

**Handläggare**  
Martin Hofmeijer  
Telefon: 0850829458

**Till**  
Kommunstyrelsen

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

Svar på remiss från Utbildningsdepartementet

### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen anses besvarad med vad som anförs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

### **Sammanfattning**

Utbildningsdepartementet har remitterat betänkandet *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg (SOU 2020:34)* till Stockholms stad för yttrande.

I utredningen föreslås åtgärder för att lyfta och synliggöra fritidshemmets verksamhet som, tillsammans med åtgärder i syfte att öka kompetensen hos fritidshemmets personal, ska ge en bättre kvalitet och likvärdighet. Merparten av förslagen är riktade mot den nationella myndighetsnivån där Skolverket, Skolinspektionen och lärarutbildningarna ges nya uppdrag. I utredningen föreslås även en successiv avveckling av verksamhetsformen pedagogisk omsorg genom skärpta kvalitetskrav och etableringsstopp.

Stadsledningskontoret ställer sig i huvudsak positiv till förslagen i betänkandet, som knyter an till kommunfullmäktiges mål *I Stockholm når barn sin fulla potential då Stockholms skolor och förskolor är de bästa i Sverige*, då det är nödvändigt med stora och systemomfattande satsningar för att långsiktigt komma till rätta med bristen på lärare i fritidshem.

När det gäller krav på ändamålsenliga lokaler anser stadsledningskontoret att det är viktigt att riktmärken inte låses in i form av siffror eller kvadratmetrar, då det är många variabler som påverkar hur fritidshemsverksamheten fungerar. Gruppstorlek, elevgruppens sammansättning, personalens kompetens, behov av särskilt stöd eller modersmål och lokalernas utformning är delar som påverkar och alla faktorer måste tas i beaktande.

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

Stadsledningskontoret föreslår att remissen anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i tjänsteutlåtandet.

### **Bakgrund**

Utbildningsdepartementet har remitterat *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg (SOU 2020:34)* till Stockholms stad.

### **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets avdelning för kvalitet och stadsutveckling.

### **Ärendet**

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 länge 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, då fritidshemmets verksamhet idag är 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 grundlärarutbildningen 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 andra 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.

#### *Lärmiljöer*

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.

#### *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.

#### **Stadsledningskontorets synpunkter och förslag**

Stadsledningskontoret ser positivt på att fritidshemmets uppdrag ses över. Fritidshem spelar en viktig roll för elevernas

kunskapsutveckling samtidigt som det har ett kompensatoriskt uppdrag och fyller en viktig funktion i strävan att uppnå kommunfullmäktiges mål *I Stockholm når barn sin fulla potential då Stockholms skolor och förskolor är de bästa i Sverige.*

#### *Kvalitet och likvärdighet - fritidshem för alla*

I utredningen konstateras att inskrivningsgraden i fritidshemsverksamhet i hög grad är kopplad till föräldrarnas socioekonomiska status. Även i Stockholm är det 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, finner stadsledningskontoret det något förvånande att utredningen inte förordar ett sådant förslag. Utredarna gör bedömningen att det i dagsläget inte går att föreslå ett fritidshem för alla, eller 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.

#### *Kompetensförsörjning*

Utredningen konstaterar att en av de största utmaningarna för fritidshemmet är bristen på utbildade lärare, något som har direkta konsekvenser på verksamhetens kvalitet. Det behövs stora och systemomfattande satsningar för att långsiktigt komma till rätta med den stora bristen på lärare i fritidshem. Stadsledningskontoret välkomnar därför 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.

Stadsledningskontoret 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, vilket bör bidra 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. Stadsledningskontoret 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, då de yrkesgrupperna är viktiga för ett likvärdigt fritidshem som håller hög kvalitet. Stadsledningskontoret ställer sig positivt till förslaget att det inrättas ett nätverk av fritidshemssamordnare kopplat till regionala utvecklingscentra, RUC och lett av Skolverket. Detta under förutsättning av att samordnarna finansieras med statsbidrag. En sådan satsning kan bidra till en ökad 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. Stadsledningskontoret betonar vikten av att riktmärken inte låses in i form av siffror eller kvadratmetrar, då det är en komplex verksamhet där alla faktorer måste beaktas samtidigt innan det går att avgöra vad som är en bra eller dålig verksamhet. Det är många variabler som samverkar; storleken på gruppen, elevgruppens sammansättning, personalens kompetens, behovet av särskilt stöd, modersmål och lokalernas utformning. Det är till exempel viktigt om lokalerna möjliggör att dela upp gruppen i mindre grupper, om arbetet leds av en utbildad lärare och vilken kompetens arbetslaget har. Även frågan om ändamålsenliga lokaler är kopplad till om det finns kompetent och utbildad personal. Stadsledningskontoret konstaterar att det även här, som när det gäller fritidshemmen generellt, finns lite forskning att stödja sig på.

#### *Pedagogisk omsorg*

Även för pedagogisk omsorg visar utredningens kartläggning på bristande likvärdighet. Stadsledningskontoret 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.

Stadsledningskontoret ser att det kan finnas anledning att lyfta verksamheten, bland annat ur ett integrationsperspektiv. Hos dagbarnvårdare med annat modersmål än svenska samlas barn med samma modersmål, vilket försvårar språkutvecklingen hos barnen och kan minska möjligheten till integration både för vårdnadshavare och för barn. Detta kan 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 Stockholm avslutas betydligt fler pedagogiska omsorger än startas. 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 avknoppning på 1990-talet och de dagbarnvårdarna börjar nu gå i pension.

När det gäller utredningens förslag om nya bestämmelser runt kvalitetskrav har stadsledningskontoret inget att invända mot att huvudmannen ska se till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling och pedagogisk handledning. Samtidigt vill stadsledningskontoret 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.

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



Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att remissen anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i tjänsteutlåtandet.

Magdalena Bosson  
Stadsdirektör

Alexandra Göransson  
Biträdande stadsdirektör