

PM Rotel IV (Dnr KS 2020/957)

Anmälan om svar på remiss av stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg (SOU 2020:34)

Remiss från Utbildningsdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Anmälan om svar på remiss godkänns.

Föredragande borgarrådet Isabel Smedberg-Palmqvist anför följande.

Ärendet

Utbildningsdepartementets har remitterat promemorian ”Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg” (SOU 2020:34). 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 har utredningen även kartlagt om pedagogisk omsorg stimulerar barns utveckling och lärande och lämna förslag på sätt att främja likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass. 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. 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.

På grund av kort remisstid har staden besvarat remissen med stadsledningskontorets och utbildningsnämndens yttranden.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och utbildningsnämnden.

Stadsledningskontoret ställer sig i huvudsak positiv till förslagen i betänkandet, delar utredningens bedömning gällande den pedagogiska omsorgen samt lyfter vikten av en flexibel planering av lokaler.

Utbildningsnämnden ställer sig i huvudsak positiv till förslagen i betänkandet och delar utredningens bedömning gällande den pedagogiska omsorgen. Nämnden lyfter även vikten av en flexibel planering av lokaler.

Mina synpunkter

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Anmälan om svar på remiss godkänns.

Stockholm den 11 november 2020

ISABEL SMEDBERG-PALMQVIST

Bilaga

Remissen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden Karin Wanngård, Jan Valeskog och Kadir Kasirga (alla S) och borgarrådet Clara Lindblom (V) enligt följande.

Vi vill inleda med att säga att allt som görs för att stärka kvalitet och likvärdighet i fritidshemmen är välkommet för att inte säga nödvändigt. Det är precis som förvaltningen skriver en verksamhet som spelar en avgörande roll för att alla barn ska nå sin fulla potential. Fritidshemmet ingår numera som en del av skolväsendet och forskare är ense om att det spelar en viktig roll för elevernas kunskapsutveckling samtidigt som fritidshemmet har ett viktigt kompensatoriskt uppdrag. Därför ser vi det som djupt problematiskt att det finns områden i Stockholm där fler väljer bort fritidshemmen, extra problematiskt är det att inskrivningsgraden är så starkt länkad till föräldrarnas socioekonomiska status. Sett ur det perspektivet och med tanke på att även utredarna gör bedömningen att det vore önskvärt med införandet av ett allmänt fritidshem – i likhet med förskolan - finner även vi det förvånande att utredningen inte förordar ett sådant förslag. De positiva effekter som understryks i underlaget instämmer vi med fullt ut, en starkt kvalitet och likvärdighet på fritidshemmen skulle rusta fler barn för skolan. Varför vi vill betona vikten av att på olika sätt speciellt stärka fritidshemsverksamheten i de socioekonomiskt utsatta områdena.

Utredningen konstaterar att en av de största utmaningarna runt fritidshemmet rör bristen på utbildade lärare, något som har direkta konsekvenser på verksamhetens kvalitet. Samtidigt föreslås Skolverket få uppdraget att ta fram riktmärken för gruppstorlekar i fritidshemmet. Vi vill instämma och betona vikten av att ett riktmärke för gruppstorlek införs. Det skulle vara ett viktigt ställningstagande för att säkra fritidshemmens kvalitet. Den minskning av andel utbildad personal som skett på fritidshem har i stort sett följt den stora ökningen av barngruppernas storlek. Yrkets status har sjunkit i samma takt som det allt mer blivit mer av en barnpassningsverksamhet, vilket har lett till att många har lämnat yrket och allt färre har sökt sig till det. Vi är övertygade om att ett tydligt och begränsande ställningstagande kan öka yrkets attraktivitet igen och därmed bidra till den ökning av antalet utbildade fritidslärare som krävs i och med fritidshemmens utökade uppdrag. Ska vi i Stockholm klara av att leva upp till den nya skollagens intentioner kommer vi behöva öka antalet utbildade anställda på fritidshemmen och på fritidsklubbarna.

Vi instämmer i de problem förvaltningen lyfter angående pedagogisk omsorg och vill tillägga att den marknad som har vuxit fram inom pedagogisk omsorg varit problematisk då den svaga regleringen gör det enkelt att tjäna pengar på låg kvalitet. Kommunerna har haft svårt att ställa krav och följa upp verksamheten eftersom lagen är svag och otydlig. Vi anser

att behovet av flexibla barnomsorgsformer som dagbarnvårdare inte ska kunna utnyttjas för att starta och bedriva mycket lönsam barnomsorgsverksamhet av tveksam kvalitet. Utredningens förslag om skärpta kvalitetskrav och reglerad lämplighetsprövning på huvudmännen för pedagogisk omsorg välkomnar vi.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av Karin Wanngård, Jan Valeskog och Kadir Kasirga (alla S) och Clara Lindblom och Rashid Mohammed (båda V) med hänvisning till Socialdemokraternas och Vänsterpartiets gemensamma särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Lisa Palm (Fi) med hänvisning till Socialdemokraternas och Vänsterpartiets gemensamma särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Utbildningsdepartementets har remitterat promemorian ”Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg” (SOU 2020:34). 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 har utredningen även kartlagt om pedagogisk omsorg stimulerar barns utveckling och lärande och lämna förslag på sätt att främja likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass. 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. 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.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och utbildningsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 8 september 2020 har i huvudsak följande lydelse.

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. 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. 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. 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. Även för pedagogisk omsorg visar utredningens kartläggning på bristande likvärdighet. Stadsledningskontoret kan bekräfta den bilden. Då den pedagogiska omsorgen idag i stort sett är oregerad 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.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 24 september 2020 följande.

1. Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 7 september 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Fritidshemmet ingår numera som en del av skolväsendet och forskare är ense om att det spelar en viktig roll för elevernas kunskapsutveckling samtidigt som fritidshemmet har ett viktigt kompensatoriskt uppdrag. Flera studier framhåller dessutom att fritidshemmet sannolikt har en positiv inverkan på skolresultaten. I utredningen konstateras att inskrivningsgraden i fritidshemsverksamhet i hög grad är kopplad till föräldrarnas socioekonomiska status. Även i Stockholm ser vi att det är 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 - i likhet med förskolan - finner förvaltningen det förvånande att utredningen inte förordar ett sådant förslag. Utredarna gör bedömningen att det i "dagsläget inte går att föreslå 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. Förvaltningen delar utredarnas uppfattning att det finns extra behov av att på olika sätt stärka fritidshemsverksamheten i utanförskapsområden. Utredningen konstaterar att en av de största utmaningarna runt fritidshemmet rör bristen på utbildade lärare, något som har direkta konsekvenser på verksamhetens kvalitet. Utbildningsförvaltningen delar den bilden. Det behövs stora och systemomfattande satsningar för att långsiktigt komma till rätta med den stora bristen på lärare i fritidshem. Därför välkomnar förvaltningen 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.

Förvaltningen 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 och bidrar 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. Förvaltningen 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. De yrkesgrupperna är viktiga kuggar runt den utbildade läraren och avgörande för ett likvärdigt fritidshem som håller hög kvalitet. Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget att det inrättas ett nätverk av fritidshemssamordnare kopplat till regionala utvecklingscentra, RUC och lett av Skolverket. Detta under förutsättning av samordnarna finansieras med statsbidrag. En sådan satsning kan bidra till att öka kvalitet och likvärdighet mellan huvudmän. 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. Förvaltningen betonar vikten av att riktmärken inte läses in i form av siffror eller kvadratmetrar. Det är många variabler som samverkar; storleken på gruppen, elevgruppens sammansättning, personalens kompetens, behovet av särskilt stöd, modersmål och lokaler. Det är en komplex verksamhet där alla faktorer måste beaktas samtidigt innan det går att avgöra vad som är en bra eller dålig verksamhet. Medger lokalerna att ta ut grupper ur gruppen? Leds arbetet av en utbildad lärare? Hur ser arbetslagets kompetens ut? Även frågan om ändamålsenliga lokaler är kopplad till om det finns kompetent och utbildad personal. Förvaltningen konstaterar att det även här, som när det gäller fritidshemmen generellt, finns alldeles för lite forskning att stödja sig på. Även vad avser pedagogisk omsorg visar utredningens kartläggning på bristande likvärdighet. Utbildningsförvaltningen 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. Förvaltningen ser också att det kan finnas anledning att lyfta verksamheten ur ett integrationsperspektiv. Förvaltningen ser att det i staden hos dagbarnvårdare med annat modersmål än svenska, samlas barn med samma modersmål. Det försvårar språkutvecklingen hos barnen och kan minska möjligheten till integration både för vårdnadshavare och barn. Detta kan även 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 utredningen konstateras att det är stor variation mellan landets kommuner i antalet nya ansökningar om att starta pedagogisk omsorg som kommer in per år. I Stockholms stad avslutas betydligt fler pedagogiska omsorger än startas. Relationen är ca 10:1. 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 avknoppningen på 1990-talet och de dagbarnvårdarna börjar nu gå i pension. När det gäller utredningens förslag om nya bestämmelser runt kvalitetskrav har förvaltningen inget att invända mot att huvudmannen ska se till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling och pedagogisk handledning. Samtidigt vill förvaltningen 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.

Utbildningsförvaltningen har inget att invända mot de föreslagna bestämmelserna gällande godkännande för pedagogisk omsorg eller ett godkännandets innehåll. Tvärtom välkomnar förvaltningen en reglerad lämplighetsprövning av huvudman för pedagogisk omsorg.

Förvaltningen delar utredningens bedömning att den pedagogiska omsorgen, som den ser ut i dag, behöver förändras. Samtidigt kan det konstateras att det finns barn som har behov av att befinna sig i ett småskaligt sammanhang. Den gruppens behov måste tillgodoses.