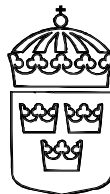


Kommittédirektiv



Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem
och pedagogisk omsorg

Dir.
2018:102

Beslut vid regeringssammanträde den 30 augusti 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga och analysera vilka utvecklingsområden som finns i fritidshemmet och vid behov föreslå åtgärder för att öka kvaliteten och likvärdigheten och stärka fritidshemmets kompensatoriska uppdrag. Utredaren ska vidare 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.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga och analysera vilka utvecklingsområden som finns i den utbildning som bedrivs i fritidshemmet och vid behov föreslå åtgärder för att öka kvaliteten och likvärdigheten,
- analysera och föreslå åtgärder för att stärka fritidshemmets kompensatoriska uppdrag,
- kartlägga och analysera om pedagogisk omsorg stimulerar barns utveckling och lärande i tillräcklig grad och om den förbereder barnen för fortsatt lärande,
- utifrån dessa analyser vid behov lämna förslag på hur barns likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass kan främjas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2019.

Utbildning i fritidshemmet och fritidshemmets kompensatoriska uppdrag

Fritidshemmet är en pedagogisk verksamhet som ska erbjudas elever från förskoleklass till och med vårterminen det år då eleven fyller 13 år om föräldrarna arbetar, studerar eller om eleven har ett eget behov. Att delta i fritidshemmets verksamhet är frivilligt. Fritidshemmet är inte en egen skolform men ingår i skolväsendet och kompletterar utbildningen i de obligatoriska skolformerna. Fritidshemmet ska stimulera elevernas utveckling och lärande samt erbjuda eleverna en meningsfull fritid. Fritidshemmet kompletterar skolan på två sätt, dels tidsmässigt genom att ta emot elever under den del av dagen då de inte vistas i skolan och under loven, dels innehållsmässigt genom att ge eleverna delvis andra erfarenheter och kunskaper än de får i skolan. Fritidshemmet har även, likt skolan, ett kompensatoriskt uppdrag. Det innebär en strävan efter att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Det kan handla om t.ex. skillnader i sociala förutsättningar, förkunskaper eller funktionsnedsättningar. Av forskningsöversikten Fritidshem och fritidspedagogik (Forskning i korthet nr 1, 2016) framgår att fritidshemmets undervisning har betydelse för elevers skolresultat.

Fritidshemmet är även ett viktigt verktyg i skolans arbete med elevernas känsla av tillhörighet och trygghet. Undervisningen i fritidshemmet ska ge eleverna möjlighet att utveckla goda kamratrelationer och tilltro till sig själva. Undervisningen ska vidare ge eleverna möjlighet att stärka sin förmåga att samarbeta och att hantera konflikter på ett konstruktivt sätt.

Både brister och kvaliteter i fritidshemmen

Vid granskningar framkommer att den verksamhet som bedrivs på fritidshem i många fall är av god kvalitet. Det finns emellertid också områden som behöver utvecklas. Det förekommer flera utmaningar när det gäller såväl ledningen och styrningen av fritidshemmen som kvaliteten i undervisningen som bedrivs. Det kan handla om stora elevgrupper, låg personaltäthet, låg andel personal som är behörig för undervisning eller organisatoriska

hinder. Av Statens skolinspektions rapport Kvalitet i fritidshem (2010:3) framgår bl.a. att alltför många rektorer inte är tillräckligt förtrogna med fritidshemmets uppdrag och verksamhet, vilket gör att verksamheten inte får tillräckligt ledningsstöd för att utvecklas. Även i Skolinspektionens rapport Undervisning i fritidshemmet (dnr 400-2016:207) påpekas att det förekommer brister i styrning och ledning av fritidshemmen. Enligt rapporten tenderar styrning och ledning av fritidshemmet att få mindre uppmärksamhet i förhållande till skolan. Bl.a. arbetar rektorer i relativt låg grad med att tydligt styra och sätta mål för undervisningen i fritidshemmet. Fritidshemmen uppmärksammas vidare i låg grad i skolornas systematiska kvalitetsarbete. I granskningen framhålls även att det finns otydligheter kring hur undervisning i fritidshemmet genomförs. Vidare tycks kopplingen mellan undervisningen i fritidshemmet och undervisningen i skolan vara relativt svag och personalen i fritidshemmet samverkar i relativt låg grad med skolans personal för att komplettera elevernas utveckling i skolan. Skolinspektionens granskning av undervisningen i fritidshemmet har omfattat 24 fritidshem. Iakttagelser och slutsatser avser inte att ge en nationell bild av förhållandena vid fritidshemmen men resultaten överensstämmer i huvudsak med Skolinspektionens tidigare genomförda kvalitetsgranskning av fritidshemmet samt med erfarenheter från regelbunden tillsyn. Resultaten överensstämmer också med forskning som visar att fritidshemsverksamhet ofta osynliggörs i skolans praktik, att det finns en avsaknad av systematiskt arbete som rör undervisningens kvalitet samt att möjligheten för personal att få diskutera fritidshemspedagogiska frågor är liten.

Enligt Skolinspektionen behöver rektorer i större utsträckning styra personalens planering så att den i högre grad inriktas mot uppdraget att stimulera elevernas utveckling och lärande samt i större utsträckning organisera verksamheten så att den stöder samarbete och erfarenhetsutbyte mellan personalen i fritidshemmet samt mellan fritidshemmet och skolan. Rektorer behöver vidare bli mer förtrogna med fritidshemmets uppdrag så att verksamheten får tillräckligt med ledningsstöd.

Det har även uppmärksammats brister i kommunernas resursfördelning till fritidshemmen. Skolinspektionen har i sin årsrapport för 2016 påtalat att myndigheten oftare ser brister i kommunernas resursfördelning till fritidshem än till t.ex. grundskolan. Skolinspektionen anser att huvudmännen behöver fördjupa sitt arbete för att styra tilldelade resurser så att alla fritidshem ges förutsättningar att erbjuda en likvärdig utbildning som möter elevernas förutsättningar och behov. Hur lärarresurser fördelas och används är mycket viktigt ur ett kompensatoriskt perspektiv. I de kommuner där resursfördelningen brister ser Skolinspektionen också brister i uppföljningen, vilket innebär att behov av förändringar inte identifieras. Liknande iakttagelser beskrivs i Skolinspektionens årsrapport för 2017. När resurserna är knappa väljer många rektorer att prioritera bort fritidshemmet i stället för att undersöka hur fritidshemmet i högre grad kan utgöra ett komplement till utbildningen i förskoleklassen och skolan.

Den rådande lärarbristen inom hela skolväsendet innebär en utmaning för många skolor. Av Skolinspektionens årsrapport 2017 framgår att bristen på behöriga pedagoger även påverkar fritidshemmets verksamhet. Låg personaltäthet och täta personalbyten har bl.a. en negativ inverkan på fritidshemmets möjligheter att komplettera elevernas utbildning i skolan. Den som bedriver och ansvarar för undervisningen i fritidshemmet ska ha en pedagogisk högskoleexamen. Det kan även anställas personal som inte ansvarar för undervisningen och som saknar utbildning för att arbeta med barn eller som har annan utbildning för att arbeta med barn. Sett över en längre tid har antalet elever i fritidshem ökat i högre utsträckning än antalet anställda, vilket har lett till att personaltätheten har minskat. Även andelen anställda med pedagogisk utbildning har minskat. År 2009 hade 59 procent av årsarbetarna i fritidshemmet en pedagogisk högskoleexamen. År 2017 var motsvarande siffra 39 procent. Cirka 20 procent av de heltidsanställda har någon annan utbildning för arbete med barn än pedagogisk högskoleexamen och cirka 40 procent saknar utbildning för arbete med barn. När lärarbristen fortsätter och sannolikt ökar kommer vikten av att olika personalkategorier samverkar med varandra att öka. När det

råder brist på behöriga lärare är det enligt Skolinspektionen centralt att de obehöriga lärarna får ett betydande stöd av behöriga lärare kring planeringen och genomförandet av undervisningen. Det är dock inte bara obehöriga lärare som behöver stöd och samverkan för att kunna bedriva en god undervisning. Forskning visar entydigt att en viktig framgångsfaktor är att lärare ges möjlighet att analysera och utvärdera sin undervisning tillsammans med kollegor. Samarbete främjar alla lärares möjligheter både att möta alla elevers olika behov och att utvecklas i sitt arbete och höja kvaliteten i undervisningen överlag.

Bristande likvärdighet ger elever olika förutsättningar

Statistik och undersökningar visar på utmaningar i utbildningen i fritidshemmen. Det förekommer brister i bl.a. ledning, styrning och uppföljning som medför en risk för att alla elever inte får den utbildning som de har rätt till. Elevernas socioekonomiska bakgrund har sedan slutet av 00-talet fått en ökad betydelse för hur de lyckas i grundskolan (Skolverkets rapport 467). Vidare finns det betydande utmaningar i skolan när det gäller jämställdhet. Pojkar har generellt lägre skolresultat än flickor. Detta ställer än större krav på att alla delar av skolväsendet arbetar kompensatoriskt för att nå läroplanens mål om att varje elev ska utvecklas så långt som möjligt. Fritidshemmet kan med rätt förutsättningar bidra till elevers utveckling och lärande, måluppfyllelsen i skolan, verka kompensatoriskt samt bidra till en ökad trygghet och sammanhållning.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera vilka utvecklingsområden som finns i den utbildning som bedrivs i fritidshemmet och vid behov föreslå åtgärder för att öka kvaliteten och likvärdigheten,
- analysera och föreslå åtgärder för att stärka fritidshemmets kompensatoriska uppdrag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kvalitet och likvärdighet i pedagogisk omsorg

Pedagogisk omsorg erbjuds i stället för förskola eller fritidshem och vänder sig till barn i samma åldrar (1–12 år). Pedagogisk omsorg ingår inte i skolväsendet och styrs, till skillnad från förskolan och fritidshemmet, inte av någon läroplan. Förskolans läroplan ska dock vara vägledande för pedagogisk omsorg.

Det finns flera olika former av pedagogisk omsorg. Den vanligaste varianten, motsvarande 93 procent av alla verksamheter i pedagogisk omsorg, utgörs av verksamheter som huvudsakligen bedrivs i det egna hemmet (familjedaghem). En annan variant, motsvarande drygt 7 procent av verksamheterna, är verksamheter som bedrivs enbart i särskild lokal (dvs. inte i hemmet). Andra varianter, t.ex. flerfamiljslösningar, utgör 0,3 procent av alla verksamheter. Pedagogisk omsorg i form av t.ex. familjedaghem och flerfamiljslösningar ger familjer större möjlighet att välja verksamhet för sina barn utifrån egna behov och önskemål.

Antalet barn i pedagogisk omsorg minskar stadigt år efter år. Hösten 2017 var 11 585 barn inskrivna i pedagogisk omsorg. Under mitten av 1990-talet var motsvarande siffra ca 130 000. Enligt Skolverkets rapport 370 Pedagogisk omsorg: En nationell kartläggning av verksamhetsformernas struktur och styrning i kommunerna kan minskningen förklaras av utbyggnaden av förskola och fritidshem. Det finns ingen betydande skillnad i inskrivningsgrad mellan flickor och pojkar.

Pedagogisk omsorg är vanligast i lågpendlingskommuner nära större städer och minst vanligt i mindre städer eller tätorter. Hösten 2017 fanns det 1 800 verksamheter med pedagogisk omsorg. Drygt 40 procent av dessa drevs i enskild regi. Det finns pedagogisk omsorg i 207 av landets 290 kommuner. I 115 av dessa finns pedagogisk omsorg i enskild regi. Det är emellertid stora skillnader mellan olika kommungrupper. Verksamheter i enskild regi är vanligast i och kring storstäderna.

Författningsregleringen av pedagogisk omsorg är tämligen begränsad. Enligt skollagen (2010:800) ska barnets bästa vara utgångspunkt i all utbildning och annan verksamhet som rör barn. Detta gäller även pedagogisk omsorg. De bestämmelser som särskilt rör pedagogisk omsorg återfinns i 25 kap. 2 § skollagen.

Pedagogisk omsorg ska stimulera barns utveckling och lärande. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges den omsorg som deras speciella behov kräver. Verksamheten ska utformas så att den förbereder barnen för fortsatt lärande. Övergripande krav på s.k. annan pedagogisk verksamhet, som utöver pedagogisk omsorg även omfattar öppen förskola, öppen fritidsverksamhet och omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds, regleras i 25 kap. 6–9 §§ skollagen. Kvalitetskraven på dessa verksamheter berör lokalernas ändamålsenlighet, gruppernas storlek och sammansättning samt personalens erfarenhet och utbildning.

Ger pedagogisk omsorg nödvändiga förutsättningar för utveckling och lärande?

Enligt Skolinspektionen granskningsrapport Barnens lärande i pedagogisk omsorg (dnr 400-2015:3323) erbjuds de flesta barnen i pedagogisk verksamhet en god verksamhet där de ges omsorg och trygghet och på så vis även förutsättningar att lära och utvecklas. Verksamheterna bedrivs dock under mycket olika förutsättningar och kvaliteten kan variera. Granskningen innefattade totalt 58 verksamheter som bedrev pedagogisk omsorg i kommunal eller enskild regi och var avgränsad till att enbart omfatta verksamheten för de yngsta barnen, det vill säga pedagogisk omsorg som alternativ till förskola. Vissa verksamheter hade ett starkt och uttalat stöd från sin huvudman och personalen gavs möjlighet till kontinuerlig kompetensutveckling och reflektion. Andra verksamheter fick ett svagt stöd och intresse från huvudmannen. Många verksamheter erbjöd barnen goda förutsättningar för utveckling och lärande. Några hade dock torftiga lärandemiljöer med verksamheter där dagbarnvårdare i liten utsträckning stöttade och stimulerade barnens lek, kreativitet och språkutveckling.

Personalens kompetens lyfts ofta som en av de absolut mest avgörande faktorerna för barn och elevers lärande i förskola och skola. Kraven på utbildning och erfarenhet hos de som arbetar inom pedagogisk omsorg är lägre och mindre preciserade än de som gäller för t.ex. förskolan. Cirka 5,6 procent av de anställda

inom pedagogisk omsorg har en pedagogisk högskoleexamen. Cirka 70 procent har inte någon utbildning för arbete med barn. Enligt skollagen ska det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses (25 kap. 7 §). Det finns inga krav på att de som arbetar inom pedagogisk omsorg ska ges kompetensutveckling. Enligt OECD:s rapport *Engaging Young Children* (2018) är kompetensutveckling (in-service training) den strukturella kvalitetsfaktorn som har störst direkt påverkan på barns utveckling och lärande i det som i internationella sammanhang kallas *Early Childhood Education and Care*. Av Skolinspektionens granskning framgår att flertalet av dagbarnvårdarna i de välfungerande verksamheterna har tillgång till pedagogisk handledning och ges möjlighet till kompetensutveckling om de skulle känna behov av det. I Skolverkets rapport 370 redovisas en nationell kartläggning av pedagogisk omsorg i landets kommuner. Totalt 208 av de 227 kommuner som vid studiens genomförande hade pedagogisk omsorg i kommunal regi – drygt nio av tio – uppgav att personalen fått kompetensutveckling eller fortbildning av kommunen. Intervjuade tjänstemän i kommunerna upplevde dock att det fanns behov av ytterligare utbildningsinsatser inom pedagogisk omsorg, särskilt kring det nationella regelverkets krav på verksamheten. Skolinspektionens granskning vittnar även om att det finns hinder för att ta del av kompetensutveckling. Det saknas ofta förutsättningar för kollegialt samarbete, exempelvis handledning, gemensam reflektion eller sätt att hantera personalfrånvaro för att ta del av kompetensutveckling dagtid eller vid sjukdom. Eftersom dagbarnvårdare oftast arbetar ensamma är verksamheten många gånger helt beroende av en person och dennes kompetens.

Enligt kommentaren till Skolverkets allmänna råd om pedagogisk omsorg är det bl.a. viktigt att personalen har kompetens att stimulera barnens språkutveckling. Vidare anges att det är viktigt att personalen behärskar svenska i den utsträckning som behövs för att utmana och stimulera barnens språkutveckling i svenska och förbereda barnen för fortsatt lärande. Att barn ges möjlighet att utveckla sina kunskaper i svenska är sannolikt särskilt betydelsefullt för att alla ska ha likvärdiga förutsättningar

inför start i förskoleklassen. I begreppet språkutveckling ingår både svenska språket och modersmålet, när det är ett annat än svenska. Det finns dock inga bestämmelser i skollagen som uttryckligen berör detta. I Skolinspektionens granskning framgår att det finns verksamheter där förmågan att stimulera barnens språkutveckling är mycket begränsad. Det förekom t.ex. att en dagbarnvårdares förmåga att uttrycka sig verbalt på svenska varit begränsad och att det inte förekom några regelrätta samtal mellan barn och dagbarnvårdare vare sig på svenska eller på barnets modersmål.

En kommun ska systematiskt följa upp och utvärdera den pedagogiska omsorg som bedrivs inom kommunen. Kommunen ska också ha rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot verksamheten. Motsvarande gäller för en enskild huvudman som en kommun förklarar ha rätt till bidrag för att bedriva pedagogisk omsorg. Om det förekommer brister ska kommunen se till att nödvändiga åtgärder vidtas. Det har dock uppmärksammats allvarliga brister när det gäller kommuners uppföljning av pedagogisk omsorg. Skolverket konstaterar i rapport 370 att kommunernas uppföljning av kvaliteten i pedagogisk omsorg i enskild regi är skiftande och att det finns anledning för kommunerna att fortsätta arbetet med att stärka sina rutiner när det gäller rätten till bidrag och tillsyn av de enskilda huvudmännen. Kommunerna bör enligt Skolverket även utveckla arbetet och uppföljningen av kvaliteten i den egna verksamheten. Av Skolinspektionens granskningsrapport framgår att insyn och uppföljning av verksamheten i flera fall är i princip obefintlig. I några fall saknas helt ett system för att planera, följa upp och utvärdera verksamheten. I flera av de granskade verksamheterna var dagbarnvårdaren såväl personal som huvudman. Skolinspektionen anser att det är problematiskt att en huvudman utvärderar sig själv och sin egen verksamhet.

Enligt Skolinspektionen kan det sägas att det finns vissa inbyggda riskmoment i verksamhetsformen. Att vara hänvisad till en enda person i en verksamhet med begränsad insyn skapar en stor sårbarhet. Det finns därför en risk för att barn i pedagogisk omsorg inte alltid ges nödvändiga förutsättningar för utveckling och lärande.

Utredaren ska därför

- Kartlägga och analysera om pedagogisk omsorg stimulerar barns utveckling och lärande i tillräcklig grad och om den förbereder barnen för fortsatt lärande,
- jämföra pedagogisk omsorg och förskola och analysera om verksamhetsformerna ger barn likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass,
- utifrån dessa analyser vid behov lämna förslag på hur barns likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass kan främjas och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för kompetensförsörjning, tillgång på utbildad personal samt andra verksamheter inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Utredaren ska ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Utredaren ska även ha ett jämställdhetsperspektiv och redovisa förslagets konsekvenser utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och principen om icke-diskriminering. Om förslagen har betydelse för vårdnadshavares och barns valfrihet ska det redogöras för konsekvenserna av dessa.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som har lett fram till förslaget särskilt redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund och andra berörda myndigheter och organisationer med relevans för uppdraget.

Utredaren ska på lämpligt sätt beakta förslagen från Läsdelegationen (Ku 2016:03). Utredaren ska även hålla sig informerad om relevanta utredningar, t.ex. Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (U 2017:07), Barnkonventionsutredningen (S 2018:03) och Agenda 2030-delegationen (Fi 2016:01).

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2019.

(Utbildningsdepartementet)