

Utbildningsnämnden

Remiss - Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden föreslår kommunstyrelsen att fatta följande beslut:

Kommunstyrelsen antar förslag till yttrande, enligt bilaga till tjänsteskrivelse.

Sammanfattning

Utredningen om fritidshem och pedagogisk omsorg, har överlämnat sitt betänkande (SOU 2020:34) till Regeringen. Utbildningsdepartementet har skickat betänkandet på remiss och svar ska lämnas senast 26 oktober. Utredningen lämnar förslag som syftar till att stärka kvaliteten och likvärdigheten i fritidshem och pedagogisk omsorg. För fritidshemmet finns bland annat förslag gällande kompetensförsörjning, kvalitetsarbete, resursfördelning och fortbildningsinsatser. För pedagogisk omsorg föreslås ökade krav på kompetens och ett etableringsstopp.

I sitt förslag till remissyttrande till utbildningsdepartementet påtalar utbildningsnämnden att det är huvudmannen som är bäst på att planera, genomföra och utvärdera verksamheten. Det gagnar inte verksamheten med ytterligare direktiv från staten utöver de som finns i nu gällande lagar och övriga styrdokument. Ett etableringsstopp för pedagogisk omsorg skulle innebära ett stort ingrepp i vårdnadshavares valfrihet gällande vilken verksamhetsform som deras barn ska delta i. Mot den bakgrunden anser utbildningsnämnden att förslaget om etableringsstopp för pedagogisk verksamhet inte bör genomföras.

Ärendet

Utredningen om fritidshem och pedagogisk omsorg, har överlämnat sitt betänkande Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg (SOU 2020:34) till Regeringen. Utredningens uppdrag har varit att kartlägga och analysera vilka utvecklingsområden som finns i fritidshemmet och vid behov föreslå åtgärder för att öka kvaliteten och likvärdigheten samt stärka fritidshemmets kompensatoriska uppdrag. Utredningens uppdrag har också varit att kartlägga och analysera om pedagogisk omsorg stimulerar barns

utveckling och lärande och vid behov lämna förslag på hur man kan främja att barn får likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass.

Fritidshemmet

Utredningen har delat in sin analys och sina förslag gällande fritidshemmet i följande områden:

- Kvalitet och likvärdighet – fritidshem för alla
- Kompetensförsörjning
- Kvalitetsarbete
- Resurser
- Struktur och ledning
- Lärmiljöer
- Särskilt stöd
- Förenings-, kultur- och friluftsliv.

Kvalitet och likvärdighet – fritidshem för alla

Utredningen poängterar fritidshemmets kompensatoriska uppdrag och att fritidshemmet sannolikt har en positiv inverkan på skolresultaten. Här lyfts att inte alla barn har tillgång till fritidshem då det endast är barn vars föräldrar arbetar eller studerar som enligt skollagen har rätt till fritidshem. (I Nacka kommun erbjuds även barn vars vårdnadshavare är föräldralediga eller arbetslösa fritidshem.) Utredningen anser att ett allmänt fritidshem bör införas på sikt men bedömer att det inte är möjligt att föreslå det i dagsläget. Ett inledande steg till ett allmänt fritidshem anser utredningen kunna vara att kommunerna får möjlighet att erbjuda fritidshemmets undervisning till barn i segregerade områden. Utredningen föreslår att frågan om allmänt fritidshem bör utredas vidare.

Kompetensförsörjning

Utredningen konstaterar att en av de största utmaningarna när det gäller fritidshemmets kvalitet och likvärdighet är bristen på utbildade lärare. Undervisningens kvalitet är direkt avhängig av att den leds av en behörig och legitimerad lärare. Utredningen föreslår ändringar i VAL-förordningen (vidareutbildning av lärare) vilken syftar till att vidareutbilda lärare, ska förändras på ett sådant sätt att det blir lättare för personer som medverkat i undervisningen i fritidshemmet att delta i den utbildningen. Vidare föreslås att de statsbidrag som idag riktas till skolväsendet ska utvidgas till att även innefatta fritidshemmet i vissa delar. Ett exempel är att införa förstelärare i fritidshemmet. Dessutom föreslås Skolverket få i uppdrag att förtydliga läroplansdel 4, så att ansvarsfördelningen inom arbetslaget blir tydligare.

Kvalitetsarbete

Utredningen föreslår att Skolverket ges i uppdrag att utveckla stödmaterial om systematiskt kvalitetsarbete i fritidshemmet. Vidare föreslås att Skolinspektionen ges i uppdrag att

genomföra en tematisk kvalitetsgranskning av det systematiska kvalitetsarbetet i fritidshemmet. Bakgrunden till förslagen är att Skolinspektionens granskningar har visat att det är vanligt med brister i det systematiska kvalitetsarbetet och då framför allt när det gäller beslut om nödvändiga utvecklingsåtgärder utifrån en analys av det som framkommit vid uppföljning och att dokumentera de beslutade åtgärderna. Dessutom föreslås att huvudmännen ska erbjudas att utse fritidshemssamordnare som kommer att få stöd av Skolverket och de regionala utvecklingscentrum (RUC) som finns på de lärosäten som erbjuder lärarutbildning med inriktning mot arbete i fritidshem.

Resurser

Utredningen konstaterar att kommunerna har ansvaret för fritidshemmets resurser vilket bidrar till kommunernas handlingsfrihet och möjlighet att anpassa organisering och finansiering efter lokala förutsättningar och behov. Utredningen understryker att undersökningar visar att resursfördelningen inte i tillräckligt hög grad tar hänsyn till fritidshemmets behov och att regelverket inte tillämpas i den utsträckning som lagstiftaren avsett. Fritidshemmets kunskapsuppdrag har i den nya läroplansdelen förtydligats och fritidshemmet har också ett kompenserande uppdrag. Utredningen påpekar att en förutsättning för att styrdokumentens intentioner ska kunna uppfyllas är att det finns tillräckliga resurser. Utöver de generella statsbidragen finns också ett antal riktade statsbidrag till skolväsendet. En del av dessa bidrag omfattar fritidshemmet men utredningen anser att det finns ytterligare ett antal bidrag där fritidshemmet bör omfattas exempelvis lärarlyftet och lärarassistenter.

Struktur och ledning

Utredningen drar slutsatsen utifrån Skolinspektionens och Skolverkets uppföljningar av fritidshemmet 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 fritidshemsverksamheten brister i undervisningsuppdraget är en otydlig styrning av fritidshemmet. Utredningen föreslår att Skolverket ska utveckla kompletterande webbkurser för skolchefer respektive rektorer samt en kurs inom ramen för fortbildningen för rektorer. Dessutom bör befintliga utbildningar för dessa grupper ge kännedom om fritidshemmets verksamhet och regleringar, exempelvis Rektorsprogrammet.

Lär miljöer

Huvudmannen ska se till att elevgrupperna i fritidshemmet har en lämplig sammansättning och storlek och att eleverna i övrigt erbjuds en god miljö. Enligt utredningen visar granskningar på bristande förutsättningar för att utföra fritidshemmets uppdrag. Utredningen föreslår ett förtydligande i skollagen om att lokalerna ska vara ändamålsenliga, i tillägg till det som står i dag om att elevgrupperna ska ha lämplig sammansättning och storlek och att eleverna i övrigt ska erbjudas en god miljö. Dessutom föreslås att Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram riktmärken för gruppstorlekar i fritidshemmet. Utredningen bedömer att frågan om elever i fritidshemmet ska omfattas av tillämpliga regler i arbetsmiljölagen bör utredas i särskild ordning.

Särskilt stöd

En elev som behöver stöd i sin utveckling kan också få stöd i form av extra anpassningar eller så kallat särskilt stöd. Utredningen anser det utifrån lagstiftningen är otydligt under vilka förutsättningar extra anpassningar och särskilt stöd ges i fritidshemmet. Utredningen föreslår därför lagstiftningen förtydligas.

Förenings-, kultur- och friluftsliv

Utöver att stimulera elevernas utveckling och lärande ska fritidshemmet även erbjuda eleverna en meningsfull fritid och rekreation. Enligt läroplanen sker det genom att eleverna får vistas i natur och samhälle. Undervisningen i fritidshemmet ska stärka elevers möjligheter att ta del av ett aktivt förenings-, kultur- och friluftsliv i närmiljön. Enligt utredningen visar rapporter från Skolverket och Skolinspektionen att eleverna inte ges möjlighet att möta närsamhället och föreningslivet i tillräcklig utsträckning. Tillgången till friluftsliv är dock bättre. Utredningen föreslår att Skolverket ges i uppdrag att ta fram en handlingsplan för hur elever ska beredas möjlighet att delta i förenings-, kultur- och friluftsliv inom ramen för fritidshemmets verksamhet. Vidare anser utredningen 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 friluftslivet. Slutligen föreslås också att Skolverket ska kartlägga och i ett stödmaterial tydliggöra regelverket vad som avser samverkan med förenings-, kultur- och friluftslivet.

Pedagogisk omsorg

Utredningen lägger fram två förslag till förändringar gällande pedagogisk omsorg. De benämns Alternativ 1 och Alternativ 2. Utredningen förordar Alternativ 2.

Alternativ 1

Utredningen föreslår att de bestämmelser som styr pedagogisk omsorg förtydligas. Syftet är att höja verksamhetens kvalitet och likvärdighet. Om kvalitetskraven för pedagogisk omsorg tillåts närma sig förskolans borde det enligt utredningen leda till att kvaliteten blir bättre och att barnen får den stimulans som krävs för att kunna utvecklas och lära.

Alternativ 2

Alternativ 2 innehåller alla förslag i alternativ 1 med ett tillägg om etableringsstopp för pedagogisk omsorg. Förslaget om etableringsstopp utgår från jämförelsen mellan förskola och pedagogisk omsorg. Utredningen påpekar att den pedagogiska omsorgens uppdrag är att vara ett alternativ till förskolan och ska då förbereda barnen för fortsatt lärande. Vidare anser utredningen att skillnaden i styrdokumentet blivit alltför stora mellan verksamhetsformerna vilket fått till följd att pedagogisk omsorg inte i tillräcklig grad anses förbereda barnen för fortsatt lärande på ett adekvat sätt. Utredningens slutsats är att utifrån ovanstående att pedagogisk omsorg inte kan finnas kvar som verksamhetsform. Utifrån den slutsatsen föreslås ett etableringsstopp av pedagogisk verksamhet.



Utbildningsenhetens bedömning

Utbildningsenheten lämnar följande bedömningar gällande förslagen i utredningen Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.

Fritidshemmet

En allmän reflektion är att utredningen eftersträvar en mer centralt styrd fritidsverksamhet vilket Nacka kommun anser vara fel väg att gå då de huvudmän som bedriver verksamheten är bäst lämpade att avgöra hur verksamheten ska bedrivas för att uppfylla nu gällande lagar och styrdokument.

När det gäller förslaget om ett allmänt fritidshem så vill Nacka kommun påpeka att kommunerna redan idag har möjlighet att erbjuda barn fritidshem utöver vad som lagstiftningen medger (vilket görs i Nacka kommun). Därav behövs inte något möjliggörande som utredningen föreslår för kommunerna att ge fritidshem till de barn som inte omfattas av gällande lagstiftning. Ett allmänt fritidshem bör omfatta alla barn och inte bara barn i segregerade områden i ett första skede. Det krävs statsbidrag till kommunerna för ett införande av allmänt fritidshem.

Fördelningen av resurser sker alltid bäst på lokal nivå för att få en träffsäkerhet i fördelningen. Mot den bakgrunden förordas generella statsbidrag. Det bör vara upp till varje huvudman att fördela resurserna inom sin verksamhet. Utredningen föreslår ökade resurser till fritidshemmet genom att möjliggöra för fritidshemmet att ta del av skolverksamhetens riktade statsbidrag. Utredningens föreslår att den totala bidragsramen utökas. Om inte bidragsramen utökas kommer skolverksamhetens resurser att minska vilket inte är rimligt.

Skolverket får utifrån utredningens förslag utökade uppdrag. Precis som påpekats tidigare är det den lokala verksamhetsnivån som är bäst skickad att planera, utföra och följa upp verksamheten utifrån sina förutsättningar och den lagstiftning som finns. Samtidigt är det viktigt att Skolinspektionen har bra uppföljningsinstrument för fritidshemmet.

Att elevgruppgrupperna ska ha en lämplig sammansättning och storlek anges idag i skollagen. Här är lagstiftningen mycket tydlig och av den anledningen är det obehövt att Skolverket tar fram riktmärken för gruppstorlekar i fritidshemmet. Gruppstorlek beräknas oftast utifrån hur många elever som tillhör en avdelning. Det är ett ålderdomligt sätt att se på verksamheten eftersom gruppstorleken och dess sammansättning varierar utifrån de olika aktiviteter som genomförs i verksamheten. Dessutom har personalens kompetens en stor betydelse för hur verksamheten kan organiseras och grupper sättas samman. storlek. Huvudmannen är den som bäst avgör elevgruppens storlek och sammansättning.

Enligt skollagen ska eleverna erbjudas en god miljö. Utredningen föreslår här ett tillägg om ändamålsenliga lokaler. Det tillägget är överflödigt då ändamålsenliga lokaler inbegrips i en god miljö.

Enligt läroplanen ska undervisningen i fritidshemmet stärka elevers möjligheter att ta del av ett aktivt förenings-, kultur- och friluftsliv i närmiljön. Det är ett uppdrag som kräver stor flexibilitet av fritidshemmets organisation eftersom många elever har aktiviteter under fritidshemstiden som gör att de lämnar verksamheten för att sedan komma tillbaka till fritidshemmet. Nacka kommun ställer sig mycket tveksam till att kommuner ska tillhandahålla kostnadsfria transporter till och från fritidshemmet för att eleverna ska kunna delta i andra aktiviteter än de som erbjuds av fritidshemmet. Om aktiviteter görs i fritidshemmets regi tillsammans med det lokala föreningslivet ska sådana transporter vara kostnadsfria enligt maxtaxans regler och därmed uppstår inte något hinder i deltagande för eleverna.

Pedagogisk omsorg

Förslaget att öka kvaliteten inom pedagogisk omsorg är bra. Det är också bra att införa en ägar- och ledningsprövning och att personer som är folkbokförda där verksamheten ska bedrivas ska lämna utdrag ur det register som förs enligt lagen om belastningsregister. Sammantaget kommer det att stärka den pedagogiska omsorgen.

Ett etableringsstopp för pedagogisk omsorg innebär att vårdnadshavare inte längre kan besluta om vad som är bäst för deras barn när det gäller verksamhetsformerna förskola och pedagogisk omsorg. De vårdnadshavare som idag väljer pedagogisk omsorg gör ett aktivt val till den verksamheten. Det finns många anledningar till att vårdnadshavare väljer pedagogisk omsorg exempelvis vill vårdnadshavare att barnet ska vara i en mindre barngrupp, barnet kan vara infektiöskänsligt med mera. Förskolan är idag inte obligatorisk vilket innebär att vårdnadshavare har rätt att välja om deras barn ska vara hemma fram till skolstart, delta i pedagogisk omsorg eller i olika utsträckning gå på förskola. De vårdnadshavare som valt pedagogisk omsorg i Nacka har gjort ett aktivt val till den verksamhetsformen då det inte är brist på förskoleplatser i kommunen. De har med andra ord valt pedagogisk omsorg framför förskola för sina barn. Av enkätsvar framgår att föräldrarna i Nacka är mycket nöjda med den pedagogiska verksamheten som de valt. Att införa ett etableringsstopp för pedagogisk omsorg skulle innebära att vårdnadshavare frånges möjligheten att välja verksamhetsform för sitt barn utifrån barnets behov.

De brister i pedagogisk omsorg som utredningen påvisar kan avhjälpas med de kvalitetskrav som föreslås. Dessutom måste kvaliteten i kommunernas tillsyn av verksamheten vara hög i alla kommuner.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget till yttrande medför inga ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för barn

Förslaget till yttrande har inga konsekvenser för barn då inga påtagliga förändringar föreslås.

Bilaga

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

Carina Legerius
Enhetschef
Utbildningsenheten

Kristina Heuman
Utbildningsexpert
Utbildningsenheten