjan inte alltid delaktig

I flera av de besökta kommunerna är insatserna ett resultat av initiativ på verksamhetsnivå. Det är inte ovanligt att insatser initieras och genomförs utan att den politiska- och centrala förvaltningsnivån deltar i större utsträckning. En konsekvens kan bli en brist på ekonomiska medel, formulerade mål eller krav på uppföljning av verksamheten. Detta kan i sin tur leda till att kvaliteten på verksamheten inte säkerställs, samt en frånvaro av tillräckliga förutsättningar för en långsiktigt hållbar verksamhet.

4. Forum för kunskaps- och erfarenhetsutbyte behövs

Behovet av att lyfta och synliggöra den öppna förskolans möjligheter att främja integration och etablering är stort. Flertalet av de kommuner som vi har besökt upplever att de nästan är ensamma om att bedriva den här typen av verksamhet. I vissa fall känner man till arbetet i en annan kommun som har bidragit till att man själv tagit steget att starta en insats.

Vi bedömer att de möjligheter till kunskaps- och erfarenhetsutbyte samt nätverkande som SKL har anordnat inom ramen för överenskommelsen har varit givande och har bidragit till verksamhetsutveckling i flera kommuner.

5. Samverkan – ett utvecklingsområde

Kartläggningen visar att samverkan mellan olika aktörer förekommer, men den är i hög grad ett resultat av engagerade medarbetare som driver på för att samverkan ska komma till stånd. Samverkan innebär ofta att en aktör utökar eller förändrar sitt kärnuppdrag med nya uppgifter. Exempel på det är att en sfi-lärare har lektioner där små barn närvarar eller att förskollärare håller i samtalsgrupper för vuxna. Kartläggningen visar även att samverkan med mål att stärka deltagande i arbetslivet kan utvecklas. En sådan inriktning är därför ett viktigt utvecklingsområde.

6. Utvärdering – ett utvecklingsområde

Utvärdering av riktade insatser är ett generellt utvecklingsområde i de besökta kommunerna. I de fall det förekommer är det ofta i form av uppföljning av antal deltagare och i vissa fall genom brukarenkäter, och då kopplat till hela den öppna förskolans verksamhet och inte specifika insatser.

7. Statsbidraget är uppskattat

Många kommuner har sökt statsbidrag för att inleda eller utveckla verksamhet. Statsbidraget var under 2018 översökt. Därför kan storleken på bidraget behöva övervägas.

Strategin framåt

A. Fortsatt kartläggning

SKL kommer att fortsätta besöka kommuner som erbjuder riktade insatser så länge det finns intressanta exempel som kan bidra till ökad kunskap. Särskild tyngdpunkt i den fortsatta kartläggningen kommer att läggas på de utmaningar som så här långt har synliggjorts. Dessa är framför allt samverkan, en sammanhållen styrkedja och insatser med arbetsmarknadsanknytning.

B. Stöd för utveckling och utvärdering

SKL avser att ta fram stödmaterial för kommuner som vill starta eller utveckla insatser. För detta arbete behöver vi samverka med kommuner som bidrar med kunskap och erfarenheter av framgångsrika verksamheter. Det är också viktigt att lyfta vilka svårigheter och möjliga hinder som kan uppstå.

Vi vill inom ramen för stödmaterialiet även identifiera vilka möjligheter det finns att utvärdera insatser och utveckla dessa. Genom utvärdering på kommunal nivå kan värdet av olika insatser synliggöras och framgångsfaktorer och utvecklingsbehov lyftas.

C. Fortsatta erfarenhetsutbyten och nå relevanta beslutsfattare

För att kommuner utifrån sina egna behov ska hitta relevanta verksamhetsformer och insatser vill vi erbjuda forum för fortsatt kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Det behöver ske på olika sätt, i såväl fysisk som digital form. Vi behöver också i högre utsträckning synliggöra den öppna förskolans roll i integrationsarbetet på politisk- och tjänstemannanivå. Den centrala beslutsnivån är även viktig för att skapa stabilitet och långsiktighet i utvecklingen av riktade insatser på den öppna förskolan.