



Beslut vid regeringssammanträde den 19 april 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå åtgärder för hur barns säkerhet i förskolan kan förbättras och säkerställas. Syftet med utredningen är att bättre kunna förebygga olyckor och tillbud i förskolan.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga förekomsten och omfattningen av olyckor och tillbud i förskolan,
 - analysera och redovisa orsaker till att olyckor och tillbud sker i förskolan,
 - analysera behovet av åtgärder som typiskt sett bör vidtas av kommuner och enskilda huvudmän för att säkerställa och förbättra barns säkerhet i förskolan,
 - analysera vilken typ av uppgifter som bör rapporteras från förskola till huvudmän och från huvudmän till en befintlig statlig myndighet samt föreslå hur ett rapporteringssystem ska vara utformat,
 - föreslå vilken befintlig statlig myndighet som ska få i uppdrag att vara mottagare av rapporter om olyckor och tillbud i förskolan, och
 - lämna nödvändiga författningsförslag om rapportering.
- Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2013.

Bakgrund

I förskolans läroplan anges att omsorg om det enskilda barnets välbefinnande, trygghet, utveckling och lärande ska präglar arbetet i förskolan. Vidare ska förskolan erbjuda barnen en trygg miljö som samtidigt utmanar och lockar till lek och aktivitet. Utomhusvistelsen bör ge möjlighet till lek och andra aktiviteter både i planerad miljö och i naturmiljö. FN:s konvention om barnets rättigheter är en viktig utgångspunkt för verksamheten i förskolan.

Barnen i förskolan omfattas inte av arbetsmiljölagen (1977:1160), till skillnad mot elever från och med förskoleklassen samt vuxna som arbetar i skolan och förskolan. En utredning för översyn av vissa delar av arbetsmiljölagen behandlade frågan om arbetsmiljölagen skulle utvidgas till att även omfatta barn i förskolan och vilka förändringar som detta skulle föranleda. I delbetänkandet Bättre arbetsmiljöregler I, Samverkan, utbildning, avtal m.m. (SOU 2006:44) framfördes det att det finns vissa brister i tillsynen över bl.a. barnens hälsa och säkerhet i förskolan. Utredningen ansåg dock inte att det är lämpligt att åtgärda bristerna med en utvidgning av arbetsmiljölagen till barn i förskolan, utan menade att arbetsmiljö i förskolan kan regleras i skollagen. Arbetsmiljölagen omfattar dock personalen i förskolan och har då även betydelse för barnens miljö.

Med hänvisning till ovanstående beslutade riksdagen i enlighet med regeringens förslag att bestämmelsen om barngruppernas sammansättning och storlek skulle vara kvar i den nya skollagen (2010:800) som en viktig del av de allmänna bestämmelserna om förskolan (prop. 2009/10:165, s. 345, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370). Dessutom lyftes barnens rätt till en god miljö i förskolan fram ytterligare genom att det tydliggjordes att barnen även i övrigt ska erbjudas en god miljö. Vidare infördes en bestämmelse om att de lokaler och den utrustning ska finnas som behövs för att syftet med verksamheten ska kunna uppfyllas. Sammantaget verkar båda bestämmelserna för syftet att förebygga ohälsa och i övrigt skapa en god inne- och utemiljö för barnen i förskolan.

I SOU 2006:44 nämns ett antal myndigheter som har tillsyn över olika områden som rör hälsa och säkerhet inom förskolan. I bl.a. miljöbalken och dess följdlagstiftning finns bestämmelser om den fysiska miljön både ute och inne i förskolor. Bland annat Naturvårdsverket och Socialstyrelsen utfärdar föreskrifter och allmänna råd inom miljöbalkens område. När det gäller krav på inomhusmiljön är det främst Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd som är av intresse. Motsvarande reglering beträffande utomhusmiljön har Naturvårdsverket ansvar för. Bestämmelser som gäller vid ny- och ombyggnad av förskolor finns bl.a. i plan- och bygglagen (2010:900) samt i bl.a. föreskrifter från Boverket. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har det samordnande ansvaret för barnsäkerhetsarbetet. Myndigheten ska på ett övergripande plan samordna sektorsmyndigheterna och vara pådrivande i barnsäkerhetsarbetet för att förbättra säkerheten samt motverka olycksfall och skador till följd av brister i den inre och yttre miljön. Därutöver har Statens skolinspektion tillsyn enligt skollagstiftningen.

I Statens skolverks allmänna råd Kvalitet i förskolan anges att lokalernas utformning och utemiljön i en vidare bemärkelse sätter ramar för det pedagogiska arbetet i förskolan, samtidigt som de är en del av det. Råden anger att kommunen bör se till att förskolans utemiljö och lokaler är trygga, säkra, hälsosamma och utvecklande genom att dessa är utformade så att de möjliggör en varierad pedagogisk verksamhet. Såväl inne- som utemiljö ska t.ex. vara utformad så att det är möjligt för personalen att ha uppsikt över de barn de har ansvar för. Vidare bör personalen kontinuerligt följa upp och utvärdera om inne- och utemiljö är ändamålsenlig. I kommentarerna till råden anges att förskolans miljö ska vara utformad så att den både stöder och underlättar det pedagogiska arbetet. Både när det gäller säkerhet och pedagogik är det viktigt att miljön är överblickbar och underlättar kontakten mellan personal och barn och samarbetet mellan personalen. Samtidigt som de vuxna är skyldiga att ha tillsyn över alla barn så behöver barnen, ur sitt perspektiv, få möjlighet att leka och koppla av i avskildhet.

Behovet av en utredning

Förskolan är en trygg och säker miljö för barn i dag. Det är dock angeläget att barns säkerhet i förskolan ständigt säkerställs och förbättras. En särskild utredare har haft regeringens uppdrag att föreslå hur en skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorgen ska utformas (dir. 2010:44). I slutbetänkandet Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa (SOU 2011:33) föreslår utredaren en lagstadgad anmälningsskyldighet för missförhållanden inom skollagens område. Utredaren föreslår bl.a. att de som fullgör uppgifter inom en förskole- eller skolenhet omfattas av en rapporterings-skyldighet när de får kännedom om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande. Med missförhållande avses enligt utredningens förslag avvikelser från skollagen eller andra författningar som gäller för utbildningen och som riskerar barns eller elevers hälsa, säkerhet eller möjlighet att utifrån sina förutsättningar utvecklas så långt möjligt enligt utbildningens mål. Betänkandet har remitterats och bereds nu inom Regeringskansliet.

Utöver den föreslagna skyldigheten att rapportera och anmäla missförhållanden kan även ytterligare åtgärder behövas på förskolans område. Olyckshändelser och tillbud kan ske i förskolan utan att det beror på bristande säkerhet eller ett missförhållande. Den fysiska miljön regleras i flera författningar som nämnts ovan. Därutöver kan det finnas behov av att kvalitetssäkra verksamheten genom riktlinjer för hur barns säkerhet kan uppmärksammas i det pedagogiska arbetet. Säkerhet måste kombineras med barns möjligheter och behov av att utforska omvärlden och få koppla av i avskildhet. Personalens möjligheter att ha uppsikt får därför avgörande betydelse för barns säkerhet. Arbetsinstrument och rutiner kan behöva introduceras eller utvecklas för förskolor och deras huvudmän i deras skadeförebyggande arbete liksom för myndigheter och andra instanser som har ett uttalat ansvar för barns säkerhet. Det saknas även ett nationellt utformat stöd för rapportering av säkerhetsrelaterade händelser i förskolan.

Uppdraget att kartlägga, analysera och redovisa olyckor och tillbud i förskolan

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att utifrån data i befintliga register redovisa statistik över olycksfall bland barn, övergrepp mot barn och skador bland barn till följd av avsiktligt självdestruktiv handling i en särskild rapport vart fjärde år (S2011/11229/VS). Första rapporten lämnades 2007. Enligt Socialstyrelsens rapport 2011 skadade sig cirka 59 700 barn i åldrarna 1–6 år så illa att de uppsökte akutmottagning eller jourcentral för behandling (genomsnitt 2007–2009). Av dessa skadade sig cirka 6 900 barn i förskolan, vilket motsvarade 11,5 procent. Mer än hälften hade skadat sig i inomhusmiljön och en tredjedel skadade sig på den utomhuslekplats som tillhör förskolan. Av de barn som skadades i förskolan och uppsökte sjukvård blev cirka tio procent inskrivna på sjukhus för fortsatt vård, medan övriga kunde lämna akutmottagningen efter avslutad behandling (Skador bland barn i Sverige, Socialstyrelsen, 2011).

Förskolan ska erbjuda barnen en trygg miljö som samtidigt utmanar och lockar till lek och aktivitet. Den ska inspirera barnen att utforska omvärlden. Barn utvecklas motoriskt och kognitivt när de bryter gränser och tar chanser. Spänningen driver dem för att bekräfta vilken kompetens de har genom de utmaningar som finns i deras miljö. I barnens lek och utforskande är det därför ibland oundvikligt att olyckor och tillbud sker. Men det är viktigt att ta hand om erfarenheter för att dra lärdomar och på så sätt minimera antalet olyckor och tillbud.

Säkerheten i förskolan kan förbättras genom att dra lärdom av de erfarenheter av tillbud och olyckor som finns bland landets huvudmän.

Utredaren ska därför

- använda sig av Socialstyrelsens material och kompletterande information från kommuner, enskilda huvudmän och landsting om olyckor och tillbud i förskolan för att kartlägga förekomsten och omfattningen av olyckor och tillbud i förskolan, och

- analysera och redovisa orsaker till att olyckor och tillbud sker i förskolan och om dessa skiljer sig åt mellan flickor och pojkar så att lärdomar kan dras från materialet.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att förhindra olyckor och tillbud i förskolan

Vad kan göras för att minska antalet olyckor och tillbud?

Det finns flera goda exempel på hur huvudmän arbetar med säkerhet i förskolan. I till exempel Nacka kan förskolor och familjedaghem sedan 1998 ansöka om och få utmärkelsen ”trygg och säker barnomsorg”. Syftet med utmärkelsen är att minska antalet olyckor och att lära av inträffade olycksfall så att de kan undvikas i framtiden. Arbetet är uppdelat i två delar där förskolor och familjedaghem gör en barnskydds rond efter en bestämd mall och därefter utarbetar handlingsplaner enligt bestämda rubriker. På detta sätt kan förskola och familjedaghem bli en tryggare plats för barnen. Arbetet har förbättrats under åren och är under ständig utveckling.

En viktig pedagogisk aspekt är att lära av andra förskolor och familjedaghem. Regeringen bedömer att det utifrån ett nationellt perspektiv finns ett behov av att utveckla det skadeförebyggande arbetet.

Utredaren ska därför

- redovisa hur olika kommuner och andra huvudmän arbetar med barnens säkerhet i förskolan,
- kartlägga och analysera hur ett urval av andra länder arbetar för att säkerställa och förbättra barns säkerhet i förskolan, och
- mot bakgrund av sin kartläggning analysera behovet av åtgärder som typiskt sett bör vidtas av kommuner och enskilda huvudmän för att säkerställa och förbättra barns säkerhet i förskolan.

Hur kan en rapporteringsskyldighet införas?

Information om olyckor och tillbud i förskolan är viktig för att man ska kunna dra lärdomar av dessa och säkerställa barns säkerhet i förskolan. Ett exempel på detta är landstinget i Västernorrland som i samarbete med länets kommuner har instiftat OSIS, en webbapplikation med tillhörande databas, som en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Här registreras händelser, inrapporterade av förskolans och skolans personal, i form av olycksfall, tillbud, våld, hot och kränkningar. För att förebygga risker för skador samt hot, våld och kränkningar gör förskolor, skolor och fritidshem fortlöpande riskbedömningar. Utifrån dessa bedömningar upprättas rutiner och instruktioner som klargör hur de inblandade ska agera. De risker som inte genast åtgärdas skrivs ner i en handlingsplan.

Rapportering om samt analyser och informationsspridning av säkerhetsrelaterade tillbud och olyckor i förskolan är av grundläggande betydelse för att förbättra säkerheten i förskolan. Det uppdrag Socialstyrelsen har i dag innebär enbart att inhämta och bearbeta statistik från olika register. Det behövs dock en regelbunden och nationell rapportering av säkerhetsrelaterade händelser i förskolan.

Utredaren ska därför

- redovisa hur ett urval av kommuner och andra huvudmän samt landsting genomför rapportering av olyckor och tillbud i förskolan,
- analysera vilken typ av uppgifter som bör rapporteras från förskola till huvudmän och från huvudmän till en befintlig statlig myndighet samt fördelarna av en sådan rapportering,
- mot bakgrund av sin analys föreslå vilken befintlig statlig myndighet som ska få i uppdrag att samla in statistik över olyckor och tillbud i förskolan,
- lämna förslag på hur ett rapporteringssystem ska vara utformat,
- redovisa hur den samlade statistiken kan återkopplas till förskolor och huvudmän samt hur materialet kan användas i förskolors och huvudmäns systematiska kvalitetsarbete,

- redogöra för hur det föreslagna rapporteringssystemet ska förhålla sig till den föreslagna skyldigheten att rapportera och anmäla missförhållanden inom skollagens område samt Socialstyrelsens uppdrag att redovisa statistik över olycksfall bland barn m.m., och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa vilka konsekvenser de föreslagna åtgärderna kan medföra. I de fall utredarens förslag påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommunerna eller enskilda huvudmän ska en beräkning av dessa ekonomiska konsekvenser redovisas. Vid kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten eller kommunerna ska utredaren föreslå en finansiering.

Uppdragets genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska bjuda in representanter från Arbetsmiljöverket, Barnombudsmannen, Boverket, Kemikalieinspektionen, Konsumentverket, Naturvårdsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen, Statens skolinspektion, Statens skolverk och Sveriges Kommuner och Landsting samt representanter för enskilda huvudmän för förskola att delta i en referensgrupp.

Utredaren ska beakta pågående arbete i Regeringskansliet som har betydelse för uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2013.

(Utbildningsdepartementet)