



2020-10-23

Ert dnr:
U2020/3811/S

Utbildningssektionen
Anna Tornberg

Utbildningsdepartementet
10333 STOCKHOLM

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

Sammanfattning

Fritidshem

SKR

- tillstyrker förslaget till förändringar i VAL (vidareutbildning av lärare)
- tillstyrker förslaget att förtydliga ansvarsfördelning i läroplanen
- tillstyrker förslag om att inkludera fritidshem i flera statsbidrag
- tillstyrker förslagen om särskilt stöd och extra anpassningar
- välkomnar att Skolverkets utbud stärks avseende systematiskt kvalitetsarbete i fritidshem, men ser fördelar med att förtydliga befintliga material och kurser i stället för att skapa nya.
- välkomnar en översyn av rektorsprogrammet men anser att den bör vara bredare.
- avstyrker förslaget om ett tidsbegränsat statsbidrag för att inrätta funktionen fritidshemssamordning
- avstyrker förslag om riktmärken för gruppstorlekar och riktlinjer för lokaler
- är positiva till samverkan med förenings-, kultur- och friluftslivet men avstyrker en nationell handlingsplan.
- utgår från att de förslag som ej är konsekvensutredda och finansierade inte genomförs utan grundlig konsekvensutredning.

Pedagogisk omsorg

SKR

- tillstyrker förslag om den pedagogiska omsorgens uppdrag och kvalitetskrav med vissa kommentarer.
- anser att utöver förslagen bör barns rätt till språkutveckling regleras tydligare.
- tillstyrker att Skolverket tar fram en introduktionsutbildning för personal i pedagogisk omsorg.
- tillstyrker förslaget om huvudmannens ansvar för uppföljning och utvärdering.
- tillstyrker förslagen om bidrag, registerkontroll och tillsyn.
- avstyrker ett etableringsstopp för pedagogisk omsorg.

Ett allmänt fritidshem på sikt?

SKR anser att många elever som idag inte har rätt till fritidshem skulle kunna gynnas av detta. Fritidshemmets kompensatoriska potential kan inte nyttjas fullt ut när flera av de elever som bäst skulle behöva delta står utanför. Möjligheterna att bygga ut begränsas dock av ett svårt läge när det gäller kompetensförsörjning. Med tanke på den omfattande bristen på legitimerad och utbildad personal i ett stort antal kommuner finns inom överskådlig framtid inte möjlighet att göra en omfattande utbyggnad av fritidshemsverksamheten i hela landet utan att det riskerar att få konsekvenser för såväl fritidshemmets kvalitet.

SKR delar därför utredningens bedömning att kommuner själva bör få möjlighet att erbjuda undervisning till barn in dessa områden. Det kan underlätta för kommuner som vill öppna upp för dessa grupper att inte behöva göra individuella prövningar.

En anställning som lärare i fritidshemmet ska inte vara ett krav för utbildning inom VAL

SKR tillstyrker förslaget att även den som medverkar i undervisning i fritidshem utan att ha läraranställning ska vara behörig att studera till lärare i fritidshem inom VAL. Detta är en fråga som SKR har drivit. Motsvarande regeländring har nyligen införts för att antas till förskollärarexamen inom VAL. Förslaget kan göra det möjligt fler yrkesverksamma i fritidshem med tillräckliga förkunskaper att yrkesväxla till lärare på kortare tid än vad som är möjligt med dagens regelverk.

Frågor som behöver lösas på kort och lång sikt

SKR instämmer även i bedömningen att grundläroutbildningen med inriktning mot fritidshem behöver ses över. Det behövs inte minst mer flexibla vägar till läroutbildning. En sådan väg kan vara att göra det möjligt att ta ut en lärarexamen som ger behörighet enbart i fritidshem men som också blir möjlig att bygga på med det praktiskt estetiska undervisningsämne som idag är en obligatorisk del av utbildningen.

SKR instämmer i utredningens bedömning att forskning om fritidshemmet i högre grad bör inkluderas i satsningar på forskning inom utbildningsvetenskap. Forskningen om fritidshem är idag är relativt outvecklad, inte minst när det gäller fritidshemsdidaktik. För att kunna öka lärosätenas kapacitet att utbilda fler lärare i fritidshem, vilket krävs för att säkra lärarförsörjningen till fritidshem, behövs också fler disputerade läroutbildare. SKR har tidigare gjort inspel om detta i [underlag till regeringens forskningspolitik](#).

Läroplanen i fritidshemmet del 4 behöver förtydligas

SKR välkomnar förslaget att ge Skolverket i uppdrag att förtydliga av ansvarsfördelningen i läroplanens kapitel om fritidshem. I fritidshemmet och

förskolan får det utöver legitimerade lärare/förskollärare finnas annan personal i undervisningen. Detta regleras i skollagen, men medan riktlinjerna i förskolans läroplan speglar detta förhållande genom en ansvarsfördelning mellan förskollärare och arbetslag saknas motsvarande riktlinjer i Lgr 11. Det gör att uppdraget och rollfördelningen kan upplevas otydlig. En tydligare rollfördelning och ett uppdrag som dels pekar ut lärarens ansvar för undervisning men också involverar hela arbetslaget främjar kvalitet i fritidshem.

Det systematiska kvalitetsarbetet i fritidshemmet behöver förstärkas

SKR är generellt positiva till att Skolverket föreslås ges i uppdrag att ta fram stödmaterial som kan stödja undervisning och systematiskt kvalitetsarbete i fritidshem. Det finns dock inte alltid ett självändamål i att fritidshemmet ska ha egna separata stödmaterial. I vissa fall kan det finnas fördelar i att i stället utveckla och tydliggöra de material som riktas till hela skolväsendet, så att olika skolformers och verksamheters specifika behov framträder tydligare i dessa. Det finns till exempel fler likheter än skillnader i hur systematiskt kvalitetsarbete är uppbyggt i de olika skolformerna och i fritidshem. Oavsett om nya stödmaterial tas fram anser SKR liksom utredningen att det är viktigt att signalera betydelsen av systematiskt kvalitetsarbete i fritidshem.

Utveckling av fritidshemmets verksamhet

Det samarbete mellan Skolverket och RUC som föreslås är ett intressant förslag som söker ta fasta på ett reellt behov av fritidshemsutveckling. SKR anser dock att det inte bör inriktas enbart på att inrätta funktionen fritidshemssamordnare, utan i stället vara en del i den bredare samverkan mellan verksamheten och lärosätena.

SKR avstyrker förslaget att inrätta ett särskilt, tidsbegränsat statsbidrag till huvudmän som inrättar en funktion för fritidshemssamordning. Vi vill understryka att det är särskilt problematiskt med tidsbegränsade statsbidrag just när det gäller anställning av personal.

Statsbidrag där fritidshemmet skulle kunna omfattas eller omfattas i högre grad än idag

SKR tillstyrker utredningens förslag att öppna upp flera befintliga statsbidragen mot fritidshem, däribland statsbidragen för karriärtjänster och lärarassistenter – något som SKR har framfört i många sammanhang. Det bör vara huvudmannen som får avgöra vilka lärare inom skolväsendet som bör anställas som förstelärare, vem som ska ta del

av lärarlönelyftet eller var lärarassistenter och motsvarande befattningar behövs bäst. Detta ska inte begränsas av statsbidragens utformning.

Ledning av fritidshemmet

Rektors kompetens om fritidshemmets uppdrag är en av de absolut viktigaste kvalitetsfaktorerna. Vi ser det därför som rimligt att rektorsprogrammet kan vara ett bidrag i detta och välkomnar en översyn. Om Skolverket ska redovisa hur väl programmet möter behovet för fritidshem bör det dock vara en del av en bredare översyn av hur väl programmet möter behoven även för övriga verksamheter. I den mån mer skolforms- och verksamhetsspecifika anpassningar av programmet ska göras behöver ett större grepp tas.

SKR välkomnar att Skolverkets kursutbud stärks avseende fritidshem, men är tveksamma till att det gynnar syftet bäst att skapa separata kurser om fritidshem riktad till skolchefer eller en separat kurs om fritidshem för rektorer. För dessa målgrupper kan det ge större effekt att tydligare än idag inkludera fritidshem i befintliga kurser. Då detta inte minst av tidsmässiga skäl skulle göra att betydligt fler får reella möjligheter att ta del av innehållet. Vid behov kan detta kompletteras med fördjupningsmöjligheter.

Ändamålsenliga lokaler

SKR har inget emot att formuleringen i skollagen om elevgruppers sammansättning och storlek samt att eleverna ska erbjudas en god miljö kompletteras med att de ska ha ändamålsenliga lokaler.

Däremot avstyrker SKR förslaget om riktlinjer för utformning och funktionalitet av fritidshemmets lokaler. Det finns heller ingen motsvarighet till dessa riktlinjer för någon skolform inom skolväsendet. Ett eventuellt uppdrag till Skolverket om riktlinjer skulle med nödvändighet behöva föregås av en grundlig konsekvensanalys.

Ett alternativ till riktlinjer skulle kunna vara ett stödmaterial om lärmiljön i fritidshem, eller ännu ett avsnitt om fritidshemmens lärmiljö som del av ett bredare stödmaterial om skolans lärmiljöer.

Riktmärken för gruppstorlekar

SKR avstyrker förslaget att Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram riktmärken för gruppstorlekar. SKR delar bedömningen att många fritidshem har låg personaltäthet och ser det som angeläget att de får en tillräcklig bemanning. Det bör också sägas att det finns elevgrupper i fritidshem som behöver bli mindre och som är beroende av högre kompetens och bemanning, och i vissa fall andra sätt att organisera, för att kunna bli det.

Trots att SKR förstår skälen till att utredningen vill lägga förslag när det gäller gruppstorlekarna leder inte riktmärken i rätt riktning. Riktmärken för gruppstorlek är än svårare att utforma för fritidshem än för förskolan, bland annat för att gruppstorleken varierar så kraftigt under den fritidshemsförlagda delen av dagen.

Antalet elever som är inskrivna i fritidshem har ökat stadigt under ett antal år och staten har inte byggt ut lärarutbildningarna i tillnärmelsevis samma takt som det ökande elevantalet. Redan idag finns inte lärare så att det räcker till alla grupper. Om huvudfokus i en sådan situation ska ligga på att väsentligt minska grupperna kan detta problem att förvärras. Skollagen ger två möjligheter: Antingen måste en lärare ansvara för undervisning i flera elevgrupper eller så bedöms det nödvändigt att visstidsanställa en obehörig upp till ett år i sänder. Det riskerar att få negativa konsekvenser för personal och elever, även om intentionen med riktmärken givetvis är den motsatta. För att kunna åstadkomma högre personaltäthet och mindre gruppstorlekar behövs uthålliga satsningar på fritidshemmets kompetensförsörjning av såväl lärare i fritidshem som annan personal, där barnskötare och fritidsledare är särskilt viktiga kategorier.

Elever i behov av stöd

SKR tillstyrker förslagen att en elev som kan befaras få svårigheter att delta i undervisningen i fritidshemmet ska ges stöd i form av extra anpassningar, samt vid behov att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt ska utredas. Elever bör ha rätt till särskilt stöd och extra anpassningar oavsett om behovet finns under den timplanebunda tiden av skoldagen eller under fritidshemstid.

SKR tillstyrker även förslaget att elever som behöver stöd för att nå kunskapskraven kan erbjudas utbildning i fritidshemmet. Idag kan elever erbjudas utbildning på grund av eget behov kopplat till familjesituation. Det är viktigt att elever som behöver sådan utbildning kan få den, oavsett familjesituation. Med hänsyn bland annat till kompetensförsörjningsproblematiken behöver förslaget dock konsekvensutredas, samt självklart finansieras enligt finansieringsprincipen.

Fritidshemmets möte med förenings-, kultur- och friluftslivet

Tilläggsuppdraget om samverkan med förenings-, kultur och friluftsliv berör viktiga frågor och det kan finnas stora skillnader. Medan en stor del av mötena med kulturlivet sker med kommunala och offentliga verksamheter såsom musik- och kulturskola, bibliotek och kulturhus är exempelvis idrotten i det närmaste helt föreningsburen. Idrottsrörelsen redan nu har haft omfattande medel till sitt förfogande rörande möten med skolan via idrottslyftet/handslaget samt via rörelsesatsningen.

SKR är positiva till ett stärkt samarbete med förenings-, kultur- och friluftslivet och tillstyrker förslaget om ett stödmaterial med tydliggörande av regelverk och lärande exempel om samverkan. Däremot är vi tveksamma till förslaget om en handlingsplan för hur elever i fritidshemmet kan beredas möjligheter att ta del av förenings-, kultur och friluftsliv inom ramen för fritidshemmets verksamhet. En dialog mellan

verksamheter är positiv men det bör vara lokala behov och förutsättningar som avgör om och på vilket sätt detta ska vara del av fritidshemmet verksamhet – inte minst med hänsyn till och respekt för fritidshemmets uppdrag och personalens arbetssituation.

Pedagogisk omsorg

Utredningen föreslår två olika förslagspaket, där det första paketet innefattar höjda krav och ambitioner och det andra kombinerar dessa krav och ambitioner för befintlig verksamhet med ett etableringsstopp för nya verksamheter inom pedagogisk omsorg. SKR tillstyrker det första förslagspaketet, som innehåller flera viktiga åtgärder för att åstadkomma bättre likvärdighet och högre kvalitet inom pedagogisk omsorg. Det innebär därmed att SKR avstyrker det förslagspaket som innehåller etableringsstopp.

SKR ser allvarligt på att det förekommer verksamheter inom pedagogisk omsorg som får anses undermåliga, men med föreslagna kvalitetsskärpningar och ökade möjligheter att stoppa dessa verksamheter såväl innan godkännande som vid tillsyn är ett etableringsstopp inte befogat. Ytterligare kommentarer om detta kommer under rubriken etableringsstopp.

Den pedagogiska omsorgens uppdrag

SKR tillstyrker förslagen till tydliggörande av skollagen, som gör regleringen av den pedagogiska omsorgens uppdrag mer likt förskolans

Flera av SKR:s medlemmar uttrycker svårigheter att komma åt kvalitetsbrister i tillsynen av fristående pedagogisk omsorg på grund av skollagens utformning och skarpare skrivningar är därmed välkomna.

Det bör dock tilläggas att det givetvis är orimligt att ställa lika höga krav på lärande och fortsatt lärande som i förskolan, då verksamheten inte innehåller undervisning eller krav på legitimerade förskollärare.

Kvalitetskraven behöver utökas och förtydligas

SKR tillstyrker förslaget att en huvudman inom pedagogisk omsorg ska se till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling samt pedagogisk handledning. Vi är i stort sett positiva till förslaget att skärpa kravet på personalens utbildning eller erfarenhet med ser att det kan förenklas något och i stället motsvara skrivningarna om annan personal i förskola eller fritidshem. Det kan förvisso ses som rimligt med högre krav än annan personal i förskolan när det gäller behovet av omsorg, eftersom personal i pedagogisk omsorg typiskt sett arbetar ensamma utan daglig insyn från kollegor, men SKR anser inte att personalens kompetens att förbereda för fortsatt lärande behöver betonas ytterligare i denna paragraf. Att främja barns utveckling och lärande är en tillräckligt stark skrivning. Detta behöver även ses i ett sammanhang där

det råder brist på såväl utbildade barnskötare som legitimerade förskollärare även i förskolan.

Introduktionsutbildning av Skolverket

SKR tillstyrker att Skolverket tar fram en introduktionsutbildning för personal inom pedagogisk omsorg (oavsett form). Denna bör i första hand vara webbaserad. Vi ser återigen ett problem med att lägga så stort fokus på fortsatt lärande, dels på grund av verksamhetens karaktär och dels på grund av att det inte finns krav på förskollärare och undervisning. Även om introduktionsutbildningen kan bidra till att öka kompetensen på personal inom pedagogisk omsorg rör det sig ju inte om en behörighetsgivande utbildning.

Uppföljning och utvärdering

SKR tillstyrker förslaget att varje huvudman inom pedagogisk omsorg ska systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp, utveckla och utvärdera verksamheten. Framför kan detta underlätta i tillsynen av fristående verksamheter.

Konfessionella inslag

SKR är tveksamt till att ha olika skollagsbestämmelser för kommunala och fristående huvudmän när det gäller konfessionella inslag. Det är rimligt att bestämmelserna för pedagogisk omsorg i möjligaste mån blir samma som för förskola respektive fritidshem. Vi hänvisar i övrigt till SKR:s yttrande över [Nya regler för skolor med konfessionell inriktning \(SOU 2019:64\)](#).

Bidrag till pedagogisk omsorg

SKR ser positivt på förslagen om godkännande och lämplighetsbedömning för pedagogisk omsorg, men vill samtidigt betona att arbetsbördan för kommunerna kommer att öka ytterligare av detta. Det gäller givetvis i synnerhet för kommuner med många fristående aktörer inom pedagogisk omsorg.

Registerkontroll

SKR tillstyrker förslaget att även den som är folkbokförd på verksamhetsställets adress ska lämna ett registerutdrag ur belastningsregistret, samt att detta är ett villkor för godkännande. Eftersom dessa personer bor och kan vistas i lokalerna när verksamheten bedrivs behöver barnens trygghet komma främst.

Tillsyn

SKR ser det som rimligt att det sker en ägar- och ledningsprövning även för pedagogisk omsorg på liknande sätt som för motsvarande verksamheter och att det utövas tillsyn över att dessa krav samt de ekonomiska förutsättningarna är uppfyllda. Även här bör dock nämnas att det ytterligare kommer att öka belastningen på kommunerna.

Avgifter

SKR tillstyrker förslaget att kommuner som handlägger ärenden om godkännande av enskilda huvudmän ska få ta ut en avgift för att pröva en ansökan

Etableringsstopp

SKR avstyrker förslaget om ett etableringsstopp eftersom ökade krav på kvalitet och kontroll bör vara tillräckligt. Det är angeläget att säkra att all verksamhet inom pedagogisk omsorg håller en god kvalitet och att det i högre grad än idag blir möjligt att ställa krav på, samt vid behov stänga, de verksamheter som inte lever upp till dessa. Det gäller i synnerhet barn från socioekonomiskt sårbar bakgrund, där deltagande förskola av god kvalitet har påvisats ha en kompensatorisk effekt och där deltagande i lågkvalitativ verksamhet riskerar att i stället skapa en ytterligare utsatthet. Det gäller inte minst för barn med nyinvandrade föräldrar, som riskerar att försenas i sin språkutveckling om de inte erbjuds en rik språklig miljö även på det svenska språket. En bättre åtgärd än etableringsstopp vore dock att, utöver de förtydliganden som redan föreslås även reglera barns rätt till språkutveckling i skollagen. Detta kan göras med utgångspunkt i de rekommendationer som finns i Skolverkets allmänna råd för pedagogisk omsorg.

Redan idag har alla barn rätt till allmän förskola från tre års ålder. SKR förväntar sig att den pågående utredningen om ökat deltagande i förskolan kommer att lägga förslag som kan göra att ännu fler barn deltar i en förskola av hög kvalitet.

I utredningsdirektiven har legat att barn ska få likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass oavsett om de går i pedagogisk omsorg eller förskola. Detta gör att förskolan har varit en referensram för utredningens förslag och lett till förslaget om etableringsstopp. SKR vill i det sammanhanget betona att ett etableringsstopp för pedagogisk omsorg inte är synonymt med att alla barn går i förskola, eftersom ingen av dessa verksamheter är obligatoriska. Ytterligare en referensram för den pedagogiska omsorg skulle därmed kunna vara det egna hemmet, eller annan privat ordnad omsorg där det inte går att ställa krav på att förbereda för fortsatt lärande.

Det är idag en mycket låg andel av barn i förskoleålder, och en ännu lägre andel av barn i fritidshemsålder, som är inskrivna i pedagogisk omsorg. De vårdnadshavare som väljer pedagogisk omsorg har oftast gjort ett genomtänkt val. Det kan bland annat röra sig om barn som av exempelvis sjukdoms- eller allergiskäl har svårt att vistas i

större grupper, eller, i vissa fall, att vårdnadshavaren aktivt väljer bort förskola. Det kan också finnas särskilda svårigheter i landsbygd, där det inte finns underlag för att erbjuda förskola nära hemmet eller möjlighet att rekrytera legitimerade förskollärare, vilket är en förutsättning för att bedriva förskola. För individen kan resvägen till förskolan utgöra ett hinder. Även om utredningens konsekvensutredning indikerar att detta inte är ett särskilt omfattande problem är det likväl en större utmaning i vissa kommuner än i andra, vilket behöver tas i beaktande.

Konsekvenser av förslagen

SKR anser att konsekvensutredningen om fritidshem saknar flera väsentliga delar. Om riktlinjer för ändamålsenliga lokaler påverkar vilka lokaler som kan/bör användas eller medför att lokaler behöver byggas om kommer det att medföra betydande kostnader, alternativt riskera att påverka övrig skolverksamhet negativt. Även minskningar av gruppstorlekar medför stora kostnader, som kan handla om både bemanning och lokaler, utöver de konsekvenser som redan nämnts vad gäller organisation. Att på förhand bedöma kostnader för dessa förslag är svårt, men helt nödvändigt om förslagen ska kunna få önskvärd effekt. Dessa förslag är varken konsekvensutredda eller finansierade och eventuella uppdrag till Skolverket behöver därför föregås av grundlig konsekvensanalys.

Även utökningen av elevers rätt till extra anpassningar och särskilt stöd medför kostnader för kommunerna och behöver finansieras enligt finansieringsprincipen. När det gäller pedagogisk omsorg är konsekvensutredningen i huvudsak gedigen men SKR vill påpeka att alla personalkostnader räknats enbart på timlönekostnad. PO-påslag (arbetsgivaravgifter och pensioner) och semesterlönetillägg saknas här. Kostnaderna ska också räknas upp till införandeårets nivå.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape
Ordförande

Vänsterpartiet och Miljöpartiet lämnar särskilt yttrande enligt bilaga.