

Handläggare
Kristina Björkegren Linder
Telefon: 08-508 33 890

Till
Utbildningsnämnden
2020-09-24

Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg (SOU 2020:34)

Remiss från kommunstyrelsen, KS 2020/957

Förvaltningens förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens förslag till tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Lena Holmdahl
Utbildningsdirektör

Lee Orberson
Grundskoledirektör

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet ”Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg” (SOU 2020:34) till utbildningsnämnden för yttrande.

Utredningen lägger fram förslag på åtgärder för att lyfta och synliggöra fritidshemmets verksamhet som, tillsammans med åtgärder för att öka kompetensen hos fritidshemmets personal, syftar till att öka kvalitet och likvärdighet. Merparten av förslagen är riktade mot myndighetsnivån där Skolverket, Skolinspektionen och lärarutbildningarna ges nya uppdrag. Utredningen föreslår även en successiv avveckling av verksamhetsformen pedagogisk omsorg genom skärpta kvalitetskrav och etableringsstopp.

Utbildningsförvaltningen ställer sig i huvudsak positiv till förslagen i betänkandet. Det behövs stora och systemomfattande satsningar för att långsiktigt komma till rätta med den stora bristen på lärare i fritidshem och utredningen har på ett föredömligt sätt tagit ett helhetsgrepp runt lärarförsörjning och fritidshemspedagogens status

och roll i skolan. Förvaltningen hade gärna sett att utredningen även lyft några konkreta förslag för att få fler att välja att utbilda sig till fritidsledare eller elev- och lärarassistenter. De yrkesgrupperna är viktiga kuggar runt den utbildade läraren och avgörande för ett likvärdigt fritidshem och hög kvalitet.

Förvaltningen betonar också vikten av att riktmärken inte låses in i form av siffror eller kvadratmetrar när det gäller krav på ändamålsenliga lokaler. Det är många variabler som samverkar i om fritidshemsverksamheten fungerar på ett bra eller dåligt sätt: storleken på gruppen, elevgruppens sammansättning, personalens kompetens, behovet av särskilt stöd, modersmål och lokaler. Det är en komplex verksamhet där alla faktorer måste beaktas samtidigt.

Förvaltningen delar utredningens bedömning att den pedagogiska omsorgen, som den ser ut i dag, behöver förändras.

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänstutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Bakgrund/Ärendet

Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet ”Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg” (SOU 2020:34) till utbildningsnämnden för yttrande.

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga och analysera utvecklingsområden inom fritidshemsverksamheten och att föreslå åtgärder för att stärka och öka kvalitet och likvärdighet. Utredningen har även haft i uppgift att föreslå åtgärder som bidrar till att stärka fritidshemmets kompensatoriska uppdrag utifrån konstaterandet att barn i socioekonomiskt utsatta områden deltar i fritidshemsverksamhet i betydligt lägre grad än genomsnittet. Som ett sidouppdrag ska utredningen även kartlägga om pedagogisk omsorg stimulerar barns utveckling och lärande och lämna förslag på sätt att främja likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass.

Utredarna konstaterar att det är nästan femtio år sedan en statlig utredning senast genomförde en översyn av fritidshemsverksamheten och att det nu är aktuellt att se över och revidera verksamheten. Från ett fokus på fritidshemmet som ett komplement till hemmet har verksamheten fått ett delvis annat uppdrag sedan den nuvarande skollagen trädde ikraft, fritidshemmets verksamhet är idag en del av skolväsendet.

Kvalitet och likvärdighet – fritidshem för alla

Fritidshemmet har, i likhet med övriga skolformer ett kompensatoriskt uppdrag. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barns och elevers förutsättningar att tillgodogöra sig utbildning. Fritidshemmets undervisning har i sitt innehåll komponenter som på många sätt skulle gagna de barn och elever som inte har tillträde. Utredarna finner det problematiskt att fritidshemmet inte är tillgängligt för alla barn utan endast dem vars föräldrar arbetar eller studerar. Ett barn med långtidsarbetslösa föräldrar eller ett barn som av andra skäl befinner sig i en segregerad miljö kan därför komma att hamna utanför den undervisning och sociala sfär som fritidshemmet erbjuder - under hela sin skolgång. I flera studier framhålls att ett väl fungerande fritidshem sannolikt har en positiv inverkan på skolresultaten. Utredarna konstaterar även att barn i socioekonomiskt utsatta områden deltar i fritidshemsverksamhet i lägre grad än andra. I utanförskapsområdena går endast hälften av barnen i fritidshemsverksamhet medan riksgenomsnittet ligger på 83 procent. Om kvaliteten, likvärdigheten och fritidshemmets kompensatoriska uppdrag ska kunna stärkas i realiteten, bör, menar utredningen, ett allmänt fritidshem med liknande modell som förskolan införas. Utredarna gör bedömningen att ett allmänt fritidshem vore det mest önskvärda alternativet men att det i dagsläget inte går att lägga fram ett sådant förslag. Istället förordas en ytterligare utredning av hur kommuner ska få ökade möjligheter att erbjuda fritidshemmets undervisning till barn i utanförskapsområden, alternativt införandet av ett statsbidrag med liknande syfte.

Kompetensförsörjning

Utredningen konstaterar att det finns flera utmaningar när det gäller fritidshemmets kvalitet och likvärdighet men att en av de största är bristen på utbildade lärare, något som har direkta konsekvenser på verksamhetens kvalitet. Utredningen föreslår en rad åtgärder med avseende på kompetensförsörjningen och uppmärksammar sådant som behöver åtgärdas på längre sikt om kompetensförsörjningen till fritidshemmen ska kunna fungera över tid; att särskild vidareutbildning till lärarexamen, VAL-förordningen förändras så att det blir lättare för personer som medverkat i undervisning i fritidshemmet att delta, att grundläroutbildningen ses över och att forskning om fritidshemmet i högre grad inkluderas inom utbildningsvetenskapen, bland annat.

Kvalitetsarbete

Utredningen konstaterar att Skolinspektionens granskningar visat på brister i det systematiska kvalitetsarbetet inom fritidshemsverksamhetens område. Vanligast är att huvudmannen brister i att besluta om och dokumentera nödvändiga utvecklingsåtgärder utifrån en analys av det som framkommer vid uppföljning. Utredningen föreslår därför att Skolverket ges i uppdrag att utveckla ett stödmaterial om systematiskt kvalitetsarbete i fritidshemmet. Vidare föreslås att Skolinspektionen får uppdraget att genomföra en tematisk kvalitetsgranskning av det systematiska kvalitetsarbetet i fritidshemmet. Skolverket bör även få i uppdrag att, tillsammans med regionala utvecklingscentra, RUC, genomföra insatser som består i att huvudmän erbjuds att utse fritidshemssamordnare som får stöd av Skolverket och RUC. Funktionen fritidshemssamordnare bör till en början finansieras med statsbidrag.

Resurser

Kommunerna har ansvaret för skolans och fritidshemmets resurser vilket ger kommunerna handlingsfrihet och möjlighet att anpassa organisering och finansiering efter lokala förutsättningar och behov. Hur resurserna fördelas mellan verksamheter avgörs av politiska prioriteringar. Utredningen konstaterar att det måste finnas tillräckligt med resurser för att styrdokumentens intentioner ska kunna uppfyllas. Utöver det generella statsbidrag som staten riktar till kommunerna finns också ett antal riktade mot skolväsendet. En del av dessa bidrag rör fritidshemmet men utredarna anser att det finns en rad bidrag som även de bör omfatta fritidshemmet. Utredningen föreslår därför en utvidgning av statsbidragen för karriärsteg, lärarlönelyftet, lärarassistenter, personalförstärkning inom elevhälsan och specialpedagogik samt specialpedagogik för lärande.

Strukturer och ledning

Av Skolinspektionens och Skolverkets uppföljningar av fritidshemmet kan det, menar utredningen, konstateras att den faktiska verksamheten inte i alla delar lever upp till styrdokumentens intentioner. En av de faktorer som pekas ut som tänkbar orsak till att fritidshemmet brister i undervisningsuppdraget är en otydlig styrning. Utredningen föreslår därför att Skolverket får i uppdrag att utveckla kompletterande webbkurser för skolchefer och rektorer samt en kurs inom ramen för fortbildning för rektorer. Samtidigt ska de redan befintliga utbildningarna skolchefsutbildningen och rektorsprogrammet på ett lämpligt sätt ge kännedom om fritidshemmets verksamhet och regleringar.

Lär milj öer

Utredningen konstaterar att granskningar av fritidshemmen pekar på bristande förutsättningar att utföra fritidshemmets uppdrag - stimulera elevernas utveckling och lärande och erbjuda dem en meningsfull fritid och rekreation. Faktorer som har betydelse för lärmiljön i fritidshemmet är bland annat elevgruppernas storlek, personaltäthet, personalens kompetens och hur lokalerna ser ut och används. Utredningen föreslår ett förtydligande i skollagen om lokalernas ändamålsenlighet, i tillägg till det som står idag om att elevgrupperna ska ha en lämplig sammansättning och storlek och att eleverna i övrigt ska erbjudas en god miljö. Vidare föreslås Skolverket få uppdraget att ta fram riktmärken för gruppstorlekar i fritidshemmet. Om eleverna i fritidshemmet också ska omfattas att tillämpliga regler i arbetsmiljölagen bör utredas ytterligare.

Förenings-, kultur- och friluftsliv

Utöver att stimulera utveckling och lärande ska fritidshemmet också erbjuda eleverna en meningsfull fritid och rekreation. Rapporter från Skolverket och Skolinspektionen visar att undervisningen inte ger eleverna möjlighet att möta närsamhället och föreningslivet i tillräcklig utsträckning. Utredningen föreslår att Skolverket ges i uppdrag att ta fram en handlingsplan för hur elever i fritidshemmet i ökad utsträckning kan beredas möjlighet att ta del av närliggande förenings-, kultur- och friluftsliv inom ramen för fritidshemmets verksamhet. Utredarna anser också att kommuner och regioner bör överväga att erbjuda kostnadsfria transporter till och från fritidshem för att eleverna ska kunna ta del av förenings-, kultur- och friluftsliv.

Pedagogisk omsorg

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga och analysera om pedagogisk omsorg stimulerar barns utveckling och lärande i tillräcklig grad och om verksamheten förbereder barnen för fortsatt lärande. Förslagen ska syfta till att främja likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass. Utredningen väljer att lägga fram två alternativa förslag. Det ena förslaget innebär ett förtydligande av bestämmelserna kring pedagogisk omsorg. Om verksamhetsformens kvalitetskrav tillåts närma sig de kvalitetskrav som ställs på förskolan borde det, menar utredarna, leda till en höjd kvalitet och att barnen får den stimulans som krävs för att kunna utvecklas och lära.

Det andra alternativet innebär att de höjda kvalitetskraven kombineras med ett etableringsstopp. Ett etableringsstopp innebär

att verksamheter kan fortgå i många år, men att inga nya verksamheter kan starta. Det är för att säkerställa en god kvalitet för de barn som under omställningsperioden går i pedagogisk omsorg, som utredningens rekommendation är att också de föreslagna lagändringarna om ökade kvalitetskrav införs. Förslaget om etableringsstopp utgår från jämförelsen mellan förskolan och pedagogisk omsorg. Den pedagogiska omsorgens uppdrag är att vara ett alternativ till förskola och ska således förbereda för fortsatt lärande. Skillnaderna i styrdokument mellan de båda verksamhetsformerna har emellertid, menar utredarna, blivit alltför stora. Följden av förskolans förändring över tid innebär att pedagogisk omsorg inte i tillräcklig grad kan anses förbereda barnen för fortsatt lärande på ett adekvat sätt i dag. Slutsatsen är att pedagogisk omsorg inte längre kan finnas kvar som verksamhetsform. För att dämpa effekterna av att inga nya beslut kan ges av kommunerna och för att ge verksamma en möjlighet att på ett ordnat sätt byta verksamhetsform föreslås ett etableringsstopp i stället för verksamhetsstopp.

Utredningen förordar det skarpare alternativet med införandet av bestämmelser om höjd kvalitet i kombination med etableringsstopp.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av grundskoleavdelningen i samverkan med förskoleavdelningen, avdelningen för utveckling och samordning, avdelningen för personal och kompetensförsörjning samt avdelningen för ekonomi och styrning.

Ärendet kommer att behandlas i samverkan med de fackliga organisationerna den 15 september 2020. Ärendet kommer också att behandlas vid funktionshinderrådets sammanträde den 16 september 2020.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Kvalitet och likvärdighet - fritidshem för alla

Fritidshemmet ingår numera som en del av skolväsendet och forskare är ense om att det spelar en viktig roll för elevernas kunskapsutveckling samtidigt som fritidshemmet har ett viktigt kompensatoriskt uppdrag. Flera studier framhåller dessutom att fritidshemmet sannolikt har en positiv inverkan på skolresultaten. I utredningen konstateras att inskrivningsgraden i fritidshemsverksamhet i hög grad är kopplad till föräldrarnas socioekonomiska status. Även i Stockholm ser vi att det är fler som väljer bort fritidshemmet i utanförskapsområden. Sett ur det perspektivet, och med tanke på att utredarna gör bedömningen att

det vore önskvärt med införandet av ett allmänt fritidshem - i likhet med förskolan - finner förvaltningen det förvånande att utredningen inte förordar ett sådant förslag. Utredarna gör bedömningen att det i "dagsläget inte går att föreslå ett så kallat allmänt fritidshem". Istället rekommenderas ytterligare utredning av möjligheterna för kommuner att erbjuda allmänt fritids i utanförskapsområden, alternativt införa ett statsbidrag för att ytterligare stärka verksamheten i segregerade områden. Förvaltningen delar utredarnas uppfattning att det finns extra behov av att på olika sätt stärka fritidshemsverksamheten i utanförskapsområden.

Kompetensförsörjning

Utredningen konstaterar att en av de största utmaningarna runt fritidshemmet rör bristen på utbildade lärare, något som har direkta konsekvenser på verksamhetens kvalitet. Utbildningsförvaltningen delar den bilden. Det behövs stora och systemomfattande satsningar för att långsiktigt komma till rätta med den stora bristen på lärare i fritidshem. Därför välkomnar förvaltningen de åtgärder som föreslås och de uppdrag som Skolverket, Skolinspektionen och lärarutbildningarna föreslås ta sig an. Det handlar om allt ifrån att förenkla möjligheterna att bli lärare med inriktning mot fritidshem genom ändrade regler till att etablera nätverk med fritidssamordnare i samverkan mellan Skolverket och regionala utvecklingscentra till stöd kring organisation av arbetslag.

Förvaltningen delar utredningens uppfattning om behovet av ökad tydlighet kring de yrkesroller som ingår i fritidshemmets verksamhet. Tydliga yrkesroller och rätt kompetens för alla yrkesgrupper skapar förutsättningar för arbetslaget att samarbeta, komplettera och stärka varandra och bidrar till ökad kvalitet och likvärdighet. Likt förskolan bör fritidshemmen sträva efter att ha en lärare som är ansvarig för det pedagogiska innehållet och att resterande yrkesgrupper utgörs av yrkesutbildad personal.

Att arbeta i fritidshem kräver kunskap och möjlighet till kompetensutveckling oavsett yrkesroll. Förvaltningen hade därför gärna sett att utredningen lyft några konkreta förslag för att få fler att välja att utbilda sig till just fritidsledare eller elev- och lärarassistenter. De yrkesgrupperna är viktiga kuggar runt den utbildade läraren och avgörande för ett likvärdigt fritidshem som håller hög kvalitet. Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget att det inrättas ett nätverk av fritidshemssamordnare kopplat till regionala utvecklingscentra, RUC och lett av Skolverket. Detta under förutsättning av samordnarna finansieras med statsbidrag. En

sådan satsning kan bidra till att öka kvalitet och likvärdighet mellan huvudmän.

Lär miljöer

Utredningen föreslår ett förtydligande i skollagen om att lokalerna ska vara ändamålsenliga. Samtidigt föreslås Skolverket få uppdraget att ta fram riktmärken för gruppstorlekar i fritidshemmet.

Förvaltningen betonar vikten av att riktmärken inte låses in i form av siffror eller kvadratmetrar. Det är många variabler som samverkar; storleken på gruppen, elevgruppens sammansättning, personalens kompetens, behovet av särskilt stöd, modersmål och lokaler. Det är en komplex verksamhet där alla faktorer måste beaktas samtidigt innan det går att avgöra vad som är en bra eller dålig verksamhet. Medger lokalerna att ta ut grupper ur gruppen? Leds arbetet av en utbildad lärare? Hur ser arbetslagets kompetens ut? Även frågan om ändamålsenliga lokaler är kopplad till om det finns kompetent och utbildad personal. Förvaltningen konstaterar att det även här, som när det gäller fritidshemmen generellt, finns alldeles för lite forskning att stödja sig på.

Pedagogisk omsorg

Även vad avser pedagogisk omsorg visar utredningens kartläggning på bristande likvärdighet. Utbildningsförvaltningen kan bekräfta den bilden. Då den pedagogiska omsorgen idag i stort sett är oreglerad styr kommunerna verksamheten genom olika typer av policydokument och riktlinjer. Dessa styrdokument skiljer sig kraftigt åt mellan landets kommuner. Ett förtydligt kunskapsuppdrag i förskolan ökar gapet mellan förskolan och den pedagogiska omsorgen. I läroplan för förskolan (Lpfö 18) finns det mer långtgående krav på exempelvis mål för verksamheten och kompetenskrav för personal. I diskussionen om det kompensatoriska uppdraget hänvisar utredningen till studier som visar att om vårdnadshavare får ökade möjligheter att samverka direkt med personalen så har det utjämnande effekter. Det kan antas att det finns större möjlighet till samverkan och samarbete mellan vårdnadshavare och pedagogiska omsorger än med förskolor med tanke på verksamhetens storlek.

När det gäller de lokaler som den pedagogiska omsorgen bedrivs i är förutsättningarna mycket olika också inom staden. Huvudparten av den pedagogiska omsorgen i Stockholms stad sker i huvudmannens eget hem.

Förvaltningen ser också att det kan finnas anledning att lyfta verksamheten ur ett integrationsperspektiv. Förvaltningen ser att det

i staden hos dagbarnvårdare med annat modersmål än svenska, samlas barn med samma modersmål. Det försvårar språkutvecklingen hos barnen och kan minska möjligheten till integration både för vårdnadshavare och barn. Detta kan även sättas i relation till förskolans dubbla uppdrag gällande språkutvecklingen i både svenska och barnets modersmål, medan varken svenska eller modersmålet kan stimuleras och utvecklas i pedagogisk omsorg om personalen saknar kompetens i barns språkutveckling överlag. Även detta påverkar likvärdigheten inför start i förskoleklass.

I utredningen konstateras att det är stor variation mellan landets kommuner i antalet nya ansökningar om att starta pedagogisk omsorg som kommer in per år. I Stockholms stad avslutas betydligt fler pedagogiska omsorger än startas. Relationen är ca 10:1. Det skulle kunna vara en indikation på att de pedagogiska verksamheterna är på väg att försvinna i staden. Merparten av den pedagogiska omsorg som finns härrör från avknoppningen på 1990-talet och de dagbarnvårdarna börjar nu gå i pension.

När det gäller utredningens föreslag om nya bestämmelser runt kvalitetskrav har förvaltningen inget att invända mot att huvudmannen ska se till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling och pedagogisk handledning. Samtidigt vill förvaltningen lyfta vilken begränsad effekt den föreslagna bestämmelsen riskerar att få i Stockholms stad. Merparten av de pedagogiska omsorgerna i staden utgörs av huvudmän som arbetar ensamma i sin pedagogiska omsorg. Huvudman och personal är alltså samma person och det är upp till denna person att besluta om kompetensutveckling och pedagogisk handledning. Då detta inte är ett ska-krav är det fullt möjligt att en ensam huvudman väljer bort detta.

Utbildningsförvaltningen har inget att invända mot de föreslagna bestämmelserna gällande godkännande för pedagogisk omsorg eller ett godkännandets innehåll. Tvärtom välkomnar förvaltningen en reglerad lämplighetsprövning av huvudman för pedagogisk omsorg. Förvaltningen delar utredningens bedömning att den pedagogiska omsorgen, som den ser ut i dag, behöver förändras. Samtidigt kan det konstateras att det finns barn som har behov av att befinna sig i ett småskaligt sammanhang. Den gruppens behov måste tillgodoses.

Konsekvenser för jämställdhet och för barn och barns rättigheter

I betänkandet ingår en barnkonsekvens- och jämställdhetsanalys. Förvaltningen gör därför inte en egen analys.

Förslag till beslut

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden beslutar att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Eftersom remisstiden är kort föreslår förvaltningen att utbildningsnämnden justerar beslutet omedelbart.

Bilaga

”Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg” (SOU 2020:34)