

Handläggare
Kristofer Wallin
Stefan Larsson Lindmark

Till
Utbildningsnämnden
2014-11-27

Villkor för enskild pedagogisk omsorg/ familjedaghem

Svar på skrivelse från Jan Valeskog (S).

Förvaltningens förslag till beslut

Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på skrivelsen från Jan Valeskog (S) om villkor för enskild pedagogisk omsorg/familjedaghem.

Lena Holmdahl
T.f. utbildningsdirektör

Ann Hellenius
Avdelningschef

Sammanfattning

Jan Valeskog (S) har 2014 ställt en skrivelse till utbildningsnämnden om villkoren för enskilt drivna familjedaghem.

Som svar på skrivelsen lämnas en redovisning av skollagens krav på pedagogisk omsorg, Skolverkets allmänna råd för pedagogisk omsorg, stadens riktlinjer för enskild pedagogisk omsorg, stadens bidragsnivåer och förvaltningens syn på de förutsättningar och bedömningar som bör gälla för enskilda huvudmän med hänvisning till nationella styrdokument.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för utveckling och samordning.

Bakgrund

Jan Valeskog (S) har den 22 maj 2014 ställt en skrivelse till utbildningsnämnden om villkoren för enskilt drivna familjedaghem.

Jan Valeskog (S) beskriver att det i dialog med utförare framkommer att villkoren för verksamheten blivit tuffare. Enligt skrivelsen vittnar många familjedaghem om att de allt oftare måste neka syskon plats, trots att de själva bedömer att plats finns.

Enligt Jan Valeskog (S) bör det vara dags att utvärdera och ompröva delar av de kriterier och riktlinjer som nämnden tidigare beslutat. I skrivelsen anges att en viss flexibilitet när det exempelvis gäller antal platser i en enskild verksamhet är viktig inte minst i de fall då det från föräldrahåll finns en önskan om att låta yngre syskon börja i samma grupp som ett äldre syskon redan går i.

Jan Valeskog (S) vill att utbildningsförvaltningen redovisar

- Vilka är skälen bakom de mycket exakta regleringar kring barnantal och barnens ålder som utbildningsnämndens regler och kriterier föreskriver?
- Hur sker tillämpningen av kriterierna för familjedaghemmen idag? Hur många ansökningar om särskilt tillstånd för 7 barn eller annan åldersindelning får staden in och hur många bifalles respektive avslås?
- Vilka problem med de nu gällande riktlinjerna, kriterierna eller den praktiska tillämpningen har förvaltningen kunnat identifiera?

Ärendet

Regleringar kring barnantal och barnens ålder

Nedan redovisar förvaltningen bakgrunden och skälen till regleringen av barnantalet och kriterier för detta för pedagogisk omsorg/familjedaghem.

Införandet av begreppet pedagogisk omsorg

”Pedagogisk omsorg” infördes 2009 som ett nytt verksamhetsbegrepp i dåvarande skollag (1985:1100). Bakgrunden till denna förändring finns angiven i regeringens proposition 2008/09:115; Barnomsorgspong och allmän förskola även för treåringar.

Regeringen framhöll i propositionen att det fanns skäl till att främja en ökad mångfald av verksamhetsformer och utövare som alternativ till förskola eller fritidshem. Vidare skrevs att även om begreppet familjedaghem togs bort ur lagtexten kunde benämningen finnas kvar för en pedagogisk omsorg som bedrivs av en dagbarnvårdare i det egna hemmet.

Skollagen (2010:800)

Skollagen (2010:800), som började tillämpas från och med 1 juli 2011, innebar bland annat ett förhöjt pedagogiskt krav på pedagogisk omsorg i förhållande till tidigare lagstiftning. Bestämmelser för verksamheten finns i 25 kapitlet skollagen.

Enskild ska medges rätt till bidrag om denne har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för motsvarande offentlig verksamhet. Skollagens förarbeten finns främst i regeringens proposition 2009/10:165.

Utgångspunkt för utformningen av pedagogisk omsorg ska vara respekt för barnets rättigheter och barnets bästa och verksamheten ska utgå från att utveckling och lärande ständigt sker. För att skapa en verksamhet med god kvalitet måste hänsyn tas till faktorer som barngruppens storlek och till verksamhetens personaltäthet.

Dessa faktorer samspelar enligt skollagens förarbeten i sin tur med personalens kompetens, lokalernas storlek och utformning samt barngruppernas sammansättning socialt, etniskt, köns- och åldersmässigt.

Vidare skrivs i propositionen att barngruppens sammansättning och storlek har en stor betydelse för barnens trivsel och utveckling. Enligt skollagens förarbeten är det också viktigt ur kvalitets- och säkerhetssynpunkt att dagbarnvårdare och annan personal kan ha överblick över barnen.

För pedagogisk omsorg ska läroplanen för förskolan vara vägledande och i verksamheten ska man därför ha tagit ställning till hur läroplanen ska vara vägledande.

Allmänna råd för pedagogisk omsorg

Skolverket har beslutat om allmänna råd för pedagogisk omsorg (SKOLFS 2012:90). De allmänna råden visar att kraven på pedagogisk omsorg är högre än de krav som tidigare ställdes på familjedaghem. Flera avsnitt har utvecklats i förhållande till tidigare allmänna råd för familjedaghem och vissa avsnitt är nya.

De allmänna råden redovisar på ett instruktivt sätt komplexiteten i uppdraget pedagogisk omsorg. De ska ses som rekommendationer för hur en huvudman bör handla för att uppfylla kraven i skollagens bestämmelser. Samtidigt syftar de allmänna råden till att underlätta en enhetlig rättstillämpning.

I de allmänna råden är avsnitten om särskilt stöd och om uppföljning och utvärdering helt nya.

Avsnittet om barngruppens sammansättning och storlek har i de nya allmänna råden utvecklats och är inom detta område betydligt mer omfattningsrika och mångfasetterade än tidigare allmänna råd.

Det förhöjda kvalitativa kravet på pedagogisk omsorg framgår även i avsnittet ”Utveckling och lärande”. I detta avsnitt lyfts fram att personalen ska ha förutsättningar att klara uppdraget och att verksamheten ska utformas så att den främjar leken och kreativiteten, tar tillvara och stärker barnens intresse för att lära, stimulerar barnens språkutveckling och att den ska utgå från barnens erfarenheter, intressen, behov och åsikter.

En förutsättning för en god pedagogisk verksamhet som förbereder barnen för fortsatt lärande är att personalen har kompetens och möjlighet till att kommunicera med, utmana, stimulera och möta både de yngre och de äldre barnen. Personalen har ett ansvar att aktiviteter anpassas till de enskilda barnens ålder och behov.

Personalen behöver också avsätta tid för att dagligen och vid flera tillfällen under dagen tillaga och servera barnen varierade och näringsriktiga måltider.

Nämndens riktlinjer

I utbildningsnämndens riktlinjer för tillståndsgivning och ersättning från 2007 fastslogs att ett familjedaghem kännetecknas av att en dagbarnvårdare arbetar i det egna hemmet med en liten barngrupp och att familjedaghemmet inte bör ha fler än fem barn inskrivna.

När riktlinjerna reviderades 2009 infördes beskrivningar på olika verksamhetsformer för pedagogisk omsorg där familjedaghem var en av flera verksamhetsformer. Med hänvisning till den nya skollagen fastställdes nya riktlinjer den 16 juni 2011.

De beskrivningar av olika former av pedagogisk omsorg som finns i nämndens riktlinjer innebär att vårdnadshavare relativt enkelt kan se skillnaden på en pedagogisk omsorg som betecknas som ett ”familjedaghem”, ”flerfamiljssystem” eller en ”övrig pedagogisk omsorg”.

I samband med genomförda revideringar av riktlinjerna har det ansetts värdefullt att värna begreppet ”familjedaghem” i förhållande till andra verksamhetsformer inom pedagogisk omsorg.

Verksamhetsformen ”familjedaghem” har en lång historia och definitionen för vad som är utmärkande för ett familjedaghem har funnits länge. Det innebär att verksamheten bedrivs i en överskådlig och hemlik miljö med en liten barngrupp och att det finns möjlighet att knyta an till en enda vuxen.

Detta perspektiv har haft en avgörande betydelse för den allmänna uppfattning som fortfarande finns för vad som karakteriserar ett familjedaghem och hur denna verksamhet förväntas vara utformad.

För att ändå tillmötesgå önskemål från vissa verksamheter, som av olika skäl ansåg att det fanns behov av att ha ett extra barn inskrivet en kortare tid, reviderades nämndens riktlinjer 2013. Nämnden fastställde då att: ” För att betraktas som familjedaghem kan verksamheten maximalt ha 6 barn inskrivna. För kortare tid kan dock ett sjunde barn skrivas in om det finns särskilda skäl för detta.”

Tillämpningen av kriterier familjedaghemmen idag

Jan Valeskog (S) frågar i skrivelsen hur tillämpningen av kriterierna för familjedaghemmen sker idag och hur många ansökningar om särskilt tillstånd för 7 barn eller annan åldersindelning staden får in samt hur många som bifalles respektive avslås.

Förvaltningen fastställde kriterier för gränsvärden då en barngrupp kunde anses uppfylla skollagens krav på lämplig sammansättning och storlek för att de enskilda huvudmännen skulle förstå hur skollagen och riktlinjerna skulle tillämpas (bilaga 1). Kriterierna utgår från förvaltningens analys av skollagens kvalitetskrav och det som följer av skolverkets allmänna råd.

Kriterierna fastställde att en barngrupp med sex barn skulle ha maximalt två barn under två år och tre barn under tre år.

I de fall en ansvarig för en verksamhet önskar bedriva sin pedagogiska omsorg på annat sätt än vad som anges i kriterierna krävs att huvudmannen gör en formell ansökan om detta.

Förvaltningen prövar i dessa fall om verksamheterna lämnat sådana underlag som visar att förutsättningar finns att upprätthålla skollagens kvalitetskrav. I detta sammanhang prövas exempelvis om verksamheten har tillräckligt med personal, ändamålsenliga lokaler och i övrigt kan tillgodose barnens behov av omsorg och god pedagogisk verksamhet (25 kap. 7 § skollagen).

Förvaltningens generella bedömning är att en pedagogisk omsorg med fler än sex barn och med en ensamarbetande dagbarnvårdare inte har förutsättningar att se till att barnens behov av en trygg omsorg och god pedagogisk verksamhet tillgodoses i enlighet med skollagens krav och vad som uttrycks i Skolverkets allmänna råd för pedagogisk omsorg.

Totalt finns det ca 250 enskilt drivna familjedaghem i staden. Under 2013 var det 31 familjedaghem som ansökte om att utöka med 1-2 barn och 26 av dem beviljades. Motsvarande siffror för 2014 är att 14 av 31 ansökningar hittills har beviljats.

Bedömning av personaltäthet inom förskolan

Den bedömning som beskrivs ovan, om barngruppers lämpliga sammansättning och storlek och av en verksamhets bemanning, följer vad som gäller bedömningar för förskolan. Det innebär att en eventuell förändrad syn på hur många barn en ensamarbetande inom pedagogisk omsorg kan ansvara för även påverkar nämndens bedömning av personaltätheten inom förskolan.

I flera tillsynsärenden, som också behandlats i högre rätt, har nämnden angivit vad som bör gälla vid bedömning av personaltäthet i en förskola.

I dessa ärenden har nämnden bedömt att en bemanning med fler än sex barn per anställd kan innebära att verksamheten kan få svårigheter med att upprätthålla barnsäkerhet, god pedagogisk verksamhet och omsorgsnivå för varje enskilt barn.

Bidrag till pedagogisk omsorg

Kommunfullmäktige har beslutat om bidragsnivåer för pedagogisk omsorg. Bidraget lämnas för varje enskilt barn och ersättningsnivån påverkas av barnets ålder och var i staden barnet är folkbokfört.

Bidraget inkluderar verksamhetens alla kostnader för löner, skatter, sociala avgifter, mat, lokaler, lekmaterial m.m. Nedan redovisas de bidrag som utgår i två olika stadsdelsnämndsområdena; Rinkeby-Kista och Kungsholmen.

I Rinkeby – Kista stadsdelsnämndsområde får en pedagogisk omsorg följande bidrag per månad för varje barn.

	Peng per månad	Socioekonomiskt bidrag	Genomsnittlig föräldraavgift	Totalt bidrag per barn och månad
1 – 3 år	11 148 kr	1 307 kr	410	12 865 kr
4 – 5 år	9 145 kr	1 098 kr	410	10 653 kr

En huvudman med fem barn (3 yngre och 2 äldre) inskrivna i en verksamhet i Rinkeby – Kista ersätts med totalt 718 812 kronor per år.

En verksamhet med sex barn (3 yngre och 3 äldre) ersätts med totalt 846 648 kronor per år.

En verksamhet med sju barn (4 yngre och 3 äldre) ersätts med totalt 1 001 028 kronor per år.

I Kungsholmen stadsdelsnämndsområde får en pedagogisk omsorg följande bidrag per månad för varje barn.

	Peng per mMånad	Socioekonomiskt bidrag	Genomsnittlig föräldraavgift	Totalt bidrag per barn och månad
1 – 3 år	10 684 kr	148 kr	875 kr	11 707 kr
4 – 5 år	8 681 kr	124 kr	875 kr	9 680 kr

En huvudman med fem barn (3 yngre och 2 äldre) inskrivna i en verksamhet på Kungsholmen ersätts med totalt 653 772 kronor per år.

En verksamhet med sex barn (3 yngre och 3 äldre) ersätts med totalt 769 932 kronor per år.

En verksamhet med sju barn (4 yngre och 3 äldre) ersätts med totalt 910 416 kronor per år.

Av redovisningen ovan framgår att en rimlig ersättning lämnas till en verksamhet med 5-6 barn. Bidraget ger goda förutsättningar att uppnå en hög kvalitet och därmed uppfylla författningarnas krav på en god pedagogisk verksamhet.

Konsekvenser av tillämpningen av riktlinjer och kriterier

Jan Valeskog (S) frågar i skrivelsen vilka problem förvaltningen identifierat med de nu gällande riktlinjerna, kriterierna eller den praktiska tillämpningen.

Förvaltningen uppfattar att det stora flertalet av stadens huvudmän för pedagogisk omsorg har uppskattat de förhöjda kvalitetskrav som skollagens ställer på verksamheten. För många har de ökade pedagogiska kraven medfört en ökad och positiv professionalisering.

Det har även kommit synpunkter från familjedaghem där de framfört att de vill ha möjlighet att själva besluta om utökning med ett sjunde barn i gruppen. Framförallt för att ge plats för syskon.

Under 2013 var det 31 familjedaghem som ansökte om utökning med 1-2 barn och under 2014 har det hittills varit 31 familjedaghem som ansökt om motsvarande utökning.

I förhållande till att det totalt finns ca 250 enskilt drivna familjedaghem i staden bedömer förvaltningen att det är en minoritet av familjedaghemmen som ser ett behov av att utöka verksamheten med ett sjunde barn.

Överprövade beslut

I två ärenden har utbildningsnämndens beslut om begränsning av antalet barn och behov av ytterligare personal i en pedagogisk omsorg blivit överprövade av Förvaltningsrätten (målnr 17380-12 och 6757-124).

I båda domarna gör förvaltningsrätten samma bedömning som utbildningsnämnden att det bör krävas fler än en person för att bedriva pedagogisk omsorg med fler än sex barn.

I den första domen (målnr 17380-12) fann förvaltningsrätten att huvudmannen i den ansökta utökade omfattningen inte kunde anses ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Förvaltningsrättens dom har vunnit laga kraft.

Gällande den andra domen (mål nr 6757-124) har huvudmannen överklagat förvaltningsrättens dom. Kammarrätten har den 30 oktober 2014 beslutat att inte medge prövningstillstånd för huvudmannens överklagande. Kammarrättens beslut är möjlig att överklaga varför nämndens beslut ännu inte vunnit laga kraft.

Förvaltningens förslag till beslut

Förvaltningen anser att det är av stor vikt att staden har tydliga kvalitetskrav på en verksamhets innehåll, lokalers ändamålsenlighet, att barngrupper har en lämplig sammansättning och storlek och att det finns personal i tillräcklig omfattning och med sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses (25 kap. 7 § skollagen).

Kvalitetskraven ska främst utgå från ett barnperspektiv där nämnden, så långt som det är möjligt, ska säkerställa att en pedagogisk omsorg har förutsättningar att nå skollagens kvalitetskrav. Det är därför först i andra hand föräldrars intressen ska beaktas.

Förvaltningen anser att nuvarande kvalitetskrav, ersättningsystem, riktlinjer och kriterier är utformade så att det finns en rimlig balans mellan möjligheten att utforma verksamheter av god kvalitet och de bidrag som utgår.

Förvaltningens analys och bedömning av skollagens krav har bekräftats av förvaltningsrättens domar i de överprövningar som gjorts av nämndens beslut.

Förvaltningen menar att det idag finns en flexibilitet att under en kortare period utöka barngruppen utifrån nämndens riktlinjer som reviderades 2013. Nämnden fastställde då att: ” För att betraktas som familjedaghem kan verksamheten maximalt ha 6 barn inskrivna. För en kortare tid kan dock ett sjunde barn skrivas in om det finns särskilda skäl för detta.”

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden beslutar att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på skrivelsen från Jan Valeskog (S).

Bilagor

1. Kriterier för barngruppens sammansättning och storlek
2. Skrivelse från Jan Valeskog (S)