

Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg

*Betänkande av
Utredningen om fritidshem och pedagogisk omsorg*

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:34

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25062-4

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anna Ekström, Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 att uppdra åt en särskild utredare att lämna förslag som syftar till att stärka kvaliteten och likvärdigheten i fritidshem och pedagogisk omsorg (dir. 2018:102). Som särskild utredare förordnades fr.o.m. samma dag kommunalrådet Linda Eskilsson. Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 29 oktober 2018 juristen Alexandra Lundvik och fr.o.m. den 5 november 2018 kanslirådet Jenny Jägsander. F.d. utredaren IngBeth Larsson var anställd som sekreterare i utredningen på deltid fr.o.m. 2019-10-14 t.o.m. 2020-02-16. F.d. departementssekreteraren Erik Blomqvist, var anställd som sekreterare i utredningen fr.o.m. 2019-10-21 t.o.m. 2019-11-20.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 22 november 2018 utredaren Hans-Göran Arvidsson (Statens skolinspektion), departementssekreteraren Anders Edin (Utbildningsdepartementet), departementssekreteraren Helena Hagelberg (Socialdepartementet), utredaren Jonas Karlsson (Barnombudsmannen), rektorn Emil Kilsäter (Sveriges Skolledarförbund), utredaren Kerstin Mikaelsson (Kommunal), utredaren Linnéa Plöen Casterud (Läraryrket), förbundsjuristen Gudrun Rendling (Friskolornas riksförbund), rättssakkunniga Annika Rudestad (Finansdepartementet), ledamoten Karin Svedberg (Idéburna skolors riksförbund), utredaren Anna Tornberg (SKL, nuvarande SKR) och undervisningsrådet Marie Wiberg (Statens skolverk). Linnéa Plöen Casterud entledigades och i hennes ställe förordnades utredaren Elisabet Mossberg (Läraryrket) fr.o.m. 2018-12-18. Hans-Göran Arvidsson entledigades och i hans ställe förordnades utredaren Lena Stadler (Statens skolinspektion) fr.o.m. 2019-01-16. Karin Svedberg entledigades och i hennes ställe förordnades rektorn Marita Sandin Larsson (Idé-

burna skolors riksförbund) fr.o.m. 2019-02-05. Elisabet Mossberg entledigades och i hennes ställe förordnades utredaren Elvira Köhler fr.o.m. 2019-05-21. Kerstin Mikaelsson entledigades och i hennes ställe förordnades ombudsmannen Per Svensson (Kommunal) fr.o.m. 2019-08-27. Rättssakkunnige Jan Käll (Utbildningsdepartementet) förordnades som expert fr.o.m. 2019-09-10. Jonas Karlsson entledigades från uppdraget och i hans ställe förordnades utredaren Kenneth Ljung (Barnombudsmannen) fr.o.m. 2019-09-10. Elvira Köhler entledigades och i hennes ställe förordnades Linnéa Plöen Casterud (Läraryrket) fr.o.m. 2019-12-03. Linnéa Plöen Casterud entledigades och i hennes ställe förordnades Elvira Köhler (Läraryrket) fr.o.m. 2020-02-18.

Utredningen antog namnet Utredningen om fritidshem och pedagogisk omsorg (U 2018:08).

Härmed överlämnar Utredningen om fritidshem och pedagogisk omsorg sitt betänkande *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg* (SOU 2020:34).

Stockholm i juni 2020

Linda Eskilsson

/Jenny Jägsander
Alexandra Lundvik

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Författningsförslag	25
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	25
1.2 Förslag till lag om ändring i lag (2010:801) om införande av skollagen (2010:800)	33
Alternativt författningsförslag pedagogisk omsorg	34
1.3 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	34
1.4 Förslag till förordning om ändring i skolförordning (2011:185).....	39
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskollärarexamen	40
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordning (2015:938) om statsbidrag för handledare i specialpedagogik.....	45
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare	46
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordning (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser	47

1.9	Förslag till förordning om ändring i förordning (2019:551) om statsbidrag för anställning av lärarassistenter	48
1.10	Förslag om förordning om ändring i förordning (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.....	49
2	Utredningens uppdrag och genomförande.....	51
2.1	Utredningens uppdrag	51
2.2	Avgränsningar.....	52
2.3	Genomförande.....	52
2.4	Disposition.....	54
3	Fritidshemmet i dag och vägen dit	57
3.1	Fritidshemmets framväxt – från välgörenhet till del av skolväsendet	57
3.2	Fritidshemmets nuläge: många förbättringsmöjligheter.....	62
3.3	Fritidshemmets syfte och uppdrag.....	65
3.4	Kvalitet och likvärdighet	73
3.4.1	Hur ska begreppet likvärdighet förstås?.....	75
3.4.2	Utbildningssambandet, likvärdighet och fritidshemmet.....	76
3.4.3	Kvalitet i fritidshemmet.....	76
3.4.4	Skilda perspektiv på kvalitet	78
3.4.5	Det kompensatoriska uppdraget – Rätten till fritidshem	79
3.4.6	Nyckelkompetenser.....	81
3.5	Kartläggningen av tillgången till fritidshem.....	84
3.6	Ett allmänt fritidshem på sikt?	92
3.7	Samlad eller utökad skoldag.....	95

3.8	Fritidshemmet i siffror	97
3.8.1	Ökning i olika takt	97
3.8.2	Elever i fritidshem	98
3.8.3	Inskrivningsgrad i utsatta områden	99
3.8.4	Inskrivningsgrad utifrån födelsebakgrund.....	100
3.8.5	Antal fritidshem.....	101
3.8.6	Antal avdelningar.....	102
3.8.7	Personal i fritidshem	103
4	Fritidshemmets personal	109
4.1	Inledning.....	109
4.1.1	Legitimation och behörighet i fritidshem	109
4.1.2	Personal- och lärartäthet	111
4.2	Från fritidspedagog till lärare i fritidshem.....	113
4.3	Vad säger huvudmännen om lärarbristen?	119
4.3.1	Utmanade att vidareutbilda personalen trots stor brist	119
4.3.2	Nästan alla huvudmännen rapporterar brist på behöriga lärare	120
4.3.3	Delad bild av hur prioriterat det är att öka andelen behöriga	121
4.3.4	Möjliggörande av vidareutbildning till lärare	126
4.3.5	Tillgången på behörighetsgivande utbildning är statens ansvar	127
4.3.6	Flera hinder för att vidareutbilda personal till lärare i fritidshem.....	130
4.4	Det finns för få lärare i fritidshem – vad kan göras?	132
4.4.1	VAL är en vidareutbildning som syftar till att öka andelen lärare och förskollärare med en behörighetsgivande examen och legitimation.....	134
4.4.2	Det finns två utbildningsvägar inom VAL.....	136
4.4.3	VAL erbjuds av åtta lärosäten och finansieras med särskilda medel.....	137
4.4.4	Intresset för VAL är stort men ändå kan många inte påbörja utbildningen	138
4.4.5	Nuvarande reglering av VAL-utbildningarna	138

4.4.6	Vad krävs för behörighet för studier inom VAL?.....	139
4.4.7	Hur genomförs utbildningen?	139
4.4.8	Vilka krav ställs för examen för studenter med viss yrkeserfarenhet?	140
4.4.9	VAL är en skräddarsydd vidareutbildning.....	140
4.4.10	Lärare har möjlighet att studera högst 120 högskolepoäng inom VAL.....	142
4.4.11	Lärare och förskollärare med tillräcklig arbetslivserfarenhet har möjlighet att få en examen efter att ha studerat 30 högskolepoäng inom VAL.....	142
4.4.12	Sökandens kunskaper bedöms inför antagning... ..	143
4.5	VAL-förordningen ska ändras för att fler ska kunna nå en lärar- eller förskollärarexamen inom VAL	144
4.5.1	En anställning som lärare i fritidshemmet ska inte vara ett krav för utbildning inom VAL	144
4.6	Frågor som behöver lösas på kort och lång sikt	148
4.6.1	Läroplanen i fritidshemmet del 4 behöver förtydligas.....	149
5	Kvalitetsarbete	153
5.1	Bakgrund: decentralisering och målstyrning	153
5.2	Systematiskt kvalitetsarbete i dag.....	154
5.3	Kvalitet i fritidshem.....	156
5.4	Brister i det systematiska kvalitetsarbetet.....	158
5.5	Kvalitetsindikatorer.....	159
5.6	Kvalitetsverkstaden	161
5.7	Det systematiska kvalitetsarbetet i fritidshemmet behöver förstärkas.....	161
5.8	Tematisk kvalitetsgranskning	163
5.9	Utveckling av fritidshemmets verksamhet	164

6	Ekonomiska resurser	171
6.1	Kommunernas resursfördelning	171
6.2	Statliga resurser	173
6.2.1	Befintliga statsbidrag där fritidshem omfattas.....	174
6.2.2	Statsbidrag där regeringen föreslagit att fritidshem ska omfattas: likvärdighetsbidraget....	177
6.2.3	Statsbidrag där fritidshemmet skulle kunna omfattas eller omfattas i högre grad än i dag	179
7	Ledning av fritidshemmet.....	187
7.1	Huvudmannens övergripande ansvar.....	187
7.1.1	Huvudmännen behöver utveckla sin styrning.....	188
7.1.2	Skolchef – ny beteckning men ingen ny ansvarsnivå	188
7.2	Rektors pedagogiska ledarskap	190
7.3	Rektors roll för fritidshemmet är central	192
7.3.1	Rektors ansvar	192
7.3.2	Rektors funktion	194
7.3.3	Rektors förutsättningar.....	196
7.3.4	Rektorsprogrammet	197
7.3.5	Skolverkets webbkurser	199
7.3.6	Fortbildning för rektorer	199
7.4	Bristande tid för planering.....	200
7.5	Samverkan med förskoleklassen och grundskolan	203
7.5.1	1980-tal: skola och fritidshem närmar sig varandra	203
7.5.2	Reformens intentioner förverkligades inte	204
7.5.3	Utveckling av samverkan	205
8	Fritidshemmets lärmiljö	207
8.1	Bakgrund fritidshemmets lokaler.....	208

8.2	Fritidshemmets lokaler och materiella resurser i relation till verksamhetens kvalitet.....	209
8.2.1	Dimensionering.....	210
8.2.2	Strukturering – verksamheten anpassas till lokalerna.....	211
8.2.3	Flexibla lokaler	211
8.2.4	Ägarskap	212
8.2.5	Villkorar den fysiska lärmiljön fritidshemspedagogiken?	212
8.3	Gruppstorlekar	213
8.3.1	Ökade gruppstorlekar som fenomen	214
8.3.2	Forskning om gruppstorlekar i klassrummet och förskolan.....	215
8.3.3	Elever i behov av stöd	216
8.3.4	Organisation och kontroll.....	218
8.3.5	Professionellt handlingsutrymme	219
8.3.6	De strukturella villkoren försvårar arbetet med sociala relationer	220
8.3.7	Elevers perspektiv	222
8.3.8	Exemplet Fatima	222
8.4	Förslag och bedömningar.....	224
8.4.1	Ändamålsenliga lokaler.....	224
8.4.2	Riktmärken för gruppstorlekar	226
8.4.3	Fritidshemmet och arbetsmiljölagstiftningen	228
9	Elever i behov av stöd	229
9.1	Om stödreglerna i 3 kap. skollagen	229
9.1.1	Skillnaden mellan stöd och särskilt stöd.....	231
9.2	Kunskapskrav och utveckling mot målen	233
9.2.1	Elever bör kunna få extra anpassningar och särskilt stöd enbart inom ramen för undervisningen i fritidshemmet	236
9.3	Särskilt stöd i fritidshemmet enligt 14 kap.	239
9.3.1	Elever ska kunna ges plats i fritidshemmet om det behövs för att kunna nå läroplanens kunskapskrav	239

10	Fritidshemmets möte med förenings-, kultur- och friluftslivet	243
10.1	Vad är förenings-, kultur- och friluftsliv?	244
10.2	Förutsättningar och utmaningar	245
10.2.1	Strukturella förutsättningar	246
10.2.2	Fritidshemmet är fokuserat på andra frågor	247
10.2.3	Förenings-, kultur och friluftslivet är mer intresserat av att samarbeta med skolan där de möter alla elever	248
10.2.4	Organiseringen av fritidshemmets verksamhet lämnar ett begränsat utrymme för möten	249
10.2.5	Osäkerhet om vilka regler som gäller för samarbete	251
10.3	Stärkta förutsättningar.....	252
10.3.1	Ökad kunskap och handlingsplan	253
10.3.2	Skapa incitament för förenings-, kultur- och friluftslivet att samarbeta med fritidshemmet	254
10.3.3	Överbrygga de fysiska avstånden	255
10.3.4	Tydliggör regelverket kring samverkan med förenings-, kultur- och friluftslivet	257
10.4	Exempel från Danmark: nationell portal samlar kulturinstitutionernas lärmiljöer.....	258
10.5	Exempel på samverkan mellan skolan/ fritidshemmet och det lokala förenings-, kultur- eller friluftslivet	258
11	Pedagogisk omsorg	265
11.1	Utredningens uppdrag, dess genomförande och metod.....	265
11.1.1	Två förslag läggs fram.....	266
11.1.2	Från dagamma till pedagogisk omsorg – historik och nuläge	267
11.2	Jämförelsen med förskolan.....	270
11.2.1	Förskolan och pedagogisk omsorg har liknande uppdrag	271
11.2.2	Kvalitetsaspekter i förskolan.....	275
11.2.3	Kvalitetsaspekter i pedagogisk omsorg	278

11.3	Skolmyndigheternas granskning av pedagogisk omsorg....	283
11.4	Kartläggningen.....	285
11.4.1	Enkätstudie om pedagogisk omsorg.....	285
11.4.2	Fördjupande intervjustudie om pedagogisk omsorg.....	301
11.4.3	Enkätstudie riktad till lärare och förskollärare i förskoleklass.....	319
11.5	Pedagogisk omsorg i siffror.....	327
11.5.1	Barn i pedagogisk omsorg – antalet har länge minskat.....	327
11.5.2	Verksamheter i olika former – familjedaghem är vanligast.....	328
11.5.3	Personalens utbildningsnivå.....	329
11.5.4	Gruppstorlek och personaltäthet hör ihop.....	330
11.6	En förbättrad pedagogisk omsorg.....	331
11.6.1	Den pedagogiska omsorgens uppdrag.....	331
11.6.2	Kvalitetskraven behöver utökas och förtydligas.....	335
11.6.3	Introduktionsutbildning av Skolverket.....	339
11.6.4	Uppföljning och utvärdering.....	340
11.6.5	Konfessionella inslag.....	342
11.6.6	De nya bestämmelserna ska också gälla pedagogisk omsorg som erbjuds som alternativ till fritidshem.....	344
11.7	Bidrag till pedagogisk omsorg.....	345
11.7.1	Vad bör ett godkännande av en huvudman innehålla för moment?.....	349
11.7.2	Registerkontroll.....	354
11.7.3	Tillsyn.....	360
11.7.4	Avgifter.....	362
11.8	Etableringsstopp.....	363
11.8.1	Även verksamheter med kommunal huvudman etableringsstoppas.....	365
11.8.2	Kränkts äganderätten?.....	366
11.8.3	Kränkts näringsfriheten?.....	374
11.9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	379

12	Konsekvenser av förslagen	381
12.1	Konsekvenser enligt kommittéförordningen och utredningens direktiv.....	381
12.2	Ökade krav på pedagogisk omsorg.....	382
12.2.1	Offentligfinansiella effekter.....	382
12.2.2	Kostnader för myndigheter.....	388
12.2.3	Kostnader för kommuner.....	389
12.2.4	Konsekvenser för kommuner i olika delar av landet.....	398
12.2.5	Konsekvenser för företag och näringsliv.....	400
12.2.6	Konsekvenser för små företag.....	406
12.2.7	Konsekvenser för konkurrensen.....	408
12.2.8	Kostnadsutfall.....	409
12.2.9	Konsekvenser för barnen och deras vårdnadshavare.....	411
12.2.10	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	412
12.2.11	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	413
12.3	Förslag för ökad kvalitet och likvärdighet i fritidshemmet.....	413
12.3.1	Utredningens förslag i korthet.....	413
12.3.2	Ekonomiska konsekvenser för staten.....	415
12.3.3	Konsekvenser för huvudmän.....	419
12.3.4	Konsekvenser för barn och elever.....	420
12.3.5	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	422
12.3.6	Övriga konsekvenser.....	423
12.3.7	Konsekvenser av ändringar i VAL- förordningen.....	423
13	Författningskommentar	429
13.1	Förslaget till ändringar i skollagen (2010:800).....	429
	Alternativ författningskommentar pedagogisk omsorg	435

Särskilt yttrande.....	439
Referenser.....	443
Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:102..... 461
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2019:67..... 471
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2019:99..... 475
Bilaga 4	Fritidshemmet – en internationell utblick..... 477
Bilaga 5	Fritidshemmets lokaler och materiella resurser i relation till verksamhetens kvalitet 493
Bilaga 6	Gruppstorlek i fritidshem – en forskningsöversikt.... 517
Bilaga 7	Inskrivningsgrad i fritidshem i LUA/URB-områden..... 551
Bilaga 8	Inskrivna barn i pedagogisk omsorg 2018 561

Sammanfattning

Utredningen om fritidshem och pedagogisk omsorg, U 2018:08 överlämnar sitt betänkande Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.

Utredningens uppdrag innefattar att 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. Utredningen ska också 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.

Nedan sammanfattas betänkandet i två olika delar, fritidshemmet respektive pedagogisk omsorg.

Fritidshemmet

Det svenska fritidshemmet är en unik verksamhet, det blir tydligt inte minst i en internationell jämförelse.¹

Det senaste decenniet har det genomförts ett antal förändringar som har påverkat fritidshemmet. Fritidshemmet fick delvis ett annat uppdrag i och med nuvarande skollagens ikraftträdande och är nu en del av skolväsendet, men inte en egen skolform. Fritidshemmet har också fått en egen del i läroplanerna för grundskolan, sameskolan respektive specialskolan.

Det är en pedagogisk, läroplansstyrd verksamhet för elever från 6 års ålder till och med vårterminen det år de fyller 13 år. För barn i åldrarna 10–13 år får kommunen bedriva öppen fritidsverksamhet i stället för fritidshem. Fritidshemmet ska stimulera elevernas utveckling och lärande samt erbjuda dem en meningsfull fritid och rekrea-

¹ En internationell utblick finns i bilaga.

tion. Utbildningen ska utgå från en helhetssyn på eleven och elevens behov och ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap.

Fritidshemmen är öppna hela året. De dagliga öppettiderna anpassas till föräldrarnas arbete eller studier. Fritidshemmen bedrivs huvudsakligen av kommuner och inom ramen för en kommunal skola. Det finns även fritidshem som bedrivs i enskild regi, det vill säga vanligtvis inom ramen för en fristående skola. Vidare finns också fritidshem som bedrivs i statlig regi; inom specialskolan eller sameskolan.

Fritidshemmen är ofta samordnade med skolan. Denna samordning kan gälla personal, lokaler och den pedagogiska verksamheten.

Av skollagen följer att fritidshemmets syfte är att komplettera utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, specialskolan, sameskolan och särskilda utbildningsformer som skolplikt kan fullgöras i. Det gemensamma uppdraget för skolväsendets skol- och verksamhetsformer betonas, det vill säga att grundskola, förskoleklass och fritidshem har ett gemensamt utbildningsuppdrag. Fritidshemmet är således en del i det livslånga lärandet.

Fritidshemmet kompletterar utbildningen i förskoleklassen och grundskolan på två sätt, dels tidsmässigt genom att ta emot elever under den del av dagen då de inte vistas i den obligatoriska delen av skolan och under loven, dels innehållsmässigt genom att ge eleverna delvis andra erfarenheter och kunskaper än de får i skolan.

Fritidshemmet har flera olika roller och för att kunna uppfylla dessa krävs att verksamheten håller en hög kvalitet. Det finns bra och välfungerande fritidshem, men av forskning och granskningar framgår det att det finns utmaningar och förbättringsområden. Denna bild stämmer väl överens med vad utredningen sett i genomförda kommun- och verksamhetsbesök och andra möten.

Kvalitet och likvärdighet – fritidshem för alla

Utredningen har bedömt att det i dagsläget inte går att föreslå fritidshem för alla, eller ett så kallat allmänt fritidshem.

Fritidshemmet har i likhet med övriga skolformer ett kompensatoriskt uppdrag. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig

utbildningen. Fritidshemmets undervisning har i sitt innehåll flera komponenter som på många sätt skulle gagna de barn och elever som inte har tillträde till fritidshemmet. Det framhålls exempelvis att ett väl fungerande fritidshem sannolikt har en positiv inverkan på skolresultaten.

Det finns således betänkligheter med att fritidshemmet inte erbjuds alla barn, utan enbart för de som har föräldrar som är i arbete eller studerar. Ett barn med långtidsarbetslösa föräldrar eller ett barn som av andra skäl befinner sig i en segregerad miljö kan därför hamna utanför den undervisning och sociala sfär som fritidshemmet erbjuder, under hela sin skolgång.

Staten och kommunerna arbetar på olika sätt med att kompensera för barns olika bakgrunder. För att kunna ge barn likvärdiga förutsättningar har de statliga stöden bland annat till syfte att stärka upp med mer resurser till områden med låg socioekonomi (jfr exempelvis likvärdighetsbidraget). Fritidshemmets kompensatoriska uppdrag når dock barn i segregerade områden i mycket lägre grad.

Om kvaliteten, likvärdigheten och fritidshemmets kompensatoriska uppdrag ska kunna stärkas i realiteten bör ett allmänt fritidshem, med samma modell som i förskolan införas på längre sikt. Fritidshemmet kommer på så sätt att fullt ut kunna utgöra en del i det livslånga lärandet.

Skolor vars elever har det största behovet av det kompensatoriska uppdraget har lägst andel barn som går i fritidshemmet. Ett inledande steg till allmänt fritidshem bör därför vara att utreda möjligheten för kommuner att erbjuda fritidshemmets undervisning till barn i så kallade utanförskapsområden eller segregerade områden. Ett annat alternativ skulle vara ett statsbidrag med liknande syfte.

De barn som bäst skulle behöva fritidshemmets undervisning får inte ta del av den undervisningen. Frågan om att utöka möjligheten för barn i utanförskapsområden att delta i fritidshemmets undervisning kräver därför vidare utredning.

Kompetensförsörjning

Det finns flera utmaningar när det gäller fritidshemmets kvalitet och likvärdighet men en av de största är bristen på utbildade lärare. Undervisningens kvalitet är direkt avhängig att den leds av en be-

hörig och legitimerad lärare. I fritidshemmet får även så kallad annan personal finnas i undervisningen. De ska ha sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas utveckling och lärande främjas. Utredningen föreslår åtgärder med avseende på kompetensförsörjningen samt belyser vissa frågor som behöver ges särskild uppmärksamhet om kompetensförsörjningen till fritidshemmet ska kunna fungera. Utredningens förslag syftar till att åtgärda sådant som kan lösas på kort sikt, medan det som utredningen uppmärksammar är sådant som på lång sikt kan tillförsäkra en stabil lärarutbildning med inriktning mot arbete i fritidshem. Utredningen föreslår ändringar i VAL-förordningen som syftar till att vidareutbildning av lärare, VAL, ska förändras på ett sådant sätt att det blir lättare för personer som medverkat i undervisningen i fritidshemmet att delta. Utredningen gör också bedömningen att grundlärarutbildningen med arbete med inriktning mot fritidshem behöver ses över och att forskning om fritidshemmet bör inkluderas i högre utsträckning inom ramen för befintliga och kommande satsningar på forskning inom utbildningsvetenskap. Vidare föreslås ett uppdrag till Skolverket att förtydliga läroplansdel 4, så att ansvarsfördelningen inom arbetslaget blir tydligare.

Kvalitetsarbete

Skollagen innehåller ett tydligt krav på systematiskt kvalitetsarbete som ska synliggöra kvalitet och likvärdighet inom alla delar av skolväsendet. Syftet med allt kvalitetsarbete är att det ska leda till förbättringar. Skolinspektionens granskningar har visat att det är vanligt med brister i det systematiska kvalitetsarbetet vad gäller fritidshemmet. Vanligast är att huvudmannen brister i att besluta om nödvändiga utvecklingsåtgärder utifrån en analys av det som framkommer vid uppföljning och att dokumentera de beslutade åtgärderna.

Utredningen föreslår att Skolverket ges i uppdrag att utveckla stödmaterial om systematiskt kvalitetsarbete i fritidshemmet. Vidare föreslås ett uppdrag till Skolinspektionen att genomföra en tematisk kvalitetsgranskning av det systematiska kvalitetsarbetet i fritidshemmet. Utredningen föreslår också att Skolverket ska utveckla en insats i samverkan med de regionala utvecklingscentrum (RUC) som finns på de lärosäten som erbjuder lärarutbildning med inriktning mot arbete i fritidshem. Insatsen ska bestå av att huvudmän erbjuds

att utse fritidshemssamordnare som får stöd av Skolverket och av RUC. Under en begränsad tid ska också ett statsbidrag utgå till de huvudmän som inrättar en funktion för fritidshemssamordning.

Resurser

Kommunerna har ansvaret för skolans och fritidshemmets resurser vilket bidrar till kommunernas handlingsfrihet och möjlighet att anpassa organisering och finansiering efter lokala förutsättningar och behov. Det kommunalekonomiska utjämningsystemet innebär att alla kommuner ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att kunna tillhandahålla bland annat utbildning, oberoende av inkomster och strukturella kostnader som inte kommunen kan påverka. Hur resurserna fördelas mellan verksamheter avgörs av politiska prioriteringar. Kommunerna fördelar medel både till kommunala och fristående verksamheter.

En väl fungerande resursfördelning som utgår från de behov som finns är av stor vikt för fritidshemmets verksamhet. Detta är reglerat men undersökningar visar att resursfördelningen inte i tillräckligt hög grad tar hänsyn till behoven och att regelverket inte tillämpas i den utsträckning som lagstiftaren avsett.

Fritidshemmets kunskapsuppdrag har genom den nya läroplansdelen förtydligats och fritidshemmet har också ett kompensande uppdrag. En förutsättning för att styrdokumentens intentioner ska kunna uppfyllas är att det finns tillräckliga resurser.

Utöver de generella statsbidrag som staten riktar till kommunerna finns också ett antal riktade statsbidrag riktade mot skolväsendet. En del av dessa bidrag omfattar fritidshemmet men utredningen anser att det finns ytterligare ett antal bidrag där fritidshemmet bör omfattas. Utredningen lämnar förslag om utvidgning av statsbidragen för karriärsteg, lärarlönelyftet, lärarassistenter, personalförstärkning inom elevhälsan och specialpedagogik samt specialpedagogik för lärande.

Strukturer och ledning

En fungerande styrkedja är en nödvändig förutsättning för att nå de nationella målen. För att det ska fungera måste huvudmannen, rektor och lärare ta ansvar för att det egna ansvarsområdet fungerar,

men också för att skapa och stärka de länkar som håller samman kedjan. Varje led måste också ha förutsättningar för att kunna ta detta ansvar. Det är huvudmannen, offentlig eller enskild, som har det övergripande ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med de bestämmelser som gäller för verksamheten. Det är emellertid rektor som beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Av Skolinspektionens och Skolverkets uppföljningar av fritidshemmet blir det tydligt att den faktiska verksamheten inte i alla delar lever upp till styrdokumentens intentioner. En av de faktorer som pekas ut som en 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 fortbildning för rektorer. Vidare menar utredningen att befintliga utbildningar för dessa grupper, Skolchefsutbildningen och Rektorsprogrammet, på lämpligt sätt ska ge kännedom om fritidshemmets verksamhet och regleringar.

Lärmiljöer

Faktorer som har betydelse för lärmiljön i fritidshemmet är bl.a. elevgruppernas storlek, personaltäthet, personalens kompetens och hur lokalerna ser ut och används. Huvudmannen ska se till att elevgrupperna i fritidshemmet har en lämplig sammansättning och storlek och att eleverna även i övrigt erbjuds en god miljö.

Granskningar av fritidshemmet pekar på bristande förutsättningar för att utföra fritidshemmets uppdrag att stimulera elevernas utveckling och lärande och erbjuda dem en meningsfull fritid och rekreation.

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. Vidare föreslås att Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram riktmärken för gruppstorlekar i fritidshemmet. Där poängteras också att frågan om gruppstorlekar måste ses i ett vidare perspektiv där elevgruppens sammansättning, personalens kompetens och personaltäthet sätts i relation till varandra.

En fråga som utredningen bedömer bör utredas i särskild ordning är huruvida elever i fritidshemmet ska omfattas av tillämpliga regler i arbetsmiljölagen.

Särskilt stöd

Alla barn och elever i samtliga skolformer och i fritidshemmet ska ges den ledning och stimulans som de behöver för sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. En elev som behöver stöd i sin utveckling kan också få stöd i form av extra anpassningar eller så kallat särskilt stöd. Enligt utredningens mening är det utifrån lagstidningen otydligt under vilka förutsättningar extra anpassningar och särskilt stöd ska ges i fritidshemmet. Utredningen anser därför att rättsläget är svårtolkat och behöver förtydligas i enlighet med det förslag som ges.

Vidare förslår utredningen en möjlighet att erbjuda en elev plats i fritidshemmet om eleven behöver sådant stöd för att nå de kunskapskrav som minst ska nås.

Förenings-, kultur- och friluftsliv

Utöver att stimulera elevernas utveckling och lärande ska fritidshemmet även erbjuda elever en meningsfull fritid och rekreation. Av läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, och motsvarande för sameskolan och specialskolan, framgår bland annat att genom att eleverna får vistas i natur och samhälle ska undervisningen i fritidshemmet stärka elevers möjligheter att ta del av ett aktivt förenings-, kultur- och friluftsliv i närmiljön.

Det framgår också av det centrala innehållet att undervisningen i fritidshemmet ska behandla närsamhällets och föreningslivets utbud av aktiviteter och platser för kultur, fritid och rekreation. Det finns en mängd exempel på fritidshem som skapar förutsättningar för elever att möta det lokala förenings-, kultur- och friluftslivet, men det är inte den generella bilden. Rapporter från Skolverket och Skolinspektionen visar att undervisningen inte ger eleverna möjlighet att möta närsamhället och föreningslivet i tillräcklig utsträckning. Det ser väsentligt bättre ut vad gäller tillgången till friluftsliv.

Utredningen föreslår att Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram en handlingsplan för hur elever i fritidshemmet i ökad utsträckning kan beredas möjligheter att ta del av det närliggande förenings-, kultur och friluftslivet inom ramen för fritidshemmets verksamhet.

Utredningen för också fram att framtida satsningar inom skolväsendet relaterat till sektorerna förenings-, kultur- och friluftsliv explicit bör innefatta fritidshemmet. 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 föreslår utredningen att Skolverket ges i uppdrag att kartlägga och i ett stödmaterial tydliggöra regelverket vad avser samverkan med förenings-, kultur- och friluftslivet.

Pedagogisk omsorg

Utredningens uppdrag är 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 barns likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass. Mot bakgrund av utredningens direktiv har arbetet avgränsats till den delen av den pedagogiska omsorgen som erbjuds som alternativ till förskola. I det följande behandlas således enbart pedagogisk omsorg som erbjuds för barn i åldrarna 1–5 år.

Två förslag läggs fram

Utredningen ger förslag på två alternativa förslagspaket som båda syftar till att främja barns likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass. Förslagspaketen är till stora delar likalydande.

Det ena förslaget (alternativ 1) handlar om att förtydliga de bestämmelser som styr pedagogisk omsorg. Syftet är att höja verksamhetens kvalitet och likvärdighet. Om verksamhetsformens kvalitetskrav tillåts närma sig de kvalitetskrav som gäller för förskolan, utan att för den skull låta verksamhetsformerna bli för lika, borde det leda till att kvaliteten blir bättre och att barnen får den stimulans som krävs för att kunna utvecklas och lära.

Det andra förslaget (alternativ 2) innebär att de höjda kvalitetskraven i alternativ 1 antas samt att pedagogisk omsorg också etableringsstoppas. Ett etableringsstopp innebär att verksamheter kan fortgå i många år. Det är för att säkerställa god kvalitet för de barn som under denna tid går i pedagogisk omsorg som utredningens rekommendation är att de föreslagna lagändringarna om ökade kvalitetskrav också införs.

Förslaget om etableringsstopp utgår från jämförelsen mellan förskolan och pedagogisk omsorg. Den pedagogiska omsorgens uppdrag är att vara ett alternativ till förskolan och ska således förbereda för fortsatt lärande. Skillnaderna i styrdokumenterna mellan de båda verksamhetsformerna har emellertid blivit alltför stora. Följden av förskolans utveckling blir att pedagogisk omsorg inte i tillräcklig grad kan anses förbereda barnen för fortsatt lärande på ett i dag adekvat sätt.

Slutsatsen av en sådan argumentation är att pedagogisk omsorg inte längre kan finnas kvar som verksamhetsform. För att dämpa effekterna av att inga nya beslut om rätt till bidrag kan ges och för att ge verksamma en möjlighet att på ett ordnat sätt byta verksamhetsform föreslås ett etableringsstopp i stället för verksamhetsstopp.

Förslagen är som påpekats alternativa.

Utredningen förordar alternativ 2 som innebär införandet av bestämmelser om höjd kvalitet samt etableringsstopp.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 3 kap. 5 och 7 §§, 14 kap. 6 och 9 §§ och 25 kap. 2, 7, 8, 10 och 11 §§ och 26 kap. 4 och 14 §§ ska

ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer 2 kap. 31 a §, 25 kap. 2 a och 7 a §§, och rubriken närmast före 25 kap. 10 § ändras till följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

31 a §

Vid ansökan om att bedriva pedagogisk omsorg i en privatbostad ska även den som är folkbokförd på verksamhetsställets adress lämna ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Om sådant utdrag ur registret inte lämnas, får verksamheten inte godkännas.

3 kap.

5 §

Om det inom ramen för undervisningen, genom användning av ett nationellt kartläggningmaterial eller ett nationellt bedömningsstöd, resultatet på ett nationellt prov eller uppgifter från lärare, övrig eller uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller, och inte annat följer av 7 §, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen.

Om det kan befaras att en elev kan få svårigheter att delta i undervisningen i fritidshemmet, och inte annat följer av 7 §, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen.

Stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövligt.

Detta gäller elever i samtliga skolformer och i fritidshemmet.

7 §

Om det inom ramen för undervisningen, genom användning av ett nationellt kartläggningmaterial eller ett nationellt bedömningsstöd, resultatet på ett nationellt prov eller uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen enligt 5 §, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Om det kan befaras att en elev, trots att stöd i form av extra anpassningar enligt 5 § har getts har svårigheter att delta i undervisningen i fritidshemmet ska detta anmälas till rektorn. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana extra anpassningar inte skulle vara tillräckliga.

Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövt.

Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd. Stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövt.

Bestämmelserna i första–tredje styckena och i 9–12 §§ ska inte tillämpas, om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända och andra elever vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §.

14 kap.

6 §

Elever ska även i andra fall än som avses i 5 § erbjudas utbildning i fritidshem, om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av sådan utbildning.

Elever som behöver stöd för att nå de kunskapskrav som minst ska nås kan erbjudas utbildning i fritidshemmet.

9 §

Huvudmannen ska se till att elevgrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att eleverna även i övrigt erbjuds en god miljö.

Huvudmannen ska se till att elevgrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att eleverna även i övrigt erbjuds en god miljö och ändamålsenliga lokaler.

25 kap.

2 §

Kommunen ska sträva efter att i stället för förskola eller fritidshem erbjuda ett barn pedagogisk omsorg om barnets vårdnadshavare önskar det. Kommunen ska ta skälig hänsyn till vårdnadshavarnas önskemål om verksamhetsform.

Sådan omsorg som avses i första stycket ska genom pedagogisk verksamhet stimulera barns utveckling och lärande.

Sådan omsorg som avses i första stycket ska genom pedagogisk verksamhet stimulera barns utveckling och lärande. *Barnen ska förberedas för fortsatt lärande.*

Verksamheten ska i samarbete med hemmen främja barns allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarsställande individer och medborgare.

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

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges *det* stöd som deras speciella behov kräver.

2 a §

Pedagogisk omsorg med kommunal huvudman får inte innehålla några konfessionella inslag. Pedagogisk omsorg med enskild huvudman får endast innehålla konfessionella inslag om dessa utgör en obetydlig del i verksamheten.

7 §

Sådan verksamhet som avses i 2–5 §§ ska bedrivas i ändamålsenliga lokaler i grupper med en lämplig sammansättning och storlek. För bedrivande av verksamheten ska det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

Sådan verksamhet som avses i 3–5 §§ ska bedrivas i ändamålsenliga lokaler i grupper med en lämplig sammansättning och storlek. För bedrivande av verksamheten ska det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

7 a §

I pedagogisk omsorg enligt 2 § ska det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg tillgodoses och att barnens utveckling och lärande och fortsatta lärande främjas.

Verksamheten ska bedrivas i ändamålsenliga lokaler i grupper med lämplig sammansättning och storlek.

Huvudmannen ska se till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling.

8 §

Varje huvudman inom pedagogisk omsorg enligt 2 § ska systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla verksamheten. Kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

En kommun ska systematiskt följa upp och utvärdera sådan verksamhet som avses i 2–5 §§.

Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i sådan verksamhet som avses i 2–5 §§ ska kommunen se till att nödvändiga åtgärder vidtas.

Kommunen ska ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot verksamheten. Information om rutinerna ska lämnas på lämpligt sätt.

Bidrag

Enskilda

10 §

Den kommun där en enskild bedriver sådan pedagogisk omsorg som avses i 2 § ska efter ansökan besluta att huvudmannen har rätt till bidrag om

1. huvudmannen har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för motsvarande offentlig verksamhet,

2. verksamheten inte innebär påtagliga negativa följder för kommunens motsvarande verksamhet,

3. verksamheten är öppen för alla barn som en kommun ska sträva efter att erbjuda motsvarande verksamhet, med undantag för barn som hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för enligt 13 § andra stycket, och

En kommun ska efter ansökan godkänna en enskild huvudman att bedriva sådan pedagogisk omsorg som avses i 2 § om

1. huvudmannen har *insikt i* och förutsättningar att följa de lagar och andra föreskrifter som gäller för *verksamheten*,

2. *huvudmannen och den som har ett väsentligt inflytande över verksamheten bedöms som lämplig. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Ett godkännande ska avse viss verksamhet på ett bestämt verksamhetsställe,*

3. *verksamheten inte innebär påtagliga negativa följder för kommunens motsvarande verksamhet,*

4. avgifterna inte är oskäligt höga.

Kommunen får besluta att en huvudman har rätt till bidrag trots att villkoret i första stycket 3 inte är uppfyllt, om det finns skäl med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär.

4. verksamheten är öppen för alla barn som en kommun ska sträva efter att erbjuda motsvarande verksamhet, med undantag för barn som hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för enligt 13 § andra stycket, och

5. avgifterna inte är oskäligt höga.

Kommunen får besluta att en huvudman ska godkännas att bedriva sådan pedagogisk omsorg som avses i 2 § trots att villkoret i första stycket 4 inte är uppfyllt, om det finns skäl med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär.

11 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till en huvudman som har rätt till bidrag enligt 10 § för varje barn som tas emot. Bidraget består av ett grundbelopp enligt 12 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 13 §.

Hemkommunen ska lämna bidrag till en huvudman som har godkänts enligt 10 § för varje barn som tas emot. Bidraget består av ett grundbelopp enligt 12 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 13 §.

Hemkommunen är inte skyldig att lämna bidrag till fler än två huvudmän för samma barn eller till mer än en huvudman för pedagogisk omsorg för ett barn som också går i förskola. Om barnet tagits emot i två enskilda verksamheter, eller i en kommunal och en enskild verksamhet, är kommunen inte skyldig att lämna ett samlat bidragsbelopp som är högre än om barnet tagits emot i endast en kommunal verksamhet. Hemkommunen ska bestämma hur bidraget ska fördelas mellan huvudmännen för verksamheterna.

När barn tas emot i enskild pedagogisk omsorg där deras vårdnadshavare arbetar får kommunen inte lämna bidrag för fler barn till vårdnadshavaren än det antal barn till andra som har tagits emot.

26 kap

4 §

En kommun har tillsyn över

1. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 kap. 7 § andra stycket,

2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 §, och

2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen godkänt enligt 25 kap. 10 §, och

3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 5 b §§.

3. att enskilda som godkänts av kommunen enligt 1 respektive 2 fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 5 b §§ respektive 25 kap. 10 §.

Kommunens tillsyn enligt första stycket omfattar inte tillsyn över att bestämmelserna i 6 kap. följs.

14 §

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § andra stycket 1 och 2, tredje stycket och 6 §.

Ett godkännande av en enskild huvudman inom pedagogisk omsorg enligt 25 kap. 2 § får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 25 kap. 10 § första stycket 1 och 2.

1.2 Förslag till lag om ändring i lag (2010:801) om införande av skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om lag (2010:801) om införande av skollagen (2010:800)

att det i lagen ska införas en ny paragraf 6 a § och ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 a §

Ett beslut om rätt till bidrag för en huvudman för pedagogisk omsorg enligt 25 kap. 10 § skollagen som gäller vid utgången av 2023 ska anses som ett beslut om rätt till godkännande enligt 25 kap. 10 § nya lydelse.

Alternativt författningsförslag pedagogisk omsorg

1.3 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 25 kap. 2, 7, 8 och 10 §§ och 26 kap. 4 och 14 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 25 kap. 2 a, 2 b och 7 a §§, och att rubriken närmast före 25 kap. 10 § ändras till följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

25 kap.

2 §

Kommunen ska sträva efter att i stället för förskola eller fritidshem erbjuda ett barn pedagogisk omsorg om barnets vårdnadshavare önskar det. Kommunen ska ta skälig hänsyn till vårdnadshavarnas önskemål om verksamhetsform.

Sådan omsorg som avses i första stycket ska genom pedagogisk verksamhet 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

Pedagogisk omsorg som erbjuds som alternativ till förskola eller fritidshem ska genom pedagogisk verksamhet stimulera barns utveckling och lärande. Verksamheten ska utformas så att den förbereder för fortsatt lärande.

Verksamheten ska i samarbete med hemmen främja barns allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarsställande individer och medborgare.

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges *det* stöd som deras speciella behov kräver.

2 a §

Pedagogisk omsorg med kommunal huvudman får inte innehålla några konfessionella inslag. Pedagogisk omsorg med enskild huvudman får endast innehålla konfessionella inslag om dessa utgör en obetydlig del i verksamheten.

2 b §

Inga nya verksamheter i form av pedagogisk omsorg som erbjuds som alternativ till förskola och fritidshem med kommunal huvudman får startas.

7 §

Sådan verksamhet som avses i 2–5 §§ ska bedrivas i ändamålsenliga lokaler i grupper med en lämplig sammansättning och storlek. För bedrivande av verksamheten ska det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

Sådan verksamhet som avses i 3–5 §§ ska bedrivas i ändamålsenliga lokaler i grupper med en lämplig sammansättning och storlek. För bedrivande av verksamheten ska det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

7 a §

I pedagogisk omsorg enligt 2 § ska det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg tillgodoses och att barnens utveckling och lärande och fortsatta lärande främjas. Verksamheten ska bedrivas i ändamålsenliga lokaler i grupper med lämplig sammansättning och storlek.

Huvudmannen ska se till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling.

8 §

Varje huvudman inom pedagogisk omsorg enligt 2 § ska systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla verksamheten. Kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

En kommun ska systematiskt följa upp och utvärdera sådan verksamhet som avses i 2–5 §§.

Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i sådan verksamhet som avses i 2–5 §§ ska kommunen se till att nödvändiga åtgärder vidtas.

Kommunen ska ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot verksamheten. Information om rutinerna ska lämnas på lämpligt sätt.

Bidrag

Enskilda

10 §

Den kommun där en enskild bedriver sådan pedagogisk omsorg som avses i 2 § ska efter ansökan besluta att huvudmannen har rätt till bidrag om

1. huvudmannen har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för motsvarande offentlig verksamhet,

2. verksamheten inte innebär påtagliga negativa följder för kommunens motsvarande verksamhet,

Inga nya bidrag till pedagogisk omsorg får lämnas. En enskild som beviljats bidrag att bedriva pedagogisk omsorg enligt 2 § ska vid tillsyn kunna visa att

1. huvudmannen har *insikt i* och förutsättningar att följa de lagar och föreskrifter som gäller för *verksamheten*,

2. *huvudmannen och den som har ett väsentligt inflytande över verksamheten är lämplig. Vid lämplighetsbedömningen beaktas viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och*

andra omständigheter av betydelse. Att verksamheten bedrivs på det verksamhetsställe som angivits i ansökan,

3. verksamheten är öppen för alla barn som en kommun ska sträva efter att erbjuda motsvarande verksamhet, med undantag för barn som hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för enligt 13 § andra stycket, och

4. avgifterna inte är oskäligt höga.

Kommunen får besluta att en huvudman har rätt till bidrag trots att villkoret i första stycket 3 inte är uppfyllt, om det finns skäl med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär.

3. verksamheten inte innebär påtagliga negativa följder för kommunens motsvarande verksamhet,

4. verksamheten är öppen för alla barn, med undantag för barn som hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för enligt 13 § andra stycket, och

5. avgifterna inte är oskäligt höga.

26 kap.

4 §

En kommun har tillsyn över

1. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 kap. 7 § andra stycket,

2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 §, och

3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 5 b §§.

2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen beviljat bidrag enligt 25 kap. 10 §, och

3. att enskilda som godkänts av kommunen enligt 1 eller beviljats bidrag enligt 2 fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 5 b §§ respektive 25 kap. 10 §.

Kommunens tillsyn enligt första stycket omfattar inte tillsyn över att bestämmelserna i 6 kap. följs.

14 §

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § andra stycket 1 och 2, tredje stycket och 6 §.

Ett beslut om bidrag till en enskild huvudman inom pedagogisk omsorg enligt 25 kap. 2 § får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för bidraget enligt 25 kap. 10 § första stycket 1 och 2.

1.4 Förslag till förordning om ändring i skolförordning (2011:185)

Härigenom föreskrivs i fråga om skolförordning (2011:185) att 2 kap. 4 § och 14 kap. 8 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §

När en enskild huvudman har godkänts för en utbildning ska utbildningen starta senast vid början av det läsår som inleds två år efter godkännandet.

När en enskild huvudman som bedriver pedagogisk omsorg enligt 25 kap. skollagen (2010:800) har godkänts ska verksamheten starta senast två år efter att godkännandet gavs.

14 kap.

8 §

Med tilläggsbelopp enligt 8 kap. 23 §, 9 kap. 21 §, 10 kap. 39 §, 11 kap. 38 § och 14 kap. 17 § skollagen (2010:800) avses ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till barn och elever med stora inlärningssvårigheter.

Utöver vad som anges i första stycket avses med tilläggsbelopp enligt

- 10 kap. 39 § skollagen ersättning för elever som ska ges modersmålsundervisning eller deltar i lovskola, och
- 11 kap. 38 § skollagen ersättning för elever som ska ges modersmålsundervisning.

– 25 kap. 13 § skollagen ersättning för assistenthjälp eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till barn och elever med stora inlärningssvårigheter.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskolläraryxamen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskolläraryxamen

dels att 10 och 11 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubriken till förordningen samt 1, 2, 5, 8, 9, 14, 17 och 18 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast efter 16 § ska lyda Förkortad utbildning för studenter med yrkeserfarenhet.

Nuvarande lydelse

Förordning om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- och förskolläraryxamen

Föreslagen lydelse

Förordning om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar i form av vidareutbildning av lärare och pedagogisk personal inom förskolan och fritidshemmet som leder till lärar- eller förskolläraryxamen

1 §

I denna förordning finns det bestämmelser om

1. utfärdande av vissa examina som kan vara behörighetsgivande för legitimation enligt 2 kap. 16 § skollagen (2010:800), och

2. högskoleutbildningar som anordnas med särskilda medel och som syftar till att erbjuda vidareutbildningar av lärare och förskollärare så att de uppnår en examen som kan vara behörig-

2. högskoleutbildningar i form av vidareutbildningar av lärare och pedagogisk personal inom förskolan och fritidshemmet som anordnas med särskilda medel och som syftar till att studen-

hetsgivande för legitimation enligt 2 kap. 16 § skollagen.

terna ska uppnå en examen som kan vara behörighetsgivande för legitimation enligt 2 kap. 16 § skollagen.

5 §¹

Ansökan enligt 4 § prövas av en högskola som anordnar utbildning som kan leda till en sådan behörighetsgivande examen som avses i 2 kap. 16 § skollagen (2010:800).

Den som uppfyller sådana krav som kan anses motsvara de som har gällt för en examen ska få ett examensbevis av högskolan. Högskolan ska pröva om en sökandes tidigare utbildning eller verksamhet kan godtas för att han eller hon ska anses uppfylla kraven.

Den som uppfyller sådana krav som kan anses motsvara de som har gällt för en examen ska få ett examensbevis av högskolan. Högskolan ska pröva om en sökandes tidigare utbildning eller verksamhet kan godtas för att han eller hon ska anses uppfylla kraven. *Prövningen får utföras genom kompletterande prov eller andra uppgifter.*

8 §²

För behörighet till utbildning enligt denna förordning gäller 9–11 §§ i stället för bestämmelserna om grundläggande och särskild behörighet i 7 kap. 5, 8–11, 25 och 28–31 a §§ högskoleförordningen (1993:100) samt 7 kap. 24 § högskoleförordningen i fråga om hänvisningen till 5 § samma kapitel.

För behörighet till utbildning enligt denna förordning gäller 9 § i stället för bestämmelserna om grundläggande och särskild behörighet i 7 kap. 5, 8–11, 25 och 28–31 a §§ högskoleförordningen (1993:100) samt 7 kap. 24 § högskoleförordningen i fråga om hänvisningen till 5 § samma kapitel.

Bestämmelserna om undantag från något eller några behörighetsvillkor i 7 kap. 3 § högskoleförordningen gäller även behörighetsvillkor som uppställs i denna förordning.

¹ Senaste lydelse 2010:800.

² Senaste lydelse 2013:831.

Första och andra styckena och 9–11 §§ gäller inte behörighet till utbildning som avses i förordningen (2010:2021) om tillträde till utbildning som leder till yrkeslärarexamen.

Första och andra styckena och 9 § gäller inte behörighet till utbildning som avses i förordningen (2010:2021) om tillträde till utbildning som leder till yrkeslärarexamen.

9 §³

Behörighet för utbildning enligt denna förordning som ska leda till en examen som kan vara behörighetsgivande för legitimation som lärare enligt 2 kap. 16 § skollagen (2010:800) har den som saknar en sådan examen, om han eller hon

1. på grund av tidigare högskoleutbildning, tidigare motsvarande utbildning eller arbetslivserfarenhet som lärare har förutsättningar att uppnå en behörighetsgivande examen för legitimation som lärare enligt denna förordning, och

2. är verksam som lärare hos en sådan huvudman som avses i 2 §.

1. på grund av tidigare högskoleutbildning, tidigare motsvarande utbildning eller arbetslivserfarenhet som lärare *eller i undervisningen i fritidshemmet eller förskolan* har förutsättningar att uppnå en behörighetsgivande examen för legitimation som lärare *inom ramen för en utbildning* enligt denna förordning, och

2. är verksam som lärare *i skolväsendet eller medverkar i undervisningen i fritidshemmet eller förskolan.*

Högskolan får ställa krav på att den sökande ska utföra kompletterande prov eller andra uppgifter för att kunna bedöma om de förutsättningar som anges i första stycket 1 är uppfyllda.

³ Senaste lydelse 2013:831.

17 §⁴

I 19–22 och 25–29 §§ anges särskilda krav för att avlägga förskolläraryrkes-, grundläraryrkes-, ämnesläraryrkes- eller yrkesläraryrkesexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100). Dessa krav gäller bara för studenter som

1. har arbetat i skolväsendet i en eller flera anställningar som lärare eller förskollärare under sammanlagt minst åtta läsår eller motsvarande under de senaste 15 åren före såväl den 1 juli 2015 som den dag utbildningen ska vara slutförd,

2. var anställda som lärare eller förskollärare i skolväsendet den 1 december 2013, och

3. inom ramen för utbildning enligt denna förordning har fullgjort studier inom den utbildningsvetenskapliga kärnan om 30 högskolepoäng.

Utbildning enligt denna förordning som ska leda till en examen som kan vara behörighetsgivande för legitimation som förskollärare, grundläraryrkes-, ämnesläraryrkes- eller yrkesläraryrkesexamen enligt 2 kap. 16 § skollagen får, om inte annat anges i 18 § omfatta studier inom den utbildningsvetenskapliga kärnan om 30 högskolepoäng, om studenten

1. har arbetat i skolväsendet i en eller flera anställningar som lärare eller förskollärare eller inom ramen för en anställning har medverkat i undervisningen i fritidshemmet eller förskolan under sammanlagt minst åtta läsår eller motsvarande, varav minst tre sammanhängande läsår, före den dag som infaller ett år innan utbildningen påbörjas,

2. var anställd som lärare eller förskollärare i skolväsendet eller inom ramen för en anställning har medverkat i undervisningen i fritidshemmet eller förskolan den dag som infaller ett år innan utbildningen påbörjas, och

3. i övrigt bedöms uppfylla de krav för att avlägga förskolläraryrkes-, grundläraryrkes-, ämnesläraryrkes- eller yrkesläraryrkesexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) som anges i 19–22 och 25–29 §§.

⁴ Senaste lydelse 2013:831.

Högskolan får ställa krav på att studenten ska utföra kompletterande prov eller andra uppgifter för att kunna bedöma om de krav som anges i första stycket 3 är uppfyllda.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordning (2015:938) om statsbidrag för handledare i specialpedagogik

Härigenom föreskrivs att 1 § förordning om ändring i förordning (2015:938) om statsbidrag för handledare i specialpedagogik ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag till skolhuvudmän för fortbildning i specialpedagogik i syfte att generellt stärka den specialpedagogiska kompetensen i skolan.

1 §

Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag till skolhuvudmän för fortbildning i specialpedagogik i syfte att generellt stärka den specialpedagogiska kompetensen i skolan *och i fritidshemmet.*

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare

Härigenom föreskrivs att 16 § förordning om ändring i förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

Statsbidrag betalas ut av Statens skolverk efter rekvisition en gång per halvår.

Vid rekvisitionen ska huvudmannen

1. ange vilka personer och hur stor löneökning varje person har fått som statsbidrag rekvireras för, och

2. intyga att villkoren i 5–9 §§ är uppfyllda.

En huvudman får rekvirera högst tio procent av sin bidragsram enligt 12 § för

1. sådana personer som avses i 6 § första stycket 2 och som arbetar i förskolan, eller

2. sådana personer som avses i 6 § första stycket 1 och som arbetar i fritidshemmet.

En huvudman får rekvirera högst tio procent av sin bidragsram enligt 12 § för

1. sådana personer som avses i 6 § första stycket 2 och som arbetar i förskolan.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordning (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser

Härigenom föreskrivs att 2 § i förordning (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Förordningen innehåller även bestämmelser om statsbidrag för kostnader för personalförstärkning när det gäller specialpedagogiska insatser inom

1. förskoleklassen,
2. grundskolan,
3. grundsärskolan,
4. specialskolan,
5. sameskolan,
6. gymnasieskolan, och
7. gymnasiesärskolan

Förordningen innehåller även bestämmelser om statsbidrag för kostnader för personalförstärkning när det gäller specialpedagogiska insatser inom

1. förskoleklassen,
2. grundskolan,
3. grundsärskolan,
4. specialskolan,
5. sameskolan,
6. gymnasieskolan
7. gymnasiesärskolan, och
8. fritidshemmet.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordning (2019:551) om statsbidrag för anställning av lärarassistenter

Härigenom föreskrivs att 1 § i förordning om ändring i förordning (2019:551) om statsbidrag för anställning av lärarassistenter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag till skolhuvudmän för anställning av lärarassistenter. Syftet med statsbidraget är att utöka antalet lärarassistenter vid skolenheterna. Med lärarassistent avses i denna förordning personal som avlastar lärarna så att lärarna kan ägna sig åt undervisning och uppgifter som hör till undervisningen.

1 §
Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag till skolhuvudmän för anställning av lärarassistenter. Syftet med statsbidraget är att utöka antalet lärarassistenter vid skolenheterna. Med lärarassistent avses i denna förordning personal som avlastar lärarna så att lärarna kan ägna sig åt undervisning och uppgifter som hör till undervisningen.
Lärarassistenter kan anställas även för att avlasta lärarna i fritidshemmet.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

1.10 Förslag om förordning om ändring i förordning (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare

Härigenom föreskrivs att 1 § i förordning (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas till huvudmän inom skolväsendet som inrättar karriärsteg som förstelärare eller lektor för särskilt yrkesskickliga lärare i

- förskoleklassen,
- grundskolan,
- grundsärskolan,
- specialskolan,
- sameskolan,
- gymnasieskolan,
- gymnasiesärskolan,
- kommunal vuxenutbildning, eller
- särskild utbildning för vuxna.

Föreslagen lydelse

1 §

Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas till huvudmän inom skolväsendet som inrättar karriärsteg som förstelärare eller lektor för särskilt yrkesskickliga lärare i

- förskoleklassen,
- grundskolan,
- grundsärskolan,
- specialskolan,
- sameskolan,
- *fritidshemmet*,
- gymnasieskolan,
- gymnasiesärskolan,
- kommunal vuxenutbildning, eller
- särskild utbildning för vuxna.

2 Utredningens uppdrag och genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag är att 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. Utredningen ska också 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. Utredningens uppdrag sammanfattas i direktivet (dir. 2018:102) i följande punkter:

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

Utredningen har senare fått tilläggsdirektiv (dir. 2019:67) vilket innebär att uppdraget utvidgades att omfatta även följande punkter:

Utredaren ska

- föreslå åtgärder för att förbättra lärmiljön i fritidshemmet,
- föreslå åtgärder och ge goda exempel på hur fritidshemmet kan stärka elevers möjligheter att ta del av ett aktivt förenings-, kultur- och friluftsliv.

Utredningen ska också lämna nödvändiga författningsförslag.

Direktiven i sin helhet återfinns i bilaga 1–3.

2.2 Avgränsningar

Fritidshemmet

Utredningen behandlar inte den öppna fritidsverksamheten som huvudmän har möjlighet att erbjuda i stället för fritidshem för barn i åldrarna 10–12 år.

Tyngdpunkt i resonemangen i betänkandet ligger på barn i åldrarna 6–9 år, då det är i de åldrarna som inskrivningsgraden i fritidshem är högst.

Pedagogisk omsorg

Utredningen ska enligt direktiven 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. Detta innebär att utredningen fokuserat på verksamhet inom pedagogisk omsorg som alternativ till förskola och endast kortfattat berört pedagogisk omsorg som alternativ till fritidshem.

2.3 Genomförande

Utredningen inledde sitt kartläggande arbete med att studera gällande rätt, forskning, rapporter och övrig litteratur. Därefter genomförde utredningen ett antal verksamhetsbesök, inom kommuner och hos verksamheter med enskild huvudman. Utredningen har vinnlagt sig om att besöka olika kommuntyper i olika delar av landet. Vid besöken har utredningen träffat personer från olika delar inom orga-

nisationen; representanter för nämnd eller styrelse, förvaltning, tillsyn, rektorer och personal. Mötena har genomförts med de olika grupperna separat.

I utredningen har ingått en expertgrupp bestående av representanter för Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Utbildningsdepartementet, Statens skolverk,¹ Statens skolinspektion², Barnombudsmannen, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Kommunal, Lärarförbundet, Sveriges Kommuner och Regioner samt Sveriges skolledarförbund. Expertgruppen har träffats sju gånger under utredningens arbete. Utöver det har utredningen genomfört ett antal bilaterala möten med experterna om olika frågor.

Enligt direktivet ska utredaren inhämta synpunkter från ett flertal myndigheter och organisationer. Utöver de som ingår i expertgruppen har utredningen genomfört möten med Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen.

Vidare har möten skett bland annat med Autism- och Aspergerförbundet, Riksförbundet DHB, Riksförbundet Attention, Synskadades riksförbund, Hörselskadades riksförbund och Riksförbundet FUB. Möte har också skett med representanter för Fritidshemsupproret.

Utredningen har träffat andra utredningar för att diskutera gemensamma frågeställningar; Utredningen om en mer likvärdig skola (U 2018:05), Utredningen om konfessionella inslag i skolväsendet (U 2018:02), Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska (U 2019:01), Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (U 2017:07) och Jämlikhetskommissionen (Fi 2018:07).

Utredningen har deltagit i olika konferenser, seminarier och liknande. Bland dessa kan nämnas en nätverksträff anordnad av ett informellt, nationellt fritidshemsnätverk, ett seminarium anordnat av ESO med ämnet Hur kan den svenska skolan bli mer likvärdig?, den årliga konferensen Bättre skola, anordnad av SIQ och ett seminarium om Unescos Global Education Monitoring Report, en rapport som följer upp målet om utbildning i Agenda 2030.

Utredningen har knutit till sig en referensgrupp bestående av ett antal forskare från hela landet. Två möten har genomförts med hela gruppen och ett antal separata kontakter med forskare har skett. Del-

¹ I betänkandet hädanefter refererat till som Skolverket.

² I betänkandet hädanefter refererat till som Skolinspektionen.

tagande forskare var: Helena Ackesjö, Birgit Andersson, Catarina Andishmand, Lena Boström, Marianne Dahl, Helene Elvstrand, Carin Falkner, Christina Grewell, Jan Gustafsson Nyckel, Björn Haglund, Eva Kane, Anna Klerfelt, Karin Lager, Anna-Lena Ljusberg, Ann Ludvigsson, Ann S. Pihlgren och Malin Rohlin.

Det kartläggande arbetet har innefattat en egen enkät- och intervjustudie vad gäller pedagogisk omsorg, bland annat med syfte att synliggöra vad som behöver förändras i styrdokumentet.

Utredningen haft hjälp av flera utomstående parter för att kartlägga vissa frågor.

Det handlar om ytterligare en enkätstudie som genomfördes av Strategirådet AB/Vilna AB vad gäller pedagogisk omsorg. Denna studie hade till syfte att hjälpa till att besvara frågan om huruvida barnen som gått i pedagogisk omsorg är förberedda inför förskoleklass.

Vidare har information om ett antal frågor rörande fritidshem samlats in och analyserats av Strategirådet AB/Vilna AB genom en enkätundersökning till huvudmän med fritidshem och två intervjustudier. Den ena intervjustudien har genomförts med ett urval av huvudmän som besvarat enkätundersökningen. I den andra intervjustudien har dels ett slumpmässigt urval av rektorer med fritidshem intervjuats, dels sakkunniga och intressenter med koppling till relationen mellan fritidshem och förenings-, kultur- och friluftsliv.

Utredningen har också fått underlag till konsekvensbeskrivningarna från Analys Mason AB samt Firma Kjell Nyman.

Utredningen har uppdragit åt två forskargrupper att ta fram varsin forskningsöversikt, en som behandlar fritidshemmets lärmiljöer och en som behandlar gruppstorlekar i fritidshemmet. Slutligen har utredningen också uppdragit åt en forskargrupp att ta fram en internationell utblick. Dessa rapporter återfinns som bilagor till betänkandet.

2.4 Disposition

Kommande kapitel är disponerade som följer. Kapitel 3 t.o.m. kapitel 10 behandlar fritidshemmet och kapitel 11 behandlar pedagogisk omsorg. Efter det följer konsekvensbeskrivningar och författningskommentarer.

Kapitel 3 är ett beskrivande bakgrundskapitel. Kapitlet innehåller en kort historik över fritidshemmets framväxt samt en beskrivning av fritidshemmet i dag och övergripande beskrivningar av utmaningar. Vidare finns en bedömning i kapitlet om införandet av allmänt fritidshem. Kapitlet innehåller också statistik rörande fritidshemmet.

I *kapitel 4* görs en genomgång av personal- och kompetensförsörjningsfrågan. Kapitlet innehåller förslag om hur den kompletterande lärarutbildningen inom VAL kan öppnas upp för personer som arbetar som lärare i fritidshemmet men saknar examen. Vidare finns också förslag om hur fritidshemmets läroplansdel kan förändras för att tydliggöra de olika yrkeskategoriernas ansvar.

I *kapitel 5* diskuteras kvalitetsarbetet inom fritidshemmet och förslag lämnas om hur kvalitetsarbetet kan stödjas.

Kapitel 6 handlar om de ekonomiska resurser som avsätts för fritidshemmets verksamhet. Förslag lämnas om att fritidshemmets verksamhet i högre utsträckning bör omfattas av vissa befintliga statsbidrag till skolväsendet.

Kapitel 7 behandlar ledning av fritidshemmet och utredningens förslag om hur ledningen kan stärkas.

I *kapitel 8* diskuteras frågan om fysiska lärmiljöer och gruppstorlekar. Här ges förslag om lokalernas ändamålsenlighet samt ett uppdrag till Skolverket om riktmärken för gruppstorlekar.

Kapitel 9 omfattar frågan om särskilt stöd. En utvidgning av extra anpassningar och särskilt stöd föreslås, liksom att elever ska kunna skrivas in i fritidshemmet om de behöver sådan undervisning som stöd för att nå kunskapskraven i grundskolan.

I *kapitel 10* behandlas fritidshemmets möte med förenings-, kultur- och friluftsliv och förslag lämnas med syfte att stärka förutsättningarna för elever att kunna ta del av förenings-, kultur- och friluftsliv.

Kapitel 11 handlar om pedagogisk omsorg och ger förslag som syftar till att höja verksamhetens kvalitet. Här finns också förslag om införandet av ett etableringsstopp.

I *kapitel 12* återfinns utredningens konsekvensbeskrivningar, uppdelat på de förslag som rör pedagogisk omsorg respektive förslag om fritidshemmet.

Kapitel 13 innehåller författningskommentarer.

3 Fritidshemmet i dag och vägen dit

3.1 Fritidshemmets framväxt – från välgörenhet till del av skolväsendet¹

Fritidshemmets uppdrag innefattar i dag att möta flera olika behov hos både elever och vårdnadshavare. Uppdraget har växt fram under lång tid och fokus för verksamheten har skiftat under den tiden.

En övergripande inledning till fritidshemmets framväxt finner man hos Rohlin som i *Fritidshemmets historiska dilemman*, beskriver hur man kan dela upp utvecklingen i tre skeden:

- Slutet av 1800-talet: social arena. Utförande i arbetsstugan/eftermiddagshem. Fokus på social fostran – undervisning.
- Cirka 1940–1970-talet: socialpedagogisk arena. Utförande i eftermiddagshem/klubbar/fritidshem. Fokus på förhållandet social utveckling – inläring.
- Cirka 1990-talet: utbildningspedagogisk arena. Utförande i fritidshem/skolbarnsomsorg/klubbar. Fokus på social kompetens – lärande.

Fritidshemmets framväxt har också präglats av tre olika tankar som haft olika framträdande roll. Arbetstanken, rekreationstanken och den pedagogiska tanken.

¹ Avsnittet bygger huvudsakligen på följande litteratur och rapporter:

Calander, F. (1999). Från fritidens pedagog till hjälplärare.

Lorentzi, U. (2012). Har någon sett Matilda?

Rohlin, M. (1996). Skolbarns omsorg – en samhällsfråga?

Rohlin, M. (2001). Att styra i namn av barns fritid.

Rohlin, M. (2012). Fritidshemmets historiska dilemman.

Ursberg, M. (1996). Det möjliga mötet.

Ursprunget i arbetsstugorna – arbetstanken

Ursprunget till fritidshemmen brukar härledas till de arbetsstugor som växte fram under slutet av 1800-talet. Industrialismen innebar att allt fler sökte sig till städerna och för många blev det en svår tillvaro. Föräldrar arbetade ofta långa dagar eller var arbetslösa. Det uppstod ett behov av att ta hand om främst arbetarklassens barn eftersom de sågs som ett samhällsligt problem när de drev omkring på gatorna, ställde till ofog, ofta tiggde och riskerade att hamna i kriminalitet. Arbetsstugor inrättades då av privata sällskap och ideella föreningar men var underställda de lokala skolråden. I arbetsstugorna fanns möjlighet att lära enkla hantverk men också fostras till renlighet, flit och plikttrogenhet. Med denna *arbetstanke* avsågs att fostra barnen till pålitliga och arbetsamma samhällsmedborgare. Arbetsstugan var ofta förlagd i närheten av skolan och samarbetade också med skolan.

Eftermiddagshem – rekreationstanken

Den statliga skolkommissionen skrev 1930 att barn på sin fritid behövde två saker: läxöversättningsplatser och rekreativsmöjligheter. Arbetsstugorna kom därför att efterhand under 1930- och 1940-talen att benämnas eftermiddagshem och överflyttades 1933 från de lokala skolråden till dåvarande barnavårdsnämnden. Eftermiddagshemmen bedrevs genom välgörenhet och efterfrågan på platser var inte så stor. I likhet med arbetsstugorna låg fokus på disciplinering genom att barnen fostrades i att passa tider, inte skolka, läsa sina läxor, lära sig gott bordsskick m.m. Skillnad mot tidigare var dock att tyngdpunkten inte låg på arbete utan nu på fria aktiviteter, utevistelse, lek och läsläsning. *Rekreationstanken* var nu mer framträdande och verksamheten sågs som ett komplement till hemmet, inte till skolan.

Fler kvinnor börjar förvärvsarbeta, fritidshem för barnets skull och en helhetssyn på barns utveckling – den pedagogiska tanken

Under 1960-talet började fler kvinnor förvärvsarbeta och det accentuerade barnomsorgens betydelse för att möjliggöra båda föräldrarnas förvärvsarbete. Huvudfokus i debatten var omsorgen om de små

barnen och parollen var ”Dagis åt alla”. Verksamheten för skolbarn sågs nu som en förlängning av förskolan och förskollärare anställdes inom verksamheten. Så småningom, från 1965, ersattes förskollärarna av utbildade fritidspedagoger. Socialstyrelsen var tillsynsmyndighet och arbetade för att barnen under pedagogisk ledning skulle få utlopp för kreativitet genom fritt skapande. Därmed kunde en värdeideologisk förskjutning noteras, nämligen att fritidshemmet var till för barnens skull. Arbetet inriktades nu mot barns *sociala utveckling* och därmed också deras eget relationsarbete genom stödjande insatser.

Flera statliga utredningar som kom att få betydelse för fritidshemmet tillsattes på 1970-talet. Barnstugeutredningen² och Utredningen om skolans arbetsmiljö byggde sammantaget på en samsyn på barns och ungas sociala utveckling, lärande och kunskap. En helhetssyn på barns och ungas utveckling förordades. Tanken var att elevers sociala och känslomässiga behov hörde samman med den intellektuella utvecklingen. Barnet sågs som en aktiv kunskapsökare.

I Barnstugeutredningens delbetänkande *Barns fritid. Fritidsverksamhet för 7–12-åringar* (SOU 1974:42) riktades fokus mot barns nya och skilda uppväxtvillkor bland annat i storstädernas miljöprogram. Det förordades socialpolitiska insatser för att skapa en trygg miljö som kunde erbjuda en fritidshemsplats för barn i de yngre skolåren, när föräldrarna arbetade. Samtidigt framhölls vikten av stimulerande kulturupplevelser, förenings- och fritidsaktiviteter samt kamratkontakter, detta eftersom barns och ungas sociala utveckling, lärande och kunskap ansågs höra samman. Tilltron till barns förmåga att på egen hand skapa mening i tillvaron var stor. Samspelet mellan pedagog och barn framhölls som betydelsefullt för barns utveckling. Dialogen betonades som central. Det poängterades att pedagoger hade en viktig funktion som förebilder, normgivare och stimulansgivare. En dialogpedagogisk fritidshemsmiljö skulle innehålla gemensamma tillfällen till upplevelser som skapade glädje och en känsla av frihet. Miljön skulle utveckla barnens sociala förmåga och ge möjlighet till lärande. Spontana gruppbildningar borde mötas med respekt från pedagoger. Det underströks även att pedagoger skulle uppmärksamma de barn som kunde riskera att hamna utanför gruppsamvaron och ge dem stöd.

² Barnstugeutredningen startade 1968 och lämnade 5 betänkanden.

I betänkandet framgick också att fritidsverksamheten och skolan på sikt skulle lokalintegreras, både av kostnadsskäl men även av pedagogiska skäl. Den pedagogiska fördelen ansågs vara att fritidspedagogen hade en överblick över hela dagen och kunde följa barnet.

I betänkandet *Skolans arbetsmiljö* (SOU 1974:53) sågs en samlad skoldag som något positivt för barnen. Idén om ett arbetslag fördes fram i utredningen. Tanken var att samarbete mellan lärarna i skolan och pedagogerna på fritidshemmet behövdes för att uppnå de sociala målen enligt läroplanerna, Lgr 62 och Lgr 69.

Det moderna fritidshemmets utbyggnad

Fritidshemmets framväxt har som ovan anförts arbetsmarknadspolitiska, social- och familjepolitiska samt utbildningspolitiska grunder. Det moderna fritidshemmet började byggas ut under senare delen av 1970-talet. Fortfarande vid denna tid liknade inriktningen i fritidshemmet andra sociala sammanhang av mer informell karaktär, men samtidigt var fritidshemmet en formellt skapad organisation, dock utan officiellt fastslagna mål. Detta bidrog till att oklara förväntningar ställdes på arbetet och verksamhetens innehåll.³ Ett pedagogiskt program för fritidshemmet togs fram av Socialstyrelsen i slutet av 1980-talet.⁴ Programmet skulle ses om en vägledning för verksamheten.

Fritidshemsverksamheten växte snabbt under 1980-talet. En kommitté tillsattes för att utreda integreringen mellan skola och fritidshem och påskynda och stimulera utvecklingen i riktning mot en god heldagsomsorg av hög kvalitet i en ekonomiskt rationell organisation.⁵ Betydelsen av en helhetssyn på barns lärande och utveckling framhölls från olika håll. Det var också vid den här tiden som välfärden på olika sätt decentraliserades, avreglerades, privatiserades, individualiserades samt marknadiserades både i Sverige men också i andra europeiska välfärdsstater.

Decentraliseringen och den nya styrningen fick stort genomslag i all pedagogisk verksamhet, inklusive fritidshemmen. Ett decentrali-

³ Andersson, B. (2013). Nya fritidspedagoger – i spänningsfältet mellan tradition och nya styrformer, s. 13.

⁴ Dessförinnan hade SFF, Fritidspedagogernas förening, skapat ett program för vägledning och likvärdighet i landet som pedagogiska programmet från Socialstyrelsen 1988 hade likheter med.

⁵ SOU 1991:54. Skola-skolbarnsomsorg, en helhet, s. 23.

serat system innebär en frihet att tolka nationellt uppsatta mål på ett sätt som svarar mot lokala behov. Som en följd kan prioriteringarna variera lokalt, vilket också blivit synligt i fritidshemsverksamheten. Under 1990-talets lågkonjunktur tvingades kommunerna spara in på sina resurser och då blev lokalintegrering mellan skola och fritidshemsverksamhet, som även hade ett pedagogiskt syfte, ett måste. Det ska sägas att den stora utbyggnaden av fritidshemmet skedde i en tid då kommunernas ekonomi var under hård press. Personal-tätheten halverades och barngruppsstorlekarna fördubblades. Det finns olika teorier om hur och varför denna brist uppkom. Men utvecklingen avseende stora gruppstorlekar och få utbildad personal har pågått och pågår fortfarande. Dessa förhållanden beror på olika samvarierande faktorer. Det bör också framhållas att Skolbarnomsorgskommittén tillsattes mer av pedagogiska skäl. På kort sikt fanns emellertid en tanke om en ekonomisk insats.

En flexibel skolstart för 6-åringarna beslutades av riksdagen 1991 och i slutet av 1990-talet inrättades förskoleklassen. Följden blev bland annat ett ökat tryck på skolorna att se till att 6-åringarna fick barnomsorg både före och efter skolan. Nya läroplaner för grundskola, förskoleklass, fritidshem och förskola togs fram under 1990-talet (Lpo 94, Lpfö 98). Inledningsvis handlade Lpo 94 inte om förskoleklassen och fritidshemmet. Vid revideringen 1998 lades en kortare text till under skolans uppdrag om lek och metod samt övergångar och samverkan. Läroplanen fick också en ny titel för att visa att den nu anpassats till förskoleklass och fritidshemmet.

Förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen reglerades gemensamt först i socialtjänstlagen (1980:629) och senare i 1985 års skollag. Samregleringen vittnar om de båda verksamheternas ursprung och gemensamma idé. När skolbarnomsorgen flyttades över till 1985 års skollag blev den stora förändringen att verksamhetens uppgift ändrades från att ha utgjort ett *komplement till hemmet* till att vara ett *komplement till skolan*. Skillnaden beskrevs dock som och är alltså att fritidshemmet inte har några krav på *inläring* av speciella kunskaper och färdigheter.

Det senaste decenniet har styrningen av fritidshemmet genomgått flera reformer. I 2010 års skollag (2010:800) infördes kapitel 14 som reglerar fritidshemmets uppdrag. När nya läroplaner togs fram för grundskolan (Lgr11), sameskolan (Lsam11) och specialskolan (Lspec11) angavs att de också gällde fritidshemmets verksamhet.

Skolverkets allmänna råd med kommentarer om fritidshemmet reviderades 2014. Fritidshemmet fick därtill 2016 en egen läroplansdel, del 4, i respektive läroplan för grundskolan, sameskolan och specialskolan. Genom dessa reformer har begreppen i verksamheterna närmast sig varandra och styrdokumentet benämner nu barnen på fritidshemmet som elever och det som sker i verksamheten kallas undervisning⁶. Läroplanerna tydliggör att begreppet undervisning ska ges en vid tolkning i fritidshemmet där omsorg, utveckling och lärande utgör en helhet.

En central skillnad mellan fritidshemmet och den obligatoriska skolan är emellertid att fritidshemmet talar i termer av det som sker i verksamheten är en del av barns fritid. Verksamheten ska utgå från barnens frivillighet. Vad man kan säga om fritidshemmet och också fundera över är det som Malin Rohlin skriver – Hur fritidshemmet formas som en av välfärdens institutioner är beroende av många faktorer, hur stort behovet anses vara, vilka familjer som kan komma i fråga, vad verksamheten kan tänkas tillföra familjen/barnet, vilka ekonomiska resurser som finns tillgängliga, vilka teorier som ges företräde samt vilket innehåll verksamheten tillskrivs.

3.2 Fritidshemmets nuläge: många förbättringsmöjligheter

Det svenska fritidshemmet är en unik verksamhet. Fritidshemmet har flera olika roller och för att kunna uppfylla dessa krävs att verksamheten håller en hög kvalitet. Det finns bra och välfungerande fritidshem, men forskning och granskningar visar att det finns utmaningar och förbättringsområden. Denna bild stämmer väl överens med vad utredningen sett i genomförda kommun- och verksamhetsbesök och andra möten. Här nedan ges en övergripande bild av utmaningar som finns i fritidshemmen i dag. Efterföljande kapitel går djupare in på vissa av områdena.

Fritidshemmets nya läroplansdelar har inneburit att fritidshemmets undervisningsuppdrag förtydligades. Skolinspektionen genomförde 2018 en granskning av undervisningen i fritidshemmet och beskriver i sin rapport hur brister i verksamheternas förutsättningar kan kopplas till en rad olika faktorer. Det handlar om:

⁶ Pihlgren, A (2017). Fritidshemmets mål och resultat. Att planera och utvärdera.

- svårigheter med tillgång till behörig personal,
- hur lärarresursen används,
- samverkan mellan fritidshemmets avdelningar respektive mellan skola och fritidshem,
- stora elevgrupper samt
- materiella förutsättningar som lärverktyg och lokaler.⁷

En annan viktig förklaring till bristerna är rektors ledning av undervisningen i fritidshemmen. Skolinspektionens iakttagelser visar att rektorer på flera av de granskade fritidshemmen i relativt låg grad arbetar med att tydligt styra och sätta mål för undervisningen i fritidshemmen och följa upp dessa. Fritidshemmets undervisning är vidare i låg grad uppmärksam i de granskade skolornas systematiska kvalitetsarbete. De viktigaste iakttagelserna sammanfattas i rapporten enligt nedanstående.

Fritidshemmets undervisning behöver i större utsträckning:

- ge eleverna möjlighet att utveckla kommunikativa förmågor genom läsning, berättande och samtal om sina upplevelser,
- ge eleverna möjlighet att använda digitala verktyg i sitt lärande,
- stimulera eleverna till matematiska resonemang,
- ge eleverna möjligheter att få ta del av närsamhällets och föreningslivets utbud,
- ge eleverna möjlighet att fördjupa och bredda sina förmågor samt att arbeta i längre processer.

Rektorerna behöver i större utsträckning

- styra personalens planering så att den i högre grad inriktas mot uppdraget att stimulera elevernas utveckling och lärande,

⁷ Skolinspektionen (2018). Undervisning i fritidshemmet inom områdena språk och kommunikation samt natur och samhälle.

- organisera verksamheten så att den stödjer samarbete och erfarenhetsutbyten mellan personalen i fritidshemmet samt mellan fritidshemmet och skolan,
- förbättra utvecklingen av undervisningens kvalitet.

Skolinspektionen gjorde även 2010 en granskning av fritidshemmen och beskrev i efterföljande rapport att kvaliteten kan utvecklas inom flera områden. Sedan granskningen genomfördes har ett flertal förändringar gjorts av styrdokumentet. Resultaten är dock i stor utsträckning fortfarande giltiga. Av rapporten framgår att fritidshemmen i högre grad skulle kunna bidra till att stimulera barnens utveckling och lärande och ge dem redskap för deras fortsatta lärande. Skolinspektionen menade vidare att det är mycket troligt att en hög kvalitet i fritidshemmet gynnar elevernas kunskapsutveckling i grundskolan. Skolinspektionen pekade på att:

- det pedagogiska uppdraget måste tas på mer allvar,
- barnens emotionella och intellektuella utveckling behöver mer stöd,
- större variation behövs för att kunna stimulera alla barn,
- de äldre barnen bjuds in med armbågen och
- omsorgsambitionerna går inte alltid att förverkliga.⁸

Forskningsöversikten *Fritidshem och fritidspedagogik*⁹ uppmärksammar ett antal problem, däribland de stora elevgrupperna i fritidshemmen. Förekomsten av stora barngrupper i fritidshemmen har tidigare påtalats av såväl Skolverket som Lärarförbundet. Den senaste elevstatistiken gällande fritidshemmen förstärker bilden av stora elevgrupper, även om grupperna blivit något mindre på senare år. Till övriga brister påtalas att lokalerna ofta är små och illa anpassade för fritidshemsverksamhet samt att rektorerna har bristande kompetens att leda fritidshemmen. Vidare framhålls att fritidshemmets undervisning har betydelse för elevers skolresultat.

Skolinspektionen granskar huvudmännens övergripande ansvar för utbildningen i fritidshemmet i sin regelbundna tillsyn. I statistik-

⁸ Skolinspektionen (2010). Kvalitet i fritidshem.

⁹ Falkner, K. & Ludvigsson, A. (2016). Forskning i korthet nr 1: Fritidshem och fritidspedagogik.

rapporten för 2018 framkommer att i 66 procent av tillsynerna rörande fritidshem påpekade Skolinspektionen minst en brist. *Styrning och utveckling* är det vanligaste bristområdet – närmare sex av tio huvudmän har minst en brist inom detta område. Ett annat vanligt område gäller *förutsättningar för utbildningen*.¹⁰

2018 gjorde Skolverket en utvärdering av sina fortbildningsinsatser utifrån den reviderade läroplanen samt en reformutvärdering av den nya läroplansdelen för fritidshemmet. Utvärderingen av hur kommuner och fristående huvudmän har implementerat den nya läroplanen visar att läroplansdelen är känd av personal, rektorer och skolhuvudmän och att dessa tycker att den är tydlig. Det finns dock stora utmaningar och fritidshemmen har bristande förutsättningar för att förverkliga innehållet i läroplanen. Studien visar att de bristande förutsättningarna framför allt handlar om låg behörighet hos personalen, men också möjlighet till planering.¹¹

Den bild som ges i utvärderingar, granskningsrapporter och forskning stämmer väl överens med vad som framkommit under utredningens kommun- och verksamhetsbesök samt andra möten.

3.3 Fritidshemmets syfte och uppdrag

Fritidshemmet kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och särskilda utbildningsformer som skolplikten kan fullgöras i.¹² Utbildningen ska stimulera elevernas utveckling och lärande samt erbjuda dem en meningsfull fritid och rekreation och utgå från en helhetssyn på eleven och elevens behov. Vidare ska verksamheten främja allsidiga kontakter och social gemenskap (jfr 14 kap. 2 § skollagen).

Nämnda bestämmelse innebär att det gemensamma uppdraget för skolväsendets skol- och verksamhetsformer betonas, det vill säga att grundskola, förskoleklass och fritidshem har ett gemensamt utbildningsuppdrag. Fritidshemmet är således en del i det livslånga lärandet.

Fritidshemmet kompletterar utbildningen i förskoleklassen och grundskolan på två sätt, dels tidsmässigt genom att ta emot elever under den del av dagen då de inte vistas i den obligatoriska delen av

¹⁰ Skolinspektionen (2018). Regelbunden tillsyn – statistik 2018.

¹¹ Skolverket (2018). Nya läroplansdelar för fritidshemmet och förskoleklassen.

¹² Hädanefter används för enkelhetens skull ordet grundskolan.

skolan och under loven (jfr 14 kap. 8 §), dels innehållsmässigt genom att ge eleverna delvis andra erfarenheter och kunskaper än de får i skolan.

I fråga om fritidshemmets syfte framgår det av skollagens förarbeten bland annat att fritidshemmet, förutom att erbjuda eleverna en meningsfull fritid, också ska stimulera elevernas utveckling och lärande och inte bara vara ett stöd i elevernas utveckling. En förutsättning för att eleverna ska uppleva fritiden som meningsfull är att verksamheten utformas med deras behov, intressen och erfarenheter som grund och att stor vikt ska läggas vid att uppmuntra eleverna att i samspel med kamrater och vuxna utveckla sin sociala kompetens. Verksamheten ska utformas så att den främjar allsidiga kontakter och social gemenskap både mellan eleverna och vuxna (prop. 2009/10:165 s. 404 f.).

Fritidshemmen är öppna hela året. De dagliga öppettiderna anpassas till föräldrarnas arbete eller studier. Fritidshemmen är ofta samordnade med skolan. Denna samordning kan gälla personal, lokaler och den pedagogiska verksamheten. Fritidshemmen bedrivs huvudsakligen av kommuner och inom ramen för en kommunal skola. Det finns även fritidshem som bedrivs i enskild regi, det vill säga vanligtvis inom ramen för en fristående skola. Vidare finns också fritidshem som bedrivs i statlig regi. Det är fritidshem inom specialskolan eller sameskolan.

Statens skolinspektion (Skolinspektionen) har tillsynsansvar för skola, vuxenutbildning, fritidshem, förskola och annan pedagogisk verksamhet. Det betyder att Skolinspektionen kontrollerar att kommunen eller den fristående skolan följer de lagar och andra bestämmelser som gäller för verksamheten.

De senaste tio åren har det genomförts ett antal förändringar som har påverkat fritidshemmet. Fritidshemmet fick delvis ett annat uppdrag i och med nya skollagens ikraftträdande och är nu en del av skolväsendet, men inte en egen skolform. Det är en pedagogisk, läroplansstyrd verksamhet för elever från 6 års ålder till och med vårterminen det år de fyller 13 år (14 kap. 7 §). För barn i åldrarna 10–13 år får kommunen bedriva öppen fritidsverksamhet i stället för fritidshem. Öppen fritidsverksamhet regleras genom 25 kap. 4 § skollagen och i sådan verksamhet gäller vad som är föreskrivet i det kapitlet. Observera att öppen fritidsverksamhet inte är samma sak som pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för fritidshem enligt

25 kap. 2 §. Pedagogisk omsorg som alternativ till fritidshem grundar sig inte på huvudmannens beslut om att erbjuda öppen fritidsverksamhet i stället för fritidshem enligt 14 kap. 7 §, utan på vårdnadshavarnas önskemål.

Omfattningen av deltagandet i utbildningen ges av 14 kap. 5 §, stadgandet anger att en elev i någon av de skolformer som anges i 3 § ska erbjudas utbildning i fritidshemmet i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt.

Av 14 kap. 6 § framgår att elever även i andra fall än som avses i 5 § ska utbildning i fritidshem, om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av sådan utbildning. Se vidare i avsnitt 3.5 nedan samt betänkandets kapitel Om elever i behov av stöd om förslag på utvidgning av denna paragraf.

Vad betyder meningsfull fritid och rekreation?

Av Lgr11 del 4 framgår att undervisningen i fritidshemmet ska stimulera elevernas utveckling och lärande samt erbjuda eleverna en meningsfull fritid. Enligt läroplanen sker detta genom att undervisningen tar sin utgångspunkt i elevernas behov, intressen och erfarenheter, men också att eleverna utmanas ytterligare genom att inspireras till nya upptäckter.

Fritidshem är institutioner som trots sitt namn inte förknippas med begreppet fritid i någon större utsträckning.¹³ På så sätt blir det otydliga diskussioner kring fritidshemmets innehåll och vad verksamheten ska erbjuda. Fritid som begrepp är mångfacetterat och många olika definitioner finns.¹⁴ I dag ses fritid som något som barnet själv förfogar över. Historiskt finner vi dock att under olika tidsperioder har organisationen av fritiden var ett sätt att lösa vissa av de problem i samhället som uppstod när industrialismen bredde ut sig.¹⁵ Karlsudd menar att begreppet fritid kan beskrivas på följande sätt:

¹³ Haglund, B. (2009). Fritid som diskurs och innehåll.

¹⁴ Haglund, B. (2009). Fritid som diskurs och innehåll.

¹⁵ Rohlin, M. (2001). Att styra i namn av barns fritid.

... den tid man har över efter skola eller förvärvsarbete då man har tid för att göra sådant som man själv anser är intressant, viktigt eller roligt. Äta, vila, umgås med anhöriga och vänner.¹⁶

Denna definition ses ofta i forskningen som en definition på den allmänna eller gängse fritiden. Rohlin ställer frågan *om barnens fritid på fritidshemmet kan anses vara det den gängse fritiden utger sig för att vara?*¹⁷ Det handlar här om en fritid som anses vara fri eftersom eleverna har möjlighet att välja eller välja bort en verksamhet eller aktivitet. Å andra sidan kan barnen sällan bestämma över om de ska vara på fritidshemmet eller inte, utan det är i huvudsak deras föräldrar som bestämmer.¹⁸ Föräldrarna är i sin tur beroende av sina arbetstider som de i de flesta fall inte förfogar över. På så sätt uppkommer ett behov av fritidshemsplacering för de yngsta skolbarnen.¹⁹

Fritiden är viktigt för barns utveckling och fritidshemmen har ett stort ansvar i att erbjuda och uppmuntra barnen till fritidsvanor som innehåller vila och avkoppling och reflektion.²⁰ Därtill kommer numera styrdokumentens krav på att det ska handla om undervisning även på fritidshemmet, där fokus läggs på det informella livslånga lärandet.

Förutsättningar för att barnen ska uppleva fritiden som meningsfull är att verksamheten är trygg, rolig och stimulerande där lek och skapande får stort utrymme och formas utifrån barnens ålder, mognad, behov, intressen och erfarenheter. Det innebär att innehållet i verksamheten kommer att variera beroende på barnens erfarenheter, situation, intressen, skolans inriktning eller närmiljöns resurser.²¹

Fritidshemmets uppdrag att bidra till en meningsfull fritid för eleverna blir mot bakgrund av ovanstående resonemang svårdefinierat. Någon närmre definition finns inte heller i skollagens förarbeten. *Meningsfullhet* är dessutom ett subjektivt begrepp eftersom det betyder olika för olika individer. Haglund har i en studie visat på olika överlappande perspektiv som finns kring barns fritid. Elever framhåller också vikten av att fritidshemmet är någonting annat än skolan. Fritidshemmet ska exempelvis erbjuda valfrihet och kontras-

¹⁶ Karlsudd, P. (1999). Särskolebarn i integrerad skolbarnsomsorg, s. 36.

¹⁷ Rohlin, M. (2001). Att styra i namn av barns fritid.

¹⁸ Haglund, B. (2009). Fritid som diskurs och innehåll.

¹⁹ Rohlin, (2001). Att styra i namn av barns fritid.

²⁰ Karlsudd, P. (1999). Särskolebarn i integrerad skolbarnsomsorg.

²¹ Denna beskrivning är enligt Haglund (2009) det närmaste man kan komma en definition av fritid på fritidshemmet i de styrande dokumenten.

teras ofta mot skolans mer tvingande form. I en pågående studie har Lago och Elvstrand intervjuat elever i årskurs 3 om deras erfarenheter av att vara i fritidshemmet och övergången att sluta i fritidshemmet. Ett av de dominerande svaren hos eleverna varför de vill sluta på fritidshemmet är att de vill ha lugn och ro. Eleverna beskriver fritidshemmet som ett möjliggörande i många avseenden men också som en plats med många interaktioner och höga ljud vilket kan vara en av anledningarna till varför man slutar.²² För att kunna prata om en meningsfull fritid inom ramen för fritidshemmet behöver således fritidshemmet ges förutsättningar att bedriva den verksamhet som läroplanen ställer upp.

På vilket sätt ska fritidshemmet komplettera skolan?

Undervisningen i fritidshemmet kompletterar förskoleklassen och skolan genom att lärandet i högre grad ska vara situationsstyrt, upplevelsebaserat och grupporienterat samt utgå från elevernas behov, intressen och initiativ (Lgr 11 del 4).

Som tidigare framförts har fritidshemmet inte alltid haft uppdraget att komplettera skolan. Fritidshemmet var en institution som skulle komplettera hemmet. I och med fritidshemmets inträde på den skolpolitiska arenan förändrades också fritidshemmets uppdrag till att utgöra ett komplement till skolan. Denna reform har enligt utredningens mening emellertid inte skett fullt ut. Barn, föräldrar och vårdnadshavare erbjuds än i dag en fritidshemsplats baserad på förvärvsarbete eller studier. Barn till föräldrar som är arbetslösa har således ingen direkt rätt att gå i fritidshemmet. På så sätt kan man argumentera för att den skolpolitiska reformen inte fullt ut är genomförd på fritidshemmets område.

Fritidshemmets undervisning har i sitt innehåll flera komponenter som på många sätt skulle gagna de barn och elever som inte har tillträde till fritidshemmet. Det framhålls exempelvis att ett väl fungerande fritidshem sannolikt har en positiv inverkan på skolresultaten. Denna fråga är emellertid svår att undersöka inom ramen för en statlig offentlig utredning. Men man kan tänka sig att denna observation kan ha flera olika kausalsamband.

²² Falkner, K & Ludvigsson, A. (2016). Forskning i korthet nr 1: Fritidshem och fritidspedagogik, s. 19.

Givet de svårigheter som finns avseende utbildningen i fritidshemmet är det mer troligt att ett väl fungerande fritidshem finns på en skolenhet med utbildade lärare, ett väl fungerande systematiskt kvalitetsarbete och en rektor som är väl förtrogen med fritidshemmets uppdrag. Alla dessa faktorer samselar för att fritidshemmet ska kunna svara mot läroplanens mål. Det borde rimligtvis också innebära att grundskolans verksamhet på den skolenheten också fungerar väl. Eftersom ett av fritidshemmets syften är att komplettera skolan och det så tydligt också framgår av skollagen och läroplanen anser utredningen att det går att säga att ett väl fungerande fritidshem som får förutsättningar av huvudmannen rimligtvis hjälper eleverna att nå bättre resultat. Ett sådant fritidshem gör emellertid mer än så, det stimulerar elevernas utveckling och lärande och eleverna ges också förutsättningar att utveckla viktiga förmågor. Dessa förmågor framgår av läroplanen.

Ska fritidshemmet också komplettera hemmet?

Svaret på den frågan är enligt utredningens mening ja. Det går inte att komma ifrån att fritidshemmet finns för att komplettera hemmet (vid föräldrarnas förvärvsarbete) och i viss mån kompensera för sådant som kan fattas i ett hem. En elev som går i fritidshemmet ska enligt läroplanen exempelvis ta del av förenings-, kultur- och friluftsliv i närområdet. Detta kan visserligen hemmet också ge. Fritidshemmet har emellertid, med sitt övergripande kompensatoriska och kompletterande uppdrag, även en möjlighet att stärka denna möjlighet för ett barn som inte får detta i sin hemmiljö. Även vad gäller vila och rekreation kompletterar fritidshemmet hemmet, på så sätt att vila normalt torde vara något som sker i det egna hemmet. Att fritidshemmet kompletterar och kompenserar både skola och hem behöver emellertid inte vara problematiskt. Det ska dock i sammanhanget påpekas att alla barn inte har tillgång till fritidshemmets undervisning (14 kap. 5 §) och att det av statistiska uppgifter om deltagandet framgår att barn i segregerade områden går i fritidshemmet i lägre utsträckning än barn som inte bor i segregerade områden. När man tittar på ålderskategorin 6–9-åringar var riksandelen

inskrivna barn 83 procent och i LUA/URB²³-områdena var andelen 68 procent.

Det kompensatoriska uppdraget

Fritidshemmets kompensatoriska uppdrag kommer särskilt behandlas nedan i samband med en diskussion om vad kvalitet och likvärdighet är, detta beror på att utredningen har fått i uppdrag att särskilt titta på åtgärder som kan stärka det kompensatoriska uppdraget.

Fritidshemmets läroplansdel

Frågan om hur fritidshemmet ska stimulera eleverna till utveckling och lärande ges av fritidshemmets läroplan. Till grund för undervisningen i fritidshemmet ligger Lgr11, del 1 och 2 i tillämpliga delar samt del 4 som är specifik för fritidshemmet. Även specialskolan och sameskolan har särskilda läroplansdelar för fritidshemmet. Skolverkets allmänna råd för fritidshemmet syftar till att klargöra innehållet i fritidshemmets uppdrag och ansvaret på olika nivåer utifrån de krav som ställs i skollagen (2010:800). De allmänna råden ska revideras, men ett kommentarmaterial har publicerats i anledning av läroplansdel 4.

Kapitel 1 och 2 i läroplanen, det vill säga de delar som handlar om skolans värdegrund och uppdrag samt övergripande mål och riktlinjer har gällt för fritidshemmet sedan skollagens ikraftträdande och gäller alltså. Intentionen med läroplansdel 4 är att förtydliga syftet med verksamheten och innehållet i undervisningen. Förutom målet om ökad tydlighet är tanken att läroplansdelen ska leda till ökad kvalitet och likvärdighet i fritidshemmet. En ökad styrning var således tänkt att leda till en mer likartad tolkning av fritidshemmets uppdrag. Syftet med reformen var inte att införa en ny pedagogisk riktning i fritidshemmet. Det har således handlat om en läroplansrevidering och inte en regelrätt förändring av läroplanerna.

²³ Detta är områden med brett utanförskap. Under 2008–2011 hade regeringen lokala utvecklingsavtal (LUA) med ett antal kommuner med stadsdelar med brett utanförskap. Från och med 2012 gav regeringen i stället stöd till ett antal kommuner för urbant utvecklingsarbete (URB). Läs mer på SCB:s hemsida: <https://www.scb.se/hitta-statistik/temaomraden/statistik-om-integration/regeringsuppdraget-registerdata-for-integration/>

Av läroplanen framgår att undervisningen i fritidshemmet ska utgå från den värdegrund och det uppdrag samt de övergripande mål och riktlinjer som framgår av Lgr11 del 1 och 2. Del 4 kompletterar således del 1 och 2 genom att förtydliga syftet med det centrala innehållet i undervisningen i fritidshemmet. Begreppet undervisning ges i fritidshemmet en vid tolkning, där omsorg, utveckling och lärande utgör en helhet.

I anslutning till läroplansdelens införande gjorde Skolverket en utvärdering av sina insatser samt implementeringen av läroplansdelen för fritidshemmet. Rapporten refereras till viss del i tidigare avsnitt. Även om den nya läroplansdelen framhålls som känd av huvudmän, rektorer och personal, vet vi, bland annat mot bakgrund av Skolinspektionens och Skolverkets rapporter, samt utredningens kartläggning att vissa problem kvarstår.

Det är bra att fritidshemmets syfte har förtydligats genom en ny läroplansdel. Men läroplansdelen kan inte bli synlig i verksamheterna om inte huvudmännen ger verksamheterna förutsättningar att kunna följa läroplanen. Det är i sin tur inte en helt enkel uppgift för huvudmännen att ge verksamheterna rätt förutsättningar. Enligt utredningens mening beror efterlevnaden av läroplanen på omständigheter som många gånger ligger utanför huvudmännens kontroll att åtgärda. En sådan omständighet är tillgången till utbildade lärare i fritidshem. I följande kapitel resonerar och problematiserar utredningen kring sådant som behöver uppmärksammas på olika sätt för att nämnda förutsättningar ska kunna ges. Det är också utredningens fasta övertygelse om att fritidshemmets roll som en del i det livslånga lärandet tydligare bör skrivas fram. Redan 1996 slog den dåvarande regeringen fast att förskolan, skolan och skolbarnomsorgen skulle integreras för att förbättra grundskolans första viktiga år.²⁴

Förskola, skola och fritidshem har viktiga uppgifter när det handlar om att skapa likvärdiga livsvillkor. Detta innebär att fritidshemmet inte enbart är en verksamhet som ska komplettera skolan, utan att den särart som fritidshemmet ges på ett tydligare sätt framgår – då i form av att vara en del i det livslånga lärandet.

²⁴ SOU 2008:109 En hållbar lärarutbildning, s. 303.

3.4 Kvalitet och likvärdighet

Utredningens uppdrag är att föreslå åtgärder för att stärka kvaliteten och likvärdigheten i fritidshemmet. Utredningen ska också föreslå åtgärder som kan stärka det kompensatoriska uppdraget och ge nödvändiga författningsförslag. För att kunna fullgöra uppdraget bör begreppen kvalitet och likvärdighet diskuteras.

Bakgrund

Likvärdighetsbegreppet definieras inte i skollagen (2010:800). Det följer dock av 1 kap. 9 § skollagen att utbildningen inom varje skolform och inom fritidshemmet ska vara likvärdig, oavsett var i landet utbildningen anordnas. Begreppet likvärdig innebär enligt skollagens förarbeten inte att utbildningen ska vara likformig i betydelsen likadan utan att kvaliteten i verksamheten ska vara så hög att de fastställda målen kan uppnås oavsett var i landet verksamheten bedrivs. Det sagda torde således ha innebörden att hög kvalitet är en förutsättning för likvärdighet.

Lika tillgång till utbildning ska vara oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden (1 kap. 8 § skollagen). Rätt till utbildning i fritidshemmet gäller emellertid enbart om eleven uppfyller det så kallade föräldrakriteriet, det vill säga att barnets föräldrar eller vårdnadshavare arbetar eller studerar (14 kap. 5 § skollagen). Undantag från denna regel ges i samma bestämmelse samt genom 14 kap. 6 § skollagen.

Av skollagens syftesparagraf, 1 kap. 4 § skollagen, framgår att i utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Bestämmelsen ger bland annat uttryck för det så kallade kompensatoriska uppdraget.

Av skollagens motiv framgår att i förskolans och skolans uppdrag ligger att alla barn och elever ska ges bästa möjliga förutsättningar att utifrån sina behov och förutsättningar utvecklas så långt som möjligt i enlighet med utbildningens mål. I detta ligger att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag beträffande de barn och elever som har sämre förutsättningar.

Avsikten med stadgandet är att uppmärksamma det ansvar som huvudmän och profession har att vid resursfördelning, organisation och val av metoder och arbetssätt anpassa verksamheten till barns och elevers skilda förutsättningar och behov.²⁵ Syftesparagrafen är förhållandevis allmänt formulerad och avser vid sidan av symbolvärdet främst att tjäna som grundval för tolkningen av andra mer konkret utformade bestämmelser.²⁶ Det kan emellertid diskuteras om 1 kap. 4 § skollagen är vidare eller snävare än 14 kap. 2 § skollagen. Ett övergripande mål för det svenska skolsystemet är således att utbildningen ska vara likvärdig och att alla barn ska ha tillgång till en utbildning av hög kvalitet.

Skolverket har delat upp likvärdighetsbegreppet i tre grundläggande aspekter; *lika tillgång till utbildning, lika kvalitet på utbildningen och att utbildningen ska vara kompenserande*. Dessa korresponderar med vad som redan framgår av lagstiftningen.

Skolinspektionen har inte gjort någon direkt definition av begreppet men det framgår av myndighetens rapporter att om det finns kvalitetsskillnader inom och mellan skolor, finns brister i likvärdigheten. För att exemplifiera detta kan nämnas vad som står i Skolinspektionens rapport från 2018 om undervisningen i fritidshem.

Av granskningen framkommer många kvaliteter i fritidshemmets undervisning, men också områden som behöver utvecklas. Om fritidshemmen arbetar med att utveckla dessa områden kan kvaliteten i undervisningen höjas och likvärdigheten såväl inom som mellan fritidshemmen bli högre. Även fritidshemmets kompensatoriska och kompletterande uppdrag är väsentliga att utveckla mot bakgrund av de förändringar som sker i samhället. Mot denna bakgrund bedömer Skolinspektionen att huvudmän och rektorer i högre grad behöver beakta hur fritidshemmets utbildning kan organiseras och tas tillvara för att alla elever ska ges möjligheter att få de kunskaper och färdigheter de behöver.²⁷

Vad utredningen förstår innebär detta att om huvudmän och rektorer arbetar med att ge fritidshemmen bättre förutsättningar så kommer verksamhetens kvalitet att generellt sett bli högre. Likvärdigheten är således avhängig kvaliteten.

²⁵ Prop. 2009/10:165. Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, s. 221 f.

²⁶ Prop. 2009/10:165. Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, s. 634.

²⁷ Skolinspektionen (2018). Undervisning i fritidshemmet inom områdena språk och kommunikation samt natur och samhälle, s. 25.

Skolverket har uttalat att utgångspunkten – att alla elever ska uppnå goda studieresultat – i så liten grad som möjligt ska beror på elevers bakgrund eller vilken skola de går i.²⁸ Detta gäller naturligtvis både den obligatoriska delen av skolan och fritidshemmet. Den svenska skolan lever emellertid inte alltid upp till dessa mål. Elevens kön och socioekonomiska bakgrund är av fortsatt stor betydelse för elevens skolresultat och detta samband har ökat under senare år.²⁹ Som ett led i att höja den pedagogiska kvaliteten i fritidshemmet och öka likvärdigheten i skolan har Lgr11, kompletterats med del 4, som beskriver fritidshemmets syfte och centrala innehåll.

3.4.1 Hur ska begreppet likvärdighet förstås?

Likvärdighetsbegreppet diskuteras naturligtvis även i den fritids- pedagogiska forskningen. Likvärdighet är ett begrepp, som enligt Catarina Andishmand, används flitigt i den politiska debatten, i forskningen och på andra samhällsarenor.³⁰ Det används och kommuniceras i skilda sammanhang för att argumentera för jämlikhet, enhetlighet och individens rättigheter. Andishmand menar att eftersom begreppet har en tydlig positiv innebörd anses det inte behövas en definition av det. Det framgår emellertid att begreppets innebörd har förändrats över tid, och framför allt de senaste decennierna.³¹

I ESO-rapport 2019:1 anför Robert Eriksson och Lena Unemo:

Vilken innebörd begreppet likvärdighet ges, kommer naturligtvis att få betydelse för vilka åtgärder som anses effektiva.³²

Ett sådant uttalande innebär att den som uttalat det anser att begreppet inte har en självklar definition eller betydelse. Det är emellertid svårt för utredningen att bestämma en definition av dessa begrepp. Utredningen har i stället valt att titta på de förutsättningar som måste ges för att läroplanen ska kunna uppfyllas. Det handlar bland annat om hur andelen utbildade och behöriga lärare ska kunna höjas i fritidshemmet samt hur läroplanen ska kunna följas i förhållande till uppdraget om kultur-, förenings- och friluftsliv. Det handlar

²⁸ Skolverket (2012). Likvärdig utbildning i svensk grundskola?, s. 6.

²⁹ Skolverket (2012). Likvärdig utbildning i svensk grundskola?

³⁰ Andishmand, C. (2017). Fritidshem eller servicehem?, s. 16 f.

³¹ Englund, T., Quennerstedt, A., et al. (2008). Vadå Likvärdighet? – Studier i utbildningspolitisk språkanvändning.

³² ESO (2019). Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet, s. 12.

också om att uppmärksamma att i styrkedjan behöver fritidshemmet uppdrag vara känt och fritidshemmet behöver ses som en del i det livslånga lärandet. Med det sagt är det ändå viktigt att diskutera frågan om vad likvärdighet betyder.

3.4.2 Utbildningssambandet, likvärdighet och fritidshemmet

Utbildningssambandet, det vill säga sambandet mellan social bakgrund och utbildningsresultat, används ibland som ett mått på likvärdighet. Det är välkänt att utbildningssambandet hänger samman med två förhållanden, att barn från högre socialgrupper presterar bättre i skolan och att de sedan i större utsträckning väljer att fortsätta med akademiska studier.³³ Det finns en rad gynnsamma processer som innebär att medelklassbarn med utbildade mödrar har ett mer gynnsamt läge än andra barn.³⁴ Det handlar både om arv om miljö. Skillnader i ekonomiska resurser mellan samhällsklasserna kan till exempel innebära att utrymmet, utrustningen eller möjligheterna till att förkovra sig på andra sätt (som musei- och teaterbesök) är mer gynnsam för lärande i mer välsituerade familjer, med åtföljande konsekvenser för barnens prestationer i skolan.

Vad som här sägs är viktigt att komma ihåg när vi pratar om fritidshemmet kompensatoriska uppdrag – vilket diskuteras senare i betänkandet. En minskning av prestationsskillnaderna kan i bästa fall nås genom att barn från mindre gynnsamma miljöer får bättre studieförutsättningar. På samhällsnivå torde det främst vara att garantera att inte bara skolan utan även förskolan, fritidshemmet och även andra verksamheter utanför skolan är av hög kvalitet.³⁵

3.4.3 Kvalitet i fritidshemmet

Kravet på likvärdig utbildning innebär att alla elever ska ha tillgång till en verksamhet med en så hög kvalitet att de fastställda målen för utbildningen nås oavsett var i landet eleverna bor eller vilken skola de går i. Hur verksamheten ska utformas för att nå de fastställda målen kan dock variera beroende på lokala behov och förutsättningar.

³³ ESO (2019). Lika för alla? s. 35.

³⁴ ESO (2019). Lika för alla? s. 35.

³⁵ ESO (2019). Lika för alla? s. 37.

Forskning som fokuserar på kvalitetsfrågor i relation till fritidshem har tidigare saknats. Det är emellertid viktigt att forskning lyfter fram kvalitetsfrågor. Kvalitet kan diskuteras i termer av strukturkvalitet, processkvalitet och resultatkvalitet.³⁶ Som tidigare anförts finns ett antagande om att hög kvalitet också främjar likvärdigheten. Skolinspektionen anför i 2018 års rapport om undervisning i fritidshemmet att:

Mot bakgrund av den minskade likvärdigheten i svensk grundskola är det viktigt att diskutera fritidshemmets kompensatoriska och kompletterande uppdrag. Vikten av detta kan kopplas till de senaste årens uppföljningar av skolans kunskapsresultat samt förändringar i omvärlden.³⁷

Av 2010 års rapport framgår att:

Den övergripande slutsatsen i denna kvalitetsgranskning är att majoriteten av de granskade fritidshemmen i högre grad skulle kunna bidra till goda uppväxtvillkor för barnen. Det är heller inte orimligt att anta att en hög och jämn kvalitet i fritidshemmens verksamhet skulle gynna elevernas kunskapsutveckling i grundskolan.³⁸

Kvalitetsbegreppet

Kvalitetsbegreppet i fritidshemmet har belysts av Karin Lager i hennes avhandling.³⁹ Kvalitet kan innebära olika saker i olika kontexter och kan således användas olika beroende på sammanhanget. Lager skriver att kvalitet i sig är svårdefinierat och kan inte förstås som ett konstant och generellt begrepp.⁴⁰ Det kan mot bakgrund av ett sådant resonemang tyckas problematiskt att likvärdighetsbegreppet ofta avses avhängigt kvalitetsbegreppet, så som framgår av exempelvis Skolinspektionens refererade rapport ovan.

Lager beskriver att begreppsdefinitionen ser olika ut i olika länder och är beroende av kulturella villkor och värderingar och skillnader i styrdokument. Begreppet kan uppfattas både subjektivt och värdeladdat. Hon menar att flera forskare inom fältet är eniga om att det i en nationell kontext är väsentligt med en definition och menar att

³⁶ A.a.

³⁷ Skolinspektionen (2018). Undervisning i fritidshemmet inom områdena språk och kommunikation samt natur och samhälle, s. 24.

³⁸ Skolinspektionen (2010). Kvalitet i fritidshem, s. 31.

³⁹ Lager, Karin (2015). Diss. I spänningsfältet mellan kontroll och utveckling.

⁴⁰ A.a.

det går att enas om gemensamma begrepp att använda när forskare benämner kvalitet i utbildningssammanhang.⁴¹

Kvalitetsbegreppet är vidare mer samstämmigt på en nationell policynivå än i lokala praktiker.⁴² Ett sådant resonemang ger enligt utredningens mening uttryck för att det finns en diskrepans mellan det fritidshem som ställs upp i styrdokumentet och det som existerar i verkligheten.

3.4.4 Skilda perspektiv på kvalitet

Fritidshemmets betydelse för barns utveckling och lärande kan ses som en fråga relaterad till kvalitet. De allra flesta vetenskapliga rapporter och avhandlingar som utredningen tagit del av resonerar kring begreppen processkvalitet, strukturkvalitet och resultat kvalitet. I forskning om förskolan och fritidshemmet utelämnas ibland diskussioner om resultat kvalitet. Det ska sägas att så kallade processkvaliteter, dvs. betydelsen av pedagogiska relationer är det som framhålls som den starkaste kvalitetsindikatorn. Resultatet av forskning relateras således ofta till processkvaliteter.

Det som i forskningen kallas *strukturkvalitet*, dvs. personalens utbildning och kompetens, fritidshemmets uppbyggnad, elevgruppernas storlek och personaltäthet samt fritidshemmets fysiska miljö ska förstås som villkor vilka kan möjliggöra eller hindra goda pedagogiska processer. Policy och styrdokument behöver rikta in sig på strukturkvaliteten för att på så sätt kunna möjliggöra en god processkvalitet. Utredningens förslag och bedömningar har också strukturkvaliteten som utgångspunkt. Det går således inte att bortse från strukturkvaliteten när man pratar om fritidshemmet eftersom denna kvalitetsaspekt utgör en förutsättning för en god processkvalitet, inte minst vad gäller gruppstorlekar, personaltäthet och tillgång till lokaler. Det förefaller som om att god strukturkvalitet ger de rätta förutsättningarna till måluppfyllelse.

⁴¹ A.a.

3.4.5 Det kompensatoriska uppdraget – Rätten till fritidshem

Fritidshemmets kompensatoriska uppdrag stadgas genom 1 kap. 4 § och 14 kap. 2 § skollagen.

I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (1 kap. 4 §). Även 14 kap. 2 § sägs ge uttryck för det kompensatoriska uppdraget. Bestämmelsen stadgar att fritidshemmet kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och särskilda utbildningsformer som skolplikt kan fullgöras i. Fritidshemmet ska stimulera elevernas utveckling och lärande samt erbjuda dem en meningsfull fritid och rekreation. Utbildningen ska utgå från en helhetssyn på eleven och elevens behov. Därtill ska fritidshemmet främja allsidiga kontakter och social gemenskap. Av skollagens förarbeten framgår att i förskolans och skolans uppdrag ligger att alla barn och elever ska ges bästa möjliga förutsättningar att utifrån sina behov och förutsättningar utvecklas så långt som möjligt i enlighet med utbildningens mål.

Det kompensatoriska uppdraget handlar således om att skapa utjämnande effekter för den enskilda eleven eller barnet. Som framgår av Skolinspektionens ovan refererade rapporter att antagandet är att en hög och jämn kvalitet i fritidshemmets verksamhet skulle gynna elevernas kunskapsutveckling i grundskolan. Detta uttalande ter sig enligt utredningens mening som självklart i synnerhet mot bakgrund av fritidshemmets kompletterande uppdrag till skolan. De utjämnade effekter som tillskrivs välfungerande förskolor och skolor borde i alla högsta grad även tillskrivas fritidshemmet.

Det finns därför betänkligheter med att fritidshemmet inte är till för alla barn, utan enbart för dem som har föräldrar som finns i arbete. Ett barn med långtidsarbetslösa föräldrar eller barn som av andra skäl befinner sig i en segregerad miljö kan därför hamna utanför den undervisning och sociala sfär som fritidshemmet erbjuder, under hela sin skolgång. Staten och kommunerna arbetar på olika sätt med att kompensera för barns olika bakgrunder. De statliga stöden har bland annat till syfte att stärka upp med mer resurser till områden med låg socioekonomi (jfr likvärdighetsbidraget) för att kunna ge barn likvärdiga förutsättningar. Fritidshemmets kompen-

satoriska uppdrag når dock barn i segregerade områden i mycket lägre grad. Detta visar också den statistik som utredningen beställt av Statistiska centralbyrån, SCB.

Som utredningen tidigare nämnt om utbildningssambandet, det vill säga sambandet mellan social bakgrund och utbildningsresultat, kan skillnader till exempel innebära att utrymmet, utrustningen eller möjligheterna till att förkovra sig på andra sätt (som musei- och teaterbesök) är mer gynnsam för lärande i mer välsituerade familjer, med åtföljande konsekvenser för barnens prestationer i skolan. Här spelar fritidshemmet med sitt kompletterande och kompenserande syfte således en viktig roll.

Av en artikel i en ESO-rapport framgår att variationen i skolresultat mellan elever till alldeles övervägande del beror på faktorer knutna till familjebakgrunden, vilka ger olika goda förutsättningar för lärande.⁴³ Verksamheten i skolan har endast i begränsad utsträckning kunnat kompensera för skillnader efter social bakgrund. Att utbildningssambandet till den allra största delen beror på förhållanden utanför skolan innebär inte att det inte kan påverkas genom kompenserande åtgärder i utbildningssystemet.

Utredningens fundering är: Om vi stannar på meningen *Att utbildningssambandet till den allra största delen beror på förhållanden utanför skolan innebär inte att det inte kan påverkas genom kompenserande åtgärder i utbildningssystemet*. Det är ett intressant resonemang som kan ges betydelsen att kompenserande åtgärder i den obligatoriska delen av skolan kan ha betydelse för eleven/barnet. Man kan också tolka det som om att förskolan och fritidshemmet har ett mer utvidgat kompensatoriskt uppdrag i det att t.ex. fritidshemmet ska kompensera för sådant som kanske inte finns i det egna hemmet. Det vill säga att det är i miljöerna som ligger utanför den obligatoriska skolans värld som barnen kan få möjligheten att utveckla de förmågor som krävs för att kunna tillgodogöra sig utbildning. I avsnittet nedan om nyckelkompetenser framgår att de förmågor som tränas i fritidshemmet är viktiga komponenter för en ett barn att få med sig från sin utbildning.

⁴³ ESO (2019). Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet, s. 34.

3.4.6 Nyckelkompetenser

Vid sidan av ren kunskapsinhämtning är en av skolans viktigaste uppgifter att fostra demokratiska medborgare. Demokratin måste ständigt vinnas på nytt. Demokrati bygger på tillit till varandra, till institutioner och till vårt gemensamma samhälle. Utbildning ger kunskap och har potential att skapa respekt och en tolerans för medmänniskor. Skolan fyller en särskild roll i detta avseende och vad gäller upprätthållandet av det gemensamma samhället. Fritidshemmet har med sitt kompletterande och kompenserande uppdrag, samt sin del i det livslånga lärandet, en kanske ännu viktigare funktion att fylla när det kommer till frågor som att göra demokrati. Det är inom fritidshemmets ram som eleverna får möjlighet att förhandla vad demokrati, respekt och tolerans egentligen innebär. Här har lärarna i fritidshemmet en mycket viktig funktion att fylla.

I vår tid är det särskilt viktigt att skolan ger eleverna förmåga att hantera kunskap och information samt förmåga att värdera fakta, påståenden och resonemang och omvandla denna till kunskap.

Nyckelkompetenser för ett livslångt lärande

Vid utredningens möten och verksamhetsbesök har många intressenter tagit upp frågan om EU:s nyckelkompetenser och att fritidshemmets verksamhet, när den fungerar bra, svarar väl mot dessa kompetenser. Nyckelkompetenserna är antaga av Europeiska unionens råd och är en rekommendation om nyckelkompetenser för livslångt lärande⁴⁴. I rekommendationen avser kompetenser en kombination av kunskaper, färdigheter och attityder, där,

- *kunskap* består av redan etablerade fakta, siffror, koncept, idéer och teorier som underlättar förståelsen av ett visst område eller ämne,
- *färdigheter* definieras som förmåga och kapacitet att utföra processer och använda befintlig kunskap för att nå resultat,
- *attityder* avser benägenheten och inställningen till att agera eller reagera på idéer, personer eller situationer.

⁴⁴ Europeiska unionens råds rekommendation av den 22 maj 2018 om nyckelkompetenser för livslångt lärande (2018/C 189/01).

De åtta nyckelkompetenserna är följande:

1. *Läs- och skrivkunnighet.*

Läs- och skrivkunnighet är förmågan att i både tal och skrift identifiera, förstå, uttrycka, skapa och tolka koncept, känslor, fakta och åsikter med hjälp av ljud- och bildmaterial och digitalt material inom olika områden och sammanhang. Den förutsätter en förmåga att effektivt kommunicera och få kontakt med andra, på ett lämpligt och kreativt sätt. När läs- och skrivkunnigheten utvecklas läggs grunden för vidare lärande och språklig interaktion. Beroende på sammanhanget kan läs- och skrivkunnigheten utvecklas på modersmålet, skolspråket och/eller det officiella språket i ett land eller en region.

2. *Flerspråkighet.*

Denna kompetens är förmågan att på ett effektivt och lämpligt sätt använda olika språk för kommunikation. Den inbegriper ungefär samma kunskaper och färdigheter som läs- och skrivförmåga och grundar sig på förmågan att i både tal och skrift förstå, uttrycka och tolka begrepp, tankar, känslor, fakta och åsikter (dvs. att lyssna, tala, läsa och skriva) i en rad olika samhälleliga och kulturella sammanhang beroende på individens egna behov och preferenser. Språkkunskaper förenar en historisk dimension och interkulturell kompetens. De är beroende av förmågan att mediera mellan olika språk och medier, i enlighet med vad som anges i den gemensamma europeiska referensramen för språk. De kan även omfatta underhåll och vidareutveckling av modersmålskompetensen, liksom tillägnandet av ett lands officiella språk.

3. *Matematisk kompetens och kompetens inom naturvetenskap, teknik och ingenjörsvetenskap.*

Matematisk kompetens är förmågan att utveckla och tillämpa matematiskt tänkande och matematiska insikter för att lösa en rad problem i vardagssituationer. Tonvikten ligger både på processer och praktisk tillämpning och på teoretiska kunskaper, med goda räknerekunskaper som grund. Matematisk kompetens är förmågan och beredvilligheten att i olika utsträckning använda matematiskt tänkande och matematisk framställning (formler, modeller, konstruktioner och diagram).

Naturvetenskaplig kompetens är förmågan och beredvilligheten att förklara naturen med hjälp av den vetenskapliga kunskapsbasen och vetenskapliga metoder, bland annat genom observation och experiment, i syfte att identifiera frågor och dra evidensbaserade slutsatser. Kompetens inom teknik och ingenjörsvetenskap är tillämpningen av dessa kunskaper och metoder i syfte att tillgodose människors behov eller önskemål. Kompetens inom naturvetenskap, teknik och ingenjörsvetenskap innebär dels en förståelse för de förändringar som människan gett upphov till, dels ett ansvar som enskild medborgare.

4. *Digital kompetens.*

Digital kompetens innebär att man på ett säkert, kritiskt och ansvarsfullt sätt aktivt använder digital teknik för inläring, arbete och deltagande i samhällslivet. I denna kompetens ingår informations- och datorkunskap, kommunikation och samarbete, mediekompetens, skapande av digitalt innehåll (inklusive programmering), säkerhet (inklusive digitalt välbefinnande och kompetens när det gäller cybersäkerhet), frågor rörande immaterialrätt, problemlösning och kritiskt tänkande.

5. *Personlig och social kompetens samt kompetens att lära sig att lära.*

Personlig och social kompetens samt kompetens att lära sig att lära är förmågan att reflektera över sig själv, effektivt hantera tid och information, samarbeta med andra på ett konstruktivt sätt, vara motståndskraftig samt styra sin egen inläring och karriär. I denna kompetens ingår förmågan att hantera osäkerhet och komplexitet, lära sig att lära, ta hand om sitt fysiska och känslomässiga välbefinnande, bibehålla god fysisk och psykisk hälsa, kunna leva ett hälsomedvetet, framtidsorienterat liv, känna empati och hantera konflikter i ett inkluderande och understödande sammanhang.

6. *Medborgarskapskompetens.*

Medborgarskapskompetens är förmågan att uppträda som en ansvarsfull medborgare och delta fullt ut i samhällslivet, vilket utgår från en förståelse av sociala, ekonomiska, juridiska och politiska koncept och strukturer samt global utveckling och hållbarhet.

7. *Entreprenörskompetens.*

Entreprenörskompetens avser förmågan att reagera på möjligheter och idéer och att omvandla dem till värde för andra. Denna kompetens grundas på kreativitet, kritiskt tänkande och problemlösning, initiativförmåga och uthållighet samt förmågan att samarbeta för att planera och hantera projekt av kulturellt, socialt eller ekonomiskt värde.

8. *Kompetens på området kulturell medvetenhet och kulturyttringar.*

Kompetens på området kulturell medvetenhet och kulturyttringar innebär att ha förståelse och respekt för hur idéer och tankar uttrycks kreativt och förmedlas i olika kulturer och genom olika konstarter och andra kulturformer. Här ingår att försöka förstå, utveckla och uttrycka sina egna idéer och sin känsla av tillhörighet eller roll i samhället, på olika sätt och i olika sammanhang.

Vid en jämförelse med fritidshemmets uppdrag enligt Lgr 11 och EU:s nyckelkompetenser är det tydligt att fritidshemmets uppdrag stämmer väl överens med vad som framgår av kompetenserna. Sverige har således en unik situation, att vi också har fritidshemmet som en del av utbildningsväsendet och således en del av det livslånga lärandet som kan ge barnen/eleverna viktiga kunskaper inför framtiden.

3.5 Kartläggningen av tillgången till fritidshem

Elevers tillgång till fritidshemmet är begränsad

Som framkommit ovan är fritidshemmet en frivillig verksamhet och erbjuds inte till alla barn. Tillgängligheten är i första hand knuten till föräldrarnas arbete eller studier. Från och med sex års ålder ska barn få plats i fritidshem i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier. Skollagen ger även möjlighet att erbjuda elever utbildning i fritidshemmet på grund av särskilda skäl. Detta möjliggörs genom 14 kap. 5 och 6 §§ skollagen (2010:800):

- En elev i någon av de skolformer som anges i 3 § ska erbjudas utbildning i fritidshemmet i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier, eller om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt.

- Elever ska även i andra fall än som avses i 5 § erbjudas utbildning i fritidshem, om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av en sådan utbildning.

Samtidigt som det i första hand är föräldrarnas arbete eller studier som avgör olika elevers tillgång till fritidshem finns det ingenting som hindrar hemkommuner att erbjuda en generösare tillgång. Tillgången till fritidshem berör frågor om likvärdigheten i fritidshemmet och fritidshemmets kompensatoriska uppdrag, vilket utredningen har i uppdrag att undersöka och lägga förslag som syftar till att stärka. Av den anledningen har utredningen uppdragit åt fristående konsulter att undersöka hur tillgången till fritidshem ser ut samt i vilken utsträckning särskilda skäl används och vad som anses vara särskilda skäl. Undersökningen har bestått i en enkätstudie samt efterföljande djupintervjuer. De fördjupande intervjuerna har syftat till att få en bild av vilka resonemang det finns bland hemkommuner kring fritidshemmets kompensatoriska funktion. Dessa frågor har i både enkätundersökning och intervjuer endast ställts till kommunala huvudmän i egenskap av hemkommuner. Svaren från både enkätundersökning och intervjuer ger bilden av att tillgången till fritidshem för elever till föräldralediga eller arbetslösa föräldrar varierar över landet och att det varierar mellan kommuner hur generöst bestämelseerna om särskilda skäl används.

De flesta erbjuder endast fritidshem för elever till förvärvsarbetande och studerande

Drygt sju av tio huvudmän uppger att de endast erbjuder fritidshem för elever till förvärvsarbetande och studerande medan drygt två av tio uppger att alla elever får gå. Övriga uppger att antingen elever till föräldralediga eller elever till arbetslösa får delta i fritidsverksamheten. Det har inte undersökts närmre varför kommuner inte erbjuder en utökad tillgång, men en mindre kommun som intervjuats, och som endast erbjuder fritidshemsplats för elever som förvärvsarbetar eller studerar, nämner ändå att det är av ekonomiska skäl:

Vi är ganska snåla. Våra grannkommuner är generösare. Förvaltningen och medborgare har lyft det till nämnden. Men vi har inte råd, ska vi till exempel erbjuda tio timmar i veckan skulle det bli tre miljoner.

Hur den utökade tillgången ges varierar mellan kommuner

Av de 64 hemkommuner som erbjuder utökad tillgång till fritidshem anger drygt fyra av tio att tillgången är densamma för alla. Tre av tio erbjuder fritidshem för den utökade gruppen avgränsat till vissa tider. Något färre, mellan två till tre av tio, tillgängliggör fritids under ett avgränsat antal timmar för den utökade gruppen. Dessa tider varierar från maximalt 8 timmar per vecka till 30 timmar, med ett medeltal på 15 timmar. Det kombineras då inte med någon annan avgränsning i särskilda dagar eller tider. Knappt en av tio har avgränsat tillgången till vissa dagar och dessa har också avgränsat till vissa tider under dessa dagar. Kort sagt finns en stor variation mellan de hemkommuner som har beslutat om utökad tillgång om hur omfattande och flexibel den är.

Elevers behov anges ofta som motiv bakom utökad tillgång

Av de 67 kommuner som erbjuder fritidshem för alla eller för elever till föräldralediga och/eller arbetslösa vårdnadshavare har 28 kommuner angett det huvudsakliga argumentet bakom beslutet i enkätundersökningen. Några av dessa har också fått utveckla sitt resonemang i de fördjupande intervjuerna.

Nära hälften av kommunerna som angett en motivering nämner *barnets behov*, *barnperspektivet* eller *alla barns rätt till lärande och utveckling*. Fem kommuner nämner uttryckligen att det motiveras av likvärdighet för eleverna och ytterligare två motiverar det främst med fritidshemmets kompletterande och kompensatoriska uppdrag. Övriga motiv handlar om att elever ska få behålla sina sociala kontakter, att ge tid för arbetssökande att söka arbete eller möjliggöra arbete som timvikarie, flexibilitet (inte tydligt för vem dock), *ökad integration för utrikesfödda elever* eller helt enkelt att det är en politisk viljeinriktning – utan några särskilda motiv angivna. Även i någon intervju framkommer att motivet till politikernas beslut inte är känt då det är fattat sedan långt tillbaka i tiden, men att det antas bero på sociala skäl i vid bemärkelse eller för att underlätta för arbetssökande vårdnadshavare.

De fördjupande intervjuerna ger också bilden av att motiven, när de är kända, varierar mellan huvudmännen. Av intervjuerna framgår att i stort är beslut om utökad tillgång till fritidshem snarare är prin-

ciptell än baserad på erfarenhet av resultat av att erbjuda tillgång till fritidshem för alla elever.

Sju olika huvudmän resonerar om tillgången till fritidshem

Här nedan ges resonemang om hur sju olika huvudmän resonerar kring tillgången till fritidshem. Det sker i form av fyra huvudmäns resonemang med intervjupersonernas egna ord, och ytterligare tre beskrivningar av olika huvudmäns organisering och resonemang kring den tillgång de har. Som framgår av uttalanden från två av huvudmännen kan beslutet om fritidshem för alla komma att omprövas på grund av ekonomiskt svårare tider.

Kommun 1:

För att fritidshemmet ger barnen ett socialt sammanhang. Man tycker att fritids är viktigt. [...] Syftet egentligen är ju att fritidshemmet ska kunna ta vid när skolan slutar på ett annat sätt. Å andra sidan är fritidshemmet en frivillig verksamhet. Det kan inte vara ”går du inte på fritids så når du inte målen”. När politikerna tog beslutet var fokus på att eleverna ska få det sociala. Sedan dess har det inte varit uppe till diskussion över huvud taget. Samtidigt, i alla besparingstider som är, där man drar ner på personal, skulle man kanske också behöva titta på om det skulle behöva hårdras någon gång.

Kommun 2:

Vi tänker att det är en likvärdighetsfråga. Vi tänker att det är bra att få vara i den verksamheten och att man får ta del av till exempel lovverksamhet oavsett om föräldrarna har jobb. Det är ett nämndbeslut. De har pratat om likvärdigheten. Det är en signal om att vi har bra verksamhet som alla barn ska ta del av. Det handlar om barnets rätt, inte föräldrarnas.

På en fråga till kommun 2 om eleverna gynnas kunskapsmässigt av fritidsverksamheten uppger intervjupersonen att det är svårt att svara på, men att eleverna lär sig andra saker i fritidshemmet som att umgås i grupp på ett annat sätt, att umgås med andra kompisar och att de får prova på saker som de inte provat på tidigare.

Kommun 3:

Vad vill vi med det? Ökad skolprestation, att varje individ ska utvecklas så långt som möjligt, meningsfull fritid. Utifrån lite forskning. Vi har tittat på ett antal stödfrågor.

Kommun 4:

Vi har något som kallas samlad skoldag och förstärkt skolstart för F-2. Det beslutet är jättegammalt, vi hittar det inte i våra system. Bakgrunden till det var att man ville skapa likvärdiga förutsättningar. Alla barn i F-2 har rätt till skola, utbildning och omsorg mellan åtta och två. Därutöver har vi utifrån våra riktlinjer att man har rätt till en omsorgstid. Nu reviderar man och tittar på det. I förskolan har [omsorgstiden minskat för barn till arbetssökande och föräldralediga]. Där behöver vi se över så att det blir någon likvärdighet i fritidshemmet.

Kommun 5:

Kommunen erbjuder fritidshem för alla 25 timmar i veckan, är det ett beslut sedan många år tillbaka när förskolan och skolan var organiserade tillsammans i områden, att samma regler skulle gälla för förskolan och skolan. Beslutet är taget utifrån ett vårdnadshavarperspektiv där samma förutsättningar ska gälla alla. Kommunen beviljar dock på förfrågan från vårdnadshavare i regel inte mer tid. Däremot kan rektor rekommendera extra vistelse på fritids för att öka elevernas kompetens språkligt och socialt, eller att det ingår i en extra anpassning i stort där fritidshemmet kompletterar stödet som ges i skolan. I dessa fall pratar man igenom det specifika syftet med placeringen med fritidshemspersonalen.

Kommun 6:

Kommunen har ett beslut sedan länge om sammanhållen skoldag, vilket innebär att alla elever får ta del av fritidsverksamheten under skoldagen. Flera fördelar med det lyfts fram: det möjliggör att ha halvklasser, det blir enklare att planera skolskjutsen, skolan och fritidshemmet kan bättre nyttja varandras kompetenser. Det möjliggör t.ex. att arbeta med samma tema men på olika sätt. Fritidspedagogerna kan också erbjuda strukturerad pedagogisk utvistelse i stället för "fri fast" med upplägg för att inkludera alla i det sociala samspelet.

Kommun 7:

I kommunen finns inget beslut om fritidshem för alla men det har varit diskussioner om det. Två hinder för att få till stånd fritidshem för alla är brist på lokaler och personal. Det starkaste argumentet för fritidshem för alla enligt intervjupersonen är att fler barn behöver en meningsfull fritid på grund av hemsituationen men även samhället i stort, där minskad kriminalitet bland unga antas kunna bli en positiv följd.

Familjesituationen eller behov av språkutveckling utgör ofta särskilda skäl

Kommunerna som besvarat enkätundersökningen har fått uppge om de under de senaste två åren fattat beslut om erbjudande av plats i fritidshemmet på grund av särskilda skäl. Nära åtta av tio kommuner uppger att de har fattat beslut om det inom tidsperioden. Få uppger att de inte har gjort det. Några kommuner uppger att de inte vet, vilket kan bero på att beslut fattas på rektorsnivå.

Både de öppna enkätsvaren och intervjuerna indikerar att generositeten mellan kommunerna varierar, det vill säga vilka olika typer av situationer eller behov som bedöms som särskilda skäl och hur betydande de måste vara. En intervjuad kommunrepresentant säger att de har höga inskrivningstal till att börja med i fritidshemmet men att de aktivt försöker jobba bort bilden att skolan ska lösa allt, och försöker vara tydliga med att de inte ska ta över föräldrans ansvar. Det krävs ett konkret behov för eleven att vara i fritidshemmet. Två andra kommuner beskriver i stället en generellt generös inställning:

Det handlar om ett likvärdighetsperspektiv. Vi är väldigt generösa. Vi erbjuder dock inte för att föräldrar ska träna. Vi tar inte alltid betalt för alla barn, när de har särskilda behov. Vi har också nattomsorg och fritidsklubb.

Vi är ganska generösa med att ge dispens. Men vi måste se över det utifrån ett ekonomiskt perspektiv.

Av de fördjupande intervjuerna framgår att generositeten i vad som beviljas som särskilda skäl inte är helt oberoende av de ekonomiska och organisatoriska möjligheterna att erbjuda elever plats i fritidshemmen. En kommun uppger att det bara är ett par elever av kommunens hundratals elever som har tillgång till fritids på grund av särskilda skäl, där orsaken till det låga antalet elever det handlar om är kostnaden.

De 183 kommuner som har beviljat plats i fritidshemmet på grund av särskilda skäl har fått ge exempel på skäl till att de beslutat om det. Flera kommuner anger endast att det generellt handlar om elevens behov, att det är för elevens bästa eller av ”sociala skäl”, vilket gör det svårt att tolka vad det mer precist kan handla om. Sociala skäl är ett vitt begrepp och skulle exempelvis sannolikt både handla om elevens behov av social utveckling eller situationen i familjen.

De två vanligaste skälen till att plats i fritidshem beviljas som nämns i de öppna svaren är familjesituationen och att elever har behov av språklig träning. Drygt fyra av tio kommuner nämner familjeskäl av olika slag som ett exempel. Vad detta handlar om varierar stort och kan handla om exempelvis vårdnadshavares bristande omsorgsförmåga, sjukskrivna vårdnadshavare, syskon med svårigheter eller bristande hemförhållanden generellt.

Lika många, fyra av tio, kommuner nämner i enkäten språkutveckling som ett exempel på skäl till att plats på fritidshem beviljas, varav flera specifikt nämner nyanlända elever eller barn med annat modersmål. De som nämner nyanlända elever tar ofta upp att de beviljar nyanlända elever plats både på grund av språkliga skäl och för att utveckla en social gemenskap. Andra vanligt förekommande exempel som ges är just elevers behov av social stimulans och utveckling eller att eleven har särskilda stödbehov.

Endast ett fåtal kommuner nämner att plats på fritids beviljas för att elever ska få stöd kunskapsmässigt, exempelvis stöd för att nå målpuppfyllelse. Stöd i sin kunskapsmässiga utveckling nämns inte i de fördjupande intervjuerna heller, och på direkt fråga om detta svarar intervjupersonerna som fått frågan att det inte är ett uttalat skäl men att det indirekt finns en koppling när det handlar om exempelvis behov av att utveckla språket eller sin sociala samspelsförmåga.

Beslut om särskilda skäl fattas oftast av rektor

Hos sju av tio kommuner är det rektor som fattar beslut om särskilda skäl. I övriga kommuner fattas beslutet på förvaltningsnivå. Av de fördjupande intervjuerna framkommer att även om beslut formellt fattas på förvaltningsnivå förekommer det att rektor är inblandad i beslutet. Beskrivningen från huvudmannen nedan illustrerar bilden

från intervjuerna att beslut på förvaltningsnivå ofta sker i samråd med andra berörda.

Det är rektorerna som tillstyrker i första hand men förvaltningen som formellt beslutar. Ofta sker det kommunikation mellan lärare, rektor och vårdnadshavare när man ser att behovet finns. Ibland är det socialtjänsten som kommer och ansöker åt vårdnadshavare.

Endast fyra kommuner uppger att beslut fattas på nämndnivå. I de fördjupande intervjuerna motiveras de två vanligaste typerna av organisering kring beslutsfattandet:

- De som har delegerat beslutet till rektorerna motiverar det med att det är rektorerna som bäst känner till elevernas situation och att det blir en mindre administrativt betungande process än om en beslutsfattare på förvaltningsnivå ska läsa in sig på varje ärende.
- Kommunerna där beslut fattas på förvaltningsnivå motiverar det med att det är ett sätt att säkerställa likvärdighet, rättssäkerhet och ekonomisk kontroll över kostnaderna.

En kommun, där beslut är delegerat till rektorsnivå, uppger att de styrde upp beslutsfattandet för något år sedan i syfte att nå ökad enhetlighet mellan rektorerna då vissa rektorer var väldigt generösa i jämförelse med andra. Hur nära samarbetet är med socialtjänsten, och vem som oftast tar initiativet till kontakt gällande tillgång till fritidshemmet, varierar mellan de kommuner som intervjuats. I vissa kommuner tycks det i regel inte finnas någon kontakt med socialtjänsten vad gäller just fritidshemmet som insats. En kommunrepresentant säger i intervju att frågan om fritidshemsvistelse kan komma upp på gemensamma möten kring elever ibland men att det inte händer ofta. I andra fall finns en nära kontakt där socialtjänsten kan ge stöd i bedömningen av behovet och även själv lyfta ärenden där barn kan ha behov av vistelse i fritidshemmet.

Det är kommunen som bestämmer hur mycket en plats i fritidshemmet ska kosta. I dag använder alla kommuner det frivilliga systemet med maxtaxa. I enkäten ställdes en fråga om kommunerna tar ut ordinarie avgift för fritidshemsplatsen för barn med beslut om särskilda skäl. Så många som tre av tio respondenter uppger att de inte vet, vilket gör att det inte går att få en helhetsbild över hur kommunerna fördelar sig vad gäller denna fråga. Av de som känner till

vilken avgift som tas ut uppger en majoritet, knappt två tredjedelar, att ordinarie avgift tas ut. Av de fördjupade intervjuerna framgår att det i vissa kommuner görs individuella bedömningar från fall till fall. Andra menar att det inte sällan blir låga, eller inga, avgifter då avgiften bestäms utifrån vårdnadshavarnas inkomst.

3.6 Ett allmänt fritidshem på sikt?

Utredningens bedömning: På sikt bör det införas en rätt för alla barn att delta i fritidshemmets undervisning. Som ett första steg bör det införas en möjlighet för kommuner att erbjuda fritidshemmets undervisning till barn i segregerade områden.

Skälen till utredningens bedömning

Fritidshemmets kompensatoriska uppdrag stadgas genom 1 kap. 4 §. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Även 14 kap. 2 § sägs ge uttryck för det kompensatoriska uppdraget. Av bestämmelsen framgår att fritidshemmet kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och särskilda utbildningsformer som skolplikt kan fullgöras i. Fritidshemmet ska stimulera elevernas utveckling och lärande samt erbjuda dem en meningsfull fritid och rekreation. Utbildningen ska utgå från en helhetssyn på eleven och elevens behov. Därtill ska fritidshemmet främja allsidiga kontakter och social gemenskap.

Enligt skollagens förarbeten ligger i förskolans och skolans uppdrag att alla barn och elever *ska ges bästa möjliga förutsättningar* att utifrån sina behov och förutsättningar utvecklas så långt som möjligt i enlighet med utbildningens mål.

Det kompensatoriska uppdraget handlar således om att skapa utjämnande effekter för den enskilda eleven eller barnet. Som framgår av Skolinspektionens refererade rapporter från 2010 och 2018 finns ett antagande om att en hög och jämn kvalitet i fritidshemmets verksamhet skulle gynna elevernas kunskapsutveckling i grundskolan.

Fritidshemmets undervisning har i sitt innehåll flera komponenter som på många sätt skulle gagna de barn och elever som inte har tillträde till fritidshemmet. Det framhålls exempelvis att ett väl fungerande fritidshem sannolikt har en positiv inverkan på skolresultaten. Detta uttalande ter sig enligt utredningens mening som självklart i synnerhet mot bakgrund av fritidshemmets kompletterande uppdrag till skolan.

De utjämnade effekter som tillskrivs välfungerande förskolor och skolor borde i allra högsta grad även tillskrivas fritidshemmet. Det finns således betänkligheter med att fritidshemmet inte erbjuds alla barn, utan enbart för de som har föräldrar som finns i arbete eller studerar. Ett barn med långtidsarbetslösa föräldrar eller ett barn som av andra skäl befinner sig i en segregerad miljö kan därför hamna utanför den undervisning och sociala sfär som fritidshemmet erbjuder, under hela sin skolgång.

Staten och kommunerna arbetar på olika sätt med att kompensera för barns olika bakgrunder. För att kunna ge barn likvärdiga förutsättningar har de statliga stöden bland annat till syfte att stärka upp med mer resurser till områden med låg socioekonomi (jfr exempelvis likvärdighetsbidraget). Fritidshemmets kompensatoriska uppdrag når dock barn i segregerade områden i mycket lägre grad. Detta visar också den statistik som utredningen beställt av Statistiska centralbyrån, SCB.

Som utredningen tidigare nämnt om utbildningssambandet, det vill säga sambandet mellan social bakgrund och utbildningsresultat, kan skillnader i detta samband till exempel innebära att utrymmet, utrustningen eller möjligheterna till att förkovra sig på andra sätt (som musei- och teaterbesök) är mer gynnsam för lärande i mer väl-situerade familjer, med åtföljande konsekvenser för barnens prestationer i skolan. En elev som går i fritidshemmet ska enligt läroplanen exempelvis ta del av förenings-, kultur- och friluftsliv i närområdet. Detta kan visserligen hemmet också ge. Fritidshemmet har emellertid, med sitt övergripande kompensatoriska och kompletterande uppdrag, även en möjlighet att stärka denna möjlighet för ett barn som inte får detta i sin hemmiljö. Här spelar fritidshemmet med sitt kompletterande och kompenserande syfte således en viktig roll.

Om kvaliteten, likvärdigheten och fritidshemmets kompensatoriska uppdrag ska kunna stärkas i realiteten bör ett allmänt fritidshem, med samma modell som i förskolan införas. Fritidshemmet

kommer på så sätt att fullt ut kunna utgöra en del i det livslånga lärandet. Mot ovan tecknade bakgrund bör det således på sikt införas en rätt för alla barn att delta i fritidshemmets utbildning.

Fritidshem för barn i utanförskapsområden?

Skolor vars elever har det största behovet av det kompensatoriska uppdraget har lägst andel barn som går i fritidshemmet. Ett inledande steg till allmänt fritidshem bör därför vara att utreda möjligheten för kommuner att erbjuda fritidshemmets undervisning till barn i så kallade utanförskapsområden eller segregerade områden. Ett annat alternativ skulle vara ett statsbidrag med ett liknande syfte. Som framgår av statistiken i avsnitt 3.8.3 och 3.8.4 är inskrivningsgraden i fritidshemmet avsevärt mycket lägre i segregerade bostadsområden än i landet i övrigt. Barn i segregerade områden går i fritidshemmet i lägre utsträckning än barn som inte bor i segregerade områden, av alla 6–9-åringar var riksandelen 83 procent inskrivna och i LUA/URB-områdena var andelen 68 procent inskrivna.

Skillnaden i inskrivningsgrad beror sannolikt av olika faktorer men har troligen sin orsak i sysselsättningsgraden bland barnens vårdnadshavare. Eftersom ett barns placering i fritidshem beror av föräldrarnas förvärvsarbete eller studier, innebär det att barnen i områden där de vuxna har en låg sysselsättningsgrad, går i fritidshemmet i lägre utsträckning. Mot bakgrund av fritidshemmets uppdrag och syfte att kompensera och komplettera grundskolan är detta naturligtvis inte bra. De barn som bäst skulle behöva fritidshemmets undervisning får inte ta del av den undervisningen.

Frågan om att utöka möjligheten för barn i utanförskapsområden att delta i fritidshemmets undervisning kräver vidare utredning. Inför en sådan reform behöver dessutom frågan om kapacitet (personal, lokaler och andra resurser) utredas och i särskild ordning. Av denna anledning stannar utredningen vid en bedömning om att ett allmänt fritidshem på sikt bör införas samt att det på vägen dit bör införas en möjlighet för barn i utanförskapsområden, som i dag inte har rätt till fritidshemsplacering, att delta i fritidshemmets undervisning.

3.7 Samlad eller utökad skoldag

Samlad eller utökad skoldag är begrepp som ofta nämns i diskussioner om fritidshemmets verksamhet.

Den s.k. SIA-utredningen (utredningen om skolans inre arbete) presenterade hösten 1974 sitt betänkande där ett viktigt förslag vad den samlade skoldagen, vilket då avsåg att skolan ska ta ansvar för eleverna även utanför lektionstiden.⁴⁵ I den påföljande propositionen framgick att till grund för förslagen låg en helhetssyn på eleven och dennes skoldag.⁴⁶ Kommunerna skulle själva få rätt att bestämma, när den samlade skoldagen skulle införas och hur omfattande den skulle vara.

I regeringens proposition 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* står att ”möjligheten att bedriva verksamhet inom fritidshemmets ram och att integrera fritidspedagogisk verksamhet med undervisning under schemalagd tid inom skolans ram kvarstår. Det innebär att huvudmannen kan organisera arbetet så att fritidshemmets personal även arbetar i skolan, där skolan har det formella ansvaret för sådana insatser. Skolplikten omfattar alltså inte enbart den minsta garanterade undervisningstiden utan även den tid därutöver som kommunen beslutar. Sådan tid kan till exempel avse insatser i skolan under ledning av fritidshemmets personal”.

Av 7 kap. 17 § 2 st skollagen framgår att:

Den obligatoriska verksamheten får omfatta högst 190 dagar per läsår och åtta timmar eller, i förskoleklassen och de två lägsta årskurserna, sex timmar per dag.

Den obligatoriska verksamheten i lågstadiet får således omfatta högst 3 800 timmar totalt. Av timplanen för grundskolan framgår att i lågstadiet ska man ha 1 860 totalt antal garanterade timmar. Detta innebär att det finns utrymme att utöka antalet timmar i obligatorisk verksamhet utöver de garanterade timmarna.

I den enkät som ställdes till rektorerna i samband med Skolverkets utvärdering 2018 av implementeringen av nya läroplansdelen har 21 procent av rektorerna svarat ja på frågan *Har ni på er skola förlängt skoldagen för alla elever så att även de som inte är inskrivna i fritidshemmet kan ta del av verksamheten?*

⁴⁵ SOU 1974:53. Skolans arbetsmiljö.

⁴⁶ Prop. 1975/76:39 om skolans inre arbete m.m.

Åsikterna går isär, men argument som brukar nämnas för en samlad eller utökad skoldag är att det kan förenkla samarbete, planering, kvalitetsarbete och vara bättre ur barnens perspektiv och att alla elever får möjlighet att ta del av fritidspedagogiken. Det kan också underlätta möjligheterna för skolan och fritidshemmet att ta del av exempelvis kultur- och friluftsupplevelser.

Skolinspektionen skriver i sin kvalitetsgranskning av fritidshemmet:

Granskningen visar dock att andelen elever som är inskrivna i fritidshem, och därmed har tillgång till fritidshemmets undervisning, varierar stort. I vilken grad och på vilka sätt fritidshemmets utbildning kan bidra till och komplettera förskoleklassens och grundskolans utbildning varierar därmed. För att ge samtliga elever denna möjlighet har en del av de granskade fritidshemmen valt att utöka skoldagen, vilket är något Skolinspektionen ser positivt på.⁴⁷

Det finns emellertid också exempel där man försökt ha en utökad eller samlad skoldag och det inte har fallit väl ut. Problem som framförts då inkluderar att det riskerar att bli långa skoldagar för barnen och att det kan vara organisatoriskt svårt. Det är också en resursfråga. Ett exempel där man försökt ha samlad skoldag är Region Gotland som införde detta i sina grundskolor läsåret 2012/13. Samlad skoldag innebar en höjd elevpeng med cirka 12 500 kronor och motivet var att stärka samverkan mellan skola och fritidshem samt att öka förutsättningarna för likvärdighet mellan de kommunala grundskolorna. Ett annat motiv var att det skulle underlätta skolskjutsarna.⁴⁸ Av Region Gotlands Strategiska plan och budget för 2017–2019 framgår att besparingar för grundskolans, fritidshemmets och förskoleklass innefattar att samlad skoldag som obligatorium avvecklas från höstterminen 2017, vilket ger ett lägre grundbelopp till skolorna.

Utredningen anser att det kan finnas fördelar med samlad eller utökad skoldag men anser inte att det för närvarande finns skäl att utveckla regleringarna rörande detta.

⁴⁷ Skolinspektionen (2018). Undervisning i fritidshemmet inom områdena språk och kommunikation samt natur och samhälle.

⁴⁸ Region Gotland, Barn- och utbildningsnämnden, Verksamhetsberättelse 2019.

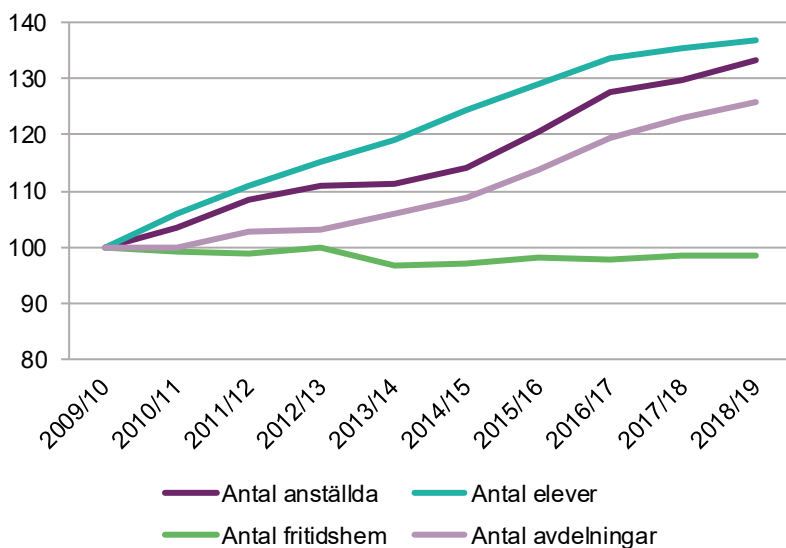
3.8 Fritidshemmet i siffror

Statistiken i avsnittet är huvudsakligen hämtad Skolverkets PM om elever och personal i fritidshem läsåret 2018/19, om inget annat nämns⁴⁹. Vissa uppgifter kommer också från en statistikkörning som utredningen beställt från Statistiska centralbyrån (SCB).

3.8.1 Ökning i olika takt

Under de senaste tio läsåren har såväl elever som antal anställda och antalet fritidshem ökat, dock i olika takt, vilket illustreras i figuren nedan.

Figur 3.1 Utveckling av antal elever och anställda i fritidshem samt antal fritidshem och avdelningar läsåren 2009/10–2018/19 (index läsåret 2009/10=100)



Källa: Skolverket.

⁴⁹ Skolverket (2019). Elever och personal i fritidshem läsåret 2018/19.

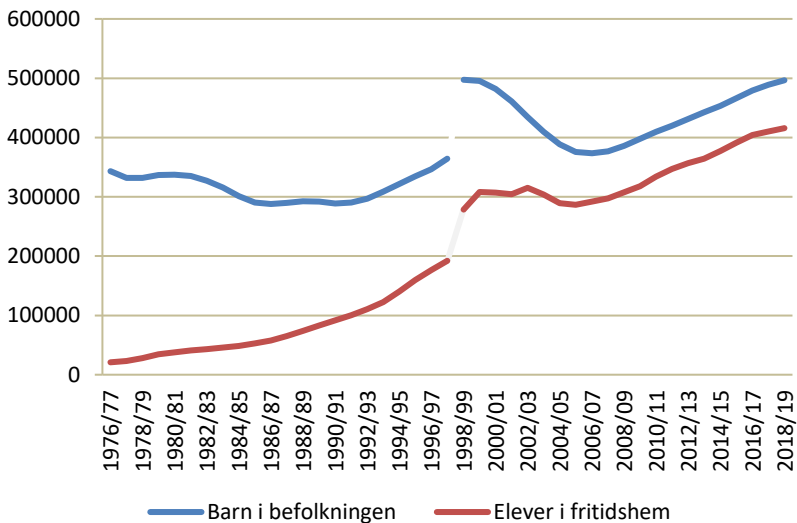
3.8.2 Elever i fritidshem

Antalet elever som går i fritidshem fortsätter att öka. Läsåret 2018/19 var nästan 489 900 elever inskrivna i fritidshem vilket innebär en ökning på cirka 5 500 elever (drygt 1 procent) jämfört med läsåret innan.

Av alla 6–12-åringar är 57 procent inskrivna i fritidshem. Det är framför allt 6–9-åringar som går i fritidshem och där är andelen av befolkningen i åldersgruppen som är inskrivna i fritidshem 84 procent. Den andelen har legat fast de senaste tre läsåren.

Andelen av befolkningen 10–12-åringar som är inskrivna i fritidshem är lägre men har ökat över tid. Lsåret 2018/19 var 20 procent av alla 10–12-åringar inskrivna i fritidshem, tio år tidigare var andelen 13 procent.

Figur 3.2 Antal 7–9-åringar (t.o.m. 1997/98) och 6–9-åringar (fr.o.m. 1998/99) i befolkningen samt därav inskrivna i fritidshem läsåren 1976/77–2018/19⁵⁰



Källa: Skolverket.

⁵⁰ I och med förskoleklassens införande redovisas från och med läsåret 1998/99 antalet inskrivna elever i fritidshem i åldern 6–9 år vilket förklarar tidsseriebrottet.

Könsfördelningen bland eleverna är relativt jämn: 48 procent är flickor och 52 procent är pojkar, det är också fler pojkar i befolkningen i åldersgruppen.

Ett antal barn i åldersgruppen 10–12-åringar befinner sig också i öppen fritidsverksamhet. Eftersom barnen inte är inskrivna där finns det inte uppgifter på antalet barn, dock är antalet öppna fritidsverksamheter cirka 600, vilket legat ganska konstant den senaste tioårsperioden. Ett antal barn i åldersgruppen 6–12-åringar befinner sig också i pedagogisk omsorg: under läsåret 2018/19 var det runt 1 200 barn, vilket är en ökning med 350 barn från närmast föregående läsår.

Regionala skillnader

Andelen barn som är inskrivna i fritidshem varierar mellan olika kommungrupper⁵¹. I kommungrupperna pendlingskommuner nära storstad respektive storstäder finns högst andel i åldersgruppen 6–9-åringar: 90 respektive 86 procent. Lägst andel fanns i landsbygdskommuner, pendlingskommuner nära mindre stad/tätort och i lågpendlingskommuner nära större stad där andelen var 75 procent.

I kommungrupperna storstäder och pendlingskommuner nära storstad är det också vanligare än i riket i stort att gå i fritidshem med enskild huvudman: 20 respektive 15 procent av alla elever i de kommungrupperna är inskrivna i fritidshem i enskild regi. Motsvarande andel är lägst i landsbygdskommuner med besöksnäring, cirka 4 procent.

3.8.3 Inskrivningsgrad i utsatta områden

Under 2008–2011 hade regeringen lokala utvecklingsavtal (LUA) med ett antal kommuner med stadsdelar med brett utanförskap. Det fanns 38 LUA-områden. Från och med 2012 gav regeringen i stället stöd till kommuner som arbetade med att utvärdera, inhämta, utbyta och sprida kunskap om sina stadsdelar med brett utanförskap. För att kommunerna skulle få stödet krävdes att de hade stadsdelar med en befolkning på minst 4 000, där färre än 52 procent förvärvsarbetade, fler än 4,8 procent hade långvarigt försörjningsstöd, och färre än 70 procent var behöriga till gymnasieskolan. Utredningen har be-

⁵¹ Kommungrupper avser här den uppdelning SKR har i 9 olika kommungrupper.

ställt uppgifter från SCB vad gäller antal inskrivna barn i fritidshem i dessa LUA/URB-områden.

Tabell 3.1 Andel barn inskrivna i fritidshem i hela riket respektive i LUA/URB-områden 2018

Åldersgrupp	Riket		LUA/URB-områden	
	Antal folkbok-förda barn	Andel barn inskrivna i fritidshem	Antal folkbok-förda barn	Andel barn inskrivna i fritidshem
Totalt 6–12 år	860 540	56 %	35 800	46 %
6–9 år	496 998	83 %	21 110	68 %
10–12 år	363 542	19 %	14 690	15 %

Källa: SCB.

Man kan i tabellen se att det är stor skillnad mot genomsnittet i landet. Under 2018 var 56 procent av alla 6–12-åringar inskrivna i fritidshem men i LUA/URB-områdena var den siffran bara 46 procent. Ännu större skillnad var det när man tittar på ålderskategorin 6–9-åringar: riksandelen var 83 procent men i LUA/URB-områdena var andelen 68 procent.

Utförligare tabeller om inskrivningsgrad i LUA/URB-områden återfinns i bilaga.

3.8.4 Inskrivningsgrad utifrån födelsebakgrund

SCB har också tagit fram uppgifter utifrån barnens födelsebakgrund, där inskrivningen i fritidshem på riksnivå 2018 framgår av tabellen.

Tabell 3.2 Andel inskrivna barn utifrån bakgrund, 2018

Åldersgrupp	Utländsk / svensk bakgrund	Andel inskrivna	
		Hela riket	LUA/URB-områden
Total 6–12 år	Alla	56 %	46 %
	Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	59 %	59 %
	Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	60 %	54 %
	Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	51 %	48 %
	Utrikes född	42 %	33 %
6–9 år	Alla	83 %	68 %
	Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	89 %	86 %
	Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	85 %	75 %
	Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	72 %	69 %
	Utrikes född	61 %	53 %
10–12 år	Alla	19 %	15 %
	Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	19 %	20 %
	Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	21 %	19 %
	Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	17 %	15 %
	Utrikes född	19 %	13 %

Källa: SCB.

Här kan vi bland annat utläsa att det i ålderskategorin 6–9 år är en skillnad på riksnivå på 28 procentenheter i inskrivningsgrad mellan barn som är inrikes födda med två inrikes födda föräldrar jämfört med barn som är utrikes födda.

3.8.5 Antal fritidshem

Fritidshemmen är något färre i dag än för 10 år sedan. Under den senaste tioårsperioden har antalet varierat mellan knappt 4 200 och drygt 4 400, och läsåret 2018/19 fanns drygt 4 260 fritidshem. Kom-

munal huvudman är vanligast och står för 84 procent av fritidshemmen.

Det finns nästan 700 fritidshem som bedrivs i enskild regi och de finns i 177 kommuner. Det finns också totalt 14 fritidshem med statlig huvudman. Andelen har varit ungefär densamma under de senaste fem läsåren.

3.8.6 Antal avdelningar

Läsåret 2018/19 har antalet fritidshemsavdelningar ökat jämfört med närmast föregående läsår, från 12 200 till 12 500. Antalet avdelningar har procentuellt sett ökat mer än antalet elever vilket innebär att den genomsnittliga avdelningsstorleken har minskat. Den senaste tioårsperioden har dock avdelningarna växt.

Tabell 3.3 Elever per avdelning i fritidshem per huvudmannatyp läsåren 2009/10–2018/19

År	Elever per avdelning i fritidshem		
	Totalt	Kommunal	Enskild
2009	36,0	36,9	35,4
2010	38,1	38,1	38,4
2011	38,8	39,0	37,2
2012	40,1	39,9	41,7
2013	40,4	40,2	42,0
2014	41,1	40,8	43,5
2015	40,9	40,6	43,5
2016	40,3	40,0	43,1
2017	39,7	39,3	42,6
2018/19	39,2	39,4	38,2

Källa: Skolverket.

* Fram till och med 2015 ingick fritidshem med statlig huvudman i redovisningen av enskild huvudman.

Antalet elever per avdelning varierar regionalt: den genomsnittliga avdelningsstorleken i kommungruppen storstäder var 46,3 elever per avdelning att jämföra med landsbygdskommuner med besöksnäring där det var 32,3 elever inskrivna per avdelning.

3.8.7 Personal i fritidshem

Antalet anställda i fritidshem har ökat kontinuerligt de senaste tio åren. Läsåret 2018/19 ökade antalet anställda i fritidshem med knappt tre procent till 39 700 (i heltidstjänster räknat 23 900) från läsåret innan.

Nytt i statistiken är att Skolverket sedan 2017/18 samlar in uppgifter om vilken typ av tjänst personalen i fritidshem har: typ av tjänst ska då motsvara de faktiska arbetsuppgifterna. Under läsåret 2018/19 hade drygt 56 procent av personalen en tjänst som lärare.

Knappt 70 procent av alla anställda i fritidshem är kvinnor, 73 procent av de som har tjänst som lärare och 65 procent av de som har en tjänst som annan pedagogisk personal. Andelen män har ökat kontinuerligt under många år, de senaste tio åren har andelen ökat från 20 till 30 procent.

Tabell 3.4 Antal anställda i fritidshem läsåren 2009/10–2018/19

	Anställda			Anställda omräknat till heltidstjänster		
	Totalt antal	Kvinnor	Män	Totalt antal	Kvinnor (%)	Män (%)
2009/10	29 753	82 %	18 %	17 126	80 %	20 %
2010/11	30 808	81 %	19 %	17 593	79 %	21 %
2011/12	32 220	80 %	20 %	19 431	78 %	22 %
2012/13	33 023	79 %	21 %	20 497	76 %	24 %
2013/14	33 052	78 %	22 %	19 974	76 %	24 %
2014/15	33 943	77 %	23 %	20 388	74 %	26 %
2015/16	35 852	75 %	25 %	21 124	73 %	27 %
2016/17	38 006	73 %	27 %	22 049	72 %	28 %
2017/18	38 630	72 %	28 %	23 150	70 %	30 %
2018/19	39 691	71 %	29 %	23 852	70 %	30 %

Källa: Skolverket.

Personalens utbildningsnivå

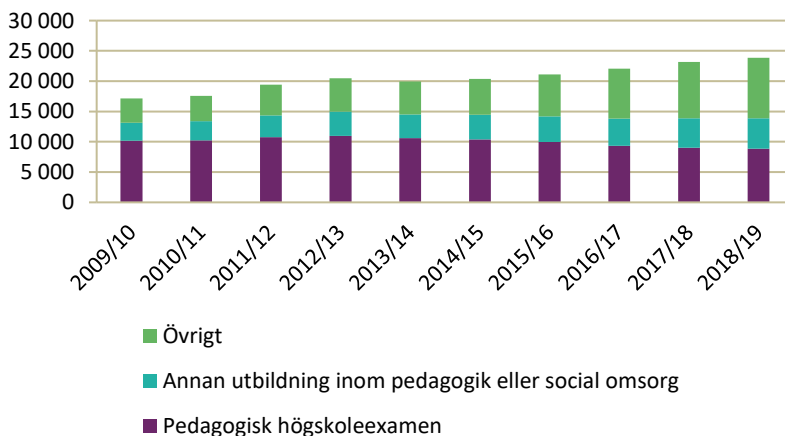
I dag har legitimationskravet trätt i kraft i fritidshemmet men när statistiken som beskrivs här togs fram behövdes inte legitimation för att bedriva och ha ansvaret för undervisningen. Dock behövdes en lärarutbildning med inriktning mot arbete i fritidshem eller en svensk eller utländsk högskoleutbildning avsedd för arbete som fritidspedagog eller motsvarande. I undervisningen i fritidshemmet

får det även finnas annan personal med utbildning eller erfarenheter som främjar elevernas eller barnens utveckling och lärande. Sådan annan personal kan t.ex. vara fritidsledare och barnskötare.

Läsåret 2018/19 hade 37 procent av personalen i fritidshem en pedagogisk högskoleexamen⁵². Det är den lägsta andelen som uppmätts sedan tidsserien påbörjades 1995 och en minskning med drygt 2 procentenheter jämfört med föregående läsår. Närmare 17 procent hade annan utbildning inom pedagogik eller social omsorg och 42 procent saknade utbildning för arbete med barn.

Under de senaste tio läsåren har antalet anställda i fritidshem som har en pedagogisk högskoleexamen eller annan utbildning inom pedagogik eller social omsorg varit relativt stabilt, medan personalen som saknar utbildning för arbete med barn har ökat från cirka 4 000 läsåret 2009/10 till närmare 10 000 anställda läsåret 2018/19.

Figur 3.3 Anställda i fritidshem (omräknat till antal heltidstjänster) efter utbildning läsåret 2009/10–2018/19



Källa: Skolverket.

Totalt sett är det närmare 35 600 inskrivna elever (motsvarande 7 procent av alla inskrivna elever) som helt saknar personal med pedagogisk högskoleexamen.

⁵² Med pedagogisk högskoleexamen avses förskollärary-, fritidspedagog- eller lärarexamen och är därför endast ett grovt mått på om personalen har en relevant utbildning för att arbeta i fritidshem.

Personalens utbildningsnivå skiljer sig mellan kommunala och fristående fritidshem.

Medan drygt 39 procent av personalen i kommunala fritidshem har en pedagogisk högskoleexamen är motsvarande andel i fristående fritidshem knappt 18 procent. Det finns en stor andel fritidshem som inte har någon personal med pedagogisk högskoleexamen: i de kommunala fritidshemmen är det 11 procent av skolorna och i skolor med enskild regi är andelen 34 procent.

Fritidshemspersonalens utbildningsnivå varierar även regionalt.

Högst andel fritidshemspersonal med pedagogisk högskoleexamen har kommuner i mindre städer/tätorter och större städer, 51 respektive 48 procent, och lägst andel har landsbygdskommuner med besöksnäring och pendlingskommuner nära storstad, 28 respektive 30 procent.

Legitimation

Från och med den 1 juli 2019 finns det krav på lärarlegitimation och behörighet för att få bedriva och ansvara för undervisning i fritidshemmet. Av de närmare 13 500 anställda som hade en tjänst som lärare i fritidshem läsåret 2018/19 hade cirka 3 500 (knappt 26 procent) fått en legitimation med behörighet för att undervisa i fritidshemmet fram till den 1 februari 2019.

Ny statistik har presenterats som visar att av de cirka 13 100 anställda som har en tjänst som lärare i fritidshemmet läsåret 2019/20 har 38,2 procent fått en lärarlegitimation med behörighet för att undervisa i fritidshemmet. Andelen behöriga lärare är högre i kommunala fritidshem med 39,7 procent jämfört med 22,3 procent i fristående fritidshem.⁵³

⁵³ Skolverket (2020). Elever och personal i fritidshemmet läsåret 2019/20. Dnr 2020:326.

Personal- och lärartäthet

Olika mått

Skolverket redovisar fem olika mått för personal- och lärartäthet i fritidshem:

- antal elever per anställd
- antal elever per anställd omräknat till heltidstjänster
- antal elever per lärare
- antal elever per lärare omräknat till heltidstjänster
- antal elever per lärare med behörighet.

”Antal elever per anställd” och ”antal elever per anställd omräknat till heltidstjänster” har redovisats parallellt sedan läsåret 2011/12. Sedan uppgift om typ av tjänst började samlas in läsåret 2017/18 har Skolverket även kunnat presentera måtten ”antal elever per lärare” och ”antal elever per lärare omräknat till heltidstjänster”. I statistiken för läsåret 2018/19 tillkommer måttet ”antal elever per lärare med behörighet”.

Tjänstgöringsgraden i fritidshem påverkar tolkningen av olika mått

Den tid som personalen i genomsnitt är verksam i fritidshem, har förändrats över tid. År 1990 var den 90 procent och år 2000 var den 64 procent. Att tjänstgöringsgraden i fritidshem har sjunkit innebär bland annat att personalen i större utsträckning än tidigare endast är verksam i fritidshem endast när eleverna är där. Läsåret 2018/19 är den genomsnittliga tjänstgöringsgraden närmare 60 procent, vilket är i nivå med föregående läsår. Övrig arbetstid kan personalen vara i annan verksamhet, t.ex. i förskoleklass och/eller grundskola. Liksom förra läsåret arbetar 63 procent av personalen i fritidshem även i förskoleklass och/eller grundskola.

Personal- och lärartäthetsmåtten som är omräknade till heltidstjänster tar inte hänsyn till att fritidshemmet inte är öppet alla timmar om dagen och inte heller till att personalen inte är i verksamheten hela dagen. Skolverket presenterar ett fiktivt exempel: ett fritidshem med 30 elever skulle kunna ha tillgång till två anställda, som båda

arbetar 60 procent i fritidshem. Sett till antalet anställda har eleverna då tillgång till 2 anställda respektive 1,2 heltidstjänster. Personaltätheten baserat på anställda blir då 15 barn och baserat på heltidstjänster 25 barn. Eftersom fritidshemspersonalen är i verksamheten när eleverna är där, beskriver måttet ”antalet elever per anställd” respektive ”antalet elever per lärare” och ”antal elever per lärare med behörighet” den faktiska personal- respektive lärartätheten på ett mer adekvat sätt än motsvarande mått omräknat till heltidstjänster.

Personaltätheten har minskat på lång sikt men ökat marginellt de senaste åren

Personaltätheten i fritidshem mätt i antal elever per anställd ökar för fjärde läsåret i rad. Jämfört med föregående läsår är dock ökningen av personaltätheten marginell. Varje anställd ansvarar nu i genomsnitt för 12,3 elever jämfört med 12,5 elever läsåret 2017/18. Även mätt i antalet elever per heltidstjänst har personaltätheten ökat jämfört med läsåret innan, 20,5 jämfört med 20,9 elever per heltidstjänst 2017/18. Sett över en längre tid har dock antalet elever i fritidshem ökat i högre utsträckning än antalet anställda, vilket har lett till en kontinuerligt försämrad personaltäthet.

Personaltätheten skiljer sig mellan kommunala och fristående fritidshem

Personaltätheten är högre i kommunala fritidshem, där det i genomsnitt går 12,2 elever per anställd. Motsvarande siffra för fristående fritidshem är 13,1 elever per anställd. Jämfört med föregående år har antalet elever per anställd minskat bland såväl kommunala som fristående fritidshem.

Personaltätheten skiljer sig mellan kommungrupper

Personaltätheten i fritidshem varierar också mellan kommungrupper. Storstäder har i genomsnitt lägst personaltäthet med 13,4 elever per anställd, lägpendlingskommuner nära större stad har högst personaltäthet, 10,7 elever per anställd.

Lärartätheten är ett nytt mått som tydliggör bristen på lärare i fritidshem

De två senaste läsåren har Skolverket samlat in uppgifter om vilken typ av tjänst personalen i fritidshem har och det är därmed också möjligt att redovisa uppgifter om lärartäthet i fritidshem. Innevarande läsår är antalet elever per lärare 22,2, motsvarande siffra per anställd lärare med legitimation är betydligt högre, 96,8.

Lärartätheten är högre i kommunala fritidshem än i fristående fritidshem. I kommunala fritidshem är antalet elever per lärare 21,5 och i fristående fritidshem 28,4. Mätt i antal elever per anställd lärare med legitimation är skillnaderna mellan lärartätheten i kommunala och fristående fritidshem ännu större, 90,5 jämfört med 192,7.

4 Fritidshemmets personal

4.1 Inledning

Det råder stor brist på behöriga och legitimerade lärare och förskollärare inom i princip alla skol- och verksamhetsformer.¹ Det finns flera utmaningar när det gäller fritidshemmets kvalitet och likvärdighet men en av de största är bristen på utbildade lärare. Undervisningens kvalitet är direkt avhängig att den leds av en behörig och legitimerad lärare. I fritidshemmet får även så kallad annan personal finnas i undervisningen. De ska ha sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas utveckling och lärande främjas. Utredningen kommer i det följande att föreslå ett antal åtgärder med avseende på kompetensförsörjningen samt belysa vissa frågor som behöver ges särskild uppmärksamhet om kompetensförsörjningen till fritidshemmet ska kunna fungera. Utredningens förslag syftar till att åtgärda sådant som kan lösas på kort sikt, medan det som utredningen uppmärksammar är sådant som på lång sikt kan tillförsäkra en stabil lärarutbildning med inriktning mot arbete i fritidshem.

4.1.1 Legitimation och behörighet i fritidshem

Huvudregeln är att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisning i skolväsendet (2 kap. 13 § första stycket skollagen). Därtill får endast den som har legitimation anställas som lärare eller förskollärare utan tidsbegränsning (2 kap. 20 § första stycket skollagen). Det är den som är legitimerad lärare som har ansvar för undervisningen (2 kap. 14 § första stycket skollagen). Beteckningen legitimerad lärare får bara användas av den som fått legitimation som

¹ Skolverket (2018). Lärarprognos 2019.

lärare (2 kap. 16 a § skollagen). Om det inte finns någon att tillgå inom huvudmannens organisation som uppfyller kraven enligt 13 § eller om det finns något särskilt skäl med hänsyn till eleverna eller barnen, får en annan lärare eller förskollärare bedriva undervisningen under vissa förutsättningar. Dessa är att personen ska vara lämplig att bedriva undervisningen och i så stor utsträckning som möjligt ha en utbildning som motsvarar den utbildning som är behörighetsgivande. En sådan person får bedriva undervisning högst ett år i sänder (2 kap. 18 § skollagen).

Systemet med legitimation för lärare och förskollärare infördes år 2011² och innebär i huvudsak att legitimation enbart kan meddelas till de lärare och förskollärare som har en behörighetsgivande examen. Enligt övergångsreglerna kunde dock en olegitimerad lärare som var anställd före 1 juli 2011³ fortsätta att bedriva undervisning fram till 1 juli 2015. En lärare som inte uppfyllde kraven på legitimation och behörighet att bedriva undervisning i fritidshemmet fick ändå bedriva undervisning om han eller hon hade en svensk eller utländsk högskoleutbildning som är avsedd för arbete som fritidspedagog eller motsvarande (2 kap. 17 § första stycket 2 skollagen⁴). Fritidspedagoger som var undantagna kravet på legitimation fick anställas som lärare i skolväsendet utan tidsbegränsning (2 kap. 20 § tredje stycket skollagen). Undantaget i skollagen för fritidspedagoger eller motsvarande att få bedriva undervisning i fritidshemmet utan legitimation och behörighet upphörde att gälla den 1 juli 2019.

Äldre examina på högskolenivå eller motsvarande som var avsedd för arbete enbart i fritidshemmet är dock behörighetsgivande för undervisning i fritidshemmet och kan därmed ligga till grund för legitimation.

Utbildningen som ges för arbete i fritidshemmet enligt 2011 års examensordning bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) grundlärarexamen med inriktning mot arbete i fritidshem ger behörighet

² Prop. 2010/11:20 s 23 ff.

³ Övergångsbestämmelsen lyder: När det gäller lärare eller förskollärare som saknar legitimation för att bedriva undervisning i skolväsendet enligt 2 kap. 13 § nya skollagen och som har ingått avtal om anställning som lärare, förskollärare eller fritidspedagog före den 1 juli 2011 ska under tiden för anställningen 2 kap. 3 § första och andra stycket eller 2 a kap. 3 § andra stycket i 1985 års skollag tillämpas i stället för bestämmelserna i 2 kap. 13, 17 och 18 §§ i den nya skollagen, dock längst till utgången av juni 2015. Den som har anställts som lärare utan tidsbegränsning före den 1 juli 2011 ska, även om denne inte har en lärarexamen och legitimation, självständigt få besluta om betyg t.o.m. juni 2015.

⁴ Här avses paragrafens lydelse fram till 1 juli 2019 (SFS 2014:458).

att undervisa i fritidshemmet och kan ligga till grund för en lärarlegitimation. I behörighetsförordningen⁵ finns följande bestämmelse i 2 kap. 19 § som anger att behörig att undervisa i fritidshemmet är den som har avlagt grundlärarexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) med inriktning mot arbete i fritidshem, en äldre examen än som avses i 1 och som är avsedd för arbete i fritidshem, eller en examen som ger behörighet att bedriva undervisning enligt denna förordning, om han eller hon genom att ha kompletterat sin utbildning har fått kunskaper och förmågor som motsvarar kraven för en examen som avses i 1. I 35 § finns bestämmelser om att en fritidspedagog eller motsvarande som har avlagt en examen som är avsedd enbart för arbete i fritidshem är behörig att som lärare eller förskollärare undervisa i skolväsendet, om han eller hon har kompletterat sin utbildning.⁶

4.1.2 Personal- och lärartäthet

I samband med frågan om behörig personal i fritidshemmen diskuteras ofta också personal- och lärartäthet. Skolverket redovisar fem olika mått för personal- och lärartäthet i fritidshem:

- antal elever per anställd
- antal elever per anställd omräknat till heltidstjänster
- antal elever per lärare
- antal elever per lärare omräknat till heltidstjänster samt
- antal elever per lärare med behörighet.

Fritidshemspersonalens genomsnittliga tjänstgöringsgrad, det vill säga den tid som personalen i genomsnitt är verksam i fritidshem, har förändrats över tid. År 1990 var den 90 procent och år 2000 var den 64 procent. Att tjänstgöringsgraden i fritidshem har sjunkit beror bland annat på att personalen i större utsträckning än tidigare endast är verksam i fritidshemmet när eleverna är där. Läsåret 2018/2019 var den genomsnittliga tjänstgöringsgraden närmare 60 procent, vilket är i nivå med läsåret 2017/2018. Övrig arbetstid kan personalen vara

⁵ Förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

⁶ Förordning (2018:1307).

i annan verksamhet, som i förskoleklass och/eller grundskola. Läsåret 2017/2018 arbetade 63 procent av personalen även i förskoleklass och/eller grundskola.

Det är värt att notera att personal- och lärartäthetsmått som är omräknade till heltidstjänster inte tar hänsyn till att fritidshemmet varken är öppet alla timmar om dagen eller att personalen inte är i verksamheten hela dagen. Skolverket ger i rapporten ett exempel. Om ett fritidshem med 30 elever skulle ha tillgång till två anställda som båda arbetar 60 procent i fritidshemmet skulle det betyda att eleverna hade tillgång till 2 anställda respektive 1,2 heltidstjänster. Personaltätheten baserat på anställda blir då 15 barn och baserat på heltidstjänster 25 barn. Eftersom fritidshemspersonalen är i verksamheten när eleverna är där, beskriver måttet antalet elever per anställd respektive antalet elever per lärare och antal elever per lärare med behörighet den faktiska personal- respektive lärartätheten på ett mer adekvat sätt än motsvarande mått omräknat till heltidstjänster.

Utredningen vill påpeka att frågan om personal- och lärartäthetsmått går att nyansera ytterligare, men är också beroende av vad det är man vill titta på och varför. Personal- och lärartäthet per anställd kan vara ett adekvat mått för hur många elever det går per fysiskt närvarande vuxen i verksamheten. Personal- och lärartäthet omräknat till heltidstjänster kan vara ett bättre mått för förutsättningarna för kvalitet i fritidshemmet.

Personaltätheten ökar marginellt

Personaltätheten i fritidshem mätt i antal elever per anställd ökar för fjärde läsåret i rad. Jämfört med läsåret 2017/2018 är ökningen dock marginell. På varje anställd gick det under läsåret 2018/2019 i genomsnitt 12,3 elever jämfört med 12,5 elever läsåret 2017/2018. Även mätt i antalet elever per heltidstjänst har personaltätheten ökat jämfört med läsåret innan, 20,5 jämfört med 20,9 elever per heltidstjänst 2017/2018. Sett över en längre tid har dock antalet elever i fritidshem ökat i högre utsträckning än antalet anställda, vilket har lett till en kontinuerligt försämrad personaltäthet.

Skilnader mellan kommunala och enskilda huvudmän

Personalens utbildningsnivå skiljer sig mellan kommunala och fristående fritidshem. Medan drygt 39 procent av personalen i kommunala fritidshem har en pedagogisk högskoleexamen är motsvarande andel i fristående fritidshem knappt 18 procent. Utvecklingen jämfört med läsåret 2017/2018 när det gäller andelen av de anställda som har en pedagogisk högskoleexamen har varit negativ i både kommunala och fristående fritidshem. Föregående läsår hade 41 procent av personalen i kommunala fritidshem en pedagogisk högskoleexamen och i fristående fritidshem var motsvarande andel 19 procent. I fristående fritidshem saknar 60 procent av personalen utbildning för arbete med barn.

Fritidshemspersonalens utbildningsnivå varierar även regionalt. Högst andel fritidshemspersonal med pedagogisk högskoleexamen har kommuner i mindre städer/tätorter och större städer, 51 respektive 48 procent, och lägst andel har landsbygdskommuner med besöksnäring och pendlingskommuner nära storstad, 28 respektive 30 procent.

Det är en betydande andel skolor som inte har personal med pedagogisk högskoleexamen i fritidshemmet. I de kommunala fritidshemmen är det 11 procent av skolorna som helt saknar personal med pedagogisk högskoleexamen, medan motsvarande andel är 34 procent i fristående skolor. Totalt sett är det närmare 35 600 inskrivna elever som helt saknar personal med pedagogisk högskoleexamen, vilket motsvarar omkring 7 procent av samtliga inskrivna elever.

4.2 Från fritidspedagog till lärare i fritidshem

I fritidshemmet finns olika personalkategorier, men den som har ansvar över undervisningen är den behöriga och legitimerade läraren. Inledningsvis behöver därför något sägas om yrkestitlarna fritidspedagog och lärare i fritidshem. Sedan 2001 utbildas inte längre fritidspedagoger utan den som då läste till lärare med inriktning mot fritidspedagogik fick från 2001 en lärarexamen. Den som läser lärarutbildningen får från 2011 en grundlärarexamen med inriktning mot arbete i fritidshem. Lärarförbundet använder begreppet lärare i fritidshem när de talar om professionen, och då inkluderas alla fritids-

pedagoger, även de som är utbildade före 1977. Se dock nedan om dessa personers legitimations- och behörighetsstatus.

Endast den som är utbildad fritidspedagog eller lärare med inriktning mot fritidshem samt innehar en lärarlegitimation får anställas tillsvidare för att få bedriva undervisning i fritidshemmet. Titeln fritidspedagog förekommer inte i skollagen. Däremot finns begreppet i vissa förordningar. Det kan således inte finnas obehöriga eller behöriga fritidspedagoger i skollagens mening. I sammanhanget bör också nämnas att i det partsgemensamma systemet Arbetsidentifikation kommuner och regioner (AID), har fritidspedagog bytts ut till lärare i fritidshem. Det är mot denna bakgrund som utredningen valt att använda benämningen lärare i fritidshem.

Fritidspedagogutbildningen startas

Den första fritidspedagogutbildningen startade 1964 vid förskoleseminariet i Norrköping i form av en utbildning för ledare för fritidshem. En statlig utredning som tillsattes 1965 resulterade i en tvåårig yrkesskoleutbildning av ledare för fritidshem och lekplatsverksamhet, den som genomgått utbildningen fick benämningen fritidspedagog. Under 1970-talet inrättades en fritidspedagogutbildning som till stor del av en kopia på förskollärarytutbildningen.⁷ Tyngdpunkten var emellertid att ta hand om yngre skolbarn.⁸ Det bör noteras att de personer som läste nämnda utbildning till fritidspedagog i dag inte kan få lärarlegitimation eller bli behöriga att undervisa i fritidshemmet.

Förskolans pedagogik och förskolans kultur hade länge ansetts i princip innefatta även fritidshemmen. Förskollärare och fritidspedagoger ansågs också i viss mån som utbytbara.⁹ Frågan om en specifik utbildning av fritidspedagoger för fritidshemmen togs upp av Barnstugeutredningen 1975. Resultatet blev att fritidspedagogyrket i samband med universitets- och högskolereformen 1977 nu kom att räknas till undervisningsyrkena. Utbildningen var 2,5 år

⁷ Det bör sägas att det råder diskussioner kring utbildningens hemvist. Av betänkandet SOU 2008:109 framgår att vid inrättandet av den integrerade gymnasieskolan och utbildningen av fritidspedagoger kom att inrymmas i den nya gymnasieskolan. En möjlig lösning som skulle kunna innebära att de personer som har en fritidspedagogexamen före 1977 kan erhålla lärarlegitimation är att deras utbildning valideras mot en äldre lärarexamen.

⁸ SOU 2008:109 En hållbar lärarutbildning, s. 302.

⁹ SOU 2008:109 s. 302.

men kunde också vara kortare för den som haft praktik i fritidshem (2 år). För den som hade långvarig praktik i fritidshem och speciella förkunskaper fanns en kortare utbildning som omfattade 50 poäng. I samband med tillkomsten av det barn- och ungdomspedagogiska programmet, 1993, förlängdes utbildningen till tre år. Utbildningen gav en barn- och ungdomspedagogisk examen om 120 poäng och hade två inriktningar, en för förskollärare och en för fritidspedagoger.

Lärarexamen 2001

I samband med lärarutbildningsreformen¹⁰ 2001 inordnades den barn- och ungdomspedagogiska utbildningen, som förberedde för arbete i förskola eller fritidshem, i utbildningen för en samlad lärarexamen. Omfattningen var 140 poäng. Utökningen av utbildningen skulle ses mot bakgrund av de nya krav som ställdes på förskolan och fritidshemmet. Förskolan hade blivit en utbildningspolitisk angelägenhet med fokus på både barns omsorg och lärande. Grundskolans läroplan, Lpo 94, hade anpassats till att också omfatta förskoleklass och fritidshemmet. Syftet med den nya lärarexamen var att de som arbetade inom förskolan, förskoleklassen eller i fritidshemmet skulle ha möjligheten att, som andra lärare, kunna fördjupa sig inom ett ämne eller ämnesområde. Det kunde handa om barn- och ungdomspsykologi, teknik, bild, sociologi eller svenska. Syftet var också att underlätta en fortsatt samverkan mellan förskola, förskoleklass, skola och fritidshem. I praktiken innebar reformen att utbildningarna för arbete i förskola, förskoleklass, fritidshem och grundskolans tidigare år integrerades i en och samma utbildning.

Denna förändring medförde emellertid vissa problem. Före 2001 utbildades 500–600 fritidspedagoger varje år. Med 2001 års utbildning examinerades endast 100–200 studenter med inriktning mot enbart fritidshem. Det är i det här sammanhanget viktigt att lyfta fram att det vid de allra flesta lärosätena inte erbjöds en inriktning mot arbete enbart i fritidshem. Det fanns olika kombinationer. Fritidshemmet lästes tillsammans med grundskolans tidigare år, förskoleklass och/eller förskola. En annan teori till varför utbildningen tappade i popularitet är att 2001-års lärarutbildning var otydlig, eftersom reformen innebar att utbildningarna för arbete i förskola,

¹⁰ Prop. 1999/2000:135 En förnyad lärarexamen.

förskoleklass, fritidshem och grundskolans tidigare år integrerades i en och samma utbildning. Tillämpningen av lärarutbildningsreformen 2001 innebar i praktiken att relevant kunskap för arbete i fritidshem fick ett kraftigt reducerat utrymme i lärarutbildningen. Vid de allra flesta lärosätena erbjöds inte en tydlig inriktning mot arbete i fritidshem, utan det kunde vara en generell inriktning mot arbete med yngre barn.¹¹

Ett annat ännu tyngre vägande skäl, som framfördes och som fortfarande får anses som relevant, till att få valde utbildningen till lärare i fritidshem var att dessa lärare har en så kallad semesteranställning samt ofta sämre lön och andra arbetsvillkor¹² än lärarna i grundskolan.¹³ Fritidspedagogerna och lärare med inriktning mot arbete i fritidshem fick emellertid ofta en lärarfunktion, såväl på lektionerna som i andra undervisningssammanhang, och deras arbetstid förlades i ökande grad till den obligatoriska skoldagen som stöd för skolans undervisning. Detta förhållande gäller fortfarande i dag. Utredningen En hållbar lärarutbildning emottogs väl av flera remissinstanser och under de möten som föreliggande utredning haft med referensgruppen av forskare som knutits till utredningen har också framhållits att det förslaget var bra ur ett fritidshemperspektiv.

Utbildningen till lärare i fritidshem genomfördes dock inte fullt ut i enlighet med utredningens förslag (prop. 2009/10:89 Bäst i klassen – en ny lärarutbildning). Det bör i sammanhanget också nämnas att det inte enbart kan ha varit 2001-års utbildning som bidragit till att det finns för få lärare i fritidshem. Flera stora förändringar för fritidshemmets del skedde mellan 1993 och 2011. Bland annat integrerades fritidshemmet i skolan och antalet inskrivna barn i fritidshemmet ökade. Utredningen konstaterar att en brist på lärare med inriktning mot arbete i fritidshem är en realitet och att bristen troligtvis beror av att utbildningen inte byggts ut i samma takt som barnantalet har ökat.

¹¹ Prop. 2009/10:89, s. 22.

¹² Med arbetsvillkor avses förtroendetid och utökad arbetstid under terminerna p.g.a. ferierna.

¹³ SOU 2008:109 En hållbar lärarutbildning.

Dagens situation för läraren i fritidshemmet

I och med 2011-års lärarutbildning inrättades en grundlärarutbildning med inriktning mot arbete i fritidshem. Grundlärarexamen med inriktning mot arbete i fritidshem avläggs på grundnivå och omfattar 180 högskolepoäng. För examen krävs ämnes- och ämnesdidaktiska studier om 90 högskolepoäng, varav 60 högskolepoäng inom det fritidspedagogiska området och 30 högskolepoäng i ett eller två praktiska eller estetiska ämnen.

Utbildningen till lärare i fritidshem förkortades därmed och blev den kortaste av alla lärarutbildningar. Eftersom utbildningen är på grundnivå försvårar detta rekryteringen till forskning inom det fritidspedagogiska området. Vidare bör tilläggas att flera lärosäten lade ner utbildningen till lärare i fritidshem 2011. Detta har också varit en bidragande orsak till bristen på utbildade och behöriga lärare i fritidshem. Närhetsprincipen med ett lärosäte och tillgången till utbildad behörig personal är tydlig när det gäller fritidshemsområdet. Ett exempel är Högskolan Dalarna, som tidigare hade utbildningen. Nu syns en tydlig brist på lärare i fritidshem. Även Uppsala universitet lade ner sin utbildning till lärare i fritidshem.

Det har under utredningens gång blivit tydligt att 2011-års utbildning till lärare i fritidshem också den är behäftad med vissa problem. Det som utredningen SOU 2008:109 En hållbar lärarutbildning anförde som skäl för yrkets minskade attraktivitet förefaller alltjämt gälla. Utredningen har genom kommun- och verksamhetsbesök samt referensgruppsmöten och övrigt utredningsarbete fått en tämligen klar bild vad saken handlar om. Denna bild återkommer också i Lärarförbundets enkät som riktades till lärare i fritidshem 2018.¹⁴

Det är en realitet i dag att läraren i fritidshem mer eller mindre används i undervisningen i den obligatoriska delen av skoldagen. Med uttrycket att *användas i undervisningen* avses när läraren i fritidshem är i undervisning i ett ämne som vederbörande inte är behörig att undervisa i. Det handlar således inte om när läraren i fråga undervisar i ett ämne som denna är behörig och legitimerad för.

Vad gäller frågan om att användas i undervisningen går åsikterna isär om huruvida detta är bra eller dåligt. Utredningen har träffat

¹⁴ Mer tid för kvalitet och arbetsglädje – 2 000 lärare i fritidshem om sin arbetssituation, Lärarförbundet april 2018, Enkäten riktades till 2 300 medlemmar som arbetar i fritidshem. Majoriteten (96 procent) av de som svarade är utbildade lärare i fritidshem eller fritidspedagoger.

lärare i fritidshem som absolut vill vara en del av undervisningen i grundskolan, samtidigt finns exempel på det motsatta.

Enligt utredningens mening handlar det dock om *hur* läraren i fritidshem används i undervisningen i grundskolan. Om läraren får använda sin fritidspedagogiska kompetens för att på så sätt kunna komplettera och kompensera undervisningen i grundskolan, anses lärarens kompetens användas på rätt sätt. Av Lärarförbundets enkät framgår att om lärarna i fritidshem fick rätt förutsättningar skulle de själva vilja arbeta mer med gruppens sociala utveckling, elevernas samarbete och kommunikation och kunskapsutveckling genom lekfullt lärande och även elevernas självkänsla och motivation.

I de fall läraren i fritidshem används som en hjälplärare eller resurs utan möjlighet att själv påverka situationen (genom att exempelvis kunna göra en fritidspedagogisk planering) blir situationen en annan. Läraren får då inte använda sin kompetens på det sätt som utbildningen har stipulerat. Den yrkesmässiga funktionen kan således rätt använd komplettera skolans undervisning med sin särskilda yrkeskompetens.

Vidare framgår av lärarförbundets rapport att nästan tre av fyra anser arbetsbelastningen för hög eller mycket för hög. Den största utmaningen anses vara att inte ha tillräckliga resurser att ta hand om barn med behov av särskilt stöd (detta ger utredningen förslag på), att elevgrupperna är stora (även här finns förslag), att lokalerna inte är anpassade till verksamheten (även här finns förslag). Vidare anges att det saknas tid för planering, reflektion och utveckling av undervisningen. Detta är sådant som huvudmännen ska ge förutsättningar för och är enligt utredningens mening en fråga för arbetsmarknadens parter samt för huvudmännen att tillse. Även möjligheten till kompetensutveckling är en fråga för huvudmannen (2 kap. 34 § skollagen).

Ett annat problem som utredningen också har stött på är frågan om det praktiskt-estetiska ämnet som läraren i fritidshem har behörighet att undervisa i (I vissa fall har läraren två praktiskt estetiska ämnen i sin examen). Vad denna ordning har inneburit är att det finns personer som väljer utbildningen till lärare i fritidshem enbart för att kunna arbeta som lärare i det praktiskt estetiska ämnet. Detta dränerar fritidshemmet på lärare.

Vad det också har inneburit, och som kanske är ett ännu större problem, är att en person som har 2011-års utbildning blir behörig att undervisa i sitt praktiskt estetiska ämne från år 1–6. Läraren i

fråga kan då hamna i en situation där denna ska undervisa på förmiddagarna, planera lektionstid, sätta betyg och omdömen samt därtill ansvara för undervisningen i fritidshemmet under eftermiddagarna. Det finns också exempel på att arbetstiden förläggs på ett sådant sätt att undervisningen i den obligatoriska delen av skoldagen utgör mindre än 49 procent av lärarens arbetstid och undervisningen i fritidshemmet mer än 51 procent. Detta får innebörden att personen i fråga omfattas av det avtal som gäller för lärarna i fritidshemmet, det vill säga så kallad semestertjänst. Detta förhållande framgår också av Läraresförbundets enkät. Lärarna i fritidshem lägger i snitt 40 procent av sin arbetstid utanför fritidshemsverksamheten, det kan vara som lärare i ett skolämne eller som elevresurs.

Vidare framgår att även den som är utbildad lärare i fritidshem påverkas av bristen på utbildade. Av enkäten framgår att nästan fyra av tio är ensam utbildad i sitt arbetslag eller arbetar i ett arbetslag med enbart en utbildad. Över hälften anger att bristen på utbildade kolleger gör att det svårt att säkra en verksamhet av hög kvalitet.

4.3 Vad säger huvudmännen om lärarbristen?

4.3.1 Utmanade att vidareutbilda personalen trots stor brist

Som en del av utredningens uppdrag att kartlägga de utvecklingsområden som finns i den utbildning som finns i fritidshemmet har utredningen låtit genomföra en enkätundersökning med tillhörande intervjustudie. Enkätundersökningen har skickats till landets samtliga kommuner samt till fristående huvudmän som uppgivit en e-postadress i skolenhetsregistret. Intervjustudien har genomförts med ett urval av huvudmän som besvarat enkätundersökningen. Enkätundersökningens svarsfrekvens var 82 procent för de kommunala huvudmännen och 9 procent av de fristående huvudmännen.

Den 1 juli 2019 infördes krav på lärarlegitimation och behörighet för att få undervisa och ansvara för undervisning i fritidshemmet. Legitimationskravet innebär att undervisningen i fritidshem ska bedrivas av legitimerade och behöriga lärare, det vill säga att undervisning ska ske under ledning av dessa. Ingen förändring eller några förtydliganden gjordes avseende möjligheten att anställa annan personal, till exempel barnskötare eller fritidsledare.

Skolverkets statistik över antal elever per anställd lärare med legitimation läsåret 2019/2020 visar att antal elever per lärare med behörighet att undervisa i fritidshemmet var 69,9 och antalet elever per lärare är 22,8. Antalet anställda i fritidshem motsvarade 23 800 heltidstjänster. Av de cirka 13 100 anställda som har en tjänst som lärare i fritidshemmet läsåret 2019/2020 har 38,2 procent fått en lärarlegitimation med behörighet att undervisa i fritidshemmet. Andelen behöriga lärare är högre i kommunala fritidshem 39,7 procent jämfört med 22,3 procent i fritidshem med enskild huvudman utgjordes endast 15 procent, det vill säga 3 478 heltidstjänster, av personal med behörighet att undervisa och ansvara för undervisning i fritidshemmet.

Förutom att statistiken pekar på att det råder brist på behöriga lärare i fritidshem på nationell nivå, visar statistiken om personalens olika utbildningsnivå och inriktning att personal med en mängd olika utbildningsbakgrunder arbetar i fritidshemmet. Statistiken visar även att 42 procent (heltidstjänster) av personalen saknade utbildning för arbete med barn. Denna kategori anställda är emellertid en så kallad övrigt kategori och inte en saknar utbildning kategori. Statistiska körningar om utbildningsbakgrund för personalen i fritidshemmet visar att det finns anställda i fritidshemmet som har relevanta kurser.

Mot bakgrund av den nationella bilden har det varit angeläget att undersöka hur huvudmännen hanterar och resonerar kring frågan om kompetensförsörjning inom fritidshemmen. I enkätundersökningen riktad till huvudmännen har de fått svara på frågor om de upplever en brist på behöriga lärare och i sådana fall hur de hanterar bristen samt vilka hinder och behov de upplever vad gäller att vidareutbilda personal.

4.3.2 Nästan alla huvudmännen rapporterar brist på behöriga lärare

I enkäten rapporterar nio av tio huvudmän att det råder brist på behöriga lärare i deras fritidshem. Av intervjustudien framträder en entydig bild, företrädare för huvudmännen anger att det finns få behöriga lärare att tillgå på arbetsmarknaden eftersom det har utbildats, och i nuläget utbildas, för få. Flera intervjuade huvudmän uppger vidare att andelen behöriga kan variera märkbart mellan huvudmannens fritidshem och några av de intervjuade menar att det svåraste är att rekrytera den första behöriga läraren till ett fritidshem

där det inte finns någon sedan tidigare. De menar att det är mer attraktivt för en lärare med behörighet att söka sig till ett fritidshem med andra behöriga än att vara ensam behörig lärare på ett fritidshem med det stora ansvar som det innebär.

En grundläggande förklaring till bristen på behöriga lärare, som de flesta huvudmän tar upp i intervjuerna, är att attraktiviteten att arbeta i fritidshemmet av flera skäl är låg. När huvudmännen beskriver varför det inte är attraktivt att arbeta som lärare i fritidshemmet jämför de ofta med att arbeta i grundskolan: Skolan har högre status och erbjuder bättre arbetsvillkor i form av arbetstidsavtal, typ av tjänster och generellt en bättre arbetsmiljö.

Huvudmännen beskriver vidare att lärare som har behörighet att undervisa i fritidshemmet, till följd av hur behörigheten är utformad, även typiskt sett kan undervisa i musik, bild eller idrott i grundskolan. Det, tillsammans med skälen till den lägre attraktiviteten, gör att personer som har eller skaffar sig behörighet som lärare i fritidshem tenderar att söka sig till att undervisa i skolan i stället. En av de intervjuade säger:

Väldigt många kommer in via fritidshemmet och går över till lärartjänster. Man vill ha ett annat avtal. Vi har en verksamhet som har helt olika arbetstidsavtal och helt olika förutsättningar. Det är där vi brottas mest.

Två intervjuade nämner att det blir ansvarstunga tjänster för lärare som både ska ansvara, ibland som ensam behörig, för undervisningen i fritidshemmet och på övrig tid ansvara för betygssättning, planering och annat som hör ämnesundervisningen till i grundskolan. Denna bild av fritidshemslärares roll som framkommer i intervjustudien, är samstämmig både med aktuell forskning om lärarens roll i fritidshemmet samt vad som övrigt framkommit vid utredningens kartläggning.

4.3.3 Delad bild av hur prioriterat det är att öka andelen behöriga

Det är rektor som leder och samordnar det pedagogiska arbetet vid en skolenhet. Rektor beslutar därtill om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurserna inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 10 § skollagen). Det är således rektor som bestämmer hur många legitimerade

lärare det behövs för att undervisningen ska ske enligt fritidshemmets styrdokument. Huvudmannen ansvarar emellertid för att utbildningen genomförs i enlighet med skollagen och utbildningens styrdokument i övrigt (2 kap. 8 § skollagen). Detta betyder bland annat att det är huvudmannen som har det yttersta ansvaret för att det finns legitimerade och behöriga lärare som undervisar. Huvudmannens ansvar kan också utläsas av 2 kap. 19 § skollagen, det vill säga att om en person som inte är legitimerad och behörig lärare ska bedriva undervisningen under en tid längre än sex månader så ska huvudmannen först fatta beslut om detta.

Hur aktivt huvudmännen arbetar med styrning (genom målsättning) och uppföljning av kompetensbehovet kan ge en indikation på hur prioriterat det är att rekrytera behöriga lärare. Svartsmönstren i enkäten indikerar att de flesta huvudmän följer utvecklingen vad gäller andelen behöriga lärare i fritidshemmen men att relativt få arbetar målinriktat med att öka andelen behöriga lärare.

Samtidigt som nio av tio huvudmän uppger att det råder brist på behöriga lärare framgår av enkätundersökningen att det bara är drygt två av tio huvudmän som har en skriftlig strategisk plan för kompetensförsörjning inom sina fritidshem. Fyra av tio anger att ansvaret för uppföljningen av kompetensbehovet ligger på rektorsnivå inom huvudmannaorganisationen.

Tre av tio har kvantitativa mål för andelen behöriga lärare i fritidshem och knappt två av tio har kvantitativa mål för andelen personal med annan relevant pedagogisk eller social utbildning. Åtta av tio huvudmän uppger samtidigt att de minst årligen följer upp andelen behöriga lärare i fritidshem.

Både enkätundersökningen och intervjuerna indikerar att huvudmännen i regel har en god uppfattning om andelen behöriga lärare i fritidshemmen men desto sämre uppfattning om vilken utbildning övrig personal som arbetar i fritidshemmen har.

I intervjuerna framkommer att det visserligen anses vara viktigt att rekrytera behöriga lärare och att huvudmännens fritidshem återkommande annonserar lediga tjänster. Flera huvudmän anställer övrig personal på visstidsanställningar för att kunna rekrytera behöriga lärare om de får någon sökande. Detta kan enligt utredningens mening vara en problematisk strategi eftersom det inte är en god tillgång på lärare. Risken är att det blir många visstidsanställningar och i förlängningen otydliga yrkesroller.

Samtidigt nämns att det råder brist på behöriga lärare i flera andra delar av huvudmännens verksamheter och att kompetensförsörjningsbehovet inom fritidshemmen därmed inte är mer prioriterat än behovet inom andra delar av skolan. Det framkommer även en viss uppgivenhet inför bristsituationen vad gäller behöriga lärare i fritidshem. En av intervjupersonerna säger att:

Det är en utopi i dagsläget att bara ha behöriga.

Utredningen noterar det intervjupersonerna uttrycker. Som kommer framgå nedan ger skollagstiftningen utrymme för så kallad annan personal i fritidshemmet (2 kap. 14 §). Detta innebär att i fritidshemmet behöver inte all personal vara behöriga legitimerade lärare. Vad som i stället kan vara en mer framkomlig väg är en tydlighet i yrkesroller och en kompetenshöjning av utbildad personal till barnskötare eller fritidsledare. Därmed vill utredningen ändå poängtera att det behövs fler behöriga lärare i fritidshemmet än det finns i dag.

Olika tolkningar och uppfattningar om vem som bör arbeta i fritidshemmet

Djupintervjuerna ger en bättre förståelse för enkätresultatens tudelade bild av hur viktigt huvudmännen anser att det är att rekrytera behöriga lärare. I intervjuerna framkommer nämligen beskrivningar som visar att huvudmännen tycker att det är otydligt hur skollagens bestämmelser ska tolkas och att bestämmelserna i praktiken tolkas olika. Tolkningen handlar om huruvida det endast är behöriga legitimerade lärare i fritidshem som ska arbeta i fritidshemmen. En tjänsteman hos en kommunal huvudman, som har mål kring andelen behöriga lärare i fritidshem, beskriver svårigheten att utifrån den otydligheten sätta ett kvantitativt mål:

Det är inte tydligt. Läser man bestämmelserna rakt av så jobbar det bara behöriga lärare i fritidshem. Det är svårt att sätta mål. Vi har pratat om vad vi ska lägga oss på för procentsiffra. Egentligen vill man ha hundra procent men det finns ju inte på världskartan.

Det finns även beskrivningar som går ut på att om det finns en behörig lärare per enhet så "klarar man behörigheten". Det innebär att enkätresultaten om hur aktivt huvudmännen målstyr och följer upp behörighetsläget måste ses i ljuset av vilken tolkning huvudmännen

gör av bestämmelserna, där nivån för vad som anses vara tillräckligt varierar.

Bland huvudmännen finns det också olika synsätt på värdet av behöriga lärare respektive kompletterande kompetenser. I intervjuerna framkommer olika uppfattningar, resonemang mer frikopplade från bestämmelserna, om vilka kompetenser och utbildningsbakgrunder som anses behövas i fritidshemmet. Så här resonerar exempelvis en huvudman:

All tillsvidareanställd personal ska vara minst utbildade barnskötare. All personal är inte det ännu. [...] Vi ska forska lite mer i stödpedagog. Vi har rekryterat en del personal som har tydlig utbildning mot problematiskt, normbrytande beteende och som klarar av det lågaffektiva bemötandet. [...] Ur ett ekonomiskt perspektiv skulle vi behöva ha en annan finansiering om vi skulle ha 100 procent utbildade lärare. Utökar man antalet behörig personal kan man minska antalet huvuden. Det ser vi goda exempel på i våra egna verksamheter, det ger kvalitet. Men vi har en del uppdrag som behöver genomföras av någon. Mycket fokus ligger på att avlasta lärare i deras uppdrag. På lågstadiet exempelvis behöver vi någon som är med i omklädningsrummen. Vem är denna någon som ska se till att det är lugnt och tryggt? Det är inte primärt ett lärtillfälle. Finns sådana delar av vår verksamhet där man behöver ha mer tillsyn än pedagogik. Om 100 procent behöriga fritidslärare som också har undervisningsuppdrag. Tror inte det är eftersträvansvärt. Då använder vi inte våra resurser på bästa sätt.

Medan en annan huvudman resonerar på detta sätt

Vi vill att alla ska vara behöriga. Det är outtalat. Det ska vara legitimerade lärare. Det är en kvalitetsmarkör. Som läroplanen ser ut i fritidshemmet kan man inte ha andra mål. [...] Vi har en barnskötarutbildning inom gymnasiet. Vi uppmanar ingen att gå barnskötarutbildning för att jobba mot fritids. Men det är inget hinder.

Det finns huvudmän som har bestämt att personalen som lägst ska ha barnskötarutbildning. Andra huvudmän har beslutat att personalen som lägst ska ha barnskötarutbildning med inriktning mot fritidshem. Ytterligare några säger att de eftersöker socialpedagoger och stödpedagoger då de anses ha kompetenser som kommer väl till pass i fritidshemmet.

En huvudman har mot bakgrund av införandet av legitimeringskravet i fritidshemmet infört nya befattningar i fritidshemmet. Det finns endast tre titlar för dem som arbetar i huvudmannens fritidshem: lärare i fritidshem, lärare med annan inriktning och fritids-

ledare i fritidshem. Titeln fritidsledare i fritidshem utgörs av de som inte uppfyller kraven för de två andra titlarna och kan alltså utgöras av personer med utbildning till fritidsledare men även personer med andra utbildningar. Syftet med titlarna har varit att tydliggöra de olika personalkategoriernas ansvar. Åtgärden illustrerar den problematisering som flera huvudmän gjort i intervjuerna och som handlar om hur man ska se på och tänka kring övriga personalkategorier än behöriga lärare i fritidshemmen.

Något om de olika personalkategorierna

Som framkommer ovan reser huvudmännen frågor kring vilka olika typer av personalkategorier som får eller kan finnas i fritidshemmet. Av skollagen (2010:800) framgår att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen (2 kap. 13 § skollagen). I undervisningen i fritidshemmet får det finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas utveckling och lärande främjas (2 kap. 14 § skollagen). Det är emellertid den legitimerade läraren som har ansvar för den undervisning som han eller hon bedriver (2 kap. 15 § skollagen). Av skollagspropositionen framgår dessutom att för att ansvara för undervisningen bör det krävas högskoleutbildning avsedd för arbete i fritidshem. Utöver lärare med denna inriktning kan även annan personal arbeta i fritidshemmet. Det kan vara lärare med annan inriktning eller barnskötare och fritidsledare som bidrar med sin kompetens till att erbjuda eleverna en meningsfull fritid samt att stimulera utveckling och lärande. Det är således läraren i fritidshem som ska leda de målstyrda processerna så att läroplanens mål och intentioner uppfylls. Läraren ansvarar för att det pedagogiska innehållet och det målinriktade arbetet främjar varje barns utveckling och lärande. Av samma förarbete framgår ett resonemang om förskolan som handlar om att alla i ett arbetslag ska stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg, oavsett om arbetslaget består av enbart förskollärare eller av både förskollärare och barnskötare (s.k. annan personal). På samma sätt som i fritidshemmet bildar omsorg, utveckling och lärande en helhet. Mot bakgrund av att det i undervisningen i fritidshemmet liksom i förskolan också får finnas annan personal betyder detta att det är läraren som

ansvarar för undervisningen men att arbetslaget som helhet ansvarar för att stimulera elevernas utveckling och lärande samt erbjuda en trygg omsorg. Det blir således en fråga om vad huvudmannen lägger för betydelse i ordet ansvara för, som i slutändan kommer ge svar på frågan hur personalens utbildningsnivå bedöms.

Utredningens bedömning är emellertid att de olika yrkeskategoriernas ansvarsnivåer behöver förtydligas i läroplanen. Se avsnitt 4.6.2.

4.3.4 Möjliggörande av vidareutbildning till lärare

De huvudmän som i enkäten uppgett att det råder brist på behöriga lärare i fritidshem har fått svara på hur de hanterar situationen. Även här går den delade bilden igen angående hur aktivt huvudmännen prioriterar, och därmed arbetar för att, öka andelen behöriga lärare. Drygt fyra av tio möjliggör för befintlig personal att vidareutbilda sig till lärare i fritidshem. Av de öppna svaren framgår att flera huvudmän utöver, eller i stället för, behörighetsgivande utbildning erbjuder internt eller externt anordnad kompetensutveckling. Bland annat nämns Skolverkets webbutbildning och egna utbildningar med fokus på läroplanen och systematiskt kvalitetsarbete för icke behörig personal. Även av intervjuer framgår att huvudmännen upplever att det är angeläget att obehörig personal får grundläggande kunskap om arbetet i fritidshemmet. En huvudman beskriver att de har haft fokus på detta i en tidigare fritidshemsatsning och upplever att det var en prioritering som gav bra resultat:

Vi fick anmärkning från Skolinspektionen gällande fritids för något år sedan. Vi jobbade väldigt intensivt med det sen. Vi förstärkte resurserna med det här statsbidraget som riktades till fritidshemmet med sju fritidshemsutvecklare. [...] Det har varit särskilt viktigt i de fall där fritidshemmen i hög grad bemannas av fritidshemsassistenter som inte alltid är utbildade i fritidshemmets uppdrag. [...] Det som kanske sticker ut är grundkursen för assistenter. Det är något Kommunal lyft som väldigt lyckat och som fått jättebra genomslag. Fritidshemsutvecklarna har hållit i grundkursen. Vi önskar att man nationellt tillsammans kunde ta fram ett paket, grundkurs för fritidsassistenter, för att få större likvärdighet nationellt.

Drygt nio av tio huvudmän i studien uppger att de hanterar bristen på behörig personal genom att anställa personal med kompletterande kompetenser, exempelvis socialpedagoger, fritidsledare och barnskö-

tare. Samtidigt som huvudmännen i hög utsträckning anställer denna typ av personal är intresset att vidareutbilda obehörig personal till att få denna typ av kompetens relativt lågt, endast två av tio huvudmän uppger i enkäten att de möjliggör detta. Här har de kommunala huvudmännen emellertid ett större ansvar att utbilda personalen.

Att det är så vanligt att anställa personal med kompletterande kompetenser motiveras av huvudmännen med att de inte har något annat val då det inte finns tillräckligt med behöriga lärare att tillgå på arbetsmarknaden. Av de öppna svaren framgår att huvudmän även anställer andra lärarkategorier såsom förskollärare. Av intervjuerna framkommer också resonemang kring varför det inte anses motiverat att möjliggöra för obehörig personal att vidareutbilda sig till t.ex. barnskötare eller fritidsledare. Utbildningarna tillskrivs av vissa huvudmän ha ett begränsat mervärde jämfört med att vara helt utbildad men att personen i övrigt har bra kvaliteter för att arbeta med barn. Andra huvudmän resonerar att det bidrar mer till fritidshemmets kvalitet att skraddarsy egen fortbildning för den obehöriga personalen där fokus kan ligga på kunskap om fritidshemmets uppdrag, läroplan och liknande.

Andra strategier som nämns i öppna svar eller intervjuer är att vara en attraktiv arbetsgivare genom att erbjuda goda villkor eller att etablera samarbete med lärosäten kring utbildning. Drygt tio huvudmän uppger att de i nuläget samverkar med ett lärosäte eller att de arbetar för att etablera ett samarbete kring utbildning för lärare i fritidshem.

4.3.5 Tillgången på behörighetsgivande utbildning är statens ansvar

De 109 huvudmän som uppgett att de möjliggör för befintlig personal att vidareutbilda sig i till lärare i fritidshem har fått ange vilken eller vilka typer av vidareutbildning de möjliggör för personalen att ta del av. Flera svarsalternativ har varit möjliga. Knappt två av tio av dessa huvudmän upphandlar uppdragsutbildning medan mer än åtta av tio möjliggör för personalen att vidareutbilda sig genom universitetens och högskolornas ordinarie utbildningsutbud. Sex av tio anger att de möjliggör vidareutbildning i form av de statliga satsningarna Lärarlyftet, Vidareutbildning av lärare som saknas lärarexamen (VAL II) eller Fler vägar in i läraryrket.

Drygt en tredjedel av de huvudmän som anger att de möjliggör för personal att vidareutbilda sig vid universitet och högskolor möjliggör endast detta. Knappt två tredjedelar erbjuder även möjlighet till framför allt deltagande i de statliga satsningarna.

11 av de totalt 18 huvudmän som angett att de upphandlar uppdragsutbildning möjliggör även för annan utbildning, framför allt universitetens ordinarie utbildningsutbud men vissa möjliggör även deltagande i de statliga satsningarna.

Av enkätundersökningen framgår vidare att det framför allt är nyttjandet av universitetens och högskolornas ordinarie utbildningsutbud som möjliggörs. En förtydligad bild av detta framkommer i intervjuerna och tycks framför allt hänga samman med att det är vad som står till buds för de flesta huvudmän och är också det som de har bäst kännedom om. De öppna svaren ger också mer information, där framgår att ett antal huvudmän har etablerat, eller håller på att etablera, samarbeten med lärosäten för att utveckla det ordinarie utbildningsutbudet och erbjuda mer flexibel eller lokal utbildning till lärare i fritidshemmet. Samtidigt som det framgår av intervjuerna att det är mycket uppskattade samarbeten påpekar någon att det är en arbetsam och ofta lång process innan ett sådant samarbete kan komma igång.

Sex av tio huvudmän som fått frågan om de möjliggör deltagande i någon av de statliga satsningarna uppger att det sker. I intervjuerna framkommer det emellertid att huvudmännen inte alltid har kännedom om de nyttjar dessa vägar just för lärare i fritidshem. Det framkommer också av intervjuerna att alla huvudmän inte har uppdaterad kunskap om vilka statliga satsningar som finns att tillgå. Givet den skriande lärarbristen och styrdokumentens krav är det således viktigt att ansvariga myndigheter informerar om hur en huvudman kan gå tillväga för att få behörig personal. Vidare upplever flera huvudmän att det av informationen som finns är svårt att mer precist sätta sig in i för vem de olika vidareutbildningarna är relevanta samt vad som ingår i satsningarna och vad den som ska delta i insatsen behöver komplettera med på annat håll för att bli behörig lärare i fritidshem.

Som nämnts ovan är det, två av tio, som upphandlar uppdragsutbildningar. I intervjuerna påpekar huvudmännen att det är statens ansvar att anordna högre utbildning som möter de behov som finns. Visserligen kan uppdragsutbildningar snabbt kan komma till stånd menar vissa men sådana utbildningar är behäftade med en kostnad

som är för stor för flera huvudmän. Hos mindre huvudmän är det totalt sett få personer som skulle vara aktuella för en uppdragsutbildning vilket inte gör det ekonomiskt motiverat att upphandla en egen uppdragsutbildning. I några intervjuer framkommer även beskrivningar av att sådana utbildningar har oklar status i förhållande till reguljära utbildningar och att det ordinarie utbildningsutbudet uppfattas ge vissa särskilda kvaliteter. Utredning vill här påtala att högre utbildning är statens ansvar och att sådana utbildningar är dyra att anordna. För att lösa frågan om lärarbristen är det helt nödvändigt att staten ser till att utbildningarna når hela landet, särskilt där bristen är som störst.

En närmre undersökning av vilka huvudmän som i enkäten uppgett att de upphandlar uppdragsutbildning visar att majoriteten av huvudmännen är belägna i södra Sverige och att det framför allt handlar om huvudmän som befinner sig i eller har nära till en större stad. Endast en huvudman som enligt Tillväxtverkets definition är avlägset belägen, upphandlar uppdragsutbildning. I övrigt uppger ingen huvudman som enligt definitionen är avlägset eller mycket avlägset belägen, varken i landsbygdskommun eller en befolkningstät kommun, att de upphandlar sådan utbildning. Sett till Tillväxtverkets indelning i sex kommuntyper, dominerar de huvudmän som bedriver fritidshemsverksamhet i tätta kommuner nära större stad. 11 av 18 huvudmän är belägna i eller utgör en sådan kommun. Då det är få fristående huvudmän som har besvarat enkäten ger detta dock huvudsakligen en bild av det geografiska mönstret bland kommunala huvudmän.

Ingen huvudman norr om Stockholms län uppger att de upphandlar uppdragsutbildning. 11 av de 18 huvudmännen som upphandlar uppdragsutbildning bedriver fritidshemsverksamhet i Skåne eller Halland. Fyra av Hallands sex kommuner uppger att de upphandlar uppdragsutbildning. Det indikerar att det finns ett visst samarbete mellan huvudmän kring uppdragsutbildningar i delen av landet.

Betalar läromedel och anpassar schema för att underlätta studier

De huvudmän som uppgett att de möjliggör vidareutbildning för att studera till lärare har fått svara på en fråga om vilken eller vilka förutsättningar de som huvudmän i regel ger för personalens deltagande i vidareutbildning. De vanligaste sätten att underlätta studier är att stå

för personalens kostnader för läromedel och att anpassa berörd personals schema, åtta av tio huvudmän uppger att de gör detta.

Ungefär hälften av huvudmännen uppger att de medger nedsättning i tjänst. Något färre, fyra av tio, anger att de ger möjlighet att studera på betald arbetstid. Därtill har några av de som angett att de underlättar studier på annat sätt rapporterat att personalen får lön för studietid. Nära tre av tio betalar kost och logi vid utbildningsdagar. En handfull huvudmän uppger att de ersätter resor. En huvudman utmärker sig genom att förutom att ge stipendier ersätta flygresor och övernattningskostnader i samband med studier.

4.3.6 Flera hinder för att vidareutbilda personal till lärare i fritidshem

Som nämnts tidigare uppger sex av tio huvudmän i enkäten att de inte möjliggör för befintlig personal att vidareutbilda sig till lärare i fritidshem. Alla huvudmän i enkätundersökningen har fått svara på en fråga om de uppfattar att det finns några hinder för att vidareutbilda befintlig personal till lärare i fritidshem. Endast en av tio huvudmän uppger att de inte upplever några hinder alls. Av både enkätundersökningen och de fördjupade intervjuerna framträder en bild av att huvudmännen upplever en kombination av hinder för att vidareutbilda personal till lärare i fritidshem, och att den kombinationen varierar mellan huvudmän.

Det vanligaste hindret bland huvudmännen är en ansträngd ekonomi; knappt sex av tio anger att det är ett hinder för att vidareutbilda befintlig personal till lärare i fritidshem. Av de öppna svaren och även i de fördjupande intervjuerna framkommer att en del huvudmän dessutom uppger att det är svårt att hitta lämpliga vikarier samt avvara personal och samtidigt bibehålla kvalitet och kontinuitet i fritidshemmet.

Förutom organisatoriska frågor uppges en kombination av andra skäl som har att göra med möjligheten och incitamenten för personalen att vidareutbilda sig. Drygt tre av tio uppger att bristande intresse bland personalen just nu är ett hinder och lika många anger att det geografiska avståndet till vidareutbildningarna är för långt. Av intervjuerna framgår att det hinder som det långa geografiska avståndet utgör på olika sätt förstärker, eller förstärks, av andra skäl

som uppges i både enkät och intervjuer och som handlar om bristande intresse från personalen och svårigheten att avvara personal.

Av både öppna svar i enkätundersökningen och i intervjuerna finns det beskrivningar som indikerar att ointresset kan hänga samman med att det för obehörig personal av olika skäl inte är särskilt attraktivt att påbörja en vidareutbildning. Det kan handla om svårigheter att kombinera studier med familjeliv, begränsade ekonomiska möjligheter att studera eller att sakna grundläggande behörighet för högre studier. Några intervjuade menar att det också ska ses tillsammans med den större bilden att fritidshemmet, i jämförelse med grundskolan, har lägre status och uppfattas ha sämre arbetsvillkor. Att välja just inriktningen mot fritidshem är därför mindre attraktivt än andra inriktningar på lärarutbildningen. Yngre personer som arbetar i fritidshemmet kan enligt flera intervjuade tendera att se det som ett genomgångsyrke som det inte är värt att utbilda sig för att fortsätta arbeta med.

Var fjärde huvudman som besvarat enkäten uppger att det inte finns den typ av vidareutbildning som de efterfrågar. Av de som i fritext uppgett andra hinder än de fasta svarsalternativen har flera beskrivit denna brist närmre. Det handlar huvudsakligen dels om brist på distansutbildningar och flexibel kompletterande utbildning för att bli behörig lärare i fritidshem. Vad som efterfrågas avseende inriktning, nivå, studietakt och liknande beskrivs utförligare i nästa avsnitt.

Huvudmännen efterfrågar främst distansutbildningar på deltid

Både det som framkommer i de öppna svaren och i de fördjupande intervjuerna pekar mot att huvudmännen efterfrågar vidareutbildning som på olika sätt sänker trösklarna för obehörig personal att vidareutbilda sig, och som inte innebär ett för stort avbräck för fritidshemsverksamheten. Det ska ses i ljuset av de hinder som huvudmännen upplever som både handlar om personalens förutsättningar och incitament att vidareutbilda sig men också om ekonomiska och organisatoriska begränsningar hos huvudmännen.

De huvudmän i enkäten som uppgett att det inte finns den typ av vidareutbildning de efterfrågar, eller som uppgett att det geografiska avståndet är för stort, har fått beskriva vilken typ av vidareutbildning

till lärare i fritidshem de skulle behöva. 118 huvudmän har svarat på frågan. Av dem har 27 huvudmän angett önskemål om distansutbildning på deltid där de också har angett var utbildningen geografiskt bör anordnas eller har namngivit vilket lärosäte som bör anordna utbildningen. Ytterligare drygt 50 huvudmän har angett att de efterfrågar distansutbildning eller en utbildning som kan genomföras lokalt. Ytterligare ett antal huvudmän uttrycker ett generellt önskemål om utbildning som ligger närmre geografiskt. Huvudmän rapporterar också att det saknas närliggande lärosäten eller att inriktningen mot lärare i fritidshem saknas vid det närliggande lärosätet.

De mer specifika önskemålen varierar men önskan om distansutbildning är ofta formulerad tillsammans med en önskan om möjlighet att kombinera arbete och studier. Vad gäller utformningen av den vidareutbildning som efterfrågas går det att urskilja två huvudsakliga önskemål

- Någon form av arbetsintegrerad utbildning med möjlighet att kombinera arbete som lärare med utbildning.
- Att lärosäten ska kunna validera tidigare erfarenhet från arbete i fritidshemmet eller erbjuda kortare, anpassad utbildning för de som har längre erfarenhet av arbete i fritidshemmet. Exempelvis föreslås att verksamhetsförlagd utbildning (VFU) kan exkluderas på sådana utbildningar.

Ett öppet svar får illustrera vanligt förekommande önskemål som framkommer i enkätundersökning och intervjuer

Distansutbildningar där man kan arbeta och studera samtidigt likt utbildningen som förskollärare i Kristianstad. Däremot kan delar av praktiken tas bort för de som vi skickar eller ansöker till utbildningen har ofta lång praktisk erfarenhet. Vi saknar alltså väldigt mkt detta.

4.4 Det finns för få lärare i fritidshem – vad kan göras?

Inledning

Det råder stor brist på behöriga och legitimerade lärare och förskollärare i Sverige. Skolverket har ett uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av olika lärarkategorier (U2016/02335/S). Enligt prognosen från 2019 finns det under perioden 2018 till 2033 ett

totalt rekryteringsbehov¹⁵ av omkring 160 000 heltidstjänster. Rekryteringsbehovet av lärare till fritidshemmet beräknas bli 9 200 heltidstjänster fram till 2033. Siffran förutsätter att andelen lärare är 57 procent, vilket motsvarar dagens nivå som har en tjänst som lärare.¹⁶ Långt ifrån alla dessa är behöriga. Behörigheten i fritidshemmet, dvs. andel personal med pedagogisk högskoleexamen, har sjunkit under en längre tid. (Statistik från skolverket efterfrågad. För läsåret 2018/2019, alltså före legitimationskravets inträdande var den siffran 25,8 procent av antal heltidstjänster (22,9 procent av andelen tjänstgörande lärare).

Skolverkets prognos bygger på att behöriga lärare och förskollärare som i dag arbetar inom skolväsendet stannar kvar och att tillsvidareanställda obehöriga lärare och förskollärare blir behöriga. Att det finns obehöriga lärare eller förskollärare som är fast anställda kan exempelvis bero på att kraven för behörighet och legitimation såg annorlunda ut vid den tidpunkt då personen anställdes, men att förutsättningarna har ändrats i samband med införandet av kravet på lärarlegitimation. De personer som inte har kompletterat för att uppnå en behörighetsgivande examen för legitimation kan därför vara tillsvidareanställda men obehöriga.

I Skolverkets prognos har behovet av lärare i fritidshem, likt övriga skol- och verksamhetsformer, bestämts utifrån hur stor andel av personalen som arbetar som lärare. De lärare som har en pedagogisk högskoleexamen eller är tillsvidareanställda antas i prognosen fortsätta arbeta som lärare. Omräknat i heltidstjänster utgör dessa cirka 24 000 i de aktuella skol- och verksamhetsformerna fränsett förskola och fritidshem. I fritidshemmet finns enligt prognosen 3 700 lärare i fritidshem som behöver vidareutbildas för att bli behöriga. Skulle hänsyn tas till att även dessa skulle ersättas av nyutexaminerade behöriga lärare och förskollärare skulle den beräknade bristen bli ännu större.¹⁷

En annan förutsättning i Skolverkets prognos är att obehöriga lärare och förskollärare som är visstidsanställda ersätts med behörig personal. 2018 utgjorde de visstidsanställda lärarna utan pedagogisk

¹⁵ Rekryteringsbehovet anger hur många nyutexaminerade lärare och förskollärare som behöver rekryteras för att uppfylla det framtida lärarbehovet. Rekryteringsbehovet är inte samma sak som bristen på behöriga lärare och förskollärare i skolväsendet. Rekryteringsbehovet avser lärare och förskollärare men inte övrig pedagogisk personal i förskola och fritidshem.

¹⁶ Skolverket (2019), *Läraprognos 2019, Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*, s. 4 f.

¹⁷ Skolverket (2019), *Läraprognos*, s. 13.

högskoleexamen närmare 13 000 heltidstjänster. Det motsvarar 10 procent av lärarkåren, fränsett förskola och fritidshem. I fritidshemmet och förskolan används ett annat beräkningsförfarande. Pedagogisk examen användes som begrepp eftersom alla lärarkategorier inom skolväsendet inte behövede lärarlegitimation för att vara behöriga, det kunde till exempel röra sig om personer som tagit ut examensbevis för en fritidspedagogexamen. Från och med 1 juli 2019 gäller inte det tidigare undantaget från legitimationskravet i fritidshemmet för de som har en högskoleutbildning för arbete som fritidspedagog eller motsvarande. Detta har dock inte tagits hänsyn till i Skolverkets prognos.

Kompletterande vägar till läraryrket där obehöriga lärare och annan pedagogisk personal inom fritidshemmet kan få nytta av eventuella tidigare studier och yrkeserfarenhet kan bidra till att dessa personer når en behörighetsgivande examen som lärare eller förskollärare på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt.

4.4.1 VAL är en vidareutbildning som syftar till att öka andelen lärare och förskollärare med en behörighetsgivande examen och legitimation

Förlängningen av VAL (VAL II) ger utökade möjligheter för yrkesverksamma att komplettera sin utbildning och ta examen jämfört med VAL I. Förordningen som styr VAL II omfattar lärarexamen som ingår i examensordningar från så långt tillbaka i tiden som före 2001 samt utbildning för att uppnå en förskollärarexamen. Det maximala antalet högskolepoäng som studenterna tillåts läsa till examen utökats från 60 högskolepoäng till som mest 120 högskolepoäng (det vill säga 2 års studier).

VAL II riktar sig till lärare som har en påbörjad, men inte avslutad, lärar- eller förskolläraryt utbildning och som arbetar i förskolan, skolan eller gymnasieskolan. Det är lärosätena som ger VAL II-utbildningarna som kan göra tolkningen att vissa lärare (och förskollärare) med en examen och legitimation som inte är relevant för det arbete de gör i skolan, kan vara behöriga att komplettera sin utbildning inom VAL II. På så vis kan de uppnå rätt undervisningsbehörighet. Till exempel kan en förskollärare med förskollärarexamen och förskolläraryt legitimation som arbetar som (obehörig) lärare vara behörig till VAL II. Personer med visstidsanställning kan också vara

behöriga att läsa utbildningen, med förbehållet att de måste kunna visa att de fortsätter att vara anställda under hela utbildningstiden. De riskerar annars att förlora sin utbildningsplats. Alla som söker till VAL II och är behöriga kan i princip erbjudas plats inom satsningen.

Studierna inom VAL II är individuellt anpassade efter de kunskaper och den kompetens som studenten har och hens individuella behov av komplettering till vald lärarexamen. Det är vanligt att utbildning ges på distans. Regeringen har i flera steg beslutat att satsa på vidareutbildning av obehöriga lärare. Den första satsningen på vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen gjordes 2007 genom förordning (2007:224) om högskoleutbildning för vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen, VAL. VAL är en förkortning av vidareutbildning av lärare och syftar på denna särskilda utbildningssatsning. Den Inledande satsningen kallades VAL I vände sig till lärare som påbörjat, men inte avslutat, en lärarutbildning och som arbetade i skolan eller gymnasieskolan. 2011 beslutades att satsningen skulle fortsätta, nu som VAL II. I det följande benämns den nuvarande satsningen endast för VAL. Ursprungligen skulle satsningen pågå till 2018, men har nu förlängts till 2030.

2011 infördes en ny lärarutbildning. Den innebar att en tidigare allmän lärarexamen ersattes av fyra nya examina: förskolläraryxamen, grundläraryxamen, ämnesläraryxamen och yrkesläraryxamen. Samma år infördes även legitimationskravet och bestämmelser i skollagen (2010:800) om att i huvudsak endast legitimerade lärare och förskollärare får anställas till vidare och bedriva undervisning (2 kap. skollagen). Syftet med legitimationen var att alla elever och barn i skolan ska undervisas av väl kvalificerade och lämpliga lärare samt att säkra och höja kvaliteten på lärare och tydliggöra yrkesgruppernas individuella yrkesansvar. Legitimationens införande ska så långt som möjligt säkerställa att lärare har en utbildning som är avsedd för den undervisning de bedriver. Även om en lärarexamen är en grundförutsättning för att få legitimation, kan en examen uppnås på olika vägar. VAL är en sådan väg.

Den nya lärarutbildningen och kravet på lärarlegitimation medförde att vissa yrkesverksamma lärare som hade påbörjat en lärarutbildning mot en äldre examen kom i kläm. Obehöriga lärare med ämneskompetens och lång yrkeserfarenhet behövde en ändamålsenlig utbildningsväg till examen. Ett sätt att möjliggöra för dessa

grupper att slutföra sina utbildningar och kunna nå en behörighetsgivande examen för legitimation utan att behöva läsa in mer än vad som saknades var att göra bestämmelserna om VAL mer flexibla, bland annat genom att öka poängutrymmet för lärare och att skapa en kortare utbildningsväg för lärare och förskollärare med tidigare ämnesstudier och viss yrkeserfarenhet. Det fanns också yrkesverkssamma fritidspedagoger med en omfattande tidigare utbildning och lång yrkeserfarenhet som saknade en behörighetsgivaren examen och legitimation.

Syftet med VAL är således att säkra kvaliteten i undervisningen och ge erfarna lärare, förskollärare och annan pedagogisk personal som saknar lärarexamen en möjlighet att komplettera sin tidigare påbörjade utbildning. Utbildningarna inom VAL är också tänkta att bland annat öka andelen lärare i skolan¹⁸ som har en examen som kan vara behörighetsgivande för legitimation som lärare. Inom VAL finns två utbildningsvägar. Dels genom kompletterande studier som syftar till en behörighetsgivande examen, dels en kortare utbildningsväg för den som arbetat som lärare eller förskollärare i en eller flera anställningar under minst åtta år.

4.4.2 Det finns två utbildningsvägar inom VAL

VAL riktar sig till yrkesverksamma lärare och förskollärare som på grund av tidigare högskoleutbildning, tidigare motsvarande utbildning eller arbetslivserfarenhet har förutsättningar att uppnå en behörighetsgivande examen för legitimation som lärare eller förskollärare inom ramen för utbildningarna.

Det finns två utbildningsvägar inom VAL:

- Studier som ska leda till en behörighetsgivande examen för legitimation som lärare får omfatta kurser i ämnen och den utbildningsvetenskapliga kärnan (UVK) om högst 120 hp.
- För den som har arbetat som lärare eller förskollärare i en eller flera anställningar under minst åtta år och har de ämneskunskaper som krävs för en lärar- eller förskolläraryxamen finns en kortare utbildningsväg som omfattar 30 hp UVK.

¹⁸ VAL II omfattar även förskollärare i förskolan, men för enkelhetens skull omnämns inte dessa i texten.

För yrkesverksamma lärare i fritidshem som saknar en lärarexamen är den andra utbildningsvägen inom VAL svår att genomföra och de har inte omfattats av den alls. Det beror på att för att kunna examineras som grundlärare med inriktning mot arbete i fritidshem behöver den sökande också ha undervisat i ett praktiskt-estetiskt ämne och att den ämneskunskapen ska kunna valideras. Detta är mycket svårt att göra, normalt har en person som arbetat i fritidshemmet i många år – arbetat i just fritidshemmet och inte som exempelvis bild- eller idrottslärare. Den sökande har en möjlighet att examineras mot en äldre examen om han eller hon har påbörjat sin utbildning då den examensordningen gällde. Det kan t.ex. innebära att en sökande som har påbörjat ämnesstudier då en viss examensordning gällde kan komplettera sina studier inom VAL för att kunna få en examen enligt en äldre examensordning. I frågan om lärare i fritidshem kan det för den enskilde betyda att kravet avseende ett praktiskt-estetiskt ämne inte behöver tillgodoses.

4.4.3 VAL erbjuds av åtta lärosäten och finansieras med särskilda medel

Åtta lärosäten erbjuder VAL: Umeå universitet, Göteborgs universitet, Högskolan Dalarna, Karlstads universitet, Linköpings universitet, Malmö högskola och Stockholms universitet samt Stiftelsen Högskolan i Jönköping (Jönköping University).

Umeå universitet har ett nationellt samordningsansvar för genomförandet av utbildningarna och leder en nationell ledningsgrupp för VAL, där samtliga lärosäten har representanter. Varje lärosäte agerar dock självständigt till exempel i antagningsfrågor.

I uppdraget att erbjuda utbildning inom VAL II finns för lärosätena vissa skyldigheter. För den sökande ska lärosätet i fråga erbjuda vägledning i fråga om bedömning (validering) av tidigare utbildning och verksamhet samt studieplanering (studievägledning) så att de personer som gått en äldre lärarutbildning och önskar uppnå en examen får en likvärdig behandling.

Utbildningarna inom VAL finansieras med särskilda medel som aviseras i budgetpropositionen. I budgetpropositionen för 2020 avsattes 115 miljoner till VAL vilket motsvarar 1 220 helårsstudenter. Ersättningen är 86 563 kronor per student och år. VAL-lärosätena får också ersättning för arbetet med tillgodoräknande, studieplaner-

ing och samordning av VAL. Hittills har samtliga behöriga kunnat antas till VAL.

Under perioden höstterminen 2013 till vårterminen 2017 har sammanlagt 1 750 studenter uppnått en behörighetsgivande examen inom VAL av vilka 1 640 personer blivit legitimerade av Skolverket. Av dessa var 1 250 personer behöriga att undervisa i grundskolan. Inom val är det dock vanligt att legitimationen omfattar flera skolformer; 63 procent av de behöriga grundskollärarna var även behöriga att undervisa i gymnasieskolan och på minsvarande nivå inom den kommunala vuxenutbildningen.

4.4.4 Intresset för VAL är stort men ändå kan många inte påbörja utbildningen

Det finns ett stort intresse för VAL-utbildningarna. Universitetskanslersämbetet, UKÄ, har fått i uppdrag av regeringen att följa och utvärdera satsningen på VAL (U2013/06568/UH). I rapporten *Bättre studievillkor kan ge fler behöriga lärare*¹⁹ finns bland annat statistik om antalet sökande till VAL under mellan hösten 2013 och våren 2017. Av rapporten framgår att antal sökande fluktuerar över tid men att totalt antal sökande de sista tre åren legat mellan 1 100 och 1 600 personer. Andelen som bedöms aktuella för studier har dock minskat över tid. Under höstterminen 2013 var antalet personer som var aktuella för studier 65 procent, vårterminen 2017 hade andelen sjunkit till 43 procent. Det här betyder att det finns en diskrepans mellan de som är intresserade av och söker till VAL och de som faktiskt kan antas till utbildningen.

4.4.5 Nuvarande reglering av VAL-utbildningarna

I VAL-förordningen finns inledningsvis bestämmelser om utfärdandet av vissa examina som kan vara behörighetsgivande för legitimation enligt 2 kap. 16 § skollagen (2010:800). Bestämmelsen omfattar både nuvarande och äldre examensordningar. Förordningen innehåller i övrigt bestämmelser om högskoleutbildningar som anordnas med särskilda medel och som syftar till att erbjuda vidare-

¹⁹ UKÄ, rapport 2018:16.

utbildningar av lärare och förskollärare så att de uppnår en sådan behörighetsgivande examina (1 §).

4.4.6 Vad krävs för behörighet för studier inom VAL?

Bestämmelser om behörighet för lärare och förskollärare till utbildningen inom VAL finns i 8–11 §§ VAL-förordningen. Behörig till en lärarutbildning inom VAL är den som är verksam som lärare hos en huvudman inom skolväsendet, som saknar en examen som ger behörighet för lärarlegitimation och som på grund av tidigare högskoleutbildning (eller motsvarande utbildning) eller arbetslivserfarenhet som lärare som har förutsättningar att uppnå en behörighetsgivande examen inom VAL (9 §).

I VAL-förordningen anges också att utöver vad som anges ibland annat 9 § ska den sökande ha genomgått högskoleutbildning eller på något annat sätt ha förvärvat motsvarande kunskaper i sådan omfattning att en behörighetsgivande examen enligt 2 kap. 16 § skollagen kan uppnås inom ramen för en utbildning inom VAL (11 §). Inom VAL II går det att studera mot examina som ingår i examensordningar som inte längre är tillgängliga för andra studenter. En av förutsättningarna är att VAL II-studenten påbörjade sin lärarutbildning innan den äldre examensordningen ersattes av en nyare examensordning. Nya lärarutbildningar, med nya lärarexamina, har införts tre gånger sedan lärarutbildningen blev en del av högskolan: 1988, 2001 och 2011. Vad utredningen förstår så är förhållandet för den som har en examen för arbete i fritidshemmet följande: 1977 och 1993 fritidspedagogexamen 2001 lärarexamen och 2011 grundlärarexamen.

4.4.7 Hur genomförs utbildningen?

Utbildning som ska leda till en examen som kan vara behörighetsgivande för legitimation som lärare enligt 2 kap. 16 § skollagen, får för en student sammanlagt omfatta högst 120 hp (14 § första stycket).

För en lärare eller förskollärare med viss yrkeserfarenhet (17§) som har de kunskaper inom det fritidspedagogiska området krävs för en grundlärarexamen med inriktning mot arbete i fritidshem enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (20 §) ska utbildningen för en student sammanlagt omfatta högst 120 hp (14 § första stycket).

Utbildningen ska anordnas på minst kvartstid. Om utbildningen ska leda fram till en examen som kan vara behörighetsgivande för lärarlegitimationen, får den för en student pågå under högst fyra år (14 § tredje stycket).

Utbildningen ska planeras med hänsyn till varje students tidigare utbildning och erfarenhet (15 §).

4.4.8 Vilka krav ställs för examen för studenter med viss yrkeserfarenhet?

Ett antal bestämmelser i VAL-förordningen reglerar om en student har de kunskaper som inom det förskolepedagogiska, eller fritidspedagogiska eller de ämneslärarkunskaper i det undervisningsämne som krävs för examen enligt bilaga 2 till högskoleförordning (1993:100) ska studenten anses uppfylla kraven för respektive examen. Reglerna för förskolläraryrket, grundläraryrket, ämnesläraryrket och yrkeslärarexamen finns i 19–22 §§ och 25–29 §§ VAL-förordningen. Reglerna för ämneslärarexamen som omfattar något eller några av ämnena dans, teater eller rörelse och drama finns 23–24 §§ och 27–28 §§ VAL-förordningen.

Av 17 § VAL-förordningen framgår dock att detta endast gäller studenter som

- har arbetat i skolväsendet i en eller flera anställningar som lärare eller förskollärare under sammanlagt minst åtta läsår eller motsvarande under de senaste 15 åren före såväl den 1 juli 2015 som den dag då utbildningen ska vara slutförd,
- var anställda som lärare eller förskollärare i skolväsendet den 1 december 2013, och
- inom ramen för utbildning enligt denna förordning har fullgjort studier inom den utbildningsvetenskapliga kärnan om 30 hp.

4.4.9 VAL är en skräddarsydd vidareutbildning

Varje person som söker till VAL har en unik uppsättning meriter. Därför görs en individuell prövning och personen får också en individuellt anpassad studiegång. VAL-lärosätena har i samverkan utarbetat olika metoder och arbetssätt för bedömning av ansökningar.

Antagning till VAL sker vår och höst. Samtliga ansökningar lämnas till Umeå universitet oavsett vid vilket lärosäte den sökande avser att studera.

För att den sökande överhuvudtaget ska vara aktuell för antagning måste han eller hon vara behörig till VAL enligt 9 eller 10 §§. Kraven är att den sökande på grund av tidigare högskoleutbildning, tidigare motsvarande utbildning eller arbetslivserfarenhet som lärare eller förskollärare har förutsättningar att nå en behörighetsgivande examen enligt VAL-förordningen. Därtill måste den sökande vara verksams som lärare hos en sådan huvudman som avses i 2 § VAL-förordningen. För en lärare innebär det att en examen ska kunna nås genom att studera högst 120 hp.

Rent praktiskt fungerar det så att när en person söker till VAL II gör han eller hon en önskan om vilken eller vilka examina han eller hon vill studera emot. Det aktuella lärosätet gör sedan bedömningen om detta är möjligt inom ramen för de 120 högskolepoängen som anges i förordningen VAL II. Lärosätena har som mål att ge personen den närmaste vägen till lärarexamen. Studierna kan till exempel bestå av en fördjupning i ett ämne som är ett undervisningsämne eller (och) kurser inom utbildningsvetenskaplig kärna.

Alla åtta lärosäten som ingår i VAL II erbjuder inte utbildning mot alla de lärarexamina som är möjliga för en student att uppnå inom satsningen. Vilka examina som erbjuds lokalt kan även variera mellan olika terminer. I högskolestatistiken ingår de äldre examina i det som brukar benämnas ”Lärarexamen” (examina som ingår i examensordningar som gällde före 2011 års examensordning), medan de nu gällande fyra lärarexamina redovisas var för sig.

För de som söker till VAL II enligt 2001 och 2007 års examensordning gäller att han eller hon måste ha påbörjat de studier (lärarutbildningen) som ska ingå i dessa examina före den 1 juli 2007 (för 2001 års förordning) respektive före den 1 juli 2011 (2007 års förordning) för att antas till VAL II-utbildning mot examina i dessa två examensordningar. Dessutom måste alla kurser som räknas in i examen ha slutförts senast den 30 juni 2023 enligt förordningen.

4.4.10 Lärare har möjlighet att studera högst 120 högskolepoäng inom VAL

För yrkesverksamma lärare prövas om den sökande kan nå en behörighetsgivande examen inom 120 högskolepoäng. Det finns inget extra krav på omfattningen av tidigare yrkeserfarenhet, men de flesta av VAL-lärosätena bedömer det rimligt att den sökande har arbetat minst ett par år som lärare. Inte heller finns det några formella krav på omfattningen av tidigare studier. Den som söker kan ha en reell kompetens som motsvarar delar av kraven för ämnesstudier. VAL-lärosätena har bedömt att eftersom flera av examensmålen för lärarutbildningarna som anges i examensordningen, bilaga 2 i högskoleförordningen (1993:100), har en mer teoretisk karaktär är det svårt att uppnå dem endast genom yrkeserfarenhet. Studierna inom VAL kan omfatta både ämnesstudier och studier inom den utbildningsvetenskapliga kärnan samt verksamhetsförlagd utbildning. För att säkerställa att den som erhåller en examen uppfyller examensmålen i högskoleförordningen har VAL-lärosätena arbetat med en bedömning av reell kompetens genom validering.

4.4.11 Lärare och förskollärare med tillräcklig arbetslivserfarenhet har möjlighet att få en examen efter att ha studerat 30 högskolepoäng inom VAL

Ändringarna som gjordes i förordningen 2013 innebär bland annat att personer som har arbetat heltid i skolan som (obehöriga) lärare eller i förskolan som (obehöriga) förskollärare i minst åtta läsår under de senaste 15 åren (den så kallade 8/15-regeln) har fått möjlighet att inom VAL II läsa 30 högskolepoäng utbildningsvetenskaplig kärna och därefter kunna uppfylla kraven för en av de fyra nya lärarexamina. Personerna anses genom sin yrkeserfarenhet ha genomfört den verksamhetsförlagda delen av utbildningen och introduktionsperioden (som sedan 2014 inte längre är ett krav för legitimation). I och med denna ändring har de som arbetar som obehöriga förskollärare getts en möjlighet att inom VAL II komplettera för att uppnå en förskollärexamen och behörighet. Arbetskravet (8/15) är formulerat som att arbetet ska ha infallit före den 1 juli 2015 och som längst fram till det att VAL II-utbildningen har slutförts. Dessutom måste personen ha varit anställd som lärare eller

förskollärare i skolväsendet den 1 december 2013 för att få ta del av denna kortare studieinsats mot examen. Vad utredningen förstår är det denna bestämmelse som är problematisk för den som arbetar i fritidshemmet. Enligt 17 § i nämnda förordning gäller följande särskilda krav för examen för studenter med viss yrkeserfarenhet För vissa studenter med minst åtta års yrkeserfarenhet och tillräckliga ämneskunskaper kan det vara aktuellt med en kortare utbildningsväg, den omfattar 30 högskolepoäng inom utbildningsvetenskaplig kärna.

I första hand granskas om den sökande kommer ha arbetat i skolväsendet i en eller flera anställningar som lärare eller förskollärare under minst åtta år under de senaste 15 åren, såväl före den 1 juli 2015 som den dag utbildningen ska vara slutförd. Därtill ska den sökande ha haft en anställning som lärare eller förskollärare i skolväsendet den 1 december 2013 (17 §). Åtta års yrkeserfarenhet bedöms av VAL-lärosätena motsvara 30 högskolepoäng utbildningsvetenskaplig kärna och 30 högskolepoäng verksamhetsförlagd utbildning.

Därefter bedöms om den sökande har förkunskaper så att en behörighetsgivande examen kan uppnås efter att ha fullgjort studier inom den utbildningsvetenskapliga kärnan om 30 högskolepoäng inom ramen för VAL. I praktiken innebär det att kravet på ämneskunskaper för en grund- eller ämneslärarexamen kontrolleras. Enligt högskoleförordningen bilaga 2 gäller för grundlärarexamen med inriktning mot arbete i fritidshem ska ämnes- och ämnesdidaktiska studier omfatta 90 högskolepoäng, varav 60 högskolepoäng inom det fritidspedagogiska området och 30 högskolepoäng i ett eller två praktiska eller estetiska ämnen.

4.4.12 Sökandens kunskaper bedöms inför antagning

Det är viktigt att bedömningen av de sökandes meriter blir likvärdig och rättssäker. VAL-lärosätena har i samverkan arbetat för att ta fram gemensamma riktlinjer och metoder för att bedöma de sökandes reella kompetens till både lärar- och förskollärarytutbildningen. Det pågår ett arbete inom VAL angående hur den sökandes meriter ska bedömas när han eller hon arbetat många år i fritidshemmet. Men generellt kan sägas att av 60 hp fritidspedagogik så torde normalt 30 hp kunna valideras. Ett problem avseende den som arbetat i fritidshem-

met många år och som ska valideras för en examen mot grundlärare i fritidshem är att han eller hon sällan har undervisat i ett praktiskt estetiskt ämne på ett sådant sätt att den ämneskunskapen kan valideras. Personen i fråga måste således läsa in den kompetensen.

4.5 VAL-förordningen ska ändras för att fler ska kunna nå en lärar- eller förskollärarexamen inom VAL

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

Utredningens förslag: Det behörighetskrav till utbildning inom VAL som kan leda till en behörighetgivande examen som grundlärare med inriktning mot arbete i fritidshem, som innebär att en sökande ska vara verksam som lärare i fritidshemmet tas bort och ersätts med ett krav på att den sökande ska medverka i undervisningen i fritidshemmet.

Kravet på att en sökande ska ha varit anställd som lärare under sammanlagt åtta år för att kunna gå den kortare utbildningen på 30 högskolepoäng tas bort. I stället ska den sökande inom ramen för en anställning ha medverkat i undervisningen i fritidshemmet under minst åtta år.

Skälen för utredningens förslag

Ett liknande förslag har lagts fram i departementspromemorian Fler obehöriga lärare och förskollärare ska kunna nå en behörighetgivande examen inom VAL. Utredningen har blivit varse om att den nu för ändring föreliggande bestämmelsen också innebär ett problem för den som har varit verksam under lång tid i fritidshemmet. Undantaget från legitimationskravet för den som bedriver undervisning i fritidshemmet togs bort den 1 juli 2019²⁰, vilket sannolikt kommer innebära att fler personer än tidigare behöver vidareutbilda sig till lärare i fritidshem.

²⁰ Prop. 2017/18:194 Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasieskolan och kvaliteten i förskola och fritidshem ska stärkas.

Bestämmelser i skollagen gör att personer som saknar behörighet och legitimation sällan anställs som lärare. För den som anställs i fritidshemmet finns också andra titlar, exempelvis fritidspedagog.

Det är endast legitimerade lärare som är behöriga för viss undervisning som får bedriva undervisning i skolväsendet (2 kap. 13 § skollagen). Om det inte finns någon legitimerad lärare i fritidshemmet tillgås dock en annan lärare bedriva undervisning. En sådan lärare ska vara lämplig att bedriva undervisningen och i så stor utsträckning som möjligt ha en utbildning som motsvarar den utbildning som är behörighetsgivande (2 kap. 18 § skollagen). Personen får anställas och bedriva undervisning under högst ett år i sänder (2 kap. 21 § skollagen). Ansvarig för undervisningen kan dock endast en legitimerad lärare vara (2 kap. 15 § skollagen). Dessa bestämmelser innebär sammantaget att en lärare som arbetar i fritidshemmet som saknar behörighet och legitimation kan anställas och bedriva undervisning i fritidshemmet under viss tid.

Samtidigt får det i undervisningen i fritidshemmet och i förskolan finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens utveckling och lärande främjas (2 kap. 14 § skollagen), t.ex. barnskötare. I dag finns många personer med en anställning som barnskötare som har arbetat i fritidshemmet under många år. Flera av dessa har påbörjat utbildningar, tagit del av fortbildningsinsatser och har haft mer kvalificerade arbetsuppgifter som närmat sig en lärares arbete i fritidshemmet. På så sätt har de fått möjlighet att utvecklat reell kompetens inom flera områden som grundlärautbildningen med inriktning mot arbete i fritidshemmet omfattar. Dessa personer har däremot inte varit formellt anställda som lärare.

Det behörighetskrav som avser viss typ av nuvarande yrkesverksamhet ska justeras

I dag anges i VAL-förordningen att ett behörighetskrav för utbildning som ska leda till en grundläraexamen är att den sökande ska vara verksam som lärare (9 §). Mot bakgrund av bestämmelserna i skollagen finns det risk för att denna bestämmelse uppfattas som otydlig. Det som inom ett arbetslag i huvudsak skiljer en lärares arbetsuppgifter mot övrig personals uppgifter är att läraren ska ta ansvar för stora delar av verksamheten i fritidshemmet

Förordningsbestämmelsen (9 §) bör tolkas i ljuset av skollagens bestämmelser. Vid en sådan tolkning framkommer att skrivningen *att vara verksam som lärare* inte är förenlig med skollagens bestämmelser. Eftersom den som saknar en behörighetsgivande examen och legitimation för arbete i fritidshemmet vanligtvis inte har varit anställd som obehörig lärare utan som fritidspedagog eller barnskötare eller liknande (2 kap. 14 § skollagen) kommer många av de personer som skulle kunna vara aktuella för en utbildning inom VAL inte att vara anställda eller verksamma som lärare i fritidshemmet.

Utredningen förslår av den anledningen att behörighetskraven för en grundlärarutbildning med inriktning mot arbete i fritidshem inom VAL ska ändras. Det ska räcka att en sökande medverkar i undervisningen i fritidshemmet – under förutsättning att övriga behörighetskrav är uppfyllda – för att sökanden ska vara behörig till en utbildning inom VAL som leder till en examen som är behörighetsgivande för legitimation som grundlärare med inriktning mot arbete i fritidshem. Denna ändring medför att såväl obehöriga lärare som barnskötare kommer att kunna vara behöriga till en sådan utbildning.

Det finns i dag krav på tidigare anställning som lärare som utestänger kvalificerade sökande till grundlärarutbildningen inom VAL

Inom VAL kan en student med yrkeserfarenhet och tidigare studier nå en behörighetsgivande examen som grundlärare med inriktning mot fritidshem genom en kortare utbildning som omfattar 30 högskolepoäng utbildningsvetenskaplig kärna. Ett krav är dock att studenten har varit anställd som lärare under minst åtta år (17 § 1).

Som nämnts tidigare är det dock ett behörighetskrav i VAL att en sökande har förutsättningar att nå en behörighetsgivande examen för legitimation som lärare eller förskollärare enligt förordningen (9 och 10 §§), varför en sökandes meriter valideras redan i antagningsförfarandet.

En sökande ska inom ramen för en anställning ha medverkat i undervisningen i fritidshemmet under minst åtta år för att kunna antas till den kortare utbildningen om 30 högskolepoäng

Av ovan nämnda skäl föreslås att kravet på att en sökande ska ha varit anställd i minst åtta år som lärare för att kunna gå den kortare utbildningsvägen inom VAL ersätts av ett krav på att sökanden ska inom ramen för en anställning ha medverkat i undervisningen i fritidshemmet under minst åtta år. Det kan, som tidigare nämnts gälla såväl obehöriga lärare som barnskötare som efter kompetensutveckling fått ta ett större ansvar för det pedagogiska arbetet på en förskola så att de i praktiken har haft mer kvalificerade arbetsuppgifter som närmar sig en lärares, t.ex. genom att hjälpa till att planera och utforma den pedagogiska verksamheten i enlighet med fritidshemmets styrdokument och mål. I ansökan till VAL ska ett tjänstgöringsintyg bifogas där det framgår vad den sökande har arbetat och vilka arbetsuppgifter den sökande ha haft. Arbetsgivaren ska intyga att uppgifterna i tjänstgöringsintyget stämmer.

Samtidigt gäller fortfarande att det krävs förkunskaper motsvarande de som gäller för grundläroexamen med inriktning mot arbete i fritidshem (20 §). Av högskoleförordningen 1993:100, bilaga 2 framgår att ämnes- och ämnesdidaktiska studier omfattar 90 högskolepoäng, varav 60 högskolepoäng inom det fritidspedagogiska området och 30 högskolepoäng i ett eller två praktiska eller estetiska ämnen. Sökanden kommer antingen att ha studier som motsvarar större delen av de 90 hp inom det fritidspedagogiska området eller också kommer yrkeserfarenheten att vara av sådan karaktär att den sökande kan åberopa reell kompetens baserat på arbete. Då krävs det att den sökande har haft mer kvalificerade arbetsuppgifter och har haft möjlighet att kunna utveckla kunskaper och kompetens som är relevanta för läraryrket i sin yrkesverksamhet. Därför görs bedömningen att kraven för tillträde till utbildningen även i fortsättningen kommer att vara tillräckligt höga.

4.6 Frågor som behöver lösas på kort och lång sikt

Utredningens bedömning: Grundlärarutbildningen med arbete med inriktning mot fritidshem behöver ses över. Forskning om fritidshemmet bör inkluderas i högre utsträckning inom ramen för befintliga och kommande satsningar på forskning inom utbildningsvetenskap.

Skälen för utredningens bedömning

Som framkommit ovan behöver utbildningen till lärare i fritidshem bli mer populär bland studenterna för att förbättra behörighetsläget i fritidshemmet. Utbildningen behöver också bättre kapacitet om den ska möta ett ökat behov bland studenterna. Det finns emellertid också andra aspekter kring utbildningen som behöver ses över för att på sikt kunna tillförsäkra utbildningens kvalitet och eventuella utbyggnad.

Vid utredningens första referensgruppsmöte med fritidshemsforskare var deltagarna enliga om att det krävs vissa förändringar av grundlärarutbildningen med inriktning mot arbete i fritidshem. Utbildningen är inte på avancerad nivå, vilket innebär att studenterna som tagit examen inte blir direkt kvalificerade till att delta i en forskarutbildning. Eftersom avancerad nivå kräver en längre utbildning och därmed tar med kapacitet, bör det diskuteras hur den som har en examen på grundnivå ska kunna komplettera till avancerad nivå genom master- och magisterprogram.

Vem som kan bli antagen till forskarutbildning kan utläsas i 7 kap. 39 § högskoleförordningen (1993:100). Grundläggande behörighet till utbildning på forskarnivå har den som har

1. avlagt en examen på avancerad nivå,
2. fullgjort kursfordringar om minst 240 högskolepoäng, varav minst 60 högskolepoäng på avancerad nivå, eller
3. på något annat sätt inom eller utom landet förvärvat i huvudsak motsvarande kunskaper.

Högskolan får för en enskild sökande medge undantag från kravet på grundläggande behörighet, om det finns särskilda skäl. Vid antagningen till forskarutbildning krävs både att sökanden uppfyller kraven för grundläggande behörighet och den särskilda behörighet som högskolan kan ha föreskrivit (se bland annat 7 kap. 40 § högskoleförordning (1993:100)).

Utan doktorander i ämnen som är relevanta för fritidshemmets verksamhet kan det inte heller utbildas nya lärare som kan undervisa vid lärosätena. Det innebär i sin tur att det inom en snar framtid inte finns nog med examinatorer (av högskoleförordning framgår att betyget ska beslutas av en av högskolan särskilt utsedd lärare (examinator). Det ovan sagda är en av anledningarna till att det också är svårt att starta utbildningar till lärare i fritidshem på andra universitet och högskolor. Det finns helt enkelt inga lärare och därmed inga examinatorer. Som framgår av utredningens kartläggning vill huvudmännen se fler distansutbildningar.

För att komma till rätta med detta problem, behöver det utredas om grundlärarprogrammet med inriktning mot arbete i fritidshem bör vara på avancerad nivå alternativt frågan om så kallade masterprogram och en forskarskola med inriktning mot fritidspedagogik.

Utredningen anser att detta emellertid ligger utanför direktiven men vill ändå betona vikten i att lärarbasen vid lärosätena ständigt bättras på.

4.6.1 Läroplanen i fritidshemmet del 4 behöver förtydligas

Utredningens förslag: Skolverket ska ges i uppdrag att förtydliga läroplansdel 4, så att uppdelningen ansvarsfördelningen inom arbetslaget blir tydligare. Förändringen ska syfta till att tydliggöra lärarens samt arbetslagets gemensamma ansvar.

Skälen utredningens förslag

Som framkommer i avsnitt 4.3 ovan reser huvudmännen frågor kring vilka olika typer av personalkategorier som får eller kan finnas i fritidshemmet. Av skollagen (2010:800) framgår att endast den som har legitimation som lärare eller forskollärare och är behörig för viss

undervisning får bedriva undervisningen (2 kap. 13 § skollagen). I undervisningen i fritidshemmet får det finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas utveckling och lärande främjas (2 kap. 14 § skollagen). Det är emellertid den legitimerade läraren som har ansvar för den undervisning som han eller hon bedriver (2 kap. 15 § skollagen). Av skollagspropositionen framgår dessutom att för att ansvara för undervisningen bör det krävas högskoleutbildning avsedd för arbete i fritidshem. Utöver lärare med denna inriktning kan även annan personal arbeta i fritidshemmet. Det kan vara lärare med annan inriktning eller barnskötare och fritidsledare som bidrar med sin kompetens till att erbjuda eleverna en meningsfull fritid samt att stimulera utveckling och lärande. Det är således läraren i fritidshem som ska leda de målstyrda processerna så att läroplanens mål och intentioner uppfylls. Läraren ansvarar för att det pedagogiska innehållet och det målinriktade arbetet främjar varje barns utveckling och lärande.

Av samma förarbete framgår ett resonemang om förskolan som handlar om att alla i ett arbetslag ska stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg, oavsett om arbetslaget består av enbart förskollärare eller av både förskollärare och barnskötare (s.k. annan personal). På samma sätt som i fritidshemmet bildar omsorg, utveckling och lärande en helhet. Mot bakgrund av att det i undervisningen i fritidshemmet liksom i förskolan också får finnas annan personal betyder detta att det är läraren som ansvarar för undervisningen men att arbetslaget som helhet ansvarar för att stimulera elevernas utveckling och lärande samt erbjuda en trygg omsorg. Det blir således en fråga om vad huvudmannen lägger för betydelse i ordet ansvara för, som i slutändan kommer ge svar på frågan hur personalens utbildningsnivå bedöms.

Det är en realitet att det råder stor brist på behöriga lärare i fritidshemmet. Eftersom det i fritidshemmets undervisning även får finnas andra personalkategorier än behöriga legitimerade lärare är det utredningens bedömning att arbetslagets arbetsfördelning behöver förtydligas i fritidshemmets läroplansdel nr 4 i likhet med det förtydligande som skett i förskolans läroplan. Tydlighet i yrkesroller och en kompetenshöjning av utbildad personal till barnskötare eller fritidsledare kommer enligt utredningens mening att innebära en höjning både av kvaliteten men även likvärdigheten i fritidshemmet. Utredningen är väl medveten om att fritidshemmets läroplansdel är

förhållandevis ny. Givet de resonemang som förs av huvudmännen i enkäterna och djupintervjuerna angående yrkeskategorier i fritidshemmet är det dock viktigt att arbetslagets ansvar förtydligas. Det är inte bra att huvudmän uttrycker sig inte kunna rekommendera unga människor att läsa en utbildning till barnskötare med inriktning mot fritidshemmet. En sådan utbildning kan nämligen vara inkörsporten till att läsa till lärare i fritidshem. Men det innebär också en möjlighet för unga människor att skaffa sig ett meningsfullt yrke.

Mot ovanstående bakgrund är således utredningens bedömning att Skolverket ska ges i uppdrag att förtydliga läroplansdel nr 4 i läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, i likhet med förskolans läroplan så att uppdelningen mellan ansvarsnivåer i arbetslaget blir tydligare.

5 Kvalitetsarbete

I detta kapitel beskrivs kvalitetsarbetet rörande fritidshemmets verksamhet. Kapitlet innehåller en kort bakgrund, aktuella regleringar samt hur arbetet sker i praktiken. Vidare lämnar utredningen förslag om hur området kan utvecklas.

5.1 Bakgrund: decentralisering och målstyrning¹

Fritidshemmet är sprunget ur en socialpedagogisk tradition och var under det moderna fritidshemmets första decennier en del av socialpolitiken. Verksamhetsuppföljningen fokuserade på 1960- och 1970-talen på ekonomiska och organisatoriska frågor. Pedagogiska och innehållsmässiga frågor följdes inte upp varken på politisk nivå eller på förvaltningsnivå i kommunerna. I slutet av 1980-talet preciserades mål och riktlinjer för fritidshemmet.² Socialstyrelsen utarbetade ett pedagogiskt program som vägledning för kommunens lednings- och utvecklingsarbete samt för personalens planering, utvärdering och utveckling av den egna verksamheten.³

Den skolpolitiska debatten på 1990-talet handlade till stor del om decentralisering och denna fråga kom även att påverka fritidshemmet. Decentraliseringen handlade om en skola med större inslag av målstyrning och valfrihet. En strävan var att ersätta regelstyrning med målstyrning. I den nya styrfilosofin som successivt tog form, fick staten det övergripande ansvaret för skolan. Skolans styrdokument formuleras av staten medan kommunerna och enskilda huvudmän ansvarar för det konkreta genomförandet.

¹ Avsnittet bygger i huvudsak på Håkansson (2017). Systematiskt kvalitetsarbete i förskola, skola och fritidshem, Lager (2015). I spänningsfältet mellan kontroll och utveckling samt Pihlgren (2017). Fritidshemmets mål och resultat Att planera och utvärdera

² Jfr prop. 1986/87:117 om nytt statsbidrag för barnomsorgen.

³ Socialstyrelsen (1988). Pedagogiskt program för fritidshem, Allmänna råd från Socialstyrelsen 1988:7.

Målstyrning innebär att huvudmän, rektorer och profession har stort utrymme att besluta om vilka metoder och arbetssätt som ska användas för att nå målen i skiftande elevgrupper och områden. Målstyrning innebär också krav på att huvudmän, rektorer och profession själva följer upp och kontinuerligt förbättrar sina metoder och resultat.

I mitten av 1990-talet beslutades att fritidshemmet, förskolan och förskoleklassen, skulle integreras i ett samlat utbildningssystem. Fritidshemmet har sedan dess blivit en del av skolans organisation och principer för dokumentation och utvärdering. Fokus har skiftat från att främst handla om barns sociala relationer till att lärande och utbildning också är en del av verksamheten. Fritidshemmet blev en del av det livslånga lärandet.

Som ett svar på Skolverkets återkommande kritik av brister i kommunernas arbete med uppföljning och utvärdering av skolan beslutades den första förordningen om kvalitetsredovisning inom skolväsendet av regeringen på hösten 1997.⁴ Bristerna som på så vis skulle avhjälpas var bland annat avsaknaden av dokumentation i kvalitetsarbetet – i den mån ett sådant arbete alls utfördes samt att utvärderingar och uppföljningar inte relaterades till nationella mål. I betänkandet som låg till grund för förordningen anfördes att i arbetet med uppföljning och utvärdering borde fokus flyttas från den nationella nivån till kommun- och skolnivå.⁵ Ändringarna gick ut på att förtydliga statens krav på kommunernas system för uppföljning och utvärdering. Avsikten med bestämmelserna var också att ett lokalt utvecklings- och förbättringsarbete skulle ske för att få en förbättrad verksamhet med högre måluppfyllelse.

5.2 Systematiskt kvalitetsarbete i dag

När nuvarande skollag (2010:800) trädde i kraft infördes nya bestämmelser om det systematiska kvalitetsarbetet. Den nya ordningen innebar skärpta krav på tättare och mer systematiska utvärderingar av skolans kvalitet. Fler nationella prov infördes och Skolinspektionen inrättades. Kravet avseende bland annat skolplan och arbetsplan togs bort.

⁴ Förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.

⁵ SOU 1997:121. *Skolfrågor – Om skola i en ny tid.*

Huvudmannen behöll samma ansvar för planeringen av verksamheten och i förarbetena markeras det också att planering är en förutsättning för ett väl fungerande kvalitetsarbete. Måluppfyllelse i förhållande till de nationella målen är således fortfarande i fokus, men enligt förarbetena finns det behov av att parallellt med bland annat tätare statliga inspektioner utveckla ett systematiskt kvalitetsarbete på lokal nivå.⁶

Kvalitetsarbetet är tänkt att ske på olika nivåer. Dessa framgår av 4 kap. skollagen. Det vill säga tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning av skolväsendet och andra utbildningar (4 kap. 2 § skollagen), kvalitetsarbete på huvudmannanivå samt kvalitetsarbete på enhetsnivå. I 26 kap. skollagen finns bestämmelser avseende den statliga och kommunala tillsynen av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet.

Skolhuvudmän med ansvar för fritidshem ska således bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete. Varje huvudman inom skolväsendet ska systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen (se 4 kap. 3–6 §§ skollagen). Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de nationella mål som finns för utbildningen i skollagen och andra föreskrifter uppfylls. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras. Planering, uppföljning och utveckling av utbildningen ska även genomföras på enhetsnivå (4 kap. 4 § skollagen). Det är rektorn som ansvarar för att kvalitetsarbetet vid enheten genomförs.

I Skolverkets allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet framgår att huvudmannen för fritidshemmet bör skapa rutiner för hur kvalitetsarbetet ska bedrivas på huvudmannanivå och för hur enheternas kvalitetsarbete ska tas tillvara samt att se till att styrning, ledning, organisation och uppföljningssystem stödjer kvalitetsarbetet på såväl huvudmannanivå som enhetsnivå. Huvudmännen bör också se till att rektorer och annan berörd personal kan använda ändamålsenliga former för uppföljning och analys av utbildningen.

⁶ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

5.3 Kvalitet i fritidshem

Lager konstaterar i sin avhandling från 2015⁷ att i fritidshem har tidigare fokus på utveckling av den egna verksamheten övergått till att också omfatta uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten för att se om den uppfyller kraven i läroplanernas mål. Målen inom skolväsendet som ska följas upp, utvärderas och utvecklas innehåller inte enbart mål att uppnå i skolämnen utan även strävansmål av mer övergripande kunskapskaraktär.

Det studerade exemplet i avhandlingen visar att det systematiska kvalitetsarbetet kan skilja sig åt mellan till exempel kommunnivå och den pedagogiska praktiken i fritidshemmet. De delar av det systematiska kvalitetsarbetet som innefattar planering och genomförande uppvisar ett ökande individualistiskt perspektiv men när lärare dokumenterar och utvärderar dominerar en gruppriktad socialpedagogisk tradition.

Tidigare forskning, som Lager hänvisar till, visar dock på att fritidshemmet genom att det blivit del av utbildningssystemet genomgått en skolifiering. Detta innebär att verksamheten i fritidshemmet utvecklats mot en mer individualiserad praktik, där sociala aspekter inte ges samma utrymme som tidigare. Det innebär också att fritidshemmets verksamhet inte rymms i redovisandet av kvalitet eftersom socialt och relationellt lärande inte är möjligt att mäta med rådande kvalitetsnormer. Socialt och relationellt lärande är emellertid en del av de nyckelkompetenser som EU pekat ut som nödvändiga för dagens EU-medborgare. Frågan är således om det skulle behövas andra typer av kvalitetsnormer för att synliggöra fritidshemmets verksamhet.

Hur kvalitet kan bedömas och uttryckas inom fritidsverksamhet är en komplex fråga. Det finns ett antal sätt att bedöma och utvärdera kvalitet. Struktur, process och resultat kan sättas i relation till varandra och barn och föräldrar ska också få uttrycka sin syn på verksamheten. Vidare kan kvaliteten avses avhängig situation, tid och sammanhang vilket kan göra bedömningen än mer komplex. Fritidshemmets syfte är bland annat att utgöra stöd för barns utveckling och lärande och frågan som man då kan ställa sig är om en bedömning av fritidshemmets kvalitet i detta avseende kan göras utan också se till det enskilda barnets behov, lärande och utveckling.

⁷ Lager, K. (2015). I spänningsfältet mellan kontroll och utveckling.

Utveckling av frågan om resultat

Av Skolverkets allmänna råd för det systematiska kvalitetsarbetet, som gäller för hela skolväsendet, framgår att i kvalitetsarbetet följs resultaten upp och analyseras i förhållande till de nationella målen. Det kan vara resultaten av en insats t. ex. hur ett förändrat undervisningssätt eller ett nytt sätt att arbeta med elevhälsan har påverkat barns utveckling och lärande. Resultaten kan synas genom en förändring av betygsnivåer och andra sätt där barn och elever visat sitt lärande. Resultaten ska sättas i relation till de nationella målen, det vill säga måluppfyllelsen ska bedömas.

Måluppfyllelse handlar om att de nationella målen för utbildningen uppfylls. I bland annat skollag, läroplaner samt ämnes- och kursplaner finns olika typer av mål.

De övergripande målen för fritidshemmet ges dels av skollagens 1 kap. om inledande bestämmelser, dels finns separata mål i 14 kap. De övergripande målen i 1 kap. utgör basen för tolkningen av bestämmelserna. Dessa mål utvecklas och kompletteras sedan i läroplanen vars första del handlar om värdegrund och uppdrag – som ligger till grund för de övergripande målen och riktlinjerna i den andra delen.

Det kan vara intressant att notera att i Skolverkets allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete så förtydligas inte vad som gäller för måluppfyllelse för fritidshemmet i Bilaga 1 Centrala begrepp. De allmänna råden är inte uppdaterade ännu men om förskolan står att förskolans läroplan innehåller mål att sträva mot som anger inriktningen på förskolans arbete och därmed den förväntade kvalitetsutvecklingen. Graden av måluppfyllelse avgörs genom en bedömning i förhållande till hur väl förskola arbetar i riktning mot dessa mål, både utifrån hur barns förmågor utvecklas och i förhållande till de åtgärder som förskolan vidtar.

I läroplanerna för de övriga skolformerna finns flera olika mål. De övergripande målen för utbildningen anger inriktningen på skolans arbete och de kunskaper skolan ansvarar för att eleverna inhämtar och utvecklar. Här avgörs graden av måluppfyllelse genom en bedömning av i vilken utsträckning verksamheterna bidrar till att målen nås, både mätt utifrån hur väl elevernas förmågor utvecklas och utifrån de åtgärder som vidtas i undervisningen. Beroende av hur man ser på fritidshemmets uppdrag kan således denna bedömning

göras olika. Om fritidshemmets till skolan kompletterande uppdrag starkt betonas – så innebär det att en bedömning kan göras i vilken utsträckning fritidshemmet bidrar till att målen kan nås i den obligatoriska delen av skolan. Fritidshemmet har emellertid även ett egenvärde. Frågan är om det inom ramen för fritidshemmets undervisning går att skilja mellan det kompletterande och det kompensatoriska uppdraget och om det görs på detta sätt.

5.4 Brister i det systematiska kvalitetsarbetet

I sin årliga rapport om regelbunden tillsyn beskriver Skolinspektionen rörande fritidshem de brister myndigheten konstaterar när de granskar huvudmännens övergripande ansvar för utbildningen i fritidshemmet. I rapporten för 2018 framgår att i 66 procent av tillsynerna rörande fritidshem påpekade Skolinspektionen minst en brist och det vanligaste bristområdet var *styrning och utveckling*.⁸ Vanligast är att huvudmannen brister i att besluta om nödvändiga utvecklingsåtgärder utifrån en analys av det som framkommer vid uppföljning, och att dokumentera de beslutade åtgärderna.

Skolinspektionen har även i sin kvalitetsgranskning av fritidshemmet 2018 pekat på att det saknas tydliga mål och regelbunden uppföljning av fritidshemmet bland de fritidshem de har granskat.⁹ De menar att om verksamheten följs upp av huvudmannen signalerar det fritidshemmets värde till rektorer och personal på skolorna.

Skolverkets rapport från 2018 om myndighetens insatser samt implementeringen av läroplansdelen för fritidshemmet innehöll bland annat resultat från enkäter till huvudmän och rektorer.¹⁰ Där framgår att större delen av huvudmännen, cirka 70 procent, bedömer att uppföljning och utvärdering av fritidshemmets måluppfyllelse är en synlig del av det egna kvalitetsarbetet. För enskilda huvudmän är andelen något högre, 77 procent. För de kommunala huvudmännen är andelen lägre, 59 procent. Samma fråga ställdes till rektorer och 58 procent av de svarande tycker att uppföljning och utvärdering av fritidshemmets måluppfyllelse är en synlig del av huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. På frågan om de formulerat uppfölj-

⁸ Skolinspektionen (2018). Regelbunden tillsyn – statistik 2018.

⁹ Skolinspektionen (2018). Undervisning i fritidshemmet inom områdena språk och kommunikation samt natur och samhälle.

¹⁰ Skolverket (2018). Nya läroplansdelar för fritidshemmet och förskoleklassen.

ningsbara mål för fritidshemmet svarar en betydande del att de gjort det, i tabellen nedan syns vad man angett att målen utgår ifrån.

Tabell 5.1 Andel huvudmän och rektorer som formulerat nedskrivna uppföljningsbara mål för fritidshemmets verksamhet

Andel i procent*

	Huvudman**	Rektor
Målen utgår från Lgr11/Skolverkets allmänna råd för fritidshemmet	66	75
Målen utgår från skolhuvudmannens riktlinjer för fritidshemmet	35	30
Inga egna mål för fritidshemmet, integrerade i målen för grundskolan	18	13
Inga mål för fritidshemmet eftersom verksamheten inte omfattas av skolplikt	1	1
Annat	9	7
Svarsandelar	74	65

* Totalen överskrider 100 procent eftersom respondenterna kan ange flera svarsalternativ.

** Andelen som inte besvarat frågan redovisas inte i tabellen, det rör sig om 1 procent av huvudmännen.

Källa: Skolverket.

Skolverkets undersökning, som är nationellt representativ, ger därmed en bild som inte överensstämmer med vad Skolinspektionen sett i sina granskningar. Det bör dock noteras att Skolverkets frågor bygger på egenrapporterade uppgifter.

Det vanligaste svaret för både huvudmän och rektorer som kan utläsas av tabellen ovan är att målen utgår från läroplanen och Skolverkets allmänna råd för fritidshemmet. I sammanhanget kan nämnas att de allmänna råden inte har uppdaterats efter att den nya delen om fritidshemmet infördes i Lgr11 och motsvarande läroplaner.

5.5 Kvalitetsindikatorer

Skolverket tillhandahåller material som stöd i det systematiska kvalitetsarbetet. I materialet ingår *BRUK*¹¹, som är ett verktyg för självskattning som kan användas i kvalitetsarbetet. Självskattningen ska ge insikt om vilken grad av måluppfyllelse och vilka kvaliteter verksamheterna har i förhållande till de nationella styrdokumentet.

¹¹ Tillgängligt på skolverket.se.

Skolverket beskriver att syftet med BRUK är att vara ett utvecklingsverktyg och ett stöd i ett kollegialt lärande för att synliggöra processer och kvalitet. Den gemensamma diskussionen och analysen är viktigare än resultatet av skattningen. BRUK fungerar bra för att jämföra egna resultat över tid för att få syn på utvecklingen och utvecklingsområden. Däremot lämpar sig inte tjänsten för att jämföra kvaliteten mellan olika enheter eller verksamheter.

Skolverket konstaterar i delrapporten om implementering av nya läroplansdelen att det finns ett identifierat behov av att revidera BRUK så att materialet blir mer konsekvent och på ett tydligare sätt omfattar hela skolväsendet. Utredningen vill i sammanhanget poängtera vikten av att utforma tydliga indikatorer vad avser kvalitet i fritidshemmet.

För närvarande är indikatorerna rörande fritidshem i materialet de som framgår i tabellen nedan.

Tabell 5.2 Indikatorförteckning rörande fritidshem i Bruk

Område	FRITIDSHEM – Indikatorer
1. Varje fritidshems utveckling	1.1 Systematiskt kvalitetsarbete
	1.2 Miljö, lokaler och utrustning
2. Normer, värden och inflytande	2.1 Lära om demokrati och mänskliga rättigheter
	2.2 Lära genom demokrati och mänskliga rättigheter
	2.3 Lära för demokrati och mänskliga rättigheter
	2.4 Främja lika rättigheter och möjligheter samt förebygga diskriminering, trakasserier och kränkande behandling
	2.5 Upptäcka, utreda, anmäla och åtgärda diskriminering, trakasserier och kränkande behandling
	2.6 Elevernas delaktighet, inflytande och ansvar
3. Kunskaper, utveckling och lärande	3.1 Fritidshemmets uppdrag
	3.2 God miljö för utveckling och lärande
	3.3 Varierande innehåll och arbetsformer
	3.4 Allsidiga kontakter och social gemenskap
	3.5 Särskilt stöd
4. Övergång, samverkan och omvärld	4.1 Samverkan med hemmen
	4.2 Övergång och samverkan
	4.3 Fritidshemmet och omvärlden

Källa: Skolverket.

Utredningen har genom verksamhetsbesök och andra kontakter med kommuner och enskilda huvudmän fått ta del av exempel på indikatorer att använda i kvalitetsarbete. Dessa indikatorer bygger oftast på en kombination av nationella mål och huvudmannens egna prioriterade mål.

Regeringen har uppdragit åt skolmyndigheterna att utreda och lämna förslag på delmål och indikatorer för uppföljning och analys av skolhuvudmännens verksamhet och resultaten av denna verksamhet.¹² Myndigheterna ska även analysera och sammanställa avgörande framgångsfaktorer för skolutveckling samt lämna förslag på vad som ska tas upp i en framtida dialog mellan stat och huvudmän.

Utredningen utgår från att detta kommer innebära att BRUK-materialet kommer uppdateras.

5.6 Kvalitetsverkstaden

Skolverkets webbaserade processtöd *Kvalitetsverkstaden* erbjuder huvudmän och rektorer stöd i det systematiska kvalitetsarbetet. Myndigheten har även publicerat insatsen Leda förändring för att stödja rektorer i rollen som förändringsledare. Både Kvalitetsverkstaden och Leda förändring ska gå att applicera på olika utvecklingsområden och lyfter inte fram specifika verksamheter eller skolformer. Insatserna omfattar därmed även utveckling och styrning av fritidshemmet och förskoleklassen. Enligt uppgift från myndigheten pågår framtagande av material inom Kvalitetsverkstaden som är riktat mot fritidshemmet.

5.7 Det systematiska kvalitetsarbetet i fritidshemmet behöver förstärkas

Utredningens förslag: Skolverket ska ges i uppdrag att utveckla stödmaterial om systematiskt kvalitetsarbete i fritidshemmet. Skolverket ska i detta arbete ta hänsyn till det uppdrag som skolmyndigheterna gemensamt fått under våren 2020 att utreda och lämna förslag på delmål och indikatorer för uppföljning och analys av skolhuvudmännens verksamhet och resultaten av denna verksamhet.

¹² Uppdrag till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet (U2020/00734/S).

Skälen till utredningens förslag:

Den enkätundersökning och uppföljande djupintervjuer med frågor till huvudmän om fritidshem som genomförts på utredningens uppdrag visar att huvudmännen i studien uppfattar att kvaliteten i fritidshemmet i lägre grad varit en prioriterad fråga av staten. Det som nämns är bland annat att fritidshemmet inte omfattats av vissa satsningar såsom Samverkan för bästa skola (som numera omfattar fritidshemmet). Det nämns också vid intervjuerna att tidigare var personalen undantagna från bestämmelserna om lärarlegitimation. Intervjupersonerna ger samtidigt uttryck för att staten allt tydligare pekar på vikten av att huvudmännen också arbetar med kvalitet i fritidshemmet.

En viktig faktor för hela skolväsendets kvalitet är att systematiskt kvalitetsarbete genomförs på olika nivåer. Det är huvudmannen som har det yttersta ansvaret för genomförandet av utbildningen. Kvalitetsarbetet garanterar enligt förarbetena till skollagen (2010:800) kvalitet och likvärdighet.

Trots det systematiska kvalitetsarbetets stora vikt för att kunna utveckla utbildningen är kvalitetsarbetet det vanligaste området som Skolinspektionen riktar kritik mot.

Syftet med kvalitetsarbetet är att de nationella målen för utbildningen ska uppfyllas. Målen för utbildningen finns i skollagen, läroplanerna, andra författningar samt i förekommande fall ämnes- och kursplanerna. För att målstyrningen ska fungera kan man argumentera för att den måste förstärkas på huvudmannanivå, på enhetsnivå och på arbetslags- och personalnivå. Detta är en bild som stämmer väl överens med det utredningen sett i de genomförda verksamhetsbesöken och olika möten. Ofta efterfrågas en tydligare röd tråd i styrkedjan. Även om skolan varit målstyrd sedan 1990-talet har målstyrningen av fritidshemmet varit svag. Detta har dock utvecklats på senare tid på statlig nivå med förtydligade styrdokument. I nuvarande skollag infördes ett eget kapitel, kapitel 14, med reglering av fritidshemmets uppdrag och när Lgr11 kom angavs att den också gäller fritidshemmets verksamhet. 2016 infördes så en egen del i läroplanen, del 4. Fritidshemmet. Lärandeuppdraget har blivit tydligare och man talar nu om undervisning i fritidshemmet.

Under utredningens gång har det blivit tydligt att det finns svårigheter i att tillämpa det systematiska kvalitetsarbetet i fritidshem-

met. Det kan bero på olika orsaker. Dels framkommer en bild av att fritidshemmets syfte, trots ny läroplan, inte är helt tydligt. Det är enklare att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete där det finns tydliga och definierade mål. Sådana mål finns inte för fritidshemmet vilket innebär att någonting annat måste få finnas i dess ställe. För att öka likvärdigheten och kvaliteten i fritidshemmet är det dock viktigt att huvudmännen kan synliggöra för sig själva vad det är som behöver utvecklas. Utredningens bedömning är att det måste finnas mer handfasta råd kring hur det systematiska kvalitetsarbetet i fritidshemmet bör bedrivas.

5.8 Tematisk kvalitetsgranskning

Utredningens förslag: Skolinspektionen ska ges i uppdrag att genomföra en tematisk kvalitetsgranskning av det systematiska kvalitetsarbetet rörande fritidshemmet.

Skälen till utredningens förslag

Skolinspektionen har tillsynsansvar för kommunala fritidshem och för fristående fritidshem som anordnas vid en fristående skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola.¹³ Inom regelbunden tillsyn sker tillsyn av fritidshem på huvudmannanivå.

Höstterminen 2018 infördes ny tillsynsmodell i samband med att Skolinspektionen införde inspektionsformen regelbunden kvalitetsgranskning. Inom ramen för regelbunden kvalitetsgranskning är fritidshemmen inte föremål för granskning, varken på skolenhets- eller huvudmannanivå.

Skolinspektionen genomför också tematiska kvalitetsgranskningar som syftar till att studera vissa områden mer ingående. Granskningarna utgår från nationella mål och riktlinjer med stöd av forskningsresultat och beprövad erfarenhet och inriktas mot olika kvalitetsaspekter. Myndigheten har genomfört två kvalitetsgranskningar

¹³ Hemkommunerna har tillsynsansvar över fristående fritidshem som inte anordnas vid en fristående skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Där har Skolinspektionen bara tillsyn över arbetet mot kränkande behandling.

av fritidshemmet, år 2010 och 2018, med fokus på kvalitet i fritidshem respektive undervisning i fritidshem.

Utredningen anser att det finns anledning att göra en särskild tematisk kvalitetsgranskning av det systematiska kvalitetsarbetet rörande fritidshem, mot bakgrund av att det är centralt för utvecklingen av kvaliteten och att det upprepade gånger visat sig finnas brister i arbetet.

5.9 Utveckling av fritidshemmets verksamhet

Utredningens förslag: Skolverket ska utveckla en insats i samverkan med de regionala utvecklingscentrum (RUC) som finns på de lärosäten som erbjuder lärarutbildning med inriktning mot arbete i fritidshem. Insatsen ska bestå av att huvudmän erbjuds att utse fritidshemssamordnare som får stöd av Skolverket och av RUC. Under en begränsad tid ska också ett statsbidrag utgå till de huvudmän som inrättar en funktion för fritidshemssamordning.

Skälen för utredningens förslag

Under verksamhetsbesök och andra möten har utredningen sett att vissa huvudmän inrättat en funktion som kan kallas exempelvis fritidshemsutvecklare eller fritidshemssamordnare som har till uppgift att samordna och stödja utvecklingen av verksamheten i huvudmannens fritidshem. Ofta har det varit en följd av att Skolinspektionen påtalat brister i verksamheten eller att man i samband med implementeringen av nya läroplansdelen uppmärksammat att verksamheten behöver utvecklas. Det efterfrågas dock mer stöd för att kunna utveckla arbetet med en sådan funktion.

Utredningen har uppdragit åt Strategirådet/Vilna att utföra en enkät och påföljande djupintervjuer rörande bland annat huvudmännens kvalitetsarbete.

101 stycken av 289 svarande huvudmän uppger att de har tjänster på huvudmannanivå som har i särskilt uppdrag att arbeta med kvalitetsutveckling inom fritidshemmet. Motiven bakom att huvudmännen har inrättat tjänsterna varierar. Bland de huvudmän som intervjuats är det ett antal som lyfter fram behovet av att arbeta med

kvaliteten i fritidshemmet som en viktig orsak till att tjänsterna inrättats. En annan orsak som huvudmännen lyfter är förekomsten av skillnader i kvalitet och arbetssätt mellan olika enheter inom huvudmannen. I intervjuerna framkommer att huvudmännen valt olika strategier i fråga om var i den lokala styrkedjan fritidshemsutvecklarna är inplacerade. De kan vara centralt placerade som verksamhetschefer eller utvecklare i förvaltningen. Det kan också vara rektor eller personal i fritidshemmet, som har en del av sin tjänst vikt till att arbeta med kvalitetsutveckling inom fritidshemmet.

Vad fritidshemsutvecklarna arbetar med varierar mellan de olika huvudmän som intervjuats. Återkommande uppgifter som framkommer är exempelvis stöd till förvaltningsledning och rektorer, hålla ihop nätverk, handledning av pedagoger individuellt eller i grupp, kompetensutveckling och omvärldsbevakning. En fritidshemsutvecklare beskriver att ansvaret inkluderar kvalitetsdialoger inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet, och verksamhetsbesök med löpande träffar med fritidspedagogerna. En annan fritidshemsutvecklare håller ihop en kommungemensam grupp som inkluderar personalen i kommunens fritidshem:

Vi har hittat en arbetsmodell där vi träffas alla fritidspedagoger tre gånger per termin. Halva tiden första träffen i augusti gör vi en nulägesbeskrivning. Det har vi sett att det är en stor vinning, att vi sitter tillsammans, de får stöd från mig och varandra. Sista träffen i maj får de presentera enhetsvis sitt arbete. Den kan se omfattande ut men man får väldigt bra diskussioner.

En verksamhetschef hos en annan huvudman beskriver hur de lagt upp kvalitetsarbetet med hjälp av särskilda tjänster med ansvar för kvalitet i fritidshemmet:

För 1,5 år sedan rekryterade vi pedagogiska utvecklare i fritidshemmet. Syftet är att stötta rektor och höja grundkvalitet, på grund av att vi har många obehöriga. Vi sökte fritidspedagoger men skicklighet och hög status. Vi lyckades få till 5 pedagogiska utvecklare som har detta ansvar på 20 procent av sin tjänst. Och de är fördelade på 14 fritidshem. Varje pedagogisk utvecklare är kopplad till en rektor. Jag träffar dem regelbundet, då gör vi i en analys, sen går de ut och jobbar.

De 101 huvudmän som i enkäten uppgett att de har fritidshemsutvecklare (eller motsvarande) har fått frågan om de utvärderat dessa tjänster. Omkring fem av tio av de kommunala huvudmännen anger att det utvärderat tjänsten/tjänsterna. Bland de fristående är det sju

av tio som uppger att de gjort det. Dessa siffror bör tolkas med viss försiktighet bland annat då det i uppföljande intervjuer framkommer att det är väldigt olika vad man avser med att en utvärdering har gjorts. Intrycket är att utvärderingarna inte behövt vara särskilt systematiska för att huvudmännen ska ha svarat att en utvärdering av tjänsten skett. Allt ifrån enkäter till personal om hur arbetssätten som fritidshemsutvecklaren använt uppfattats och vilken betydelse arbetssätten haft för kvaliteten, till mer informella samtal om betydelsen av fritidshemsutvecklarens arbete, har huvudmännen betecknat som utvärdering.

Av de huvudmän som anger att de utvärderat tjänsten/tjänsterna det är dock en klar majoritet som bedömer att fritidshemsutvecklare bidrar till att stärka kvalitet och likvärdighet i fritidshemmet. Drygt nio av tio huvudmän som angett att de utvärderat tjänsten rapporterar att kvaliteten förbättrats och närmare åtta av tio rapporterar att likvärdigheten förbättrats.

I både öppna svar i enkäten och i intervjuerna finns beskrivningar som anger hur fritidshemsutvecklartjänster leder till ökad kvalitet. Att fritidshemsutvecklare bland annat bidrar till kollegialt lärande, nätverk, stärkt kompetens, kompetensutveckling, ett gemensamt språk, gemensamma strategier, samsyn, fokus på elever i behov av särskilt stöd, förbättrad uppföljning och mer kunskap om läroplanen, är kvalitets- och likvärdighetsskapande aspekter som framkommer i intervjuerna. På följande sätt beskriver huvudmän på vilket sätt kvaliteten eller likvärdigheten ökat som en följd av tjänsten/tjänsterna i enkäten:

Planeringen av verksamheten har blivit bättre samt utvärderingen av fritidspersonalens arbete, elevernas delaktighet och demokratiarbete. Uppföljningen och rapporteringen har utvecklats.” Personalen på fritidshemmen har arbetat med styrdokument och utifrån diskussioner har de ökat sina kunskaper om uppdraget. Teman: svenska och matematik där har uppdraget blivit tydligare på flera skolor. Utökad rörelse inom hela skoldagen. Större kvalitet på rast och lovverksamhet. Lovverksamheten har till viss del varit kommunövergripande. Träffarna har planerats och genomförts av fritidssamordnaren i samråd med biträdande grundskolechef.

En huvudman som besvarat enkäten skriver:

Vi har ett aktivt arbete med att utveckla fritidshemmets verksamhet genom ett fritidsnätverk - för att öka likvärdigheten. Vi har många små enheter och en stor brist på behöriga/legitimerade fritidspedagoger, detta har varit lösningen. En förstelärare leder det arbetet. Riktad kompetensutveckling och två avsatta dagar specifikt för fritidsmedarbetare.

En annan huvudman beskriver:

Vi har en utvecklingsledare som har sin huvuduppgift att arbeta med systematiskt kvalitetsarbete i våra verksamheter inklusive fritidshem. Vi har satt fokus på fritidshemmens roll och uppdrag och därigenom i första hand fått en dialog och diskussion kring uppdraget, kvalitetsfrågor, effekter etcetera.

Ytterligare en huvudman skriver:

Vår verksamhetsutvecklare planerar, genomför och följer upp fritidspedagogernas kollegiala lärande på ett medvetet sätt. Utifrån ett identifierat utvecklingsområde arbetar lärarna kollegialt genom att läsa aktuell forskning, samtala det lästa, planera undervisningen utifrån det lästa, genomföra undervisningsaktiviteter utifrån det lästa samt följa upp undervisningen och delge kollegor. Lärarna har utvecklat sin profession, de har i dag ett mer professionellt sätt att uttrycka sig om sin undervisning. De kan sätta ord på vad undervisning i fritidshemmet är. Lärarna kan sitt uppdrag, känner sig trygga och har en ökad medvetenhet om sina styrkor och svagheter. Våra fritidspedagoger äger sin process i det systematiska kvalitetsarbetet. Ett fungerande SKA-arbete är också grunden för att höja kvaliteten. Eftersom alla våra fritidspedagoger träffas tre gånger per termin kollegialt så ökar också likvärdigheten.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att Skolverket får i uppdrag att utforma en utvecklingsinsats som kan bygga på erfarenheter från insatser som Skolverket genomför för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever.

Insatsen ska innefatta att alla huvudmän för fritidshem i Sverige får erbjudande om att utse samordnare rörande utveckling av fritidshemmets verksamhet, med utgångspunkt i en helhetssyn på skola och fritidshem. På så vis kan Skolverket nå ut brett. Samordnarens roll ska vara nära kopplad till huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Samordnarens ansvar ska innefatta att genomföra nulägesbeskrivning, nulägesanalys, utvecklingsplan och planera, genomföra,

följa upp och utvärdera utvecklingsinsatser kopplade till kvaliteten och likvärdigheten i huvudmannens fritidshem. Samordnaren ska ansvara för att särskilt arbete bedrivs för att fritidshemmets möte med förenings-, kultur- och friluftslivet ska stärkas.

Skolverket ska erbjuda stöd för att samordnarna ska kunna genomföra detta. Myndigheten ska stödja samordnarna med information om befintliga kompetensutvecklingsinsatser samt vid behov utveckla nya sådana. Vidare ska Skolverket arbeta med de regionala utvecklingscentren (RUC) som finns vid de lärosäten som anordnar lärarutbildning med inriktning mot arbete i fritidshem, i dagsläget 12 stycken. RUC ska inrätta, upprätthålla och stödja regionala nätverk av samordnare. Nätverken ska syfta till att möjliggöra samverkan och erfarenhetsutbyte mellan samordnarna och fungera som ett stöd i utvecklingsarbetet av fritidshemmets verksamhet.

Huvudmannen ska ansvara för att utse samordnare och synliggöra och förankra samordnarens funktion i hela verksamheten. Huvudmannen ansvarar också för att ge samordnare mandat och tid att delta i nätverksträffar, genomföra nulägesbeskrivning och analys, tillsammans med huvudman ta fram en utvecklingsplan och vara stöd i det fortsatta arbetet med insatser utifrån utvecklingsplanen.

Utredningen föreslår vidare att huvudmannen under en period om tre år kan få bidrag för att helt eller delvis finansiera samordningsfunktionen. Hur mycket pengar huvudmannen kan rekvirera ska utgå från antal elever i fritidshemmet hos huvudmannen.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen menar att insatsen kan förstärka det systematiska kvalitetsarbetet hos huvudmännen, stötta och påskynda utvecklingen i fritidshemmet och leda till ökad kvalitet och likvärdighet bland annat genom ökat fokus på behovsanalyser och framtagande av gemensamma strategier och samsyn, ökat kollegialt lärande, stärkt kompetens, mer kunskap om läroplanen. Som en del ger det också ett fokus på förenings-, kultur och friluftsliv, ett område som utredningen beskriver mer i ett senare kapitel.

Erfarenheter från arbetet med samordnare för nyanlända visar positiva resultat. Skolverket beskriver i sin redovisning hösten 2018 att de rapporter RUC lämnar till Skolverket visar att samordnarfunktionen fungerar väl och att de allra flesta samordnarna uppfyllt uppdraget (så långt) samt att en majoritet av samordnarna är positiva till RUC och nätverksträffarna. Skolverkets stöd via samordnarna bedöms ha stärkt huvudmännens förutsättningar att genomföra de åtgärder som slås fast i huvudmännens utvecklingsplaner. Även den regionala samordningens anses viktig, många huvudmän menar att det varit en styrka att ingå i de riktade insatserna och parallellt delta i nätverken som RUC erbjuder samordnarna. Samordnarfunktionen verkar även ha gett effekt på det systematiska kvalitetsarbetet hos huvudmännen.¹⁴

¹⁴ Skolverket (2018). Redovisning av uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska (Dnr U2018/00404/S). Skolverkets Dnr: 2018:00457.

6 Ekonomiska resurser

Fritidshemmet finansieras med statsbidrag, kommunernas egna medel samt avgifter. Den totala kostnaden för fritidshem verksamhetsåret 2018 uppgick till 18,9 miljarder kronor, varav 17 procent utgörs av föräldraavgifter.¹

6.1 Kommunernas resursfördelning

Utredningens bedömning: Kommunerna bör i sin resursfördelning till fritidshemmen i högre grad ta hänsyn till de lokala förutsättningarna och behoven, däribland relevanta socioekonomiska faktorer.

Kommunerna har ansvaret för skolans och fritidshemmens resurser vilket bidrar till kommunernas handlingsfrihet och möjlighet att anpassa organisering och finansiering efter lokala förutsättningar och behov. Det kommunalekonomiska utjämningsystemet innebär att alla kommuner ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att kunna tillhandahålla bland annat utbildning, oberoende av inkomster och strukturella kostnader som inte kommunen kan påverka. Hur resurserna fördelas mellan verksamheter avgörs av politiska prioriteringar. Kommunerna fördelar medel både till kommunala och fristående verksamheter. Kommunerna har också ett ansvar för uppföljning, utvärdering och i vissa fall tillsyn av verksamheterna och hur resurserna används.

2014 trädde ändringar i kraft i skollagen där det nu framgår av 2 kap. 8 b § att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom

¹ Sveriges officiella statistik, hämtat från www.skolverket.se, 2020-02-16.

skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.² Granskningar och utvärderingar visar dock att detta görs i väldigt varierande utsträckning.

Vissa kommuner har fördelningsmodeller som tar hänsyn till exempelvis socioekonomiska faktorer när resurser fördelas till skolväsendet. Skolinspektionen beskriver dock i sin granskningsrapport rörande resursfördelning från 2014 att en övervägande majoritet av de granskade kommunerna kan utveckla sitt arbete för att motverka segregationens negativa effekter inom förskola, grundskola och fritidshem.³ Granskningen bekräftar tidigare studier från Skolverket. Skolverket framför i sin rapport från 2009 om kommuners resursfördelning att det inte finns någon idealisk resursfördelningsmodell som alla kommuner kan tillämpa, men varje kommun måste ha en medveten modell för resursfördelningen, som värderar de lokala förutsättningarna och behoven och som följs upp och granskas i förhållande till de insatser och resultat som verksamheterna åstadkommer.⁴

I rapporten pekar Skolverket på att resursfördelningen ofta är förhållandevis försiktig och har brister. Vad det gäller fördelningen till fritidshem är en i stort sett enbart volymbaserad fördelning vanlig, vilket innebär att resurserna fördelas med ett och samma belopp per barn. Mer än en tredjedel av kommunerna använde denna modell för att fördela resurser till fritidshem.

Skolinspektionen har flera gånger, bland annat i sin statistiska rapport över regelbunden tillsyn 2016, pekat på att kommuner och andra huvudmän kan göra mer för att utjämna skolornas olika förutsättningar.⁵ Där beskrivs att den andel av resurserna som fördelas utifrån socioekonomiska faktorer i vissa fall är så liten att den inte kan uppväga de skillnader som finns mellan barnens behov och att resursfördelningen till fritidshem oftare brister än till de flesta skolformerna.

Enligt 2 kap. 10 § skollagen är det rektor som beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barns och elevers olika förutsättningar och behov. Utredningen har vid besök och möten blivit uppmärksammade på att

² Prop. 2013/14:148. Vissa skollagsfrågor.

³ Skolinspektionen (2014). Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet.

⁴ Skolverket (2009). Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?

⁵ Skolinspektionen (2016). Statistik över regelbunden tillsyn 2016.

detta i praktiken kan innebära att medel i större utsträckning används i skolan och att det är lättare att spara in på verksamheten i fritidshemmet.

Utredningen lämnar inte förslag på förändringar i regelverket rörande resursfördelning men vill uppmärksamma att resursfördelningen till fritidshem i högre grad bör ta hänsyn till de lokala förutsättningarna och behoven, hänsyn bör bland annat tas till relevanta socioekonomiska faktorer.

En väl fungerande resursfördelning som utgår från de behov som finns är av stor vikt för fritidshemmets verksamhet. Detta är redan reglerat men undersökningar visar att resursfördelningen inte i tillräckligt hög grad tar hänsyn till behoven och att regelverket inte tillämpas i den utsträckning som lagstiftaren avsåg. Fritidshemmets kunskapsuppdrag har genom den nya läroplansdelen förtydligats och fritidshemmet har också ett kompensande uppdrag. En förutsättning för att styrdokumentens intentioner ska kunna uppfyllas är att det finns tillräckliga resurser. Det är vidare viktigt att de resurser som fördelas till fritidshemmet inte prioriteras om och används till andra verksamheter.

6.2 Statliga resurser

Staten bidrar till finansieringen av de kommunala verksamheterna genom generella statsbidrag, främst genom det kommunalekonomiska utjämningsystemet som har till syfte att ge kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar trots strukturella skillnader. Utöver de generella statsbidragen finns det ett antal riktade statsbidrag som är ett sätt för staten att ge ekonomiskt stöd till specifika insatser. Vissa av dessa riktade statsbidrag kan på olika sätt omfatta fritidshemmet och dess verksamhet. Vem som kan söka ett bidrag och de villkor som gäller regleras oftast i en förordning. Skolverket administrerar ett antal statsbidrag som riktar sig till kommunala, fristående och statliga huvudmän samt till organisationer med anknytning till skola och utbildning.

Statens användande av riktade statsbidrag är ofta föremål för diskussion. År 2017 genomförde Riksrevisionen en granskning av de

riktade statsbidragen till skolan.⁶ I rapporten framfördes att flera aktörer har kritiserat de riktade statsbidragen bland annat för att de är för många och flyttar fokus från helheten till delar av verksamheten. Regeringen har behandlat Riksrevisionens rapport i en skrivelse till riksdagen.⁷ Där framgår att regeringen inte delar Riksrevisionens övergripande bedömning att nuvarande system med riktade statsbidrag till skolväsendet inte är ändamålsenligt, men instämmer i att det finns brister i systemet och delar iakttagelsen att det även finns potentiella utvecklingsområden. Vidare framförs att syftet med riktade statsbidrag till skolväsendet är att ge regeringen möjlighet att nationellt uppmärksamma särskilt viktiga insatsområden och att rikta medel dit det finns stora behov.

Oaktat frågan om utveckling av de riktade statsbidragens utformning anser utredningen att fritidshemmet oftare än i dag ska inkluderas i de satsningar som görs.

6.2.1 Befintliga statsbidrag där fritidshem omfattas

Nedan beskrivs kortfattat vissa statsbidrag som Skolverket administrerar under 2020 där fritidshem ingår i målgruppen. Fritidshems-satsningen som upphörde med utgången av 2019 beskrivs också. Statsbidrag som beskrivs är följande:

- maxtaxa
- kvalitetssäkrande åtgärder
- fritidshemssatsningen.

Statsbidrag för maxtaxa

Det mest omfattande bidraget som inkluderar fritidshemmet är statsbidraget för maxtaxan som funnits sedan 2002. Maxtaxan infördes som en del av en reform där även allmän förskola stegvis infördes. Skolverket gjorde 2007 en uppföljning av reformen och där framgår att bakgrunden till att införa maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg var att avgifterna ökade under 1990-talet, liksom varia-

⁶ Riksrevisionen (2017). Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov.

⁷ Regeringens skrivelse 2017/18:217 Riksrevisionens rapport om riktade statsbidrag till skolan.

tionen i avgiftsnivå mellan kommuner. Regeringen ansåg att det fanns grupper av barn som riskerade att tillfälligt eller permanent ställas utanför verksamheten. Fritidshemmen omfattas endast av den del av reformen som rörde maxtaxan. I rapporten menar Skolverket att i fritidshem har tillgängligheten i kraft ökat för barn till föräldrar som förvärvsarbetar eller studerar. Maxtaxan förefaller ha haft en tydlig effekt på andelen inskrivna barn i fritidshem, och ökningen beror sannolikt på att avgifterna sänkts. Andelen barn (6–9 år) i fritidshem ökade från 66 procent år 2001 till 73 procent år 2002, det är en av de största ökningarna som noterats för ett enskilt år.⁸

Statsbidraget går till kommuner som kompensation för att de har maxtaxa för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg. Statsbidraget söks inte utan utbetalas automatiskt till de kommuner som tillämpar maxtaxa (vilket i dag är samtliga kommuner). Villkoren för bidraget styrs av förordning (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet.

Omfattning

Den totala bidragsramen för alla verksamheter som omfattas av maxtaxa år 2020 är cirka 2,1 miljarder kronor.⁹ Det är upp till kommunerna hur de fördelar medlen.

Statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder

Statsbidraget är till för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg. Bidraget kan bara sökas av kommuner som har maxtaxa, men pengarna kan användas för åtgärder både inom kommunala och fristående förskolor och fritidshem. Statsbidraget får användas till

- kostnader för personal i verksamheterna
- åtgärder som höjer kompetensen hos förskollärare, fritidspedagoger och barnskötare som arbetar i verksamheterna.

⁸ Skolverket (2007). Fem år med maxtaxa.

⁹ www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-maxtaxa-2020 (hämtad 2020-05-13).

- Villkoren för bidraget styrs av förordning (2001:161) om statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskolan, fritidshemmet och annan pedagogisk verksamhet till kommuner som tillämpar maxtaxa.

Den uppföljning av maxtaxan som Skolverket gjorde 2007 visade på bland annat på att

bidraget till kvalitetssäkrande åtgärder (och bidraget till personalförstärkningar i förskolan som började fördelas under år 2005) har en mycket tydlig positiv effekt på kommunernas kostnader per barn. En ökning i bidragen med en krona per barn ökar kommunernas kostnader per barn i förskola med ungefär 90 öre. Bidragen är förenade med villkor för användningen och eftersom effekten är så stor innebär det att kommunerna kunnat expandera verksamheten, alternativt förhindra nedskärningar, i jämförelse med om bidragen inte utgått. Bidragen har däremot en positiv effekt på skattesatserna, vilket innebär att kommunerna också förefaller ha tillskjutit egna medel för att finansiera kvalitetsförstärkningar.¹⁰

Omfattning

Bidragsramen för år 2020 för alla verksamheter som omfattas är 495,6 miljoner kronor.

Statsbidrag för fritidshemssatsningen

Detta bidrag upphörde vid utgången av 2019. Bidraget var till för fritidshemmen och kunde sökas av kommunala, fristående och statliga huvudmän för fritidshem. Syftet med bidraget var att höja utbildningens kvalitet. Bidraget skulle användas till kostnader för att anställa mer personal i förhållande till antalet elever i fritidshemmet. Villkoren för bidraget styrdes genom förordning (2015:215) om statsbidrag för lågstadiet i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning. Fritidshemmen omfattades inte till en början utan först läsåret 2016/17.

Statsbidrag fick lämnas till huvudmän för kostnader för att

- utöka antalet lärare eller förskollärare inklusive speciallärare i förhållande till antalet elever, eller

¹⁰ Skolverket (2007). Fem år med maxtaxa, s. 88.

- utöka antalet annan personal i verksamheterna i förhållande till antalet elever om lärarna därigenom i större utsträckning kan bedriva undervisning.
- Statsbidrag fick även lämnas för kostnader för att bibehålla det utökade antal årsarbetskrafter som huvudmannen tidigare har fått bidrag för om antalet elever inte har sjunkit markant sedan dess.

Omfattning

Budgeten för Fritidshemssatsningen för bidragsåret 2018/2019 var 500 miljoner kronor. Totalt beviljades bidrag om hela det beloppet. Av de 627 huvudmän som sökte bidraget fick 406 bifall och 213 fick delvis bifall. 4 huvudmän fick avslag, 3 ansökningar avvisades och 1 ansökan avskrevs. Bidraget beviljades till 277 kommuner och 342 enskilda huvudmän. Bidraget har således nått majoriteten av alla huvudmän.

6.2.2 Statsbidrag där regeringen föreslagit att fritidshem ska omfattas: likvärdighetsbidraget

Regeringen har i propositionen Vårändringsbudget för 2020 föreslagit att fritidshemmet ska omfattas av statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.¹¹ Denna utrednings betänkande kommer lämnas för tryckning innan riksdagsbeslut har tagits.

Statsbidraget går till att utöka pågående insatser eller utföra nya insatser som stärker likvärdighet och kunskapsutveckling i förskoleklass och grundskolan. Villkoren för bidraget finns i förordning (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling och Skolverkets föreskrifter om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Av förordningen framgår att inför varje bidragsår ska Staten skolverk besluta en bidragsram för varje huvudman för förskoleklass eller grundskola. Bidragsramen ska bestämmas proportionellt utifrån huvudmannens indexvärde och elevantalet i aktuella skolformer hos huvudmannen. Grunden för indexvärdet ska vara ett av Statistiska centralbyrån beräknat socio-

¹¹ Prop. 2019/20:99. Vårändringsbudget för 2020.

ekonomiskt index som omfattar alla huvudmän för förskoleklass eller grundskola.

När huvudmannen ansöker om statsbidraget hos Skolverket ska en plan ha upprättats med redogörelse för de insatser huvudmannen planerar.

Skolverket gjorde 2019 en utvärdering av statsbidraget som visar att bidraget redan under första bidragsåret (2018) nådde en bred spridning.¹² Drygt tre fjärdedelar av de huvudmän som tilldelades en bidragsram ansökte om bidraget 2018, under 2019 var det 84 procent. Huvudmän med små bidragsramar ansöker i mindre utsträckning, vanligaste orsaken till det är tids- eller personalbrist. Inom ramen för utvärderingen gjorde Skolverket ett antal intervjuer där de intervjuade huvudmännen generellt uppfattar att statsbidraget lämpar sig väl för att anpassa till de egna behoven.

Skolverket identifierade ett antal utmaningar förenade med det kostnadsvillkor som funnits i förordningen. Kostnadsvillkoret innebär att huvudmannen under bidragsåret inte fick minska de egna kostnaderna per elev för personal i förskoleklassen eller för undervisning och elevhälsa i grundskolan jämfört med ett genomsnitt för tre föregående år. I december 2019 angav regeringen i ett pressmeddelande att kostnadsvillkoret tas bort vilket motiveras med att kostnaden sjunker något per elev behöver inte innebära att huvudmannen aktivt har sänkt sina kostnader eller genomfört insatser som påverkar utbildningens kvalitet negativt. Detta kan i stället bero på demografiska skäl och strukturella skillnader mellan olika huvudmän.¹³

För 2020 har riksdagen beslutat om cirka 4,9 miljarder kronor för statsbidraget.

Regeringen anför som skäl för sitt förslag att för att säkerställa ett ökat genomslag av de statliga satsningarna för att öka kunskapsutvecklingen och likvärdigheten inom förskoleklassen och grundskolan bör även sådana satsningar kunna riktas mot fritidshemmet. Anslagets ändamål bör därför utvidgas till att även omfatta utgifter som syftar till att stärka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen i fritidshemmet.

Utredningen ser mycket positivt på regeringens förslag.

¹² Skolverket (2019). Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling – slutredovisning.

¹³ Nya villkor för likvärdighetsbidraget – kostnadsvillkoret tas bort. www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/nya-villkor-for-likvardighetsbidraget--kostnadsvillkoret-tas-bort/ (publicerat 19 december 2019).

6.2.3 Statsbidrag där fritidshemmet skulle kunna omfattas eller omfattas i högre grad än i dag

En vanligt förekommande synpunkt vid utredningens verksamhetsbesök och andra möten är att nationella satsningar i högre grad borde innefatta fritidshemmet. Avsnittet innehåller en genomgång av statsbidrag där utredningen föreslår att fritidshemmet ska omfattas eller omfattas i högre grad än i dag. Bidragen är följande, statsbidrag för

- karriärsteg
- lärarlönelyftet
- lärarassistenter
- personalförstärkningar inom elevhälsan och specialpedagogik
- specialpedagogik för lärande.

Kommande statsbidrag för karriärsteg

Utredningens förslag: Statsbidraget för karriärsteg ska omfatta fritidshemmet på ett sådant sätt att huvudmannen kan utse förstelärare i fritidshem.

Regeringen har beslutat om ett nytt samlat statsbidrag för karriärsteg för lärare. Satsningen ska stärka kompetensförsörjningen inom skolan genom att öka läraryrkets attraktivitet genom bättre villkor samt utvecklings- och karriärmöjligheter.

Statsbidraget betalas ut från och med höstterminen 2020 och ersätter tre tidigare statsbidrag för karriärsteg för lärare. Det nya statsbidraget förändrar inte kraven för vilka som kan utses till förstelärare och lektorer.

I likhet med det tidigare statsbidraget för karriärsteg för lärare ges skolhuvudmän möjlighet att utse särskilt yrkesskickliga lärare till förstelärare och lektorer, som får en löneökning med 5 000 kronor respektive 10 000 kronor i månaden.

I satsningen ingår även en socioekonomiskt viktad del som riktas till skolor med särskilt svåra förutsättningar med hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund. På dessa skolor kommer förste-

lärare och lektorer kunna få en löneökning på 10 000 kronor respektive 15 000 kronor.

För att huvudmannen ska få statsbidrag för förstelärare och lektorer måste de lärare som utses till en karriärtjänst uppfylla de krav som finns i förordning (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare. Av förordningen framgår att bidraget får lämnas till huvudmän inom skolväsendet som inrättar karriärsteg som förstelärare eller lektor inom ett antal skolformer. Fritidshemmet omfattas inte.

Vidare framgår att lärarens arbetsuppgifter huvudsakligen ska bestå av undervisning och uppgifter som hör till undervisningen. Till förstelärare får en lärare utses som

1. har legitimation
2. genom dokumentation kan redovisa minst fyra års väl vitsordat arbete med undervisning inom ramen för en eller flera anställningar inom skolväsendet
3. har visat särskilt god förmåga att förbättra elevernas studieresultat och ett starkt intresse för att utveckla undervisningen, och
4. även i övrigt av huvudmannen bedöms som särskilt kvalificerad för undervisning och uppgifter som hör till undervisningen.

Inför varje år fastställer Skolverket bidragsramar för varje huvudman utifrån villkor i förordningen.

Omfattning

Det nya bidraget beräknas årligen uppgå till totalt 1 852 miljoner kronor, varav 410 miljoner beräknas gå till skolor med särskilt svåra förutsättningar.¹⁴

¹⁴ Samlat statsbidrag för karriärsteg för lärare från och med hösten 2020. www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/samlat-statsbidrag-for-karriarsteg-for-larare-fran-och-med-hosten-2020/ (publicerat 2019-12-20).

Skälen för utredningens förslag

Utredningen anser att fritidshemmet ska omfattas av statsbidraget för karriärsteg genom att även lärare i fritidshem ska kunna bli förstelärare.

Utredningen har genom verksamhetsbesök och andra möten tagit del av exempel på verksamheter där man med egen finansiering har inrättat förstelärartjänster i fritidshem. Efterfrågan är stor på en statlig finansiering och reglering. Fritidshemmets lärandeuppdrag har förtydligats och lärare i fritidshem omfattas nu fullt ut av legitimationskravet för att vara behörig att undervisa i fritidshemmet. Satsningen ska stärka kompetensförsörjningen inom skolan genom att öka läraryrkets attraktivitet genom bättre villkor samt utvecklings- och karriärmöjligheter, vilket utredningen anser även borde komma fritidshemmet till del.

Utredningen föreslår en utvidgning av bidraget men vill poängtera att fritidshemmet bör omfattas av bidraget oavsett om ytterligare medel avsätts. Det är rimligt att huvudmännen själva får besluta om hur bidraget bäst gynnar utvecklingen i deras verksamheter.

Statsbidrag för lärarlönelyftet

Utredningens förslag: Begränsningen i hur mycket av statsbidraget för lärarlönelyftet som huvudmannen kan använda till personal i fritidshem tas bort.

Lärarlönelyftet utarbetades under 2015 i dialog med de centrala arbetsgivarorganisationerna inom skolan och lärarnas fackliga organisationer. Regeringen menade att höjda lärarlöner är en nödvändig åtgärd för att öka läraryrkets attraktivitet och därmed förbättra resultaten i skolan.¹⁵ Statsbidraget inrättades 2016. Lärarlönelyftet bygger på att huvudmännen fattar beslut om lönehöjningar lokalt och bidraget ska gå till höjda löner för särskilt kvalificerade lärare och förskollärare. Bidraget kan sökas av kommunala, fristående och statliga huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Huvudmannen kan välja att

¹⁵ Investeringar för ett attraktivt läraryrke.
www.regeringen.se/artiklar/2015/09/investeringar-for-ett-attractivt-lararyrke/
(publicerad 2015-09-21).

använda högst tio procent av sitt tilldelade bidrag till löneökningar för personal i förskola och fritidshem. Villkoren för bidraget styrs av förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare.

Statskontoret presenterade 2019 en lägesbeskrivning om lärarlönelyftet.¹⁶ De konstaterar att deltagandet i Lärarlönelyftet har varit högt sedan det infördes 2016. Det är en relativt jämn spridning av utdelade lärarlönelyft mellan olika skolformer och olika kommuner. I Skolverkets uppföljning hösten 2016 poängteras att även om alla huvudmän i teorin har haft möjlighet att avsätta 10 procent till höjda löner i förskola och fritidshem gör kravet om att genomsnittlig löneökning ska vara mellan 2 500 kronor och 3 500 kronor att det blir i princip omöjligt för huvudmän med en mindre bidragsram att avsätta medel till förskola och fritidshem.¹⁷ Totalt hade under den period som den uppföljningen gällde två tredjedelar av de medel som teoretiskt sett hade kunnat gå till förskola och fritidshem rekviderats för de skolformerna. Av skolverkets uppföljning för 2017/2018 framgår att andelen ökat något: 9 procent av utbetalt bidrag gick till personer som arbetar i förskola och fritidshem. Andelen inkluderar även huvudmän som inte bedriver verksamhet i varken förskola och fritidshem.¹⁸

Det samlade lönelyft som följde av denna förordning uppgick under vårens bidragsomgång 2019 till 1,4 miljarder kronor. Totalt rekviderade 961 av 1 071 möjliga huvudmän närmare 91 procent av bidragsramen. Sammanlagt har 65 964 lärare, förskollärare och fritidspedagoger fått i genomsnitt 2 599 kronor i löneökning per månad i den första bidragsomgången under 2019.

Omfattning

Bidraget omfattar för år 2020 3 miljarder kronor.

¹⁶ Statskontoret (2019). Lärarlönelyftet – en lägesbeskrivning.

¹⁷ Skolverket (2016). Uppföljning av Lärarlönelyftet hösten 2016.

¹⁸ Skolverket (2018). Uppföljning av Lärarlönelyftet, Karriärtjänster & Karriärtjänster i utanförskapsområden bidragsomgång 2017/18.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen föreslår att begränsningen av hur mycket av statsbidraget som får användas till löneökningar för personal i fritidshem tas bort.

Utredningen anser att arbetet som lärare i fritidshem behöver bli mer attraktivt och statusen måste höjas. Lärare i fritidshem omfattas nu fullt ut av legitimationskrav men många huvudmän har svårt att rekrytera behöriga lärare i fritidshem. Ett borttagande av begränsningen om maximalt 10 procent till förskola och fritidshem kan också leda till att de tekniska svårigheterna för de små huvudmännen, som Skolverket nämner i sin uppföljning, undviks. Därmed kan en större del av lärarna i fritidshem ta del av satsningen.

Utredningen har inte möjlighet att bedöma vad detta förslag innebär vad gäller förskolan och kan inte heller fullt ut beräkna kostnaderna för det. Beräkningarna i konsekvensbeskrivningen gäller därför enbart kostnader vad gäller fritidshemmet.

Utredningen föreslår en utvidgning av bidraget men vill poängtera att fritidshemmet bör omfattas av bidraget oavsett om ytterligare medel avsätts. Det är rimligt att huvudmännen själva får besluta om hur bidraget bäst gynnar utvecklingen i deras verksamheter.

Statsbidrag för lärarassistenter

Utredningens förslag: Statsbidraget för lärarassistenter ska omfatta fritidshemmet.

Statsbidraget ska gå till att anställa fler lärarassistenter i skolan för att ge lärare ökad möjlighet att fokusera på undervisning. Lärarassistent är personal som avlastar lärarna så att de ska kunna ägna sig åt undervisning och uppgifter som hör till undervisningen.

De villkor som gäller för att få och använda statsbidraget finns i förordning (2019:551) om statsbidrag för anställning av lärarassistenter.

När statsbidraget presenterades i ett pressmeddelande¹⁹ framhölls att lärarbristen är stor och samtidigt ägnar lärare mycket tid åt olika arbetsuppgifter som skulle kunna utföras av andra. Lärarassistenter

¹⁹ 475 miljoner till satsning för fler lärarassistenter. www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/04/475-miljoner-till-satsning-for-fler-lararassistenter/ (publicerat 2019-04-05).

kan avlasta lärarna så att de kan fokusera på att förbereda och utveckla undervisningen och det som hör till den. På så sätt kan kvaliteten i undervisningen stärkas och studieron öka.

Omfattning

Bidraget omfattar för år 2020 500 miljoner kronor.

Skälen för utredningens förslag

I 2019 års ekonomiska vårproposition då regeringen föreslog inrättande av statsbidraget för lärarassistenter framförde som skäl att lärare utför ett stort antal arbetsuppgifter som skulle kunna utföras av andra personalkategorier. Genom att avlasta lärarna sådana arbetsuppgifter skulle de bättre kunna fokusera på sitt kärnuppdrag, dvs. undervisningen. På så sätt kan kvaliteten i undervisningen stärkas.²⁰ Utredningen anser att detta är giltigt även för fritidshemmet och föreslår att fritidshemmet ska omfattas av satsningen. Lärarbristen i fritidshem är större än i andra delar av skolväsendet. Lärare i fritidshem vittnar om att de ofta gör annat än att ägna sig åt den pedagogiska verksamheten.

Utredningen föreslår en utvidgning av bidraget men vill poängtera att fritidshemmet bör omfattas av bidraget oavsett om ytterligare medel avsätts. Det är rimligt att huvudmännen själva får besluta om hur bidraget bäst gynnar utvecklingen i deras verksamheter.

Statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och specialpedagogik

Utredningens förslag: Statsbidraget för personalförstärkning inom elevhälsan och specialpedagogik ska omfatta fritidshemmet i den del som gäller specialpedagogik.

²⁰ Prop. 2018/19:100. 2019 års ekonomiska vårproposition.

Statsbidraget ska göra det möjligt att anställa eller ge uppdrag till personal inom elevhälsan och för specialpedagogiska insatser. Villkoren för bidraget styrs av förordning (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser.

Bidraget motsvarar hälften av kostnaden för en anställning eller uppdrag under ett år. Denna kostnad baseras på ett schablonbelopp i enlighet med nationell lönestatistik för olika personalkategorier.

Skolverket ska vid urvalet prioritera ansökningar från huvudmän som har särskilt svåra förutsättningar.

Omfattning

För 2020 års bidragsomgång har Skolverket 140,5 miljoner kronor att fördela vad gäller personalförstärkningar inom specialpedagogik.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen anser att statsbidraget bör omfatta fritidshemmet. Även inom fritidshemmet finns behov av personalförstärkning inom specialpedagogik. Detta accentueras av fritidshemmets förstärkta lärandeuppdrag.

Statsbidrag för specialpedagogik för lärande

Utredningens förslag: Satsningen och statsbidraget för specialpedagogik för lärande ska innefatta fritidshemmet.

Det här statsbidraget ska användas till att utveckla lärarnas specialpedagogiska kompetens. Syftet är att ge dem större möjlighet att möta elevers olika behov. Statsbidraget ska användas till att frigöra tid för lärare att handleda kollegor inom kompetensutvecklingsinsatsen Specialpedagogik för lärande. För att få statsbidraget behöver både handledare och deltagare vara legitimerade lärare. Villkoren för statsbidraget styrs av förordning (2015:938) om statsbidrag för handledare i specialpedagogik.

2015 gav regeringen Skolverket i uppdrag att ansvara för genomförandet av fortbildning i specialpedagogik för lärare i grundskolan, motsvarande utbildning vid särskilda ungdomshem och sameskolan. Sedan 2018 ansvarar Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) tillsammans för satsningen Specialpedagogik för lärande.²¹

Regeringen annonserade i december 2019 att fler skolformer ska inkluderas i satsningen: förskolan, förskoleklassen, gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning. Fritidshemmet nämns dock inte²². I pressmeddelandet framgår också att granskningar och rapporter visar att det finns ett stort behov av specialpedagogisk kompetens för att i högre utsträckning kunna anpassa undervisningen efter barn och elevers olika förutsättningar och behov.

Omfattning

För 2020 omfattar statsbidraget 82 miljoner kronor.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen anser att satsningen och statsbidraget bör omfatta fritidshemmet. Även inom fritidshemmet finns behov av kompetens inom specialpedagogik. Detta accentueras av fritidshemmets förstärkta lärandeuppdrag.

Eventuellt framtida statsbidrag

Utredningen vill poängtera vikten av att vid inrättandet av nya statsbidrag bör noga övervägas om fritidshemmet ska inkluderas. Fritidshemmet omfattar många elever och det ska komplettera skolan. Verksamheten har fått ett förstärkt lärandeuppdrag och har också ett kompensatoriskt uppdrag.

²¹ Uppdrag att svara för genomförandet av fortbildning i specialpedagogik (U2019/04371/S).

²² Fler skolformer inkluderas i satsning på specialpedagogik.
www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/fler-skolformer-inkluderas-i-satsning-pa-specialpedagogik/ (publicerat 2019-12-19).

7 Ledning av fritidshemmet

I detta kapitel beskriver vi styrkedjans olika delar på lokal nivå och det ansvar som ligger på huvudman och rektor för att fritidshemmet ska kunna ha en välfungerande verksamhet. Kapitlet innehåller också en beskrivning av möjligheter till planeringstid inom fritidshemmet samt samverkan mellan fritidshemmet, förskoleklassen och grundskolan. Kapitlet innehåller vissa förslag med syfte att stärka rektorns och skolchefens kompetens.

7.1 Huvudmannens övergripande ansvar

Huvudmän och deras ansvarsfördelning regleras genom 2 kap. skollagen. I samma kapitel finns också bestämmelser om skolchef (8 a §) och rektor (9–11 §§). En fungerande styrkedja är en nödvändig förutsättning för att nå de nationella målen med skolan. För att det ska fungera måste huvudmannen, rektor och lärare ta ansvar för att det egna ansvarsområdet fungerar, men också för att skapa och stärka de länkar som håller samman kedjan. Detta framhålls i Skolinspektionens årsrapport till regeringen 2014, där myndigheten presenterade och analyserade sitt arbete under 2009–2014.¹

Det är huvudmannen, offentlig eller enskild, som har det övergripande ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med de bestämmelser som gäller för verksamheten (2 kap. 8 § skollagen). Det är emellertid rektor som beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 10 §).

¹ Skolinspektionen (2014). Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat.

7.1.1 Huvudmännen behöver utveckla sin styrning

Av Skolinspektionens och Skolverkets uppföljningar av fritidshemmet blir det tydligt att den faktiska verksamheten inte i alla delar lever upp till styrdokumentens intentioner. En av de faktorer som pekas ut som en tänkbar orsak till att fritidshemsverksamheten brister i undervisningsuppdraget är en otydlig styrning av fritidshemmet. Ofta saknas ett systematiskt kvalitetsarbete i fritidshemmet både på enhets- och huvudmannanivå. I de fall där kvalitetsarbete bedrivs är ofta skolans verksamhet i fokus och kvalitetsarbetet berör inte fritidshemmet eller behandlar områden som inte omfattar målområdena i fritidshemmets styrdokument.

7.1.2 Skolchef – ny beteckning men ingen ny ansvarsnivå

Utredningens förslag: Skolverket ska ges i uppdrag att utveckla en kompletterande webbkurs om fritidshemmet med skolchef som målgrupp.

Utredningens bedömning: Utredningen vill lyfta fram vikten av att Skolchefsutbildningen ger kännedom om regleringar och förutsättningar rörande fritidshemmets verksamhet.

Skälen för utredningens förslag

Huvudmannen ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet (2 kap. 8 a § skollagen). Benämningen skolchef innebär inte någon ny ansvarsnivå inom skolväsendet utan är en funktion hos huvudmannen.² Även fritidshemmet omfattas av bestämmelserna om skolchef. Det är inte närmare reglerat vem som kan utses till skolchef, utan huvudmannen avgör vem i organisationen som ska ha den rollen. Huvudmannen kan utse en skolchef för hela verksamheten eller flera skolchefer för delar av verksamheten. Det finns inget som hindrar att samma person är till exempel både rektor och skolchef.

² Prop. 2017/18:182. Samling för skolan.

Skolchefens ansvar innefattar att uppmärksamma om verksamheten inte lever upp till författningskraven och försöka åtgärda det inom sina befogenheter. Om detta inte är möjligt, exempelvis för att det saknas resurser för att genomföra relevanta åtgärder, är det skolchefens ansvar att informera huvudmannen. Det är alltid huvudmannens ansvar att utbildningen inom skolväsendet sker enligt styrdokumentet.

Webbkurs

Skolverket har som ett led i implementeringen av läroplansdel 4 Fritidshemmet utvecklat två webbkurser, *Fritidshemmets undervisning* respektive *Fritidshemmets uppdrag*. Dessa kurser riktar sig till dem som arbetar i fritidshem och till dem som är rektorer med ansvar för fritidshem. Utredningen anser att detta ska kompletteras med webbmaterial särskilt riktat till skolchefen.

Skolchefsutbildningen

Med anledning av den nya bestämmelsen i skollagen har Skolverket tagit fram en skolchefsutbildning vars första omgång startade hösten 2019. Utbildningen genomförs vid åtta tvådagarsinternat under 2 år och behandlar fyra områden:

- Styrkedjan och skolchefens roll.
- Systematiskt kvalitetsarbete och skolchefens roll.
- Lagar och regler – skolchefens ansvar och mandat.
- Att organisera för skolförbättring – skolchefens roll.

Mot bakgrund av skolchefens syfte, det vill säga att uppmärksamma huvudmannen på om verksamheten inte lever upp till författningskraven och försöka åtgärda det inom sina befogenheter är det av yttersta vikt att skolchefen är förtrogen med fritidshemmets uppdrag. Det har emellertid visat sig under utredningens gång att det råder oklarheter kring fritidshemmets uppdrag. Av den anledningen anser utredningen att Skolverket bör tillse att Skolchefsutbildningen

innefattar delar som särskilt också handlar om fritidshemmets verksamhet och förutsättningar.

7.2 Rektors pedagogiska ledarskap

I detta avsnitt beskrivs vissa övergripande resonemang om rektors pedagogiska ledarskap för hela den verksamhet som ligger under rektors ansvar.

I avhandlingen *Rektors pedagogiska ledarskap* beskrivs hur rektors pedagogiska ledning ansetts vara det viktigaste i en rektors uppdrag sedan 1950-talet, men att det finns problem som repeteras över tid. Både brist på pedagogiska ledare och rektorernas brist på tid för det pedagogiska ledarskapet upprepas i de policytexter som studerats i avhandlingen. Även bristen på utbildning är sådant som återkommer.³

I kunskapsöversikten *Rektorers pedagogiska ledarskap* används pedagogiskt ledarskap som ett övergripande begrepp för olika ledarhandlingar som rektorer gör eller bör göra för att leda undervisning och lärande på sina enheter. I översikten konstateras att svensk och internationell forskning pekar på hur viktiga skolledarna är för skolutveckling och elevers resultat. Vidare lyfter författaren fram att en framgångsrik rektor enligt forskningen tar ansvar för skolans struktur och kultur.⁴

Skolinspektionen har genomfört två granskningar om rektors ledarskap i arbetet med undervisning och lärande.⁵ I granskningen från 2012, förs ett resonemang om att innebörden av begreppet pedagogiskt ledarskap uppfattas på olika sätt vilket kan göra det diffust och svårt att hantera. Ibland innefattas allt rektor gör i begreppet, även till exempel administrativa uppgifter med hänvisning till att det har pedagogiska konsekvenser. I andra fall relateras begreppet bara till rektorns klassrumsbesök. Skolinspektionen valde i granskningen en mer pragmatisk definition på pedagogiskt ledarskap utifrån rektors uppdrag i styrdokumentet:

³ Ståhlkrantz, K. (2019). Rektors pedagogiska ledarskap – en kritisk policyanalys.

⁴ Leo, U. (2013). Rektors pedagogiska ledarskap – En kunskapsöversikt.

⁵ Skolinspektionen (2010). Rektors ledarskap. En granskning av hur rektorer leder skolans arbete mot ökad måluppfyllelse samt Skolinspektionen (2012). Rektors ledarskap – med ansvar för den pedagogiska verksamheten.

Pedagogiskt ledarskap är allt som handlar om att tolka målen samt beskriva aktiviteter för en god måluppfyllelse i relation till de nationella målen i skolan och för att förbättra skolans resultat så att varje elev når så långt som möjligt i sitt lärande och sin utveckling. Det betyder att rektor måste ha kunskap om och kompetens för att tolka uppdraget, omsätta det i undervisning, leda och styra lärprocesser, samt skapa förståelse hos medarbetarna för samband mellan insats och resultat.

Skolinspektionen beskriver i sin granskning hur endast 30 procent av rektorerna utövar ett väl fungerande ledarskap. Granskningen visar också att många huvudmän behöver, i dialog med rektorerna, försäkra sig om att rektorerna har goda förutsättningar att arbeta som pedagogiska ledare. Myndigheten beskriver att många faktorer formar ledarskapet, att kommunikation är centralt, att skolorna behöver fler verkningsfulla strukturer och att rektorns professionella roll behöver stärkas.

I betänkandet *Rektorn och styrkedjan* från 2015 konstateras att rektorsfunktionen är central för skolverksamhetens kvalitet och utveckling. Utredningen fördjupar och förstärker den tidigare problem-bilden av rektorernas pedagogiska ledarskap. Betänkandet beskriver att det pedagogiska ledarskapets utmaningar kan kopplas till svagheter i skolans styrkedja.⁶

Skolkommissionens betänkande *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet* från 2017 framförde att rektorer måste ges goda förutsättningar för sitt uppdrag. Befattningsutbildningen för rektorer är en betydelsefull del av detta. Det är angeläget att skolhuvudmännen värnar den tid rektor behöver för att tillgodogöra sig utbildningen. Vidare presenterades en internationell jämförelse där de svenska rektorerna var de som upplevde sig lägga minst tid på det pedagogiska ledarskapet. Skolkommissionen konstaterade bland annat att skolorna måste organiseras så att rektorerna ska kunna prioritera det pedagogiska ledarskapet och vara ett stöd för lärarna.⁷

Det finns en komplex bild av rektors pedagogiska ledarskap och förutsättningarna för rektor att möta de krav som ställs. Det är dock inte möjligt inom denna utredning att behandla detta på ett mer omfattande sätt utan utredningen fokuserar i det vidare huvudsakligen på rektors roll och ansvar gällande fritidshemmet.

⁶ SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

⁷ SOU 2017:35 *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

7.3 Rektors roll för fritidshemmet är central

Utredningens bedömning: Rektors roll är central för fritidshemmets verksamhet. Rektor måste ges förutsättningar från huvudmannen för att fullgöra sitt uppdrag.

7.3.1 Rektors ansvar

Det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas (2 kap. 9 § skollagen).

Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn får delegera vissa uppgifter åt en anställd eller en uppdragstagare vid förskole- eller skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i vissa frågor (2 kap. 10 § skollagen). Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt (2 kap. 11 § skollagen).

Varje huvudman ska, med vissa undantag, se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning eller en utbildning som kan jämföras med denna. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen (när det gäller rektorer för förskoleenheter, inom fem år efter tillträdesdagen) (2 kap. 12 § skollagen).

I skollagspropositionen framgår att de allra flesta fritidshem är integrerade med en grundskola och ledningsansvaret åvilar därmed rektor. Vad gäller de relativt få fritidshem som inte är integrerade med en grund- eller grundsärskola eller eventuellt en förskola, föreslogs i propositionen ingen ytterligare reglering oavsett om dessa fritidshem har kommunal eller enskild huvudman. Dock bör framhållas att dessa fritidshem fortfarande omfattas av kommunallagens bestämmelser och övrig lagstiftning, exempelvis bestämmelserna om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.⁸ Av Skolverkets allmänna råd för fritidshemmet framgår att de fall där fritidshemmet inte är kopplat till en skol- eller en förskoleenhet omfattas den som leder verksamheten inte av de skriv-

⁸ Prop. 2009/10:165. Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.

ningar i skollagen som rör rektorn eller förskolechefen. Bestämmelserna i de allmänna råden kan emellertid ändå vara vägledande.

I de allmänna råden för fritidshemmet framgår att det är viktigt att huvudmannen, rektorn och personalen i fritidshemmet är förtrogna med fritidshemmets uppdrag för att kunna arbeta målstyrt. När personalen planerar verksamheten ska de utgå från uppdraget som det formuleras i skollagen och i läroplanen, samt utifrån en inventering av den aktuella elevgruppens behov och intressen.

Genom att arbeta på ett sådant sätt finns förutsättningar att bedriva en verksamhet som bygger på ett systematiskt kvalitetsarbete. Detta arbete innebär, i korthet, att systematiskt och kontinuerligt följa upp verksamheten, analysera resultaten, och utifrån det planera och utveckla utbildningen. Det blir samtidigt ett sätt att synliggöra hur verksamhetens resultat förhåller sig till de övergripande målen i läroplanens andra del.

Det framgår av de allmänna råden för fritidshemmet att huvudman och rektorn bör

1. inför beslut som påverkar eleverna i fritidshemmet genomföra barnkonsekvensanalyser,
2. se till att eleverna har tillgång till säkra, hälsosamma och ändamålsenliga lokaler och utemiljöer som möjliggör en varierad pedagogisk verksamhet samt stödjer elevernas lärande och utveckling såväl enskilt som i grupp,
3. utforma kompetensutvecklingsinsatser för personalen i fritidshemmet utifrån en kontinuerlig kartläggning och analys av verksamhetens behov i förhållande till fritidshemmets specifika uppdrag, samt
4. se till att fritidshemmets utvecklingsområden identifieras och synliggörs i det systematiska kvalitetsarbetet.

Vidare finns i de allmänna råden följande uppställning över områden rektor ansvarar för:

Rektorn bör

1. utifrån fördelade resurser från huvudmannen anpassa gruppstorlek, personaltäthet och gruppammansättning så att fritidshemmet kan uppfylla sitt nationella uppdrag, och då väga in faktorer såsom

- elevernas ålder
 - personalens kompetens
 - lokalernas och utemiljöns utformning
 - elever med annat modersmål än svenska
 - elever i behov av särskilt stöd
 - kontinuitet i elev- och personalgruppen
 - elevernas närvarotider,
2. organisera verksamheten så att personalen i fritidshemmet ges utrymme att planera, följa upp och utveckla utbildningen,
 3. föra en kontinuerlig dialog med personalen i fritidshemmet om det dagliga arbetet samt om hur verksamheten kan bidra till ökad målpuppfyllelse för eleverna,
 4. organisera verksamheten så att den stödjer samarbetsformer och erfarenhetsutbyten mellan personalen i fritidshemmet, förskoleklassen och skolan för att på så sätt kunna skapa ett helhetsperspektiv på elevens utveckling, lärande och utbildning, samt
 5. ta hänsyn till vårdnadshavares olika möjligheter att delta i och påverka verksamheten genom att se till att det finns olika former för information och inflytande.

7.3.2 Rektors funktion

Rektor nämns ofta i rapporter och forskning som en helt avgörande funktion för fritidshemmets verksamhet, dess förutsättningar och kvalitet. I utredningens kontakter vid verksamhetsbesök, konferenser och andra möten har också rektorsfunktionen understrukits som central.

Det har också framkommit att det kan finnas en viss problematik i att fritidshemmets verksamhet ibland läggs som ansvarsområde under en biträdande rektor. Flera vittnar då om att den som är biträdande rektor ofta inte deltar i huvudmannens rektorsmöten. Det kan leda till att fritidshemmets verksamhet inte synliggörs för huvudmannen. Dock framförs också att det kan finnas fördelar med en biträdande rektor som är helt fokuserad på fritidshemmet.

Utredningen har också stött på den omständigheten att lärarna i fritidshemmet ofta upplever att det är de som får lära rektorerna om

fritidshemmets verksamhet. Ludvigsson och Falkner har genomfört en studie med fokusgruppssamtal med åtta lärare i fritidshem. Lärarna beskriver att de upplever sitt uppdrag som otydligt och att rektorer brister i sin kunskap om fritidshemmet och därmed i sitt ledarskap. En otydlig ledning som brister i kunskapen om fritidshemmet förhindrar utvecklingen av fritidshemsverksamheten. Lärarna menar också att rektorer förhåller sig på olika sätt till olika lärargrupper. De poängterar att det är viktigt att rektor visar för hela lärarkollegiet att han eller hon är väl insatt i fritidshemmets verksamhet eftersom det påverkar synen på fritidshemmet, dess verksamhet och status. Av intervjustudien framgår också att det ofta är lärarna som lär rektorerna om fritidshemmets verksamhet och de beskriver hur de serverar rektorer med information och dokument inför till exempel besök av Skolinspektionen.⁹

När Skolverket 2018 utvärderade implementeringen av nya läroplansdelen för fritidshemmet genomfördes en enkätundersökning bland rektorer. Enkätsvaren ger en något annan bild från rektorernas perspektiv. Svaren visar att alla tillfrågade rektorer (utom 1 procent där uppgift saknas) uppger att de känner till att fritidshemmet har fått en egen del i läroplanen, nästan alla uppger också att de bedömer att de är insatta i del 4 i *mycket hög* eller i *ganska hög grad* (44 respektive 49 procent). Vad gäller kompetensutvecklingsinsatser kring läroplanens del 4 så har 41 procent tagit del av sådan anordnad av huvudmannen och 26 procent har tagit del av kompetensutveckling anordnad av annan. Dock är det 40 procent som inte deltagit i någon kompetensutvecklingsinsats rörande läroplanens del 4.

Vidare uppgav rektorerna att de följer upp fritidshemmets verksamhet varje vecka (23 procent), varje månad (41 procent), varje termin (31 procent) eller varje läsår (4 procent).

Skolinspektionens granskning från 2018 om *Undervisning i fritidshem* omfattar även rektorernas ansvar för att styra, leda och följa upp undervisningen. Granskningen pekar bland annat på brister i rektors ledning av undervisningen. Flera rektorer arbetade i låg grad med att tydligt styra och sätta mål för undervisningen och följa upp dem. Rektors ledning och styrning behövde utvecklas i 20 av de 24 granskade fritidshemmen. Skolinspektionen lyfter fram som utvecklingsområden att rektor i större utsträckning behöver:

⁹ Ludvigsson, A. och Falkner, C. (2109) Fritidshem – ett gränsland i utbildningslandskapet.

- styra personalens planering så att den i högre grad inriktas mot uppdraget att stimulera elevernas utveckling och lärande,
- organisera verksamheten så att den stödjer samarbete och erfarenhetsutbyten mellan personalen i fritidshemmet samt mellan fritidshemmet och skolan och
- förbättra utvecklingen av undervisningens kvalitet.¹⁰

Detta stämmer väl överens med det som framkommer i Skolinspektionens granskning 2010. Av granskningen framgick att alltför många rektorer inte är tillräckligt förtrogna med fritidshemmets verksamhet, vilket gör att verksamheten inte får tillräckligt ledningsstöd i att utveckla verksamheten.¹¹ Falkner och Ludvigsson¹² menar att det faktum att rektorernas kompetens för att leda fritidshemmen i många fall brister gör det mycket svårt till och med för lärarutbildad personal att ta initiativ till och driva utveckling eftersom de saknar stöd från ledning.

Ansvaret för att utbildning inom skolväsendet genomförs enligt gällande regelverk ligger alltid på huvudmannen. Det framgår också av Skolverkets allmänna råd för fritidshemmet att huvudmannen ska ge rektorer och personal i fritidshemmet förutsättningar att följa de allmänna råd som de berörs av.

7.3.3 Rektors förutsättningar

Rektors ansvar är stort och hon eller han måste få förutsättningar för att kunna ta ansvar för kvalitet och arbetsmiljö. De förutsättningarna är avhängiga andra delar i den s.k. styrkedjan¹³. I skollagspropositionen framgår att med tanke på rättssäkerheten för elever och barn vill regeringen betona att det är viktigt att det finns förutsättningar att följa skollagens bestämmelser i sin helhet.¹⁴

Sveriges skolledarförbund har i kontakter med utredningen fört fram att det finns svårigheter att genomföra kvalitetshöjningen och

¹⁰ Skolinspektionen (2018). Undervisning i fritidshemmet inom områdena språk och kommunikation samt natur och samhälle.

¹¹ Skolinspektionen (2010). Kvalitet i fritidshem.

¹² Falkner, C. & Ludvigsson, A. (2016). Forskning i korthet nr 1: Fritidshem och fritidspedagogik.

¹³ Begreppet styrkedjan brukar avse den kedja som består av staten – huvudmannen – huvudmannens förvaltning alternativt rektorns chef – rektor – lärarna.

¹⁴ Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.

styrningen av verksamheten via läroplanen från 2016 och borttagandet av undantaget från kraven på legitimation då den inte alls följts av någon satsning på ökad tillgång till utbildad personal.

Sveriges skolledarförbund menar vidare att det finns oklarheter i fritidshemmets upplägg och syfte. Eftersom det nu finns en läroplan kan det diskuteras varför fritidshemmet överhuvudtaget är en egen verksamhet utanför skolan.

När Skolverket utvärderade nya läroplansdelen för fritidshemmet 2018 genomfördes en enkät till rektorer. I enkäten frågades om rektorernas uppfattning om hur tydligt de anser att fritidshemmets uppdrag är enligt läroplanen. En majoritet svarade mycket tydligt eller ganska tydligt (33 respektive 61 procent), majoriteten svarade också att det blivit tydligare jämfört med före 1 juli 2016, 52 procent svarade mycket tydligare och 36 procent svarade något tydligare. 84 procent säger också att fritidshemmet på deras skola har förutsättningar att bedriva verksamheten enligt läroplanen i mycket stor utsträckning eller i ganska stor utsträckning (26 respektive 58 procent).

Läraryrket har i kontakter med utredningen fört fram att de angående rektors förutsättningar vill se en nationell riktlinje om att skolledare i genomsnitt ska ansvara för som mest 20 medarbetare. Skolledarna har föreslagit i sitt remissvar till betänkandet Rektorn och styrkedjan att regeringen ska låta utvärdera vilka effekter skrivningen i skollagen om en rektor per skolenhet har fått för konsekvenser på rektors ansvarsområde och arbetsbelastning. Detta ligger utanför utredningens uppdrag men utredningen vill ändå uppmärksamma att en sådan förändring av rektors ansvar skulle kunna påverka ledningen även av fritidshemmet.

7.3.4 Rektorsprogrammet

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att uppdrag ges till Skolverket att redovisa hur Rektorsprogrammet kan möta behovet av att rektor ska vara insatt i regleringar och förutsättningar rörande fritidshemmets verksamhet och hur Rektorsprogrammet kan uppmärksamma rektors pedagogiska ledarskap av fritidshemmets verksamhet.

Enligt skollagen ska huvudmannen se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning eller en utbildning som kan jämföras med denna. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har börjat sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen.

Rektorsprogrammet är en statligt reglerad befattningsutbildning för rektorer och andra personer med motsvarande ledningsfunktioner som har en nyckelroll för statligt reglerade och läroplansstyrda verksamheter; förskola, skola och fritidshem. Utbildningen regleras i förordning (2011:183).¹⁵ I 2 kap. regleras utbildningens syfte och mål på följande sätt:

2 § Syftet med befattningsutbildningen är att ge rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion kunskaper om de krav som anges i föreskrifter som gäller inom skolan, förskolan och fritidshemmet, samt att utveckla deras roll som ledare så att verksamhetens kvalitet kan säkerställas.

Målet med utbildningen är att deltagarna får sådana kunskaper att de kan

1. ansvara för att elever och barn får en likvärdig och rättssäker utbildning,

2. skapa förutsättningar för måluppfyllelse på såväl individ- som verksamhetsnivå, och

3. ansvara för att verksamheten som helhet utvecklas.

Statens skolverk ska i samband med beställning av befattningsutbildningen närmare ange de mål som ska gälla för utbildningen.

Rektorsprogrammet är uppbyggt så att det ska knyta an till den enskilda deltagarens verksamhetspraktik.

Utredningen har i många sammanhang uppmärksammat på att det är olyckligt att fritidshemmet inte tas upp på rektorsprogrammet, men samtidigt poängteras att det beror på den enskilda deltagarens intresse. Utredningen är medveten om att Rektorsprogrammet inte är uppbyggt efter enskilda praktiker men anser att Skolverket bör uppdras att redovisa hur Rektorsprogrammet kan möta behovet av att rektor ska vara insatt i regleringar och förutsättningar rörande fritidshemmets verksamhet och hur Rektorsprogrammet kan uppmärksamma rektors pedagogiska ledarskap av fritidshemmets verksamhet, så att detta är en integrerad del av utbildningen.

¹⁵ Förordning (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem.

7.3.5 Skolverkets webbkurser

Utredningens förslag: Skolverket ska ges i uppdrag att utforma kompletterande webbkurser om fritidshemmet med målgrupp rektorer.

Skolverket har som ett led i implementeringen av läroplansdel 4 Fritidshemmet utvecklat två webbkurser, *Fritidshemmets undervisning* respektive *Fritidshemmets uppdrag*. Dessa kurser riktar sig till dem som arbetar i fritidshem och till dem som är rektorer med ansvar för fritidshem. Utredningen anser dock mot bakgrund av det som beskrivits ovan om rektors ansvar och funktion att det finns behov att komplettera dessa med en kurs direkt riktad till rektor.

7.3.6 Fortbildning för rektorer

Utredningens förslag: Skolverket ska ges i uppdrag att utforma en FFR-kurs särskilt inriktad mot fritidshem.

Skolverket erbjuder fortbildning för rektorer på avancerad akademisk nivå, så kallade FFR-kurser. Kurserna omfattar 7,5 högskolepoäng och bygger på relevanta delar av rektorsutbildningen med fokus på styrnings- och ledarskapsfrågor för att utveckla det pedagogiska ledarskapet. Syftet är att ge rektorer och andra i motsvarande ledningsfunktion möjlighet att fördjupa erfarenheter och kunskaper, skapa nätverk och sätta igång utvecklingsprocesser.

För att få delta i fortbildningen behöver två krav vara uppfyllda:

1. fullgjord befattningsutbildning för rektorer, dvs. Rektorsprogrammet eller den äldre statliga rektorsutbildningen eller att deltagaren har tillgodoräknats eller rektorsutbildning via ett lärosäte.
2. arbetat som rektor eller i motsvarande ledningsfunktion minst ett år på halvtid eller motsvarande efter befattningsutbildning.

Till målgruppen hör även skolledare med motsvarande ledningsfunktion som rektor men med annan titel, exempelvis biträdande rektorer. De kan gå fortbildningen i mån av plats. En sådan tjänst behöver inneha mandat att styra, leda och ta beslut om verksamheten.

Huvudmannen väljer universitet utifrån sina och deltagarens behov. Utbildningsmålen är gemensamma för samtliga universitet, men det kan finnas olikheter i upplägg och kurslitteratur. Exempel på kurser är:

- Pedagogiskt ledarskap – Leda förbättring, i skola/förskola
- Pedagogiskt ledarskap för rektorer med inriktning mot digitalisering
- Att stärka skolans pedagogiska och etiska ledarskap i kollegial samverkan.

Mot bakgrund av rektors centrala roll för fritidshemmets verksamhet och det som framkommit om bristerna i kunskap om fritidshemmets verksamhet anser utredningen att Skolverket ska ges i uppdrag att utforma en fortbildning för rektorer med inriktning mot fritidshem.

7.4 Bristande tid för planering

Utredningens bedömning: Verksamhetens kvalitet är beroende av att det finns tid för planering och utveckling av verksamheten. Huvudman och rektor måste se till att förutsättningarna finns.

Undervisningen i fritidshemmet kompletterar förskoleklass och skola i genomförandet och uppfyllandet av läroplanens mål. Därför ska första och andra delen tillsammans med den fjärde delen ligga till grund för planering och genomförande av undervisningen i fritidshemmet. Det är rektorns ansvar att se till att det finns tid för planering och utveckling av verksamheten.

Något som visar sig både i olika rapporter och som lärare i fritidshem under väldigt lång tid lyft som ett problem är bristen på tid för planering. Många har tjänster där de arbetar i skolan på förmiddagarna och i fritidshemmet på eftermiddagen och tiden för planering och utveckling av verksamheten såväl som ställtid och tid för reflektion och kompetensutveckling, är knapp. Det är dock väldigt olika hur det ser ut på olika fritidshem: även om många vittnar om bristande tid finns det exempel på att vissa har avsatt tid både för den

egna planeringen, för planering i arbetslaget och planering tillsammans med lärare i elevernas obligatoriska del av dagen.

Läraryrket presenterade år 2018 en undersökning där de genom en enkät frågat 2 000 lärare i fritidshem om deras arbetssituation. Av svaren framgår att lärarna lägger i snitt 40 procent av sin arbetstid utanför fritidshemsverksamheten, som till exempel lärare i ett skolämne i grundskolan eller som elevresurs. Många anger att de har svårt att få tid till båda uppdragen.

Enligt undersökningen har lärarna i genomsnitt knappt fyra timmars planeringstid i veckan för sitt arbete i fritidshemmet. I den tiden ingår flera olika uppgifter, bland annat planering av aktiviteter, dokumentation, administration, kollegial samverkan och kompetensutveckling. Två av tre av de som svarat uppger att de har för lite planeringstid: den är knapp eller räcker inte till alls.¹⁶

I Skolinspektionens kvalitetsgranskning om undervisningen i fritidshem lyfts fram att rektorer i flera fall beskriver att planeringen av undervisningen ofta inte får samma utrymme som andra uppgifter. Både rektorer och personal beskriver att de administrativa uppgifterna i fritidshemmet är mycket omfattande. Det är ett stort antal elever med olika tillsynsbehov. Lov och ledigheter ställer krav på särskild planering. Den administrativa arbetsbördan får effekter för den pedagogiska planeringen och det kan vara svårt att få tiden att räcka till för planering av undervisningen.¹⁷

Kvalitetsgranskningen visar också att planeringstiden fördelas på olika sätt vid fritidshemmen och det är olika vilka som deltar i planeringen: på en del fritidshem deltar all personal, oavsett utbildning eller anställningsform. På andra tilldelas endast utbildad personal planeringstid och en tredje variant är att det finns särskild personal som planerar undervisningen.

I rapporten lyfts vidare att problemen med planering också hänger samman med bristen på utbildad personal. Många fritidshem har en stor andel utbildad personal och många korttidsvikarier som arbetar i verksamheten. Både rektorer och personal beskriver att detta är problematiskt. Lärarna beskriver att det är svårt att planera och att arbeta utifrån läroplanen tillsammans med utbildade kollegor samt vikarier, timanställda och resurspersoner som är uppbokade på andra

¹⁶ Läraryrket (2018). Mer tid för kvalitet och arbetsglädje – 2 000 lärare om sin arbetssituation.

¹⁷ Skolinspektionen (2018). Undervisning i fritidshemmet inom områdena språk och kommunikation samt natur och samhälle.

aktiviteter och därför dessutom är svåra att boka in för möten. I Skolverkets utvärdering av implementeringen av den nya läroplansdelen har fråga ställts till rektorer om personalen har lika mycket planeringstid oavsett ansvar eller utbildning, varpå majoriteten, 61 procent har svarat att det har de inte.¹⁸

I Skolinspektionens granskning har de också sett att det finns fritidshem som inte alls samverkar inom eller mellan avdelningarna och fritidshem där samverkan sker på olika sätt. Personal upplever också i vissa fall att planeringstiden inte är tillräcklig för att samverkan mellan fritidshemmets avdelningar ska kunna ske.

Inom ramen för granskningen beskriver Skolinspektionen också ett gott exempel på hur samverkan kan organiseras. Det rör sig om ett fritidshem som består av två avdelningar där all personal träffas en gång i månaden under tre timmar för gemensam planering och utvärdering utifrån läroplanen. Nästan varje dag genomförs sedan aktiviteter där personal och elever från båda avdelningarna deltar, vilket får till följd att personalens kompetens tas tillvara i undervisningen och att sårbarheten minskar vid personalfrånvaro.

Skolverket lyfter också i sin utvärdering av implementeringen av läroplanens del 4 fram att personalen i fritidshem har lite tid för att planera. De poängterar att möjligheterna att planera, följa upp och utveckla undervisningen är en avgörande förutsättning för att kunna arbeta läroplansstyrt i fritidshemmet. Undersökningen visar att cirka tre fjärdedelar av personalen uppger att de har tre timmar planeringstid eller mindre per vecka. Som en jämförelse visar en annan studie från Skolverket att lärare i grundskolan har i genomsnitt 12 timmar i veckan för planering av undervisning samt administrativt och praktiskt kringarbete (här ingår inte bedömning).

Utredningen vill här poängtera huvudmannens och rektors ansvar för att se till att det finns förutsättningar för personalens planering och utveckling av verksamheten.

¹⁸ Skolverket (2018). Nya läroplansdelar för fritidshemmet och förskoleklassen.

7.5 Samverkan med förskoleklassen och grundskolan

Utredningens bedömning: Samverkan är viktig för helhetssynen på eleven och elevens behov. Förutsättningar måste ges för att samverkan faktiskt ska ske.

Samverkan mellan fritidshem, förskoleklass och grundskola är viktig i flera hänseenden, i synnerhet från barnens perspektiv. Vikten av integration och samverkan mellan fritidshemmet, förskoleklassen och grundskolan tydliggörs i skollagen där det framgår att utbildningen i fritidshemmet ska komplettera utbildningen i de olika skolformerna både tids- och innehållsmässigt. Utbildningen ska utgå från en helhetssyn på eleven och elevens behov.

7.5.1 1980-tal: skola och fritidshem närmar sig varandra

Falkner och Ludvigsson beskriver i sin forskningsöversikt hur skolan och fritidshemmets verksamheter började närma sig varandra i slutet av 1980-talet. Av ekonomiska och pedagogiska skäl började verksamheterna integreras. Verksamheterna styrdes då av olika lagstiftningar och en utredning, Skolbarnsomsorgskommittén, fick i uppdrag att följa, stimulera och påskynda en utveckling mot en organisatoriskt och pedagogiskt samlad verksamhet för skola och barnomsorg.¹⁹ I slutbetänkandet²⁰ föreslog kommittén att skolan och skolbarnsomsorgen skulle inrymmas i ett gemensamt måldokument. Huvudmannskapet för fritidshemmet överfördes från socialtjänsten till utbildningsområdet och fritidshemmet fick sin första läroplan 1994. Samtidigt infördes förskoleklass och skolan blev målstyrd.

1996 tillsattes en ny kommitté med uppdrag att lämna förslag till ett nytt måldokument för den pedagogiska verksamheten för barn och ungdom 6–16 år.²¹ I deras förslag till utveckling av läroplanen, Lpo 94, angavs att en förutsättning för att genomföra läroplanen i vardagsarbetet var arbetslag med olika lärarkompetenser. I den senaste läroplanen för grundskola, förskoleklassen och fritidshemmet, Lgr11,

¹⁹ Falkner, C. & Ludvigsson, A. (2016). Forskning i korthet nr 1: Fritidshem och fritidspedagogik.

²⁰ SOU 1991:54. Skola – skolbarnsomsorg, en helhet.

²¹ Kommittén antog namnet Barnomsorg och skolakommittén, BOSK.

finns tydligt beskrivet att samarbetet och utbytet av kunskaper mellan lärare i de olika skolformerna ska utvecklas för att berika alla elevers mångsidiga utveckling och lärande.²²

7.5.2 Reformens intentioner förverkligades inte

Skolverket fick 1998 i uppdrag att utvärdera integrationen mellan olika verksamheter, vilket de gjorde genom att följa integreringen mellan förskoleklass, fritidshem och grundskola i tio kommuner under en treårsperiod. Skolverket konstaterade sedan i sin rapport till regeringen att den integrerade verksamheten och förskoleklassens verksamhet hade gått mot en vuxenstyrd ”skolifiering”, bland annat med mer ämnesinriktad kunskapssyn, vilket inte var reformens intentioner där lek, skapande, experimenterande och utforskande skulle få större plats.²³

Förskolans och fritidshemmets personal räknades inte alltid till skolans undervisande personal och på många av de undersökta skolorna saknades mötesplatser för lärarnas gemensamma planering. I rapporten framgår att olika arbetstidsavtal, arbetsvillkor, statuskillnader och löneskillnader utgör hinder för integrationen. Vidare saknades kunskaper om reformens intentioner och läroplanens innehåll och innebörd. Utvärderingen lyfte särskilt behovet av mer kunskap och intresse för fritidshemmet från skolledarna samt tydligare krav och förväntningar på detta från huvudmannen.

När utvärderingen gjordes såg man att det pågick utvecklingsarbete och förutsättningar som pekades ut för att främja integrationsarbetet innefattade tid, stöd för kompetensutveckling, gemensam reflektion, planering och utvärdering av det pedagogiska arbetet. Vidare framhölls som viktigt att ha kontinuitet i arbetslaget och att personalomsättningen inte är för stor för att lärare från olika pedagogiska kulturer ska kunna närma sig varandra. Andra viktiga parametrar är ett fungerande pedagogiskt ledarskap och en samsyn i hela skolverksamheten och strukturella förutsättningar såsom sammanställning av barn- och personalgrupper samt ändamålsenliga lokaler.

²² SOU 1997:21. Växa i lärande – Förslag till läroplan för barn och unga 6–16 år.

²³ Skolverket (2001). Integration förskoleklass, grundskola och fritidshem.

7.5.3 Utveckling av samverkan

Olika rapporter, såsom Skolinspektionens granskningar av fritidshemmet 2010 och 2018, såväl som det som utredningen mött i verksamhetsbesök och andra möten visar att mycket av samma problematik har bestått över tid sedan Skolverkets granskningsrapport 2001.

I kvalitetsgranskningen från 2010 beskriver Skolinspektionen att samverkan med skolan behöver förbättras, och menar i likhet med Skolverkets utvärderare nio år tidigare, att detta kan göras exempelvis genom gemensam reflektion och pedagogiska diskussioner i förhållande till lärandeuppgiften.

Även i granskningen 2018 pekar Skolinspektionen på problem relaterade till samverkan mellan fritidshemmets avdelningar respektive mellan skola och fritidshem. Man menar att i flera av de granskade fritidshemmen är samverkan med skolan inte tydligt strukturerad. Rektorer beskriver att samverkan mellan fritidshem och skola sker genom att personal från fritidshemmet arbetar i grundskolan och därigenom får insyn i undervisningen. Samverkan i form av gemensam planering med skolan sker mer sällan. Granskningen visar dock också exempel på hur samverkan kan organiseras.

Falkner och Ludvigsson visar i sin forskningsöversikt också att maktförhållanden mellan lärare i olika verksamheter och/eller olika ämnen är vanliga och att det präglar samarbetet. Det leder till statuskillnader och hierarkier mellan de olika lärarkategorierna. För att medvetandegöra lärare om varandras kompetenser och bättre kunna använda dem i arbetet med eleverna visar forskningen att rektor även här har en betydelsefull roll. Rektor kan vara den som tar initiativ till möten mellan lärare i olika verksamheter om sina olika roller och hur de skulle kunna ta tillvara deras olika kompetenser i arbetet med eleverna och utvecklingen inom skolan.

Många, framför allt lärare i fritidshem, som utredningen mött har pratat mycket om statuskillnaderna och många är positiva till den utveckling det innebär att undantaget gällandet kravet på lärarlegitimation för att få ansvara för undervisningen i fritidshemmet nu tagits bort. Dock betonas att det behövs mer för att statusen för lärare i fritidshem ska höjas, vilket bland annat påverkas huruvida det är möjligt att samverka på lika villkor.

I forskningsöversikten lyfts frågan om hur skolor på ett mer medvetet sätt skulle kunna tillvarata den kompetens som lärare i

fritidshem har bland annat när det gäller arbete med elevers sociala utveckling på individ och gruppnivå, relationsskapande, konflikt-hantering och ledarskap. Att arbeta med normer, värden och en demokratisk fostran är även det centralt i lärare i fritidshems kompetens. Möjligheter man pekar på är exempelvis att ge lärare i fritidshem ansvar för att tillsammans med rektor och övriga lärarkollegor leda det förebyggande arbetet mot mobbning och kränkande behandling. För att detta ska kunna komma till stånd är rektors medvetenhet om läraren i fritidshems kompetens avgörande.

Även Skolverket uppmärksammade i sin utvärdering av implementeringen av läroplanens nya del att det fortfarande finns en bristande samverkan mellan skola och fritidshem trots att skrivningarna om samverkan för att skapa sammanhang i elevernas lärande har förtydligats i läroplanen. Den enkätundersökning de gjort visar att sju av tio fritidshemspersonal menar att lärarna i grundskolan/förskoleklassen i ganska eller mycket liten utsträckning (eller inte alls) samverkar med personalen i fritidshemmet. Motsvarande andel bland rektorerna är nästan 50 procent. Sex av tio av personalen uppger att rektor i ganska liten eller mycket liten utsträckning skapar möjligheter till samarbete mellan personalen i skolan och fritidshemmet. I utvärderingen finns dock också goda exempel på samverkan.²⁴

Ludvigsson och Falkner reflekterar i sin studie från 2019 kring att det är en stor utmaning för rektorer att öppna gränser mellan verksamheter och lärargrupper för att nå ett hållbart samarbete som grundar sig på gemensamma regler, normer, föreställningar och mål för undervisningen och där olikhet bidrar till mångfald.²⁵

Utredningen menar att det är en utmaning som måste mötas och det är avgörande för helhetssynen på eleven och elevens behov.

²⁴ Skolverket (2018). Nya läroplansdelar för fritidshemmet och förskoleklassen.

²⁵ Ludvigsson, A. och Falkner, C. (2109). Fritidshem – ett gränsland i utbildningslandskapet.

8 Fritidshemmets lärmiljö

Av tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2019:67) framgår att faktorer som har betydelse för lärmiljön i fritidshemmet är bl.a. elevgruppernas storlek, personaltäthet, personalens kompetens och hur lokalerna ser ut och används. Enligt 14 kap. 9 § skollagen (2010:800) ska huvudmannen se till att elevgrupperna i fritidshemmet har en lämplig sammansättning och storlek och att eleverna även i övrigt erbjuds en god miljö. Av Statens skolverks allmänna råd för fritidshem framgår att huvudman och rektor bör föra en dialog om personaltäthet, storlek och sammansättning av elevgrupperna i fritidshemmet i förhållande till verksamhetens uppdrag och fördelning av resurser. Statens skolinspektions granskningar av fritidshemmet pekar på bristande förutsättningar för att utföra fritidshemmets uppdrag att stimulera elevernas utveckling och lärande och erbjuda dem en meningsfull fritid och rekreation.

I Skolinspektionens rapport *Undervisning i fritidshemmet* anges att bristerna i fritidshemmet går att koppla till bl.a. stora elevgrupper och låg personaltäthet.¹ Av Skolinspektionens rapport *Kvalitet i fritidshemmet* framgår att såväl barn som vuxna i många fritidshem vittnar om hög ljudvolym, trängsel och stress samt avsaknad av möjligheter för eleverna att dra sig undan för lugn och ro.² Dessa förhållanden har ofta samband med gruppernas storlek, personaltätheten och hur lokalerna ser ut och används. Antalet elever i fritidshemmen har ökat markant de senaste tio åren från 345 444 år 2008 till 489 871 år 2018. Antalet anställda har inte ökat i samma utsträckning, vilket lett till en minskad personaltäthet. Hösten 2005 bestod den genomsnittliga elevgruppen av cirka 31 elever och varje anställd ansvarade i genomsnitt för 10,9 elever. Hösten 2018 bestod den genomsnittliga

¹ Skolinspektionen (2018). Undervisning i fritidshemmet inom områdena språk och kommunikation samt natur och samhälle.

² Skolinspektionen (2010). Kvalitet i fritidshem.

elevgruppen av cirka 39 elever och varje anställd ansvarade i genomsnitt för 12,3 elever. Trots ökade barnkullar är elevgrupperna mindre och personaltätheten högre i dag jämfört med 2014. En faktor som bidragit till detta är den fritidshemssatsning som inneburit ett statsbidrag om 500 miljoner kronor om året under perioden 2015–2019.

Vid utredningens verksamhetsbesök och andra kontakter tas frågan om lokaler för fritidshemmet upp. Lokalerna är oftast integrerade i skollokalerna. Även frågan om gruppstorlekar och riktmärken har i hög grad framhållits för utredningen. Men dessa två faktorer kan knappast diskuteras utan att samtidigt också prata om barngruppens sammansättning och personalens kompetens samt som nämnts ovan personaltäthet. I frågan om personalens kompetens har utredningen skrivit om vikten av utbildad personal för fritidshemmets kvalitet och utredningen har också givit förslag om att fritidshemmets personal i högre utsträckning ska kunna omfattas av vidareutbildningsåtgärder (VAL).

Utredningen har uppdragit åt två forskare vid Mittuniversitetet, Christina Grewell och Lena Boström, att ta fram en forskningsöversikt gällande fritidshemmets lokaler och materiella resurser i relation till verksamhetens kvalitet. De första delarna i detta kapitel utgår i huvudsak från den översikten. Författarna konstaterar att fritidshemmets miljöer under en längre tid har kännetecknats av stora variationer, ojämlika förutsättningar och bristande funktionalitet enligt forskning och rapporter. De övergripande slutsatser som framgår av översikten är underdimensionering av lokaler och brister i funktionalitet och att detta påverkar fritidshemsverksamhetens kvalitet negativt på flera olika sätt. Detta förhållande har också framkommit i utredningens verksamhetsbesök och andra möten. Konsekvenserna omfattar bland annat trängsel och höga ljudnivåer, en hårdare strukturering av verksamheten, en ökad styrning av eleverna samt begränsningar i de fritidshemsdidaktiska förutsättningarna.

8.1 Bakgrund fritidshemmets lokaler

Lokalintegration mellan fritidshem och skola föreslogs redan 1974 av barnstugeutredningen³ men det var först under 1990-talet som integrationen började i större skala. Integrationen gällde hela verksam-

³ SOU 1974:42 Barns fritid: fritidsverksamhet för 7–12-åringar.

heten och hade som syfte att effektivisera både lokalanvändning och personal, men tanken var också att olika miljöer och olika personal-kategorier tillsammans genom samverkan skulle leda till en större helhetssyn på barnen.⁴

I början av 1990-talet var miljön i fritidshemmet olik den miljö som fanns i den obligatoriska skolan. Fritidshemsmiljön var mer hemlik med bl.a. kök, soffhörna, verkstads- och ateljérum. Det fanns material för olika slags skapande och möbleringen inbjöd till lek. Lokalintegreringen som sedan skedde har inte varit oproblematiske.

I en enkätstudie⁵ som Lärarförbundet genomförde 2018 bland fritidshemslärare uppger 50 procent att de har lokaler som inte är anpassade för verksamheten, vilket bekräftats i andra studier och i Skolinspektionens granskningsrapporter.

I forskningsöversikten lyfts fram att fritidshemsmiljöerna i dag varierar stort mellan olika fritidshem och de har mycket olika förutsättningar utifrån hur miljön är utformad och vilka möjligheter miljön erbjuder. Att fritidshemmet oftast är underordnat skolan visar sig bland annat genom att de strukturella förutsättningarna präglas av ojämlika villkor, exempelvis vilka lokaler som finns tillgängliga, hur fritt dessa kan användas och hur stor barngruppen är.

8.2 Fritidshemmets lokaler och materiella resurser i relation till verksamhetens kvalitet

Forskningsöversikten visar att pedagogiska miljöer och miljöer för lärande är komplexa och omfattar många olika perspektiv och aspekter, exempelvis fysiska, sociala, psykosociala, pedagogiska och kulturella, vilka samspelar med varandra. God pedagogisk kvalitet i verksamheten har att göra med verksamhetens sätt att tillhandahålla och skapa en utmanande och rik fysisk lärmiljö som tas tillvara genom lärarnas kompetens och med elevernas egna resurser. Fysisk lärmiljö kan definieras på många olika sätt men kan övergripande sägas vara ett resultat av interaktioner i ömsesidig växelverkan mellan fysiska resurser, människor och sociala och kulturella sammanhang.

⁴ Johansson, I (2011). Fritidshemspedagogik: idé, ideal, realitet.

⁵ Lärarförbundet (2018). Mer tid för kvalitet och arbetsglädje – 2 000 lärare om sin arbets-situation.

En avgörande utgångspunkt för fritidshemsdidaktiken är att den utgår från elevernas intressen och perspektiv och gestaltas i den kontext de befinner sig i.

Organisering och logistik av verksamheten i fritidshemmet är en omfattande verksamhet som präglas av att det är ett kontinuerligt flöde av människor och aktiviteter. Flödet innefattar bland annat att elever anländer till och lämnar fritidshemmet vid olika tider och att fritidshemspersonalen möter och samverkar med både föräldrar och skolpersonal dagligen. En annan aspekt är att verksamheten innefattar både elevernas fria tid och vuxenledda aktiviteter. Verksamheten handlar om elevernas fritid och ska utgå från deras intressen samtidigt som den ska förhålla sig till målen i läroplanen.

I forskningsöversikten konstateras att pedagogisk kvalitet av fysisk miljö är ett resultat av både de förutsättningar som den fysiska miljön erbjuder och hur lärare och elever tar lärmiljön i anspråk och använder den.

8.2.1 Dimensionering

Den fysiska och materiella lärmiljön är på många fritidshem både underdimensionerad, dåligt anpassad och brister i likvärdighet. Granskningar visar trångboddhet och brist på lokaler, trängsel, hög ljudnivå och stress. Vidare skapar underdimensionering och brist på lokaler konflikter om tillgång till rum för fritidshemsverksamheten, vilket innebär att logistik och planering av var eleverna ska vara tränger undan tid för pedagogisk planering.

Kvalitetsaspekter har också samband med varandra. Lokaler som är underdimensionerade innebär trängsel vilket kan ge fysiologiska negativa effekter som hyperaktivitet, minskad uppmärksamhet, aggressivitet och försämrat lärande. När möjligheterna att vila och vara avskild är dåliga drabbar det alla barn, men speciellt barn med behov av en lugn lärmiljö. Dimensioneringen påverkar också den pedagogiska kvaliteten. Studier visar på att strukturering (att verksamheten anpassas till lokalerna), gruppindelning, förflyttning och logistik kan antas ha samband med såväl underdimensionering som begränsad tillgänglighet av lokaler, såväl som av förbindelse mellan lokaler. Allt dessa måste naturligtvis också relateras till elevgruppens storlek.

8.2.2 Strukturering – verksamheten anpassas till lokalerna

Personal i fritidshem använder mycket tid till logistik och organisation av elever och aktiviteter. En hårdare strukturering och skolifierad organisering av fritidshemsverksamheten, leder enligt forskningsöversikten, troligtvis till att elevernas möjligheter till valfrihet och inflytande minskar, även om det inte finns några empiriska studier som visar konsekvenserna. Av läroplanen framgår att undervisningen ska utgå från elevernas behov, intressen, erfarenheter och initiativ samt att de ska vara delaktiga, utöva inflytande och ta ansvar. Flexibilitet framträder som ett centralt begrepp vad gäller kvalitet i pedagogisk verksamhet och då kan strukturering vara kontraproduktivt.

Fritidshemspraktiken beskriver hur de måste anpassa sig efter skolans behov vad gäller lokaler genom att byta lokaler återkommande. Detta påverkar sannolikt andra kvalitetsaspekter såsom fritidshemslärares professionella utvecklande av den fysiska lärmiljön samt elevers känsla av att fritidshemmets verksamhet har ett eget värde och en egen karaktär.

8.2.3 Flexibla lokaler

En betydelsefull faktor avseende pedagogisk kvalitet i fritidshem (och skola) är den fysiska lärmiljöns funktionalitet. Detta handlar om huruvida lokalerna ger förutsättningar för att möjliggöra variation och en organisation som ger förutsättningar för undervisning i enlighet med gällande styrdokument. Lärmiljön behöver ge flexibilitet och valmöjligheter såväl gällande tid, tillgänglighet som aktiviteter. Den behöver också ge möjlighet för eleverna att vara delaktiga i och ha inflytande över utformandet av miljön. Hur lokalerna ligger och förbindelsen mellan dem påverkar också hur personalen i fritidshemmet kan planera, samarbeta, leda och överblicka verksamheten.

Det sätt som den fysiska lärmiljön oftast är utformad i dag leder troligtvis till strukturering som kan begränsa elevernas valmöjligheter och kan bidra till att elever och aktiviteter är mer styrda och reglerade i både tid och plats än tidigare.

8.2.4 Ägarskap

Forskningsöversikten pekar på att det finns lokalekonomiska skäl för att optimera lokalanvändningen. Skolbyggnader innehåller generellt lokaler som oftast är tomma under fritidshemmets verksamhetstid. Dessa lokaler kan användas för att få en variation i lärmiljöer. Detta kräver dock organisation, personal, planering och logistik som försvåras bland annat av att elever anländer till och lämnar fritidshemmet kontinuerligt. Om fritidshemmet då inte har en egen, tillräckligt dimensionerad och funktionell hemvist finns risk att verksamheten blir mer skolifierad och organiserad i schemalagda pass beroende på vilka lokaler som finns tillgängliga.

Om fritidshemsverksamheten i stället har en egen hemvist som är tillräckligt dimensionerad och funktionell krävs mindre planering och iordningsställande av personalen. Därmed finns mer tid till att bygga relationer och till mer långsiktiga pedagogiska aktiviteter som inkluderar elevernas delaktighet och inflytande. Detta relaterar till begreppet ägarskap som handlar om hur personalen professionellt tar miljön i anspråk och elevers känsla av tillhörighet, ansvar och delaktighet, vilket bidrar positivt till deras lärande och beteende.

Översikten lyfter också fram att samverkan mellan fritidshem och skola kan utformas genom att fokusera skillnaderna mellan dess miljöer i stället för att smälta samman dem. Fritidshemmets hemvist, som är mer anpassad för praktisk och kreativ verksamhet, kan också användas av skolan under dagtid. Fritidshemmet kan också använda vissa av skolans lokaler.

8.2.5 Villkorar den fysiska lärmiljön fritidshemspedagogen?

Fritidshemsdidaktik beskrivs i forskning utgående från elevernas perspektiv och gestaltas i den vardagliga praktikens aktiviteter. Den har sikte mot långsiktiga mål samtidigt som den fångar tillfällena till lärande som uppstår i situationen. Redan för tjugo år sedan konstaterade Skolverket att, även om personalen gör sitt bästa för att skapa rum för olika typer av aktiviteter, så har många fritidshem bara ett fåtal rum att nyttja.⁶ Att dessa problem har ökat är högst sannolikt utifrån ökande elevantal och den underdimensionering av lokaler som uppstått sedan dess. En effekt är ökningen av organisering och

⁶ Skolverket (2000). Finns fritids?: en utvärdering av kvaliteten i fritidshem.

strukturering av elever i grupper i olika lokaler respektive inom- och utomhus. Denna strukturering minskar den didaktiska flexibiliteten och möjligheterna att fånga lärandetillfällena i flykten, vilket kännetecknar fritidshemsdidaktiken. Den ökade struktureringen av verksamheten påverkar också relationer mellan lärare och elever, vilket kan relateras till att Skolinspektionen (2010) konstaterade att vuxnas relationer med barnen i fritidshemmet blivit mer ytliga och flyktiga.⁷ Den relationella aspekten är central i all undervisning så även i fritidshemmets uppdrag som innebär omsorg, lärande och utveckling.

Struktureringen och lokalisering i olika lokaler försvårar också möjligheterna för fritidshemspersonalen både att kunna ha överblick och att arbeta gemensamt och flexibelt i barngruppen. Logistiken kräver tid för såväl planering som genomförande vilket kan inkräkta på fritidshemspersonalens närvaro i aktiviteterna tillsammans med eleverna.

Litteraturstudiens övergripande slutsats är att brister i lokaler och materiella förutsättningar påverkar verksamhetens kvalitet negativt. I relation till att det i Sverige kommer att behöva byggas och renoveras en stor mängd skolor de närmaste tio åren är det av stor vikt att det i utformningen av skolorna tas hänsyn till fritidshemmets behov vad gäller ändamålsenliga lokaler, materiell och fysisk lärmiljö. Detta gäller i synnerhet dimensionering, funktionalitet och förutsättningar för ägarskap och fritidshemsdidaktik. Vidare konstateras att det faktum att ojämlika förhållanden mellan olika fritidshem konstaterats under lång tid tyder på att det kan behövas tydligare riktlinjer för utformning och funktionalitet av fritidshemmets lokaler.

8.3 Gruppstorlekar

Som tidigare nämnts samspelar olika strukturella faktorer på ett komplext sätt när det gäller lärmiljöer och gruppstorlekar. Det har visat sig svårt att identifiera ideala kvoter för personaltäthet eller fastställa optimala nivåer för gruppstorlek. Detta sammanhänger med ovan nämnda samspelande strukturella faktorer. Ingen enskild variabel eller faktor kan isoleras och lyftas ur sitt sammanhang. Låg personaltäthet och stora grupper kan exempelvis ha negativa effekter på barns språkutveckling och samspelet mellan barn och vuxna. Stora

⁷ Skolinspektionen (2010). Kvalitet i fritidshem.

grupper kan också ha negativ inverkan på hur relationerna mellan barnen utvecklas och bidra till ökad stress bland barn och personal. Barngruppernas storlek har också betydelse för ljudnivån. Därvid har också lokalernas storlek och utformning stor betydelse. En slutsats som kan dras utifrån forskningen är att gruppstorlek har större betydelse för kvaliteten än personaltäthet, det vill säga mindre grupper är att föredra framför större med samma personaltäthet.

Utredningen har uppdragit åt två forskare, Helene Elvstrand och Catarina Andishmand, att göra en forskningsöversikt avseende gruppstorlekar i fritidshemmet. De konstaterar att det saknas sådan forskning. Gruppstorlekar lyfts emellertid som en faktor i relation till andra områden, men utredningen vill ändå framhålla att det inte finns forskning som visar vilka konsekvenser gruppstorleken får för elevgruppen. Forskarna har av denna anledning tittat på forskning i andra pedagogiska praktiker; den obligatoriska delen av skolan samt förskolan.

8.3.1 Ökade gruppstorlekar som fenomen

Forskning relaterad till skola och förskola kan inte omedelbart överföras till fritidshemmet då uppdragen och förutsättningarna ser olika ut. Samtidigt kommer både förskolan och fritidshemmet från en socialpedagogisk tradition men har under senare år utvecklats till en pedagogik där akademisk kunskap och tradition med lek, omsorg och lärande integreras i ett nytt sätt att tänka om utbildning.

I likhet med fritidshemmet har antalet barn i förskolan ökat de senaste decennierna. Samtidigt har också förskolans läroplan reviderats med högre krav gällande den pedagogiska verksamheten. Också inom förskolan beskrivs de stora barngrupperna som en stor utmaning och i redovisad forskning om barngruppsstorlek i förskolan blir flera likheter tydliga. Antalet barn villkorar pedagogers möjligheter att arbeta professionellt och vilka möjligheter eleverna och barnen har att lära och utvecklas. Aktiviteter, målområden och arbetssätt väljs bort när det är ett stort antal barn i gruppen. De stora grupperna inverkar också negativt på de sociala relationerna mellan barn och personal. I förskolan görs gruppindelningar av barnen utifrån ett barncentrerat synsätt men gruppindelningar styrs också av organisa-

toriska faktorer utan pedagogiskt syfte vilket kopplas samman med låg pedagogisk kvalitet.

Det ovanstående är av stort intresse för om man pratar om kvalitet i termer av pedagogisk kvalitet så måste vi se att det finns två faktorer som samverkar här, dels är det gruppens storlek och personaltätheten som är två sidor av samma mynt, dels är det de fysiska lärmiljöerna – eller lokalerna som kan möjliggöra olika typer av gruppindelningar. Den fysiska miljön kan också möjliggöra att andra delar av fritidshemmet uppdrag uppfylls som t.ex. möjlighet till vila.

Ett annat tema handlar om gruppstorlekar i relation till fritidshemmets pedagogiska uppdrag. I en intervjustudie med sex fritidspedagoger som arbetar i tre olika fritidshem, belyses hur personal i fritidshem talar om hur de hanterar nya policy och kvalitetskrav och vilka implikationer det får i den vardagliga praktiken på fritidshemmet. Resultatet visar att pedagogerna både bekräftar och accepterar samt gör motstånd mot nya krav i fritidshemmet. Vidare anger de deltagande fritidspedagogerna att de på grund av de stora gruppstorlekarna på fritidshemmet har svårt att göra vissa aktiviteter och garantera elevers säkerhet. Samtidigt beskriver pedagogerna att de har som ambition att genomföra olika aktiviteter men det stora antalet barn gör det svårare att till exempel garantera säkerheten vid utflykter och liknande.⁸

8.3.2 Forskning om gruppstorlekar i klassrummet och förskolan

I en jämförelse mellan forskning i förskolan respektive skolan avseende gruppstorlek är det viktigt att beakta att fritidshemmet har delvis andra villkor både avseende storlek, ålder på elever, utbildningsnivå samt lokalmässiga förutsättningar. De grupper som undersökts i forskning om gruppstorlekar i klassrummet är ofta i intervallet mellan 15–30 elever. Fritidshemmets elevgrupper överskrider ofta detta spann, därtill har undervisningen delvis ett annat uppdrag, vilket gör att forskningen inte är helt överförbar.

Frågan om betydelsen av elevgruppernas storlek i *klassrummet* är debatterad. I Hatties metastudie⁹ där han listade betydelsefulla fak-

⁸ Hjalmarsson, M. & Löfdahl Hultman, A. (2015). Confirming and resisting an underdog position – leisure-time teachers dealing with a new practice.

⁹ Hattie, J. (2009). Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement.

torer för goda skolresultat menade han att minskande av elevgrupper inte är av stor vikt i relation till den kostnad det skulle innebära samt andra faktorer är med betydande. Samtidigt finns forskning som visar att mindre gruppstorlekar framförallt har betydelse för de yngsta eleverna och för elever i socioekonomiskt utsatta områden och/eller med svåra livsvillkor.

Vad gäller *förskolan* finns mer forskning som bland annat visar att kvalitet i förskolan har ett starkt samband med de villkor som skapas för barns möjligheter till lek, utveckling, lärande och välmående.¹⁰ I en nationell studie som genomfördes av Williams, Pramling och Sheridan, *Gruppstorlekens betydelse för barns möjligheter att lära och utvecklas i förskolan*, belystes förskollärares uttryck kring möjligheter och hinder att arbeta enligt läroplanens intentioner, i relation till barngruppens storlek. Dataunderlaget består av enkätsvar och intervjuer med förskollärare och samlades in mellan 2012 och 2013 i en webbaserad enkät. Resultaten har presenterats i flertalet artiklar och visar att det är flera faktorer som har betydelse för undervisningens kvalitet i förskolan.¹¹ Personalens utbildning och kompetens är en viktig kvalitetsfaktor, men barngruppens storlek och sammansättning har också stor betydelse. Barnens åldrar, andelen barn i behov av särskilt stöd i sin utveckling, andelen barn med annat modersmål än svenska och barnens närvarotider är faktorer som inverkar på vad förskollärarna beskriver som möjligheter och hinder i deras arbete men också att detta inverkar på barns möjlighet till lek, lärande och inlytande.¹²

8.3.3 Elever i behov av stöd

I en enkätstudie som riktade sig mot hur personal i fritidshem beskriver sitt arbete med barn i behov av extra stöd och inkludering framkommer att behov av extra stöd uppkommer utifrån fritids-

¹⁰ Sheridan, S., Pramling Samuelsson, I., & Johansson, E. (2009), Barns tidiga lärande. En tvärsnittsstudie om förskolan som miljö för barns lärande.

¹¹ Sheridan, S., Williams, P., & Pramling Samuelsson, I. (2014). Group size and organisational conditions for children's learning in preschool: a teacher perspective.; Williams, P., Sheridan, S., & Pramling Samuelsson, I. (2016). Barngruppens storlek i förskolan. Williams, P., Sheridan, S., & Pramling Samuelsson, I. (2018). A perspective of group size on children's condition for wellbeing, learning and development in preschool.

¹² Rosenqvist, A. (2014). Förskollärares perspektiv på barngruppsstorleken i förskolan. Sheridan et al. (2014).

hemmets strukturella villkor. Behovet av extra stöd är alltså inte bara relaterat till barnet som individ. Det vanligaste beskrivna strukturella villkoret handlar om ”många barn”. Det beskrivs ge svårigheter i form av hög ljudnivå och många intryck. Likaså lyfts svårigheten fram att skapa sociala relationer.¹³

För barn med utvecklingsstörning och i stort behov av stöd kan övergången mellan förskola och skola bli stor. Detta visar Johanna Lundqvist som har följt 53 barn från en placering på förskola till deras olika situationer i grundskolans första klass.¹⁴ Åtta förskolor, 17 förskoleklasser, 20 skolklasser och 20 fritidshem ingår i studien. Ett resultat i Lundqvist studie är att antalet barn i behov av stöd-insatser i utbildningsaktiviteter, dagliga rutiner och leksituationer ökade från förskola till klass ett. Omkring hälften av barnen var i behov av stöd under de tidiga skolåren, några för en kortare tid och andra över tid. Resultatet i hennes studie visar att de specialiserade utbildningsmiljöerna hade mer resurser än de icke specialiserade. De hade fler personal per barn, fler utbildade lärare per barn och färre barn på förskoleavdelningarna, fritidshemmen och i klasserna. De behov som finns i de specialiserade utbildningsmiljöerna är troligen större än i icke specialiserade utbildningsmiljöer men forskning visar att det också kan finnas stora behov i icke specialiserade och inkluderande miljöer. Lundqvist menar att strategier för fördelning av resurser efter behov behöver utvecklas och varnar för att det annars finns en risk att barn med stora eller mycket stora behov av anpassningar och stöd flyttas ifrån inkluderande och icke specialiserade utbildningsmiljöer till segregering lösningar.

Exempel på detta är hur elever, från att ha haft en fullt inkluderad situation i en förskola hamnade i helt segregerade särskolor med inriktning träningskola där de i årskurs ett endast hade sporadiska träffar, till exempel möten i en korridor, med elever inskrivna i grundskolan.

När Peter Karlsudd skrev sin avhandling om *Särskolebarn i integrerad skolbarnsomsorg* undersökte han fritidshem i 19 kommuner uppdelade på två län. Det fanns då 3 segregerade och 73 integrerade

¹³ Elvstrand, H., Lundqvist, J. & Lago (kommande). Att arbeta på fritidshem: en enkätstudie med fokus på barn i behov av extra stöd och inkludering i fritidshem.

¹⁴ Lundqvist, J. (2016). Educational pathways and transitions in the early school years: Special educational needs, support provisions and inclusive education.

fritidshem.¹⁵ 2011 då Karlsudd gjorde en uppföljande studie fanns 11 segregerade fritidshem, medan de integrerade hade minskat till totalt 40.¹⁶ I fritidshem har skett en ökad segregering där elever i mindre utsträckning deltar i ordinarie fritidshem vilket beror bl.a. på ökade gruppstorlekar men också en förändring i attityder.

8.3.4 Organisation och kontroll

Som tidigare påpekats kan frågan om elevgruppernas storlek inte ses som en isolerad fråga utan måste sättas i relation till fritidshemmets uppdrag. Under senare år har ett antal studier publicerats som fokuserar på villkor (exempelvis barngrupper) i relation till fritidshemmets förtydligade uppdrag genom den nya läroplansdelen. De stora barngrupperna sätter villkor för vilken typ av fritidspedagogisk praktik som blir möjlig. Flertalet studier visar att *observation och övervakning* blir ett sätt att organisera stora barngrupper i fritidshemmet. Stora barngrupper får som konsekvens att personalen skapar rutiner och checklistor för att ha kontroll över elevgruppen.

En annan strategi för att ha kontroll över stora elevgrupper kan vara att de aktiviteter som sker inom ramen för undervisningen begränsas utifrån *organisatoriska förutsättningar* som att vistas utomhus stor del av fritidshemstiden. Ett exempel är hur en personal i Haglunds studie förklarade att ett argument för att alla elever skulle vara ute efter mellanmål var att det var lättare att ha överblick om alla elever är utomhus.¹⁷ I Andishmands studie var eleverna i ett av fritidshemmen ute på skolgården större delen av eftermiddagen. Enligt personalen var detta på grund av att ett stort antal barn var kvar efter mellanmål och lokalerna var bristfälliga och dåligt anpassade för verksamheten.¹⁸

¹⁵ Karlsudd, P. (1999). Särskolebarn i integrerad skolbarnsomsorg.

¹⁶ Karlsudd, P. (2011). "Integreringsreservatet" – finns det kvar?

¹⁷ Haglund, Björn (2015). Everyday practice at the Sunflower: The staff's representations and governing strategies as contributions to the order of discourse.

¹⁸ Andishmand, C. (2017). Fritidshem eller servicehem? En etnografisk studie av fritidshem i tre socioekonomiskt skilda områden,

8.3.5 Professionellt handlingsutrymme

Ett återkommande tema är professionellt handlingsutrymme i förhållande till strukturella villkor. I Hjalmarsson (2013) beskrivs att det finns ett glapp mellan ideal och verklighet och om de krav som föreskrivs i styrdokumentet ska kunna efterlevas måste barngrupperna minska.¹⁹

I en webbenkät som skickades ut till 11 109 personer som arbetade i fritidshem under vintern 2012–2013 (svarsfrekvens 36 procent) var syftet att undersöka hur personal i fritidshem uppfattade lärmiljöerna i fritidshemmet och vilka förutsättningar personalen har att bedriva undervisning i relation till styrdokumentet. Ett underliggande tema i svaren på de öppna frågorna i enkäten var att de stora barngrupperna i kombination med små lokaler, trånga utrymmen och få personal, gjorde det svårt att utveckla goda lärmiljöer, möta alla barns olika behov och arbeta utifrån läroplanens intentioner.²⁰ Även i senare studier uttrycker personal en frustration över att inte kunna arbeta på ett fritidspedagogiskt sätt.²¹ Utredningen menar att kvalitetsarbetet spelar en viktig roll i att synliggöra fritidshemmets förutsättningar och därtill även huvudmannens uppföljning av detta arbete.

Haglund fokuserar i sin artikel *Men dom flesta har en liknande situation* på bristande personella resurser. Resultatet i artikeln visar en situation i fritidshemmet där personalen beskriver att de inte kan leva upp till de krav som formuleras i styrdokumentet. Likaså att kraven inte heller är rimliga utifrån de resurser och förutsättningar som ges. I studien framkommer också svårigheten att hitta högskoleutbildad personal, vilket inte lika tydligt lyfts fram som ett problem i tidigare studier. Andelen personal med rätt högskoleutbildning har minskat.²²

¹⁹ Hjalmarsson, Maria (2013). Governance and Voluntariness for Children in Swedish Leisure-Time Centres: Leisure-Time Teachers Interpreting Their Task and Everyday Practices.

²⁰ Se Boström, Hörnell, & Frykland (2015). Boström & Augustsson (2016). Perselli, Augustsson, & Boström (2016).

²¹ Andishman, C. (2017). Fritidshem eller servicehem? En etnografisk studie av fritidshem i tre socioekonomiskt skilda områden.

²² Haglund, B. (2018). ”Men dom flesta har en liknande situation.”.

8.3.6 De strukturella villkoren försvårar arbetet med sociala relationer

I forskning om fritidshem framhålls betydelsen av god kvalitet i de pedagogiska relationerna mellan barn och personal. Även i annan forskning som rör skolväsendet framhålls detta. Gruppstorlek och personaltäthet är då av stor betydelse. Arbeta med barns sociala relationer har över tid varit och är i dag ett centralt uppdrag i fritidshemmets verksamhet. Goda eller positivt laddade relationer är det som eftersträvas men forskning visar att en stor andel av personalen i fritidshem upplever att förutsättningarna för att skapa god kvalitet i relationsarbetet med eleverna inte finns i dag. I stora barngrupper tenderar kontakterna mellan personal och barn att minska och bli avpersonifierade. Få personal i relation till antalet elever gör det också svårt att möta alla elevers olika behov och förväntningar.²³

Marianne Dahl visar i sin avhandling om fritidspedagogers arbete med barns relationer att handlingsutrymmet avseende barns olika relationer utmanas som en konsekvens av att barngrupperna har blivit större, trots att samma arbetsuppgifter kvarstår eller ökat. Pedagogerna i Dahls studie beskriver att stora barngrupper ökar risken för kaos. Få pedagoger i förhållande till antal barn leder till att personalen skapar regler och rutiner för att förebygga kaos, vilket i sin tur villkorar barns relationer på flera sätt.²⁴

Andersson (2013) som i sin avhandling intervjuat lärare i fritidshem påvisar hur förändrade villkor för yrkesutövningen lett till en förändrad praktik i fritidshemmet. De fritidspedagoger i studien som arbetat länge i yrket beskriver de stora barngrupperna som den största förändringen för deras yrkesutövning. Pedagogerna upplever att de inte kan erbjuda en meningsfull fritid i den utsträckning som styrdokumentet stipulerar och individualiserade insatser är något som fritidspedagogerna många gånger tvingats prioritera bort. Fritidspedagogerna i studien beskriver att de har svårt att vidmakthålla sitt relationsinriktade arbetssätt och upplever sig inte räcka till.

I en studie av Jonsson (2019) som bygger på intervjuer med lärare i fritidshem om hur de arbetar med sociala relationer i fritidshem framkommer att de strukturella villkoren försvårar arbetet. Fritids-

²³ Haglund, B. (2015). *Everyday practice at the Sunflower: The staff's representations and governing strategies as contributions to the order of discourse.*

²⁴ Dahl, M. (2014). *Fritidspedagogers handlingsrepertoar: pedagogiskt arbete med barns olika relationer.*

personalen lyfter fram arbetets villkor i form av stora elevgrupper som problematiska för att genomföra planerade aktiviteter. De stora grupperna blir också ett hinder för att skapa djupare relationer med alla elever, vilket de framhåller är viktigt för det sociala lärandet. Små lokaler gör att inte hela barngruppen kan vara inne samtidigt. Det upplevs frustrerande att inte kunna jobba på det sätt som man har utbildning för.

Det finns studier som visar att det är svårt att överblicka stora grupper med kanske 40 barn som befinner sig på olika platser, inomhus, utomhus och i flera olika rum samtidigt. Möjligheten att se varje enskilt barn är också begränsad beroende på lokaler, uppdelning av ansvar mellan pedagogerna och innehåll i de olika aktiviteter barnen har.²⁵

Stora barngrupper kan också ha en negativ inverkan, dels på relationerna mellan personal och barn, dels för barnen. Detta blir speciellt framträdande i ett av fritidshemmen som Andishmand studerat där personalen beskriver att ett stort antal barn har social problematik.²⁶ Personalens fokuserar på att ingripa i stället för att föregripa och som exempel så blir samlingarna, med ett stort antal barn i relation till få pedagoger, tillfällen som kan verka stigmatiserande och exkluderande för barnen.

Sociala relationer mellan barn

Relationerna mellan barn har nämnts ovan, men ett särskilt tema handlar om hur stora elevgrupper påverkar möjligheten till relationskapande mellan barn. Stora grupper kan innebära både en möjlighet till att hitta kompisar men också en svårighet att orientera sig i mängden individer. I en studie av Lago och Elvstrand (2019) har sociala relationer studerats där en utgångspunkt är att sociala relationer måste förstås i relation till fritidshemmets praktik som exempelvis kännetecknas av rörlighet, stora barngrupper och större friutrymme i aktiviteter. I studien analyseras i situationer där elever stängs ute (peer-rejection). Situationerna kan delvis relateras till de särskilda villkoren. Vissa områden kan vara svårare som till exempel i övergångar. För vissa elever kan stora elevgrupper innebära extra stora svårigheter.²⁷

²⁵ Klerfelt, A. (2017). To author yourself. Teachers in Swedish school-age educate centres describe their professional identity.

²⁶ Andishmand, Catarina (2017). Fritidshem eller servicehem?

²⁷ Lago, L. & Elvstrand, H. (2019). "Jag har oftast ingen att leka med" Social exkludering på fritidshem.

8.3.7 Elevers perspektiv

Det finns begränsat med studier som fokuserar på elevers perspektiv. Det finns således inte så mycket forskning som belyser gruppstorlekens betydelse för elevers möjlighet till meningsfull fritid, lärande och rättigheter.

I forskning som gjorts framhåller elever också vikten av att fritidshem är något annat än skola. Fritidshemmet ska erbjuda valfrihet och kontrasteras ofta med skolans mer tvingande form. Elever beskriver hur valfriheten begränsas av att de måste göra samma sak.²⁸

Lago och Elvstrand har i en pågående studie intervjuat elever i årskurs tre om deras erfarenheter av att vara på fritidshem och övergången till att sluta på fritidshemmet. Ett av de dominerande svaren som ges av eleverna varför de vill sluta på fritidshemmet, är att de vill ha lugn och ro. Eleverna beskriver fritidshemmet som ett möjliggörande i många avseenden men också som ett ställe med många interaktioner och höga ljud vilket kan vara en anledning till att man vill sluta.²⁹

I en norsk utvärdering av SFO (skolefritidsordning) framkom att en anledning till att personalen valde bort aktiviteter eller såg dem som mindre viktiga, såsom matlagning och kulturaktiviteter i lokalsamhället, var när det var ett stort antal barn på SFO. I en studie av Elvstrand & Lago kring väljandets praktik framkommer också valfriheten och elevers möjlighet att få välja aktiviteter kan begränsas av antalet elever.³⁰

8.3.8 Exemplet Fatima

Exemplet Fatima bygger på data från opublicerat datamaterial av Elvstrand under 2018 i fritidshem. Fatimas deltagande i grupper utgör ett exempel på hur en elevs hela dag kan se ut i fritidshem och förskoleklass. Fatima som kommer till fritidshemmet kl. 7.00 på morgonen och går hem kl. 16.30 är under sin dag med i flera olika grupperingar. Villkoren för hur förskoleklass, fritidshem och skola organiseras ser olika ut.

²⁸ Elvstrand, H. & Närvänen, AL. (2016). Children's own perspectives on participation in Leisure-time centers in Sweden. Elvstrand, H. & Lago, L. (2019). Do they have a choice?: pupils' choices at LTCs in the intersection between tradition, values and new demands.

²⁹ Lago, L. & Elvstrand, H: (kommande). A space of one's own: Children's negotiated space for self-determination when leaving Leisure Time Centre.

³⁰ Elvstrand, H. & Lago, L. (2019). Do they have a choice?: pupils' choices at LTCs in the intersection between tradition, values and new demands.

Tabell 8.1 En elevs hela dag

Fatima 6 år
Fatima lämnas 07.00 till frukost i matsalen. Då är det morgonfritids vilket innebär att alla elever som kommer till fritidshemmet innan skolan börjar är samlade i matsalens lokaler. I dag är det ingen av Fatimas fritidslärare som börjar tidigt. Fatima äter frukost tillsammans med 72 elever och 4 personal.
7.40–8.10 ska alla elever vara utomhus. Skolgården fylls samtidigt på med elever som kommer direkt till skolgården för skolstart, 320 elever på skolgården.
8.10–9.30 har Fatimas förskoleklass Stjärnan (24 elever) undervisning med f-klasslärare Britta. Resursen Aron är också med.
9.30–9.50 Uterast, då har alla 4 förskoleklasserna rast tillsammans cirka 100 elever. Läraren i fritidshem Stefan har hand om rastskoj för de som vill. Två gånger i veckan måste man vilja vara med.
9.50–10.50 är det idrott som idrottslärare Sara har hand om. Idrotten sker i halvklass tillsammans med en annan halvklass från f-klassen Månen. Månens resursperson Milla är med. 23 elever.
10.50 kommer Britta och hämtar eleverna efter idrotten och de går till matsalen. I dag sitter förskoleklassbarnen med sina faddrar i årskurs 2 och äter lunch. 46 elever och 3 personal.
11.15–11.45 Rast på skolgården. Nu har alla elever mellan f-2 rast på samma gång cirka 180 elever.
11.45–13.00 Förskoleklass. Första timmen har Britta lektion sen har Nadja som är lärare i fritidshem klassen.
13.00 Start av fritidshemmet. Alla förskoleklassel elever har fritids tillsammans (cirka 100 barn). Då det inte finns lokaler och för att förskoleklasslärarna vill använda klassrummen måste alla elever vara ute 1 timme.
14.00 Mellanmål i matsalen. Barnen sitter i sina spår. Fatima tillhör det gröna spåret där förskoleklass och ettor är tillsammans. I gröna spåret är det 84 barn.
14.30 Samling i gröna spåret, introduktion av dagens aktivitet.
14.30–15.30 Skogsutflykt i gröna spåret halva gruppen 38 elever i f-klass och 1:an.
16.00 Storfritids i stora skolhuset då slås gröna och gula spåret ihop.
16.30 hämtas Fatima.

Fatimas skoldag karaktäriseras av övergångar och flera olika grupperingar. I flera av grupperingarna utgörs grupperna av ett stort antal elever, 70 eller fler. Hon möter också ett stort antal vuxna som har olika pass eller lektioner. Bristen på kontinuitet och många olika grupperingar kan leda till svårigheter att skapa och upprätthålla sociala relationer. En skoldag likt Fatimas innebär också en stor skillnad mot hennes tidigare erfarenheter från förskolan där barnen går i sammanhållna grupper och möter ett litet antal personal under en dag.

8.4 Förslag och bedömningar

8.4.1 Ändamålsenliga lokaler

Utredningens förslag: Huvudmannen ska utöver kravet att se till att elevgrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att eleverna även i övrigt erbjuds en god miljö också ha ändamålsenliga lokaler.

Skolverket ska ta fram riktlinjer för utformning och funktionalitet av fritidshemmets lokaler.

Skälen för utredningens förslag

Fritidshemmet och förskoleverksamheten samreglerades i gamla skollagen (1985:1100). Förskoleverksamhet avsåg omsorg om förskolebarn och skolbarnomsorgen avsåg omsorg om skolbarn. De båda omsorgsformerna reglerades gemensamt i 2 a kap. skollagen (1985:1100). Av 2 a kap. 3 § andra stycket framgick att:

För bedrivande av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Barngrupperna skall ha en lämplig sammansättning och storlek. Lokalerna skall vara ändamålsenliga.

Bestämmelsen är i sin tur hämtad från gamla socialtjänstlagen (1980:620) 13 b §, och genomgick när den flyttades över till skollagen en mindre redaktionell förändring. Ändringen i socialtjänstlagen tillkom genom prop. 1993/94:11, SOU 1991:54 *Skola – skolbarnomsorg, en helhet*. Av förarbetena framgår inte riktigt vad en ändamålsenlig lokal är. Ett resonemang i SOU 1991:54 s. 66 anger emellertid att lokaler och miljö bör utformas så att barn och ungdomar får möjlighet att pröva olika uttrycksformer. Deras behov av tid och rum för sitt lärande och sin utveckling bör särskilt betonas, tid och rum som inte alltid fylls av vuxenledd strukturerad verksamhet, utan ger möjlighet till lek och fritt skapande. Av prop. 1993/94:11 framgår att lokalernas ändamålsenlighet var en faktor som skulle spela in vid kommunernas tillståndsgivning om etablering av en enskild förskola eller ett enskilt fritidshem. Ett avslag fick inte ske på andra grunder än sökandens lämplighet för uppgiften samt lokalernas ändamålsenlighet.

Skollagen (2010:800) innehåller två bestämmelser avseende lokaler. Av 2 kap. 35 § följer att för utbildningen ska de lokaler och den utrustning finnas som behövs för syftet med att utbildningen ska kunna uppfyllas. Bestämmelsen är av generell karaktär. Bestämmelsen innebär bland annat att det för utbildningen ska finnas ändamålsenliga lokaler och den utrustning som behövs utifrån elevers varierande behov avseende kommunikation, information och informationsteknik så att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas. Bestämmelsen blir tillämplig i alla skolformer och för fritidshemmet och för alla huvudmän (prop. 2009/10:165 s. 283 f.).

Fritidshemmet har en egen bestämmelse, 14 kap. 9 §, avseende elevgrupperna och miljön, den tillkom bland annat mot bakgrund av det inte ansågs nödvändigt att utvidga arbetsmiljölagstiftningen att gälla även eleverna i fritidshemmet (prop. 2009/10:165 s. 406). I bestämmelsen stadgas att huvudmannen ska se till att elevgrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att eleverna i övrigt erbjuds en god miljö. Av skollagspropositionens författningskommentar framgår att 14 kap. 3 § i huvudsak motsvarar den ovan refererade bestämmelsen från gamla skollagen (1985:1100), det vill säga 2 a kap. 3 § andra stycket. Men med tillägget att huvudmannen åläggs ett generellt ansvar för miljön i verksamheten. Det uttryckliga kravet angående lokalernas ändamålsenlighet togs bort i och med nuvarande skollagens införande.

I fråga om 14 kap. 9 § skollagen framgår av skollagspropositionen att bestämmelsen är en viktig markering och bildar utgångspunkt i det dagliga pedagogiska arbetet samt i det systematiska kvalitetsarbetet. Även för kommunernas övergripande planeringsarbete ska bestämmelserna kunna användas som riktmärke att utgå från för en flexibel resurstilldelning till olika verksamheter.

De båda refererade paragraferna har till syfte att sammantaget reglera tillgängligheten av lokaler och utrustning så att syftet med verksamheten ska kunna uppfyllas samt att förebygga ohälsa och i övrigt skapa en god inne- och utemiljö för eleverna i fritidshemmet.

Av Skolverkets allmänna råd för fritidshemmet (2014) framgår att huvudmannen och rektorn bör se till att eleverna har tillgång till lokaler som möjliggör en varierad pedagogisk verksamhet samt stödjer elevernas lärande och utveckling såväl enskilt som i grupp. Lokalernas storlek och utformning, faktorer såsom luft, ljud och ljus samt valen av material behöver vara sådana att personalen i fritidshemmet

kan bedriva en god pedagogisk verksamhet i en säker och hälsosam miljö. En god pedagogisk miljö väcker elevernas nyfikenhet, intresse och lust att lära. Det är värdefullt att lokalerna utformas på ett sådant sätt att de gör det möjligt för eleverna att bryta med stereotypa föreställningar och normer, till exempel invanda könsmonster.

Det har under utredningens kartläggning och möten visat sig att lokalernas beskaffenhet är en viktig förutsättning som krävs för fritidshemmets måluppfyllelse. Detta förhållande framgår också av avsnitt 9.1 och 9.2 i detta kapitel. Den fysiska lärmiljön och materialiteten är således också en viktig del i det systematiska kvalitetsarbetet. I dagens lagstiftning finns inte frågan om ändamålsenlighet direkt utskrivet i lag, utan framgår av förarbetena (prop. 2009/10:165 s. 283 f.). Fritidshemmets lokaler är emellertid av sådan betydelse för måluppfyllelsen att kravet på ändamålsenlighet behöver föras in i lagen. Det handlar här inte om en dubbelreglering, utan om ett förtydligat krav på ändamålsenlighet i förhållande till fritidshemmets lokaler. Av den anledningen föreslår utredningen ett tillägg till 14 kap. 9 §. Den nya bestämmelsen ska ha lydelsen:

Huvudmannen ska se till att elevgrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att eleverna även i övrigt erbjuds en god miljö och ändamålsenliga lokaler.

Mot bakgrund av att fritidshemmets lokaler (fysiska lärmiljö och materialitet) har så stor betydelse för verksamheten anser utredningen att Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram riktlinjer för utformning och funktionalitet av fritidshemmets lokaler.

8.4.2 Riktmärken för gruppstorlekar

Utredningens förslag: Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram riktmärken för gruppstorlekar i fritidshemmet.

Utredningens bedömning: Frågan om gruppstorlekar måste ses i ett vidare perspektiv där barngruppens sammansättning, personalens kompetens och personaltäthet ställs i relation till varandra.

Av 14 kap. 9 § skollagen framgår att huvudmannen ska ha en lämplig sammansättning och storlek och att eleverna även i övrigt ska erbjudas en god miljö. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 2 a kap. 3 § skollagen (1985:1100). Det har under utredningen kartläggning och möten framkommit att elevgruppens storlek är en fråga som behöver få en lösning. Det är emellertid inte en enkel fråga eftersom elevgruppens storlek inte kan ses isolerad utan måste sättas i ett vidare perspektiv tillsammans med barngruppens sammansättning, personalens kompetens och personaltäthet. Dessa faktorer måste ställas i relation till varandra. Av den anledningen kan det vara svårt att bestämma en ideal gruppstorlek. I äldre förarbeten samt i skrifter från 1970-talet förekommer regelrätta angivelser avseende barngruppens storlek. Skollagspropositionen (prop. 2009/10:165) anger emellertid det inte finns några belegg för att det skulle finnas någon optimal gruppstorlek eller personaltäthet. Förutsättningarna varierar från grupp till grupp och från tid till annan och det är därför alltid nödvändigt att anpassa gruppstorlekarna och personaltätheten till de förutsättningar som råder i fritidshem. Av den anledningen ansågs att det inte fanns skäl att i lag närmare ange gruppstorleken. Detta förhållande gäller enligt utredningen alltså i dag. Det finns emellertid ingenting som hindrar att Skolverket ges i uppdrag att ta fram riktmärken avseende elevgruppens storlek i fritidshemmet. Ett sådant arbete skulle innebära att frågan om barnens arbetsmiljö blir klarlagd och att huvudmännen får tydligare vägledning avseende elevgruppens storlek. Som framgår av avsnitt 9.3 kan en alltför stor barngrupp medföra att fritidshemmet brister i sin måluppfyllelse. Ett riktmärke skulle således vara en hjälp i det systematiska kvalitetsarbetet och på så sätt kunna öka kvaliteten i undervisningen.

Av denna anledning föreslår utredningen att Statens skolverk ska ges i uppdrag att ta fram riktmärken för elevgruppens storlek i fritidshemmet.

8.4.3 Fritidshemmet och arbetsmiljölagstiftningen

Utredningens bedömning: Det bör utredas i särskild ordning om elever i fritidshemmet ska omfattas av tillämpliga regler i arbetsmiljölagen.

Eleverna i fritidshemmet omfattas inte av arbetsmiljölagen (1977:1160), till skillnad mot elever i skolväsendet och särskilda utbildningsformer från och med förskoleklassen samt de vuxna som arbetar i de verksamheter som regleras av den nya skollagen. Skollagskommittén ansåg att arbetsmiljölagen skulle utvidgas till att även omfatta elever i fritidshemmet och att det därför inte fanns skäl att behålla reglerna om barngrupper i skollagen. Vilka förändringar som detta kräver har övervägts genom SOU 2006:44 och SOU 2007:43. I den utredningen framkommer att det finns vissa brister i tillsynen över bland annat barnens hälsa och säkerhet i fritidshemmet. Utredningen ansåg dock inte att det är lämpligt att åtgärda bristerna med en utvidgning av arbetsmiljölagen till elever i fritidshemmet utan menade att arbetsmiljöarbetet i fritidshemmet kan regleras i skollagen. Det är av den anledningen som innehållet i 14 kap. 9 § skollagen avseende gruppernas sammansättning och storlek fick kvarstå som en del av fritidshemmets allmänna bestämmelser samt att det i bestämmelsen anges att eleverna även i övrigt ska erbjudas en god miljö.

Mot bakgrund av det stora antalet elever som numera är inskrivna i fritidshemmet, fler än i gymnasieskolan, är det utredningens uppfattning att frågan om huruvida fritidshemmets elever ska omfattas av arbetsmiljölagstiftningen bör utredas i särskild ordning. Utredningen har bedömt att detta arbete har legat utanför utredningens direktiv.

9 Elever i behov av stöd

9.1 Om stödreglerna i 3 kap. skollagen

Generella bestämmelser

I skollagens (2010:800) generella bestämmelse om syftet med utbildningen inom skolväsendet anges att det i utbildningen ska tas hänsyn till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt (1 kap. 4 § skollagen). Formuleringarna är allmänt hållna och utgör i första hand en grundval för tolkningen av mer konkret utformade bestämmelser i skollagen. Mer specifika regler som syftar till barns och elevers utveckling mot målen finns i 3 kap. skollagen. Det generella tillämpningsområdet ges genom 3 kap. 2 § skollagen. Där stadgas att alla barn och elever i samtliga skolformer och i fritidshemmet ska ges den ledning och stimulans som de behöver för sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna *utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål*. Denna första mening ligger till grund för vad som närmare föreskrivs i läroplanerna om att undervisning ska anpassas till varje elevs förutsättningar och behov. Med utbildningens mål avses bland annat såväl nationella mål som de mål som förskolan, förskoleklassen, grundskolan¹ och fritidshemmet själva ställer upp.

Av nästa mening följer att *elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav eller kravnivåer som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser* (3 kap. 2 § andra meningen). Innebörden är att elever med funktionsnedsättningar ska ges stöd om de på grund av funktionsnedsättningen har svårt att

¹ Med grundskolan avses i det följande grundsärskolan, specialsolan, sameskolan och särskilda utbildningsformer som skolplikt kan fullgöras i.

uppfylla *kunskapskraven* eller *kravnivåerna*. Stödets syfte är att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser.

Ordet funktionsnedsättning avser inte bara fysiska funktionshinder som syn- och hörselnedsättningar, utan också bland annat nedsättningar inom ramen för autismspektrat, ADHD och dyslexi. Denna bestämmelse har tillkommit senare, avsikten var inte någon ändring i sak, utan syftade till att förtydliga vad som redan gällde, nämligen att den som har en funktionsnedsättning som medför svårigheter att nå kunskapskraven *inte bara ska ges tillräckligt stöd* för att nå den lägsta godtagbara kunskapsnivån.

Frågan är emellertid om denna andra mening, trots sin endast förtydligande karaktär, har någon egentlig tillämpning på undervisningen i fritidshemmet (eller förskolan) eftersom det i de utbildningarna varken finns kunskapskrav eller kravnivåer. Förskolan har dessutom egna bestämmelser som handlar om barnets utveckling och stimulans i förhållande till särskilt stöd. Vad gäller fritidshemmet och kunskapskrav/kravnivåer samt fritidshemmets kompletterande uppdrag se nedan.

Vidare anges att elever som *lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås* ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling (3 kap. 2 § tredje meningen skollagen). Denna bestämmelse torde inte heller ha någon egentlig betydelse för fritidshemmets verksamhet.

Av 3 kap. 3 § framgår att vårdnadshavare fortlöpande ska informeras om barnets eller elevens utveckling. 3 kap. 4 § är en garanti för tidiga stödinsatser och gäller inte fritidshemmet.

Stöd i form av *extra anpassningar* stadgas genom 3 kap. 5 § och *särskilt stöd* i enlighet med 3 kap. 6–12 §§.

En elev som uppvisar svårigheter i sin skolsituation, det vill säga om det kan befaras att eleven inte kommer att kunna nå de kunskapskrav som gäller (i grundskolan) ska i första hand ges stöd i form av extra anpassningar enligt 3 kap. 5 §. Stödet avser således insatser som sker inom ramen för den ordinarie undervisningen.

En elev som behöver ytterligare stöd eller annat stöd än det som ska ges enligt 3 kap. 2 och 5 §§ skollagen ska således få sådant stöd som benämns särskilt stöd enligt 3 kap. 6 § (prop. 2009/10:165 s. 663).

9.1.1 Skillnaden mellan stöd och särskilt stöd

Det är främst två förarbeten som ligger till grund för tolkningen av reglerna om stöd och särskilt stöd enligt 3 kap. skollagen, nämligen prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* samt prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram*. Det finns emellertid också äldre förarbeten som är viktiga för uttolkningen av reglernas tillämpning, dessa är: Skollagskommitténs bestänkande SOU 2002:121 *Skollag för kvalitet och likvärdighet* samt SOU 2007:28 *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan – Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem*.

Vad är stöd i form av extra anpassningar?

Stöd i form av extra anpassningar regleras genom 3 kap. 5 § skollagen. Bestämmelsen gäller samtliga skolformer samt fritidshemmet. Om det inom ramen för undervisningen framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller och inte annat följer av 7 § ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövt.

Om det finns skäl till stöd i form av extra anpassningar i den obligatoriska delen av skolan bör således samverkan/dialog ske med fritidshemmet, om inte uppenbara skäl talar emot det. Extra anpassningar som kan krävas inom ramen för skolarbetet kan mycket väl även behövas i fritidshemmet.

Av skollagens förarbeten framgår bland annat att stöd i form av extra anpassningar kan vara att hjälpa en elev med att planera och strukturera sina studier. Det kan ske med hjälp av ett särskilt schema över skoldagen, extra tydliga instruktioner eller stöd för att sätta igång arbetet. Även hjälp med att förstå texter, att förklara ett ämnesområde på annat sätt eller extra färdighetsträning inom ramen för den ordinarie undervisningen, såsom lästräning eller mattestugor, är att anse som stöd i form av extra anpassningar. Hit hör även enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid, till exempel två månader. Likaså kan särskilda läromedel eller utrustning i form av

till exempel tidsstöd, dvs. hjälpmedel för att förstå och passa tider, samt digital teknik med anpassade programvaror som huvudregel anses falla inom ramen för denna typ av stöd (prop. 2013/14:160 s. 22).

Särskilt stöd

Det särskilda stödets tillämpningsområde ges av 3 kap. 6 § skollagen. Av paragrafen framgår att bestämmelserna i 7–12 §§ endast gäller i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Trots denna hänvisning gäller emellertid de regler som anger utformningen av det särskilda stödet (10 §), särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning (11 §) och av naturliga skäl anpassad studiegång (12 §) inte fritidshemmet eller förskoleklassen.

Det bör också noteras att reglerna om särskilt stöd inte gäller förskolan. För den skolformen gäller vad som särskilt stadgas i 8 kap. skollagen. Detta beror bland annat på att måluppfyllelsen i förskolan inte avser barns individuella prestationer. Inte heller fritidshemmets verksamhet avser de individuella elevernas prestationer.² Det finns inga kunskapskrav i fritidshemmet utan verksamheten handlar i stället om att eleverna ska ges möjligheter att utveckla de förmågor som räknas upp i läroplanens del 4.

Av 3 kap. 7 § framgår att om det kan befaras att en elev inte kommer att kunna nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen ska detta anmälas till rektorn. Det samma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana extra anpassningar inte är tillräckliga. Elevens behov av särskilt stöd ska utredas skyndsamt. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Om en elev anses i behov av stöd ska det ges skyndsamt och med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet.

Av 3 kap. 8 § skollagen framgår att det särskilda stödet får ges i stället för den undervisning som eleven annars skulle ha deltagit i (dvs. ersätta den) eller vara ett komplement till undervisningen som eleven ska delta i.

² Detta förhållande gäller även för förskoleklassen.

Skollagen ställer således upp krav på att elever ska få ledning och stimulans (stöd) för att nå så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Extra anpassningar och i förekommande fall särskilt stöd ges för att eleven ska nå upp till de kunskapskrav som minst ska uppnås.

Det finns även en särskild garanti för tidiga stödinsatser som gäller förskoleklass och lågstadiet i grundskolan och sameskolan samt specialsolan (3 kap. 4 §). Dessa stödinsatser kan avse sådant stöd som finns föreskrivet i 3 kap. 5 § skollagen, alternativt kan en anmälan göras till rektor enligt 3 kap. 7 § skollagen. Stödinsatser som beslutas inom ramen för 3 kap. 4§ skollagen avser inte utbildningen i fritidshemmet.

9.2 Kunskapskrav och utveckling mot målen

Syftet med 3 kap. skollagen är att barn och elever ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål samt att eleverna ska nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller. I fritidshemmet finns varken kunskapskrav eller kravnivåer och det är inte heller frågan om att eleverna ska utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Samtidigt gäller 3 kap. 2 § för fritidshemmet. Undervisningen i fritidshemmet ska utgå för den värdegrund och det uppdrag samt de övergripande mål och riktlinjer som framgår av del 1 och 2 i läroplanen.

Av skollagens förarbeten framgår att fritidshemmet inte har några egna mål, men följer läroplanen för de obligatoriska skolformerna och arbetar därmed mot samma mål. En elev kan behöva stöd i fritidshemmet för att förebygga svårigheter att uppnå skolans mål. Bestämmelserna om särskilt stöd gäller också fritidshemmet och syftar till fritidshemmets kompletterande uppdrag (jfr prop. 2009/10:165 s. 287).

Fritidshemmet är således en målstyrd verksamhet. Målstyrning betyder att verksamheten styrs genom att den styrande nivån (policy) ställer upp mål och att verksamhetens yrkesprofessionella sedan arbetar för att målen ska nås och genomsyra verksamhetens arbetsprocesser. Det som regleras är i motsats till regelstyrning vad som ska uppnås samt vilka resultat som verksamheten ska kunna visa i slutet av processen. Målen i fritidshemmet handlar dock inte om den enskilda elevens utveckling utan om verksamhetens utveckling.

Det stämmer således alltså att fritidshemmet inte har några egna mål utan delar mål med grundskolan och förskoleklassen. Undervisningen i fritidshemmet ska utgå från den värdegrund och det uppdrag samt de övergripande mål och riktlinjer som framgår av del 1 och 2 i läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (SKOLFS 2010:37). Fritidshemmets läroplansdel nr 4 kompletterar således del 1 och 2 genom att förtydliga syftet och det centrala innehållet i undervisningen i fritidshemmet.

Eftersom fritidshemmet inte har till syfte att utveckla individuella barns prestationer, måste det trots skrivningarna i del 4 innebära att målen i läroplanens del 2 får tolkas i ljuset av fritidshemmets syfte och centrala innehåll. Det handlar således om att i fritidshemmet ställs pedagogiska mål upp som fritidshemmet i stort avser att uppnå. Som framgår ovan gäller ett flertal bestämmelser i 3 kap. skollagen fritidshemmet, elevens skolsituation eller utbildning i sin helhet. Det framgår dessutom av 3 kap. 2, 5 och 7 §§ att frågan om stöd utgår från elevens möjlighet till måluppfyllelse eller huruvida eleven kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller. Eftersom det i fritidshemmet inte är frågan om måluppfyllelse för den enskilda eleven och det således inte heller finns kunskapskrav eller kravnivåer kan det bitvis vara svårt att tolka vissa av bestämmelserna i 3 kap. skollagen i förhållande till fritidshemmet.

Extra anpassningar och särskilt stöd enbart i fritidshemmet?

Utan koppling till måluppfyllelse i den skolform som eleven deltar i, kan en elev inte få extra anpassningar eller särskilt stöd enligt 3 kap. enbart inom ramen för undervisningen i fritidshemmet. Det står naturligtvis en skola fritt att ändå göra detta, men det är ingen rättighet eleven har. Orsaken till detta är att stödet i 3 kap. utgår från elevens möjligheter att utvecklas mot målen, nå de kunskapsmål som minst ska nås samt de kunskapskrav som finns grundskolan.

Fritidshemmets syfte enligt 14 kap. 2 § skollagen är bland annat att komplettera utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Fritidshemmets kompletterande uppdrag framgår även av skollagens förarbeten (prop. 2009/10:165 s. 404 f.). Motiven anger att fritidshemmet, förutom att erbjuda eleverna en meningsfull fritid, ska stimulera elevernas utveckling och

lärande och inte bara vara ett stöd i elevernas utveckling. En förutsättning för att eleverna ska uppleva fritiden som meningsfull är att verksamheten utformas med deras behov, intressen och erfarenheter som grund och att stor vikt ska läggas vid att uppmuntra eleverna att i samspel med kamrater och vuxna utveckla sin sociala kompetens. Verksamheten ska därför utformas så att den främjar allsidiga kontakter och social gemenskap, både mellan eleverna och vuxna. Fritidshemmet kan genom att arbeta med en utforskande, laborativ och praktisk metodik även *medverka till att skolans kunskapsmål uppnås*.

Som tidigare framkommit har fritidshemmet inte några egna mål och kunskapskrav. Det anges dock i förarbetena att en elev kan behöva stöd i fritidshemmet för att förebygga svårigheter att nå målen i grundskolan eller förskoleklassen. Utgångspunkten för om en elev är i behov av särskilt stöd på fritidshemmet är således att sådant stöd behövs för att ge eleven förutsättningar att nå kunskapskraven i grundskolan eller andra obligatoriska skolformer som eleven deltar i. En elev med andra svårigheter i sin skolsituation, såsom en funktionsnedsättning, som på längre sikt kan påverka elevens möjligheter att nå kunskapskraven kan av detta skäl vara i behov av särskilt stöd. För att eleven ska vara i behov av särskilt stöd i fritidshemmet krävs att stödåtgärder behövs för att eleven på längre sikt ska ges förutsättningar att nå kunskapskraven i grundskolan.

En förutsättning för att eleven ska vara i behov av särskilt stöd på fritidshemmet är följaktligen att det finns en koppling till elevens måluppfyllelse i grundskolan på så sätt att särskilt stöd behövs för att ge eleven förutsättningar att nå kunskapskraven i grundskolan, antingen för närvarande eller på sikt. Detta förhållande framgår också av praxis, se exempelvis Skolväsendets överklagandenämnd dnr 2018:1048.

Det framgår också av beslut dnr 2012:340 att det mot bakgrund av fritidshemmets syfte att komplettera grundskolans utbildning samt att erbjuda eleverna en meningsfull fritid, begreppet särskilt stöd i fråga om elever i fritidshemmet inte kopplas till elevens behov av att nå kunskapskraven (det finns dock inga kunskapskrav i fritidshemmet, *utredningens anm.*) enligt läroplanen på samma sätt som för elever i grundskolan (jfr prop. 2009/10:165 s. 287). Vidare anfördes i samma beslut: Det bör noteras att lagstiftaren inte har ställt några krav på en sådan koppling angående särskilt stöd för elever i fritidshemmet (jfr 3 kap. 10 § skollagen).

Även av Skolverkets allmänna råd för arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram framgår att stödbehovet baseras utifrån kunskapsmålen och kunskapskraven. Av dessa framgår att bedömningen vad gäller elevers behov av extra anpassningar eller särskilt stöd sker med utgångspunkt i hur eleven utvecklas i riktning mot kunskapsmålen i läroplanens del 2 eller mot de kunskapskrav som minst ska uppnås. För fritidshemmets del innebär det att bedömningen utgår från hur eleven utvecklas i riktning mot kunskapsmålen i läroplanens del 2. Detta ger således en bild av hur reglerna tolkas i dag. Både lagändringar och praxis kan naturligtvis komma att ändra detta förhållande. Enligt utredningens mening är det utifrån lagstiftningen otydligt under vilka förutsättningar extra anpassningar och särskilt stöd ska ges i fritidshemmet. Utredningen anser därför att rättsläget är svårtolkat och behöver förtydligas i enlighet med förslaget nedan.

9.2.1 Elever bör kunna få extra anpassningar och särskilt stöd enbart inom ramen för undervisningen i fritidshemmet

Utredningens förslag: Om det kan befaras att en elev kan få svårigheter att delta i undervisningen i fritidshemmet ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar.

Utredningens förslag: Om det kan befaras att en elev, trots stöd i form av extra anpassningar ändå har svårigheter att delta i undervisningen i fritidshemmet ska elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utredas.

Skälen för utredningens förslag

Utgångspunkten för om en elev är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd på fritidshemmet är att sådant stöd behövs för att ge eleven förutsättningar att nå kunskapskraven i grundskolan eller motsvarande skolform. En elev med andra svårigheter i sin skolsituation, såsom en funktionsnedsättning, som på längre sikt kan påverka elevens möjligheter att nå kunskapskraven kan av detta skäl

också vara i behov av särskilt stöd eller extra anpassningar. För att eleven ska vara i behov av särskilt stöd i fritidshemmet krävs att stödåtgärder behövs för att eleven på längre sikt ska ges förutsättningar att nå kunskapskraven i grundskolan.

En förutsättning för att eleven ska vara i behov av särskilt stöd på fritidshemmet är följaktligen att det finns en koppling till elevens måluppfyllelse i grundskolan på så sätt att särskilt stöd behövs för att ge eleven förutsättningar att nå kunskapskraven i grundskolan, antingen för närvarande eller på sikt.

Det kan emellertid finnas situationer då en elev behöver extra anpassningar och särskilt stöd även i fritidshemmet frikopplat från prestationsinriktningen mot kunskapskraven. Extra anpassningar och särskilt stöd i fritidshemmet kan behövas för att tillgodose elevens personliga utveckling som inte har med kunskapskraven i grundskolan att göra.

Under utredningens verksamhetsbesök och möten med organisationer har vi ofta fått höra att det särskilda stödet som en elev har i grundskolan inte följer med till fritidshemmet. Vad gäller särskilt stöd i fritidshemmet (enligt 3 kap.) har det också framkommit att det finns elever som kan behöva mer stöd i fritidshemmet eller stöd enbart i fritidshemmet. Som framgått ovan utgår emellertid de extra anpassningarna samt det särskilda stödet från elevens måluppfyllelse i exempelvis grundskolan. Fritidshemmets form, som är mer fri och ostrukturerad till sin natur, kan innebära svårigheter för dessa elever. Svårigheterna handlar således inte om huruvida eleven i fråga inte kommer att kunna nå de kunskapskrav som minst ska nås. Det stöd som eleven behöver måste i stället utgå från att kunna delta i fritidshemmets undervisning och stödet bör således ta avstamp i verksamhetens syfte och centrala innehåll.

I sammanhanget vill utredningen också påminna om att stödet som utgår från 14 kap. 5 och 6 §§ skollagen har annan innebörd än stödet enligt 3 kap. Det kan handla om en elev som behöver vistas i fritidshemmet på grund av förhållanden i familjen (5 §) eller att eleven behöver gå i fritidshemmet på grund av att han eller hon behöver särskilt stöd i sin utveckling (6 §).

En bestämmelse som stadgar att en elev behöver särskilt stöd för att kunna vistas i fritidshemmet (fastän han eller hon har rätt till det) när stödbehov inte föreligger i den obligatoriska delen av skolan finns inte. Antalet barn med neuropsykiatriska diagnoser har ökat kraftigt de senaste decennierna (jfr Socialstyrelsen 2011). Med mindre barngrupper och fler vuxna i skolan är det troligt att andelen barn som är i behov av stöd hade kunnat få den hjälp de behöver utan att diagnostiseras då diagnoser ofta används som ett medel för att få ökad tilldelning av resurser.

Det är dock nödvändigt att öppna upp för möjligheten att extra anpassningar och särskilt stöd ska gälla även i fritidshemmet inom ramen för fritidshemmets undervisning.

Utredningen föreslår av den anledningen två lagändringar i 3 kap. Den ena införs som ett andra stycke i 3 kap. 5 § och har lydelsen:

Om det kan befaras att en elev kan få svårigheter att delta i undervisningen i fritidshemmet, och inte annat följer av 7 §, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen.

Även i 3 kap. 7 § införs en ny bestämmelse:

Om det kan befaras att en elev, trots att stöd i form av extra anpassningar enligt 5 § har getts ändå har svårigheter att delta i undervisningen i fritidshemmet ska detta anmälas till rektorn. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana extra anpassningar inte skulle vara tillräckliga.

Det ska påpekas att dessa lagändringar som blir specifika för fritidshemmet, inte innebär att extra anpassningar eller särskilt stöd inte ska ges i fritidshemmet som en del av fritidshemmets kompensatoriska uppdrag. Ändringen är tänkt att gälla de situationer när en elev behöver stöd för att kunna delta i fritidshemmets undervisning – i de fallen har eleven alltså inte uppvisat svårigheter att nå de kunskapskrav som minst ska nås. En ändring av detta slag skulle inte behövas om reglerna om stöd ses över och frågan om betydelsen av kunskapskrav som minst ska nås utreds. Detta bör emellertid ske i särskild ordning och ligger utanför utredningens direktiv.

9.3 Särskilt stöd i fritidshemmet enligt 14 kap.

9.3.1 Elever ska kunna ges plats i fritidshemmet om det behövs för att kunna nå läroplanens kunskapskrav

Utredningens förslag: Elever som behöver stöd för att nå de kunskapskrav som minst ska nås kan erbjudas utbildning i fritidshemmet.

Skäl för utredningens förslag

Ett något förvirrande förhållande råder då det för fritidshemmet finns två olika typer av särskilt stöd. För att minska risken för sammanblandning av de olika typerna av särskilt stöd, hade det varit bra att byta namn på stödet som kan ges enligt 14 kap. 6 §. Eftersom det särskilda stödet enligt 14 kap. har en tradition i den äldre skollagstiftningen och uttolkningen av detta fortfarande kan ges av äldre förarbeten har utredningen ansett att en namnändring inte bör ske, detta för att inte riskera någon ändring av dess innebörd.

Av 14 kap. 5 § skollagen framgår att en elev i någon av de skolformer som anges i 14 kap. 3 § ska erbjudas utbildning i fritidshemmet i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Denna bestämmelse motsvarar delvis 2 a kap. 6 § första stycket i 1985-års skollag.³ Ursprunget är viktigt att känna till för uttolkningen av vad det egna behovet hos barnet kan anses utgöra.

Paragrafen i nu gällande skollag förtydligar emellertid att det egna behovet hos barnet ska vara *hänförligt* familjens situation. Det kan till exempel röra sig om barn med annat modersmål än svenska, om barn i glesbygd eller om barn vars föräldrar är sjukskrivna, arbetslösa eller deltar i arbetsmarknadsåtgärder. Av förarbetena framgår att det egna behovet på grund av familjens situation handlar om att barnet befinner sig i en sådan familjesituation där elevens fysiska eller psykiska utveckling begränsas. Hur denna bestämmelse tillämpas av kommunerna står att läsa i kapitel 3 i betänkandet.

³ Se prop. 1993/94:11 s. 32 f och 45 f samt prop. 1997/98 s. 83.

Utredningen har genom kartläggningen fått reda på att tillämpningen är olika över landet och att bedömningarna mot bakgrund av denna bestämmelse varierar. Detta är naturligtvis inte bra ur likvärdighetssynpunkt och till syvende och sist ett problem ur ett barnrättsperspektiv.

Det följer av 14 kap. 6 § skollagen att elever även i andra fall än som avses i 14 kap. 5 § ska erbjudas utbildning i fritidshem, om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av sådan utbildning. Frågan om barn som är i behov av särskilt stöd har varit närvarande i lagstiftningsärenden åtminstone sedan 1970-talet och framåt.⁴ Bestämmelsen i 14 kap. 6 § skollagen har en motsvarighet i 1985 års skollag.

Före nu gällande skollag träffades fritidshemmet direkt av stödbestämmelserna i skollagen (1985:1100). Fritidshemmet (skolbarnomsorgen) och förskoleverksamheten samreglerades och av stödbestämmelsen i 2 a kap. 3 § framgick att:

Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen skall utgå från varje barns behov. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall ges den omsorg som deras speciella behov kräver.

Som framgår av den citerade lagtexten avsågs barn som behövde stöd i sin utveckling. Det finns ytterligare en liknande bestämmelse i gamla skollagen som har delvis samma innebörd som 14 kap. 6 §. Den återfinns i 2 a kap. 9 § skollagen (1985:1100):

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall anvisas plats i förskola eller fritidshem, om inte barnens behov av sådant stöd tillgodoses på något annat sätt.

Bakgrunden till ställningstagandena har således varit att barn ska få en anvisad plats i fritidshemmet om de behövde särskilt stöd i sin utveckling. Skollagens förarbeten ger för fritidshemmets del inte någon vidare ledning i frågan hur det särskilda stödet enligt 14 kap. 6 § ska tillämpas. Eftersom utbildningen i fritidshemmet syftar till att komplettera skolan vill utredningen öppna upp en möjlighet att anvisa plats i fritidshemmet för att eleven ska kunna nå de kunskapskrav som minst ska nås. Detta ska inte vara någon rättighet utan en möjlighet och av den anledningen föreskrivs att eleven kan erbjudas utbildning i fritidshemmet. Bestämmelsen är tänkt att träffa de situa-

⁴ Prop. 1973:136 Om förskoleverksamhetens utbyggnad och organisation, 1975/76: 92 om utbyggnad av barnomsorgen. Prop. 1997/98:6 Förskoleklass och andra skollagsfrågor.

tioner där det finns pedagogiska överväganden som innebär att en fritidshemsplacering inte täcks in av övriga rekvisit i 14 kap. 5 och 6 §§.

Eftersom bestämmelsen har ett nära samband med 14 kap. 6 § föreslår utredningen att den ska utgöra paragrafens andra stycke. Lydelsen blir således: Elever som behöver stöd för att nå de kunskapskrav som minst ska nås kan erbjudas utbildning i fritidshemmet.

10 Fritidshemmets möte med förenings-, kultur- och friluftslivet

Utöver att stimulera elevernas utveckling och lärande ska fritidshemmet även erbjuda elever en meningsfull fritid och rekreation (14 kap. 2 § skollagen). En förutsättning för att eleverna ska uppleva fritiden som meningsfull är att verksamheten utformas med deras behov, intressen och erfarenheter som grund (prop. 2009/10:165 s. 404). Av läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, och motsvarande för sameskolan och specialskolan, framgår bland annat att genom att eleverna får vistas i natur och samhälle ska undervisningen i fritidshemmet stärka elevers möjligheter att ta del av ett aktivt förenings-, kultur- och friluftsliv i närmiljön. Det framgår också av det centrala innehållet att undervisningen i fritidshemmet ska behandla närsamhällets och föreningslivets utbud av aktiviteter och platser för kultur, fritid och rekreation.

Det finns en mängd exempel på fritidshem som skapar förutsättningar för elever att möta det lokala förenings-, kultur- och friluftslivet. Men det är inte den generella bilden. När Skolverket under 2018 undersökte i vilken utsträckning personalen i fritidshemmet har genomfört aktiviteter där exempelvis eleverna fått möjlighet att ta del av kulturupplevelser eller möjlighet att komma i kontakt med föreningslivet i närområdet, var det ganska få som angav att eleverna fått det.¹ I studien svarade 70 procent av personalen i fritidshemmet att eleverna i ganska eller mycket liten utsträckning får möjlighet att komma i kontakt med föreningslivet. Nästan lika många, 68 procent, svarade att de i ganska eller mycket liten utsträckning arbetar med att eleverna får ta del av kulturupplevelser. Det ser väsentligt bättre ut vad gäller tillgången till friluftsliv. I Skolverkets studie uppgav betydligt fler att eleverna får möjlighet att komma i kontakt med

¹ Skolverket (2018). Nya läroplansdelar för fritidshemmet och förskoleklassen.

friluftslivet i närmiljön. Omkring 70 procent anger att eleverna ges möjlighet att ta del av naturupplevelser i olika utomhusmiljöer utöver skolgården.

Skolinspektionens granskning från 2018 om *Undervisning i fritidshemmet*² ger en liknande bild: undervisningen ger inte eleverna möjlighet att möta närsamhället och föreningslivet i tillräcklig utsträckning. De flesta fritidshem har närhet till natur och eleverna ges kontinuerligt möjlighet att vistas i och utforska den. Däremot har få fritidshem tillgång till närsamhällets och föreningslivets utbud och aktiviteter och endast ett fåtal har varit på besök hos eller fått besök av till exempel olika idrottsklubbar eller andra föreningar.

Rektorer och personal beskriver att möten med närsamhället och föreningslivet försvåras av stora avstånd, höga kostnader för transporter eller avsaknad av kommunikationer samt brist på resurser. Vidare beskrivs att det finns svårigheter med att planera aktiviteter på eftermiddagar då hänsyn måste tas till elevernas mellanmål och hemgång. Många av aktiviteterna genomförs till stor del under lov eftersom det då finns en längre sammanhängande tid som kan användas.

Utredningen har i uppdrag att föreslå åtgärder och ge goda exempel på hur fritidshemmet kan stärka elevers möjligheter att ta del av ett aktivt förenings-, kultur- och friluftsliv. Utredningen har uppdragit åt konsulter, Strategirådet/Vilna, att undersöka fritidshemmets förutsättningar – och söka att identifiera goda arbetssätt – för samarbete med kultur-, förenings- och friluftsliv. Undersökningen har bestått av intervjuer med experter, sakkunniga eller företrädare för fritidshemmet. Experterna är särskilt sakkunniga inom fritidshem, kulturområdet samt representanter för någon del av förenings-, kultur eller friluftslivet.

10.1 Vad är förenings-, kultur- och friluftsliv?

Förenings-, kultur- och friluftsliv är ingen tydligt avgränsad eller definierad sektor. Det går att visa mångfalden i sektorn på många sätt. Till kulturlivet kan exempelvis räknas både offentliga och privata verksamheter som muséer, bibliotek, arkiv, teatrar, föreningar och klubbar. Kulturlivet eller ett kulturutbud kan både handla om

² Skolinspektionen (2018) *Undervisning i fritidshemmet*.

sådan kultur som konsumeras, men även om verksamhet för eget utövande. Föreningslivet innefattar idrottsklubbar, församlingar och idéburna organisationer och dess förutsättningar är mycket olika. Vissa föreningar är stora och resursstarka medan andra är små och ibland resurssvaga, samma sak gäller aktörer inom kulturlivet. Mötet med friluftsliv kan naturligtvis ske i oorganiserad form men det finns också en rad föreningar som organiserar friluftaktiviteter.

10.2 Förutsättningar och utmaningar

Fritidshemmets samarbete eller möte med verksamheter inom förenings-, kultur- och friluftsliv kan ske på många olika sätt. Exempelvis kan närliggande idrottsklubbar komma till fritidshemmet och visa upp sin verksamhet och låta elever prova på det som idrottsklubben erbjuder. Det kan också handla om att ordna dagar då flera föreningar bjuds in för att visa upp sin verksamhet, detta kan ske i samverkan med andra fritidshem. Elever kan få gå på museum, testa att sjunga i kör eller under fritidshemstid lära sig att spela ett instrument genom kulturskolan. Mötet med friluftslivet kan vara så enkelt som att en lärare i fritidshem tar med elever till ett närliggande skogsparti och poppar popcorn på ett stormkök.

Hinder och förutsättningar för samarbeten uppstår när villkoren för en verksamhet möter villkoren för en annan verksamhet. När förutsättningarna ser ut på ett visst sätt hos den ena parten blir således möjligheterna till möten och samarbete avhängiga dessa förutsättningar.

Fritidshemmet syftar enligt läroplanen bland annat att genom att eleverna får vistas i natur och samhälle stärka deras möjligheter till ett aktivt förenings-, kultur- och friluftsliv. Det är således önskvärt att möten mellan fritidshemmet och förenings-, kultur- och friluftslivet sker i större utsträckning än i dag.³ Att så inte är fallet kan förstås mot bakgrund av svaga förutsättningar som finns för möten och samarbeten.

Under intervjuerna har hinder för möten och samarbeten identifierats inom fem olika områden. Dessa är 1) strukturella förutsättningar skapar hinder, 2) fritidshemmet är fokuserat på andra frågor,

³ Se Skolverkets rapport, Skolverket (2018). Nya läroplansdelar för fritidshemmet och förskoleklassen.

- 3) förenings-, kultur- och friluftslivet är mer intresserat av att samarbeta med skolan där de möter alla elever, 4) organiseringen av fritidshemmets verksamhet lämnar ett begränsat utrymme för möten, 5) det finns en osäkerhet vilka regler som gäller för samarbete.

10.2.1 Strukturella förutsättningar

Det finns ett antal strukturella förutsättningar som inverkar på möjligheterna att mötas men som vare sig skolan och fritidshemmet eller förenings-, kultur- och friluftslivet kan påverka.

Ett övergripande problem är att det råder brist på behöriga lärare i fritidshemmet. Att behörig personal är viktig för att samarbeten ska komma till stånd framhåller flera av intervjupersonerna. I dag är det en stor andel personal i fritidshemmet som inte är lärare med behörighet att undervisa i fritidshemmet. Detta innebär att många i personalen inte har kompetens att arbeta strukturerat med undervisning i fritidshemmet. De som saknar behörighet har inte alltid kännedom om läroplanen. Det gör att många som arbetar i fritidshemmet saknar insikt i hur undervisningen kan struktureras i samarbete med andra aktörer, i och utanför fritidshemmet. Det framgår också av intervjuerna att obehörig personal ofta inte har samma trygghet att lämna fritidshemmet eller att ta emot besök. Stor personalomsättning gör att de personliga kontakterna, som är viktiga för att olika möten och samarbeten startas och vidmakthålls, kan gå förlorade.

Utbudet av olika aktiviteter spelar enligt flera av intervjupersonerna också en roll. Det faktum att förenings-, kultur- och friluftsliv inte är jämt lokaliserat, vare sig över landet, i regionerna eller kommunerna, försvårar samarbeten. För vissa fritidshem är det långt till närmaste förening, kulturinstitution eller kontaktyta mot friluftslivet. Även relativt korta geografiska avstånd kan utgöra ett hinder på orter där det ändå finns ett utbud. En rektor med ansvar för fritidshemmet beskriver att

Det är lite dåligt utbud med förenings-, kultur- och friluftslivet här på landet. Det finns Röda Korset och vi har ett samarbete, vi hjälper dem att dela ut lappar ibland. Och vi förmedlar kontakter till föreningar när vi får frågor. Men vi har inget utbud av idrottsföreningar. Men närmiljön den utnyttjar vi.

För andra fritidshem ser förutsättningarna helt annorlunda ut. En rektor beskriver att

Nu har du hamnat i en mycket föreningsaktiv del av Sverige. På andra sidan vägen från skolan finns skogen, och vi ligger vägg i vägg med en bandyklubb. Tillgängligheten är god i närområdet, på den skola jag befinner mig är barnen enormt föreningsaktiva – exempelvis fotboll, bandy, brottning.

Det är inte självklart att det större utbudet av föreningar på större orter per automatik leder till mer samarbeten, det handlar också om hur kontaktytorna ser ut. En expert beskriver att

Samarbeten kanske är vanligare i glesbygd. Man kanske har mer täta band. Det finns en skola och en idrottsförening – de samarbetar.

Att många personer som är föreningsaktiva arbetar eller studerar försvårar möjligheterna till möten mellan fritidshemmet och förenings-, kultur- och friluftslivet. Fritidshemmet är öppet under dagtid, då de som är föreningsaktiva arbetar eller studerar har således svårt att ställa upp på aktiviteter. I synnerhet föreningslivet bygger i stor utsträckning på frivilliga krafter och att de aktiva behöver ta ledigt från arbetet för att kunna komma till eller kunna ta emot besök från fritidshemmet. På följande sätt beskriver en rektor detta som ett hinder

Föreningslivet bygger ofta på frivilliga, de är inte tillgängliga dagtid. Det är sällan vi får erbjudanden av olika föreningar. Det är väl det framför allt. Det är inte ens praktiskt möjligt. De aktiviteterna finns ju inte heller öppna för oss att söka sig till dessa verksamheter.

En företrädare för ett fritidshem beskriver att

Föreningslivet har dragit ner. Man ska ha tur om föreningen har extra krafter, exempelvis pensionärer. Förr var det fler föreningar som kom och informerade. Det beror på tid, samhället är mer stressat, alla jobbar heltid. Man jobbar och orkar inte aktivera sig. Det är en generationsfråga.

10.2.2 Fritidshemmet är fokuserat på andra frågor

Vid sidan av de strukturella hindren för samarbete framkommer det under intervjuerna att det är andra utvecklingsområden av fritidshemmets undervisning som tycks vara mer prioriterade, både av huvudmän, rektorer och personal.

Exempelvis beskrivs att samarbetet och integrationen med skolan är mer prioriterat än samarbetet med förenings-, kultur- och friluftslivet. Det framhålls också att fritidshemmets läroplansdel har inneburit att fritidshemmets fokus har lagts på undervisningen och var undervisning ska vara. När samarbeten med förenings-, kultur- och friluftslivet inte prioriteras av huvudmannen, skolledningen eller personalen, då blir förutsättningarna för att sådana möten ska komma till stånd begränsade.

Det tycks finnas flera orsaker till att andra frågor är mer prioriterade. Av intervjuerna framgår bland annat att det kan vara svårt att möta förenings-, kultur- och friluftslivet på grund av de organisatoriska villkor som fritidshemmet har, såsom brist på behöriga lärare och stora elevgrupper. Men det finns också redogörelser om att staten riktat ljuset mot andra frågor. En rektor resonerar på följande sätt om formuleringen i läroplanen att eleverna ska få vistas i natur och samhälle och stärka elevers möjligheter att ta del av ett aktivt förenings-, kultur- och friluftsliv i närmiljön

Den är inte så lätt att genomföra. Det brottas vi med. Det kanske är andra delar som är enklare att jobba med. Sedan har vi fått ett förtydligande vad gäller fritidshemmet, särskilt den undervisande delen i fritidshemmet, och begreppet undervisning.

En annan rektor beskriver

Huvudmannen har vad man kallar pedagogiska plattformar, fokusområden som enheterna ska ha under luppen, nu är det matematik, svenska och IKT som gäller. Då läggs det fokus på det. Huvudmannen lägger inte tyngd på detta (dvs. möten med förenings-, kultur- och friluftslivet), det är tydligt.

10.2.3 Förenings-, kultur och friluftslivet är mer intresserat av att samarbeta med skolan där de möter alla elever

Inom förenings-, kultur- och friluftslivet tycks det samtidigt finnas ett större intresse för att samarbeta med skolan än med fritidshemmet. Det förefaller finnas flera orsaker till detta. Skolan är obligatorisk, det är inte fritidshemmet. Alla elever som vill gå i fritidshemmet har inte heller rätt till det. Alla barn går i skolan, men alla barn har inte tillträde till fritidshemmet. De intervjuade aktörerna har som ambition att erbjuda ett visst utbud till alla, exempelvis ur ett rättig-

hetsperspektiv och vill därför framför allt rikta sig till skolan. Det finns också en uppfattning att intresset för skolan hänger samman med att skolan har högre status men också att kunskapen om fritidshemmet är ganska begränsad hos många i förenings-, kultur- och friluftslivet. Fritidshemmet som en del av det livslånga lärandet glöms bort. Fritidshemmet är inte alltid inkluderat i de olika utvecklingsinsatser och statsbidrag för skolan som staten tillhandahåller. Ett exempel på att staten inte inkluderar fritidshemmet i satsningar kring förenings-, kultur- och friluftsliv är regeringens uppdrag till Riksantikvarieämbetet att kartlägga kulturarvsarbetets betydelse för skolväsendet samt att främja samverkan mellan skolväsendet och kulturarvsinstitutionerna (Ku2017/02184/KL). I uppdraget pekas förskolan, förskoleklassen, grundskolan och motsvarande skolformer, gymnasieskolan samt gymnasiesärskolan ut – men däremot inte fritidshemmet. När fritidshemmet glöms bort som en del av det livslånga lärandet, får det naturligtvis återverkningar både för fritidshemmet och förenings-, kultur- och friluftslivet. Bland annat med avseende på måluppfyllelsen av läroplanen.

Några av de som intervjuats framhåller också att det finns attityder hos vissa föreningar som handlar om att de är intresserade av spets snarare än bredd. Idrottsföreningar kan se det som sitt yttersta syfte att rekrytera unga personer för att utveckla en elit inom sin sport. Det finns en uppfattning att det kan uppstå en krock mellan elitänkandet inom delar av föreningslivet och det fokus på att alla elever, oavsett förutsättningar, ska kunna utvecklas så långt som möjligt i skolan. Elever har varierande behov i lärandet och skilda förutsättningar att delta i exempelvis kultur- och sportaktiviteter. Det kan göra att personalen på fritidshemmet upplever att det är svårt att hitta aktiviteter som passar alla elever. Det kan bland annat handla om fysiska eller neuropsykiatriska funktionsvariationer bland eleverna men också om att eleverna inte alltid har lämpliga kläder för exempelvis utomhusaktiviteter.

10.2.4 Organiseringen av fritidshemmets verksamhet lämnar ett begränsat utrymme för möten

I intervjuerna framkommer också att fritidshemmets verksamhet kan vara organiserad på ett sätt som försvårar möten med förenings-, kultur- och friluftslivet. Det handlar om flera olika faktorer som kan

samvariera. Gruppstorlek, rörligheten i elevgrupperna och att personalen i fritidshemmet behöver vikariera i skolan är faktorer som inverkar på möjligheterna för samarbeten.

Intervjupersonerna beskriver att det i hög grad är skolan och skolämnenas struktur som styr barnens dag i skolan – även i fritidshemmet. På olika skolenheter är fritidshemmet och grundskolan i varierande grad integrerade. Begreppet samlad skoldag används för att beskriva ett upplägg där ämnesbunden undervisning och fritidshemsaktiviteter varvas. På skolenheter som inte tillämpar samlad skoldag går de äldre eleverna typiskt sett till fritidshemmets verksamhet på eftermiddagen, efter skoldagens slut, runt klockan 14 eller 15. Vanligtvis lämnar eleverna fritidshemmet runt klockan 16 eller 17. Den tid som finns att genomföra möten med förenings-, kultur- och friluftslivet handlar alltså om ett par timmar på eftermiddagen. En rektor beskriver att

Men deras verksamhet (syftandes på förenings-, kultur- och friluftslivet) passar inte alltid vår planering, vi får samordningsproblem, det krockar med till exempel matte. Logistikproblem, det kan krocka, skolstrukturen kan vara svår att hantera.

Vidare beskriver intervjupersonerna att det ofta är en stor rörlighet i elevgruppen på fritidshemmet under eftermiddagarna. Från att skolan slutar till att eleverna börjar gå hem är det i praktiken ett mycket litet utrymme för att involvera förenings-, kultur- och friluftslivet. Personalen ägnar mycket tid till att se till att eleverna kommer till och lämnar fritidshemmet som de ska. En rektor beskriver exempelvis följande

Sedan är det komplicerad verksamhet, barn kommer och går, det ska ätas, det är en väldig logistik. Det betyder att verksamheten blir väldigt upphackad. En annan säger: Utrymmet att göra något på eftermiddagen – mellan mellis och att barnen droppar av – den tiden är inte jättelänge.

Konsekvensen av att tiden på fritidshemmet på eftermiddagarna är begränsad till ett par timmar, och att barn kommer och går i verksamheten, är att det i första hand är under skolloven som möten med förenings-, kultur- och friluftslivet kan organiseras.

Det framhålls också i intervjuerna att det är ofta stora elevgrupper i fritidshemmet i förhållande till antalet personal. Det gör att det av personalen kan upplevas som praktiskt svårt att både ta emot besök eller att tillsammans med eleverna visas i natur och samhälle. Stora

barngrupper kan innebära att personalen inte känner att det är tryggt att lämna fritidshemmets lokaler. En expert beskriver att

Det finns en känsla av att fritidshemmet inte klarar sitt grunduppdrag, som man ser som att erbjuda en verksamhet på ort och ställe. Det blir jobbigare att klara det, man är trängd med mindre resurser, större barngrupper, man går tillbaka till basic, att eleverna är trygga och att ingen försvinner, att ha vettig verksamhet på plats.

Det finns också beskrivningar i konsulternas rapport som bygger på att det inte alltid är studiero i fritidshemmet, utan att det kan vara stökigt och bråkigt. Det kan hänga samman med att det är stora elevgrupper och hur lärmiljön ser ut, men också med de kompetenser personalen har att skapa studiero. Det gör det svårt att få fritidshemmet att etablera möten och samarbeten med förenings-, kultur- och friluftsliv. När det saknas studiero kan det medföra att personalen inte anser det vara hanterligt att bjuda in eller besöka förenings-, kultur- och friluftslivet. En intervjuperson säger att

Om det är bråk och stök, då går all tid åt till att jobba med det. Det är nog en del fritidshem som upptagna med det.

En annan intervjuad är inne på samma spår, nämligen att fritidshemmen som har svåra elevgrupper tenderar att ”stänga in sig inom fritidshemmets fyra väggar”, samtidigt som elever enligt dennes erfarenhet blir betydligt mer harmoniska av att vistas till exempel utomhus.

Intervjupersonerna beskriver också att det inte är ovanligt att personalen i fritidshemmet får vikariera för personal i skolan. Det minskar utrymmet för fritidshemspersonalen att planera möten och samarbeten med förenings-, kultur- och friluftslivet. Att personal i fritidshemmet får vikariera kan också innebära att det blir färre personal på eftermiddagen, vilket ytterligare minskar utrymmet att genomföra sådana möten under den korta tid som finns för sådan verksamhet.

10.2.5 Osäkerhet om vilka regler som gäller för samarbete

Att det finns en osäkerhet kring vilka regler som gäller för fritidshemmets samarbeten och möten med förenings-, kultur och friluftslivet framkommer under intervjuerna. Osäkerheten finns inom flera olika områden. Frågan om vem som är ansvarig för eleverna och när

de befinner sig i en aktivitet hos en annan aktör lyfts fram som ett sådant område där det råder osäkerhet. Under sådana samarbeten kommer andra personer än de som arbetar i skolan och på fritidshemmet i kontakt med eleverna. Rädsla att något ska hända eleverna lyfts fram som ett hinder för att inleda samarbeten.

Även reglerna om offentlig upphandling bidrar till att skapa osäkerhet kring samarbetet. I studien framkommer exempel på om ett fritidshem i en skolenhet i offentlig regi utan vidare enbart kan vända sig till en aktör. Frågan blir således hur skolenheten bör förhålla sig till lagen om offentlig upphandling (LOU).

Externa parters livsåskådning och ideologi är sådant som kan framkalla osäkerhet vad gäller samarbete. En respondent i studien beskriver att det förkommit att ett fritidshem valde att avsluta ett upplägg där en församling kom och hämtade en elevgrupp för kör-sång med hänvisning till att det var en kyrka som organiserade kören.

Även samarbetet mellan skolan/fritidshemmet och kulturskolan reser liknande frågeställningar. Det nämns i intervjumaterialet att Skolinspektionen har kritiserat upplägg där elever på lektionstid har fått gå ifrån för att ta del av kulturskolans verksamhet. Frågan som beslutet behandlade var elevers frånvaro under lektionstid i den obligatoriska skolan. Flera intervjupersoner har dock uppfattat att beslutet påverkat samarbetet mellan skolan och kulturskolan i en negativ riktning Bland annat eftersom det finns begränsningar i hur kulturskolan kan bemanna, lägga upp och erbjuda sin verksamhet under dagtid.

10.3 Stärkta förutsättningar

Som framgår ovan finns således flera betydande hinder för möten mellan fritidshemmet och förenings-, kultur- och friluftslivet. Av intervjuerna framträder emellertid också flera möjliga vägar att hantera dessa hinder. Det finns åtskilliga fungerande samarbeten och det är utredningens uppfattning att det är viktigt att ta utgångspunkt i det som fungerar.

Åtgärder som generellt anses höja kvaliteten i fritidshemmet stärker också möjligheterna att arbeta med denna del av läroplanen. Exempelvis kommer fler behöriga lärare ge ökad kunskap och kapacitet att arbeta med fritidshemmets uppdrag och det kommer leda

till ett mer professionellt arbete även i förhållande till förenings-, kultur- och friluftsliv. Insatser som stödjer implementeringen av läroplanen kommer öka elevernas förutsättningar att ta del av det lokala förenings-, kultur- och friluftslivet. Ett fördjupat samarbete mellan skola och fritidshem, där fritidshemmet får en mer framskjuten plats, skulle också göra att fritidshemmet i ökad utsträckning kan utgöra en naturlig del i den samverkan som skolan har med förenings-, kultur- och friluftsliv.

I det följande presenteras några områden där utredningen anser att det finns möjlighet att göra insatser på kort sikt.

10.3.1 Ökad kunskap och handlingsplan

Utredningens förslag: Skolverket ska ges i uppdrag att, i dialog med nationella företrädare för förenings-, kultur- och friluftslivet, ta fram en handlingsplan för hur elever i fritidshemmet i ökad utsträckning kan beredas möjligheter att ta del av det närliggande förenings-, kultur och friluftslivet inom ramen för fritidshemmets verksamhet. Handlingsplanen ska innehålla förslag på konkreta åtgärder som de i dialogen ingående aktörerna kan vidta.

Skälen för utredningens förslag

Av intervjustudien framgår att kunskapen om fritidshemmets uppdrag är inte lika stor bland aktörer inom förenings-, kultur- och friluftslivet. Vad detta beror på är inte helt klarlagt men av studien framgår att historiska orsaker som en av anledningarna. Fritidshemmet är en betydligt yngre institution än skolan. I skolmyndigheternas insatser och kommunikation är fritidshemmet mer perifert. Samtidigt är fritidshemmets läroplan, underliggande pedagogiska idéer och arbets sätt i många fall mycket väl lämpade för att undervisningen sker i samverkan med förenings-, kultur- och friluftslivet. På många sätt är fritidshemmet en minst lika bra eller bättre kontaktyta mot förenings-, kultur- och friluftslivet än övriga delar av grundskolan.

Utredningen föreslår att Skolverket får i uppdrag att, i dialog med nationella företrädare för förenings-, kultur och friluftslivet, ta fram

en handlingsplan för hur elever i fritidshemmet i ökad utsträckning kan beredas möjligheter att ta del av det närliggande förenings-, kultur och friluftslivet inom ramen för fritidshemmets verksamhet. Därigenom menar utredningen att kunskapen kan ökas om fritidshemmets uppdrag bland dessa aktörer och vidare åtgärder kan utformas.

10.3.2 Skapa incitament för förenings-, kultur- och friluftslivet att samarbeta med fritidshemmet

Utredningens bedömning: Vid befintliga och framtida satsningar inom skolväsendet relaterat till sektorerna förenings-, kultur – och friluftsliv bör övervägas att explicit innefatta fritidshemmet.

Skälen för utredningens bedömning

Av utredningens intervjustudie samt av möten med enskilda aktörer inom förenings-, kultur- och friluftslivet framkommer att dessa i första hand söker samverkan med skolan och i lägre grad med fritidshemmet. Det framkommer också att förenings-, kultur- och friluftslivet kan ha svårt att möta fritidshemmet under normal arbetstid eftersom föreningar i hög grad bygger på frivilliga krafter, något som också borde gälla för mötet med skolan. Erfarenheten är att när det finns incitament, inte minst ekonomiska, skapas förutsättningar för förenings-, kultur- och friluftslivet att söka samverkan med skolan och fritidshemmet – samverkan sker då i större utsträckning. Bidraget Skapande skola, som inte omfattar fritidshemmet, har exempelvis lett till att flera kulturaktörer har utformat paketerbjudanden som de uppvaktar skolor med.

Intervjupersoner nämner återkommande Skapande skola som en insats som bidrar till att ge eleverna, i synnerhet i skolan, men ibland även fritidshemmet, tillgång till kulturlivet. Skapande skola är ett statligt bidrag som ska stärka samverkan mellan skolan och det professionella kulturlivet. Målet är att eleverna ska få tillgång till kulturens alla uttrycksformer och att deras möjligheter till eget skapande ökar. Bidraget ska komplettera det arbete med kultur som skolan

redan gör. Bidrag från Skapande skola söks av skolans huvudman. Bidraget styrs av förordning (2007:1436) om statsbidrag till kulturell verksamhet i skolan.

Ett annat exempel är Rörelsesatsning i skolan som är ett uppdrag från regeringen till Riksidrottsförbundet sedan 2018. Syftet är att förbättra folkhälsan, välbefinnandet och skolresultaten. Rörelsesatsning i skolan är rikstäckande, med samordnare anställda i 19 RF-SISU distrikt. Riksidrottsförbundet samarbetar i första hand med kommuner och skolor i utvalda områden, där behoven kan antas vara störst. Urvalet grundar sig bland annat på statistik om socioekonomisk profil och föreningsidrottens utbredning. Skolorna som är med i satsningen gör en överenskommelse med Riksidrottsförbundet. Ett team på skolan etableras och skolan får coachning av en samordnare för att nå skolans mål för utvecklingsarbetet. I teamen på skolorna ingår inte sällan personal från fritidshemmet.

Utredningen anser att vid nuvarande och framtida satsningar som i likhet med t.ex. Skapande skola och Rörelsesatsning i skolan tar sikte på ett utökat samarbete med förenings-, kultur- och friluftsliv ska man överväga att på ett tydligt sätt innefatta fritidshemmet. Utredningen menar att detta kan öka fritidshemmets möjligheter att erbjuda eleverna tillgång till kultur- och föreningslivet.

10.3.3 Överbrygga de fysiska avstånden

Utredningens bedömning: 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.

En av utmaningarna om samarbete med förenings-, kultur- och friluftsliv handlar om att detta inte är jämt lokaliserat, vare sig över landet, i regionerna eller kommunerna. I intervjustudien framkommer att den ojämna fördelningen anses försvåra samarbeten och möten. Det finns samtidigt flera exempel på initiativ där fysiska avstånd mellan å ena sidan fritidshemmet och å andra sidan förenings-, kultur- och friluftsliv kunnat överbryggas.

Ett mycket konkret sätt att överbrygga fysiska avstånd är att transporterna till och från fritidshemmet och verksamheten som ska

besökas är kostnadsfria eller att alla elever genom kommunens eller regionens försorg har tillgång till ett busskort som gäller under hela dagen och hela året. Detta är till stor del en fråga för kommuner och regioner att föra dialog och fatta beslut kring. Ett annat sätt är att förenings-, kultur- och friluftslivets personal kommer till fritidshemmet i stället för tvärt om. En företrädare för ett fritidshem beskrev exempelvis

På sportlovet sist, då bjöd vi in många föreningar för att visa upp sin verksamhet och låta elever prova på, vi har jättefin idrottshall och jättefin natur här. Vi bjöd in två andra fritidshem också. Vi har så bra förutsättningar på vår skola, de har staket runt en asfaltsplätt, de har svårt att bjuda in till exempel orienteringsklubbar. Det var väldigt uppskattat.

Även färdiga paket med material som personalen i fritidshemmet kan använda i undervisningen kan överbrygga de fysiska avstånden mellan fritidshemmet och förenings-, kultur- och friluftslivet. Det finns exempel på huvudmän som har tagit fram motsvarande så kallade NTA-lådor⁴ för friluftslivsaktiviteter. Det framkommer i intervjuerna att museer och arkiv erbjuder digitalt material som kan användas i undervisningen i skolan. Museer och arkiv erbjuder också så kallade musei- och arkivlådor, material för utlåning som kan användas i skolan. En av intervjupersonerna nämner också att Svenska Skolidrottsförbundet tillhandahåller vad de kallar ”Skolboule” respektive ”Boule på fritids”. Förbundet skickar ut färdiga paket som skolor och fritidshem kan använda för att spela och inte kräver personal för att testa. Upplägg med färdiga paket med material är särskilt värdefullt för de fritidshem som har långt till förenings- och kulturlivet. Men det kan också vara ett alternativ för att inte behöva transporter. En annan fördel är att sådana upplägg inte kräver att personal eller frivilliga från förenings-, kultur- och friluftslivet behöver vara tillgängliga under de tidsspann på eftermiddagarna som fritidshemmet huvudsakligen bedriver sin verksamhet.

⁴ NTA står för naturvetenskap och teknik för alla och ger pedagoger möjlighet att arbeta laborativt med naturvetenskap och teknik från förskoleklass upp till år 9.

10.3.4 Tydliggör regelverket kring samverkan med förenings-, kultur- och friluftslivet

Utredningens förslag: Skolverket ges i uppdrag att kartlägga och i ett stödmaterial tydliggöra regelverket vad avser samverkan med förenings-, kultur- eller friluftslivet. Materialet ska även ge konkreta exempel på hur huvudmän och skolor kan samverka med såväl offentliga som privata aktörer inom förenings-, kultur- och friluftslivet. Stödmaterialiet bör också aktivt spridas av myndigheten.

Skälen för utredningens förslag

Det framkommer i studien att det inom flera områden finns en osäkerhet kring regelverket för mötet och samverkan mellan fritidshemmet och förenings-, kultur- och friluftslivet. Osäkerheten gäller bland annat upphandlingsreglerna, det vill säga om eller när lagen om offentlig upphandling (2016:1145) ska tillämpas. Vidare finns frågor om vem som bär ansvaret för eleverna när de inte längre befinner sig i fritidshemmets lokaler och inte heller under personalens tillsyn men aktiviteten sker under samverkan kanske på skolenhetens initiativ. Ett annat spørsmål är att all personal har fått visa registerutdrag för arbete med barn, men hur är det med den som arbetar i en kulturförening eller liknande. Det är olyckligt om oklarheter kring regelverket hindrar elevers möjligheter att ta del av ett aktivt förenings-, kultur- och friluftsliv. Av den anledningen bör Skolverket ges i uppdrag att kartlägga och utforma ett stödmaterial som tydliggör vad huvudmännen, rektor och personal bör tänka på vid samverkan med förenings-, kultur- och friluftslivet. Materialet kan vara likande ett sådant som finns för politisk information i skolan.

Ett sådant material kan också fungera inspirerande och uppmuntra ett mer aktivt arbete med förenings-, kultur- och friluftslivet.

10.4 Exempel från Danmark: nationell portal samlar kulturinstitutionernas lärmiljöer

Utredningen har tagit del av information om en satsning i Danmark där man utvecklat en nationell portal som utgör ett kunskapscentrum för externa lärmiljöer som arbetar för att nyttja det pedagogiska värdet i specifikt kulturinstitutionernas lärmiljöer. Portalen heter Skoletjenesten⁵ och den utvecklar, organiserar och implementerar utbildning för ”dagtillbud” (ungefär motsvarande förskola), ”grundskole” och ”ungdomsutdannelser”. Man gör detta genom kunskapsdelning och samarbete med regioner, kommuner, kulturinstitutioner, utbildningar och nationella aktörer inom sektorn för externa lärandemiljöer.

Utredningen anser att en motsvarande portal borde kunna utvecklas i Sverige och då omfatta hela skolväsendet, dvs. också innefatta fritidshemmet. En sådan portal skulle då kunna samla förenings-, kultur- och friluftslivets utbud och det skulle vara möjligt att söka och finna lämpliga upplägg som muséer, idrottsklubbar, teatrar, dansinstitutioner, scouterna osv. lägger upp. Detta behöver dock utredas i särskild ordning.

10.5 Exempel på samverkan mellan skolan/ fritidshemmet och det lokala förenings-, kultur- eller friluftslivet

Av utredningens tilläggsdirektiv framgår att utredningen ska föreslå åtgärder och ge goda exempel på hur fritidshemmet kan stärka elevers möjligheter att ta del av ett aktivt förenings-, kultur- och friluftsliv och föreslå nödvändiga författningsändringar. Utredningen har funnit att inga författningsändringar har varit nödvändiga. Vidare har utredningen inte valt att lägga fokus på verksamhetsnivå, då det ofta kan vara utslag för den goda viljan eller ett fåtal eldsjälares arbete. I stället har utredningen valt att som ovan visa att det på kort sikt finns åtgärder att vidta för att förenkla mötet och samverkan mellan fritidshemmet och förenings-, kultur- och friluftslivet. Fokus har således legat på vilka förutsättningar som bör finnas på plats för att möten och samarbeten eller samverkan ska komma tillstånd.

⁵ www.skoletjenesten.dk.

Vissa av åtgärderna som krävs för att kunna möta läroplanens krav är sådan som redan finns på förslag som handlar om att stärka fritidshemmets förutsättningar på både kort och lång sikt. Det handlar om behöriga legitimerade lärare, gruppens storlek i jämförelse med personaltätthet, frågan om fritidshemsutveckling, samt att fritidshemmet ses som en del i det livslånga lärandet och av den anledningen per automatik införlivas i alla de satsningar, så som statsbidrag, som görs för svensk skola. Mot ovan tecknade anledningar presenteras därför endast ett fåtal konkreta exempel på hur huvudmän har arbetat med samverkan mellan skolan/fritidshemmet och det lokala förenings-, kultur- eller friluftslivet.

Mötesplats VOX – samarbete utifrån gemensamma mål

Mötesplats VOX i Örebro drivs som ett idéburet offentligt partnerskap (IOP) mellan Studieförbundet Bilda, Örebro kommun och RF-SISU Örebro län. Mötesplatsen är belägen i ett socioekonomiskt utsatt område i kommunen. Mötesplats VOX riktar sig till alla boende i området oavsett ålder och driver flera olika verksamheter och projekt. De erbjuder barnverksamhet för barn mellan sex till nio år.

Bakgrunden till barnverksamheten var att de upptäckte att det fanns en grupp som hamnade mellan stolarna. I området är det relativt många barn som inte har rätt att gå på fritidshem på grund av att föräldrarna varken arbetar eller studerar. Barnen är för unga för att gå på öppen fritidsverksamhet men för gamla för att få vara med föräldrarna på familjecentralen. Samtidigt befinner sig flera barn i familjeförhållanden som präglas av trångboddhet och föräldrar som har svårt att räcka till för sina barn vad gäller att erbjuda exempelvis läxhjälp och en meningsfull fritid. Genom Mötesplats VOX får barnen fysisk aktivitet, ges möjlighet att utveckla sina kreativa färdigheter och erbjuds olika typer av kulturaktiviteter såsom konserter och dockteater.

Fritidsverksamheten för barn kombineras med flera andra aktiviteter för att möta lokala behov utifrån utmaningar i det aktuella området, såsom arbetslöshet, sociala problem, tidvis kriminalitet och unga utan meningsfulla fritidsaktiviteter. Förutom fritidsverksamhet finns till exempel en fritidsbank (som fungerar som ett bibliotek fast för sport- och fritidsartiklar), läxhjälp, kvinnogrupper, kurators-

verksamhet och träningsmöjligheter. RF-SISU Örebro län har bland annat anordnat utbildningar för verksamhetsledarna i rörelse och rörelseglädje.

Tillsammans arbetar samverkansparterna för att uppfylla fyra gemensamma mål:

- Skapa förutsättningar för barn och unga att nå målen i skolan.
- Skapa förutsättningar för en attraktiv och trygg stadsdel.
- Skapa förutsättningar för medborgarna kring utbildning, arbete och integration i det svenska samhället.
- Skapa förutsättningar för barn och ungdomar att få en meningsfull fritid.

Själva pekar verksamheten ut just att de arbetar mot gemensamma mål som en viktig framgångsfaktor. Målen är ursprungligen de mål som formulerats för det kommunala partnerskapsarbetet Partnerskap Örebro. RF-SISU Örebro län har samtidigt målsättningar för sin verksamhet som ligger väl i linje med partnerskapets. Både RF-SISU Örebro län och Örebro kommun har en folkhälsoöverenskommelse med Region Örebro, vilket innebär att det finns gemensamma mål och utgångspunkter. Ett av syftena med folkhälsoöverenskommelsen är dessutom att idrottsföreningar ska lyftas som resurs i kommunernas folkhälsoarbete.

Partnerskap Örebro innebär gränsövergripande samverkan mellan förvaltningar, myndigheter och civila samhället i ett antal särskilt utpekade områden i kommunen. Varje område har en platschef, anställd av kommunen, som har i uppdrag att på lokal nivå samordna och förenkla för kommunala förvaltningar i nära samverkan med det civila samhället och övriga myndigheter att skapa en framtidstro hos medborgarna. Platschefen träffar regelbundet områdets rektorer och det finns en gemensam ingång i att det är samma barn de möter men under olika tider på dagen. Platschefen är kommunens part i IOP-samverkan.

Mötesplats VOX bjöd in samarbetspartners väldigt brett; alla som kan ställa sig bakom målen, oavsett sektor. Strategin har varit att samarbeta med de som har varit intresserade och inte ”jaga” de som inte visar intresse. Det har lett till att aktörer som först inte varit

intresserade har återkommit med önskan om samarbete, efter att de sett hur bra verksamhet som organiseras.

Detta är ett exempel på samarbete mellan kommunen och civilsamhället som gör att barn i fritidshemsålder får ta del av kultur- och föreningsliv, men som även bidrar till att möta flera andra behov som barnen kan ha och som både handlar om skolan, familje- och fritidslivet. Det kan också ses som ett exempel på hur man som kommun kan organisera sig för att motverka stuprören inom den kommunala förvaltningen och mellan andra aktörer kring gemensamma mål och målgrupper. Exemplet belyser även vikten av att det finns gemensamma mål som tydligt bottenar i respektive samverkansparts uppdrag.

Studio 17 – sänkta trösklar genom att kulturskolan kom till skolan

När Växjö kulturskolas satsning Studio 17 startade 2017 var fem elever från Centrumskolan inskrivna på kulturskolan. Två år senare hade antalet elever ökat till 150. Anledningen till den höga siffran var att Kulturskolan flyttade in i skolan.

Växjös skola Centrumskolan ligger i ett socioekonomiskt utsatt område. Här har merparten av eleverna inte svenska som förstaspråk. Inte många kände till kulturskolan innan Studio 17 flyttade in i skolan. Men nu kan barnen pröva flera kreativa kurser med kulturskolans pedagoger. Allt sker i samarbete med skolan och i Centrumskolans lokaler, i en miljö där barnen känner sig trygga. Att eleverna kan gå till Studio 17 i anslutning till skoltiden, under fritidshemstiden, är viktigt då eleverna typiskt sett inte kommer iväg till en strukturerad aktivitet efter att de gått hem. Särskilt för flickorna har mönstret varit att om de går hem för dagen så kommer de inte iväg igen.

Samarbetet mellan Centrumskolan och Kulturskolan har pågått länge tack vare Skapande skola. Men nu har Studio 17 skapat fastare former och givit kulturskolan en ny målgrupp med helt nya elever. Eleverna betalar inga terminsavgifter, vilket enligt rektorn är en förutsättning för att eleverna ska ha möjlighet att ta del av Studio 17. Eleverna går på Studio 17 under fritidshemstid och kan välja ett ämne per termin. Det anordnas även gemensamma aktiviteter med den mer centralt belägna kulturskolan.

Bakgrunden till att Studio 17 kom till var att Kulturskolan fick ett riktat uppdrag från kommunen att aktivt jobba i fyra prioriterade områden i kommunen för att förstärka barn- och ungdomskulturen där.

Kulturskolan och grundskolan ligger under samma förvaltning, vilket innebär att rektorerna för de olika verksamheterna träffas regelbundet. Enligt kulturskolechefen har det gjort att de fått god förståelse för varandras skolformer, vilket är en förutsättning för att samarbetet ska fungera väl. Det har även lett till att kulturskolan är nära knuten till skolan. Flera av kulturskolans personal har musikundervisning i grund- och gymnasieskolan, vilket gör att även kulturskolans personal identifierar sig med lärarprofessionen.

Vallentuna – kommunen skapar en struktur på huvudmannanivå för arbetet med kultur, förenings- och friluftsliv

Sedan läsåret 2018/2019 pågår en idrotts- och kultursatsning i Vallentunas grundskolor som i hög grad involverar fritidshemmen och dess personal. Projektet är ett samarbete mellan Vallentunas grundskolor, både fristående och kommunala, idrottsföreningar, kulturskolan och biblioteket. De tre personer som driver arbetet är anställda på den kommunala huvudmannanivån. En person, som arbetar som utvecklingsledare, har det samordnande projektansvaret. De två andra personerna har var sin inriktning – föreningsliv respektive kulturliv. De bygger relationer med det närliggande förenings- och kulturlivet och ser till att etablerade relationer lämnas över till skolorna, då skolorna äger vissa delar av arbetet lokalt. Om det uppstår hinder lokalt eller i något samarbete kan det lyftas till projektgruppen på huvudmannanivå.

Satsningen startade med ett pilotprojekt i årskurs 2 och 7. I uppstarten bjöds alla aktiva föreningar i Vallentuna på informationsmöte i syfte att kartlägga intresset för att vara med i satsningen. Satsningen kommer att byggas ut till fler årskurser under läsåret 2019/2020. Årskurs 4 och 5 kommer på fritidstid att arbeta med friluftsliv. Vallentuna kommun har med anledning av det sökt och fått bidrag från Naturvårdsverket för kompetenshöjande insatser inom friluftsliv. De har därför inlett ett samarbete med Friluftsförbundet som kommer att erbjuda fortbildning för fritidshemspersonalen.

Förskoleklass eleverna erbjuds simskola. Årskurs 1 har ett koncept som kallas Born to move. För eleverna i årskurs 2 och 3 heter satsningen LIKE, Lek, Idrott, Kultur (ger) Energi. Eleverna får prova på olika idrotter, dans och kulturaktiviteter för att öka rörelseglädjen och lusten att lära. Syftet är också att de ska stimuleras till att fortsätta på sin fritid och hitta sitt eget intresse och passion. Varje klass får prova fyra aktiviteter på ett läsår. Vilka aktiviteter det är utgår från vad som finns i närmiljön. Exempel på aktiviteter som har genomförts är tennis, rörelselek med Korpen och konst med konst- och kulturskolan. Aktiviteterna leds i regel av professionella utövare medan fritidshemspersonalen agerar stödpedagoger. Samtidigt blir det en form av fortbildningsinsats för fritidshemspersonalen som kan observera ledare som har hög kompetens i den särskilda aktivitet de leder.

Det har funnits en tydlig koppling mellan satsningen och de mål och prioriteringar för kommunen som politikerna satt upp. Idrotts- och kultursatsningen har en tydlig koppling till det bredare arbete kommunen bedriver kring miljö och hälsa. Fritidshemmen och ett antal skolkök deltar exempelvis i ett pilotprojekt för att tillsammans arbeta fram hur måltidsmiljön kan utvecklas.

Exemplet belyser vikten av att det finns kunskap om fritidshemmets uppdrag och potential på huvudmannanivå. Fritidshemmen har blivit en viktig del av satsningen mot bakgrund av att fritidshemmen har setts som en viktig resurs i arbetet.

Exemplet belyser också betydelsen av ett systematiskt kvalitetsarbete inom fritidshemmen. En förklaring till att friluftsliv blev fokus för åk 4 och 5 har sitt ursprung i den utvecklingsgrupp som finns för fritidshemmen. En utvärdering visade dåliga resultat på vissa skolenheter vad gäller hur man använde närmiljön som pedagogisk resurs. Medan eleverna inte upplevde att man använde närmiljön särskilt mycket var personalen av motsatt uppfattning. Det väckte frågor som: synliggör vi det? Pratar vi om det som en pedagogisk aktivitet? Har vi satt upp syfte och mål med aktiviteterna? Frågeställningarna ledde fram till slutsatsen att kommunen ska ta vara på sina förutsättningar, varav en är att kommunen har mycket naturområden som erbjuder goda möjligheter för ett rikt friluftsliv.

11 Pedagogisk omsorg

11.1 Utredningens uppdrag, dess genomförande och metod

Utredningens uppdrag är 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 barns likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass. Mot bakgrund av utredningens direktiv har arbetet avgränsats till den delen av den pedagogiska omsorgen som erbjuds som alternativ till förskola. I det följande behandlas således enbart pedagogisk omsorg som erbjuds för barn i åldrarna 1–5 år.

För att besvara direktivets frågeställningar har utredningen dels undersökt vad det finns för förutsättningar i styrdokumenterna (lag, förordning, föreskrifter) att skapa en verksamhet som kan stimulera till utveckling och lärande, dels gjort kommunbesök och skickat ut enkäter till kommuner och lärare i förskoleklass. Ett 10-tal kommuner har också valts ut för djupintervjuer. Vid vissa av kommunbesöken har utredningen även träffat enskilda huvudmän inom pedagogisk omsorg.

Syftet med kommunbesöken, kommunenkäten och djupintervjuerna har bland annat varit att synliggöra vad som behöver förändras i styrdokumenterna. Enkäten som riktades till lärare och förskollärare i förskoleklass hade som syfte att ta reda på om barnen som gått i pedagogisk omsorg är förberedda för fortsatt lärande. Utredningens förslag har till stor del utarbetats mot bakgrund av vad som framkommit i samband med kartläggningen.

Utredningen har också haft i uppdrag att jämföra pedagogisk omsorg och förskola. Det uppdraget har genomförts genom att jämföra verksamhetsformernas styrdokument samt att relatera forskning om förskolan till den pedagogiska omsorgens förutsättningar.

Vidare har underlag hämtats från Skolverkets rapport om pedagogisk omsorg samt Skolinspektionens kvalitetsgranskning av förskolans kvalitet¹, vilken även innefattade en kvalitetsgranskning av barns lärande i pedagogisk omsorg.²

Tillräcklig grad och likvärdiga förutsättningar?

Utredningen har behövt förhålla sig till uttrycket tillräcklig grad. Vad betyder det att en verksamhet ska innebära att något sker i tillräcklig grad? Tillräcklig betyder tillfredställande, nöjaktig och betryggande.³ När uttrycket ställs i relation till vad barnen ska ha med sig till start i förskoleklass, borde det handla om huruvida barnen har fått grunden för det livslånga lärandet. Denna grund torde vara det som i förskolans läroplan uttrycks som mål som varje barn ska ges förutsättningar att utveckla. När barnen har fått grunden för det livslånga lärandet torde det innebära att likvärdiga förutsättningar har skapats inför start i förskoleklass.

11.1.1 Två förslag läggs fram

I kapitlet ges två övergripande förslagspaket som båda syftar till att främja barns likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass. Förslagspaketen är till stora delar likalydande.

Det ena förslaget (alternativ 1)⁴ handlar om att förtydliga de bestämmelser som styr pedagogisk omsorg. Syftet är att höja verksamhetens kvalitet och likvärdighet. Om verksamhetsformens kvalitetskrav tillåts närma sig de kvalitetskrav som gäller för förskolan, utan att för den skull låta verksamhetsformerna bli för lika, borde det leda till att kvaliteten blir bättre och att barnen får den stimulans som krävs för att kunna utvecklas och lära.

Det andra förslaget (alternativ 2)⁵ innebär att de höjda kvalitetskraven i alternativ 1 antas samt att pedagogisk omsorg också etableringsstoppas. Ett etableringsstopp innebär att verksamheter kan fort-

¹ Skolinspektionen (2018). Slutrapport. Förskolans kvalitet och målpuppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan.

² Skolinspektionen (2016). Barnens lärande i pedagogisk omsorg. Den lilla gruppens möjligheter och begränsningar.

³ Nationalencyklopedin, sökord tillräcklig. NE.se.

⁴ Förslaget kallas alternativ 1 i utredningens konsekvensbeskrivning.

⁵ Förslaget kallas alternativ 2 i utredningens konsekvensbeskrivning.

gå i många år. Det är för att säkerställa god kvalitet för de barn som under denna tid går i pedagogisk omsorg som utredningens rekommendation är att de föreslagna lagändringarna om ökade kvalitetskrav också införs.

Förslaget om etableringsstopp utgår från jämförelsen mellan förskolan och pedagogisk omsorg. Den pedagogiska omsorgens uppdrag är att vara ett alternativ till förskolan och ska således förbereda för fortsatt lärande. Skillnaderna i styrdokumentet mellan de båda verksamhetsformerna har emellertid blivit alltför stora. Följden av förskolans utveckling blir att pedagogisk omsorg inte i tillräcklig grad kan anses förbereda barnen för fortsatt lärande på ett i dag adekvat sätt.

Slutsatsen av en sådan argumentation är att pedagogisk omsorg inte längre kan finnas kvar som verksamhetsform. För att dämpa effekterna av att inga nya beslut om rätt till bidrag kan ges och för att ge verksamma en möjlighet att på ett ordnat sätt byta verksamhetsform föreslås ett etableringsstopp i stället för verksamhetsstopp.

Förslagen är som påpekats alternativa.

Utredningen förordar alternativ 2 som innebär införandet av bestämmelser om höjd kvalitet samt etableringsstopp.

11.1.2 Från dagmamma till pedagogisk omsorg – historik och nuläge

I dag är 1,7 procent av barnen i Sverige i åldrarna 1–5 år inskrivna i pedagogisk omsorg. Andelen varierar emellertid stort över landet och i olika kommungrupper. Som en jämförelse kan nämnas att 85 procent av alla barn i åldersgruppen 1–5 år är inskrivna i förskolan.

Pedagogisk omsorg infördes som ett samlingsbegrepp redan i 1985-års skollag (1985:1100)⁶ – det som tidigare kallades familjedaghem blev en av flera tänkbara varianter av så kallad pedagogisk omsorg.

Till skillnad från förskolan ingår pedagogisk omsorg inte i skolväsendet, utan regleras i ett enskilt kapitel i skollagen (2010:800) tillsammans med annan pedagogisk verksamhet. Pedagogisk omsorg är inte en del av skolväsendet och verksamheten omfattas normalt inte av skollagens generella bestämmelser.⁷

⁶ Prop. 2008/09:115 Barnomsorgspong och allmän förskola även för treåringar, s. 1.

⁷ 1 kap. 2 § skollagen (2010:800).

Det bör påpekas att verksamhetsformen sällan är föremål för utredning. Under hela 2000-talet har endast en handfull utredningar, och då oftast perifert, berört den pedagogiska omsorgen. Därtill finns en avhandling om familjedaghem från 2002.⁸

För att förstå framväxten av det som i dag kallas pedagogisk omsorg behövs en kort genomgång av vilka politiska beslut som ligger till grund för verksamhetsformen. I 1985-års skollag (1985:110) var familjedaghemmen en del av den så kallade *förskoleverksamheten*.⁹ Förskoleverksamhet avsåg omsorg om förskolebarn och samreglerades till stor del med skolbarnomsorgen. Skolbarnomsorgen avsåg omsorg om skolbarn. Förskoleverksamhetens uppgift var att genom pedagogisk verksamhet erbjuda barnen fostran och omvårdnad. Skolbarnomsorgen skulle å sin sida komplettera skolan samt erbjuda barnen en meningsfull fritid och stöd i utvecklingen.¹⁰ Ansvaret för familjedaghem flyttades över från Socialdepartementet till Utbildningsdepartementet den 1 januari 1998.

Den första uppgiften om hur många barn som var placerade i kommunala familjedaghem gavs i betänkandet av 1954-års familjeutredning, Samhället och barnfamiljerna (SOU 1955:29). I verksamhetsformen fanns då 1 800 barn. Antal barn fortsatte sedan att öka kraftigt och som mest fanns 173 000 barn i kommunala familjedaghem. 1977 var 47 procent av barn i kommunal barnomsorg placerade i familjedaghem, i dag är 1,7 procent av alla 1–5 åringar placerade i pedagogisk omsorg.¹¹

En förklaring till de kommunala familjedaghemmens snabba ökning var att kommunerna använde verksamhetsformen för att tillfredsställa det växande behovet av barnomsorgsplatser. Efterhand som daghemmen byggdes ut minskade familjedaghemmen i både andel och antal.¹²

Som ett led i att skapa etableringsfrihet för enskilda huvudmän och valfrihet för vårdnadshavare togs i mitten av 2000-talet tillståndskravet för att driva enskilda förskolor och familjedaghem

⁸ Karlsson, M. (2002). Perspektiv på familjedaghem.

⁹ 2 a kap. 2 § gamla skollagen (1985:1100).

¹⁰ 2 a kap. 3 § gamla skollagen (1985:1100).

¹¹ Skolverket (2018). Barn och personal i annan pedagogisk verksamhet hösten 2017, s. 1. Siffran avser både kommunal och enskild huvudman.

¹² Karlsson, M. (2002). Perspektiv på familjedaghem, s. 13.

bort.¹³ Tillståndskravet ersattes med en rätt till godkännande.¹⁴ Pedagogisk omsorg (familjedaghem) hade dock fortfarande gemensamma bestämmelser med förskolan och fritidshemmet.¹⁵

Lagändringarna innebar bland annat att kommunerna blev skyldiga att godkänna och lämna bidrag för pedagogisk omsorg om verksamheten uppfyllde de krav på kvalitet och säkerhet som ställdes på motsvarande offentlig verksamhet. I nya skollagen (2010:800) togs rätten till godkännande bort för pedagogisk omsorg och ersattes med en rätt till bidrag.

Förskolan och den pedagogiska omsorgen går skilda vägar

I samband med den nuvarande skollagens ikraftträdande fick förskolan ett antal centrala bestämmelser som är gemensamma för skolväsendet och övriga skolformer. De två barnomsorgsformerna bröts nu isär och pedagogisk omsorg inordnades i stället under annan pedagogisk verksamhet.

Förskolan sades nu utgöra början på det livslånga lärandet och blev det första steget inom det svenska utbildningssystemet.¹⁶ Undervisning, skapande och lek är centrala delar i förskolans läroplan. Barnen ska inhämta kunskaper och värden. Samtidigt ska förskolan erbjuda en trygg omsorg och ge barnen förutsättningar att utveckla sin självkänsla.¹⁷ Förskolans läroplan anger att utbildningen ska utgå från en helhetssyn på barn och barnens behov, där omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet.¹⁸ I samband med revideringen av förskolans läroplan 2018, skrevs undervisning in som begrepp.¹⁹

Förskolans införlivande i skolväsendet är en konsekvens av den utveckling som pågått sedan slutet av 1990-talet där förskolan främst organisatoriskt, men även innehållsmässigt närmat sig skolan. Det bör i sammanhanget påpekas att omfattningen av deltagandet i förskolan innebär att barn från ett års ålder ska erbjudas förskola i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete,

¹³ Prop. 2008/09:115 Barnomsorgsavgift och allmän förskola även för treåringar. Se dock även prop. 2009/10:157 Bidragsvillkor för fristående verksamheter.

¹⁴ Prop. 2008/09:115 s. 23.

¹⁵ 2 a kap. gamla skollagen (1985:1100).

¹⁶ Prop. 2009/10:156 s. 344, Se även bl.a. Persson S, (2015) En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer.

¹⁷ Lpfö 18.

¹⁸ Lpfö 18, s. 7.

¹⁹ Tidigare fanns begreppet undervisning i förskolan enbart i skollagen (2010:800).

studier eller barnets egna behov eller familjens situation i övrigt (8 kap. 5 § skollagen). Trots att dessa regler inte explicit gäller för pedagogisk omsorg, är det utredningens uppfattning att pedagogisk omsorg erbjuds i samma omfattning.

Syftet att göra förskolan till en egen skolform var framför allt att betona att förskolan har ett pedagogiskt uppdrag och därmed är en del av skolväsendet.²⁰ Förskolan som redan tidigare blivit en läroplansstyrd verksamhet, blev det första steget i det livslånga lärandet.

11.2 Jämförelsen med förskolan

Inledning

I följande avsnitt jämförs pedagogisk omsorg och förskola. Jämförelsen syftar till att analysera om verksamhetsformerna ger barn likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass.

Förskolan och pedagogisk omsorg har ett liknande uppdrag. Förskolan ska stimulera utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg. Förskolan ska också förbereda barnen för fortsatt utbildning (8 kap. 2 § skollagen). Pedagogisk omsorg ska genom pedagogisk verksamhet stimulera barns utveckling och lärande samt förbereda för fortsatt lärande (25 kap. 2 § skollagen). I övrigt finns stora skillnader mellan verksamhetsformernas styrdokument, där pedagogisk omsorg i det närmaste saknar krav. Dock med förbehållet att enskilda huvudmän ska ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för motsvarande verksamhet (25 kap. 10 § första stycket första punkten skollagen).

Det finns således två olika typer av offentligt finansierade barnomsorgsformer i Sverige, med liknande uppdrag men med få gemensamma bestämmelser.

²⁰ I prop. 2004/05:11 Kvalitet i förskolan, s. 30 f. förs ett resonemang om att förskolan ska bli en egen skolform. Anledningen var den förändring som skett av förskolan som blivit en läroplansstyrd verksamhet och förskolans roll som en del i det livslånga lärandet.

11.2.1 Förskolan och pedagogisk omsorg har liknande uppdrag

Den pedagogiska omsorgens uppdrag regleras i 25 kap. 2 § skollagen:

Kommunen ska sträva efter att i stället för förskola eller fritidshem erbjuda ett barn pedagogisk omsorg om barnets vårdnadshavare önskar det. Kommunen ska ta skälig hänsyn till vårdnadshavarnas önskemål om verksamhetsform.

Sådan omsorg som avses i första stycket ska genom pedagogisk verksamhet 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.

Bestämmelsen innehåller ett krav på att kommunen *ska sträva efter* att erbjuda pedagogisk omsorg. Såvitt utredningen förstår har uttrycket *ska sträva efter* till syfte att vara en mer styrande formulering. Innebörden är dock att en kommun kan ordna pedagogisk omsorg om kommunen så önskar. Vidare ger bestämmelsen uttryck för etablerings- och valfrihetstanken, det vill säga att skälig hänsyn ska tas till vårdnadshavarnas önskemål om verksamhetsform. En kommun kan således inte ta något principiellt beslut om att inte tillåta enskild pedagogisk omsorg. Enskilda som vill ordna pedagogisk omsorg har rätt till bidrag om de uppfyller kriterierna i 25 kap. 10 § skollagen.

En kommun kan inte heller ställa krav på att den pedagogiska omsorgen ska ingå i det kommunala kösystemet. Enskild pedagogisk omsorg är inte skyldig att hålla de öppettider som en kommun erbjuder i sin motsvarande verksamhet.²¹

Andra stycket reglerar vilken typ av verksamhet som ska bedrivas. Verksamheten ska vara pedagogisk och stimulera barns utveckling och lärande. Det finns således ett krav på att verksamheten ska ha ett pedagogiskt innehåll. Av skollagens förarbeten framgår att läroplanen för förskolan ska vara vägledande men inte bindande för verksamheten. Det innebär att verksamheterna kan tillämpa delar av läroplanen utifrån sina olika förutsättningar (se prop. 2008/09:115, s. 115). Av skollagens förarbeten framgår att läroplanens avsnitt om normer och värden är lika relevanta för pedagogisk omsorg som för

²¹ Se Kammarrätten i Göteborgs dom Mål nr 5146-17, gäller öppettider i förskola med enskild huvudman, analogisk tolkning.

förskolan och blir därmed vägledande i samband med kvalitetsbedömningen vid prövningen av enskild verksamhet.²²

Förskolan är en del av skolväsendet och en egen skolform (1 kap. 1 § skollagen). I förskolan sker utbildning och undervisning (1 kap. 3 § skollagen) och dess övergripande syften delas med övriga utbildningar inom skolväsendet. Utbildningen i förskolan innebär att barnen genom undervisningen ska inhämta och utveckla kunskaper och värden utifrån bestämda mål. Utbildning och undervisning kan ses som sammanflätade begrepp som förutsätter varandra, även om utbildning är ett övergripande begrepp som också inkluderar undervisning.²³ Vidare ska utbildningen i förskolan främja alla barns utveckling och lärande samt en livslång lust att lära (1 kap. 4 § skollagen). Verksamheten ska utgå från en helhetssyn på barnet och barnets behov så att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Förskolan ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap och förbereda för fortsatt *utbildning* (8 kap. 2 § skollagen).

Skollagens 3 kap. innehåller bestämmelser om barns och elevers utveckling mot målen. Barnen i förskolan ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål (3 kap. 2 § skollagen). Någon direkt motsvarighet till dessa krav finns av naturliga skäl inte i 25 kap. skollagen, bland annat eftersom förskolans läroplan endast är vägledande för den pedagogiska omsorgen.²⁴

Sedan förskolans inträde i utbildningssystemet har dess kunskapsuppdrag blivit tydligare. Förskolan framhålls numera som en institution för omsorg, kunskap, lärande och utbildning. Kraven på dokumentation har stärkts, förskolan ska också stimulera och utmana barnen i bland annat naturvetenskap, matematik och teknik. De läroplansdelar som kan hänföra sig till detta har blivit mer omfattande och läroplanen slår också fast en ansvarsfördelning mellan förskollärare, barnskötare och arbetslaget i stort. Förskolläraren har det övergripande ansvaret över den pedagogiska verksamheten dess uppföljning, utvärdering och utveckling. Genom den nya läroplanen²⁵ ska förskolan på ett bättre sätt förbereda och kvalificera barnen inför skolstart.

²² Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, s. 527.

²³ Skolverket (2018). Undervisning i förskolan – En forskningsöversikt, s. 6.

²⁴ Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, s. 527.

²⁵ Lpfö 2018.

Mot bakgrund av de utvecklingsinsatser som gjorts för att höja förskolans kvalitet, blir det tydligt att pedagogisk omsorg är en verksamhetsform för omsorg. För den pedagogiska omsorgens del saknas bestämmelser om den livslånga lusten att lära samt inhämtandet och utvecklandet av kunskaper och värden. Av förklarliga skäl finns det inte heller några bestämmelser rörande utbildningens utformning eller att denna ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

När den pedagogiska omsorgens uppdrag ställs i relation till förskolans utvecklade uppdrag, blir det tydligt att den pedagogiska omsorgens styrdokument måste förstärkas och förtydligas. På så vis kan barnen som går i pedagogisk omsorg erbjudas en verksamhet som på ett bättre sätt främjar deras utveckling och lärande samt förbereder dem för start i förskoleklass. När det gäller barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet så anges det, som utredningen tidigare nämnt, i motiven till skollagen att läroplanen för förskolan ska vara vägledande för den pedagogiska omsorgen, men att avsnittet om normer och värden är lika relevanta som för förskolan. Läroplanen ska emellertid läsas så att helheten kännetecknar utbildningen i förskolan. Läroplanen ska således ses som en helhet där både del 1 och 2 är viktiga. Dessutom är ordet undervisning ett ständigt närvarande begrepp i den nya läroplanen, vilket ger upphov till tolkningsproblem när läroplanen översätts till den pedagogiska omsorgens villkor. Enligt nu gällande läroplan (Lpfö 18) anger målen i läroplanen

inriktningen på utbildningen i förskolan och därmed den förväntade kvalitetsutvecklingen i utbildningen samt hur denna bidrar till varje barns utveckling och lärande.

Lpfö 18 har enligt utredningens mening fört förskolan och pedagogisk omsorg ytterligare ett par steg ifrån varandra – och snart synes det vara en omöjlighet för den pedagogiska omsorgen att tillämpa förskolans läroplan på verksamheten. Även läroplanens uppbyggnad kan också innebära tolkningsproblem för den som arbetar i pedagogisk omsorg. Som tidigare har anförts har Lpfö 18 en uppdelning där de olika yrkeskategorierna i förskolan har sina ansvarsområden, men där arbetslaget naturligtvis arbetar mot ett gemensamt mål.

Förskolans kompensatoriska uppdrag

Skollagens 1 kap. innehåller bland annat stadganden om syftet med utbildningen inom skolväsendet. Utbildningen ska främja barns och elevers utveckling och lärande samt livslånga lust att lära. Vidare ska utbildningen förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande demokratiska värden. Utbildningen har ett kompensatoriskt uppdrag och syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling (1 kap. 4 § tredje stycket skollagen).

De som verkar inom utbildningen ska främja mänskliga rättigheter och motverka alla former av kränkande behandling (1 kap. 5 § skollagen). Utbildningen ska vara likvärdig (1 kap. 9 § skollagen) och utgångspunkten ska vara barnets bästa (1 kap. 10 § skollagen).

Av 25 kap. 6 § skollagen följer att den pedagogiska omsorgen ska utformas med respekt för barnets rättigheter och i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Den ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.

Var och en som verkar inom sådan verksamhet ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Verksamheten ska utgå från en helhetssyn på barnet och barnets behov samt utformas så att den främjar allsidiga kontakter och social gemenskap.

Bestämmelsen i 25 kap. 6 § skollagen svarar således i viss mån mot ovan uppräknade stadganden i skollagens 1 kap. Av skollagens förarbeten framgår att de övergripande målen kräver ett medvetet och aktivt arbete. Värdena är centrala moment i barns lärande och utveckling.²⁶ I det sammanhanget bör 1 kap. 4 § skollagen ges särskild uppmärksamhet.

Däri uttrycks nämligen att utbildningen ska ta hänsyn till barns och elevers olika behov, där strävan ska vara att uppväga skillnader i deras förutsättningar samt att varje barn och elev ska ges stöd och stimulans så att de kan utvecklas så långt som möjligt. Detta är ett uttryck för förskolans och skolans kompensatoriska uppdrag som

²⁶ Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, s. 635.

innebär att skolan ska uppväga skillnader beträffande barn och elever som har sämre förutsättningar.²⁷ Något sådant krav finns inte för pedagogisk omsorg. Det kompensatoriska uppdraget kommer vidare till uttryck i frågan om att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig. Samt även i bestämmelser som anger att barn som är i behov av stöd också har rätt till detta. Frågan om kvalitet och likvärdighet är nära sammankopplad det kompensatoriska uppdraget eftersom det syftar till att ge barnen likvärdiga (jämlika) förutsättningar. Följaktligen är brister i kvalitet och likvärdighet allvarliga i förhållande till det kompensatoriska uppdraget.

Som tidigare påpekats har den pedagogiska omsorgen ett med förskolan liknande uppdrag. För den pedagogiska omsorgen finns varken krav på att verksamheten ska uppväga skillnader i barnens förutsättningar, krav på likvärdighet eller krav som syftar till att ge barn som är i behov av stöd, det stöd deras behov kräver.

Eftersom det kompensatoriska uppdraget är en viktig aspekt av förskolans verksamhet finns det skäl att införa en liknande bestämmelse för pedagogisk omsorg. För det kompensatoriska uppdraget ska kunna fullföljas i verksamheterna krävs emellertid att personalen har en hög utbildningsnivå. Sådana förändringar av kvalitetskraven gällande personalens utbildningsnivå är emellertid inte rimliga att göra. Av den anledningen kommer utredningen inte lägga förslag som syftar till att fullt ut införa ett kompensatoriskt uppdrag för pedagogisk omsorg.

11.2.2 Kvalitetsaspekter i förskolan

I de forskningsrapporter och forskningsöversikter som utredningen tagit del av används ofta kvalitetsbegreppet i termer av processkvalitet, strukturkvalitet och resultat-kvalitet. Forskningen om förskolan relateras oftast till process- och strukturkvalitet. *Processkvaliteten* framhålls ofta som den starkaste kvalitetsindikatorn. I begreppet inryms exempelvis vikten av goda pedagogiska relationer. En förutsättning för goda pedagogiska relationer är bland annat betydelsen av personalens utbildningsnivå, det vill säga att de är högskoleutbildande, så kallad *strukturkvalitet*. Strukturkvalitet, det vill säga personalens utbildning och kompetens, förskolans uppbyggnad, barngruppernas stor-

²⁷ A prop. s. 221.

lek och personaltäthet samt förskolans fysiska miljö ska förstås som villkor vilka kan möjliggöra eller hindra goda pedagogiska processer.

Vikten av välutbildade lärare syns tydligt i förskolans styrdokument. Av skollagen (2010:800) framgår att det pedagogiska arbetet vid en förskoleenhet ska ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas (2 kap. 9 § skollagen). Endast den som har legitimation som förskollärare och är behörig för undervisningen i förskolan får bedriva undervisningen (2 kap. 13 § första stycket skollagen). Utöver förskollärare får det i undervisningen i förskolan finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens utveckling och lärande främjas (2 kap. 14 § skollagen). Det är emellertid den legitimerade förskolläraren som har ansvar över undervisningen som han eller hon bedriver (2 kap. 15 § skollagen). Dessa krav gäller av naturliga skäl inte för pedagogisk omsorg.

Vad gäller *strukturkvaliteter* som lokaler och utrusning ska dessa vara beskaffade på ett sådant sätt att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas (2 kap. 35 § skollagen). Huvudmannen har också ett ansvar att se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att barnen i övrigt erbjuds en god miljö (8 kap. 8 § skollagen).

Hög processkvalitet i förskolan

Avgörande för om förskolan kan bidra till likvärdiga förutsättningar (bland annat kompensera för barnens olika bakgrund) och samtidigt vara en stimulerande lärandemiljö som ger barn redskap och kompetenser inför deras framtida skolgång är kvaliteten på de pedagogiska relationerna. Det är vad som kallas processkvaliteter. Sven Persson skriver:

Genom att förstå de pedagogiska relationerna som kvalitetens brännpunkt, och därmed peka på att processkvalitet är en kärnfråga för förskolans likvärdighet, blir strukturkvalitet en fråga om de villkor som möjliggör eller hindrar en god kvalitet i de pedagogiska relationerna.²⁸

God processkvalitet möjliggörs av strukturella faktorer som att förskolepersonalen har en hög utbildningsnivå och att den fysiska miljön är god. Förskolepersonalens pedagogiska kompetens och medveten-

²⁸ Persson, S. (2012). Förskolans betydelse för barns utveckling, lärande och hälsa, s. 21.

het är således avgörande för förskolans kvalitet.²⁹ I forskningsöversikter³⁰ har dragits slutsatsen att det finns särskilda kvaliteter i relationerna mellan kunnig och kompetent personal och barn som har effekter på lång sikt. Lärares engagemang, yrkeskunnande, hur de konkret visar vad som ska göras och deras förmåga att ställa öppna och utmanande frågor är exempel på effektiva pedagogiska strategier. Man pratar här om en pedagogisk medvetenhet. Den pedagogiska medvetenheten karaktäriseras av en samspelande atmosfär, ett synsätt på barn som medmänniskor och en syn på kunskap, där barn betraktas som aktiva i sitt lärande. Den pedagogiska medvetenheten byggs runt återkommande kompetensutveckling, en vilja att sätta sig in i tidigare forskning och en ständig strävan att granska sitt eget arbete mot bakgrund av didaktikens frågor om vad, hur och varför.

Det finns således belägg för att andelen högskoleutbildade förskollärare i förskolan är en viktig kvalitetsaspekt. Läroplanen ställer större krav på förskollärares ämneskunskaper, didaktiska förmåga och förmåga att dokumentera, analysera och utveckla verksamheten.

Utredningen behöver ta ställning till minsta godtagbara utbildnings- eller erfarenhetsnivå för att den som arbetar i den pedagogiska omsorgen på ett tillräckligt sätt ska kunna tillgodogöra sig de läroplansdelar som kan vara av betydelse för verksamheten. Ju högre pedagogisk medvetenhet och kompetens, desto tydligare val när det gäller förskolans innehåll och utvecklingen av goda pedagogiska relationer. Denna pedagogiska medvetenhet hos förskolepersonal tycks vara det som skiljer ut verksamheter med en låg till god kvalitet från dem som har en hög kvalitet. Eftersom forskningen har kunnat visa på att de pedagogiska relationerna mellan barn och vuxna har goda effekter på lång sikt, kommer utredningen att föreslå att krav på kompetensutveckling ska ställas på den pedagogiska omsorgens huvudmän. Ytterligare ett skäl som talar för detta är att de pedagogiska relationerna utpekats vara den enskilt största kvalitetsfaktorn.

²⁹ Se bland annat Sheridans forskning från 2009.

³⁰ Vetenskapsrådet (2008). Forskning om villkor för yngre barns lärande i förskola, förskoleklass och fritidshem. Vetenskapsrådets rapportserie, 11:2008?

Barns och föräldrars inflytande

En aspekt av de pedagogiska relationerna som sällan uppmärksammas är barns inflytande och deras röster om vad som är en bra förskola. Flera forskare pekar på att det i strategiska satsningar för att öka kvaliteten i förskolorna är viktigt att barns olika röster får höras och att deras upplevelser av att vara i förskolan tas på allvar.³¹ Barn fäster stor vikt vid sina relationer till lärarna i förskolan och de framhåller framför allt etiska och emotionella aspekter av kvaliteten i dessa relationer. Betydelsen av att inta ett barnperspektiv eller ett barns perspektiv på interaktionen mellan vuxna och barn bottenar i insikten om att barns känsla av att vara accepterade, att tillhöra, att få respekt och vara engagerade är viktiga faktorer för barns lärande och utveckling.³²

Det är vidare välkänt att elevers prestationer i skolan har ett starkt samband med föräldrarnas utbildningsnivå.³³ Om förskolan i det perspektivet ska kunna bidra med att utjämna ojämlikheter i utbildningssystemet så indikerar studier från olika länder att förskolans möjlighet att verka för social jämlikhet ökar då verksamheten är inkluderande också för föräldrar och vårdnadshavare.

Studier har visat att om föräldrar och vårdnadshavare får ökade möjligheter till samverkan och samarbete har det utjämnande effekter. För att skapa likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass behöver det införas en bestämmelse om den pedagogiska omsorgens samverkan med hemmet.

11.2.3 Kvalitetsaspekter i pedagogisk omsorg

Av 25 kap. 7 § skollagen följer att pedagogisk omsorg ska bedrivas i ändamålsenliga lokaler i grupper med en lämplig sammansättning och storlek. Det ska vidare finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

³¹ Persson, S. (2012). Förskolans betydelse för barns utveckling, lärande och hälsa, s. 20. Hallam, S. (2009). An evaluation of the Social and Emotional Aspects of Learning (SEAL) programme. Westlund, K. (2011). Pedagogers arbete med förskolebarns inflytande: En demokratidaktisk studie.

³² Persson, (2012) En likvärdig förskola för alla barn, s. 20. Harcourt, D., Mazzoni, V. (2012). Standpoints on quality: Listening to children in Verona, Italy.

³³ ESO (2019). Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet, s. 33 ff.

Förarbetena anger att i pedagogisk omsorg av god kvalitet måste hänsyn tas till strukturella faktorer som personaltäthet och barngruppens storlek.³⁴ Detta samspelar i sin tur med personalens kompetens, lokalernas storlek och utformning samt barngruppens sammansättning socialt, etniskt, köns- och åldersmässigt.

Barngruppens sammansättning och storlek har en stor betydelse för barnens trivsel och utveckling och ger pedagogiska förutsättningar för verksamhetens utformning. Det är också viktigt ur kvalitets- och säkerhetssynpunkt att dagbarnvårdare och annan personal kan ha överblick över barnen. Samtidigt framhålls att det inte finns några belägg för att det skulle finnas någon gruppstorlek eller personaltäthet som är den optimala i alla sammanhang och att förutsättningarna varierar från grupp till grupp och från tid till annan.³⁵

Lokalernas storlek och utformning, miljö och material ska vara beskaffade så att uppgiften att ge en god pedagogisk verksamhet understöds och kan genomföras. Vad specifikt gäller lokalerna framgår att dessa ska vara anpassade för sitt ändamål så att dagbarnvårdare, annan personal, andra vuxna och barn i verksamheten kan vistas i en säker, god och hälsosam miljö.

Det framhålls att personalens kompetens och engagemang är den viktigaste faktorn för verksamhetens kvalitet och att kompetensen hör ihop med erfarenhet, utbildning, möjligheter till kompetensutveckling och tillgång till pedagogisk handledning. För att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet ska kunna tillgodoses bör dagbarnvårdare ha en utbildning med inriktning mot barn eller erfarenhet av att arbeta med barn i de åldrar det gäller (prop. 2009/10:534 f.).

Språk

Språk, lärande och identitetsutveckling hänger nära samman.³⁶ Förskolan ska därför lägga stor vikt vid att stimulera barnens språkutveckling i svenska, genom att uppmuntra och ta tillvara deras nyfikenhet och intresse för att kommunicera på olika sätt. Tanken är att barnen på sikt ska tillägna sig de kunskaper som alla i samhället behöver.

³⁴ Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, s. 535.

³⁵ Prop. 1993/94:11 Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet m.m., s. 40 f.

³⁶ Lpfö 18.

Det finns starkt stöd i forskning för att barns språkutveckling gynnas av att de tidigt är involverade i språkligt samspel med andra barn. Förskolan har stor potential med att vara kulturellt gränsöverskridande och socialt utjämnande. Detta förutsätter dock att personalen har förmåga att arbeta med en medveten pedagogik. Motsvarande måste naturligtvis gälla för den pedagogiska omsorgen om den över huvud taget ska ha en realistisk möjlighet att förbereda barnen för fortsatt lärande.

Gruppens ändamålsenlighet

För pedagogisk omsorg är personaltäthet och barngruppens storlek inte en lika stor fråga som för förskolan. Ofta har kommuner också begränsat antalet barn per dagbarnvårdare i sina riktlinjer. Det finns emellertid pedagogisk omsorg som alltid bedrivs i lokal och i de fallen är frågan om personaltäthet och barngruppens storlek lika relevant som i förskolan.

I den pedagogiska omsorgen är barngruppens sammansättning av större betydelse. Även andra faktorer är betydelsefulla i sammanhanget, exempelvis lokalernas storlek och beskaffenhet. När olika forskare undersökt kvalitetsaspekten och strukturella variabler (t.ex. gruppstorlek, personaltäthet, personalens utbildning och möjligheter till fortbildning, personalens lön och arbetsmiljö) samt processvariabler som inkluderar barn-vuxen interaktion och pedagogiskt förhållningssätt, kan inte en enskild parameter lyftas ur sitt sammanhang, utan alla variabler bidrar till verksamhetens kvalitet. Vad gäller pedagogisk omsorg har kommunerna möjlighet att genom sina riktlinjer klargöra barngruppens storlek, samt vad en ändamålsenlig lokal är.

Fysisk miljö och lärande

Barns interaktion med den fysiska miljön är betydelsefull för deras lek och lärande. Det är i kontakt med miljön som barn lär sig leka, samarbeta, samtala och lösa problem.³⁷ Det finns dock inte några generella krav på den fysiska miljön i den pedagogiska omsorgen. Verksamhetens art är sådan att den kan bedrivas i olika typer av miljöer, där lagstiftaren har små eller inga möjligheter till påverkan.

³⁷ Brodin, J. & Lindstrand, P. (2004). *Perspektiv på en skola för alla*.

I förskolan ska miljön vara sådan att den stimulerar till utveckling och lärande.

Det är dock viktigt att diskutera hur den fysiska miljön ska konstrueras för att stimulera barns utveckling och lärande.

Den fysiska miljön är sparsamt reglerad i skollagen, läroplanerna och övriga styrdokument. I stort sett sägs att miljön ska vara ändamålsenlig. Detsamma gäller för pedagogisk omsorg. För barn är samspillet med och i den sociala och fysiska miljön grunden för utveckling och lärande. Lokalernas gruppering i förskolebyggnaden, den rumsliga strukturen på förskolegården (vegetation, förråd, staket etc.) har betydelse för upplevelsen av en gemenskap på en plats och för möjligheten att vara avskild och kunna dra sig undan om man vill. Storleken på ett rum och vad rummet innehåller spelar roll för barnens lekgemenskap och för hur de utvecklar sociala relationer. Den fysiska miljön säger också något om de pedagogiska intentionerna. Om förskolan liknas vid ett hem eller en verkstad ställer det krav på olika aspekter av den fysiska utformningen.

Slutsatser från forskningen³⁸ är att såväl lekrum som rum för lärande bör ha verkstadskaraktär, gärna inredda med tydligt avgränsade hörn för olika områden. Barn behöver miljöer som inspirerar till olika typer av praktiska verksamheter och handlingar. Barn i förskoleåldern behöver också avskildhet och lugna rum. I förhållande till den pedagogiska omsorgen går det att ställa frågan vad det finns för förutsättningar för detta i en hemmiljö där lokalerna kan vara begränsade. I förhållande till den fysiska miljön är det också av vikt att diskutera om förskolan ska vara referensram för den pedagogiska omsorgens miljöer. Med tanke på vad forskningen säger om den fysiska miljöns pedagogiska intentioner, blir frågan vad de finns för förutsättningar för detta i en hemmiljö där lokalerna kan vara begränsade. Utredningen bedömer att det bör finnas en större medvetenhet i vad lokalernas ändamålsenlighet har för innebörd i sammanhanget.

Omsorgsbegreppet

Pedagogisk omsorg är intressant som begrepp eftersom det tycks innefatta två olika entiteter. Omsorg kan generellt sett tänkas vara dominerande när barnen vistas hos en dagbarnvårdare i hemmet, i en

³⁸ A.a.

mindre grupp med barn, och med en vuxen som ofta saknar pedagogisk utbildning. Omsorg är samtidigt även en viktig del av förskolans värld. Omsorgen om små barn innefattar i förskolan och i pedagogisk omsorg likartade situationer som blöjbyten, av- och påklädning, matsituationer där vuxna behöver hjälpa till, vila under dagen och tröst. En tanke som ofta förekommer är att pedagogisk omsorg ska ge barnen en större närhet, eftersom den bedrivs i hemmiljö och inte på en förskola. Som stöd för detta påstående kan till exempel hänvisas till hur pedagogisk omsorg kan beskrivas i kommunala riktlinjer. Där förekommer uttryck som *den lilla gruppen* och *extra tid för närhet*. I sammanhanget bör dock noteras att det ofta kan vara fallet att gruppen är liten, men att förhållandet vuxen – barn ofta kan vara detsamma som i småbarnsgrupper i förskolan.

En aspekt av påståendet om extra tid för närhet handlar om vilken relationskompetens den vuxne har. Relationen mellan lärare och elever eller barn är en viktig förutsättning för elevens sociala och kunskapsmässiga utveckling.³⁹ Genom utbildning och därmed kunskap om barns utveckling, lärandeprocesser och rent psykologisk kunskap om barn kan den vuxnes förmåga att stimulera barns utveckling och lärande stärkas. På så sätt kan en professionell relationskompetens uppnås. Relationskompetens är komplex och situationsrelaterad. *Begreppet relationskompetens står för pedagogens förmåga att utveckla och upprätthålla positiva relationer – relationer som är stödjande, förtroendefulla, omsorgsfulla och så vidare.*⁴⁰ Aspelin menar emellertid också att det finns risker med för stor närhet och att den vuxne måste kunna hålla distans. *En pedagogisk relation har till syfte att påverka, förändra och utveckla eleven [barnet], något som förutsätter att pedagogen inte förbehållslöst accepterar elevens aktuella framträdande. Bevarandet av relationens särart bygger på att ömsesidigheten mellan pedagog och elev inte blir fullständig. Närheten i relationen kan bli alltför stor och då upphör relationen att vara pedagogisk.*⁴¹

Omsorg har därtill både en fysisk och en mer psykologisk aspekt. Små barn måste förstås skötas om i en rent fysisk mening (bära, snyta, krama), samtidigt måste den vuxne förhålla sig professionellt

³⁹ Aspelin, J. (2016). Om den pedagogiska relationens gränser – Relationskompetens i gränslandet mellan närhet och distans.

⁴⁰ Aspelin, J. (2016). Om den pedagogiska relationens gränser – Relationskompetens i gränslandet mellan närhet och distans, s. 9.

⁴¹ Aspelin, J (2016), s. 10.

till situationen. Det handlar också om att bekräfta barnen, stötta det lilla barnets utveckling, ge tröst och uppskattning, lyssna, hantera vrede och frustration, ge kärlek och trygghet.⁴²

I detta sammanhang är det därför intressant att påpeka att i pedagogisk omsorg tillåts att dagbarnvårdare har sina egna barn i barngruppen.

Systematiskt kvalitetsarbete

Det följer av 25 kap. 8 § skollagen att en kommun systematiskt ska följa upp och utvärdera sådan verksamhet som bedrivs inom ramen för pedagogisk omsorg. Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i sådan verksamhet ska kommunen se till att nödvändiga åtgärder vidtas. Kommunen ska ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot verksamheten. Information om rutinerna ska lämnas på lämpligt sätt.

Enligt förarbetena ska alla barn erbjudas en verksamhet som är likvärdig och av god kvalitet. Uppdraget kräver att varje kommun planerar, säkrar och utvecklar kvaliteten på lokal nivå. Kvalitetsarbetet ska utgöra ett stöd för det lokala förbättringsarbetet och för dialogen mellan föräldrar och personal om verksamhetens måluppfyllelse, för behovet av utveckling samt för att stödja dialogen mellan verksamheten och den centrala nivån i kommunen.

11.3 Skolmyndigheternas granskning av pedagogisk omsorg

Två större kartläggningar av den pedagogiska omsorgen har gjorts under 2000-talet.⁴³ Skolverkets rapport från 2012 syftade till att, när lagstiftningen var ny, utreda vad begreppet pedagogisk omsorg omfattade i kommunerna samt till att belysa kommunernas styrning och organisation av verksamhetsformen. Skolinspektionens granskning som publicerades 2016 utgjorde en del av den granskning av för-

⁴² Löfdahl, A. & Folke-Fichtelius, M (2014). Förskolans nya kostym: Omsorg i termer av lärande och kunskap.

⁴³ Skolverket (2012). Pedagogisk omsorg En nationell kartläggning av verksamhetsformens struktur och styrning i kommunerna. Skolinspektionen (2016), Barnens lärande i pedagogisk omsorg - Den lilla gruppens möjligheter och begränsningar.

skolans kvalitet och måluppfyllelse som utfördes på uppdrag av regeringen mellan 2015–2017.⁴⁴ Granskningen av den pedagogiska omsorgen syftade till att beskriva barns utveckling och lärande och huruvida verksamheten främjar utveckling och lärande och stimulerar barnen.

I Skolinspektionens rapport sätts pedagogisk omsorg i relation till förskolan för att tydliggöra skillnader i förutsättningar och reglering. Myndigheten betonade dock att den pedagogiska omsorgen bedrivs under helt andra förutsättningar än förskolan. Rapporten visar att det finns många välfungerande verksamheter. Det är också den bild som utredningen har fått vid kommunbesök och möten med enskilda huvudmän.

Frågeställningarna i utredningens direktiv handlar om det i pedagogisk omsorg finns strukturella och formella förutsättningar för att främja barnens utveckling och lärande. Skolinspektionens refererade rapport redogjorde för granskningen av hur pedagogisk omsorg fungerar i praktiken. Pedagogisk omsorg kan givetvis vara välfungerande även i en verklighet där styrdokumenterna är otydliga och de formella kraven är låga. Men en sådan välfungerande verksamhet bygger då helt på individuella förutsättningar. En grundförutsättning måste dock vara att styrdokumenterna är utformade på ett sådant sätt att de hjälper huvudmannen att skapa god kvalitet.

Skolinspektionens granskning visade att många av verksamheterna hade utformats så att barnen erbjöds en god verksamhet där de gavs omsorg och trygghet och förutsättningar för att lära och utvecklas.

I granskningen fanns även frågeställningar som handlade om allsidiga kontakter samt anpassning av verksamheten efter barngruppens behov och intressen. Vidare framkom att de föräldrar som Skolinspektionen talat med är mycket nöjda med verksamheten. Den främsta anledningen till att föräldrar väljer pedagogisk omsorg för sina barn är den lilla gruppen och den hemlika, lugna och trygga miljön.⁴⁵

⁴⁴ Skolinspektionen (2018). Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan.

⁴⁵ Samtidigt kan påpekas att föräldrar och vårdnadshavare till barn i förskolan också uttrycker nöjdhet med sina barns förskolor i mycket hög grad, vilket de cirka 100 000 svar på enkäter som Skolinspektionen gjort, visar. Föräldrar uppfattar också att barnen trivs och är trygga i förskolan. Det kan tolkas som att föräldrar och vårdnadshavare är nöjda med den form de valt för sina barn eftersom de uppfattar att barnen trivs och mår bra.

Skolinspektionens granskning av pedagogisk omsorg visar emellertid att bilden inte är lika positiv i alla de verksamheter som besökts. I några fall observerades torftiga lärmiljöer, verksamheter där dagbarnvårdare i liten utsträckning stöttar och stimulerar barnens lek, kreativitet och språkutveckling. Vidare har Skolinspektionen mött dagbarnvårdare vars förmåga att uttrycka sig i det svenska språket varit begränsad.

Skolinspektionen har också uppmärksammat att det förekommer att pedagogisk omsorg bedrivs i andra lokaler än de för vilka bidrag initialt beviljats. Begränsningar i verksamhetsformen, exempelvis mindre tillgång till pedagogisk kompetens, lärmiljöer och pedagogiskt material, har kunnat observeras under besöken och diskuteras också i granskningen. Dagbarnvårdare arbetar många gånger isolerat och kollegialt samarbete kan saknas.

Det som beskrivs här ovan är sådant som också har framkommit i utredningens kartläggning. Några av de tillfrågade kommunerna har beskrivit hur de mött dessa torftiga miljöer för barnen. Det finns beskrivningar som handlar om att kommunerna ibland också har misstankar om rena oegentligheter.

Sammanfattningsvis är det tydligt att det regelverk som styr pedagogisk omsorg varken tjänar barnen, verksamhetsutövarna eller samhället i tillräcklig utsträckning.

11.4 Kartläggningen

11.4.1 Enkätstudie om pedagogisk omsorg

Skolverket publicerade 2012 en rapport i vilken det framkom att osäkerheten kring vad pedagogisk omsorg är, kan leda till att kommunerna har svårt att ställa kvalitetskrav på verksamheten.⁴⁶ Enligt rapporten gäller detta både kommunal och enskild verksamhet. Rapporten visar också att kommunernas fokus när de beslutar om rätt till bidrag och tillsyn mer ofta fokuserade på utformning och struktur av verksamheten, snarare än hur pedagogisk omsorg ska stimulera barns utveckling och lärande och vilken kompetens som krävs av personalen för att uppnå det.

⁴⁶ Skolverket (2012). Pedagogisk omsorg. En nationell kartläggning av verksamhetsformens struktur och styrning i kommunerna.

Detta kan jämföras med Skolinspektionens kvalitetsgranskning av kommunernas tillsyn av fristående förskolor 2016.⁴⁷ Där framkom att många kommuner beskrev en osäkerhet i hur de ska använda skollagens möjligheter till ingripanden. Rapporten konstaterade att det var mer vanligt att kommunerna ger rekommendationer eller påtalar utvecklingsområden och inte följer upp konstaterade brister, vilket skapar en otydlighet i vad som behöver åtgärdas och om det görs.

Skolverkets rapport beskriver en framväxande marknad av enskild pedagogisk omsorg där siffran för andelen enskilt driven omsorg steg från 18 till 22 procent mellan 2009 och 2010. Den senaste nationella statistiken visar att nästan hälften, 46 procent, av alla verksamheter inom pedagogisk omsorg drivs i enskild regi.⁴⁸ Däremot har pedagogisk omsorg i kommunal regi minskat och antalet barn totalt i verksamheten som sådan har stadigt sjunkit. Enligt Skolverkets senaste nationella statistik är det 1,7 procent av alla barn mellan 1 och 5 år som är inskrivna i någon pedagogisk omsorg.⁴⁹

För att få en bild av styrning och organisering av i den pedagogiska omsorgen i kommunerna, såväl kommunalt som enskilt driven har utredningen genomfört en kommunenkät om pedagogisk omsorg. I enkäten har kommunerna också fått möjlighet att framföra egna synpunkter på angelägna frågor om regelverket, i syfte att synliggöra behov av förändringar i styrdokumentet.

Enkätfrågorna utgörs av samma frågor som Skolverkets ställde i sitt projekt om pedagogisk omsorg 2012, samt tillkom den öppna frågan. Enkäten skickades till landets samtliga kommuner. Svarsfrekvensen är 60 procent (173 av 290 kommuner). En bortfallsanalys visar att svaren är ganska jämnt fördelade över samtliga kommungrupper⁵⁰, med en liten övervikt på svar från landsbygdskommuner, varför svaren kan anses spegla en god bild av pedagogisk omsorg i landet. Av de tre storstäderna är det en som besvarat enkäten. Utredningen har emellertid gjort kommunbesök i alla tre storstäder, varför bilden av villkoren i storstäderna kan anses klar.

⁴⁷ Skolinspektionen (2016). Kommunernas tillsyn av fristående förskolor.

⁴⁸ Skolverket (2019). Annan pedagogisk verksamhet: Barn och personal per 15 oktober 2018. PM 2019-04-09.

⁴⁹ Skolverket (2019). Annan pedagogisk verksamhet: Barn och personal per 15 oktober 2018. PM 2019-04-09.

⁵⁰ Se SKR:s skrift "Kommungruppsindelning 2017 – omarbetning av Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning".

Övergripande enkätresultat

71 procent av de svarande angav att det hösten 2019 fanns någon form av pedagogisk omsorg i kommunen. Det är störst andel i storstäder och storstadsnära kommuner (92 %), medan den minsta andelen finns i gruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner där 64 procent av de kommuner som svarat har någon form av pedagogisk omsorg. Här bör noteras att kommunerna också svarat ja på den här generella frågan när de har pedagogisk omsorg för skolbarn, samt omsorg på obekvämtid. Ytterst är det alltid kommunfullmäktige som bär ansvaret, men ofta delegeras detta till nämnd eller utskott. Vanligast är att ansvaret är delegerat till barn- och ungdomsnämnden eller motsvarande (83 %). Hos övriga kommuner ligger ansvaret på kommunstyrelsen (13 %) eller kommunfullmäktige (2 %). I något fall finns ansvaret på någon annan nivå, men i ett par fall anges att ansvaret ligger hos privat huvudman. Detta är anmärkningsvärt eftersom det antyder att kommunen inte förstått sitt övergripande ansvar för den pedagogiska omsorgen.

Det är 42 av de svarande kommunerna som anger att de inte har någon pedagogisk omsorg. Anledningen anges hos alla som att det inte finns någon efterfrågan, framför allt då förskolan tillgodoser de behov som finns, samt att tidigare dagbarnvårdare gått i pension och det inte går att rekrytera nya. I enkäten framkommer också svar om sådan pedagogisk omsorg som bedrivs för skolbarn, samt tar kommunerna upp när de har omsorg på obekvämtid, men dessa former är inte aktuella för föreliggande utredningsuppdrag.

Drygt fyra av tio kommuner anger att det finns politiskt beslutade övergripande mål eller riktlinjer om pedagogisk omsorg. Vanligast är att det finns riktlinjer om avgifter och öppethållande. Därefter kommer mål och riktlinjer angående lokalernas och utemiljöns ändamålsenlighet och säkerhet, samt arbete mot kränkande behandling, liksom klagomålsrutiner och anmälan vid misstanke om att ett barn far illa. Nästan hälften av de som har några riktlinjer, uppger att de har riktlinjer om barngruppernas storlek och personalens utbildning eller erfarenhet, men betydligt färre har riktlinjer för kompetensutveckling. Mindre än hälften har riktlinjer som rör barns utveckling och lärande. Storstäder och storstadsnära kommuner har i högre grad politiskt beslutade mål och riktlinjer och dessutom på fler områden än övriga.

Ungefär en femtedel av kommunerna ingår i nätverk med andra kommuner i frågor som rör pedagogisk omsorg. Flera anger i de öppna svaren att de har nätverk med en grupp kommuner som handlar om förskolefrågor, alternativt utbildningsfrågor, men inget specifikt för pedagogisk omsorg, utan det kommer upp som en av många frågor i nätverket vid behov. Andra beskriver att de har nätverk med flera kommuner som fokuserar på tillsynsfrågor. Det är ofta skolchefer eller rektorer, alternativt ansvariga för tillsyn, som deltar i nätverken.

Pedagogisk omsorg i kommunal regi

Nationell statistik anger att det är 91 procent av alla verksamheter i pedagogisk omsorg som bedrivs i det egna hemmet, det vill säga av dagbarnvårdare, med ytterligare knappt 9 procent som bedrivs enbart i särskild lokal. Mindre än en procent utgörs nationellt av så kallade flerfamiljslösningar eller annan variant.⁵¹

Av enkätsvaren framgår också att den vanligaste formen av kommunalt anordnad pedagogisk omsorg är familjedaghem, det vill säga verksamhet som bedrivs av en dagbarnvårdare i det egna hemmet (81 % har barn 1–5 år och 15 % har skolbarn).

Sexton procent av de som svarat på enkäten har kommunal verksamhet som bedrivs av dagbarnvårdare enbart i särskild lokal. Ytterligare några har möjlighet för dagbarnvårdarna som huvudsakligen bedriver verksamheten i hemmet, att därutöver träffas någon gång per vecka i en lokal för gemensamma aktiviteter. I något fall finns ytterligare en person anställd för dessa tillfällen i syfte att möjliggöra reglerad arbetstid för dagbarnvårdarna. Någon kommun anger att dagbarnvårdarna samarbetar med förskolan ett par dagar per vecka. Det finns också exempel där dagbarnvårdare arbetar tillsammans i en lokal som tidigare varit förskola och har grupper på upp till 18 barn. Det framgår inte hur kommunen drar skiljelinjen mellan pedagogisk omsorg och förskola i detta fall.

Ovanstående indikerar att det som framstod som viktigt i propositionen inför nya skollagen 2010, att skapa valfrihet och mångfald

⁵¹ Skolverket (2019). Annan pedagogisk verksamhet: Barn och personal per 15 oktober 2018. PM 2019-04-09.

i möjliga omsorgsformer, inte haft så stort genomslag i hur pedagogisk omsorg organiseras i praktiken.⁵²

Mindre än en femtedel av kommunerna uppger att de har riktlinjer för rekrytering av personal till kommunal pedagogisk omsorg och det handlar då främst om registerkontroll, erfarenhet av liknande verksamhet som den de ska bedriva, utbildning och lokaler. Även kunskaper om demokratiska värderingar och personalens tänkta pedagogisk inriktning förekommer i riktlinjerna.

Av de kommuner som svarat på enkäten har två tredjedelar följt upp och utvärderat sin kommunala pedagogiska omsorg någon gång under de senaste fyra åren. Den vanligaste formen av uppföljning är genom att ta del av verksamheternas egna uppföljningar och utvärderingar, samt samtal med personalen och föranmälda besök i verksamheten. Även personalenkäter, samt brukarenkäter, är vanligt som underlag. De områden som är vanligast att kommunen uppger att de följer upp är det pedagogiska innehållet i verksamheten (84 %), att följa upp arbetet med att motverka kränkande behandling (81 %), barns inflytande (77 %) samt barngruppernas sammansättning och storlek (79 %).

I de öppna svaren anges också nätverksträffar, kvalitetsdialoger och externa utredare som sätt kommunerna använder för att följa upp och utvärdera verksamheten. Någon kommun använder resultat i förskoleklass för att jämföra med den dagbarnvårdare eleven tidigare varit hos. Det framgår inte av enkäten vilken typ av resultat kommunen menar eller hur jämförelsen går till.

De som arbetar i pedagogisk omsorg inom kommunen får kompetensutveckling inom främst arbete med att motverka kränkande behandling, pedagogik, barns inflytande, barns utveckling och lärande samt implementering av nationella bestämmelser. Inom beskrivna områden är det mellan 79 och 90 procent som uppger att alla eller de flesta i personalen inom pedagogisk omsorg får kompetensutveckling. I lägre omfattning får personalen kompetensutveckling kring systematiskt kvalitetsarbete.

En del kommuner erbjuder sina dagbarnvårdare att delta i samma kompetensutvecklingsinsatser som görs generellt för förskolan, men några anger att det inte är så ofta dagbarnvårdare deltar. Det framgår inte av enkäten i vilken omfattning, eller hur ofta kompetensutvecklingen ges.

⁵² Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, s. 526 f.

Pedagogisk omsorg i enskild regi

I Skolverkets nationella statistik framgår som beskrivits att 46 procent av alla pedagogiska omsorgsverksamheter 2018 drevs i enskild regi och att sådana alternativ är mer vanligt i och omkring storstäderna.⁵³

I utredningens enkät hösten 2019 uppger totalt 58 kommuner (34 %) av de som svarat att det finns pedagogisk omsorg i enskild regi i kommunen som är berättigade till bidrag.⁵⁴ En procentuell övervikt av storstad och storstadsnära kommuner finns bland dem som har pedagogisk omsorg i enskild regi. Av de som svarat på enkäten har de allra flesta i enskild pedagogisk omsorg en dagbarnvårdare som bedriver omsorg huvudsakligen i sitt eget hem, men 3 procent bedriver verksamheten enbart i särskild lokal. I något fall bedrivs verksamheten av flera personal gemensamt i någons hem kombinerat med lokal eller enbart i hemmet. Det finns också kooperativa lösningar i någon kommun där personalen utgår från det egna hemmet, men med tillgång till gemensam lokal.

Flera kommuner uppger att de har huvudmän med flera verksamheter, med anställd personal som i sin tur bedriver den pedagogiska omsorgen i sina egna hem. Någon enstaka kommun uppger att de har en personalgrupp som tillsammans bedriver verksamheten i någons bostad och en kommun uppger att det finns en så kallad flerfamiljslösning där två familjer delar på omsorgen i respektive familjs hem.

Vanligast är enligt enkätsvaren att bedriva verksamheten som enskild firma (70 %), eller i bolag (49 %). En liten andel drivs i en ekonomisk förening, oftast som personalkooperativ.

Sextiotre procent av kommunerna har politiskt beslutade riktlinjer för vad som krävs för att bedriva pedagogisk omsorg i enskild regi, medan således en dryg tredjedel uppger att det inte finns sådana riktlinjer. Den siffran var ungefär densamma 2012.⁵⁵ Utredningen vill betona att tydliga riktlinjer är viktiga för att visa för sökanden vilka krav kommunen ställer på verksamheten. Likaså behöver kommunen regler kring kvalitetskrav för att veta hur de ska värdera an-

⁵³ Skolverket (2019). Annan pedagogisk verksamhet: Barn och personal per 15 oktober 2018. PM 2019-04-09.

⁵⁴ Här finns en statistisk osäkerhet eftersom det totalt bara är 112 kommuner av 173 som svarat på just den här frågan (internt bortfall) och att två av storstäderna inte svarat på enkäten varför siffran är lägre än den nationella statistiken visar.

⁵⁵ Skolverket (2012). Pedagogisk omsorg. En nationell kartläggning av verksamhetsformens struktur och styrning i kommunerna.

sökan om bidrag för enskild pedagogisk omsorg. Det kan givetvis vara så att kommuner som inte har någon enskild pedagogisk omsorg för närvarande, inte ansett sig behöva dylika riktlinjer. Avsaknaden av riktlinjer betyder att flera kommuner inte har dokumenterat vad de kräver av huvudmännen för att få bedriva pedagogisk omsorg. Det ställer i sin tur frågor om vilka problem det skapar i förhållande till rättssäkerhet såväl som legalitetsprincipen.

Områden av strukturkaraktär tenderar att vara mest vanliga i kommunala riktlinjer, men även innehåll i den pedagogiska verksamheten tas upp i en stor andel av riktlinjerna enligt svaren. Det går inte att utläsa av svaren på vilka sätt den pedagogiska verksamhetens innehållskrav anges i riktlinjerna. Andra innehållsaspekter såsom ansökande huvudmans kunskaper och förtrogenhet med demokratiska värderingar och barns rättigheter, och arbete för att motverka kränkande behandling, finns med i riktlinjerna hos tre fjärdedelar av de kommuner som har sådana.

De andra områden som ett mindre antal kommuner beskriver finns med i riktlinjerna, är sådant som tystnadsplikt, klagomålsrutiner, anmälningsplikten när barn misstänks fara illa, administrativa rutiner för inskrivning och uppsägning av plats, vikarieregler och systematiskt kvalitetsarbete. Även hänvisning till Skolverkets Allmänna råd för pedagogisk omsorg, samt krav på svenska som dagligt umgänges-språk finns bland det som tas upp i de öppna svaren i enkäten.

Det är vanligtvis barn- och ungdomsnämnden eller motsvarande, som har ansvaret för att fatta beslut om rätt till bidrag till enskild pedagogisk omsorg (74 procent). I några kommuner är det kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen som tar dessa beslut och i enstaka kommuner är besluten delegerade till annan nivå. Det kan vara en programnämnd, skolchef eller motsvarande.

Kommunernas tillsyn

Av de kommuner där enskild pedagogisk omsorg finns, är det tre fjärdedelar som har en särskild funktion/tjänst som har uppdraget att genomföra tillsynen. I en femtedel av enkätsvaren anges att det är en särskild enhet som har ansvaret, medan sju procent svarar att de varken har en funktion eller enhet som ansvarar för tillsynen.

De funktioner som beskrivs ha ansvar för att bedriva tillsynen är ofta en rektor, områdeschef, sektorchef eller utvecklingsstrateg i kommunen. I något enstaka fall köper kommunen in tillsyn från sin grannkommun.

I storstäder och storstadsnära kommuner finns ofta en särskild myndighets- eller tillsynsmyndighetsavdelning inom kommunen. I större städer och kommuner nära större stad anges såväl utbildningsförvaltning, utredningsenhet, som verksamhetsstöd och enhet för kvalitet och utveckling som ansvariga för tillsynen, medan det i mindre städer och landsbygd ofta är barn- och ungdomsförvaltningen som ansvarar för tillsynen.

Totalt 83 procent av kommunerna som har enskild pedagogisk omsorg i kommunen har utövat tillsyn någon gång under de senaste fyra åren. Det innebär att det är mer vanligt att göra tillsyn i enskilt driven omsorg än i den kommunala omsorgen. Det framgår att tillsynen kan ske som såväl etableringskontroll innan verksamheten får starta, förstagångstillsyn något halvår efter start, regelbunden tillsyn och mer akut tillsyn efter signaler och klagomål.

Tillsynen av enskild pedagogisk omsorg sker vanligtvis genom förанmälda besök (98 %), samtal med personalen (71 %) och verksamhetens egna skriftliga uppföljningar och utvärderingar (65 %). Samtliga uppger att det ingår att i tillsynen att kontrollera barngruppernas storlek och sammansättning samt lokalernas och utemiljöns ändamålsenlighet och säkerhet. Även personalens utbildning och erfarenhet tas upp hos nästan alla. Det pedagogiska innehållet och frågor om barn i behov av särskilt stöd anges som tillsynsfråga av de allra flesta (92 %), medan samarbete med föräldrar och personaltäthetsfrågor uppges ingå av tre fjärdedelar. I lite lägre omfattning anges samverkan med förskoleklass och fritidshem som ett tillsynsområde.

I de öppna svaren anges att tillsyn också görs genom samtal med huvudmannen, och ibland vårdnadshavare, särskilt efter inkomna klagomål på verksamheten. Likaså beskriver enstaka kommuner att de i samband med tillsyn granskar huvudmannens olika dokument, hemsida och rutiner. Andra uppger att de tar in skriftliga redogörelser för hur arbetet sker och hur huvudman och personal gör för att uppfylla det som står i Skolverkets allmänna råd för pedagogisk omsorg. Någon kommun beskriver att de använder en checklista som utgår från de lagrum och allmänna råd som är aktuella för verksam-

heten. Utveckling och lärande utifrån läroplanens vägledande funktion är det ett par kommuner som beskriver att de tar upp i sin tillsyn.

Ansökningar om att starta enskild pedagogisk omsorg

Av de kommuner som svarat på enkäten är det knappt hälften som fått in ansökningar om att starta enskild pedagogisk omsorg med rätt till bidrag under de senaste fyra åren. Ungefär hälften har haft en ansökan, men upp till fem ansökningar är också vanligt, medan antalet för några kommuner varierar mellan sex och tjugo, förutom en stor kommun som har haft hela 26 ansökningar. Några har fått förfrågningar som efter samtal, rådgivning, rekommendation och information om vilka krav som ställs, inte lett till någon ansökan.

Knappt en femtedel av kommunerna har avslagit någon ansökan. Som skäl för avslagen anges ofullständiga ansökningar som inte heller kompletterats, bristande kunskap om lagar, regler och föreskrifter inom flera aktuella områden och att de sökande inte kunnat uppfylla riktlinjerna och inte haft några rutiner och liknande klart. Därmed anses de inte ha haft förutsättningar att bedriva verksamheten, vare sig ekonomiskt eller kompetensmässigt.

Några få kommuner uppger att en etablering påtagligt negativt skulle påverka den kommunala verksamheten. Någon tar också upp brister i lokaler. Ett par kommuner beskriver att de är i en omstruktureringsfas och därför inte ger några nya godkännanden för närvarande. Även bristande språkkunskaper i svenska hos personalen anges som skäl för avslag.

Dessutom har 5 procent av kommunerna någon gång de senaste fyra åren återkallat ett beslut för en enskild huvudman. Som anledningar till återkallande anges i öppna svar att verksamheten inte ansetts lämplig att få fortsätta bedrivas, ansvarig nämnd inte hade förtroende för verksamheten och dess anställda, samt att verksamheten inte levt upp till styrdokumentens krav på flera områden med omfattande brister i verksamheten som följd.

Andra skäl för återkallande har varit att verksamheten inte kunnat säkerställa en grundläggande omsorg och tillsyn av barnen. Det beskrivs också verksamheter som brustit i att följa såväl öppettider, erbjudande om plats och att göra uppföljningar av sin verksamhet, liksom att inte svenska inte varit huvudspråk i verksamheten.

Kommunernas egna synpunkter om pedagogisk omsorg

I enkäten till kommunerna ställdes en öppen fråga om huruvida det finns någonting kring regelverk, tillsyn och dess tillämpning, eller annan information, vad gäller pedagogisk omsorg som utredningen borde känna till. Totalt har 45 kommuner (26 %) svarat på den öppna frågan.

Likvärdighet, kompetens och pedagogisk kvalitet

I skollagens (2010:800) övergripande mål framgår att utbildning ska vara likvärdig varhelst i landet den bedrivs.⁵⁶ Det finns här en skillnad mellan utbildning i de olika skolformerna och det som innefattas i pedagogisk omsorg, där inget anges om likvärdighet. Pedagogisk omsorg skrivs i skollagen fram som ”verksamhet som bedrivs i stället för utbildning”.⁵⁷ Det står dock i förarbetena till skollagen, under uppföljning och utvärdering, att alla barn ska erbjudas en verksamhet som är likvärdig och av god kvalitet.⁵⁸ Därtill anger skollagen att det för bedrivande av verksamheten ska det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.⁵⁹

Flera kommunsvar tar i enkäten upp frågan om likvärdighet. De framhåller att det inte är möjligt att ha personal med den utbildningsnivå och kompetens i pedagogisk omsorg som krävs för arbete i förskola, vilket gör att barn i förskoleåldrarna som är inskrivna i pedagogisk omsorg, inte får samma möjligheter till utveckling och lärande som de har möjlighet att få i förskolan. Krav på behörig och utbildad personal inom pedagogisk omsorg kommenteras av flera kommuner och de beskriver att det behöver skärpas vilken utbildning och kompetens som ska krävas om pedagogisk omsorg ska kunna fungera som alternativ.

Andra betonar i sina svar att kompetens och kompetensutveckling aldrig kan bli likställd med den som finns inom förskolan och därmed går det inte att uppnå likvärdighet med förskolan. Barns rätt till en likvärdig utbildning borde få större fokus, hävdar en kommun i ett svar.

⁵⁶ 1 kap, § 9 skollagen (2010:800).

⁵⁷ 1 kap, § 2 skollagen (2010:800).

⁵⁸ Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, s. 535.

⁵⁹ 25 kap. § 7 skollagen (2010:800).

Andra menar att det vore önskvärt att det utarbetas ett nationellt uppföljningsverktyg för att garantera likvärdighet i hela landet inom pedagogisk omsorg.

Enkätsvaren ger även synpunkter på att barn i pedagogisk omsorg inte får likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass eftersom pedagogisk omsorg har lägre krav än förskolan när det gäller att stimulera till utveckling och lärande.

Aspekter som också belyses i svaren är att skollagen behöver förtydligas, med hänvisning till att det i dagsläget är otydligt vad som krävs när förskolans läroplan ska vara ”vägledande”. I detta återkommer frågan om likvärdighet, kvalitet och de låga kraven på personalens utbildning, kunskap och kompetens när det gäller framför allt pedagogiska spörsmål. Dels tar kommunerna upp problematiken med att personalen/dagbarnvårdarna inte har kunskap i pedagogik och därmed inte kan garantera att de ger barnen stimulans i deras utveckling och lärande. Likaså framhålls vikten att vara tydlig med att barnen i pedagogisk omsorg ska förberedas för fortsatt lärande och att det därför kräver kunskap i pedagogik och barns lärandeprocesser.

Dagbarnvårdarna som är personal i pedagogisk omsorg har ofta inte heller kunskap i hur de kan arbeta med barn som har behov av särskilt stöd. Det beskrivs också att det är en utmaning för personalen i pedagogisk omsorg att följa upp och utvärdera sin verksamhets kvalitet då de ofta inte heller har kunskap och kompetens inom systematiskt kvalitetsarbete.

Pedagogisk omsorg i särskild lokal

Det visar sig i svaren att det finns en viss förvirring när det gäller pedagogisk omsorg som bedrivs i särskild lokal, då den kan uppfattas vara – och ibland felaktigt faktiskt omnämns som – förskola.

Vårdnadshavare kan då tro att det är en förskola som barnen går i, vilket ger fel förväntningar. En synpunkt som framkommer är att om verksamheten ska bedrivas i lokal där många dagbarnvårdare arbetar tillsammans så behöver det säkerställas att det finns legitimerade förskollärare där. (Är det pedagogisk omsorg som bedrivs finns emellertid inte något sådant krav, *utredningens anm.*) Problemet är att det är olika bestämmelser för pedagogisk omsorg och

förskola, med betydligt högre krav för förskola både vad det gäller personalens utbildning och pedagogisk kompetens, liksom undervisning enligt läroplanens krav, vilket skapar nya dilemman för kommunerna. Det faktum att nästan 70 procent av de som arbetar i pedagogisk omsorg saknar utbildning för arbete med barn skapar frågor om hur barnen ges möjlighet till utveckling och lärande, samt förbereds för fortsatt lärande.⁶⁰

Enligt skollagen ska pedagogisk omsorg genom pedagogisk verksamhet stimulera barns utveckling och lärande.⁶¹ Vidare framgår i samma paragraf, tredje stycket, att verksamheten ska utformas så att den förbereder barnen för fortsatt lärande. Verksamheten ska vidare utgå från en helhetssyn på barnet och barnets behov samt utformas så att den främjar allsidiga kontakter och social gemenskap.⁶²

I propositionen till ny skollag skrivs att förskolans läroplan ska vara vägledande för pedagogisk omsorg.⁶³ Det innebär att verksamheterna kan tillämpa delar av läroplanen utifrån de förutsättningar som finns i verksamheten. Vidare anges att läroplanens avsnitt om normer och värden därför blir vägledande i samband med kvalitetsbedömningen av enskild pedagogisk verksamhet.⁶⁴ Skolverket beskriver i sina allmänna råd för pedagogisk omsorg, att det därför är det viktigt att huvudmannen säkerställer att personal i pedagogisk omsorg är förtrogen med innehållet i förskolans läroplan och skollagens bestämmelser.⁶⁵

Av svaren framgår att frågor om kompetens och likvärdighet är både viktiga och skapar dilemman för kommunerna när de gäller pedagogisk omsorg. Det skapar osäkerhet kring kvaliteten på arbetet med utveckling och lärande och möjligheten att förbereda barnen för fortsatt lärande. Det ställer vidare frågor om hur pedagogisk omsorg i dess olika former faktiskt tillgodoser arbete med de grundläggande demokratiska värdena, jämställdhet och barns rättigheter, vilket är områden som kräver kunskap och kompetens att arbeta med.

⁶⁰ Se Skolverkets statistik för barn och personal i pedagogisk omsorg.

⁶¹ 25 kap, 2 § skollag (2010:800).

⁶² 25 kap, 6 § skollag 2010:800.

⁶³ Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, s. 526.

⁶⁴ Ibid, s. 527.

⁶⁵ Skolverket (2012). Allmänna råd med kommentarer för pedagogisk omsorg, s. 14.

Rätt till bidrag och tillsyn

Skollagen anger att den kommun där en enskild bedriver pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola, efter ansökan ska besluta att huvudmannen har rätt till bidrag om vissa krav är uppfyllda. Det gäller om huvudmannen har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för motsvarande offentlig verksamhet, om den enskilda verksamheten inte innebär påtagliga negativa följder för kommunens motsvarande verksamhet, verksamheten är öppen för alla barn som en kommun ska sträva efter att erbjuda motsvarande verksamhet för och om avgifterna inte är oskäligt höga.⁶⁶

En mindre kommun menar i sitt svar att själva processen att bevilja bidrag för att bedriva enskild pedagogisk omsorg är för otydlig och ställer lägre krav än de som kommunen har på sin egen omsorg. Det framhålls av andra att kommuner uppfattar sitt mandat för att neka bidrag till enskild pedagogisk omsorg och att kunna återkalla en rätt till beslut om bidrag, som otydligt i nuvarande lagstiftning. Några menar att det har varit svårt att komma tillrätta med brister som uppmärksammats hos enskilda aktörer och många tar upp behov av att skärpa kraven för att få starta och bedriva enskild pedagogisk omsorg.

Kommuner uppfattar också att arbetsmiljölagen kan vara svår att tillämpa i personalens egna hem och det skapar svåra gränsdragningar. När kommunerna värderar ansökningar om bidrag, samt utövar tillsyn av de enskilda, ska hänsyn tas till barnens rätt att utvecklas i en stimulerande pedagogisk miljö och säkerställa att verksamheten är utformad så att den förbereder barnen för fortsatt lärande. Hänsyn ska även tas till att verksamheten ska utformas så att den främjar allsidiga kontakter och social gemenskap. Detta är värden som inte självklart låter sig formuleras i checklistor.

Några mindre kommuner anser att det är för svårt för dem att bedriva tillsyn och skulle föredra att Skolinspektionen fick överta detta uppdrag, liksom även beslut om rätt till bidrag till enskild verksamhet. Även någon större kommun tar upp att det borde vara Skolinspektionen som gör all tillsyn av såväl förskola som pedagogisk omsorg. I de intervjuer med några enskilda huvudmän som utredningen gjort i en stor kommun framgår att de däremot är nöjda med att det är kommunen som gör tillsynen.

⁶⁶ 25 kap. 10 § skollag (2010:800).

Registerkontrollen är ett annat område som nämns i de öppna svaren och där frågor om hur långt kommunen ska gå i detta kommer upp. De ställer frågor om make/sambo, vuxna barn i hushållet, andra släktingar som vistas i hemmet, med flera, kan ingå i registerkontroll. Även frågan om sekretess mellan den som är anställd i pedagogisk omsorg – dagbarnvårdaren – och dennes familj, som ju kan vistas i hemmet under tiden barnen är där, förefaller vara besvärlig för kommunerna. En möjlighet att göra lämplighetsprövning liknande den som i dagsläget görs för enskilt drivna förskolor samt krav på behörig personal framhålls som tänkbara positiva förändringar.⁶⁷ I svaren finns också förslag på att ägar- och ledningsprövning, som numera krävs för att få starta enskilt driven skola och förskola, bör omfatta även pedagogisk omsorg.⁶⁸

Språkkunskaper i svenska

En annan del som kommunerna uppfattar som viktig för kvaliteten i pedagogisk omsorg, är kunskap i svenska språket. Pedagogisk omsorg som bedrivs i segregerade miljöer med personal som inte har svenska som modersmål, gör det svårare att garantera daglig stimulans och träning i det svenska språket för alla barn, argumenterar de. Personalen/dagbarnvårdaren talar då barnens – och sitt eget – modersmål i stället, vilket gör att barnet kan riskera att inte möta svenskan som dagligt språk förrän i förskoleklassen. Det framgår i enkätsvaren att flera kommuner även i dagsläget ställer språkkrav i svenska för personalen i sina riktlinjer för enskild pedagogisk omsorg.

Enligt språklagen, är svenskan huvudspråk i Sverige.⁶⁹ Det innebär att svenskan är samhällets gemensamma språk, som alla som är bosatta i Sverige ska ha tillgång till och som ska kunna användas inom alla samhällsområden. Alla ska därför ha rätt att utveckla och tillägna sig svenska språket. Därutöver ska den enskilde ges tillgång till att utveckla och bruka sitt eget modersmål om det är annat än svenskan. Likaså blir skrivningarna i förskolans läroplan om att förskolan ska lägga stor vikt vid att stimulera varje barns språkutveckling, vägledande för pedagogisk omsorg.⁷⁰ Av skollagen och försko-

⁶⁷ 2 Kap. 5 § skollag (2010:800).

⁶⁸ Se 2017/18:158 Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden.

⁶⁹ Språklag (2009:600).

⁷⁰ Skolverket (2018). Läroplan för förskolan (Lpfö 18).

lans läroplan framgår att förskolan ska medverka till, och ge varje barn förutsättningar, att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål, om barnet har ett annat modersmål än svenska, vilket också stöds av språklagens skrivningar.⁷¹

I de öppna enkätsvaren betonar flera kommuner att språkrav i svenska hos de som arbetar i pedagogisk omsorg är centralt för att kunna bedriva en verksamhet i enlighet med styrdokumentet, och därför behövs förtydliganden i regelverket. För att barnen ska få möjlighet att lära sig svenska inför skolstarten behöver dagbarnvårdare ha krav på sig att kunna svenska och tala svenska med barnen i den dagliga verksamheten.

Sårbarhet i pedagogisk omsorg

Både arbetstidsfrågor och ensamarbete som gör det svårare att garantera kvalitet och säkerhet i verksamheten ställer till bekymmer för kommunerna. En aspekt som många kommuner tar upp i de öppna enkätsvaren är att arbetet i pedagogisk omsorg är sårbart, framför allt vid sjukdom och annan ledighet. Detta, menar de, påverkar barnen som ofta måste flytta runt bland dagbarnvårdare eller får stanna hemma med en förälder. Likaså tar mindre kommuner upp frågor om geografiska avstånd mellan dagbarnvårdare som gör det svårare för dem att samarbeta och vikariera för varandra och även svårt att rekrytera kompetent personal. Det tycks finnas en brytpunkt om fyra dagbarnvårdare för att kommuner ska anse sig kunna driva en godtagbar pedagogisk omsorg ur planerings- och arbetstidsaspekter.

En annan fråga som belyses är svårigheter att göra fysiska anpassningar i dagbarnvårdarens hem, för barn i behov av särskilt stöd och säkerställa att det finns kompetent personal för att tillhandahålla stödet. I skollagens kap. 25 framgår att barn i pedagogisk omsorg som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges den omsorg som deras speciella behov kräver. På annan plats i utredningen tas frågan om användning av begreppen ”stöd” respektive ”omsorg” upp.

Andra frågor som tas upp av enstaka kommuner är att det bör finnas riktlinjer för gruppstorlek inom pedagogisk omsorg i Skol-

⁷¹ 8 kap, 10 § skollag 2010:800, Lpfö 18, Mål och riktlinjer. Språklag (2009:600).

verkets Allmänna råd för pedagogisk omsorg. Det framgår att kommunerna lutar sig mot de allmänna råden i stor utsträckning.⁷²

Avveckling

Flera kommuner tar också upp att pedagogisk omsorg är en svår verksamhet att bedriva utifrån kvalitetsaspekter. Någon beskriver det som *ett föräldrat sätt* som fungerade när dåvarande daghem och dagmammor låg under socialtjänsten, men inte längre kan ses som ett fullgott alternativ, jämfört med de krav som ställs på förskolan som del i utbildningssystemet i dag.

Ett annat skäl till minskningen som läggs fram är att färre vill *”fylla sina hem med andras barn”* i dag. Återkommande beskrivs att det skett eller sker en avveckling av kommunal pedagogisk omsorg. Anledningen är ofta att befintliga dagbarnvårdare gått i pension, men framför allt på grund av att efterfrågan på omsorg från vårdnadshavare minskar eftersom de flesta väljer förskola. Detta sammantaget gör att alltför många kommuner inte längre tillhandahåller, eller kommer att tillhandahålla pedagogisk omsorg. På en del håll har detta i stället inneburit att en marknad för enskilt driven pedagogisk omsorg öppnats upp.

Någon enstaka kommunföreträdare hävdar att pedagogisk omsorg är viktig som alternativ för familjer som vill ha sina barn i en liten grupp. Samtidigt betonar andra att föräldrar måste förstå att pedagogisk omsorg inte är detsamma som en liten förskola, utan ett helt annat omsorgsalternativ, med lägre krav på personalkompetens och lärande.

Kvalitetsarbete på flera nivåer

De enskilda huvudmännens egna uppföljningar och kvalitetsarbete behöver skärpas, och därför tydliggöras i styrdokumentet, menar en del större kommuner i enkätsvaren. Det visar att när pedagogisk omsorg finns i kommunerna är det viktigt att kommunerna aktivt och medvetet arbetar för att utveckla verksamhetsformen. Det faktum att pedagogisk omsorg ofta bedrivs av en ensam vuxen med en barn-

⁷² Skolverkets allmänna råd för pedagogisk omsorg är rekommendationer om hur kommuner, enskilda huvudmän och personal kan eller bör handla för att uppfylla bestämmelserna i skollagen och andra styrdokument.

grupp i dagbarnvårdarens hem, ställer särskilda krav ur ett kvalitets- och kontrollperspektiv, oavsett huvudman.

Det avgörande för kvaliteten i verksamheterna och för möjligheterna för att stimulera barns utveckling och lärande och skapa likvärdighet, är att kommunerna systematiskt följer upp och utvärderar kvaliteten, samt utövar tillsyn i både den egna och den enskilt drivna pedagogiska omsorgen. Det är viktigt att denna tillsyn fungerar väl så att den kan bidra till att höja kvaliteten i verksamheten för barnen som vistas där.

Kommunen och huvudmän i enskilt driven pedagogisk omsorg har ansvar för att se till att personalen har förutsättningar att bedriva en verksamhet som stimulerar och utmanar barnens utveckling och lärande, samt förbereder för fortsatt lärande. Den pedagogiska omsorgen ska också utformas med respekt för barnets rättigheter och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på, inkluderat jämställdhet mellan kvinnor och män. För en verksamhet med god kvalitet måste därför barnen få möjlighet att utveckla en förståelse för vad detta innebär i praktiken, inte minst genom att få uttrycka sina tankar och åsikter.⁷³

Personalens förhållningssätt och roll som förebilder är centralt i det arbetet och kräver återkommande reflektion och utvärdering av dem, för att analysera sitt eget förhållningssätt och arbete med barnen. Personalens eget kvalitetsarbete måste sedan föras upp på huvudmannanivå för att utveckling av verksamheten ska kunna ske. Utredningen kommer av den anledningen föreslå en skärpning av bestämmelsen som styr kvalitetsarbetet inom den pedagogiska omsorgen.

11.4.2 Fördjupande intervjustudie om pedagogisk omsorg

För att fördjupa kunskapen från den enkätundersökning som gjorts till landets samtliga kommuner om pedagogisk omsorg, har en intervjustudie genomförts. Ett urval av 10 kommuner gjordes. Kommunerna har valts utifrån att de i tillgänglig nationell statistik angivits ha en relativt stor andel pedagogisk omsorg i förhållande till riksgenomsnittet, i synnerhet enskilt driven sådan, samt för att få en spridning över landet och av olika kommuntyper. Kommuner från

⁷³ Skolverket (2012). Allmänna råd med kommentarer för pedagogisk omsorg.

samtliga kommungrupper enligt SKR:s indelning har valts, förutom de tre storstäderna som hanteras i särskild ordning. Utredningen gäller enbart pedagogisk omsorg som ges dagtid i stället för förskola och således inte omsorg på obekvämtid eller pedagogisk omsorg i stället för fritidshem.

Intervjuerna har genomförts per telefon och har varat i genomsnitt en timme. Ett missiv har skickats till samtliga kommuners kontaktpersoner för att informera om studien och utredningen. Informanterna fick också övergripande frågor i förväg för att ge dem möjlighet att förbereda sig. Vid intervjuerna fördes anteckningar på dator. I en del fall har kompletterande information efterfrågats vid intervjuutillfället, eller efter intervjuerna vid genomgång av anteckningarna, vilken informanterna skickat per e-post. Utredningen har också tagit del av information på kommunernas egna hemsidor.

De informanter som deltagit i intervjuerna har befattningar med ansvar för kommunal och/eller enskild pedagogisk omsorg på utbildningsförvaltningar eller motsvarande, alltifrån förvaltningschef, kommunjurist och rektor, till utredare och sakkunnig på området. Frågorna i intervjun har handlat om övergripande struktur av pedagogisk omsorg, kommunens arbete och rutiner för att skaffa sig kunskap om kvaliteten och åtgärder för förbättring, processer för ansökningar att starta enskild pedagogisk omsorg samt tillsynsrutiner hos enskilda huvudmän. Därutöver ställdes också frågor om behov av förtydliganden och stödmaterial i de statliga styrdokumenterna ur kommunal synvinkel.

Sammanfattning

Studien är kvalitativ och syftar till att belysa mönster och viktiga faktorer i kommuners organisation och arbete med pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola.

Generellt kan sägas om resultatet av studien att många verksamheter i pedagogisk omsorg anses fungera väl när det gäller omsorg och trygghet, men att verksamheterna samtidigt ses som otidsenliga och saknar möjlighet att vara likvärdiga med förskolan. Det familjärfokus som ofta finns i verksamheten när den bedrivs av en ensam person i dagbarnvårdarens hem och med barn till föräldrar som är välkända för dem, gör både verksamheten och den indivi-

duella dagbarnvårdaren sårbar. Brist på dokumenterad utbildning och kompetens inom pedagogiskt arbete och barns utveckling, skapar skillnader gentemot förskolan och läroplanens krav på utveckling och lärande. Förskolans nya läroplan gör också att klyftan vidgas alltmer som de intervjuade ser det. Nedläggning av kommunal pedagogisk omsorg på grund av bristande ekonomisk bärighet och nedgång i efterfrågan i många kommuner har skapat utrymme för privata aktörer att starta verksamheter. Dels har tidigare kommunanställda i viss utsträckning fortsatt i egen regi, ofta med samma barn. Dels finns större privata aktörer med verksamhet i många kommuner som skapat nischverksamheter med specifika, ibland religiösa, förtecken eller främst anställer kvinnor i socioekonomiskt utsatta områden. Brist på tydliga språkkrav i svenska i styrdokumentet ger utrymme för enskilda huvudmän att anställa dagbarnvårdare utan goda kunskaper i svenska språket. Det kan leda till segregeringseffekter och utanförskap för barnen i dessa verksamheter. Barnkonventionen ses som central i kommunerna och behöver tolkas i förhållande även till barnen i pedagogisk omsorg.

Det framstår som att kommunernas politiker behöver mer kunskap om skillnader i uppdragen för pedagogisk omsorg och förskola, eftersom de ofta blandas samman i dag. Kommunernas information på sina hemsidor om pedagogisk omsorg skulle i flera fall tjäna på att uppdateras med mer tydliga länkar och skrivelser där förskola och pedagogisk omsorg separeras för att ge föräldrar bättre vägledning i sina val. Informanterna är överens om att för att pedagogisk omsorg ska kunna kvarstå som alternativ för de föräldrar som inte vill välja förskola för sina barn, så behöver kompetenskrav på personalen, såväl som pedagogiska krav på den pedagogiska omsorgen höjas. I kommunerna ser man också att regelverket för rätt till bidrag behöver förtydligas och förstärkas så att pedagogisk omsorg kan kvalitetssäkras för att skapa likvärdighet för alla barn.

Resultat

Övergripande om struktur och organisation i kommunerna

De kommuner som ingått i urvalet har mellan 3 och 15 procent av barnen i åldrarna 1–5 år i pedagogisk omsorg, med i medeltal 8 procent. Jämfört med riksgenomsnittet på mindre än 2 procent har

kommunerna i studien alltså en hög andel pedagogisk omsorg. I sju av kommunerna i urvalet är andelen barn i enskild pedagogisk omsorg betydligt högre än i den kommunala. I ett fall har kommunen helt lagt ner sin kommunala pedagogiska omsorg. Två kommuner med högst andel barn i pedagogisk omsorg (12–15 %), har däremot all, eller nästan all, verksamhet i kommunal regi.

I flera kommuner i studien har antalet barn i kommunal pedagogisk omsorg minskat under de senaste åren. De intervjuade kommunföreträdarna beskriver det som en trend att allt fler föräldrar väljer förskola för sina barn. Samtidigt börjar många kommunala dagbarnvårdare närma sig pensionsåldern och slutar, medan ingen nyrekrytering sker. Det finns även kommuner där det saknas förskola i mindre byar långt från centralorten, och då framstår pedagogisk omsorg som ett alternativ för föräldrarna. Flera informanter tror att de inom några år inte längre kommer att ha någon kommunal pedagogisk omsorg kvar, eftersom både tillgång på dagbarnvårdare och efterfrågan på platser minskar. Argumenten handlar också om att det blivit ekonomiskt ohållbart att ha för få dagbarnvårdare i kommunal regi då det arbetstidsmässigt och organisatoriskt blir svårt att hantera.

De allra flesta kommunala dagbarnvårdare bedriver verksamheten i hemmet men flera kommuner har också tillgång till en lokal en eller två dagar i veckan där dagbarnvårdare och barn kan träffas och genomföra aktiviteter. Då samarbetar ofta några dagbarnvårdare både i lokalen och genom att vikariera för varandra. I enstaka fall bedrivs den kommunala verksamheten enbart i en lokal, till exempel när en tidigare förskola på grund av sitt geografiska läge inte längre kunnat rekrytera förskollärare och då övergått att bli pedagogisk omsorg.

Enskild pedagogisk omsorg ökar när den kommunala minskar

När det gäller enskild pedagogisk omsorg tycks trenden i en del kommuner vara den motsatta gentemot den kommunala, även om andelen barn i pedagogisk omsorg generellt minskar. Dels har ett fåtal större företag etablerat sig, dels har en del dagbarnvårdare som tidigare varit kommunanställda valt att driva pedagogisk omsorg i egen regi när arbetstillfällena som dagbarnvårdare i kommunen minskat, men där de kan ha kvar samma barn som tidigare.

De flesta som bedriver enskild pedagogisk omsorg har ett enmansföretag och bedriver verksamheten i sitt eget hem. Några har särskild lokal och flera anställda på en ort och bedriver verksamheten enbart i lokalen. Det kan gälla verksamheter med en särskild inriktning såsom montessoripedagogik eller så kallad ur- och skurpedagogik. Exempel finns både på personer som köpt hus för att bedriva verksamhet och på en före detta förskola som nu inrymmer pedagogisk omsorg. Anledningen till det senare är att det som varit förskola tidigare inte längre haft någon förskollärare och inte lyckats rekrytera någon sådan, varför kommunen i ett föreläggande krävt att de ombildar sig till pedagogisk omsorg. Exempel på sådan omvandling finns både i kommunala och privata verksamheter.

I en kommun har man nyligen fått besked om att ett företag avvecklar sin verksamhet med cirka 35 barn och dessa barn övergår då till förskola. Det finns också flera kommuner i olika delar av landet, där ett större företag har etablerat sig som huvudman inom pedagogisk omsorg, och nischat sin verksamhet mot specifika grupper av anställda och barn, bland annat i socioekonomiskt utsatta områden med många invandrare.

Kommunpolitiska beslut om pedagogisk omsorg

Av intervjuerna framgår att de politiska målen i kommunen ibland innefattar att det ska finnas tillgång till pedagogisk omsorg och i något fall är målet att den pedagogiska omsorgen också ska öka de närmaste fem åren. Detta trots att det inte finns vare sig efterfrågan eller möjlighet att rekrytera dagbarnvårdare kommunalt som informanterna ser det. Tjänstemännen kan möta oförståelse hos politiker kring det faktum att pedagogisk omsorg inte heller enligt skollagen kan erbjudas som alternativ när föräldrar ansökt om plats i förskola eftersom förskola ska erbjudas inom ett tidsintervall av fyra månader om vårdnadshavare önskar plats i förskola för sitt barn. För pedagogisk omsorg gäller i stället att kommunen ska sträva efter att erbjuda pedagogisk omsorg om barnets vårdnadshavare önskar det. De begrepp som finns i nuvarande lagstiftning om pedagogisk omsorg tycks inte heller vara förankrade hos alla politiker. Skillnaden mellan förskolan som en del av utbildningsväsendet med undervisningskrav,

och pedagogisk omsorg som en alternativ omsorgsform, förefaller ibland vara oklar hos politiker.

Det framgår också av flera kommuners hemsidor att förskola och pedagogisk omsorg inte tydligt separeras utan finns under samma rubrik, vilket kan ge intryck av att samma krav gäller för båda, och därmed försvåra för föräldrar att göra informerade val.

Några kommuner i urvalet har inga politiskt beslutade riktlinjer för pedagogisk omsorg, medan alla har någon form av riktlinjer eller rutiner för ansökningar om rätt till bidrag för att driva enskild omsorg. De är ofta sammankopplade med riktlinjerna för ansökan om att bedriva förskola i enskild regi. Riktlinjer och rutiner för tillsyn av enskild pedagogisk omsorg är i många kommuner under omarbeting och utveckling, vilket informanterna uppger beror på att de sett att de behöver tydliggöra och förbättra sin tillsyn, inte minst när det gäller kvalitetsaspekter i verksamheterna.

Faktorer som påverkar val av pedagogisk omsorg

De flesta kommuntjänstemän som intervjuats uppfattar att föräldrar väljer pedagogisk omsorg för sina barn utifrån faktorer som den lilla gruppen, hemmiljön och hemlagad mat, samt att dagbarnvårdaren är känd och "alltid ställer upp". Dessutom framgår att det kan handla om att dagbarnvårdaren finns nära hemmet, att han eller hon är bekant med familjen och att äldre syskon varit placerade hos samma person, eller till och med att en förälder själv haft samma dagbarnvårdare för länge sedan. Det kan tolkas som att det är mer föräldrars behov än barnens som styr valet.

En informant beskriver att tvärtemot vad föräldrar tror så är personaltäteten faktiskt högre i förskolan och att det hos dagbarnvårdarna i stället innebär att många små barn måste byta både miljö och dagbarnvårdare åtminstone en dag i veckan. Det beror på att de ofta långa arbetsdagarna för dagbarnvårdare medför att de måste "byta barn" för att kunna vara lediga en dag i veckan så att de inte arbetar för många timmar totalt per vecka. Byten av personal sker förstås också vid sjukdom och ledigheter. Ibland finns en vikarie som har hand om barnen i en särskild lokal när den ordinarie dagbarnvårdaren är ledig. I de kommuner där man har väldigt få kommunala dagbarnvårdare, och där de bor geografiskt långt ifrån varandra så

kan inte det här utbytet ske. Arbetstidslagstiftningen försvårar för kommunerna med få dagbarnvårdare att lösa det pusslet och beskrivs som en anledning till att lägga ner pedagogisk omsorg i kommunal regi.

För de områden med enskilt driven pedagogisk omsorg, där andelen dagbarnvårdare med annat modersmål än svenska är stor, så framställs anledningen att barnen går i pedagogisk omsorg ofta vara att dagbarnvårdarna tar hand om varandras barn hos en kvinna de känner, och där deras modersmål talas. Här framgår att det ofta handlar om personer med en gemensam kulturell, språklig och religiös bakgrund, ofta ganska nyanlända invandrare, men också specifika religiösa svenska grupper. En ytterligare faktor som kan påverka valet i dessa fall är att inga avgifter tas ut, men i stället förutsätts föräldramedverkan i verksamheten.

Vid genomgång av kommunernas hemsidor kan konstateras att flera lagt pedagogisk omsorg under rubriken "Förskola", vilket givetvis kan tänkas påverka hur föräldrar tänker kring omsorgsformen. När pedagogisk omsorg blandas samman med skolformen förskola så kan det vara svårare för föräldrar att förstå skillnaderna i uppdragen. Verksamheter beskrivs på hemsidor om pedagogisk omsorg ofta med det gamla begreppet "familjedaghem", ett begrepp inte längre återfinns i skollagen, utan försvann med den nya skollagen 2010, men fortfarande hänvisar till pedagogisk omsorg som bedrivs i dagbarnvårdarens eget hem.

En arbetssituation med sårbarhet

Det framgår också i intervjuerna att många dagbarnvårdare själva beskrivit att de känner sig sårbara i sin situation. De är ofta ensamma, utan arbetslag att få stöd av. Det gäller till exempel i sin relation till föräldrar, som ofta ställer olika krav på dem, som kan handla om allt från särskild mat, till att behöva medla mellan olika parter när konflikter uppstår. De kan också hamna i konflikter med föräldrar om de uttrycker synpunkter på barnets beteende eller eventuell social och kognitiv problematik. Andra uppger också att det är svårare att rekrytera dagbarnvårdare i kommunen just för att färre i dag är beredda att ha många barn i sina egna hem hela dagarna. Pedagogisk omsorg är extremt personberoende och föräldrars val av dagbarnvårdare styrs oftast av hur de känner personen innan eller vilka

rekommendationer personen fått genom vänner och bekanta. Flera tar upp att ensamarbetet som de flesta dagbarnvårdare har är problematiskt och gör det svårare att kvalitetssäkra verksamheten. Det gäller bemötande, grundvärderingar och språkanvändning till exempel.

I några fall har tidigare kommunalt anställda dagbarnvårdare övergått till att driva sin verksamhet i enskild regi, när den kommunala pedagogiska omsorgen minskat eller helt lagts ner. De driver oftast verksamheten i sina egna hem. Flera anger i stället att dagbarnvårdare fått tjänst på förskolor när deras uppdrag som kommunal dagbarnvårdare upphört. Som exempel på vad det kan innebära att i stället arbeta på en förskola beskrivs att en person uttryckt att hon tycker det blivit stor skillnad i hennes arbetssituation då hon nu ”har ett hem att komma till” efter arbetsdagens slut.

För de dagbarnvårdare som har sin anställning hos en större privat huvudman med många anställda i olika kommuner, tycks det vara möjligheten att få vara hemma med egna barn som gör att de tar emot även andras barn i sina hem och på så sätt får en försörjning. De beskrivs som kvinnor som kan ha svårt att annars komma in på den svenska arbetsmarknaden och har ofta ingen utbildning för pedagogiskt arbete med barn. Här finns också exempel på religiösa grupper i norra delarna av landet som söker sig till varandra i byar och där samma privata huvudman rekryterat flera av kvinnorna som dagbarnvårdare i privat pedagogisk omsorg.

I kommunal pedagogisk omsorg har dagbarnvårdarna oftast inte fler än upp till sex barn även om alla inte har någon riktlinje kring antal barn i gruppen. I enskilt drivna verksamheter menar kommunerna att de inte har någon möjlighet att i praktiken påverka antalet barn även om huvudmannen angett ett visst antal i ansökan. Många anger att de har mellan fem och åtta barn, beroende på åldrar. Samtidigt har det framkommit vid tillsyn att det kan finnas upp till 17 barn i en lägenhet i enskilda fall.

Problematik kring kompetens, erfarenhet och brist på utbildning

Det finns kommuner som i sina riktlinjer anger att alla dagbarnvårdare ska ha barnskötarutbildning, både hos kommunala och privata huvudmän. Kommunerna ger internutbildning via till exempel Komvux, medan det visat sig mera problematiskt att säkerställa

barnskötarutbildning hos privata huvudmän. Det har ibland lett till intressekonflikter med de privata huvudmännen.

Kommunanställda dagbarnvårdare får ofta kontinuerlig kompetensutveckling. Några har samma antal kompetensutvecklingsdagar som förskolan, vanligtvis fyra dagar per år, medan andra har två dagar för pedagogisk omsorg. De större privata huvudmännen har ofta gemensamma kompetensutvecklingstillfällen för sina anställda enligt de rapporter som kommunerna får från dem.

Utbildningsfrågan för dagbarnvårdare ser de flesta som viktig, men några påpekar att det också handlar om vilken kvalitet det är på utbildningen. Det finns kortare eller längre kurser som en del enskilda huvudmän erbjuder sina anställda. I några fall beskrivs att bristande språkkunskaper i svenska gör att de anställda inte klarar att genomföra barnskötarkursen. Erfarenhet av yrkesmässigt arbete med barn framhålls som en viktig del om inte utbildning finns. Många kommunalt anställda dagbarnvårdare har arbetat ett stort antal år, har stor erfarenhet och börjar närma sig pensionen. I en del privata företag anställs dagbarnvårdare med den enda meriten att de har egna, hemmavarande barn. Det kan till exempel vara unga mammor som inte varit ute på den svenska arbetsmarknaden, som inte har någon utbildning och som ibland inte talar svenska som dagligt umgängesspråk med barnen. Det beskrivs också som att det är relativt hög personalomsättning hos en del privata huvudmän med flera anställda, vilket kan försvåra kompetensutveckling.

Språkkunskaper i svenska är centralt

I en del kommuner finns hos en privat huvudman många dagbarnvårdare anställda som kommer från andra språkområden och där det visat sig vara problem med svenska språket. Oftast har då både dagbarnvårdaren och de barn som är placerade där ett annat modersmål än svenska. Detta är något som bekymrar kommunföreträdarna då de ser att det skapar svårigheter för barnen att tillägna sig svenska språket, inte minst inför förskoleklassen. Det påverkar också dagbarnvårdarnas möjligheter att förstå och tillägna sig regler, styrdokument och vägledning för pedagogisk omsorg, såsom allmänna råd. Bristande språkkunskaper i svenska bidrar också till svårigheter att använda förskolans läroplan som vägledning i sitt arbete. Huvud-

mannen kan hänvisa till att de anställda genomgått SFI-kurser, men det är uppenbart i intervjuerna att det inte fungerar som utbildning för att kunna stimulera barnen i sin språkutveckling i svenska språket. Eftersom barnen hos dessa dagbarnvårdare oftast kommer från samma språkområde finns en farhåga att svenska inte talas i tillräcklig utsträckning under tiden barnen vistas hos dagbarnvårdaren. Sammantaget drabbar detta barnens möjligheter till utveckling och lärande och deras förberedelse för lärande i förskoleklassen och vidare i skolsystemet.

Det finns kommuner i urvalet där man i sina riktlinjer infört språkrav i svenska för dagbarnvårdare, för att kunna få rätt till bidrag att bedriva pedagogisk omsorg. I de fallen stödjer man sig på språklagen och det som står i Skolverkets allmänna råd om pedagogisk omsorg. Främsta anledningen är att man ser språket som viktigast för en god pedagogisk verksamhet.

Allmän förskola väljs bort

Det förefaller relativt ovanligt att barnen i pedagogisk omsorg har delade dagar med allmän förskola. Det uppges också att det är ganska få föräldrar med barn i pedagogisk omsorg som i stället väljer att låta sina barn helt övergå till förskola när de fyllt tre år. I några kommuner har cirka en femtedel av barnen i aktuella åldrar en delad placering mellan pedagogisk omsorg och allmän förskola. Det gäller nästan uteslutande barn med annat modersmål än svenska. Det finns kommuner som har särskilda utvecklare som arbetar med att fånga upp framför allt barn med föräldrar som har ett annat modersmål och informera om allmän förskola. I någon kommun uppges att man i ett nystartat projekt ska arbeta för att knyta de kommunala dagbarnvårdarna närmare till förskolan i olika samarbeten för att höja den pedagogiska kvaliteten, särskilt för de lite äldre barnen. Det ses som viktigt inför förskoleklassen. I andra kommuner kan den pedagogiska omsorgen ligga så långt från en förskola att det inte är genomförbart för den ensamma dagbarnvårdaren att transportera barnen till och från förskolan. Flera tar också upp att det inte främjar barnens välbefinnande att vara i två olika verksamheter varje dag.

Däremot beskriver flera av de intervjuade att även föräldrar till barn mellan tre och fem år som går i pedagogisk omsorg, får en kost-

nadsreducering av avgiften för de 525 timmar per år som gäller i allmän förskola. Det skapar då inte heller något ekonomiskt incitament att utvidga barnens vistelse till ytterligare en verksamhetsform. Det beskrivs som en likvärdighetsfråga att samtliga föräldrar får nedsatt avgift även om barnen inte går i allmän förskola, och innebär oftast att barnen i stället stannar kvar i pedagogisk omsorg tills de börjar förskoleklass.

Särskilt stöd är svårt för ensam dagbarnvårdare att klara

När det gäller barn som kan vara i behov av särskilt stöd så förefaller uppfattningen vara att de föräldrar som tidigt vet att deras barn är i behov av särskilt stöd, genom medicinska eller fysiska funktionsnedsättningar eller neuropsykiatrisk diagnos, de väljer förskola. Där vet de att barnet kan få tillgång till resurser och kompetent personal. Hos en dagbarnvårdare kan det vara svårare att ta hand om ett barn som kräver mer resurser eftersom dagbarnvårdaren vanligtvis arbetar ensam med flera barn. Informanterna uppger också att det kan vara mer känsligt för en dagbarnvårdare att driva frågor om att ett barn är i behov av särskilt stöd gentemot föräldrar, vilket kan bidra till att diagnos och stöd sätts in senare. Även dagbarnvårdares brist på pedagogisk utbildning anges som en svårighet här. För ett barn med neuropsykiatriska svårigheter kan det också vara problematiskt att vara i en grupp barn med en ensam vuxen. Samtidigt uppges att dagbarnvårdare kan säga nej till erbjudande om att ha ytterligare en vuxen som resurs i sitt eget hem. Det är också svårare för en person att gå in och arbeta i någon annans hem. I de fall den pedagogiska omsorgen bedrivs enbart i särskild lokal med mer än en vuxen, kan detta vara enklare att hantera. I något fall beskrivs att föräldrar valt pedagogisk omsorg för att deras barn haft specifika allergier, vilket då inneburit att dagbarnvårdaren måste sanera hela sitt hem, något som kan vara svårt att kräva och förutsätter speciella kunskaper hos dagbarnvårdaren och dennes familj tillika.

De kommunala verksamheterna har oftast tillgång till specialpedagog och handledning. I en del kommuner får även de privata dagbarnvårdarna tillgång till detta från kommunen utan kostnad. Ofta tycks det handla om kommuner där de privata dagbarnvårdarna

tidigare varit kommunala och där det finns redan upparbetade nätverk mellan dem och kommunens tjänstemän.

Kvalitetsarbete och pedagogisk kvalitet varierar

Uppfattningarna om kvaliteten i den pedagogiska omsorgen varierar mellan intervjupersonerna, troligen till stor del beroende på hur det ser ut i den egna kommunen. I en del kommuner beskrivs välfungerande verksamheter där barnen är trygga och får god omsorg och mycket utevistelse. Många kommunala dagbarnvårdare har arbetat länge och är trygga i sin omvårdande roll och vad som förväntas av dem. Samtidigt framställs spannet mellan pedagogisk omsorg och förskola som stort när det gäller pedagogiskt innehåll. De kommuner där det finns många dagbarnvårdare med annat modersmål än svenska, anställda hos privata huvudmän, ser bekymmer med den pedagogiska kvaliteten baserat på språksvårigheter och pedagogisk kompetens. En tillsynsrapport om en större privat huvudman visar att deras dagbarnvårdare känner sig trygga i arbetet eftersom de har en pärm med rutiner och skriftligt planeringsunderlag med vägledning från huvudmannen, som de ska förhålla sig till. Problemet som alla informanter tar upp är ändå att många dagbarnvårdare är utbildade inom pedagogik och barns utveckling, oavsett huvudman.

I någon kommun arbetar rektorerna som har ansvar för såväl förskola som pedagogisk omsorg, medvetet med att driva språkutvecklande arbetssätt. För en rektor med ansvar för pedagogisk omsorg innebär det ett stort motivationsarbete med dagbarnvårdarna som inte har den pedagogiska bakgrunden. Det framställs som att dagbarnvårdarna gärna gör det som presenteras, men inte har kunskap och engagemang att driva det pedagogiska arbetet själva. En kommunal rektor beskriver arbetsplatsträffar med dagbarnvårdarna cirka 5 gånger per år då de sätter upp mål för verksamheten, till exempel att fokusera på trygghet och där rektorn försökt implementera olika metoder de kan använda.

Områden som matematik, teknik och digitalisering får inte barn i pedagogisk omsorg samma tillgång till och stimulans kring som barn i förskolan, vilket tas upp som ett bekymmer i intervjuerna.

Flera kommuners dagbarnvårdare genomför utvecklingssamtal en gång per år med föräldrarna och ser det som en självklarhet att

alla ska genomföra det precis som i förskolan. Även privata huvudmän sägs ha utvecklingssamtal enligt tillsynen. Däremot görs ingen uppföljning om kvaliteten på samtalens innehåll.

Dagbarnvårdarna har ofta inte så stor kunskap och kompetens kring dokumentation, framför allt i de digitala system som kommunerna använder. Ansvariga rektorer för en dialog med dem vid några träffar per år och går igenom vad de arbetat med. Dagbarnvårdarna dokumenterar vad barnen gör och sparar deras alster som en grund för kvalitetsarbetet. Kommunernas tillsyn av privata huvudmän visar att det ser mycket olika ut hur kvalitetsarbetet genomförs. De större huvudmännen med många anställda dagbarnvårdare har någon typ av system för kvalitetsarbetet medan de dagbarnvårdare som driver verksamhet ensamma har ett mer otydligt upplagt kvalitetsarbete såvitt framgår av intervjuerna.

Förberedelse för fortsatt lärande i förskoleklass följs inte upp systematiskt

Kommunerna har inte gjort några systematiska uppföljningar av barnens kunskande och sociala utveckling när de kommer till förskoleklass. Några informanter säger att de inte fått några signaler om att det skulle vara några skillnader, andra menar att kvalitetsskillnaderna mellan verksamheter inom kommunen är stora och att en del barn från pedagogisk omsorg därför inte alls är förberedda när de börjar förskoleklass. Återigen andra har information från sina lärare i förskoleklasser att barnen från pedagogisk omsorg ligger lite efter förskolebarnen när de börjar i förskoleklass, men att de efter något år är ifatt i sin kunskapsutveckling. För barn som inte har svenska som modersmål och som kommer från pedagogisk omsorg där de inte dagligen fått träna sin svenska, ser kommunerna en problematik i att barnen hamnar efter i sin språkutveckling och därmed kan få svårare att följa med i förskoleklassen. Synpunkterna handlar också om att barnen som kommer från förskolan generellt ligger före när det gäller kunskapsnivå och är bättre på att utforska, medan barnen från pedagogisk omsorg är duktiga på att leka. De beskrivs i någon kommun som blyga och försiktiga eftersom de bara varit i liten grupp i hemmiljö innan de börjar förskoleklass. Omsorg och lek är viktiga delar i både den pedagogiska omsorgen och i förskolan. Däremot uttrycks en farhåga att glappet, mellan verksamheten i pedagogisk

omsorg och utbildningen i förskolan, kan öka i och med nya läroplanen för förskolan som ställer högre krav på undervisning och lärande i förskolan.

Rutiner för ansökan om rätt till bidrag och tillsyn varierar

I många kommuner har man inte haft några ansökningar det senaste året, men en del förfrågningar om vad som krävs för att starta enskild pedagogisk omsorg. I en kommun har en ansökan beviljats, men huvudmannen har inte startat någon verksamhet ännu och det finns ingen uppgift om när det kan förväntas ske. Alla beskriver att det är viktigt med en komplett ansökan för att kunna besluta om rätt till bidrag. Viktigt är också att ta reda på hur de som ansöker avser arbeta och om det finns någon pedagogisk idé. Många har nyligen uppdaterat sina riktlinjer och rutiner eller är på väg att göra det. De riktlinjer som finns utgår från lagkraven och ibland finns lokala skrivningar som är tolkningar av de nationella styrdokumentet, till exempel språkrav i svenska. Olika rutiner för verksamheten ska också framgå, till exempel säkerhet, tystnadsplikt, GDPR, anmälningskyldighet, rutiner för incidenter med kränkande behandling, tillbud med mera, samt budget och öppettider. En del vill därutöver att de sökande ska kunna beskriva varför de anser sig som lämpliga och hur de avser arbeta med vikariefrågor. Enstaka kommuner har barnskötarutbildning som krav i sina riktlinjer. Det uppfattas som att det kan vara svårt rent juridiskt att ge avslag på ansökan om rätt till bidrag för att bedriva pedagogisk omsorg eftersom styrdokumentet ser ut som de gör i dag. Rätten att bedriva företag är så omfattande och gagnar inte alltid barnen, menar informanterna.

Den regelbundna tillsynen av privata huvudmäns verksamheter utgår i en del kommuner från kriterier i Skolinspektionens tillsyn och de checklistor och råd som finns på Skolverkets hemsida om tillsyn av fristående förskolor. För tillsyn av pedagogisk omsorg finns inget specifikt material. Det som står i skollagen är givetvis styrande och man använder sig också av de allmänna råden om pedagogisk omsorg. Det är vanligt att kommunerna gör tillsyn av enskilt bedriven pedagogisk omsorg vart tredje år. I några kommuner görs tillsyn vartannat år och i någon kommun verkar tillsynen vara mera regelbunden.

Framför allt begärs dokument in från huvudmannen inför tillsyn. Flera beskriver att de sedan gör telefonintervjuer med dagbarnvårdare utifrån en checklista och där resultatet sedan leder till urval av verksamheter att besöka. En kommun uppger att de numera arbetar utifrån en processkarta för förberedelse och genomförande av tillsynen vilket gjort den mera systematisk. Oftast besöks inte samtliga dagbarnvårdare hos de större huvudmännen och ibland genomförs gruppsamtal hos någon av dem i stället där dagbarnvårdarna gemensamt får beskriva sin verksamhet. Vid besök hos enskilda dagbarnvårdare är utredarna med i verksamheten, några beskriver att de vill se en planerad aktivitet. En svårighet i tillsynen i en del kommuner är att dagbarnvårdarna inte har tillräckliga kunskaper i svenska för att föra ett samtal om verksamheten och att tolk egentligen skulle behövas, men inte finns att tillgå.

Tillsynen förefaller fortfarande till stor del handla om strukturella och administrativa faktorer såsom lokaler, säkerhet, brandskydd och mat, samt skriftliga rutiner inom olika områden utifrån de nationella styrdokumenterna. Besluten blir avvikelserapporter. Flera uppger att kvalitetsaspekter har fått större betydelse de senaste åren, men att det är svårt att "sätta ner foten" då regelverken är så otydliga i vad som kan krävas i pedagogisk omsorg. Några uppger att de gör intervju med huvudmannen före verksamhetsbesök medan andra beskriver det som att de har en dialog med huvudmannen efter verksamhetsbesöken, om vad de sett där. Någon kommun skickar protokoll för påsyn innan beslutet skrivs. Det förefaller relativt ovanligt med förelägganden om brister i verksamheten, även om det förekommer. I en kommun pågår, när studien genomförs, ett ärende med föreläggande vid vite hos en större huvudman där det tidigare skrivits fram föreläggande, men där bristerna inte åtgärdats.

Flera uppger att de hellre samtalar med huvudmän om brister de ser och sedan skriver fram rekommendationer eller utvecklingsområden huvudmännen och deras dagbarnvårdare behöver arbeta med. Detta följs sedan upp först vid nästa tillsyn. I något fall görs skriftlig uppföljning vartannat år och djupare tillsyn vartannat år. På så sätt får kommunen god insyn i de privata verksamheterna varje år. Flera uppger att just uppföljningen är svår att hinna med och att de saknar systematik för den i dagsläget. Kommunerna tycker de har svårt att komma till rätta med vissa brister på grund av otydligheter i lagstiftningen. Det gäller till exempel att ställa krav på personalens

utbildningsbakgrund och kompetens och huruvida barnen får tillräcklig språklig stimulans i svenska språket. Även skrivningen att förskolans läroplan ska vara vägledande ses av flera som svår att tolka.

Utredningen har tagit del av tillsynsrapporter/beslut och kan konstatera att de ser väldigt olika ut. I något fall är beslutet en tydlig beskrivning av hur tillsynen genomförts, med beskrivning av verksamheten och analys av uppmärksammade brister, till exempel i språkutvecklande arbete och kompetens, som också resulterat i förelägganden. I andra fall kan det vara mera luddiga beskrivningar av huvudmannens verksamhet som saknar analys av det dagliga arbetet med barnen. Slutsatserna kan handla om att huvudmannen rekommenderas att förstärka de anställdas möjlighet att utveckla förståelse för läroplanens mål och riktlinjer i syfte att kunna förstärka det pedagogiska arbetet.

Det framgår vidare att en större enskild huvudman återkommande fakturerar kommunen felaktigt utifrån vilka barn som finns inskrivna i verksamheten, vilket skapar extra arbete för kommunens handläggare med att göra fakturakontroller och åtgärda felaktiga uppgifter.

Samarbete med enskilda huvudmän varierar

De flesta beskriver sitt samarbete med enskilda huvudmän som välfungerande, medan några uppger att de inte har något samarbete alls utan fungerar helt var för sig, förutom vid tillsyn. Det finns kommuner som har dialogmöten varje termin med de enskilda huvudmännen där kommunen informerar om förändringar i regelverken och om vad som är på gång. Någon kommun beskriver även möten om systematiskt kvalitetsarbete som de uppfattar att många upplever som svårt. Kommunen hänvisar till detta som ett förebyggande arbete. Några kommuner ger också återkommande en hel del råd och stöd till de privata dagbarnvårdarna i olika frågor. De gäller framför allt dagbarnvårdare som driver egen verksamhet ensamma utan någon gemensam huvudman och där de tidigare varit kommunalt anställda. Det finns också exempel på kommuner som har specialpedagoger som kostnadsfritt servar de enskilt drivna verksamheterna.

Flera behov av förtydliganden i regelverk

Det finns en oro i kommunerna för hur man ska hantera den pedagogiska omsorgen framöver eftersom många ser den stora skillnaden i pedagogiska krav gentemot förskolan och de mål och riktlinjer som finns i förskolans läroplan. Den skillnaden har blivit större och de som driver eller är anställda i pedagogisk omsorg får allt svårare att ge barnen de förutsättningar och den stimulans när det gäller lärande som de förväntas ha med sig in i förskoleklassen. Den nya läroplanen för förskolan gör att gapet gentemot pedagogisk omsorg ökar och det skapar likvärdighetsproblem, menar många. En intervjuperson uttrycker att pedagogisk omsorg är otidsenligt i dagens värld med förskola och skola. Med förskolans stärkta uppdrag så är det viktigt att alla barn får goda möjligheter att lära, och där har förskolan en helt annan möjlighet att bidra, menar flera informanter.

Många informanter tror att den kommunala pedagogiska omsorgen kommer att läggas ner inom några år då det inte finns underlag längre och få vill arbeta på det här sättet i sina hem. För pedagogisk omsorg som bedrivs i särskild lokal är det viktigt att det är tydligt vad som skiljer deras verksamhet från förskolans uppdrag. Annars riskerar man att få någon slags ”förskola light”, vilket inte gagnar barnen menar informanterna. Därmed blir det ännu viktigare med tydliga krav för de enskilda huvudmän och deras verksamheter som fortsätter med pedagogisk omsorg, så att barnen inte går miste om möjligheter till utveckling och lärande. Det finns också enstaka synpunkter på att Skolinspektionen antingen borde ta över tillsynen eller åtminstone få uppdrag att utbilda kommunerna om tillsyn.

Likvärdighetsfrågor och pedagogiska krav är centrala

Nuvarande reglering uppfattas av en del informanter som mer inriktad på företagens rätt att driva verksamhet snarare än barnens rätt till en god verksamhet. Bland annat tar flera upp att ägar- och ledningsprövning borde vara krav även för pedagogisk omsorg. Någon menar också att det inte borde vara möjligt att driva pedagogisk omsorg utan avgifter för föräldrar, som fallet är i dag. Flera tar upp frågan om egna barn i verksamheten, men också om huruvida det ska vara möjligt att vara dagbarnvårdare till andra släktingar såsom barnbarn eller syskon, vilket förekommer i nuläget.

Ett regelverk som ställer högre pedagogiska krav är ett önskemål för att kunna ha kvar pedagogisk omsorg som alternativ. Många tar i det sammanhanget upp frågor om kompetenskrav och menar att lägsta nivån måste vara styrkt erfarenhet av arbete med barn, och att endast egen föräldraerfarenhet inte ska godkännas. Många önskemål finns om lägst barnskötarutbildning för att få arbeta som dagbarnvårdare, eller en särskild dagbarnvårdarutbildning. Någon uttrycker att det borde finnas en barnskötarlegitimation.

Samtidigt formulerar många av informanterna synpunkter kring att pedagogisk omsorg är en verksamhetsform som inte riktigt passar in i dagens samhälle. Den ger god omsorg, men kan inte leva upp till kraven på utveckling och lärande på samma sätt som förskolan, vilket drabbar barnen och skapar ojämlika villkor inför förskoleklass.

Brist på kunskaper i svenska språket är ett annat problematiskt område hos de privat anställda dagbarnvårdarna i vissa kommuner. De tar upp att det måste finnas ett krav på svenskkunskaper som är på en nivå som gör att det dagliga umgängesspråket är svenska och där dagbarnvårdarna kan kommunicera och bemöta barnens frågor och funderingar med korrekta svenska begrepp och meningar. De uttrycker också att krav på pedagogiskt arbete med att stimulera språkutveckling hos barnen borde finnas i regelverket.

Trots olikheter i kvaliteten inom pedagogisk omsorg betonas från små kommuner att det inte är möjligt att anordna förskola i små byar långt från centralorten, eftersom det inte går att rekrytera förskollärare dit, och därför behöver alternativet pedagogisk omsorg finnas. Samtidigt ser man att när tidigare kommunalt anställda dagbarnvårdare som arbetat länge och är välkända och efterfrågade går i pension, så väljer föräldrarna förskola. Någon nyrekrytering sker i stort sett inte kommunalt. En kommun som försökt rekrytera, utifrån politikernas önskemål om en ökad omfattning av pedagogisk omsorg, är bekymrad över de ansökningar som inkommit då de flesta inte på något sätt uppfyller kravprofilen. Ibland är de sökande inte ens bosatta i den aktuella kommunen eller har ingen bostad som lämpar sig för att ha barn i. Den intervjuade tolkar det som att en majoritet av de sökande inte förstår vad pedagogisk omsorg är och vad som krävs av en dagbarnvårdare.

Barnkonventionen

Många tar i intervjuerna upp att nu när Barnkonventionen blivit lag så är det viktigt att ta hänsyn till det och få stöd i hur den kan tolkas och omsättas i verksamheten. Alla barn ska ha rätt till förskola uttrycker någon, pedagogisk omsorg är inte utbildning som förskolan. Pedagogisk omsorg kan därför komma att avvecklas över tid då förskolan har mycket större potential att möjliggöra för alla barn få det stöd och den stimulans de behöver för sin utveckling och sitt lärande. Det kan också bidra till att stoppa utanförskap för barn redan i låg ålder framhålls det. Flera tar upp frågan om segregations-effekter som ett problem när barn har sin dagliga omsorg i hem som kan vara separerade från det svenska samhället till stor del. I det sammanhanget tas också frågan om barnens möjligheter till allsidiga kontakter och social gemenskap i det svenska samhället upp som ett potentiellt bekymmer. Det framhålls också att Barnkonventionen innefattar socioekonomisk bakgrund och att det behövs barnkonsekvensanalyser på både kommunal och nationell nivå för att belysa vad det får för betydelse vilken typ av omsorg som erbjuds barnen.

11.4.3 Enkätstudie riktad till lärare och förskollärare i förskoleklass

För att besvara frågan om pedagogisk omsorg stimulerar barns utveckling och lärande i tillräcklig grad och på så vis förbereder barnen för fortsatt lärande, samt om de två olika verksamhetsformerna ger barn likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass har utredningen skickat ut en enkät till lärare och förskollärare i förskoleklass.

Det går ännu inte att jämföra betyg i årskurs 6 mellan elever som tidigare har gått i pedagogisk omsorg respektive förskola. Utredningen har därför fokuserat på att undersöka resultat på kortare sikt, nämligen hur väl förberedda barnen från pedagogisk omsorg har varit för lärande i förskoleklass. Tidigare forskning, utvärdering och statistik om hur pedagogisk omsorg stimulerar barns utveckling och lärande är begränsad.

I enkäten har lärarna ombetts göra sin professionella bedömning av hur väl förberedda barnen från pedagogisk omsorg har varit för undervisningen i förskoleklass, både i absolut mening och i jämförelse med barn från förskolan.

Genomförandet

Vid enkätens utformning har ett ställningstagande behövt göras om vad som avses med begreppet *tillräcklig grad*. Att inte ge lärarna i förskoleklass någon vägledning alls skulle göra svaren svåra att tolka. Att stimulera barns utveckling och lärande i tillräcklig grad kan inte innebära mindre än att barnen blir förberedda för fortsatt lärande i de obligatoriska skolformerna. För att undersöka professionens bedömning av hur väl förberedda barnen är för lärandet i förskoleklassen har utredningen därför valt att utgå från det centrala innehållet i läroplanen för förskoleklassen.⁷⁴

Det centrala innehållet anger vad undervisningen ska behandla, och ger därmed en vägledning kring vilket lärande barnen bör vara förberedda för. I enkäten har frågor ställts om förberedelsen för förskoleklassens undervisning i de fem utpekade kunskapsområdena i det centrala innehållet: Språk och kommunikation, Skapande och estetiska uttrycksformer, Matematiska resonemang och uttrycksformer, Natur, teknik och samhälle samt Lekar, fysiska aktiviteter och utevistelse.

En fördel med denna operationalisering av *tillräcklig grad* är att enkätens mottagare – det vill säga lärare i förskoleklassen – måste antas vara väl bekanta med begreppen som används och vara vana att göra pedagogiska bedömningar kring elevers utveckling i relation till det centrala innehållet.

Det finns även andra färdigheter som kan antas vara av betydelse för hur förberedda barn är för undervisningen i förskoleklass. I enkäten har utredningen därför även ställt frågor om barnens lust att lära, språkutvecklingen i svenska och förmågan att fungera i grupp. Respondenterna i enkäten har även ombetts jämföra barnen som gått i förskolan med barnen som gått i pedagogisk omsorg vad gäller förberedelsen för förskoleklassens undervisning. Lärarna har även fått besvara frågor om den pedagogiska omsorgens respektive förskolans kompensatoriska förmåga.

⁷⁴ Förskoleklassen följer läroplanens första och andra del: Skolans värdegrund och uppdrag, samt Övergripande mål och riktlinjer för utbildningen. Förskoleklassen har också en egen del: del 3 med syfte och centralt innehåll.

Urvalet

Antalet barn i pedagogisk omsorg är totalt sett få, ojämnt fördelade mellan kommuner och dessutom ojämnt fördelade inom kommuner. I en totalundersökning med alla lärare i förskoleklass skulle alltså mycket få av de tillfrågade ha erfarenhet av barn från pedagogisk omsorg. En totalundersökning hade samtidigt varit förknippad med ytterligare problem som bland annat stora kostnader.

Det har således varit viktigt att nå ut till lärare i förskoleklass som har erfarenhet av barn från pedagogisk omsorg. Enkäten har därför riktat in sig på att fånga bedömningar från lärare i förskoleklass i de verksamheter som kan antas ha det största mottagandet av barn från pedagogisk omsorg.

Urvalet har skett i flera steg. Inledningsvis har de 50 kommuner med störst antal barn i pedagogisk omsorg oavsett huvudman valts ut. Skolverkets statistik över antal barn i pedagogisk omsorg har använts som underlag.

I nästa steg har ansvariga tjänstemän för pedagogisk omsorg i kommunal regi respektive ansvariga tjänstemän för tillsyn av pedagogisk omsorg i enskild regi identifierats. Dessa tjänstemän har ombetts uppge vilka förskoleklasser (skolor) där det är troligast att barnen från pedagogisk omsorg går till, givet hur sökmönstret brukar se ut i respektive kommun. Rektorererna för respektive skola har sedan kontaktats och fått vidarebefordra enkäten till de lärare på skolan som undervisar i förskoleklass. Enkäten skickades ut till 362 rektorer. Totalt har 167 respondenter från 35 kommuner skickat in sina enkätsvar.

Resultaten måste tolkas med försiktighet

Enkätundersökningen visar hur 167 lärare som undervisar i förskoleklass och som har erfarenhet av barn från pedagogisk omsorg ser på verksamhetsformens förmåga att förbereda barn för fortsatt lärande och undervisning i förskoleklassen. De resultat som framkommer i studien gäller för de lärare som deltagit i den. Resultaten är inte generaliserbara till lärare i förskoleklassen i allmänhet. Eftersom det saknas tidigare studier på området och det är ett betydande antal som svarat på enkäten bedömer vi ändå att resultaten ger en viktig bild av huruvida pedagogisk omsorg förbereder för fortsatt lärande.

Det som går att säga om kvaliteten på själva bedömningarna är att de som svarat på enkäten i regel har stor erfarenhet av att ha undervisat barn som tidigare gått i pedagogisk omsorg. Svaren visar att det framför allt är lärare med erfarenhet av mer än en handfull barn som besvarat undersökningen.

Nackdelen med själva tillvägagångssättet, att be lärare i förskoleklass att göra bedömningar av barnens förberedelse och jämförelsen med förskolan, är att resultaten bygger på just bedömningar och inte på mer oberoende mått på bakgrund och skolresultat. Lärarna kan i varierande grad ha vägt in andra faktorerets betydelse för barnens förberedelse än just insatsen hos pedagogisk omsorg. Exempelvis vårdnadshavarnas utbildningsbakgrund. En annan aspekt är att undervisningen i förskoleklassen kan luta mot förskolans eller skolans undervisning.

Population och bortfallsanalys

Det är inte känt hur många lärare i förskoleklass i Sverige som har erfarenhet av att undervisa barn från pedagogisk omsorg. Vi vet inte heller hur stor enkätens avgränsade målgrupp är, det vill säga hur många lärare i förskoleklass i de utvalda kommunerna som har erfarenhet av att undervisa barn från pedagogisk omsorg. Det är därför svårt att uppskatta enkätens bortfallsfrekvens. Vad som är acceptabel bortfallsfrekvens beror på hur stora skillnaderna är i svaren mellan de som svarat och inte. Det finns inget uppenbart skäl som talar för att enkäten urval, kommunikation, innehåll eller annat bör ha lett till att lärare som gör en viss bedömning har svarat i högre utsträckning. Av resursskäl har utredningen inte låtit göra en bortfallsanalys.

Oavsett svarsfrekvensen påverkar antalet svarande alltid skattningarnas varians. Det betyder att ju fler som svarar desto mindre genomslag får varje enskilt svar.

Enkätstudiens huvudsakliga fynd

Undersökningen visar att lärarna som besvarat enkäten bedömer att barnen som gått i pedagogisk omsorg i regel är förberedda för undervisningen i förskoleklass men att de är något sämre förberedda i jämförelse med barnen som gått i förskolan. Mönstret gäller såväl

den övergripande bedömningen som bedömningen av förberedelsen för lärande i de specifika kunskaps- och förmågeområden som undersökts. Samtidigt är barnen enligt de lärare som besvarat enkäten förhållandevis olika förberedda inom de olika kunskaps- och förmågeområdena. Matematiska resonemang och uttrycksformer är det kunskapsområde eleverna är minst förberedda för undervisning i, både i absolut mening och i jämförelse med barn från förskolan.

Det har varit svårt för lärarna att bedöma den pedagogiska omsorgens kompensatoriska förmåga, både i absolut mening och i jämförelse med förskolan. Men bilden är att lärarna anser att pedagogisk omsorg uppväger skillnader i något lägre grad än förskolan.

Är barnen förberedda?

Barnen i pedagogisk omsorg av naturliga skäl inte en homogen grupp. Av den anledningen har lärarna också tyckt att det har varit svårt att göra en bedömning av barnen som grupp. Framför allt nämns barnens individuella egenskaper och de förutsättningar som vårdnadshavarna har som en förklaring till variationen mellan barnen. Samtidigt har få av de lärare som besvarat enkäten angett vet ej som svar, vilket betyder att lärarna ändå har ansett sig kunna göra en bedömning.

Lekar, fysiska aktiviteter och utevistelse bedöms vara barnens starkaste område. Så även förberedelsen för *skapande och estetiska uttrycksformer*.

För *språk och kommunikation* har fyra av tio, alltså 40 procent, svarat att barnen från pedagogisk omsorg inte är förberedda. De öppna kommentarerna ger viss vägledning av lärarnas bedömning: *"ordförrådet, språklig medvetenhet och talet har varit mindre utvecklat"*, *"många barn saknar intresse för språklekar och bokstäver samt upplever det svårt att lära sig"*. Det förekommer vidare kommentarer som beskriver erfarenheter av den pedagogiska omsorgen när den fungerar som sämst.⁷⁵ Lärarna beskriver språkligt torftiga miljöer där barnens språkutveckling inte stimuleras: *"brister i svenska. Pedagoger och vikarier med svenska som andra språk, begränsat ordförråd"*, *"barnen lever i en språkligt torftig miljö utifrån processer som sker i ett*

⁷⁵ Jfr vad som framkom i Skolinspektionens kvalitetsgranskningsrapport från 2016, *Barnens lärande i pedagogisk omsorg – Den lilla gruppens möjligheter och begränsningar*.

segregerat bostadsområde. Eleverna har mycket stora brister i sin språkliga och kommunikativa förmåga. Brister i upplevelser i samhälle och natur ger låg omvärldsuppfattning. Brister i språk och kommunikation ger brister i samspelefformåga”.

Natur, teknik och samhälle är det kunskapsområde som störst andel lärare gör bedömningen att barnen är oförberedda för undervisning, 13 procent.

Barnen är minst förberedda för undervisningen i *matematiska resonemang och uttrycksformer*. De lärare som anser att barnen är oförberedda eller ganska oförberedda är högst för detta kunskapsområde.

Hur går det att börja skolan?

Det råder en konsensus bland lärarna att barnen från pedagogisk omsorg har lust att lära. Endast 10 procent anser att barnen har ganska liten lust att lära. Det framgår även av de öppna svaren att barnen i regel är nyfikna, trygga barn som är sugna på att börja skolan.

En lärare kommenterar att: *”de är trygga, motiverade och glada att komma i större grupper och sugna på att börja skolan.”* Samtidigt framgår det av kommentarerna att flera lärare upplever att övergången till undervisningsmiljön i förskoleklassen blir stor för barnen från pedagogisk omsorg. Lärarnas kommentarer ger bilden av att det sammanfattningsvis yttrar sig på i huvudsak tre sätt:

- Svårt att lyssna på och ta instruktioner, framför allt i större grupp.
- Svårt att koncentrera sig, särskilt under styrda aktiviteter och samlingar.
- Mindre förberedda socialt, särskilt för större sammanhang och gruppaktiviteter som inkluderar turtagning och att lyssna på andra.

Några lärare sammanfattar det i termer av skolmognad, som kan tolkas som förmågan att följa en planerad verksamhet. Den största andelen av enkätens kommentarer handlar om just förberedelse i bredare bemärkelse än förberedelse i relation till förskoleklassens centrala innehåll, även om det ofta vävs in i resonemangen. Det bör noteras att det inte är alla som anser att barnen från pedagogisk

omsorg i regel inte är skolmogna eller har sämre förmåga till socialt samspel. Några uttrycker motsatsen.

I jämförelse med barn som gått i förskolan?

I enkäten har vi också undersökt lärarnas bedömning av hur väl pedagogisk omsorg *jämfört med förskolan* förbereder barnen för lärandet i förskoleklass. Sammantaget visar resultaten att lärarna bedömer att barnen som gått i pedagogisk omsorg är något sämre förberedda för lärande i förskoleklass jämfört med barnen som gått i förskolan. När vi i enkäten bitt lärarna att ange om barnen från pedagogisk omsorg är bättre eller sämre förberedda för lärande i förskoleklass ser vi att flertalet av de tillfrågade lärarna anger att barnen från pedagogisk omsorg är förhållandevis sämre förberedda.⁷⁶ Detta mönster ser vi i svaren på den enkätfråga där vi bitt lärarna göra en sammanvägd bedömning av jämfört med förskolan hur väl förberedda barnen från pedagogisk omsorg är för lärande i förskoleklass. Men samma mönster ser vi också för samtliga mer specifika kunskaps- och förmågeområden som vi ställt frågor om i enkäten:

- språk och kommunikation
- matematiska resonemang och uttrycksformer
- undervisning i natur, teknik och samhälle
- skapande och estetiska uttrycksformer
- lekar och fysiska aktiviteter och utevistelse
- förmåga att fungera i grupp
- språkutveckling i svenska.

Men långt ifrån alla lärare anser att barnen från pedagogisk omsorg har sämre förutsättningar. Drygt var tredje lärare i enkäten anser att barn från pedagogisk omsorg är bättre förberedda. I kommentarerna till enkäten framträder ett synsätt som går ut på att barn från peda-

⁷⁶ I enkäten har vi ombitt lärarna att jämföra förutsättningarna för lärande både sammantaget och för ett antal kunskaps- och förmågeområden. Lärarna har fått jämföra genom att på sju-gradiga skalor ange om barnen varit bättre eller sämre förberedda. Tre av skalstegen har varit fördefinierade: 3 = *Varit bättre förberedda för lärande i förskoleklass*, 0 = *ingen skillnad* och -3 = *Varit sämre förberedda*.

gogisk omsorg är minst lika väl förberedda som barnen från förskolan. En lärare skriver exempelvis att: ”*Jag kan inte se någon större skillnad för de eleverna mot om de gått i förskola.*”

Även i jämförelsen med förskolan är det svårt att göra en bedömning

Samtidigt som enkäten tydligt indikerar att lärarna sammantaget bedömer att barnen som gått i pedagogisk omsorg är något sämre förberedda för fortsatt lärande i förskoleklass, visar enkäten att det också är svårt för lärarna att göra denna jämförelse. Svårigheterna har bestått i att det är ett begränsat antal barn som kommer från pedagogisk omsorg varje år, det kan röra sig om ett par tre barn per klass. Även här bedömer lärarna att det finns flera andra faktorer som påverkar barns förutsättningar till lärande i förskoleklass. Det kan då röra sig om individuella skillnader snarare än skillnader som hänger samman med om barnet gått i förskolan eller pedagogisk omsorg. Det kan exempelvis handla om vårdnadshavarnas syn på lärande, barnens mognad och personlighet eller om familjen är invandrad till Sverige.

Är barnen förberedda i jämförelse med de barn som gått i förskola?

Det kunskapsområde där lärarna anser att barnen från pedagogisk omsorg är förhållandevis sämst förberedda är *matematiska resonemang och uttrycksformer*.

Även förmågan att fungera i grupp är ett kunskaps- och frågeområde som skiljer ut sig från de andra områdena som frågorna handlat om. Förhållandevis många av de lärare som besvarat enkäten anser att barnen från pedagogisk omsorg varit sämre förberedda vad gäller att fungera i grupp jämfört med barnen från förskolan.

Vad gäller *språk och kommunikation* bedöms barnen från pedagogisk omsorg i jämförelse med barnen från förskolan vara något sämre förberedda för undervisningen har inte kommit lika långt i språkutvecklingen i svenska.

Även vad gäller undervisningen i *natur, teknik och samhälle* samt lekar och fysiska aktiviteter anser lärarna att barnen från pedagogisk omsorg är något sämre förberedda. Samtidigt bedömer vissa lärare i enkäten att barnen från pedagogisk omsorg är betydligt bättre förberedda på *lekar och utevistelse* än barnen från förskolan.

Skillnaderna mellan barnen från förskolan respektive från pedagogisk omsorg är minst vad gäller *skapande och estetiska uttrycksformer*.

Uppväger pedagogisk omsorg skillnader i barnens förutsättningar?

Den pedagogiska omsorgen har inget krav på att uppväga skillnader i barnens förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen i förskolan. Majoriteten av lärarna som svarat på enkäten anser dock att pedagogisk omsorg har uppvägt skillnader i barnens förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen i förskoleklass. Omkring 40 procent av lärarna anser att pedagogisk omsorg i stor utsträckning eller ganska stor utsträckning har uppvägt skillnader i barnens förutsättningar. Men lärarna är splittrade i sina omdömen. Omvänt anser nämligen tre av tio att pedagogisk omsorg har uppvägt skillnader i barnens förutsättningar i låg utsträckning eller ganska låg utsträckning.

Lärarna har också fått jämföra den kompensatoriska förmågan hos pedagogisk omsorg med förskolan. Av de lärare som svarat på frågan anser de flesta att pedagogisk omsorg i lägre utsträckning än förskolan uppväger skillnader i barnens förutsättningar.

11.5 Pedagogisk omsorg i siffror

Följande uppgifter är i huvudsak hämtade från Skolverket och avser förhållandena per den 15 oktober 2018.⁷⁷ Vissa uppgifter har utredningen fått i särskild ordning från Skolverket.

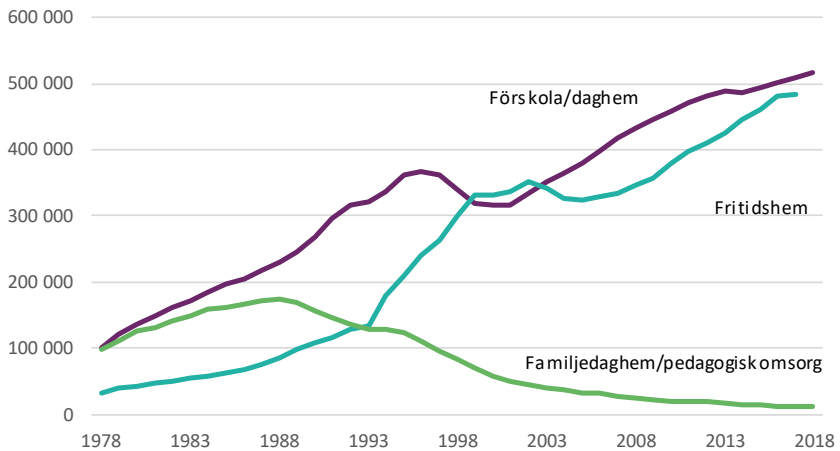
11.5.1 Barn i pedagogisk omsorg – antalet har länge minskat

Barnen som går i pedagogisk omsorg är i åldrarna 1 till och med 12 år men det är framför allt yngre barn som är inskrivna i pedagogisk omsorg. Majoriteten (89 procent) av alla barn inskrivna i pedagogisk omsorg är mellan 1 och 5 år. Det motsvarar 1,7 procent av alla barn i åldersgruppen i landet.

Totalt var 11 680 barn inskrivna i pedagogisk omsorg under år 2018, vilket var samma nivå som närmast föregående år. Antalet har dock sett över tid minskat kraftigt.

⁷⁷ Skolverket (2019). Annan pedagogisk verksamhet: Barn och personal per 15 oktober 2018.

Figur 11.1 Antal barn inskrivna i förskola/daghem, familjedaghem/ pedagogisk omsorg 1978–2018 och fritidshem 1978–2017



Källa: Skolverket.

Om man ser så långt tillbaka som mitten av 1990-talet var nära 130 000 barn inskrivna i pedagogisk omsorg. Minskningen kan enligt Skolverket förklaras av utbyggnaden av förskolan och fritidshemmen.

Stora skillnader mellan kommungrupper

Samtliga kommungrupper har en låg andel inskrivna 1–5 åringar i pedagogisk omsorg, men det finns skillnader. Lågpendlingskommuner nära större stad har den största andelen, där är 2,4 procent är inskrivna. Minst vanligt med pedagogisk omsorg i åldersgruppen 1–5 år är det i storstäder och mindre städer/tätorter där 1,3 procent av barnen är inskrivna.

11.5.2 Verksamheter i olika former – familjedaghem är vanligast

Det finns olika former av pedagogisk omsorg. Den vanligaste formen är verksamheter som bedrivs i huvudsak i det egna hemmet vilket motsvarar 91 procent av alla verksamheter.

Tabell 11.1 Verksamheter med pedagogisk omsorg efter variant, 2018

	Antal verksamheter			Andel verksamheter		
Verksamhet som huvudsakligen bedrivs i det egna hemmet	1 589	855	734	90,7	90,4	91,2
Verksamhet som bedrivs enbart i särskild lokal (dvs. ej i hemmet)	154	90	64	8,8	9,5	8,0
Andra varianter, t.ex. flerfamiljslösningar	8	1	7	0,5	0,1	0,9
Totalt	1 751	946	805	100	100	100

Hösten 2018 fanns det 1 750 verksamheter och knappt 46 procent av dessa drevs i enskild regi i olika juridisk form.

Tabell 11.2 Verksamheter inom pedagogisk omsorg med enskild huvudman, efter juridisk form och variant av verksamhet. År 2018

	Verksamhet huvudsakligen i det egna hemmet	Verksamhet i särskild lokal	Andra varianter, t ex flerfamiljslösning	Total
Aktiebolag	196	15	4	215
Ekonomiska föreningar	68	13	1	82
Fysiska personer	433	26	2	461
Handelsbolag, kommanditbolag	36	7		43
Ideella föreningar	–	2		2
Registrerade trossamfund	–	1		1
Övriga stiftelser och fonder	1			1
Total	734	64	7	805

Pedagogisk omsorg i enskild regi är vanligast i och kring storstäderna.

11.5.3 Personalens utbildningsnivå

Många av de som arbetar inom pedagogisk omsorg är också huvudmän och räknas med i antalet anställda. Det handlar oftast om ensamarbetande dagbarnvårdare som arbetar i det egna hemmet och är därmed huvudman för sin verksamhet.

Det totala antalet anställda under 2018 var drygt 2 330. Nästan 68 procent av dessa har inte någon utbildning för arbete med barn. Detta är en minskning med nästan 2 procentenheter jämfört med närmast föregående år.

Andelen med en pedagogisk högskoleexamen är 5,5 procent vilket är en marginell minskning mot närmast föregående år. Drygt 21 procent har en gymnasial examen inriktad mot arbete med barn. Knappt 6 procent har någon typ av pedagogisk utbildning (t. ex. en pedagogisk högskoleutbildning utan examen eller en gymnasial utbildning utan slutbetyg).

Skillnader mellan kommunal och enskild regi

Andelen anställda med pedagogisk högskoleexamen är något högre i verksamheter i enskild regi. Hösten 2018 har 6,4 procent av personalen i enskild verksamhet en pedagogisk högskoleexamen jämfört med 4,7 procent vad avser kommunal huvudman. I faktiska tal utgör detta 149 personer i enskild regi och 110 personer i kommunal regi.

Det är ovanligt med manlig personal i pedagogisk omsorg, det finns ungefär 90 män anställda, vilket motsvarar 4 procent av alla anställda. Det finns något fler män i enskild verksamhet, där 6,5 procent av de anställda är män. I kommunal verksamhet är andelen drygt 1,6 procent.

11.5.4 Gruppstorlek och personaltäthet hör ihop

Inom pedagogisk omsorg är det vanligt en person har ensamt ansvar för en barngrupp. Därmed blir ofta antalet i en barngrupp mått både på gruppstorlek och personaltäthet. I genomsnitt hösten 2018 var det 5 barn per personal i grupperna. Personaltätheten är lite högre hos kommunala huvudmän där det var 4,8 barn per personal jämfört med 5,2 barn hos enskilda huvudmän. Barngruppernas storlek fördelades såhär:

- 5–6 barn: 45 procent
- 1–4 barn: drygt 25 procent
- Fler är 7 barn: nästan 28 procent.

Barngrupper med fler än 7 barn har ökat med 4 procentenheter sedan närmast föregående år.

11.6 En förbättrad pedagogisk omsorg

11.6.1 Den pedagogiska omsorgens uppdrag

Utredningens förslag: Den pedagogiska omsorgen ska genom pedagogisk verksamhet stimulera barns utveckling och lärande. Verksamheten ska utformas så att den förbereder barnen för fortsatt lärande. Verksamheten ska i samarbete med hemmen främja barns allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd ska ges det stöd som deras speciella behov kräver.

Skälen för utredningens förslag

Utveckling och lärande

Det har genom utredningens kartläggning och analys blivit tydligt att bestämmelserna som styr pedagogisk omsorg är vaga och otillräckliga. Därtill medför förarbetsuttalandena om att läroplanen ska vara vägledande tillämpningssvårigheter för såväl kommuner som enskilda huvudmän. För kommunerna är det svårt att veta vilka krav som kan och ska ställas på en verksamhet både vid beslut om rätt till bidrag och vid tillsyn. Ett otydligt regelverk innebär dessutom att huvudmän har svårt att veta vilka krav som ställs på verksamheten.

Pedagogisk omsorg är ett alternativ till förskolan och har till uppgift att stimulera barns utveckling och lärande (25 kap. 2 § andra stycket skollagen). I en forskningsöversikt från Skolverket går att utläsa att barns utveckling, lärande, lek och omsorg, inte behöver förutsätta förskollärare och behöver inte vara inriktad mot mål att sträva mot.⁷⁸ Begreppen utveckling, lärande, lek och omsorg kan ingå i förskolans utbildning och undervisning, men kan lika gärna pågå utanför förskolans verksamhet. Detta är naturligtvis ett rimligt antagande. Även andra vuxna och barn för del delen kan bidra med

⁷⁸ Skolverket (2018), Undervisning i förskolan – En forskningsöversikt, s. 6.

att stimulera barns utveckling etc. Vad som är av betydelse i sammanhanget är att detta sker i en offentligt finansierad verksamhet. Frågan blir om det ändå krävs någonting mer av en offentligt finansierad verksamhet för att anse att den ska ha stimulerat barns utveckling och lärande.

Ett mer långtgående krav uppställs i 25 kap. 2 § tredje stycket sista meningen –, nämligen att verksamheten ska *förbereda för fortsatt lärande*. Att förbereda för fortsatt lärande kan inte vara någonting annat än att förbereda för undervisningen i förskoleklass. En sådan uppgift ställer enligt utredningens mening höga krav både på verksamheten och den som faktiskt ska utföra uppgiften. Eftersom kraven på personalens utbildningsnivå eller erfarenhet enligt 25 kap. 7 § är lågt ställda är det oklart hur denna del av verksamhetens uppdrag ska kunna uppnås och utföras. Särskilt problematiskt blir detta mot bakgrund av att personalens utbildning och kompetens är viktigaste aspekterna av verksamhetens kvalitet.⁷⁹

Att stimulera barns utveckling och lärande, men i synnerhet att förbereda dem för fortsatt lärande kräver, i offentligt finansierad verksamhet, någonting mer i förhållande till personalens utbildning och erfarenhet än vad som nu anges i 25 kap. 7 § skollagen.

Det är i detta sammanhang viktigt att framhålla att en central del av att barnen ska kunna förberedas för fortsatt lärande är att de behärskar det svenska språket på en nivå som kan anses åldersadekvat och med hänsyn till barnets utveckling i övrigt. Enligt 4–6 §§ språklagen (2009:600) är svenska huvudspråk i Sverige. Som huvudspråk är svenskan samhällets gemensamma språk, som alla som är bosatta i Sverige ska ha tillgång till och som ska kunna användas inom alla samhällsområden. Det allmänna har ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas. Vidare hänger språk, lärande och identitetsutveckling nära samman.

Som ett led i att förbereda barnen för fortsatt lärande är det viktigt att personalen har kompetens att stimulera barnens språkutveckling. Vidare är det viktigt att personalen behärskar det svenska språket i den utsträckning som behövs för att kunna utmana och stimulera barns språkutveckling i svenska och förbereda barnen för fortsatt lärande.⁸⁰ Detta ställer krav på att verksamheten dagligen ska

⁷⁹ Se även prop. 2009/10:165, s. 261, där det framhålls att lärarens kompetens är den enskilt viktigaste faktorn för elevens resultat.

⁸⁰ SKOLFS 2012:90 Skolverkets allmänna råd med kommentarer för pedagogisk omsorg, kapitel 2.

erbjuda varje barn en rik och språkutvecklande miljö där barn kan lära tillsammans, av varandra och av engagerad personal.

Mot bakgrund av att svenska är huvudspråk i Sverige och samhällets gemensamma språk samt att språk, lärande och identitetsutveckling hänger nära samman är det rimligt att det inom ramen för kravet att verksamheten ska stimulera utveckling och lärande samt förbereda för fortsatt lärande ligger att barnens språkutveckling i svenska språket ska stimuleras.

De kvalitetskrav som uppställs på pedagogisk omsorg i 25 kap. 7 § skollagen kan således inte anses vara tillräckliga för att uppfylla de krav som ställs på uppdraget i 25 kap 2 §. Utredningens bedömning är att det kvalitetskraven i 25 kap. 7 § behöver utökas och förtydligas. Detta sker genom införandet av en ny 7 a § i 25 kap. skollagen, som bland annat innebär att kravet på personalens utbildningsnivå och erfarenhet höjs.

Det är vidare oklart varför meningen om att verksamheten ska utformas så att den förbereder barnen för fortsatt lärande finns i tredje stycket. Det vore mer logiskt om meningen placerades i andra stycket eftersom bestämmelsen naturligtvis omfattar alla barn och inte enbart de som av fysiska, psykiska eller andra skäl är i behov av särskilt stöd. Utredningen föreslår därför att tredje styckets andra mening flyttas upp till andra stycket och utgör andra styckets andra mening.

Information och samverkan med hemmen

Till skillnad från vad som gäller för skolväsendet finns för verksamheten i pedagogisk omsorg ingen bestämmelse om anger att verksamheten ska ske i samverkan med hemmen. Enligt 1 kap. 4 § tredje stycket skollagen ska utbildningen inom skolväsendet syfta till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarsställande individer och medborgare. Samma krav ställs i läroplanen för förskolan.

Som en konsekvens av stadgandet i 1 kap. 4 § skollagen föreskrivs genom 8 kap. 11 § skollagen att personalen fortlöpande ska föra samtal med barnens vårdnadshavare om barnets utveckling. Det är förskolläraren som har det övergripande ansvaret för utvecklingssamtalet. Läroplanen för förskolan, Lpfö 18, Förskolans uppdrag, anger bland annat följande:

Förskolan ska samarbeta med hemmen för att ge barnen möjlighet att utvecklas efter sina förutsättningar. Förskolan ska tydliggöra för barnen och barnens vårdnadshavare vilka mål utbildningen har. Detta är en förutsättning för deras möjlighet till inflytande och förståelse för förskolans uppdrag. Det är viktigt att alla som ingår i arbetslaget har förmåga att förstå och samspela med barnen och att skapa tillitsfulla relationer med hemmen, så att förskoletiden blir positiv för barnen.⁸¹

Eftersom läroplanen endast är vägledande för verksamheten innebär det att kommunernas tillsyn ska utgå från de krav som finns i lagen samt motsvarande offentlig verksamhet. Följden blir således att om det saknas kommunala riktlinjer så finns det för den pedagogiska omsorgens del inga krav på samarbete med hemmen i fråga om barns utveckling. Detta trots att den pedagogiska omsorgens uppdrag är att förbereda för fortsatt lärande. Det är av stor vikt och en kvalitetshöjande faktor att en pedagogisk verksamhet samarbetar med hemmen för att på så sätt främja barnens utveckling

Det bör således införas ett nytt tredje stycke i 25 kap. 2 § skollagen med innebörden att verksamheten i den pedagogiska omsorgen i samarbete med hemmen ska främja barnens allsidiga utveckling. Bestämmelsen bör utformas på ett liknande sätt som 1 kap. 4 § skollagen. Inom ramen för samarbetet med hemmen kan det enligt utredningen mening ligga en möjlighet att hålla ett mer formellt samtal om barnets utveckling, liknande det utvecklingssamtal som stadgas i 8 kap. 11 § skollagen.

Omsorg eller stöd?

Det följer av 25 kap. 2 § tredje stycket första meningen att barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges *den omsorg* som deras särskilda behov kräver. Av bestämmelsen framgår att verksamheten ska individanpassas. Här går det att jämföra med en liknande skrivning om förskolan som finns i 8 kap. 9 § första stycket

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges *det stöd* som deras speciella behov kräver.

⁸¹ Läroplan för förskolan, Lpfö 18, s. 8.

Det är oklart varför det finns en skillnad i ordvalen här. Det kan emellertid konstateras att ett krav som innebär att barn ska ges stöd i sin utveckling torde innebära högre krav på personalens utbildning och erfarenhet.

Frågan om barn som av är i behov av särskilt stöd har varit närvarande i lagstiftningsärenden åtminstone sedan 1970-talet och framåt.⁸² Det kan noteras att ordet stöd diskuteras i samma bemärkelse som omsorg. Bestämmelsen i 25 kap. 2 § skollagen har en direkt motsvarighet i gamla skollagen (1985:110). En liknande formulering fanns i 2 a kap. 3 §, genom vilken barn tillförsäkrades den omsorg som deras speciella behov krävde.⁸³ Särskilt stöd har också diskuterats i förhållande till att barn som behövde särskilt stöd i sin utveckling, skulle anvisas en plats i förskolan redan före 6 års ålder.⁸⁴

Utredningen anser att en förändring av ordet omsorg till ordet stöd skulle ha ett stort signalvärde, särskilt om reglerna som styr den pedagogiska omsorgens kvalitet förändrades till att ställa högre krav. En sådan förändring av lagstiftningen skulle också innebära att huvudmannen bör se till att personalen har kompetens att ge särskilt stöd, eller att stödåtgärder tas in utifrån.

Bestämmelsen behöver således ändras så att ordet omsorg ändras till ordet stöd.

11.6.2 Kvalitetskraven behöver utökas och förtydligas

Utredningens förslag: I pedagogisk omsorg ska det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg tillgodoses och att barnens utveckling och lärande främjas och att barnen förbereds för fortsatt lärande. Verksamheten ska bedrivas i ändamålsenliga lokaler i grupper med lämplig sammansättning och storlek.

En huvudman inom pedagogisk omsorg ska se till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling samt pedagogisk handledning.

⁸² Prop. 1973:136 Om förskoleverksamhetens utbyggnad och organisation. Prop. 1975/76:92 om utbyggnad av barnomsorgen. Prop. 1997/98:6 Förskoleklass och andra skollagsfrågor.

⁸³ Av prop. 1997/98:6 s. 83 där det framgår att lagtexten är hämtad från gamla socialtjänstlagen 13 b § (1980:620).

⁸⁴ Prop. 1991/92:65 om valfrihet i barnomsorgen, s. 12.

Gällande rätt

Av 25 kap. 7 § skollagen följer att pedagogisk omsorg ska bedrivas i ändamålsenliga lokaler i grupper med en lämplig sammansättning och storlek. Det ska vidare finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

Förarbetena anger att i en verksamhet av god kvalitet måste hänsyn tas till strukturella faktorer som personaltäthet och barngruppens storlek.⁸⁵ Detta samspelar i sin tur med personalens kompetens, lokalernas storlek och utformning samt barngruppens sammansättning socialt, etniskt, köns- och åldersmässigt.

Barngruppens sammansättning och storlek har en stor betydelse för barnens trivsel och utveckling och ger pedagogiska förutsättningar för verksamhetens utformning. Det är också viktigt ur kvalitets- och säkerhetssynpunkt att dagbarnvårdare och annan personal kan ha överblick över barnen. Samtidigt framhålls att det inte finns några belägg för att det skulle finnas någon gruppstorlek eller personaltäthet som var den optimala i alla sammanhang och att förutsättningarna varierar från grupp till grupp och från tid till annan.⁸⁶

Lokalernas storlek och utformning, miljö och material ska vara beskaffade så att uppgiften att ge en god pedagogisk verksamhet understöds och kan genomföras. Vad specifikt gäller lokalerna framgår att dessa ska vara anpassade för sitt ändamål så att dagbarnvårdare, annan personal, andra vuxna och barn i verksamheten kan vistas i en säker, god och hälsosam miljö.

Det framhålls att personalens kompetens och engagemang är den viktigaste faktorn för verksamhetens kvalitet och att kompetensen hör ihop med erfarenhet, utbildning, möjligheter till kompetensutveckling och tillgång till pedagogisk handledning. För att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet ska kunna tillgodoses bör dagbarnvårdare ha en utbildning med inriktning mot barn eller erfarenhet av att arbeta med barn i de åldrar det gäller (prop. 2009/10:534 f.).

⁸⁵ Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, s. 535.

⁸⁶ Prop. 1993/94:11 Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet m.m., s. 40 f.

Skälen för utredningens förslag

Barnens utveckling och lärande behöver främjas

Det finns i dag tre uttalade kvalitetskrav för den pedagogiska omsorgen. Nämligen ändamålsenliga lokaler, gruppens storlek och sammansättning samt personalens utbildning och erfarenhet. Förarbetena anger att i en verksamhet av god kvalitet måste hänsyn tas till strukturella faktorer som personaltäthet och barngruppens storlek.⁸⁷ Detta samspelar i sin tur med personalens kompetens, lokalernas storlek och utformning samt barngruppens sammansättning socialt, etniskt, köns- och åldersmässigt.

Kravet avseende *ändamålsenliga lokaler* lämnas oförändrat. Pedagogisk omsorg som bedrivs i hemmiljö kan i många fall vara en säker och trygg miljö för barnen. Många föräldrar som efterfrågar pedagogisk omsorg gör det eftersom de vill att deras barn ska tillbringa dagarna i en hemmaliknande miljö. Hemmiljön medför emellertid vissa problem bland annat i förhållande till säkerhet och livsmedels- hantering men också i fråga om lärmiljöer.

Genom utredningens kartläggning har framkommit att det vid beslut om rätt till bidrag och tillsyn inte är helt självklart vad som ska anses vara en ändamålsenlig lokal. Detta problem är emellertid svårt att komma åt mot bakgrund av att grundtanken med verksamheten är att den bedrivs i någons hem. Det finns visserligen pedagogisk omsorg som helt eller delvis drivs i en särskild lokal, även om det är mer ovanligt. Som en konsekvens av att pedagogisk omsorg normalt drivs i någons hem bör ändamålsenliga lokaler betyda att lokalerna ska vara beskaffade på ett sådant sätt att syftet med verksamheten ska uppnås. Vad som anses som ändamålsenligt får således avgöras från fall till fall och vid en samlad bedömning.

När det gäller *barngruppens storlek och sammansättning* framställs ofta att den pedagogiska omsorgen erbjuder den lilla trygga gruppen där det finns extra tid för närhet. Det är dock viktigt att komma ihåg att det också betyder att barnen i gruppen är utlämnade till en enda vuxen. Detta ställer stora krav på personalens lämplighet. Eftersom barngrupperna är små, är det särskilt viktigt att de äldre barnen i gruppen får möjlighet att träffa jämnåriga. Barngruppens sammansättning är också viktig ur säkerhetssynpunkt. En ojämn ålderssprid-

⁸⁷ Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, s. 535.

ning kan i sig utgöra en säkerhetsrisk vid brand eller andra tillbud. Inte heller i frågan om barngruppens storlek och sammansättning kan utredningen göra någon bedömning om vad som är lämpligast. Även denna bestämmelse lämnas oförändrad.

Den samlade forskningen på förskolans och skolans område anger personalens utbildningsnivå som den enskilt största kvalitetsfaktorn. Utredningens bedömning är att kvalitetskraven avseende *personalens utbildning och erfarenhet* i 25 kap. 7 § skollagen inte kan svara mot det uppdrag som finns enligt 25 kap. 2 §. Det har av kartläggningen framkommit att lagens krav på denna punkt är så låga och att huvudmän praktiskt taget kan anställa någon som endast har erfarenhet av egna barn.

Som tidigare framgått har den pedagogiska omsorgen ett med förskolan likalydande uppdrag. För att ge barn tillräckliga förutsättningar inför start i förskoleklass behöver kraven på personalens utbildningsnivå eller erfarenhet bli högre. Förslaget är att införa en ny 7 a § som enbart träffar pedagogisk omsorg. Hänvisningen till pedagogisk omsorg i 25 kap. 7 § skollagen tas bort. Den nya bestämmelsen innebär att personalens utbildning eller erfarenhet ska tillgodose barnens behov av omsorg, barnets utveckling och lärande ska främjas därtill ska personalen ha sådan utbildning eller erfarenhet att barnen förbereds för fortsatt lärande.

Eftersom personalens kompetens är så avgörande för verksamhetens kvalitet införs också en bestämmelse om kompetensutveckling och tillgång till pedagogisk handledning.⁸⁸

En ny bestämmelse om kompetensutveckling och pedagogisk handledning införs

Av allmänna råd med kommentarer för pedagogisk omsorg, kapitel 6, framgår att regelbunden handledning och stöd till personalen påverkar deras sätt att arbeta och därmed också barnens vardag. Därför är det angeläget att huvudmannen regelbundet ger personalen sådan kompetensutveckling och pedagogisk handledning som behövs för att de på bästa sätt ska kunna utföra sitt arbete. Allmänna råd är inte rättsligt bindande

⁸⁸ Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, s. 535.

Det torde i dagsläget inte vara möjligt för en kommun vid beslut om bidrag och tillsyn att ställa krav på att en enskild huvudman ser till att dagbarnvårdare får introduktion, kompetensutveckling och pedagogisk handledning. Det finns emellertid kommuner som ställer upp sådana riktlinjer för pedagogisk omsorg. Utöver att det är tveksamt om en kommun har rättslig grund för att uppställa sådana krav kan de samtidigt medföra att verksamheten inte blir likvärdig för alla barn. Det är också svårt för vårdnadshavarna att veta vad de kan kräva av verksamheten – oavsett huvudman.

För att öka kvaliteten och likvärdigheten i den pedagogiska omsorgen föreslår därför utredningen att den föreslagna bestämmelsen i 25 kap. 7 a § även ska innehålla regler om personalens kompetensutveckling samt pedagogisk handledning. Bestämmelsen har ett ska-krav men med tillägget att det handlar om en möjlighet till kompetensutveckling. Skälen till denna skrivning är att många av de enskilda huvudmännen är ensamarbetande, det vore av den anledningen att gå för långt med ett absolut krav på kompetensutveckling. Man kan dock säga att ambitionsnivån hos den som driver pedagogisk omsorg får avgöras av verksamhetens storlek. Det är naturligt att ett aktiebolag som har flera anställda eller en förening som samlar flera dagbarnvårdare under sig har en större möjlighet till kompetensutvecklingsåtgärder eller pedagogisk handledning. Det innebär att kompetensutveckling och pedagogisk handledning ska ges utefter de förutsättningar som verksamheten ger. Bestämmelsen bör utformas och i likhet med den som återfinns i 2 kap. 34 § skollagen

11.6.3 Introduktionsutbildning av Skolverket

Utredningens förslag: Skolverket bör ges i uppdrag att ta fram en introduktionsutbildning till dagbarnvårdare för att på sätt främja kvaliteten och likvärdigheten i verksamheten samt tillgodose kravet på att verksamheten ska förbereda för fortsatt lärande.

Skälen för utredningens förslag:

Som framgår av betänkandets tidigare avsnitt har pedagogisk omsorg ett med förskolan liknande uppdrag. För att barn som går i pedagogisk omsorg ska tillförsäkras en verksamhet som kan stimulera till utveckling och lärande samt förbereda för fortsatt lärande samt främja kvalitet och likvärdighet behöver dagbarnvårdarnas kompetens höjas. Skolverket bör ges i uppdrag att göra en kortare introduktionsutbildning till dagbarnvårdare.

11.6.4 Uppföljning och utvärdering

Utredningens förslag: Varje huvudman inom pedagogisk omsorg ska systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp, utveckla och utvärdera verksamheten. Kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Skälen för utredningens förslag

Det följer av 25 kap. 8 § att en kommun systematiskt ska följa upp och utvärdera sådan verksamhet som bedrivs inom ramen för pedagogisk omsorg. Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i sådan verksamhet ska kommunen se till att nödvändiga åtgärder vidtas. Kommunen ska ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot verksamheten. Information om rutinerna ska lämnas på lämpligt sätt.

Enligt förarbetena ska alla barn erbjudas en verksamhet som är likvärdig och av god kvalitet. Uppdraget kräver att varje kommun planerar, säkrar och utvecklar kvaliteten på lokal nivå. Kvalitetsarbetet ska utgöra ett stöd för det lokala förbättringsarbetet och för dialogen mellan föräldrar och personal om verksamhetens måluppfyllelse, för behovet av utveckling samt för att stödja dialogen mellan verksamheten och den centrala nivån i kommunen.

Av 25 kap. 10 § skollagen framgår att för rätt till bidrag ska huvudmannen ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för motsvarande offentlig verksamhet. Det är emellertid oklart vad som avses med motsvarande offentlig verksamhet. I vissa kommuner finns inte pedagogisk omsorg med offentlig huvudman. Ett flertal kommuner saknar riktlinjer för pedagogisk omsorg.

I avsnitt 12.7 föreslås att beslut om rätt bidrag till pedagogisk omsorg ska ersättas med en rätt till godkännande. Syftet är att förtydliga reglerna och införa ett förfarande likt den ägar- och ledningsprövning som gäller för skolväsendet. Utredningen föreslår också att uttrycket motsvarande offentlig verksamhet tas bort och ersätts med förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Dessa förändringar innebär att det inte kommer att finnas någon rättslig grund att det inte kommer att finnas någon rättslig grund att avkräva att en enskild huvudman ska systematiskt följa upp och utvärdera verksamheten.

Av förarbetena till skollagen framgår att det är av stor vikt att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete i pedagogisk omsorg – i lagtexten finns dock inte någon direkt skyldighet för enskilda huvudmän att göra denna utvärdering eller över huvud taget samla in sådana uppgifter.

För att öka kvaliteten i den pedagogiska omsorgen, synliggöra förbättringsområden i verksamheten, göra lagstiftningen mer konsekvent, samt möjliggöra en bra övergång mellan den pedagogiska omsorgen och förskoleklassen bör det i 25 kap. 8 § läggas till ett första stycke som anger en skyldighet för huvudmän inom pedagogisk omsorg att systematiskt och kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten. Därtill bör det införas ett dokumentationskrav.

Vem berörs av de nya reglerna om uppföljning och utvärdering?

Det systematiska kvalitetsarbetet i skolväsendet regleras i 4 kap. skollagen. Bestämmelserna är uppdelade så att systematiskt kvalitetsarbete ska ske på flera olika nivåer. På nationell nivå sker kvalitetsarbetet genom bestämmelser om tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning genom regler i 26 kap. skollagen. Systematiskt kvalitetsarbete sker också på huvudmannanivå samt enhetsnivå.

För att översätta dessa regler till den pedagogiska omsorgens villkor krävs att man tittar på hur 25 kap. 8 § skollagen är utformad och vem den träffar. Bestämmelsen ställer upp krav på att kommunen systematiskt ska följa upp och utvärdera sådan verksamhet som bedrivs inom ramen för pedagogisk omsorg.

Utredningens förslag innebär att det nu klart anges att huvudmannen ska systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp, ut-

veckla och utvärdera verksamheten. Även om huvudmannen är ett bolag, en förening eller en enskild person så är det den pedagogiska verksamheten som ska planeras, följas upp och utvecklas. Det betyder att det när huvudmannen är ett bolag med anställda så sker det systematiska kvalitetsarbetet genom att följa upp verksamheten hos de olika dagbarnvårdarna samt genom att utveckla och planera den. När huvudmannen är en enskild person, är det den personen som ska ha ansvar för att kvalitetsarbetet blir utfört i verksamheten. Systematiskt kvalitetsarbete har till syfte att verksamheter återkommande och med vissa intervall planeras, följs upp och utvecklas. Utredningen anser att det är av stor vikt att kvalitetsarbete sker i pedagogisk omsorg. Att kvalitetsarbetet ska dokumenteras blir till en hjälp för verksamheterna som på så sätt kan få syn på vad hur verksamheten ska utvecklas och föras framåt.

11.6.5 Konfessionella inslag

Utredningens förslag: Pedagogisk omsorg med kommunal huvudman ska vara icke-konfessionell.

I pedagogisk omsorg med enskild huvudman får konfessionella inslag förekomma endast om de inte strider mot de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Skälen för utredningens förslag

Religionsfriheten stadgas genom 2 kap. 1 § första stycket punkten 6 regeringsformen. Den skiljer sig från de övriga positiva opinionsfriheterna på det sätt att den är absolut och således inte kan inskränkas genom begränsningsgrunderna i 2 kap. 20–24 §§ regeringsformen. Religionsfriheten innebär att en person ensam eller tillsammans med andra har rätt utöva sin religion. Således omfattar den absoluta religionsfriheten enbart ett smalt område av det som i vid bemärkelse kan sägas innefattas i begreppet religionsfrihet.

Genom stadgandet i 2 kap. 19 § regeringsformen har Sverige även gjort den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) till svensk lag. Det innebär att ingen lag eller annan föreskrift får med-

delas i strid med konventionen. Artikel 9 i Europakonventionen reglerar tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Artikeln lyder:

1. Var och en har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet; denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer.
2. Friheten att utöva sin religion eller tro får endast underkastas sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den allmänna säkerheten eller till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Enligt Europadomstolens praxis har staterna en vid bedömningsmarginal så kallad *margin of appreciation*, när det gäller möjligheterna att inskränka en människas frihet att utöva sin religion.

Eftersom 1 kap. 6 och 7 § skollagen inte gäller pedagogisk omsorg saknas i princip rättslig grund att ingripa mot konfessionella inslag i pedagogisk omsorg. Begreppen icke-konfessionell och konfessionell inriktning är heller inte definierade i skollagen. För definitioner se SOU 2019:64 *Nya regler för skolor med konfessionell inriktning*.

Som tidigare framkommit i kapitlet är pedagogisk omsorg inte en del av skolväsendet. Skolväsendets gemensamma regler gäller endast för pedagogisk omsorg om det särskilt anges (1 kap. 2 § skollagen). Det innebär att reglerna om konfessionella inslag i 1 kap. 6 och 7 §§ inte gäller pedagogisk omsorg. Det svenska skolväsendet är uppbyggt utifrån att utbildningen ska vara saklig, allsidig och icke-konfessionell. I vilken utsträckning det får förekomma konfessionella inslag avgörs dels av vilken del av verksamheten det handlar om, dels av vem som är huvudman. När det gäller verksamheten i skolväsendet skiljer skollagen på undervisning och utbildning. En sådan uppdelning går av uppenbara skäl inte att göra för pedagogisk omsorg. Pedagogisk omsorg är inte en del av skolväsendet och där sker varken utbildning eller undervisning. Utbildningen i förskolor, skolor och fritidshem med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell (1 kap. 6 §). Det får således inte förekomma konfessionella inslag så som bön eller välsignelse inom utbildningen för sådana huvudmän. Eftersom hela den offentliga huvudmannens verksamhet i skolväsendet inte får ha konfessionella inslag går det att översätta regeln till den pedagogiska omsorgens villkor. Pedagogisk omsorg med kom-

munal huvudman ska vara icke-konfessionell. Bestämmelsen ska införas i en ny paragraf 25 kap. 2 a § första stycket.

Inom skolväsendet finns således en gränsdragning mellan undervisning och utbildning. Gränsdragningen har inneburit att det har gått att tillåta en konstruktion där konfessionella inslag hos enskilda huvudmän kan finnas i utbildningen men inte i undervisningen. Begreppet undervisning innebär emellertid i sig vissa gränsdragningsproblem. Särskilt vad gäller förskolan, där undervisningsbegreppet omfattar ett brett pedagogiskt perspektiv där omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Det kan därför vara svårt för den ansvariga tillsynsmyndigheten att kontrollera att skollagens regler följs.

När frågan om konfessionella inslag i enskild pedagogisk omsorg ställs blir det tydligt att den uppdelning som sker i 1 kap. 7 §§ skollagen inte går att göra. Pedagogisk omsorg är varken utbildning eller undervisning. För verksamheten är emellertid redan de föreskrifter vägledande som gäller för skolväsendet i övrigt. Förskolor med enskild huvudman får exempelvis erbjuda konfessionella inslag i utbildningen om det sker separat från undervisningen. Det är därmed möjligt att i en sådan förskola tillåta inslag, så som andakter och bönestunder. Sådana inslag i utbildningen får inte strida mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildningen i övrigt som framgår av skolförfattningar och förskolans läroplan. Eftersom förskolans läroplan i sig ska vara vägledande för den pedagogiska omsorgen finns således ledning att hämta däri. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det ska införas att andra stycke i den nya paragrafen 25 kap. 2 § som stadgar att i pedagogisk omsorg med enskild huvudman får konfessionella inslag förekomma endast om de inte strider mot de föreskrifter som gäller för verksamheten.

11.6.6 De nya bestämmelserna ska också gälla pedagogisk omsorg som erbjuds som alternativ till fritidshem

Utredningens förslag: Bestämmelserna avseende pedagogisk omsorg som ges som alternativ till förskola ska också gälla pedagogisk omsorg som ges som alternativ till fritidshem.

Skälen för utredningens förslag

Det har under utredningens kartläggning och analys av den pedagogiska omsorgen inte framkommit något som talar för att pedagogisk omsorg som ges som alternativ till fritidshem inte ska omfattas av de nya kvalitetsreglerna.

Detsamma gäller för det fall pedagogisk omsorg etableringsstoppas. Det finns inga skäl för att pedagogisk omsorg som ges som alternativ till fritidshem inte ska omfattas av dessa bestämmelser.

11.7 Bidrag till pedagogisk omsorg

Utredningens förslag: En kommun ska efter ansökan godkänna en enskild huvudman att bedriva pedagogisk omsorg om

1. huvudmannen har insikt i och förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten,

2. huvudmannen och den som har ett väsentligt inflytande över verksamheten bedöms som lämplig. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Ett godkännande ska avse viss verksamhet på ett bestämt verksamhetsställe.

Bakgrund

Enligt 25 kap. 10 § skollagen ska en kommun efter ansökan lämna bidrag till en enskild huvudman för pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem förutsatt att verksamheten uppfyller vissa krav. Dessa krav är att den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för motsvarande offentlig verksamhet, verksamheten inte innebär påtagliga negativa följder för kommunens motsvarande verksamhet, verksamheten är öppen för alla barn och att avgifterna inte är oskäligt höga.

Kravet på huvudmannen innebär att det ska finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.⁸⁹ Barngrupperna ska

⁸⁹ Prop. 2008/09:115 Barnomsorgsavgift och allmän förskola även för treåringar, s. 28.

ha en lämplig sammansättning och storlek, och lokalerna ska vara ändamålsenliga. Därutöver ska verksamheten uppfylla kraven på god kvalitet och säkerhet, varmed avsågs krav på personalens utbildning och erfarenhet.⁹⁰

Som tidigare nämnts är förskolans läroplan vägledande för verksamheten.⁹¹

Motsvarande offentlig verksamhet

En huvudman inom pedagogisk omsorg ska ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för motsvarande offentlig verksamhet. Uttrycket möjliggör en vid tolkning av vad som kan inrymmas i det och ur legalitets- och rättstillämpningssynpunkt kan det vara problematiskt.

För att enskilda familjedaghem skulle beviljas bidrag, enligt 2 a kap. 17 § gamla skollagen (1985:1100), skulle verksamhetens kvalitet motsvara den som fanns i kommunala familjedaghem. Av den anledningen infördes i nämnda bestämmelse uttrycket motsvarande offentlig verksamhet. Den pedagogiska omsorgens kvalitetskrav fick således på samma sätt stämma överens med kraven på motsvarande offentlig verksamhet (prop. 2008/09:115, s. 28). Av samma proposition framgår att de styrdokument som var vägledande för verksamheten i de kommunala familjedaghemmen, dvs. förskolans läroplan, läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet samt Skolverkets allmänna råd för familjedaghem – skulle ligga till grund för kvalitetsbedömningen vid kommunens prövning av godkännande av enskild pedagogisk omsorg. Detta förhållande förefaller gälla även i nuvarande lagstiftning. Det kan i sammanhanget framhållas att Skolinspektionen i sin tillsyn och i sina kvalitetsgranskningar av kommunens tillsyn enbart utgår från statliga styrdokument.

Utredningens kartläggning visar att inte alla kommuner erbjuder pedagogisk omsorg i egen regi. I praktiken innebär det att det blir otydligt för den enskilde huvudmannen vilka föreskrifter som ska följas. Ordet förutsättningar kan i vart fall inte avses gälla förskolans läroplan, eftersom den endast ska vara vägledande för verksamheten.

⁹⁰ Innebörden av dessa krav behandlades i prop. 1993/94:11 (s. 40–42 och 45) samt prop. 1997/98:93 s. 16 och bet. 1997/98:UbU16 s. 8.

⁹¹ Prop. 2008/09:115 Barnomsorgspong och allmän förskola även för treåringar, s. 28.

Vad tillägget om avsnittet om normer och värden, som ska vara lika relevanta för den pedagogiska omsorgen som för förskolan, har för betydelse är oklart.⁹²

Lämplighet

Vid ett beslut om en huvudman ska få rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 § skollagen ställs i lagen inte några krav på huvudmannens personliga förhållanden eller lämplighet. Jämför vad som föreskrivs om enskilda huvudmän för förskolan i 2 kap. 5–5 d §§ skollagen. De krav som kan komma att ställas på den enskilde huvudmannen är således inte direkt angivna i lag, utan får utläsas av olika förarbeten.

Av dessa förarbetsuttalanden framgår att ett villkor för godkännande av enskild pedagogisk omsorg är att verksamheten uppfyller god kvalitet och säkerhet (prop. 2008/09:115, s. 30). I det kravet finns också ytterligare krav som handlar om personlig lämplighet hos den enskilde som förestår verksamheten samt att det i lämplighetsprövningen bör ingå en så kallad vandelsprövning av personerna bakom ansökan (prop. 1996/97:124 s. 146 f). Den som förestår verksamheten, det vill säga utövar den dagliga ledningen, bör ha en lämplig utbildning. Till detta krävs också tidigare erfarenhet av liknande verksamhet, liksom vitsordad personlig lämplighet. I lämplighetsprövningen bör också ingå en så kallad vandelsprövning av personerna bakom det enskilda rättssubjektets ansökan om tillstånd.

Godkännande och rätt till bidrag

I samband med att reglerna om bidrag till fristående verksamheter lättades upp, avskaffades tillståndskravet för att få driva fristående förskolor och fritidshem. Lagändringarna medförde en rätt till godkännande för fristående aktörer och en skyldighet för kommunerna att godkänna enskilda huvudmän. Det skulle inte finnas något krav på att söka kommunens godkännande, men godkännandet var en förutsättning för att erhålla bidrag. Som regeringens utgångspunkt framhölls emellertid att endast den som får offentliga medel kan driva en verksamhet vars kvalitet garanteras genom myndigheternas

⁹² Prop, 2008/09:115115 Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar, s. 27 f.

godkännande och tillsyn.⁹³ Detta förhållningssätt är högst rimligt, ett beslut som ger rätt till bidrag bör tas eller föregås av ett godkännande.

I propositionen 2009/10:157 *Bidragsvillkor för fristående verksamheter* finns ytterligare uttalanden för den pedagogiska omsorgen som kan ge ledning hur regeln om rätt till bidrag ska tolkas. Bidraget skulle bestämmas på samma sätt som för övrig förskoleverksamhet. Vidare förs ett resonemang om beräkning av bidraget. Av intresse är följande.

I den mån den pedagogiska omsorgen motsvarar vad som tidigare betecknades som familjedaghem och kommunen har egna familjedaghem finns t.ex. en klar resurstilldelning att jämföra med. Emellertid har inte alla kommuner sådan verksamhet. Det är kanske inte heller som den verksamheten kan likställas med kommunala familjedaghem. I de fallen ska besluten om bidragens storlek istället kunna grunda sig på vad som kan anses skäligt. Hänsyn bör kunna tas till den enskilda verksamhetens särskilda förutsättningar i form av t.ex. personalens kompetens, verksamhetens omfattning och pedagogikens utformning.⁹⁴

Det förefaller såldes som om det kan finnas verksamheter vilka inte kan nå upp till lagstiftarens krav på kvalitet, och att en sådan verksamhet därmed inte kunde bli berättigad fullt bidrag.

Även följande är intressant.

I frågan om kvalitet på verksamheten kan det konstateras att det genom den ändring som skedde i skollagen (1985:1100) som trädde i kraft den 1 juli 2009⁹⁵, ställs samma krav på kvalitet och säkerhet som villkor för godkännande av enskild pedagogisk omsorg som för enskilda förskolor och fritidshem. Verksamheten ska alltså i princip uppfylla de krav som ställs på motsvarande offentliga verksamhet.⁹⁶

Efter det att dessa motivuttalanden gjorts har den så kallade förskoleverksamheten genomgått stora förändringar. När en kommun behöver tolkningshjälp av förarbetena om hur ett beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg ska fattas ges ingen ledning i propositionen till den nuvarande skollagen. Det är i stället dessa två ovan återgivna förarbetena som får konsulteras. Det gör beslutfattandet svårt och skapar också en rättsosäkerhet för den enskilde.

⁹³ Jämför 2 a kap. 17 § fjärde stycket skollagen (1985:1100).

⁹⁴ Prop. 2009/10:157 Bidragsvillkor för fristående verksamheter, s. 24.

⁹⁵ Prop. 2008/09:115 Barnomsorgspong och allmän förskola även för treåringar.

⁹⁶ Prop. 2009/10:157 Bidragsvillkor för fristående verksamheter, s. 24 f.

Praxis från underrätt har visat att motiveringarna till kommunernas avslagsbeslut varierar.

Utredningen har under sitt arbete också träffat enskilda huvudmän som efterfrågar ett förtydligande av vad kommunernas beslut om rätt till bidrag ska grunda sig på. Även kommunerna har efterfrågat en förändring av reglerna om rätt till bidrag, så att dessa närmar sig bestämmelsen i 2 kap. 5 § skollagen.

Utredningens bedömning

För att ge barn likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass bör således bestämmelserna som rör pedagogisk omsorg ändras så att de faktorer som svarar mot kvalitet blir tydligare. Utredningen anser vidare att lämnandet av bidrag till en verksamhet inom välfärdssektorn åtminstone ska föregås av ett godkännande. En sådan ordning innebär att skollagen blir mer sammanhållen, då regler som behandlar samma typ av förfarande får liknande innehåll. Det blir därtill mer rättssäkert för den enskilde, eftersom det blir tydligt vad som krävs för att få bidrag. 25 kap. 10 § skollagen bör därför ändras så att förfarandet motsvarar det som finns i 2 kap. 5 a–d §§ skollagen (2010:800).

11.7.1 Vad bör ett godkännande av en huvudman innehålla för moment?

Allmänt

Enligt utredningens uppfattning bör det, i syfte att ge barn likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass, införas nya krav i 25 kap. 10 § skollagen. Rätten till bidrag tas bort och ersätts med en rätt till godkännande om vissa krav är uppfyllda. Godkännande ska endast ges den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i föreskrifter som krävs för att bedriva pedagogisk omsorg och i övrigt visar sig lämplig att bedriva sådan verksamhet. Den som innehar godkännandet ska även ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Vidare ska godkännandet avse en viss verksamhet på ett bestämt verksamhetsställe. Av kartlägg-

ningen framgår att många kommuner önskar en ägar- och ledningsprövning likt den som redan finns i 2 kap. 5–5 d §§ skollagen.

Syftet med den nyligen införda ägar- och ledningsprövningen i 2 kap. skollagen var att säkerställa att enskilda huvudmän har tillräckliga förutsättningar att bedriva verksamhet med god kvalitet och stärka allmänhetens tilltro till sektorn. Tydligare ägar- och ledningsprövningsregler tillsammans med utredningens föreslagna förändringar av kvalitetskraven kommer sannolikt innebära att verksamheternas kvalitet höjs. På så vis kan bland annat barnens likvärdiga förutsättningar inför förskoleklass främjas.

Lämplighetsbedömningen bör bli mer ingående. Lämplighetsbedömningen bör inte enbart avse den som söker godkännandet utan även den eller de personer som kan tänkas ha väsentligt inflytande över verksamheten. Dessa frågor förtydligas nedan.

Insikt och förutsättningar

Genom ägar- och ledningsprövningsreglerna tillkom ett krav på insikt. Kravet innebar att känna till innehållet i den lagstiftning som reglerar den specifika verksamheten, även omfattar kunskap om bland annat de arbetsrättsliga och arbetsmiljömässiga regler som gäller för verksamheten. Vidare krävs också att företrädare kan visa att de har kunskap om de ekonomiska regelverk som styr den associationsform som verksamheten har.⁹⁷

Den pedagogiska omsorgen utgör en mycket heterogen grupp. Av statistiken framgår att många huvudmän är ensamarbetande kvinnor. Det finns emellertid också större bolag som har som affärsidé att bedriva pedagogisk omsorg. För att inte omöjliggöra verksamheter krävs således att insikten också kopplas till företagets förutsättningar, det vill säga associationsformen och antal ägare. Insikt om de regelverk som styr den faktiska verksamheten, dvs. skollagen, läroplan samt föreskrifter som allmänna råd, är ett krav som ska gälla alla som vill driva pedagogisk omsorg i enskild regi.

Arbetsrättsliga och arbetsmiljömässiga frågor torde istället hänföra sig till den som har arbetsgivaransvar. Kunskap om ekonomiska regelverk träffar alla, men inom ramen för den associationsform som huvudmannen faktiskt har. Pedagogisk omsorg som bedrivs som

⁹⁷ Prop. 2017/18:158 Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden.

aktiebolag måste naturligtvis kunna följa aktiebolagslagens (2005:551) regler, den som driver pedagogisk omsorg som enskild firma, bör naturligtvis veta hur det ska göras.

Huvudmän för enskild pedagogisk omsorg ska således ha insikt i de styrdokument som gäller för verksamheten ska kunna leva upp till lagstiftarens krav enligt 25 kap. skollagen. Huvudmän ska därtill ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för bedrivandet av verksamheten.

Förutsättningar – motsvarande offentlig verksamhet ändras till vad som gäller för verksamheten

Enligt 2 kap. 5 § andra stycket punkten 1 skollagen ska en enskild huvudman inom förskolan ha förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. För huvudmän inom pedagogisk omsorg gäller i stället att de ska ha förutsättningar att följa föreskrifterna som gäller för motsvarande offentlig verksamhet. Jämförelseobjektet som de enskilda huvudmännen ska förhålla sig till, dvs. motsvarande offentlig verksamhet, är otydligt. Motsvarande offentlig verksamhet är inte närmare definierat. Men det kan antas vara kommunala riktlinjer som avses. Som utredningens kartläggning visat saknas kommunala riktlinjer i vissa kommuner.

Förskolans huvudmän har ett tydligt regelverk att följa. Någon närmare ledning, förutom vad som följer av 25 kap. 6 och 7 §§ skollagen, om vad som ska ingå huvudmannens förutsättningar finns inte för pedagogisk omsorg. För att verksamheten i pedagogisk omsorg ska bli så likvärdig som möjligt för alla barn och vara av hög kvalitet är det av vikt att all pedagogisk omsorg har samma jämförelseobjekt. Utredningens förslag är således att motsvarande offentlig verksamhet ändras till vad som gäller för verksamheten.

Lämplighetsbedömning

Prövningen av om en sökande har tillräcklig erfarenhet och insikt och i övrigt är lämplig, ska göras utifrån en samlad bedömning av de uppgifter som framkommer i ansökningsförfarandet.⁹⁸ Det bör framhållas att bevisbördan för att kraven är uppfyllda ligger på den som

⁹⁸ SOU 2015:7 Krav på privata aktörer inom välfärden, s. 229.

ansöker om godkännande. Det är inte möjligt eller önskvärt att ange alla faktorer som kan påverka lämplighetsbedömningen, däremot bör det ur rättssäkerhetssynpunkt ändå finnas möjlighet för den enskilde att förstå vad som kommer att krävas av honom eller henne ur lämplighetssynpunkt.

När lämplighetsbedömningen infördes i 2 kap. 5 § skollagen anfördes i förarbetena att införandet av krav på insikt och lämplighet inom övriga tillståndspliktiga verksamhetsområden inom välfärdssektorn kan motverka en liknande utveckling med etablering av oseriösa företag inom de områdena som inom LSS-området. Tjänster inom välfärdssektorn riktas i stor utsträckning till grupper som befinner sig i utsatta positioner och på olika sätt befinner sig i en beroendesituation i förhållande till den som levererar tjänsten. Att minska oseriösa aktörers möjlighet att bedriva skattefinansierad välfärdsverksamhet är dessutom viktigt för allmänhetens tilltro till sektorn som helhet. En ägar- och ledningsprövning medför att det blir tydligt vilka som företräder aktörerna och innebär en granskning av företrädarnas lämplighet och insikt.⁹⁹

Utredningen anser att liknande regler bör gälla för pedagogisk omsorg. Det finns förvisso många välfungerande verksamheter inom pedagogisk omsorg. Det finns emellertid också verksamheter, som på grund av lagens låga krav, visserligen kan anses leva upp till kraven – men där verksamheterna inte för att bevara allmänhetens förtroende för sektorn inte kan tillåtas fortgå. I vissa verksamheter finns misstankar om rena oegentligheter, både vad gäller rent ekonomiska förhållanden men även i förhållande till arbetsrättslagstiftningen. Utredningen har varit i kontakt med den kommunala tillsynen på ett flertal orter, som trots att de uttryckt misstankar om oegentligheter inte anser att lagen ger tillräckliga möjligheter till åtgärder.

En lämplighetsbedömning bör således innehålla moment där sökanden ska kunna visa att denne med hänsyn till sin handel ochandel är kvalificerad att bedriva verksamheten. I bedömningen ska ekonomisk skötsamhet vägas in, det vill säga att sökanden skött redovisning, betalning av skatter och arbetsgivaravgifter med mera samt om sökanden exempelvis varit föremål för konkurs eller näringsförbud. I bedömningen av lämpligheten ska hänsyn även tas till om det före-

⁹⁹ Prop. 2017/18:158 Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden, s. 42 ff.

kommit brottslighet i verksamhet som sökanden tidigare bedrivit eller, om sökanden är en fysisk person, denne begått brott.

Är sökanden en juridisk person ska utredningen av lämplighet även omfatta motsvarande förhållanden för den personkrets som beskrivs ovan. Om prövningen exempelvis visar att en person i den personkrets som ska omfattas av prövningen har dömts för brott eller brustit i sin ekonomiska skötsamhet, kan det resultera i att sökanden inte uppfyller kravet på lämplighet och att en ansökan ska avslås. Vid en bedömning av sökandes lämplighet bör misskötsamhet av mindre allvarlig art inte innebära något hinder, medan allvarliga eller upprepade mindre allvarliga förseelser kan medföra att den som prövas inte anses lämplig. Tidsgränser för när en förseelse eller tidigare misskötsamhet inte längre ska anses relevanta, får avgöras inom ramen för den helhetsbedömning som ska göras.

Om ett godkännande tidigare har återkallats, eller om ansvarig myndighet i sin tillsyn funnit allvarliga brister i en pågående verksamhet som bedrivs av sökanden, eller av någon i den personkrets som ska omfattas av prövningen, kan det påverka bedömningen av sökandens lämplighet. Sökanden är skyldig att lämna de uppgifter en kommun behöver för att genomföra prövningen. Om sökanden inte lämnar nödvändiga upplysningar kan det innebära att kommunen inte ger rätt till godkännande. Utöver att inhämta utdrag ur belastningsregistret för att genomföra lämplighetsprövningen kan ansvariga myndigheter, i den mån det inte föreligger hinder på grund av sekretess eller liknande, behöva samarbeta med andra myndigheter såsom Skatteverket och Kronofogdemyndigheten för att få den information som de behöver. För att kunna ta ställning till sökandens insikt, erfarenhet och lämplighet kan de ansvariga myndigheterna begära referenser eller genomföra intervjuer med sökanden, eller med någon ur den personkrets som ska omfattas av prövningen.

Den krets som ska prövas

Den krets som ska prövas kan i förhållande till den pedagogiska omsorgen vara problematisk. Av proposition 2017/18:158 *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden* framgår att ledning om den krets som ska prövas har tagits från Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS (1993:387). Reger-

ingen uttalade att det finns ett behov av att kretsen anges på ett likartat sätt i alla välfärdslagar. Det finns enligt utredningen inte skäl att helt frångå denna ordning i detta lagstiftningsärende.

Det krets som ska prövas i fråga om juridiska personer ges av 23 § LSS. Prövningen omfattar verkställande direktören eller andra genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelseledamöter, styrelsesuppleanter som till följd av eget eller närståendes ekonomiska intresse och ägare med ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Som tidigare påpekats består den enskilda pedagogiska omsorgen av en heterogen grupp av huvudmän. Det är därför av vikt att reglerna kan tillämpas på alla de former av huvudmannaskap som finns inom pedagogisk omsorg. Om verksamheten bedrivs i bolags- eller föreningsform innebär det att det är huvudmannens insikt och förutsättningar som prövas. Huvudmannen har ett arbetsgivaransvar. I frågan om när dagbarnvårdaren är sin egen huvudman, innebär det att reglerna om insikt i och förutsättningar att driva verksamheten träffar dagbarnvårdaren. Utredningen anser därför att det i stället för en uppräkningslista om vilka som ingår i den krets som ska prövas, uttrycket väsentligt inflytande används. Vem som har väsentligt inflytande över en verksamhet får göras samlat utifrån alla omständigheter i det enskilda fallet.

Väsentligt inflytande kan vara den som inte har en formell ställning men som i praktiken utövar ett väsentligt inflytande.

Bedömningen som en kommun gör beror av kommunens ambitionsnivå och får ske från fall till fall.

11.7.2 Registerkontroll

Utredningens förslag: Vid ansökan om att bedriva pedagogisk omsorg i en privatbostad ska även den som är folkbokförd på verksamhetsställets adress lämna ett utdrag ur det register som förs enligt lagen om belastningsregister. Om sådant utdrag ur registret inte lämnas, får verksamheten inte godkännas.

Skälen för utredningens förslag

En omständighet som skiljer pedagogisk omsorg från förskolan är att verksamheten ofta bedrivs i dagbarnvårdarens bostad. I dag finns ingen möjlighet att begära registerutdrag för vuxna personer som bor i dagbarnvårdarens bostad. Vuxna familjemedlemmar kan emellertid av olika anledningar vara direkt olämpliga i ett sammanhang där barn vistas stadigvarande. Det bör därför införas en skyldighet för vuxna familjemedlemmar som är folkbokförda i dagbarnvårdarens bostad att lämna registerutdrag.

Av 2 kap. 31 § skollagen följer bland annat att den som erbjuds en anställning inom annan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. ska till den som erbjuder anställningen, lämna ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Utdraget ska vara högst ett år gammalt. Den som inte har lämnat registerutdrag får inte anställas.

Frågan om registerutdrag för anställda och andra som rör sig i lokaler som hör till skolväsendet har bland annat övervägts genom prop. 2007/08:28 I samma lagstiftningsärende anfördes om registerutdrag för vuxna familjemedlemmar till dagbarnvårdare.

När det gäller vuxna familjemedlemmar till dagbarnvårdare i familjedaghem har de inte någon möjlighet att undandra sig registerkontroll genom att avstå från att vistas i hemmet, och är normalt inte heller delaktiga i verksamheten. Regeringen anser därför att inte heller de ska omfattas av den föreslagna utvidgningen av personkretsen.

Argumentationen tar sin utgångspunkt i frågan om den personliga integriteten och att familjemedlemmen inte har någon som helst möjlighet att avstå från en kontroll. I nämnda förarbete anförts vidare att en sådan person normalt inte heller är delaktig i verksamheten. Utredningen anser emellertid att det finns skäl att omvärdera ställningstagandet. Ett barns rätt till en trygg uppväxt, dagbarnvårdarens rätt att få bedriva näring samt privatlivets helgd för den vuxne som bor i dagbarnvårdarens bostad är omständigheter som var och en för sig är en viktig rättighet eller frihet. Det är dock inte ovanligt att rättigheter och friheter behöver värderas mot varandra. Vilken rättighet eller frihet som ges företräde är beroende av flera faktorer.

Den vuxna familjemedlemmens personliga integritet

Den personliga integriteten skyddas av regeringsformen (1974:152). Av målsättningsbestämmelsen i 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen följer att det allmänna ska värna den enskildes privat- och familjeliv. Bestämmelsen är emellertid inte bindande för det allmänna och ger inte upphov till några individuella rättigheter. Rättsligt bindande föreskrifter om grundläggande fri- och rättigheter ges av 2 kap. regeringsformen. Skyddet för den personliga integriteten ges av 2 kap. 6 § andra stycket och där stadgas att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

I förarbetena anges att avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning av en enskilds personliga förhållanden, och därmed omfattas av grundlagsskyddet, inte är det huvudsakliga syftet med åtgärden utan vilken effekt åtgärden har. Som exempel på en sådan åtgärd anges registrering av personuppgifter i polisens belastningsregister (En reformerad grundlag, prop. 2009/10:80, s. 180 f.). Begränsningar i skyddet för den personliga integriteten får endast göras i lag och för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen). En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till sitt ändamål (proportionalitetsbedömning) och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Inte heller får en begränsning göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Avgörande för frågan om registerkontroll ska omfatta fler personkategorier än för närvarande är avvägningen mellan intresset att minska riskerna för övergrepp mot barn samt att barn befinner sig i en kriminell eller annars olämplig miljö och skyddet för den personliga integriteten. Barns grundläggande rättigheter, som innefattar rätt till bl.a. skydd mot övergrepp och utnyttjande, är centrala och framgår av svensk lagstiftning och internationella konventioner och överenskommelser som Sverige anslutit sig till. Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), inkorporerades genom lag den 1 januari 2020 (prop. 2017/18:186). Enligt barnkonventionen ska staterna skydda barn mot alla former av sexuellt

utnyttjande och sexuella övergrepp. Utifrån barnkonventionens perspektiv är barns behov av skydd det övergripande intresset och den vuxnes integritet får stå tillbaka. Detta synsätt har regeringen delat i de lagstiftningsärenden då registerkontroll har införts i verksamheter som riktar sig till barn (jfr prop. 1999/2000:123 s. 15, prop. 2006/07:37 s. 14 och prop. 2007/08:28 s. 8 f.).

Är förslaget förenligt med proportionalitetsprincipen?

Som utredningen visat ovan innebär inkorporeringen av barnkonventionen i svensk lagstiftning att barns behov av skydd är det övergripande intresset och att den vuxnes integritet får stå tillbaka i det här fallet. Inte desto mindre behöver en proportionalitetsbedömning göras. Följande frågor ska då besvaras: 1) Uppnås syftena med de föreslagna reglerna? 2) Finns det mindre ingripande metoder att uppnå samma i och för sig legitima syften? 3) Vilka intressen står på spel och hur förhåller de sig till varandra?

Uppnås syftena med den föreslagna regeln?

Syftet med att låta bestämmelserna om registerutdrag även omfatta vuxna familjemedlemmar som bor i familjegemenskap med dagbarnvårdaren är att skydda barn mot att vistas i miljöer där de kan utsättas för sexuella övergrepp, eller miljöer som annars är direkt olämpliga för barn att visas i. Det kan exempelvis handla om att vuxna familjemedlemmar till dagbarnvårdaren har en historia av kriminalitet. Som framgår av utredningens kartläggning samt avsnitt 12.7.1 är insynen i den pedagogiska omsorgen av förklarliga skäl starkt begränsad. Det finns också uppgifter om att det i vissa fall förekommer rena oegentligheter. Sammantaget utgör de nya reglerna om registerkontroll som utredningen föreslår ett led i att höja kvaliteten i den pedagogiska omsorgen och tillförsäkra barnen som går i pedagogisk omsorg en trygg omsorg.

Finns det mindre ingripande metoder för att uppnå samma syfte?

Utredningens förslag har sin grund i det kartläggningen visat att insynen i pedagogisk omsorg inte kan nå upp till lagstiftarens krav om att stimulera barn till utveckling och lärande och fortsatt lärande. Av den kartläggningen har framkommit att det är ett problem att andra vuxna än den som är dagbarnvårdare kan befinna sig i den pedagogiska omsorgen. Det är troligen så att ägar- och ledningsprövningen i sig hindrar etableringen av oseriösa aktörer. Samtidigt kommer man via ägar- och ledningsövningen inte åt den som inte är anställd i den pedagogiska omsorgen. Ett mindre ingripande alternativ hade varit att låta prövningen om deras lämplighet omfattas av ägar- och ledningsprövningsreglerna. Man ska dock hålla i minne att man genom dessa regler inte kommer åt den som är dömd för vissa typer av brott – exempelvis grova våldsbrott eller sexualbrott mot barn. Utredningens bedömning är således att det inte finns mindre ingripande metoder att tillgå som kan uppnå samma syfte.

Vilka intressen står på spel och hur förhåller de sig till varandra?

Det är det allmännas (legitima) intresse att kunna reglera välfärden så att den skyddar den som är svag. I det här fallet får således barnets behov av skydd stå emot den enskildes skydd för den personliga integriteten. Som tidigare nämnts syftar regleringen till att hindra ett godkännande av pedagogisk omsorg i en miljö som är olämplig för barn.

Det är utredningens uppfattning att barnets rätt att få en så god start i livet samt barnkonventionens stadgande att barns behov av skydd får gå före den vuxnes integritet. Denna intention får således anses gå före och av den anledningen bör det vara förenligt med proportionalitetsprincipen i svensk lagstiftning att införa den av utredningen föreslagna bestämmelsen.

Europakonventionen

Var och en har enligt Europakonventionen rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (art. 8 p. 1). Åtnjutandet av denna rättighet får inte inskränkas annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till bland annat förebyggande av brott eller till skydd för

andra personers fri- och rättigheter (art. 8 p. 2). Även här måste således Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen särskilt understrykas. Utifrån barnkonventionens perspektiv är barnets behov av skydd det övergripande intresset och den vuxnes integritet får stå tillbaka för detta.

Vid en bedömning av om en vuxen familjemedlem till en dagbarnvårdare ska omfattas av reglerna om registerkontroll måste dock en avvägning mellan skydds- och integritetsintressena göras. I den avvägningen beaktas vilket reellt skydd mot övergrepp som registerkontrollen innebär, och vilka andra åtgärder som annars kan öka skyddet. En registerkontroll är inte avgörande för att skapa en trygg miljö. Införandet av en ägar- och ledningsprövning, så som utredningen föreslår, kan dessutom i vissa fall uppnå liknande effekter som en registerkontroll. Ägar- och ledningsprövningen är dock avgränsad till den som är huvudman eller anställd i verksamheten. Mot detta måste ställas att dagbarnvårdaren arbetar ensam med barnen i sitt hem och att det inte finns andra vuxna, som inte ingår i samma familjegemenskap, i verksamheten som kan svara för insyn och öppenhet.

Mot bakgrund av den särskilda utsatthet som det kan innebära för ett barn att vistas i en för barnet olämplig miljö samt att barnets behov av skydd är ett övergripande intresse är utredningens förslag att det ska införas en skyldighet att vid ansökan om godkännande för pedagogisk omsorg även ska lämnas ett registerutdrag som avser vuxna personer som är folkbokförda hos dagbarnvårdaren.

Utredningens förslag är således att det införs en ny bestämmelse, 2 kap. 31 a § skollagen (2010:800) som stadgar att vid ansökan om att bedriva pedagogisk omsorg i en privatbostad ska även den som är folkbokförd på verksamhetsställets adress lämna ett utdrag ur det register som förs enligt lagen om belastningsregister. Om sådant utdrag ur registret inte lämnas, får verksamheten inte godkännas.

Vilken typ av registerkontroll ska förevisas?

En utgångspunkt för att en registerkontroll ska vara tillåten är att den genomförs på ett sätt som minimerar graden av integritetsintrång för den enskilde. Ett registerutdrag kan nämligen innehålla uppgifter om brott som saknar betydelse i sammanhanget. För att skydda enskildas integritet kan det därför vara nödvändigt att begränsa

vilka uppgifter ur registret som arbetsgivaren får del av i samband med registerkontroll (se t.ex. prop. 1997/98:97 s. 83, prop. 1999/2000:123 s. 27 f., och prop. 2006/2007:37 s. 17 f.). Kontrollen kan således begränsas genom att registerutdraget endast innehåller en viss typ av brott. Vid registerkontroll inom skolverksamhet har det t.ex. ansetts att det är tillräckligt att arbetsgivaren får del av uppgifter om grova våldsbrott, sexualbrott och barnpornografibrott för att kunna bedöma en sökandes lämplighet och förhindra övergrepp på barn. (SOU 2019:19 s. 130).

Av lagen (1998:620) om belastningsregister framgår av 9 § andra stycket 2 punkten att en enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv har rätt att få ett begränsat utdrag ur registret enligt bestämmelser i skollagen (2010:800). Med hänsyn till bestämmelsens utformning har utredningen bedömt att det inte behövs göras någon ändring eller tillägg i bestämmelsen. Vidare framgår av samma bestämmelse, 9 § tredje stycket att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag som avses i andra stycket 1–3 ska innehålla.

Dessa bestämmelser finns bland annat i förordning (1999:1134) om belastningsregister. Av den förordningens 22 § framgår att ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 2 punkten lagen om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i skollagen (2010:800) ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § och 16 kap. 10 a § brottsbalken.

Utredningens bedömning är att paragrafen inte behöver ändras för att också kunna omfatta den som är vuxen familjemedlem i och som bor i dagbarnvårdarens bostad.

11.7.3 Tillsyn

Utredningens förslag: Det ska utövas tillsyn över att kraven på ägare och ledning samt de ekonomiska förutsättningarna är uppfyllda. Förändringar av den krets av personer som omfattas av ägar- och ledningsprövningen ska anmälas till tillsynsmyndigheten senast en månad efter förändringen. Verksamhetens tillstånd ska kunna återkallas utan föregående föreläggande om kraven inte är uppfyllda.

Skäl för utredningens förslag

Enskilda som godkänts av kommunen för att bedriva pedagogisk omsorg ska, i likhet med vad som gäller för enskilda huvudmän inom förskolan 2 kap. 5 § skollagen fortlöpande uppfylla kraven i 25 kap. 10 § skollagen. För att säkerställa att kraven på insikt och lämplighet i övrigt upprätthålls bör tillsyn utövas över att kraven på verksamheten samt ägare och ledning är uppfyllda (se prop. 2017/18:158 s. 52 ff.).

Ändringar i den berörda kretsen ska anmälas

Utredningen föreslår att de regler som gäller om krav på anmälan av personkretsen också ska gälla huvudmän för pedagogisk omsorg. Syftet med detta krav är att underlätta för myndigheternas tillsyn. En anmälan ska ske senast en månad efter förändringen (jfr prop. 2017/18:158 s. 52 ff.).

Återkallelse ska kunna ske utan särskilt föreläggande

Om en enskild huvudman som godkänts för pedagogisk omsorg inte uppfyller kraven i ett godkännande kan det bli aktuellt med ingripande från kommunens tillsynsmyndighet. Kommunen kan i så fall förelägga den enskilde huvudmannen att åtgärda briser. Om ett föreläggande inte följs kan som en yttersta sanktion tillståndet återkallas. Vid mycket allvarliga brister kan tillståndet återkallas utan föregående föreläggande, se 26 kap. 14 § skollagen.

Syftet med regeländringen är att förhindra att kvalitetsbrister uppkommer. Det är angeläget att tillsynsmyndigheterna kan ingripa innan bristande ekonomiska förutsättningar eller bristande lämplighet har hunnit drabba barnen som är inskrivna i pedagogisk omsorg.

Tillsynsmyndigheten bör kunna förelägga aktören att åtgärda en brist. Ett föreläggande kan emellertid enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer¹⁰⁰ endast utfärdas om det finns förutsättningar för att det kan följas. Ett godkännande bör därför kunna återkallas utan föregående föreläggande om aktören saknar rättslig eller faktiskt möjlighet att åtgärda de brister som föranlett frågan om återkallelse av tillståndet. Detta kan t.ex. vara fallet när det är fråga om en

¹⁰⁰ Jämför lag (1985:206) om viten, 2 § andra stycket, *Vite får inte föreläggas, om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet.*

huvudman gått i konkurs, eller om aktören uppvisar kraftigt försämrade ekonomiska förutsättningar och inte har någon möjlighet att avhjälpa bristen, eller om aktören är ett aktiebolag där samtliga aktier övergår till en person som bedöms vara olämplig. I sammanhanget bör framhållas att det av 25 § förvaltningslagen följer att den som innehar ett godkännande ska ges tillfälle att yttra sig innan ett sådant beslut fattas.

Eftersom det kan vara många olika situationer som gör att ett föreläggande inte går att följa är det varken är lämpligt eller möjligt att uttömmande i lagtexten reglera i vilka situationer tillsynsmyndigheten får återkalla ett tillstånd utan föregående föreläggande.

11.7.4 Avgifter

Utredningens förslag: Kommuner som handlägger ärenden om godkännande av enskilda som huvudmän för pedagogisk omsorg ska få ta ut en avgift för att pröva en ansökan.

Skälen för utredningens förslag

Ägar- och ledningsprövningen som kommunerna gör i samband med godkännandet av enskilda förskolor och enskilda fristående fritidshem är förenad med en avgift. Utredningen föreslår att en avgift ska få tas ut av kommunerna när de godkänner enskilda huvudmän för pedagogisk omsorg. Avgiften ska vara differentierad eller det bör finnas möjlighet till kostnadsdifferentiering.

Godkännandeprovningen enligt 2 kap. 5–5 d §§ skollagen är förenad med en avgift. Avgiftsfinansiering av tillstånds- och godkännandeprovningar finns inom en rad områden bland annat vid ansökningar om serveringstillstånd. De av utredningen föreslagna kraven på den som bedriver pedagogisk omsorg är mot bakgrund av vad som beskrivits i avsnitten ovan nödvändiga. Kostnader som uppkommer när kommunerna ska tillämpa den nya godkännandeprovningen för pedagogisk omsorg bör således bekostas av de enskilda aktörer som väljer att bedriva verksamheten. För att motverka förekomsten av godkännanden som inte utnyttjas föreslår utredningen att en avgift ska införas för godkännandeprovningen i dess helhet.

Detta innebär också att kostnaderna för ägar- och ledningsprövningen inte behöver separeras från godkännandeprovningen, utan kan redovisas i sin helhet. Även ansökningar som föranleds av ändringar i befintlig verksamhet bör vara avgiftspliktiga. Det är rimligt att den som vill utvidga en befintlig verksamhet får stå för ansökningskostnaden på samma sätt som den som vill starta en helt ny verksamhet. Som regeringen anför i prop. 2017/18:158 s. 55 f, finns det inte skäl att införa avgifter för tillsynen om kraven på ägare och ledning är uppfyllda

Kommunerna har efter bemyndigande av riksdagen rätt att ta ut vissa avgifter. Mot bakgrund av det kommunala självstyret är det kommunerna som beslutar om och disponerar avgifterna. Vid beräkningen av avgifterna gäller självkostnadsprincipen 2 kap. 6 § kommunallagen. De enskilda huvudmännen inom pedagogisk omsorg har mycket olika förutsättningar. Som framgår i statistikavsnittet om pedagogisk omsorg är vissa huvudmän större aktiebolag medan många är ensamarbetande. Avgifterna för godkännandeprovningen bör av den anledningen vara kostnadsdifferentierade, det vill säga att avgifterna differentieras på ett sådant sätt att de i normalfallet blir lägre för en mindre omfattande verksamhet.

Avgiftssättningen bör också så långt som möjligt vara transparent och preciserad på förhand så att företagen kan inkludera kostnaderna för att ansöka om tillstånd i sina kalkyler. Det är också viktigt att avgifterna inte kommer att bli så pass höga att de utgör ett hinder för den som har för avsikt att bedriva en verksamhet långsiktigt. Någon särskild anmälningsavgift bör heller inte få tas ut vid anmälningar av förändringar i den berörda kretsen.¹⁰¹

11.8 Etableringsstopp

Utredningens förslag: Ett etableringsstopp för pedagogisk omsorg införs. Utredningens kvalitetshöjande förslag ska gälla. För att förhindra att ansökningar görs för att säkra framtida bruk, införs en förordningsändring att en verksamhet ska starta två år från det att verksamheten beviljats rätt till bidrag.

¹⁰¹ Se Skolinspektionens påtalande prop. 2017/18:158 s. 55.

Allmänt

Mot bakgrund av den jämförelse som görs mellan förskolan och pedagogisk omsorg, där utredningen har funnit att pedagogisk omsorg inte i alla delar har förutsättningarna att stimulera till utveckling och lärande samt förbereda för fortsatt lärande föreslår utredningen ett etableringsstopp.

Ett etableringsstopp kan emellertid inskränka äganderätten och näringsfriheten både i förhållande till regeringsformen, RF, EU-stadgan¹⁰² och Europakonventionen för mänskliga rättigheter. I det följande finns en redogörelse för de rättsliga hänsyn som måste tas vid ett etableringsstopp. Vad gäller frågan om äganderätten har inte EU-stadgans artikel 17 beaktats. Det beror på att skyddet till stor del motsvarar skyddet för äganderätten enligt Europakonventionens första tilläggsprotokoll. I de situationer där Europakonventionen och EU-stadgan stämmer överens gäller Europadomstolens praxis, se artikel 51 EU-stadgan.¹⁰³

Rent tekniskt innebär etableringsstoppet att 25 kap. 2 § första stycket tas bort. Det betyder att kommunen inte längre ska sträva efter att erbjuda alternativ till förskola och fritidshem. Eftersom det rör sig om ett etableringsstopp kommer utredningens kvalitetsförhöjande förslag ändå att finnas kvar och rekommendationen är att de införs i 25 kap. 2 § skulle således få följande utformning med de ändringar som utredningen föreslår:

Pedagogisk omsorg som erbjuds som alternativ till förskola eller fritidshem ska genom pedagogisk verksamhet stimulera barns utveckling och lärande. första stycket ska genom pedagogisk verksamhet stimulera barns utveckling och lärande.

Verksamheten ska också i samarbete med hemmen främja barns allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarsökande individer och medborgare. Verksamheten ska utformas så att den förbereder barnen för fortsatt lärande.

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd som deras speciella behov kräver.

¹⁰² Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/c 83/02).

¹⁰³ Åhman, K, Ett äganderättsligt perspektiv på förslaget om rörelseresultatbegränsning (vikt-begränsning) för vissa näringsidkare, JT, s. 535.

Även 25 kap. 10 § måste ändras

Inga nya beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg får meddelas. En enskild huvudman som har fått rätt till bidrag att bedriva pedagogisk omsorg enligt 2 § ska vid tillsyn enligt 26 kap. 4 § första stycket punkten 2 och 3 visa att

1. huvudmannen har insikt i och förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten,
2. huvudmannen och den som har ett väsentligt inflytande över verksamheten bedöms som lämplig. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Ett godkännande som avsett viss verksamhet på ett bestämt verksamhetsställe ska bestå, och
4. verksamheten är öppen för alla barn, med undantag för barn som hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för enligt 13 § andra stycket, och
5. avgifterna inte är oskäligt höga.

11.8.1 Även verksamheter med kommunal huvudman etableringsstoppas

Utredningens förslag: Inga nya verksamheter i form av pedagogisk omsorg och som erbjuds som alternativ till förskola och fritidshem med kommunal huvudman får startas.

Skälen till utredningens förslag

Utredningens förslag innebär att all pedagogisk omsorg blir föremål för etableringsstoppet, såväl verksamhet med kommunal som enskild huvudman. För kommunerna måste ett uttryckligt förbud införas. Eftersom det annars innebär att kommunerna har möjlighet att driva verksamhet liknande pedagogisk omsorg med stöd av den allmänna kompetensen. Den allmänna kompetensen framgår av 2 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen. Av de så kallade allmänna befogenheterna och lokaliseringprincipen följer att kommuner och regioner får själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725). Kommuner och regioner får inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kom-

mun, en annan region eller någon annan ska ha hand om 2 kap. 2 § kommunallagen (2017:725). Allmänintresset bedöms ytterst i utgångspunkten om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen eller regionen befattar sig med angelägenheten. Om det med hänsyn till arten av ett visst ändamål anses vara ett allmänt intresse att en kommun eller en region främjar ett visst ändamål, är de berättigade till detta, även om åtgärden bara kommer en mindre del av kommunens eller landstingets område eller ett mindre antal av medlemmarna direkt till godo.

Av 2 kap. 18 § regeringsformen framgår att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning. Paragrafen reglerar emellertid inte fördelningen mellan stat och kommun såvitt gäller ansvaret för utbildningen. Däremot är det staten (riksdag och regering) som beslutar om utbildningsväsendets styrdokument. Vad gäller utbildning har kommunerna så som huvudmän ett särskilt lagstadgat ansvar att tillhandahålla utbildning åt medborgarna, det följer av 2 kap. 2 § första stycket som stadgar att kommuner är huvudmän (...), emedan enskilda får godkännas som huvudmän 2 kap. 5 § skollagen. Det är således staten som bär det övergripande ansvaret över skolväsendet och så kallad annan verksamhet, mot bakgrund av den målstyrning som staten uppställer i styrdokumentet. Staten har således det övergripande ansvaret över skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Hur detta ska göras överläts åt huvudmännen. Det är således riksdagen och regeringen som kan besluta om en utbildningsform inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet ska kunna tillhandahållas. En uttrycklig bestämmelse som stadgar nyetableringsförbud av kommunal pedagogisk omsorg måste emellertid införas. Bestämmelsen införs i 25 kap. 2 b § med lydelsen: Inga nya verksamheter i form av pedagogisk omsorg och som erbjuds som alternativ till förskola och fritidshem med kommunal huvudman får startas.

11.8.2 Kränks äganderätten?

Egendomsskyddet enligt regeringsformen

Det svenska egendomsskyddet stadgas genom 2 kap. 15 § regeringsformen. Bestämmelsens första stycke tar sikte på när en enskild tvingas att avstå sin egendom och avser en förmögenhetsrätt med

ekonomiskt värde såsom äganderätt, nyttjanderätt eller servitut, dvs. expropriativa ingrepp.¹⁰⁴ Av första stycket omfattas även immateriella rättigheter.¹⁰⁵

Även rådighetsinskränkningar avseende fast egendom skyddas av bestämmelsen genom dess andra stycke. En sådan inskränkning får ske för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Reglering av lös egendom, till vilket räknas bland annat goodwill och legitima förväntningar, skyddas med andra ord inte av 2 kap. 15 § regeringsformen.¹⁰⁶ Detta innebär att 2 kap. 15 regeringsformen inte blir tillämplig i förhållande till utredningens förslag om etableringsstopp.

Konventionen

En för Sverige folkrättsligt förpliktade bestämmelse om skydd för enskildas egendom finns i artikel 1 Europakonventionens första tilläggsprotokoll. Bestämmelsen inskränker emellertid inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse.¹⁰⁷

Begreppet egendom i artikel 1 har en autonom och vidsträckt innebörd och skyddar all slags egendom, dvs. både fast och lös egendom. Med egendom avses dock inte enbart bara fast och lös egendom utan också begränsade sakrätter samt fordringar och immateriella rättigheter. Även ekonomiska intressen och förväntningar (s.k. legitima förväntningar) avseende utövande av näringsverksamhet omfattas av skyddet.¹⁰⁸

Vid samtliga nämnda äganderättsintrång gäller en proportionalitetsprincip som innebär att nödvändigheten av ett intrång i det allmännas intresse måste balanseras mot det men den enskilde lider av intrånget. I praxis från Europadomstolen framgår att staten vid tillämpningen av principen om det allmännas intresse har en förhållandevis vid bedömningsmarginal (margin of appreciation).

¹⁰⁴ Eka, A. m.fl. (2018). Regeringsformen: med kommentarer, s. 144.

¹⁰⁵ Bull, T. & Sterzel, F. (2019). Regeringsformen – en kommentar, s. 84.

¹⁰⁶ Åhman, K. Ett äganderättsligt perspektiv på förslaget om rörelseresultatbegränsning (vinstbegränsning) för vissa näringsidkare, JT, s. 529. Se även 2013/14:KU4y, s. 8.

¹⁰⁷ Eka, A. m.fl. (2018). Regeringsformen: med kommentarer, s. 146.

¹⁰⁸ A.a., s. 47.

Legitima förväntningar kan anses som en egen egendomskategori.¹⁰⁹ Europadomstolen har uttalat att:

Possessions can be existing possessions or assets, including claims, in respect of which the applicant can argue that he has at least a legitimate expectation of obtaining affective enjoyment of a property interest.¹¹⁰

Det ska sägas att legitima förväntningar inte handlar om förhoppningar eller lösa antaganden om att få bruka en ekonomisk rätt. Det ska vara en reell legitim förväntan. En legitim förväntan kan härledas ur både lag, praxis, avtal och sedvänja. Dess syfte är att rättssubjekt även i fortsättningen ska kunna utnyttja sin ekonomiska rätt.

Det kan handla om en omsättningsmöjlighet eller kapitalisering.¹¹¹ Egendomsskyddets regler tillämpas när förväntan vilar på sedan länge väletablerade, väldefinierade och tillämpade rättsregler. Någon form av begränsning måste dessutom ske av rättigheten i juridisk mening.¹¹² Ett exempel på detta är när regleringar som rör egendomen medför att värdet påverkas negativt.

För att ingreppet ska vara konventionsenligt krävs att det föreligger ett allmänt intresse och att det sker med stöd i lag. Allmänintresset är svårt att underkänna för Europadomstolen, och staterna har en vid bedömningsram (margin of appreciation).

Av fallet James v. UK uttalade domstolen att de nationella myndigheterna på grund av sin direkta kännedom om samhällets behov i princip är *better placed than the international judge to appreciate what is in the public interest*. Detta gällde enligt domstolen i särskilt hög grad rent politiska, sociala och ekonomiska bedömningar¹¹³, där uppfattningarna i demokratiska samhällen kan skifta starkt om vilka åtgärder som är de riktiga. Domstolen slog därför fast att statens bedömning i dessa frågor normalt ska respekteras. Här tillerkändes den enskilda staten således en mycket betydande margin of appreciation.

Det endast om beslutet är *manifestly without reasonable foundation*¹¹⁴ som det underkänns. Det ska också sägas att vid mer betydande

¹⁰⁹ Nordin och Pettersson, Egendomsskyddet enligt Europakonventionen; Vad skyddas och hur kränkts det, ERT 2006, s. 1018-1028.

¹¹⁰ Gratzinger and Gratzingernova v. Czech Republic, judgment of 10 July 2001.

¹¹¹ Malhous v. Czech Republic, judgment of 12 July 2001.

¹¹² Åhman, Karin (2015). Grundläggande rättigheter och juridisk metod, s. 77 ff.

¹¹³ James and others v. United Kingdom, judgment of 21 February 1986, Ser. A, para. 45.

¹¹⁴ James and others v. United Kingdom, judgment of 21 February 1986, Ser. A, para. 46.

begränsningar av äganderätten ökar kravet på förutsägbarhet och precision.¹¹⁵

Genom sin praxis har Europadomstolen fört in resonemang om proportionalitet. Proportionalitetsprincipen är avgörande vid bedömningen av om en begränsning är konventionsenlig eller inte.¹¹⁶ Karin Åhman skriver i sin debattartikel i JT

I korthet handlar det om huruvida en begränsning – som i och för sig anses uppfylla kravet på allmänt intresse – uppvisar en balans mellan mål och medel.

Det utredningen måste ta ställning till är således om 1) Uppnås målet med den föreslagna lagstiftningsändringen? 2) Finns det mindre ingripande medel för att uppnå samma legitima syfte? 3) Vilka intressen står på spel och hur viktiga är de sinsemellan?

Vidare måste frågan besvaras om äganderätten upphör i och med regleringen. Tänk också på att Europadomstolen använder sig av ett antal tolkningsprinciper som måste adresseras här. Effektivitetsprincipen som säger att rättigheter ska vara effektiva och praktiska och inte illusoriska eller teoretiska. Europakonventionen ska tolkas i ljuset av *present day conditions* och att den ska tolkas ändamålsenligt (teleologisk tolkning). Se även praxis om *positiva förpliktelser*.

Utredningens förslag handlar om ett etableringsstopp av pedagogisk omsorg – det betyder att inga nya verksamheter får startas, men att befintliga verksamheter får leva krav till dess att verksamhetsutövaren avvecklar verksamheten. Det kommer inte att vara möjligt att på något sätt överlåta verksamheten, genom företagsöverlåtelse, arv eller testamente. Däremot kommer det vara tillåtet att anställa ny personal. Den som står som huvudman för verksamheten kommer emellertid inte att kunna bytas ut.

Detta betyder att den som är huvudman för pedagogisk omsorg inte kommer att kunna fritt förfoga över sin egendom.

¹¹⁵ Jämför NJA 2004 s. 336.

¹¹⁶ Åhman, K, Egendomsskyddet, Iustus förlag, 2000, s.361 ff.

Prövning mot Europakonventionen

Det finns inte någon rättighet som skyddar enskilda eller juridiska personers rätt att få offentliga bidrag för att kunna driva sin verksamhet. Detta gäller även om skollagen stadgar en rätt till godkännande eller rätt till bidrag. En förhoppning att få ett offentligt bidrag, ingå avtal eller att få egendom skyddas inte av äganderätten.¹¹⁷

De huvudmän som i dag existerar förhåller sig emellertid till dagens lagstiftning utgör en ekonomisk rätt som grundar sig på en legitim förväntan enligt Europakonventionen. Etableringsstoppet kommer emellertid inte att innebära att förutsättningar för verksamheten som sådan förändras. Verksamheterna kommer att drivas vidare, låt vara med högre kvalitetskrav från lagstiftarens sida. Vad som blir problematiskt i sammanhanget är att ett företaget kan ha en uppbyggd goodwill som är ett förväntansvärde och som kan kapitaliseras vid försäljning.

Innebär ett etableringsstopp en begränsning av äganderätten enligt Europakonventionen?

Det ska inledningsvis sägas att frågan om etableringsstoppets påverkan i förhållande till äganderätten i stort rör pedagogisk omsorg som drivs i bolagsform. Vad gäller de verksamhetsutövare som driver verksamheten som ensamarbetande i enskild firma, finns inte samma problem eftersom etableringsstoppet inte kommer avskära dem möjligheten att driva sitt yrke och näring (se avsnittet om näringsfriheten nedan).

Ett etableringsstopp av pedagogisk omsorg innebär att en förändring av den etableringsfrihet som finns inom skollagens tillämpningsområde sker. Stoppet betyder dock inte att en överföring av ägande till annan sker. Däremot kan det ses som en begränsning av äganderätten. Följden blir nämligen att huvudmännens möjlighet att effektivt kunna utnyttja sin ekonomiska rätt och de förväntningar (legitima) begränsas därmed. Det innebär också att det ekonomiska värdet i verksamheten påverkas, både med avseende på goodwill och eventuella aktier. Ett etableringsstopp innebär också att det eko-

¹¹⁷ Åhman, K, Ett äganderättsligt perspektiv på förslaget om rörelseresultatbegränsning (vinstbegränsning) för vissa näringsidkare, s. 537.

nomiska värdet i verksamheten påverkas. Detta gäller både goodwill och aktievärde.

Förslaget innebär således att företagets värde reduceras och att antalet förvärv stannar av. Det handlar alltså inte om att begränsa möjligheten att driva barnomsorg över huvud taget. Snarare är det verksamhetsformen som sådan, det vill säga pedagogisk omsorg, som behäftas med ett etableringsstopp.

Strider förslaget mot äganderättsskyddet?

Utredningen anser att de föreslagna författningsändringarna uppfyller Europakonventionens krav på laglighet, de är formellt tillgängliga, förutsebara och precisa i sin tillämpning.

Allmänt intresse

Utredningen har genom kartläggningen visat att pedagogisk omsorg inte längre kan tillförsäkra alla barn en trygg och stimulerande miljö som förbereder dem för fortsatt lärande. Även om det finns verksamheter som fungerar väl, så bygger det på helt individuella förutsättningar. Mot bakgrund av förskolans utbyggnad och dess status som det första steget i det livslånga lärandet är det dessutom otidsenligt och orimligt med ett parallellt system vars kvalitetskrav aldrig kan nå upp till dem som gäller för förskolan. Pedagogisk omsorg kan således inte finnas kvar som verksamhetsform.

Etableringsstoppet blir en naturlig följd av att den utveckling som barnomsorgen inneburit i och med skollagens (2010:800) ikraftträdande.

Allmänintresset ligger här i att det måste gå att göra förändringar i utbildningssystemet om det finns delar som inte längre motsvarar de krav som kan tänkas ställas på det.

Är förslaget förenligt med proportionalitetsprincipen?

Det är svårt att invända mot det allmänna intresset. Inte desto mindre behöver en proportionalitetsbedömning göras. Följande frågor ska då besvaras: 1) Uppnås syftena med de föreslagna reglerna? 2) finns

det mindre ingripande metoder att uppnå samma i och för sig legitima syften? 3) Vilka intressen står på spel och hur förhåller de sig till varandra?

Uppnås syftena med den föreslagna regeln?

Syftet med etableringsstoppet är att pedagogisk omsorg på sikt ska upphöra eftersom den i jämförelse med förskolan inte ger barnen samma förutsättningar för fortsatt lärande. I jämförelse med förskolans uppdrag uppfattas dessutom pedagogisk omsorg otidsenlig. Det finns dock vissa problem som måste adresseras. Det kan till exempel handla om att pedagogisk omsorg, mot bakgrund av de kvalitetsregler som finns, är lättare att driva vidare på en ort där förskolan har fått stänga. Det är dock inte en fråga för äganderättskyddet, utan ett samhällsligt problem att lösa.

Sammantaget måste åtgärderna svara upp mot ett samhällsbehov (problem) som åtgärdas genom de nya reglerna. Samhällsbehovet är att alla barn ska ges likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass. Kartläggningen har visat att pedagogisk omsorg inte ger dessa förutsättningar i tillräcklig grad.

Finns det mindre ingripande metoder för att uppnå samma syfte?

Anledningen till etableringsstoppet är att utredningen har sett att pedagogisk omsorg inte kan nå upp till lagstiftarens krav om att stimulera barn till utveckling och lärande och fortsatt lärande. Ett mindre ingripande alternativ har redan föreslagits och det är att höja kvalitetskraven. Även om dessa kvalitetskrav för pedagogisk omsorg närmare en möjlighet att kunna stimulera utveckling och lärande etc. så kommer pedagogisk omsorg inte att kunna nå upp till de intentioner som finns för förskolan, som utgör det första steget i det livslånga lärandet. Det innebär att högre kvalitetskrav i praktiken enbart innebär att lagstiftaren accepterar att en parallell verksamhet med en sämre kvalitet än förskolan får fortgå.

Man skulle därmed kunna säga att etableringsstoppet är ett mjukare alternativ till ett verksamhetsförbud, eftersom det innebär de som bedriver verksamheten kan fortsätta med det, men att inga nya verksamheter kan tillkomma på marknaden. Samtidigt är det också en

metod som gör att syftet uppnås, dvs. att det inte ska få finnas två parallella barnomsorgssystem där båda finansieras med offentliga medel, men enbart det ena har acceptabla kvalitetskrav.

Vilka intressen står på spel och hur förhåller de sig till varandra?

Det är det allmännas (legitima) intresse att kunna reglera välfärden som står emot företagens skydd för äganderätten. Som tidigare nämnts syftar regleringen till att avveckla en verksamhet inte kan anses stimulera utveckling och lärande samt förbereda för fortsatt lärande i tillräcklig grad. Omsorgsformen kan mot bakgrund av förskolan utveckling ses som otidsenlig.

Förslaget i sig betyder inte att företag måste lägga ner sin verksamhet, dvs. en enligt Europadomstolen de facto konfiskation¹¹⁸ (men utan äganderättsövergång). Företagen kan fortsätta bedriva sin verksamhet, men inte överlåta verksamheten.

Ett problem i sammanhanget är dock vad som återstår av äganderätten om ett rättssubjekt inte kan disponera sina medel för framtiden och säkra ett fortsatt företagande. Här handlar det således om motstående rättigheter. Det allmännas intresse av att barn i Sverige ska få en så god start som möjligt i det livslånga lärandet kontra äganderätten. Den svenska förskolan, med omsorg, utveckling och lärande i en helhet utgör den så kallade svenska modellen och får anses vara ett uttryck för det allmännas intentioner för barnen. Det allmännas intentioner med utbildningssystemet får därför anses gå före äganderättsliga hänsyn.

Utredningens bedömning

Mot ovan tecknade bakgrund anser utredningen att verksamhetsutövarnas äganderätt inte kränks av förslaget.

¹¹⁸ Former King of Greece v. Greece, Appl. no. 25701/94, dom 23 november 2000.

11.8.3 Kränks näringsfriheten?

Näringsfriheten enligt regeringsformen

Närings- och yrkesfriheten stadgas genom 2 kap. 17 § regeringsformen. Lagstiftningen utgår från att det i princip ska råda full frihet för enskilda att driva näring och utöva yrke. Trots detta begränsas närings- och yrkesfriheten i stor utsträckning i olika hänseenden. Hänsyn måste tas till säkerhets-, hälsovårds-, arbetarskydds- och ordningssynpunkter eller för att tillgodose särskilda kvalifikationer som ställs upp för olika yrken.¹¹⁹

Näringsfriheten är mot denna bakgrund komplicerad. Av den anledningen talar man inte om dessa friheter som rättsligt bindande rättigheter. I stället är det den så kallade likhetsprincipen som är förhärskande – alla ska ha möjlighet att konkurrera på lika villkor under förutsättning att de uppfyller de krav som kan ställas på t.ex. kompetens.¹²⁰

Med att driva näring avses enskilda som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art. Skyddet har utformats så att den tar sikte på den ekonomiska sidan av likhetsprincipen. Likhetsprincipen innebär i korthet att regleringar på närings- och yrkesfrihetens område måste vara generella så att alla ska ha möjlighet att konkurrera på lika villkor under förutsättning att de uppfyller de krav som kan ställas för just det yrket eller näringsgrenen.¹²¹ Bestämmelsen ska således förhindra att någon enskild gynnas ekonomiskt på någon annans bekostnad.

Begränsningar i näringsfriheten får dock göras om det är nödvändigt mot bakgrund av angelägna allmänna intressen. Angelägna allmänna intressen sammanfaller med det som anges för egendoms-skyddet. I det slutliga ställningstagandet får emellertid avgöras från fall till fall och i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle.¹²²

¹¹⁹ Eka, A. m.fl. (2018). Regeringsformen: med kommentarer, s. 159.

¹²⁰ Prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor, s. 21.

¹²¹ Eka, A. m.fl. (2018). Regeringsformen: med kommentarer, s. 160.

¹²² Prop. 1993/94:117, Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor, s. 51.

En inskränkning som införs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse får inte leda till att likhetsprincipen åsidosätts.¹²³

Regeringen uttalade att

Det skall såsom kommittén påpekat i princip inte vara tillåtet att införa regler som innebär att nyetableringar inom viss näring eller visst yrke förhindras eftersom detta innebär ett skydd för dem som redan är etablerade, såvida det inte samtidigt finns något angeläget allmänt intresse av regleringen.¹²⁴

Angelägna allmänna intressen

Som Grundlagskommittén uttalade ska det inte vara tillåtet att införa regler mot nyetableringar om det inte samtidigt finns något angeläget allmänt intresse.¹²⁵ Närings- och yrkesfriheten är ingen rättighet utan en frihet. Inskränkande föreskrifter har tillkommit på näringsområdet för att främst tillgodose säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen.¹²⁶ Av Grundlagskommitténs betänkande framgår dock att det måste finnas möjligheter att föreskriva inskränkningar i närings- och yrkesfriheten, från allmänna utgångspunkter, som bedöms angelägna med hänsyn till miljö, säkerhet, utbildning och andra liknande intressen.¹²⁷

Näringsfriheten kan därtill begränsas mot bakgrund av vad som kan anses acceptabelt i ett demokratiskt samhälle. Det blir således en fråga om en politisk värdering, i vilken hänsyn måste tas till vad som är godtagbart ur rättssäkerhets- och demokratisynpunkt.¹²⁸ Uttrycket anknyter också till vad som gäller i fråga om egendomsskyddet i Europakonventionen.¹²⁹ Detta innebär att bestämmelsen i 2 kap. 17 § regeringsformen ska tolkas i ljuset av den praxis som utkristalliseras i förhållande till Europadomstolens praxis om egendomsskyddet. Som ovan anförts är staternas så kallade margin of appreciation betydande och vid.

Som utredningen anför vid jämförelsen mellan pedagogisk omsorg och förskola, samt även vid ställningstaganden om pedagogisk

¹²³ Eka, A. m.fl. (2018). Regeringsformen: med kommentarer, s. 161.

¹²⁴ Prop. 1993/94:117, Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor, s. 51.

¹²⁵ SOU 1993:40 Fri- och rättighetsfrågor – Del A – Regeringsformen.

¹²⁶ Prop. 1993/94:117, s. 51.

¹²⁷ SOU 1993:40, s. 118.

¹²⁸ Prop. 1993/94:117, s. 48.

¹²⁹ A. prop, s. 48.

omsorg faktisk stimulerar barnen till utveckling och lärande, kan det in ett demokratiskt samhälle inte vara acceptabelt att näringsfriheten får gå före barnens rätt till utbildning. Det vore att gå för långt att hävda den vuxnes rätt i det här fallet. Det skulle också innebära att en riksdag aldrig kan fatta nya lagar på utbildningsområdet. Av den anledningen anser utredningen att det kan införas ett etableringsstopp för pedagogisk omsorg kan etableringsstoppas.¹³⁰

Är förslaget förenligt med proportionalitetsprincipen?

Det är som utredningen visat ovan svårt att invända mot det allmänna intresset i det här fallet. Inte desto mindre behöver en proportionalitetsbedömning göras. Följande frågor ska då besvaras: 1) Uppnås syftena med de föreslagna reglerna? 2) Finns det mindre ingripande metoder att uppnå samma i och för sig legitima syften? 3) Vilka intressen står på spel och hur förhåller de sig till varandra?

Uppnås syftena med den föreslagna regeln?

Syftet med etableringsstoppet är att pedagogisk omsorg på sikt ska upphöra eftersom den i jämförelse med förskolan inte ger barnen samma förutsättningar för fortsatt lärande. I jämförelse med förskolans uppdrag uppfattas dessutom pedagogisk omsorg otidsenlig. Det finns dock vissa problem som måste adresseras. Det kan till exempel handla om att pedagogisk omsorg, mot bakgrund av de kvalitetsregler som finns, är lättare att driva vidare på en ort där förskolan har fått stänga. Det är dock inte en fråga för näringsfriheten, utan ett samhälleligt problem att lösa.

Sammantaget måste åtgärderna svara upp mot ett samhällsbehov (problem) som åtgärdas genom de nya reglerna. Samhällsbehovet är att alla barn ska ges likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass. Kartläggningen har visat att pedagogisk omsorg inte ger dessa förutsättningar i tillräcklig grad.

¹³⁰ Se även Barsebäck RÅ 1999 ref. 76.

Finns det mindre ingripande metoder för att uppnå samma syfte?

Utredningens förslag om etableringsstopp har sin grund i det kartläggningen visat att pedagogisk omsorg inte kan nå upp till lagstiftarens krav om att stimulera barn till utveckling och lärande och fortsatt lärande. Ett mindre ingripande alternativ har redan föreslagits och det är att höja kvalitetskraven. Även om dessa kvalitetskrav för pedagogisk omsorg närmare en möjlighet att kunna stimulera utveckling och lärande etc. så kommer pedagogisk omsorg inte att kunna nå upp till de intentioner som finns för förskolan, som utgör det första steget i det livslånga lärandet. Det innebär att högre kvalitetskrav i praktiken enbart innebär att lagstiftaren accepterar att en parallell verksamhet med en sämre kvalitet än förskolan får fortgå.

Man skulle därmed kunna säga att etableringsstoppet är ett mjukare alternativ till ett verksamhetsförbud, eftersom det innebär de som bedriver verksamheten kan fortsätta med det, men att inga nya verksamheter kan tillkomma på marknaden. Samtidigt är det också en metod som gör att syftet uppnås, dvs. att det inte ska få finnas två parallella barnomsorgssystem där båda finansieras med offentliga medel, men enbart det ena har acceptabla kvalitetskrav.

Vilka intressen står på spel och hur förhåller de sig till varandra?

Det är det allmännas (legitima) intresse att kunna reglera välfärden som står emot företagets skydd för äganderätten. Som tidigare nämnts syftar regleringen till att utveckla en verksamhet inte kan anses stimulera utveckling och lärande samt förbereda för fortsatt lärande i tillräcklig grad. Omsorgsformen kan mot bakgrund av förskolan utveckling ses som otidsenlig. Det blir till syvende och sist en barnrättsfråga samt en fråga om motstående rättigheter.

Barnets rätt att få en så god start som möjligt i det livslånga lärandet kontra näringsfriheten. Den svenska förskolan, med omsorg, utveckling och lärande i en helhet utgör den så kallade svenska modellen och får anses vara ett uttryck för det allmännas intentioner för barnen. Det allmännas intentioner med utbildningssystemet får därför anses gå före äganderättsliga hänsyn.

EU-stadgan

Rätten till näringsfrihet är inskriven som en grundläggande fri- och rättighet i artikel 16, EU-stadgan.¹³¹ Näringsfriheten är emellertid inte inskriven som en självständig rättighet i Europakonventionen. Vid ett etableringsstopp kan EU-rättsliga regler aktualiseras. Det kan röra sig om principer om fri rörlighet, icke diskriminering samt regler om konkurrens och offentlig upphandling. EU-stadgan måste således uppmärksammas. Av stadgan framgår att

The freedom to conduct a business in accordance with Community law and national laws and practices is recognized.

Näringsfriheten ska erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.

Som framgår av artikel 16 är rätten till näringsfrihet inte absolut. Den begränsas av vad som följer av kodifierad unionsrätt och de unionsrättsliga principer som är fastlagda av EU-domstolens praxis liksom av nationell rätt. När det gäller ärenden som kan falla in under EU-stadgans tillämpningsområde ska det sägas att EU-domstolens praxis är av större betydelse än nationella bedömningar. Det ska också poängteras att EU-stadgan inte är tänkt att påverka autonomi i medlemsstaternas olika konstitutionella modeller. EU-stadgan utarbetades för att synliggöra och understryka vikten av grundläggande fri- och rättigheter.¹³²

Det förefaller som om att artikel 16 inte ska tolkas som att rättssubjekt har en allmän rätt att vara fria från inblandning eller störningar i sina val när de bedriver verksamhet.¹³³

Rättsutvecklingen tog sin början genom Stauder¹³⁴ och Nold¹³⁵. Senare fall som avgjorts efter EU-stadgans ikraftträdande är bland

¹³¹ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, (2010/c 83/02).

¹³² Usai, A, The Freedom to Conduct a Business in the EU, Its Limitations and Its Role in the European Legal Order: A New Engine for Deeper and Stronger Economic, Social, and Political Integration, German Law Journal, 2013:

¹³³ Gill-Pedro, E, Freedom to conduct Business in EU law: Freedom from interference or freedom from domination, vol 9, nr 2, European Journal of Legal Studies, s. 112.

¹³⁴ Mål 29-69 Erich Stauder mot City of Ulm – Sozialamt. – Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht.

¹³⁵ Mål 4/73 J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission, ECLI:EU:C:1974:51, 491.

annat Scarlet Extended¹³⁶ och Netlog¹³⁷. Domstolen uttalade i de fallen att vid konflikter mellan olika friheter måste det råda *fair balance*.

Vad som också framkommer när tolkning av artikel 16 blir aktuell är att de fall som finns från EU-domstolen hittills oftast har handlat om 1) Att sökanden har riktat klagomål mot lagstiftning som härrör från EU:s rättsakter, 2) I alla dessa fall som rör enskilda som åberopat sin näringsfrihet har EU-domstolen avvisat deras talan, 3) I sina bedömningar fokuserar EU-domstolen på EU-lagstiftningens syfte och mål och inte på de störningar som sökanden har åberopat.

Eftersom rättigheten inte är absolut är begränsningar av friheten tillåten. Alla sådana begränsningar, vare sig av EU eller medlemsstaterna, måste vara motiverade och proportionerliga. Även om det kan finnas starka argument för att rättssubjekt ska få bedriva näringsverksamhet utan störningar och statlig inblandning finns det naturligtvis begränsningar som är berättigade.

Vad gäller pedagogisk omsorg är det mot bakgrund av vad som tidigare framkommit i betänkandet berättigat att införa ett etableringsstopp.

11.9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft 2023.

¹³⁶ Mål C-70/10 Scarlet Extended SA mot Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM).

¹³⁷ Mål C-360/10 Belgische Vereniging van Auteurs, Componisten en Uitgevers CVBA (Sabam) mot Netlog NV.

12 Konsekvenser av förslagen

I detta kapitel beskrivs konsekvenserna av utredningens förslag. Inledningsvis beskrivs vilka slags konsekvenser som ska redovisas enligt kommittéförordning och utredningens direktiv. Därefter följer redovisningen av konsekvenserna av utredningens förslag rörande pedagogisk omsorg respektive rörande fritidshemmet.

12.1 Konsekvenser enligt kommittéförordningen och utredningens direktiv

Av utredningens direktiv (dir. 2018:102) framgår att 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 förslaget konsekvenser, också de särskilda avvägningar som har lett fram till förslaget särskilt redovisas.

12.2 Ökade krav på pedagogisk omsorg

Allmänt

I konsekvensutredningen beskrivs utredningens förslag separat. Dessa benämns här efter alternativ 1 och alternativ 2 (se tabell 12.1 respektive tabell 12.2). Utredningen har även föreslagit regler avseende konfessionella inslag i verksamheter för aktörer som bedriver pedagogisk omsorg. Det förs i dag ingen statistik över hur stor andel av aktörerna som bedriver verksamhet med sådana inslag. Bedömningen är att det rör sig om en mycket liten grupp och att kostnaderna för att implementera ett sådant förslag inte skapar några ekonomiska effekter för dessa aktörer.

För förslagen om konfessionella inslag, registerutdrag och etableringsstopp är proportionalitetsbedömningarna samt förslagets förenlighet med EU-rätten samt Europakonventionen för mänskliga rättigheter beskrivna direkt i förslagstexten.

12.2.1 Offentligfinansiella effekter

Utredningens bedömning: Förslagen kommer få begränsade offentligfinansiella effekter.

Utredningens bedömning är att förslagen kommer att få begränsade offentligfinansiella effekter, med undantag av en potentiell ökning av antalet arbetslösa. Det skulle kunna öka antalet mottagare av försörjningsstöd. Konsekvensen av att reglera en verksamhet som tidigare varit oreglerad kan bli att individer som varit anställda inom pedagogisk omsorg, blir arbetslösa. Den pedagogiska omsorgen i Sverige är en förhållandevis liten bransch, som enligt 2018 års statistik sysselsätter cirka 2 330 personer. Av dessa uppskattas cirka 1 190 personer vara kommunalt anställda. Vid ett etableringsstopp (och successiv avveckling) kommer sannolikt större andelen av personalen med kommunen som arbetsgivare att flyttas över till förskolan. Individer anställda i enskilda verksamheter kan potentiellt drabbas hårdare vid en sådan förändring.

Alternativ 1

Potentiell risk för ökad arbetslöshet

De förhöjda kvalitetskraven som följer på utredningens förslag kan komma att innebära problem för delar av de anställda inom pedagogisk omsorg. Tidigare studier och samtal med kommuner och förskolor vittnar om att vissa anställda kan ha svårt att tillgodogöra sig den utbildning som den föreslagna kvalitetshöjningen kräver. Detta innebär en överhängande risk att en del av de anställda som i dag är verksamma inom pedagogisk omsorg kan komma att förlora sina anställningar om huvudmannen bedömer deras kompetens som bristfällig. Hur stor denna grupp är av de totalt antalet anställda är svårt att bedöma, då det handlar om individens förmåga att ta till sig ny kompetens. Denna förmåga får sägas bero på en rad faktorer, men är inte begränsad till att ta in information, utan kan övervägas av flerårig erfarenhet av barnomsorg och liknande praktisk kompetens.

Det kan alltså inte med säkerhet sägas att någon i riskgruppen kommer att bli uppsagd. Riskbedömningen sker utifrån intervjuer som genomförts med kommuner och med flera enskilda aktörer verksamma inom pedagogisk omsorg. Enligt dessa har huvudmän (främst större aktiebolag) tidigare frivilligt erbjudit kompetenshöjning (i form av motsvarande barnskötarkompetens) till sina anställda, som många dagbarnvårdare inte förmått slutföra. Vid ett framtida lagkrav på kompetens kommer huvudmän i en sådan situation ha möjlighet att avskeda personal som inte förmår slutföra kompetenshöjningsutbildningen, men eftersom majoriteten av verksamheterna bedrivs av en enskild person så kan det naturligtvis få den konsekvensen att det i stället är huvudmannen som måste lägga ned sin verksamhet.

Tabell 12.1 Alternativ 1 – Utredningens förslag avseende skärpta kompetens- och tillsynskrav inom pedagogisk omsorg

Regeländring	Berörda aktörer	Krav på aktörer
Krav på kompetenshöjning av personal inom pedagogisk omsorg	Huvudmän i verksamheter som bedriver pedagogisk omsorg	Vidareutbildning och säkerställande av tillräcklig kompetens hos personal
Säkerställa en förhöjd kvalitet av den pedagogiska verksamheten i linje med förskolans arbete	Verksamheter som bedriver pedagogisk omsorg	Kontinuerlig uppföljning, utvärdering, planering av verksamheten. Ökad dokumentation av arbetet
Introduktionsutbildning till dagbarnvårdare	Skolverket	Framtagande av webbaserad utbildningsmodul
Stärkta krav på huvudmannens lämplighet	Kommuner	Införande av lämplighetsprövning utifrån insikt och förutsättningar att bedriva verksamhet. Huvudman och den med väsentligt inflytande över verksamheten ska bedömas som lämplig. Karaktär och laglydighet hos intressenterna ska tas i beaktande.
Registerkontroll av folkbokförda på verksamhetsadress	Huvudmän i verksamheter som bedriver pedagogisk omsorg	Krav på att samtliga bosatta på verksamhetsadress som angetts lämnar utdrag från belastningsregistret.
Tillsyn av verksamhet som godkänts	Kommuner	Det ska utövas tillsyn över att kraven på ägare och ledning samt de ekonomiska förutsättningarna är uppfyllda. Förändringar av den krets av personer som omfattas av ägar- och ledningsprövningen ska anmälas till tillsynsmyndigheten senast en månad efter förändringen. Verksamhetens godkännande ska kunna återkallas utan föregående föreläggande om kraven inte är uppfyllda.

Tabell 12.2 Alternativ 2 – Utredningens förslag avseende skärpta kompetens- och tillsynskrav inom pedagogisk omsorg inklusive etableringsstopp

Regeländring	Berörda aktörer	Krav på aktörer
Krav på kompetenshöjning av personal inom pedagogisk omsorg	Huvudmän i verksamheter som bedriver pedagogisk omsorg	Vidareutbildning och säkerställande av tillräcklig kompetens hos personal
Säkerställa en förhöjd kvalitet av den pedagogiska verksamheten i linje med förskolans arbete	Verksamheter som bedriver pedagogisk omsorg	Kontinuerlig uppföljning, utvärdering, planering av verksamheten. Ökad dokumentation av arbetet
Introduktionsutbildning till dagbarnvårdare	Skolverket	Framtagande av webbaserad utbildningsmodul
Stärkta krav på huvudmannens lämplighet	Kommuner	Införande av lämplighetsprövning utifrån insikt och förutsättningar att bedriva verksamhet. Huvudman och den med väsentligt inflytande över verksamheten ska bedömas som lämplig. Karaktär och laglydighet hos intressenterna ska tas i beaktande.
Registerkontroll av folkbokförda på verksamhetsadress	Huvudmän i verksamheter som bedriver pedagogisk omsorg	Krav på att samtliga bosatta på verksamhetsadress som angetts lämnar utdrag från belastningsregistret.
Etableringsstopp	Verksamheter som bedriver pedagogisk omsorg	Ingen ny verksamhet får etableras inom pedagogisk omsorg. För att förhindra att ansökningar görs för att säkra framtida bruk, införs en förordningsändring gällande att en verksamhet ska starta två år från det att verksamheten beviljades rätt till bidrag.

Alternativ 2

Vid ett etableringsstopp kan arbetslöshet komma att bli ett mer troligt utfall för många av de anställda. Här finns dock en skillnad mellan personal anställd i offentlig och enskild verksamhet. Kommunen har som arbetsgivare skyldighet att försöka omplacera sina anställda, genom att finna en likvärdig tjänst inom organisationen. Detta skulle innebära att de anställda som i dag jobbar inom pedagogisk omsorg överförs till den kommunala förskolan, till tjänster som barnskötare. Bedömningen är att detta kommer att vara fallet för den stora majoriteten av dagbarnvårdare, då personalen ofta har mångårig arbets-

livserfarenhet inom barnomsorg och därmed har god möjlighet att få anställning som barnskötare i förskolan. Undantagsfall finns, särskilt i kommuner där det finns en god kompetensförsörjning till förskolan (med hög andel förskollärare och välutbildade barnskötare). Skolverkets prognoser över arbetsmarknaden visar dock på ett framtida behov av personal inom skola och omsorg¹, vilket gör att utredningen bedömer möjligheten till fortsatt anställning som god för många av de berörda. Merparten av de individer som är anställda inom kommunal pedagogisk omsorg kan därmed inte sägas beröras av en avveckling av den pedagogiska omsorgen.

I företagsgruppen av enskilda näringsidkare som granskats (denna grupp utgör 55 procent av hela populationen) är medelåldern hög (55 år), och cirka 50 procent av de som bedriver verksamhet når pensionsålder inom 10 år. Eftersom utredningens förslag om etableringsstopp inte innebär en omedelbar nedstängning av verksamheten, finns därför skäl att tro att ungefär hälften av de som bedriver enskild pedagogisk omsorg kommer att kunna fortsätta att göra det tills dess att de går i pension. Denna grupp utgörs av verksamhetsutövare som bedriver företagande i enskild firma, och därmed ofta inte behöver ombesörja kompetensförsörjning för andra än sig själva. Resterande individer (cirka 400 personer) är anställda i andra bolagsformer, där verksamhetsutövaren och huvudmannen inte nödvändigtvis är samma person. I dessa bolag finns en risk att huvudmannen väljer att lägga ned verksamheten i stället för att vidareutbilda personal. Vissa av de anställda kan komma att hinna gå i pension innan detta händer, men vid intervjuer med kommunala tjänstemän i ett flertal kommuner framgår dock att det i gruppen också återfinns medelålders och yngre individer med många yrkesverksamma år kvar innan pension. Inte sällan har dessa personer en utländsk bakgrund och en svag förankring på den svenska arbetsmarknaden. På grund av en, generellt sett, lägre utbildningsbakgrund och ibland bristfälliga färdigheter i det svenska språket, kan det bli svårt för dessa individer att finna nyanställning som barnskötare i förskolan vid ett etableringsförbud av pedagogisk omsorg. Då 68 procent av individerna som arbetar inom pedagogisk omsorg saknar utbildning för att arbeta med barn, skulle en kompetenshöjning behöva ske i denna grupp. I samtal med kommuner med stor enskild pedagogisk omsorg framgår dock att individer som bedriver berörd verksamhet sällan

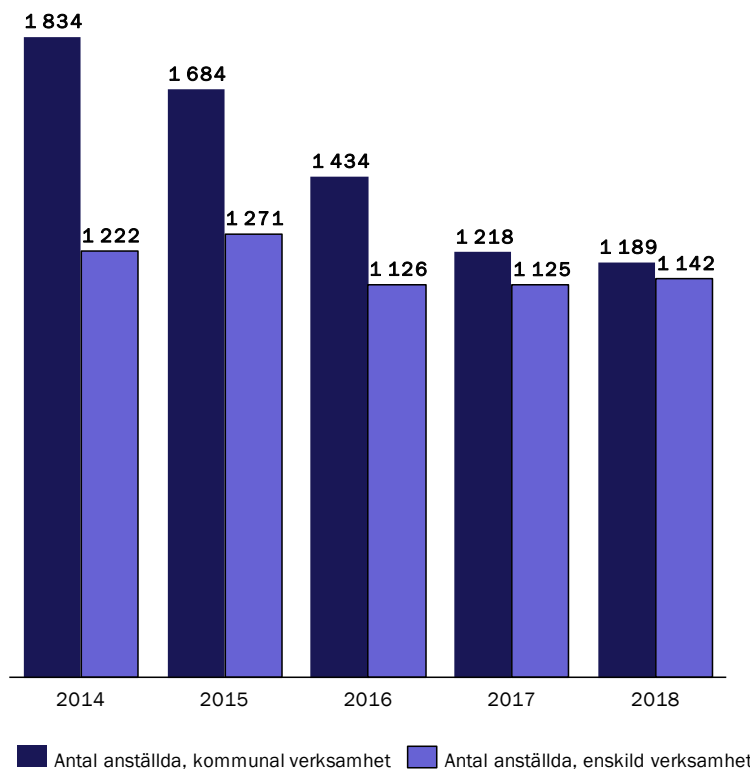
¹ Skolverkets prognos, behov av lärare och pedagogisk personal 2019–2033.

klaras av att fullfölja motsvarande barnskötarutbildning på gymnasienivå, vilket antagligen skulle motsvara en lägstanivå i en framtida kompetenshöjning. Det finns därför skäl att tro att dessa individer kommer ha svårt att finna nyanställningar, och att en stor del av dem därmed kan komma att bli arbetslösa vid ett etableringsstopp.

Trots detta utfall vill utredningen påminna om att gruppen anställda inom enskild pedagogisk omsorg utgör en försvinnande liten del av den totala arbetsstyrkan i Sverige, och att de offentligfinansiella effekterna av ett etableringsstopp därmed kommer få mycket små allmänfinansiella effekter.

Figur 12.1 Uppskattning över totalt antal anställda som jobbar inom pedagogisk omsorg, offentligt och privat

Uppskattning av antalet anställda i pedagogisk omsorg i kommunal respektive enskild regi. Uppskattningen baseras på det totala antalet anställda och andelar av verksamheterna som bedrivs i offentlig respektive enskild regi



Källa: Skolverkets statistik över pedagogisk omsorg.

12.2.2 Kostnader för myndigheter

Utredningens bedömning: En förändring i regelverket för pedagogisk omsorg påverkar myndigheter som bedriver tillsyn eller annat arbete med omsorgs- och skolverksamhet i Sverige. Skolverket som den enda direkt berörda myndigheten.

Alternativ 1

Utredningens båda förslag innehåller krav på ökad kompetenshöjning hos anställda inom pedagogisk omsorg, för att säkerställa en fullgod kvalitet inom verksamheten. I samtal med Skolverket har en webbaserad utbildning i moduler (temabaserade segment) identifierats som den mest troliga formen för en sådan kompetenshöjning.

Skolverket uppskattar att framtagandet av en webbaserad utbildning som kan användas för kompetenshöjning inom pedagogisk omsorg bör kosta cirka 1 miljon kronor att ta fram. Denna kostnad kan sedan behöva kompletteras med utbildningsmaterial för att säkerställa att alla som berörs av de nya utbildningskraven kan tillgodogöra sig utbildningen. Kursen kommer inte innebära kontinuerlig utvärdering av Skolverket, utan genererar ett certifikat vid genomförande som kan användas av den anställde som bevis på fullgjord kompetenshöjning. Totalt rör det sig enligt Skolverkets uppskattning om en kostnad på cirka 1,5 miljoner kronor.²

Därtill kan Skolinspektionen komma att påverkas av de ökade tillsynskraven, vid granskning av kommunernas tillsynsrutiner. Bedömningen är emellertid att den eventuellt ökade arbetsinsatsen ryms inom myndighetens budgetramar.

Tabell 12.3 Identifierade kostnader för Skolverket

Kostnadsposter	Uppskattad kostnad
Framtagande av webbaserad utbildning	1 000 000
Kompletterande informationskampanj	500 000

Källa: Analys Mason.

² Telefonintervju Skolverket, mars 2020.

Alternativ 2

Ett förbud för nyetablering innebär inga direkta merkostnader för Skolverket och Skolinspektionen jämfört med alternativ 1, då alla aktörer som fortsätter driva sin verksamhet ändå måste genomföra kompetenshöjande insatser och tillsyn.

12.2.3 Kostnader för kommuner

Utredningens bedömning: De föreslagna lagändringarna och lagförslagen kommer att ha en direkt påverkan för kommunerna.

Allmänt om förslagen

Sveriges kommuner ansvarar för tillsyn och godkännande av verksamheter som bedriver pedagogisk omsorg. Kommunerna bekostar därtill förskolor och fritidshem. Utredningens förslag om regeländringar och nya lagförslag innebär ett flertal kostnadsposter som direkt kommer att beröra kommunerna.

Dessa är:

- Ansvaret för tillsynen av den pedagogiska omsorgen ligger hos den kommun där näringsidkaren är verksam.
- Skärpta krav på ägar- och tillsynsprövning kommer därmed innebära att det åligger kommunen att genomföra denna prövning.
- Ett etableringsförbud för pedagogisk omsorg kommer på sikt att leda till att etablerade verksamheter läggs ned och försvinner. Dessa kommer i sin tur att behöva ersättas med platser inom förskolan. Oavsett om barnen hamnar i enskild eller kommunal förskola kommer kommunen att stå för kostnaderna, genom den ersättning som utfärdas till förskolan. Eftersom barn inom pedagogisk omsorg erhåller en mindre ersättning än barn i förskolan, innebär detta en ökad kostnad för kommunerna.

Den 7 juni 2018 fattade riksdagen beslut om nya bestämmelser i skollagen liksom motsvarande lagar för andra välfärdssektorer. Beslutet innebär att det införs skärpta krav på insikt, lämplighet och ekono-

miska förutsättningar för enskilda att bedriva förskoleverksamhet. Utredningens förslag om skärpning i avseende godkännande och tillsyn av pedagogisk omsorg innebär att även denna verksamhet ska innefattas av liknande krav. De nya bestämmelserna skulle, om de infördes, omfatta krav på erfarenhet av eller på annat sätt förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten samt lämplighet att bedriva denna. Kraven omfattar ägare med ett väsentligt inflytande, ledning och även andra som har ett bestämmande inflytande i huvudmannens verksamhet. Skolverket identifierar roller med sådan karaktär som:

- Verkställande direktör och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten (faktisk företrädare).
- Styrelseledamöter och styrelsesuppleanter.
- Bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag.
- Personer som genom ett direkt eller indirekt ägande (ägande i flera led) har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Med väsentligt inflytande över verksamheten avser Skolverket, som huvudregel, ett ägande om minst 10 procent av det röstberättigade aktiekapitalet. Sådan prövning kommer att kräva olika arbetsinsatser i större och mindre verksamheter, eftersom organisationerna av naturliga skäl är mer/mindre komplexa och omfattande i sin karaktär. Av vad som framkommit av konsekvensutredningen har arbetsinsatserna inte varit särskilt omfattande för företag som bedriver förskola. Skillnader diskuteras mer ingående i ett senare avsnitt.

Krav på erfarenhet eller insikt innebär att det inom den krets av personer som omfattas av ägar- och ledningsprövning ska finnas kompetens gällande de föreskrifter som krävs för att bedriva skolverksamhet, till exempel skollagstiftning, arbetsrätt, arbetsmiljö samt ekonomi. Det räcker med en samlad kompetens inom ägar- och ledningskretsen, varje enskild person behöver alltså inte ha den erfarenhet eller insikt som krävs. Det är emellertid inte tillräckligt att det finns tillgång till kompetent administrativ och ekonomisk förvaltning i form av personal. Det är huvudmannen (och dess ägare och ledning) som ska ha den samlade kompetensen.

Alternativ 1

För kommunerna innebär de skärpta kraven vid godkännande av ny verksamhet inom pedagogisk omsorg att tjänstemännen ska bedöma en rad omständigheter i godkännandeprövningen. Dessa är i likhet med tidigare skärpning av godkännanden av fristående förskolor och vissa fristående fritidshem. Vid kostnadsberäkningar för kommunal verksamhet har utredningen utgått ifrån att personen som utför arbetet är handläggare inom kommunal verksamhet. Lönenivån för en sådan person bedöms utifrån SCB:s senaste lönestatistik för ett kalenderår (2018).³ I intervjuer med kommuner har flertalet uppskattat handläggningstiden för en sådan prövning till cirka 5 arbetsdagar, vilket skulle innebära en lönekostnad om cirka 7 680 kronor. Till detta kommer potentiella andra utgifter för att beställa underlag från myndigheter, vilket gör att kostnaden för kommunen uppskattas till cirka 10 000 kronor. Denna uppskattning ligger också i linje med de uppskattningar som framkommit i intervjuer med kommunala tjänstemän.

Utredningen föreslår att kostnaden för godkännandeprövning av verksamhet ska kunna täckas av en avgift, som kommunen ges rätt att ta ut av den bedömda verksamheten. Ingen tydlig uppgift finns om hur stor denna avgift bör vara, men tidigare riktlinjer från Skolinspektionen (som ansvarar för tillsyn av skolor) fastställer att avgift för tillståndsprövning av fristående skolor maximalt beläggs till 35 000 kronor. Bedömningen är att en genomsnittlig verksamhet inom pedagogisk omsorg inte kommer att kräva ett lika omfattande prövningsarbete, utan att en täckning av kommunens kostnader för handläggning (10 000 kronor) är ett rimligare antagande. Då kostnaden täcks av avgiften som kommunen tar ut faller därmed denna på enskilda verksamheter.

Kostnadsberäkningen för kompetenshöjningen av anställd personal utgår ifrån en samlad bedömning från intervjuer med Skolverket och kommunala tjänstemän.⁴

³ Övriga handläggare (däribland kommunala handläggare). Månadslön 30 700 kronor och 40 timmars arbetsvecka, vilket ger 192 kronor i timlön.

⁴ Intervju Skolverket, kommuner. Mars, 2020.

Tabell 12.4 Krav på verksamheter som följer på utredningens förslag

Krav	Tidsåtgång (h=timmar)	Kostnad, kronor
Kompetenshöjning via webbträning	40 h webb utbildning per anställd*	148×40=5 920
Löpande dokumentation och planering av verksamheten	90 h dokumentation och planeringsarbete per år och verksamhet**	148×90=13 320

* Lön för dagbarnvårdare (2018) 148 kronor i timmen, SCB lönestatistik.

** Detta utgår från dokumentationskrav omfattande 2 timmar i veckan och 45 arbetsveckor på ett år.

Källa: Analys Mason.

Tabell 12.5 Trendutveckling antal verksamheter

Trendutveckling, antal verksamheter	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Offentlig	656	614	575	538	504	571	441	413
Enskild	825	815	805	794	785	775	765	756

Källa: Analys Mason.

Tabell 12.6 Trendutveckling personal

Trendutveckling, personal	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Offentlig	794	789	783	778	785	766	756	752
Enskild	1 073	1 059	1 046	1 033	1 020	1 007	995	982

Källa: Analys Mason.

Tabell 12.7 Kostnadsuppskattning för kommuner av alternativ 1

Krav	Aktivitet	Tidsåtgång	Kostnad, kronor
Skärpt granskning vid godkännandeprövning	Begära in och bedöma information från relevanta myndigheter	5 arbetsdagar per ansökan, 8 timmar arbete per dag	Täcks av avgift
Skärpt tillsyn av enskild pedagogisk omsorg	Fysiskt besök i verksamheten, inhämtning och bedömning av material från verksamheten	1 arbetsdag per år och verksamhet, 8 timmar arbete per verksamhet (utifrån prognos av antal enskilda verksamheter 2023)	1×8×192×antal verksamheter. Analys Mason har beräknat denna snittkostnad till 1 213 440 kronor om året, fram till 2030.
Kompetenshöjning av kommunalt anställda dagbarnvårdare	Webbaserad kompetenshöjning	40 timmar webbträning per anställd (utifrån prognos av antal offentligt anställda 2023)	40×148×825=4 884 000
Dokumentation/planering av kommunal pedagogisk omsorg	90 timmar dokumentation och planeringsarbete per år och verksamhet	90 timmar per verksamhet/år (utifrån prognos av antal offentliga verksamheter)	90×148×antal verksamheter. Analys Mason har beräknat denna snittkostnad till 7 013 220 kronor om året, fram till 2030.

Källa: Analys Mason.

Det finns en risk att ett fåtal verksamheter som inte förmår/vill genomföra kravet på kompetenshöjning kommer att läggas ned. Det är inte möjligt att göra en uppskattning över hur stor andel av verksamheterna som skulle beröras av detta, men som vid all nyreglering av verksamheter kan en sådan risk inte helt uteslutas. Bedömning är emellertid att de ekonomiska effekterna av kostnadskraven inte är den främsta anledningen till detta (kostnader uppstår främst i form av alternativutfall, snarare än faktiska utgifter), utan snarare att näringsidkaren inte anser att kompetensutvecklingen (i form av utbildningstid) är värd besväret för att fortsätta få bedriva verksamhet. Detta synes dock vara ett drastiskt beslut att ta (särskilt vid mångårig verksamhetsutövning) och vi bedömer därmed risken som liten för att detta ska ske.

Alternativ 2

Ett nyetableringsförbud för verksamhet inom pedagogisk omsorg skulle skynda på den naturliga trend som redan sker, med vikande barnkullar inom pedagogisk omsorg. Detta beror på en rad faktorer, såsom nedlagda verksamheter, vikande intresse för pedagogisk omsorg som barnomsorgsform hos föräldrar och en snabbare överflyttning av barn till förskola och fritidshem i kommunal verksamhet. Kostnader för förskolan, fritidshem och den pedagogiska omsorgen faller på den kommunala förvaltningen. En strukturell förändring av barnomsorgen kan därmed medföra större kostnadsförändringar för kommunerna.

Vid ett etableringsstopp skulle det ske en successiv avveckling av den pedagogiska omsorgen i takt med att näringsidkare pensionerar sig eller avvecklar sin verksamhet, detta eftersom etableringsstoppet också innebär förbud för överlåtelse eller nyanställning i verksamheten. Hur snabbt denna avveckling sker är svårt att bedöma, särskilt för större verksamheter (aktiebolag och ekonomiska föreningar). Dessa kan komma att avveckla verksamheten snabbare, om tillväxtpotentialen för branschen försvinner. Enskilda näringsidkare som är nära pensionsåldern kan dock tänkas fortsätta bedriva verksamheten fram tills det att dessa pensionerar sig. Enligt siffror från Skolverket utgör barn i åldern 1–5 år 89 procent av alla barn inskrivna i pedagogisk omsorg. Resterande 11 procent är i ålder 6–12+ och skulle, vid en successiv nedläggning av pedagogisk omsorg, i stället vara aktuella för fritidshem.

Konsekvensanalysen har utgått ifrån Skolverkets statistik över den totala kostnaden per barn, för ett barn placerat i förskolan och fritidshem, och jämfört denna med kostnaden för ett barn placerat i pedagogisk omsorg under perioden 2010–2018. Vi har nyttjat den genomsnittliga skillnaden i kostnad för ett barn i de olika omsorgsformerna under perioden för att uppskatta kommunernas framtida kostnader. För barn mellan 1–5 år har kostnaderna per barn jämförts med förskolan, och för barn mellan 6–12+ har kostnaderna per barn jämförts med ett barn (elev) i fritidshem. Kostnader för äldre och yngre barn har separerats, eftersom ett äldre barn inte befinner sig i pedagogisk omsorg lika många timmar om dagen som ett barn i åldern 1–5 år. Antal barn som är aktuella för förskola och fritidshem har sedan viktats utifrån andelen som är mellan 1–5 och 6–12+. Priserna för ett barn i pedagogisk omsorg har slutligen harmoniserats för både förskola och fritidshem, för att undvika en alltför stor snedvridning i prissättningen mellan yngre och äldre barn.

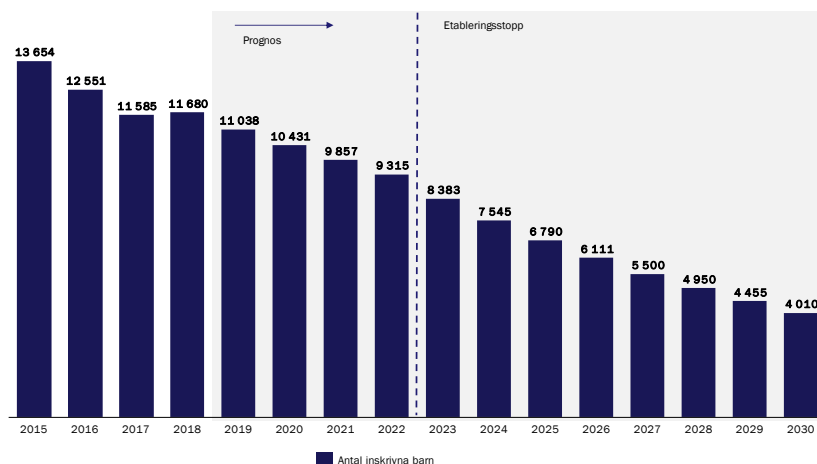
Tabell 12.8 Skillnader i snittkostnader för ett barn i pedagogisk omsorg jämfört med ett barn i förskola eller fritidshem

Omsorgsform	Snittkostnad 2010–2018	Differens från pedagogisk omsorg, kr
Pedagogisk omsorg, barn 1–5 år	124 240	–
Pedagogisk omsorg, barn 6–12 år	32 000	–
Förskola	142 000	17 760
Fritidshem	36 600	46 000

Källa: Skolverket, Analys Masons beräkningar.

Som ovan nämnts är 89 procent av barnen som är inskriva i pedagogisk omsorg mellan 1–5 år. 11 procent är således mellan 6–12 år. Denna ratio har bibehållits i kostnadsberäkningar för alternativ 2. Kostnadsberäkningen innefattar utgifter för en successiv överflyttning av barn från pedagogisk omsorg till förskola genom att utöka kapaciteten i förskolan (nya förskolor, större barngrupper, fler barnskötare/förskollärare). I prognosen har vi utgått från att den rådande trenden bibehålls fram till år 2022, som är satt som implementeringsdatum för alternativ 2. Utifrån dessa faktorer som påverkar nedläggningen av verksamheter (pensionering/vikande intresse för pedagogisk omsorg/avveckling) har en prognos sedan gjorts för utvecklingen av antalet barn i pedagogisk omsorg fram till 2030.

Figur 12.2 Prognos över antalet barn i pedagogisk omsorg, 2019–2030



Enligt uppskattningarna kommer antalet inskrivna barn att falla med dubbelt så högt tempo efter 2022. Detta beror inte enbart på det föreslagna etableringsstoppet, utan också att en högre andel dagbarnvårdare står i begrepp att pensionera sig de kommande 10 åren. Trenden mellan 2019–2022 är baserad på utvecklingen mellan åren 2015–2018.

Källa: Analys Masons beräkningar.

Tabell 12.9 Ackumulerad kostnad för kommunerna fram till 2030, etableringsstopp

År	Differens inget et.-stopp	Barn 1–5 år	Barn 6–12+	Kostnad barn 1–5 år	Kostnad barn 6–12 år	Totala kostnader
2023	419	373	46	6 622 822	212 014	6 834 868
2024	354	315	39	5 598 508	179 221	5 777 729
2025	297	264	33	4 694 299	150 276	4 844 575
2026	247	220	27	3 899 450	124 831	4 024 281
2027	203	180	22	3 201 986	102 503	3 304 489
2028	164	146	18	2 591 180	82 950	2 674 130
2029	130	116	14	2 057 439	65 863	2 123 302
2030	101	90	11	1 592 176	50 969	1 643 145
Totalt	1 914	1 704	211	30 257 920	968 627	31 226 547

Tabellen visar ackumulerad kostnad för kommunerna fram till år 2030, av etableringsstoppet enligt alternativ 2. Kostnader per barn i åldern 1–5 och 6–12+ utgår från tidigare nämnda snittkostnad för barn i förskola och pedagogisk omsorg. Differensen utgörs av de barn som vid alternativ 1 fortfarande hade gått i förskola/fritidshem. Lagreformen antas ske två år efter utredningens överlämnande.

Källa: Analys Masons beräkningar baserade på Skolverkets statistik.

Det ska tilläggas att dessa omkostnader är beräknade utan att ta i beräkning potentiella besparingseffekter som kan komma att uppstå vid en mer centraliserad form av omsorg, där flera barn samlas i samma lokaler. Besparingar, i form av stordriftsfördelar vid matlagning, inköp av ändamålsenliga produkter till verksamheten (böcker, skrivmaterial, leksaker osv.), kan tänkas leda till att kostnaderna för kommunerna sjunker något. Dessa kostnadsberäkningar är dock svåra att uppskatta, då det i dag saknas kvantitativt underlag på liknande omkostnader i pedagogisk omsorg och i förskola/fritidshem. Att antal barn per pedagog i förskolan är färre än i pedagogisk omsorg, gör också att eventuella besparingseffekter kan komma att kvittas av högre personalkostnader. Kostnaden för tillsyn av kvarvarande verksamheter kommer, likt i alternativ 1, att kvarstå.

Tabell 12.10 Differens i antal verksamheter

År	Differens i antal barn mellan alt. 1 och 2	Differens i antal verksamheter	Varav kommunala (baserat på trend i andelar barn i respektive omsorg, 2014–2018)	Prognos över minskning i antalet kommunala verksamheter	Prognos över minskning i antalet anställda, alt. 2
2023	419	64	38 %	24	31
2024	354	54	36 %	20	26
2025	297	46	34 %	17	22
2026	247	38	31 %	12	16
2027	203	31	29 %	2	12
2028	164	25	27 %	7	9
2029	130	20	24 %	5	7
2030	101	16	21 %	3	4

Differens i antal verksamheter. Beräkningen baseras på differens (dvs. bortfallet) i antal barn från alternativ 1 till 2, samt personalitet och antal barn per anställd under perioden 2014–2018.

Källa: Analys Mason.

Tabell 12.11 Antalet verksamheter i kommunal regi, för alternativ 2

Trendutveckling, antal verksamheter	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Kommunal regi	656	614	575	538	504	471	441	413

Se beräkningar i tabell 1.8, utifrån dessa har prognostiserats utveckling av antalet verksamheter i pedagogisk omsorg för alternativ 2.

Källa: Analys Masons beräkningar.

Tabell 12.12 Personal i pedagogisk omsorg i kommunal regi, för alternativ 2

Trendutveckling, personal	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Kommunanställda	794	789	783	778	785	766	756	752

Se beräkningar i tabellerna 1.8 och 1.9, utifrån dessa har prognostiserats utveckling av antalet personal i pedagogisk omsorg för alternativ 2.

Källa: Analys Masons beräkningar.

Tabell 12.13 Kostnadsuppskattning för kommuner vid genomförandet av alternativ 2

Krav	Aktivitet	Tidsåtgång	Kostnad, kronor
Skärpt granskning vid godkännandeprövning	Begära in och bedöma information från relevanta myndigheter	5 arbetsdagar per ansökan, 8 timmar arbete per dag	Täcks av avgift
Skärpt tillsyn av pedagogisk omsorg	Fysiskt besök i verksamheten inhämtning och bedömning av material från verksamheten	1 arbetsdag per år och verksamhet, 8 timmar arbete per verksamhet (utifrån prognos av antal enskilda verksamheter 2030)	$1 \times 8 \times 192 \times \text{antal verksamheter}$. Snittkostnaden är beräknad till 1 063 680 kronor om året fram till 2030
Kompetenshöjning av kommunalt anställda dagbarnvårdare	Webbaserad kompetenshöjning	40 timmar webb-utbildning per anställd (utifrån prognos av antal offentligt anställda)	$40 \times 148 \times 794 =$ 4 700 480
Dokumentation/planering av kommunal pedagogisk omsorg	90 timmar dokumentation och planeringsarbete per år och verksamhet	90 timmar per verksamhet/år (utifrån prognos av antal offentliga verksamheter)	$90 \times 148 \times \text{antal verksamheter}$. Snittkostnaden beräknas till 6 801 525 kronor om året fram till 2030.
Överflyttningskostnad av barn p.g.a. Etableringsstopp	Barn går i förskola/fritidshem i stället för pedagogisk omsorg	–	Den ackumulerade effekten innebär kostnader på 31 226 547 kronor år 2030 för kommunerna

Kostnadsuppskattning för kommuner av alternativ 2. Kostnaderna är beräknade utifrån differensen i antal barn från alternativutfall 1, med bibehållen personalitet och antal barn per anställd under perioden.

Källa: Analys Mason.

12.2.4 Konsekvenser för kommuner i olika delar av landet

Pedagogisk omsorg är en marginell omsorgsform i Sverige. I snitt är lite mindre än två procent av alla barn i åldern 1–5 år inskrivna i pedagogisk omsorg (1 procent om barn upp till 12+ år inkluderas), och antal barn i pedagogisk omsorg har krympt stadigt under de senaste 10 åren. Cirka 30 procent av landets kommuner (85 st.) saknar helt någon form av pedagogisk omsorg, och anger som främsta anledningen att det beror på en bristande efterfrågan från vårdnadshavare.⁵ Denna uppfattning ligger i linje med nationell statistik från Skolverket som visar att antalet barn i pedagogisk omsorg föll med 43 procent under perioden 2010–2018.⁶

Trots den kraftiga minskningen erbjuds fortfarande pedagogisk omsorg i 205 kommuner, i varierande omfattning. Utifrån konsekvensanalysens kartläggning går det inte att fastställa en tydlig gemensam nämnare för de kommuntyper som har bibehållit den pedagogiska omsorgen. Som illustrerat i tabellen nedan finns en liknande fördelning av antalet barn i pedagogisk omsorg över alla typer av kommuner som Skolverket för statistik över. Utifrån Skolverkets senast tillgängliga statistik kan det konstateras att kranskommuner till större städer tenderar att ha något flera barn i pedagogisk omsorg än landsbygdskommuner. Storstäderna (Stockholm, Göteborg och Malmö) har den lägsta andelen barn i pedagogisk omsorg. Det ska dock tilläggas att det i storstadsregionerna (och då främst Stockholm) finns ett stort antal verksamheter, rent nominellt. Stockholms län står själv för cirka 400 av totalt 1 750 verksamheter (dvs. 23 procent) inom pedagogisk omsorg i landet.⁷

⁵ Intervju med kommuner, 2020.

⁶ Skolverkets statistik, 2020.

⁷ Skolverkets statistik, 2020.

Tabell 12.14 Andelen barn i pedagogisk omsorg, samtliga kommuner i landet

Kommunindelning av samtliga 290 kommuner*	Andel barn i pedagogisk omsorg 1–5 år
Lågpendlingskommun nära större stad	2,4 %
Pendlingskommun nära storstad	2,1 %
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	2,0 %
Pendlingskommun nära större stad	1,7 %
Större stad	1,7 %
Landsbygdskommun med besöksnäring	1,6 %
Landsbygdskommun	1,5 %
Mindre stad/tätort	1,3 %
Storstäder	1,3 %

* SKR:s kommungruppsindelning.

Källa: Skolverket och Analys Månsens beräkningar.

Även om pedagogisk omsorg som verksamhet är en liten omsorgsform, finns 26 kommuner där fler än 5 procent av barn i ålder 1–5 år är inskrivna i sådan.⁸ Dessa kommuner kan komma att få högre kostnader vid överflyttningen av barn från pedagogisk omsorg till förskola. Vid första anblick kan dessa kommuner ses som mycket utsatta vid en reform (Norsjö har t.ex. 21 procent av barn i åldern 1–5 i pedagogisk omsorg). Många av dessa kommuner har dock en mycket liten befolkning, vilket gör att det räcker med 20–40 barn i pedagogisk omsorg för att denna andel ska bli mycket hög. Det ska tilläggas att även dessa kommuner är en heterogen grupp, utan någon tydlig geografisk eller demografisk trend eller karaktär. För tydligare bild av geografisk spridning, se karta som sammanställts i bilaga.

I konsekvensutredningens intervjuer med kommuner med hög andel barn i pedagogisk omsorg, har dock inte framkommit att barnomsorgen i kommunen på något sätt skulle vara hotad vid en förändring i den pedagogiska omsorgen. Ingen specifik risk har bedömts finnas i glesbygdskommuner eller på mindre orter, främst då förskolan finns och är väletablerad i nästintill hela landet. Många kommuner framhäver att pedagogisk omsorg ofta finns kvar på grund av preferenser från föräldrar, som ofta själva gått till så kallad dagmamma i sin barndom, snarare än som ett väsentligt stöd i kommunens omsorgsorganisation. Med detta sagt kan det tänkas att det ändå finns ett fåtal kommuner som inte har denna förskoleetablering, och

⁸ Se bilaga för fullständig lista.

där en förändrad lagstiftning kan komma att leda till potentiellt negativa effekter. Utredningens uppfattning är dock att dessa fall borde vara ytterst få och att riktade stödsatser för förskolan mot dessa skulle kunna åtgärda potentiella problem som uppstår.

12.2.5 Konsekvenser för företag och näringsliv

Utredningens bedömning: En regelförändring kring driften av pedagogisk omsorg kommer att få effekter på de företagare som är verksamma inom näringen.

Alternativ 1

Utredningen föreslår att dagens ordning det vill säga beslut om rätt till bidrag till pedagogisk omsorg ska ersättas med en rätt till godkännande. Detta syftar till att förtydliga reglerna och införa ett förfarande likt den ägar- och ledningsprövning som gäller för skolväsendet. De nya bestämmelserna gällande ägar- och ledningsprövning som i dag gäller för enskilda huvudmän som driver förskolan omfattar krav på erfarenhet av, eller på annat sätt förvärvat insikt i, de föreskrifter som gäller för skolverksamheten samt lämplighet att bedriva denna. Kraven omfattar ägare med ett väsentligt inflytande, ledning och även andra som har ett bestämmande inflytande i huvudmannens verksamhet.

Utredningen bedömer också att ökade krav på enskilda huvudmän inom pedagogisk omsorg kommer att innebära att förtroendet för verksamhetsformen höjs. Förslagen som syftar till ökade kvalitetskrav kan inledningsvis leda till att vissa enskilda aktörer upphör med sin verksamhet. Även om det kan vara förknippat med vissa problem att behöva byta verksamhetsställe för barnomsorgen är ändå utredningens bedömning att de positiva effekterna av förslagen överväger de nackdelar som de eventuellt kan komma att medföra. Förslagen förväntas öka kvaliteten i både befintliga och nya verksamheter.

Utredningens förslag innebär att kostnaden för godkännandeprovning av verksamhet ska kunna täckas av en avgift, som kommunen ges rätt att ta ut av den bedömda verksamheten. Denna avgift bedöms uppgå till 10 000 kronor per verksamhet.

I intervjuer med ett flertal kommuner bedöms arbetsbördan för de skärpta kraven vid godkännandeprövning att uppgå till 5 arbetsdagar för en kommunal tjänsteman, då denna begär in underlag från respektive myndighet, går igenom underlag och sammanställer sitt utlåtande om ärendet. Motsvarande kostnad för kontinuerlig tillsyn av verksamheten bedöms uppgå till cirka ett tillfälle per år och verksamhet, omfattande en heldagstjänst för en tjänsteman på kommunen, i de 946 enskilda verksamheter som bedriver pedagogisk omsorg.

Vid beräkningen av kompetenshöjning och andra timbaserade kostnader för personal har Skolverket intervjuats, som är den myndighet som tar fram utbildningar och annat pedagogiskt material för skolväsendet. Skolverket uppskattar att vidareutbildningen kan röra sig om cirka 40 timmars arbete per anställd, fördelat under cirka ett år. Tid för dokumentation och planering av verksamheten bedöms ta cirka 2 timmar i veckan per verksamhet.⁹ Vid kostnadsberäkningar av kraven nedan utgår utredningen från lönekostnader för barnskötare enligt SCB:s senaste årliga lönestatistik (2018).¹⁰

Tabell 12.15 Utveckling av antalet verksamheter – enskild huvudman

Trendutveckling, antal verksamheter	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Enskild	825	815	805	794	785	775	765	756

Utifrån perioden 2014–2018 har Analysys Mason prognostiserat utveckling av antalet verksamheter i pedagogisk omsorg för att beräkna kostnader för enskilda och offentliga aktörer.

Källa: Analysys Masons beräkningar.

Tabell 12.16 Prognos över antalet anställda – enskild huvudman

Trendutveckling, personal	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Enskild	1 073	1 059	1 046	1 033	1 020	1 007	995	982

Prognosen över antalet anställda bygger på personaltätheten i pedagogisk omsorg (för offentlig och enskild verksamhet) som varit stabil de senaste 10 åren. Utifrån Analysys Masons beräkning av antalet verksamheter ovan har antalet anställda beräknats.

Källa: Analysys Masons egna beräkningar.

⁹ Skolverket/förskolor, intervjuer i mars 2020.

¹⁰ Dagbarnvårdare, 23 600 kronor i månaden och 40 timmars arbetsvecka, vilket ger 148 kronor i timlön.

Tabell 12.17 Krav på verksamheter som följer av alternativ 1

Krav	Tidsåtgång (h=timmar)	Kostnad, kronor
Kompetenshöjning via webbträning	40 h webbutbildning per anställd	$148 \times 40 = 5\,920$
Löpande dokumentation och planering av verksamheten	90 h dokumentation och planeringsarbete per år och verksamhet*	$148 \times 90 = 13\,320$
Säkerställa och inhämta underlag för ägar- och ledningsprövning	16 h	$16 \times 188 = 3\,000$

* Beräkningen utgår från att dokumentationskravet innebär 2 timmar i veckan, och 45 arbetsveckor per år.
 Källa: Analys Mason.

För branschen som helhet rör det sig initialt om 825 personer som kommer att behöva genomgå utbildningen, med en personkostnad om 5 920 kronor per person. Den aggregerade kostnaden för den löpande dokumentationen och planeringsarbetet utgår ifrån antalet enskilda verksamheter och kostnaden per verksamhet för detta arbete.

Tabell 12.18 Total kostnad för enskilda aktörer, alternativ 1

Krav	Tidsåtgång (h=timmar)	Kostnad, kronor
Kompetenshöjning via webbträning	40 h webbutbildning per anställd	$5\,920 \times 1\,073 = 6\,352\,160$
Löpande dokumentation och planering av verksamheten	90 h dokumentation och planeringsarbete per år och verksamhet	$13\,320 \times \text{antalet verksamheter}$. Snittkostnaden är beräknad till 10 520 708 per år
Säkerställa och inhämta underlag för ägar- och ledningsprövning	16 h	$16 \times 188 \times 825 = 2\,481\,600$
Avgift för handläggning av verksamhetsansökan	–	$10\,000 \times 825 = 8\,250\,000$

Källa: Analys Mason.

I intervjuer med ett flertal kommuner bedöms arbetsbördan för de skärpta kraven vid godkännandeprövning att uppgå till fem arbetsdagar för en kommunal tjänsteman, då denne begär in underlag från respektive myndigheten, går igenom underlag och sammanställer sitt utlåtande om ärendet. Motsvarande kostnad för kontinuerlig tillsyn av verksamheten bedöms uppgå till cirka ett tillfälle per år och verksamhet, omfattande en heldagstjänst för en tjänsteman på kommunen, i enskilda verksamheter som bedriver pedagogisk omsorg.

Alternativ 2

I detta kapitel kommenteras först kort marknadseffekter av ett förbud på nyetablering av pedagogisk omsorg.

Vid ett etableringsstopp skulle samtliga bolag inom pedagogisk omsorg få bibehålla rätten att bedriva verksamhet. Dock skulle överlåtelse och nyanställningar i bolagen inte tillåtas, vilket effektivt gör att verksamheten på sikt kommer att stagnera eller upphöra. Hur verksamheten kommer att påverkas av denna reglering är svår att bedöma. Effekterna skulle antagligen komma att skilja sig kraftigt mellan olika företagsformer. Då merparten av de enskilda näringsidkarna bedriver sin verksamhet i det egna hemmet, utan andra anställda, skulle dessa med största sannolikhet komma att påverkas i mindre utsträckning än andra bolagsformer. Medelåldern hos de enskilda näringsidkarna Analys Mason undersökt är hög (55 år), och cirka 50 procent kommer att nå pensionsålder inom 10 års tid. Då få av dessa enskilda näringsidkare får antas överlämna verksamheter som bedrivs i den egna bostaden, blir effekterna på denna företagargrupp marginell. Ett etableringsstopp kan dock komma att ha effekter på synen på pedagogisk omsorg i samhället. Viljan att stävja nyetablering av den pedagogiska omsorgen kan komma att tolkas som att kvalitén i denna omsorgsform är av sämre standard än i förskolan. Vårdnadshavare som uppfattar förändringen på detta sätt kan med största sannolikhet komma att välja bort pedagogisk omsorg som ett alternativ, med effekten att barnkullarna minskar ytterligare i storlek. Dessa indirekta effekter är dock svåra att kvantifiera, och underlag saknas för att ta fram en prognos för hur stort det potentiella bortfallet kan komma att bli.

På längre sikt kommer etableringsstoppet innebära att begränsningar i hur huvudmän för befintliga pedagogiska verksamheter kan utveckla sin verksamhet eftersom en följd av etableringsstoppet är att det inte kommer att kunna meddelas nya godkännanden till enskilda som huvudmän för pedagogisk omsorg. Nya ansökningar om att t.ex. utvidga verksamheten, att etablera verksamheten i en annan kommun eller andra förändringar i godkännandet kommer inte att kunna bifallas när etableringsstoppet trätt i kraft. Verksamheter med pedagogisk omsorg kommer alltså inte att kunna förändras utöver vad befintliga godkännanden medger. Etableringsstoppet innebär i detta avseende ett avsteg från principen om att det i så stor ut-

sträckning som möjligt ska vara lika villkor för lika skolverksamheter (prop. 2009/10:165 s. 206), eftersom huvudmän för befintlig pedagogisk omsorg inte kommer att begränsas i detta avseende utan kommer att kunna utvidga verksamheten eller starta en ny verksamhet i en annan kommun om de i övrigt uppfyller villkoren för godkännande enligt skollagen. De sistnämnda huvudmännen kommer därmed att behandlas på ett annat, mer förmånligt sätt, än huvudmän för befintliga verksamheter inom pedagogisk omsorg, vilket vi berört i kapitel 10.

Att huvudmän för befintlig pedagogisk omsorg behandlas på ett annat sätt än huvudmän för befintliga verksamheter med samma inriktning framstår i diskrimineringshänseende som problematiskt. Att huvudmän för befintliga verksamheter utesluts från möjligheten att utvidga eller förändra sin verksamhet på ett sätt som kräver nytt godkännande från kommunen, innebär också en inskränkning i dessa huvudmäns näringsfrihet. Att dessa huvudmän inte kommer att ha möjlighet att utvidga eller på annat sätt anpassa sin verksamhet efter ändrade förhållanden eller t.ex. möta en ökad efterfrågan innebär att huvudmännens näringsfrihet inskränks.

Tabell 12.19 Verksamhets- och personalbortfall vid alternativ 2

År	Differens i antal barn mellan alt. 1 och 2	Differens i antal verksamheter	Varav enskilda (baserat på prognos över andel barn i enskild regi)	Prognos över minskning i antalet enskilda verksamheter	Prognos över minskning i antalet enskilt anställda
2023	419	64	62 %	40	52
2024	354	54	64 %	35	46
2025	297	46	66 %	30	39
2026	247	38	69 %	26	34
2027	203	31	71 %	22	29
2028	164	25	73 %	18	23
2029	130	20	76 %	15	20
2030	101	16	79 %	13	17

Utifrån prognosen över antal den minskning i antal barn som kommer att skrivas in i pedagogisk omsorg vid genomförande av alternativ 2, har verksamhets- och personalbortfall beräknats utifrån personaltäthet (2010–2018) och barn per anställd (2014–2018). Båda dessa värden har hållit sig stabila under hela perioden.

Källa: Analys Masons egna beräkningar.

Tabell 12.20 Prognostiserat antal verksamheter i pedagogisk omsorg för alternativ 2

Trendutveckling, antal verksamheter	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Enskilda verksamheter	785	750	720	694	672	654	639	626

Utifrån ovanstående beräkningar har Analysys Mason prognostiserat utveckling av antalet verksamheter i pedagogisk omsorg för alternativ 2.

Källa: Analysys Masons beräkningar.

Tabell 12.21 Prognostiserat antal personal i pedagogisk omsorg för alternativ 2

Trendutveckling, personal	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Personal i enskild verksamhet	1 073	1 021	975	936	902	870	850	830

Utifrån ovanstående beräkningar har Analysys Mason prognostiserat utveckling av antalet personal i pedagogisk omsorg för alternativ 2.

Källa: Analysys Masons egna beräkningar.

Tabell 12.22 Krav som följer på enskild verksamhet av alternativ 2

Krav	Tidsåtgång (h=timmar)	Kostnad, kronor
Kompetenshöjning via webbträning	40 h webbutbildning per anställd, alla anställda i enskild verksamhet (enligt prognos för alt. 2, år 2023)	$148 \times 40 \times 1\,073 = 6\,352\,160$
Löpande dokumentation och planering av verksamheten	90 h dokumentation och planeringsarbete per år, alla enskilda verksamheter	$13\,320 \times \text{antal verksamheter}$. Snittkostnaden beräknad till 10 456 200 per år för enskilda verksamheter fram till 2030, utifrån prognosen om minskade antal verksamheter vid införande av alt. 2
Säkerställa och inhämta underlag för ägar- och ledningsprövning	16 h	$16 \times 188 \times 785 = 2\,361\,280$

* Ett arbetsår beräknas ha 225 arbetsdagar.

Källa: Analysys Mason.

12.2.6 Konsekvenser för små företag

För att skapa sig en uppfattning om den berörda företagspopulationen har utredningen kartlagt 395 enskilda näringsidkare som är verksamma inom pedagogisk omsorg. Enligt Skolverket bedrev 805 aktörer enskild pedagogisk omsorg år 2018, vilket ger en täckningsgrad på cirka 50 procent.¹¹ Kartläggningen har gjorts genom en kombination av sökningar i Bolagsverkets näringslivsregister, med kompletteringar från andra öppna företagskällor. Resultatet visar att den stora merparten av företag som bedriver pedagogisk omsorg är små (1–5) anställda, med en majoritet av dessa som ensamstående företagare vilket bedriver verksamhet i sitt eget hem. Samtidigt präglas branschen av ett fåtal, större, aktörer. I dessa återfinns cirka 400 anställda, vilket är 20 procent av alla anställda i branschen.

Merparten av företagen som är verksamma inom pedagogisk omsorg är enskilda bolag som drivs av den person som ansvarar för verksamheten (huvudmannen). Dessa företag tillåter förvisso flera anställda, men då företagen inte är en juridisk person, och ägare därmed är personligt ansvarig inför företagets skulder och avtal, är det ett mycket litet antal av dessa som infattar mer än en person. Inom pedagogisk omsorg bedrivs sådana enmansföretag typiskt från näringsidkarens hem, med ett fåtal undantag för verksamheter som bedrivs i särskilt ämnade lokaler, enligt statistik från Skolverket.

Utöver dessa enskilda näringsidkare finns i dag en relativt stor (och växande) grupp ekonomiska föreningar och aktiebolag som bedriver pedagogisk omsorg. Bland aktiebolagen domineras marknaden av en större aktör och den stora majoriteten av ekonomiska föreningar ingår i en sammanslutning under samma paraplyföretag.

Andelen ekonomiska föreningar är till stor del ett resultat av att ett av de undersökta företagen med omfattande verksamhet bedriver denna som en ekonomisk förening, där varje enskild näringsidkare räknas in som ett enskilt bolag, som alla samverkar under ett paraplyföretag.

Utredningens förslag innebär att tillsynsreglerna ska kunna tillämpas på alla de former av huvudmannaskap som finns inom pedagogisk omsorg. I verksamheter som bedrivs i bolags- eller föreningsform är det huvudmannens insikt och förutsättningar som ska prövas, då denne

¹¹ Detta antagande utgår från att företagspopulationen inte vuxit i betydligt högre takt än den historiska trenden under perioden 2010–2018.

har ett arbetsgivaransvar. I bolagsformer såsom enskilda näringsidkare, när dagbarnvårdaren är sin egen huvudman, innebär det att reglerna om insikt i och förutsättningar att driva verksamheten i stället ska gälla denne. För att nå önskat resultat i granskningen anger utredningen därför att det i stället för en uppräkningslista om vilka som ingår i den krets som ska prövas, uttrycket väsentligt inflytande används.

Alternativ 1

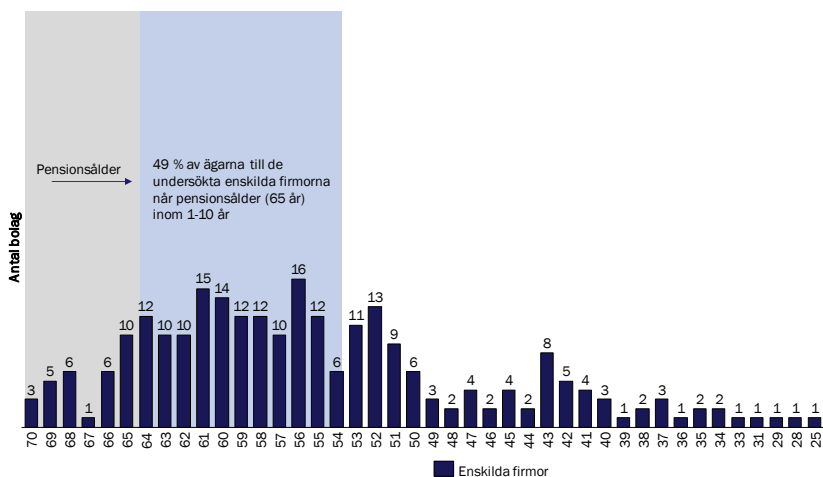
Under konsekvensutredningen har ett flertal förskolor som bedrivs i enskild regi kontaktats. Dessa omfattades av de förhöjda kraven på ägar- och ledningsprövning som infördes 2019. Merparten av dessa anger att reformen inneburit en liten arbetsbörda, eftersom kretsen av huvudmän och andra relevanta personer som måste stärka sin lämplighet ofta är mycket liten (ett fåtal personer). Uppskattningsvis har detta arbete tagit en arbetsdag för mindre verksamheter. För att undersöka skillnaderna mellan små och stora enskilda verksamheter har en större friskolekoncern (som även bedriver förskola) med verksamhet i ett flertal kommuner intervjuats. Denna bedömer också att kostnaderna varit av mindre omfattning och arbetsåtgången inte varit mer än tre dagar. Uppskattningar över tidsåtgången för att tillgodose de nya kraven har alltså varierat mellan aktörer, men utgör oftast inte mer än två dagars heltidsarbete. Konsekvensanalysen utgår från månadslönen för en ekonomiassistent i privat sektor vid kostnadsberäkning för att inhämta material till ägar- och ledningsprövning. Den avgift som tillkommer för att godkänna verksamheten har bedömt vara 10 000 kronor.

Alternativ 2

Utredningen bedömer att effekterna av alternativ 2 kan komma att bli lindrigare för småföretagare än för stora företag. Anledningen är strukturen på branschen som helhet, och den övervägande majoritet av enskilda näringsidkare som bedriver småskalig verksamhet i landet. Många av de egenanställda småföretagarna kommer att nå pensionsålder under de närmsta tio åren, och kommer därmed att i mindre utsträckning beröras av hårdare regleringar av den pedagogiska omsorgen. Det ligger även i den enskilda verksamhetens natur att man

sällan anställer personal, då man som huvudman blir personligt bunden av avtal med sina anställda. Detta gör att näringsformen som sådan inte lämpar sig för vidare expansion med utökad verksamhet, eftersom detta skapar fler riskmoment för huvudmannen. Etableringsstoppet kan därmed inte sägas påverka småskalig verksamhet utan planer på nyetablering i samma omfång som aktiebolag eller annan bolagsverksamhet, med tydligare vinstsyfte i verksamheten.

Figur 12.3 Åldersfördelning över innehavare till enskilda firmor inom pedagogisk omsorg under 2020, N: 251



Fotnot: Analys Masons undersökning av 251 enskilda näringsidkare inom pedagogisk omsorg visar att 49 procent kommer att nå pensionsålder inom 10 års tid (pensionsålder fastställd till 65 år).

Källa: Analys Mason.

12.2.7 Konsekvenser för konkurrensen

Utredningen bedömer att förslaget om ägar- och ledningsprövning, huvudmannaförsäkring och tillsyn innebär vissa negativa konsekvenser för konkurrensen mellan olika aktörer, eftersom förslagen innebär att regler ska gälla för alla enskilda huvudmän, men kan slå olika mot olika verksamheter. När det gäller etableringsstopp för fristående pedagogisk omsorg bedömer utredningen att förslagen kan få konsekvenser för konkurrensen i förhållande till näringsfriheten, se kapitel 3.3. och 3.4.

Som nämnts i tidigare kapitel kommer utredningens förslag att innebära en viss ökad administration för enskilda som vill bli god-

kända som huvudmän inom pedagogisk omsorg. De kan behöva lämna ytterligare uppgifter vid ansökan, och de ska också lämna huvudmannaförsäkran. Detta är uppgifter som faller på alla enskilda huvudmän som vill bli godkända som huvudmän, oberoende om det är en enskild fysisk eller juridisk person som ansöker om godkännande av sin första skoletablering, eller en utbildningskoncern som ansöker om att öppna ytterligare en skola. Det är därmed inte orimligt att tro att administrationen kring en ansökan om godkännande kan ta längre tid och kräva mer arbete hos en liten aktör som aldrig gått igenom processen förut, jämfört med en större aktör som kanske redan bedriver pedagogisk omsorg och utarbetat rutiner för ansökandeprocessen. Det är dock svårt att se hur ett nytt regelverk ska kunna utformas där små aktörer likställs med stora i denna process. Utredningens bedömning att därför att samma regler måste gälla för alla huvudmän, oavsett storlek, trots den snedvridning i konkurrens som uppstår till större bolags fördel.

I förhållande till små företag, och då främst enskilda verksamheter, har dock förslaget om etableringsstopp en mycket större effekt på bolag som bedrivs i uttalat vinstsyfte, såsom aktiebolag. Dessa kommer inte att kunna nyetablera verksamheter, och därmed inte kunna expandera sitt företagande. Detta är ett fundamentalt avsteg från aktiebolagens natur, eftersom ett aktiebolag drivs i syfte att ge vinst till fördelningen mellan aktieägarna om inget annat står i bolagsordningen. Det så kallade vinstsyftet ska därmed alltid råda. Förvisso kräver inte detta vinstsyfte i teorin en expansion av verksamheten (kostnadsminskningar kan ge samma effekter), men ur ett praktiskt perspektiv är det svårt att se hur detta ska kunna göras utan att nyetableringar sker. Det finns därmed en övervägande risk att aktiebolag inom pedagogisk omsorg anser att den reglerade marknaden utgör ett för dåligt underlag för profit. Denna kan resultera i att verksamheten läggs ned eller skiftar verksamhetsområde (antagligen till förskoleverksamhet).

12.2.8 Kostnadsutfall

Nedan sammanställt de kostnader som kartlagts för respektive aktör utifrån utredningens förslag.

Tabell 12.23 Alternativ 1

Alternativ 1	Aktivitet	Kostnader, kronor	Initiala/återkommande kostnader
Myndighetskostnader	Framtagandet av webbaserad utbildning och informationsinsats	1 500 000	Initiala
Kommunala kostnader	Webbaserad kompetenshöjning av personal	4 700 480	Initiala
Kommunala kostnader	Uppföljning och utvärdering av dokumentationsarbete	56 103 840	Totalt fram till 2030
Kommunala kostnader	Skärpt tillsyn av enskild verksamhet. Fysiskt besök i verksamheten, inhämtning och bedömning av underlag från verksamheten	9 707 520	Totalt fram till 2030
Företagskostnader	Webbaserad kompetenshöjning av personal	6 352 200	Initiala
Företagskostnader	Ägar- och ledningsprövning	8 250 000	Initiala
Företagskostnader	Underlag ägar- och ledningsprövning	2 481 600	Initiala
Företagskostnader	Uppföljning, utvärdering och dokumentationsarbete	99 367 200	Totalt fram till 2030

Källa: Analys Mason.

Tabell 12.24 Alternativ 2

Alternativ 2	Aktivitet	Kostnader, kronor	Initiala/återkommande kostnader
Myndighetskostnader	Webbaserad utbildning och informationsinsats	1 500 000	Initiala
Kommunala kostnader	Webbaserad kompetenshöjning av personal	4 700 480	Initiala
Kommunala kostnader	Ökade kostnader för överflyttning av barn till förskola/fritidshem	31 226 547	Totalt fram till 2030
Kommunala kostnader	Skärpt tillsyn av enskild verksamhet. Fysiskt besök i verksamheten, inhämtning och bedömning av underlag från verksamheten	8 509 440	Totalt fram till 2030
Kommunala kostnader	Uppföljning, utvärdering och dokumentationsarbete	54 412 200	Totalt fram till 2030
Företagskostnader	Webbaserad kompetenshöjning av personal	6 352 160	Initiala
Företagskostnader	Ägar- och ledningsprövning	8 250 000	Initiala
Företagskostnader	Underlag ägar- och ledningsprövning	2 481 600	Initiala
Företagskostnader	Uppföljning, utvärdering och dokumentationsarbete	83 649 600	Totalt fram till 2030

Källa: Analys Mason.

Den samlade bedömningen är att kostnaderna som uppstår i samband med en regelförändring enligt alternativ 1 eller 2 är hanterbara för verksamheter som bedriver pedagogisk omsorg. Den största effekten som antagligen kan tänkas att leda till långtgående konsekvenser för enskilda företag, är ett etableringsstopp av ny verksamhet. En sådan förändring skulle påverka större aktiebolag eller ekonomiska föreningar i långt mycket högre utsträckning än mindre enskilda näringsidkare, som sällan eller aldrig expanderar sin verksamhet. Därutöver innebär etableringsstoppet ökade kostnader för kommuner som redan i dag har en svår ekonomisk situation. Vidare bedömer utredningen inte att kostnaderna för en regelförändring enligt alternativ 1 kommer att leda till ohanterliga kostnader för företag, men att personal som inte klarar av en kompetenshöjande insats kan komma att bli av med sin anställning.

12.2.9 Konsekvenser för barnen och deras vårdnadshavare

Utredningens bedömning: Förslagen har positiva effekter för elever och vårdnadshavare.

Enligt utredningens direktiv ska konsekvensanalysen, utöver de krav som ställs enligt kommittéförordningen, även innehålla en beskrivning av konsekvenser utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Den 1 januari 2020 blev barnkonventionen lag.

Barnets bästa ska, enligt skollagen vara utgångspunkten i all utbildning och annan verksamhet inom skolväsendet och för annan pedagogisk verksamhet enligt skollagen (1 kap. 10 § skollagen). Denna bestämmelse har sin utgångspunkt i barnkonventionen. Med barn avses i barnkonventionen varje människa under 18 år. Sverige har också förbundit sig att följa FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Enligt barnkonventionens grundprinciper ska varje barn ha samma rättigheter till utbildning och utveckling (art. 2, 6, 28, 29) och vid alla åtgärder som rör barn ska barnets åsikter beaktas och barnets bästa komma i främsta rummet (art. 3, 12), vilket också slås fast i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (art. 7).

Konventionsstaterna ska erkänna barnets rätt till vila och fritid, till lek och rekreation anpassad till barnets ålder och rätt att fritt

delta i det kulturella och konstnärliga livet. Konventionsstaterna ska respektera och främja barnets rätt att till fullo delta i det kulturella och konstnärliga livet och ska uppmuntra tillhandahållandet av lämpliga och lika möjligheter till kulturell och konstnärlig verksamhet samt till rekreations och fritidsverksamhet (art. 31).

Förslagen syftar till att aktörer som bedriver eller avser bedriva verksamhet inom pedagogisk omsorg ska ha goda förutsättningar och förmåga att leverera tjänster som uppfyller de uppställda kraven. Allmänhetens generella förtroende för offentliga institutioner och leveransen av välfärdstjänster har betydelse för samhällets funktion som helhet. Utredningens bedömning är att förslagen enligt alternativ 1 eller 2, kommer ha positiva effekter för barn och vårdnadshavare samt ha betydelse för allmänhetens förtroende för välfärdssektorn.

Syftet med utredningens förslag är att öka kvaliteten och likvärdigheten i pedagogisk omsorg. Utredningen bedömer att förslagen som ges är nödvändiga för att uppnå en kvalitetshöjning och att de innebär positiva konsekvenser för barnen och deras vårdnadshavare.

Särskilt om konsekvenser för elever med funktionsnedsättning

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning består av åtta principer varav en är principen om icke-diskriminering.

Utredningen bedömer att förslagen har liten påverkan på icke-diskriminering av personer med funktionsnedsättning. Om kvaliteten och likvärdigheten stärks har det en positiv effekt på alla som berörs av verksamheten.

12.2.10 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningens bedömning: Förslagets inverkan på den kommunala självstyrelsen är nödvändiga för att säkerställa att barn och deras vårdnadshavare erbjuds en kvalitativ och långsiktig verksamhet, samt att förhindra att oseriösa huvudmän etablerar sig inom pedagogisk omsorg.

Utredningens förslag om etableringstopp avser även kommunerna. Detta påverkar den kommunala självstyrelsen. Utredningens bedömning är emellertid att etableringsstoppet är nödvändigt och motivering till detta finns i kapitel 11.

12.2.11 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Av alla huvudmän och anställda inom pedagogisk omsorg är en försvinnande liten del män. De förväntade positiva effekterna av utredningens förslag berör därför fler kvinnor än män. Det går dock inte att fastställa huruvida samhället blir mer jämställt eller ej av de förslag som presenteras eftersom det är svårt och i vissa fall omöjligt att göra bedömningar av de skillnader som kan finnas mellan insatsernas betydelse för de kvinnor som arbetar i pedagogisk omsorg jämfört med den betydelse de har för de män som arbetar inom samma verksamhet. Dessutom kan effekten på jämställdheten se olika ut beroende på vilken jämställdhetsaspekt som avses. En sådan aspekt som lyfts fram i olika sammanhang är att minska könssegregationen på arbetsmarknaden. Utredningen gör dock bedömningen att ingen av de föreslagna insatserna kommer att få den effekten i någon betydande grad.

12.3 Förslag för ökad kvalitet och likvärdighet i fritidshemmet

12.3.1 Utredningens förslag i korthet

Utredningen föreslår att vidareutbildning av lärare, VAL, ska förändras på ett sådant sätt att det blir lättare för personer som medverkar i undervisningen i fritidshemmet att delta. Konsekvenserna av detta förslag redovisas separat nedan.

Vidare föreslår utredningen att en bestämmelse om lokalernas ändamålsenlighet ska införas i skollagen. Även förändringar i bestämmelserna om extra anpassningar och särskilt stöd föreslås. Elever som behöver delta i fritidshemmets undervisning som ett led i att nå kunskapskraven, kan nu få en möjlighet till detta.

Utredningen föreslår att ett antal statsbidrag som på olika sätt riktas till skolväsendet ska utvidgas till att även innefatta fritidshemmet eller i ett fall innefatta fritidshemmet i högre grad än i dag.

Statens skolinspektion föreslås få ett uppdrag att genomföra en tematisk kvalitetsgranskning särskilt inriktad på det systematiska kvalitetsarbetet rörande fritidshem.

En särskild satsning föreslås på fritidshemssamordnare hos huvudmännen i syfte att höja kvaliteten och likvärdigheten i fritidshemmet. Satsningen ska samordnas av Skolverket i samarbete med regionala utvecklingscentrum, RUC, vid de lärosäten där utbildning till lärare med inriktning mot arbete i fritidshem anordnas.

Utredningen föreslår utöver detta uppdrag till Skolverket att:

- utveckla stödmaterial om systematiskt kvalitetsarbete i fritidshemmet
- utveckla en webbkurs om fritidshemmet med skolchef som målgrupp
- redovisa hur Rektorsprogrammet kan möta behovet av att rektor ska vara insatt i regleringar och förutsättningar rörande fritidshemmets verksamhet
- utforma kompletterande webbkurser med målgrupp rektorer
- utveckla en fortbildning för rektorer
- i dialog med nationella företrädare för förenings-, kultur- och friluftslivet ta fram en handlingsplan för hur elever i fritidshemmet i ökad grad ska kunna ta del av det närliggande förenings-, kultur- och friluftslivet
- kartlägga och i ett stödmaterial tydliggöra regelverket vad avser fritidshemmets samverkan med förenings-, kultur- och friluftslivet
- arbeta fram riktmärken om gruppstorlekar i fritidshemmet.
- revidera fritidshemmets läroplansdel 4 så att ansvarsfördelningen i fritidshemmets undervisning tydligare framgår.

De förslag som presenteras i detta betänkande har ekonomiska konsekvenser för framför allt staten. Dessa konsekvenser redovisas i nedanstående inledande avsnitt. Därefter redovisas en bedömning av konsekvenser för huvudmän, för barn och elever, rörande jämställdhet och övriga konsekvenser.

12.3.2 Ekonomiska konsekvenser för staten

De förslag som utredningen presenterar har som ovan nämnts störst ekonomisk inverkan på staten. Finansieringen av samtliga insatser föreslås ske via statsbudgeten och hanteras inom det sedvanliga budgetarbetet. Den totala budgetbelastningen framgår av tabellen nedan.

Tabell 12.25 Kostnader för staten av de insatser som utredningen föreslår

Förslag	Miljoner kronor			
	2021	2022	2023	2024 och framåt
Fritidshemssamordnare, inkl. medel till RUC	230	230	230	16
Lärlönelyft för fritidspedagoger	156	156	156	156
Karriärsteg för fritidspedagoger	131	131	131	131
Lärarassistenter på fritidshem	36	36	36	36
Specialpedagogisk personalförstärkning	33	33	33	33
Specialpedagogik för lärande	7	7	7	7
Uppdrag till Skolinspektionen om tematisk kvalitetsgranskning	5	–	–	–
Fortbildning för rektorer	0,75	0,75	0,75	0,75
Totalt	598,75	593,75	593,75	379,75

Fritidshemssamordnare

Den förändring som beräknas ge upphov till störst belastning på statsbudgeten är förslaget om att införa ett statligt bidrag till de huvudmän som inrättar tjänster som fritidshemssamordnare. Ett motsvarande statligt stöd utbetalades för samordnare av insatser som riktade sig mot nyanlända elever 2016–2018. Kostnaden per år för detta stöd uppgick till 52 miljoner kronor. Till det kom 8 miljoner i kostnad för den verksamhet som bedrevs av de regionala utvecklingscentrum (RUC) som samordnarna var knutna till.

Den dåvarande verksamheten riktade sig till lärare som sammantaget undervisade 50 000 nyanlända elever i grundskolan plus 41 000 nyanlända på något av gymnasieskolans olika introduktionsprogram. Räknat i antal elever är fritidshemmets verksamhet totalt sett mer än fem gånger så stor. Den genomsnittliga närvarotiden på fritidshem är dock enligt Skolverkets enkätundersökningar endast tre fjärdedelar så lång som den är inom grundskolan, vilket innebär att stödet till fritidshemssamordnarna bör vara 4,1 gånger så stort som stödet

till samordnarna för nyanlända var för att insatser ska bli lika omfattande per elev räknat. I den verksamhet som de regionala utvecklingscentrumen bedriver är det rimligt att tänka sig att möjligheten till att uppnå stordriftsfördelar är större. Utredningen har därför gjort bedömningen att ersättningen till dem endast behöver dubblas. Den sammantagna årliga budgetbelastningen kommer därmed att uppgå till 230 miljoner kronor årligen de första tre åren och sedan 16 miljoner kronor årligen.

Lärlönelyftet

Förslaget om att legitimerade lärare på fritidshemmet ska få lika stor möjlighet att ta del av lärlönelyftet som legitimerade lärare inom andra bidragsberättigade skolformer beräknas kosta 156 miljoner kronor per år. En del lärare på fritidshemmet har redan i dag fått del av lärlönelyftet utifrån den regel som säger att en huvudman som utöver de bidragsberättigade skolformerna även har fritidshem och/eller förskolor har rätt att använda upp till 10 procent av den bidragsram de blivit tilldelad för att även låta legitimerade lärare inom dessa båda skolformer få ta del av lärlönelyftet. Det har totalt sett i landet lett till att 1,4 procent av budgetramen på 3 000 miljoner kronor i dag fördelas till lärare på fritidshem. För att denna andel ska stå i proportion till hur många legitimerade lärare det finns på fritidshemmet i förhållande till det totala antalet legitimerade lärare inom alla bidragsberättigade skolformer bör andelen öka till 6,75 procent. Det innebär en ökning med 5,35 procentenheter.

En sådan ökning av andelen lärare som arbetar på fritidshem som får ta del av lärlönelyftet bör ske utan att möjligheten för lärarnas inom andra skolformer att få del av förmånen försämras. Den totala budgetramen bör därför utökas. Den procentuella ökningen bör vara lika stor som ovan angivna procentsats vilket i kronor räknat motsvarar den inledningsvis nämnda kostnaden för reformen.

Det är viktigt att den utökade budgetramen till sin helhet reserveras för de huvudmän som utöver andra bidragsberättigade skolformer bedriver fritidshemsverksamhet. Med nuvarande modell för fördelning av bidragsramen, som bygger på antalet elever inom huvudmännens olika verksamheter, måste fortsättningsvis även elever inom fritidshem inkluderas i beräkningarna, för att detta ska uppnås. Fri-

tidshemmens lägre personaltäthet, mindre andel legitimerade lärare och kortare genomsnittlig närvarotid talar samtidigt för att andelen av alla elever på fritidshem som inkluderas i beräkningarna bör vara färre än inom andra skolformer. Ett lämpligt förfarande kan vara att inkludera var sjätte elev, vilket enligt de beräkningar som genomförts innebär att ambitionen om att lärare på fritidshemmet ska ges samma möjlighet som andra lärare uppnås. Samtidigt innebär det att den totala kostnaden för reformen blir den som angavs ovan. Om en ny modell för fördelning av bidragsramen bland huvudmännen utvecklas bör motsvarande beaktande göras av den betydelse det har att lärare på fritidshemmet får samma möjligheter som lärare inom andra bidragsberättigade skolformer att ta del av lärarlönelyftet.

Karriärtjänster

Kostnaden för att utvidga möjligheten för lärare i fritidshem att bli förstelärare beräknas uppgå till 131 miljoner kronor. Beräkningen grundar sig på ett antagande om att andelen förstelärare bland lärare på fritidshemmet bör vara lika stor som inom övriga bidragsberättigade skolformer. För att beräkna hur stor utvidgning av nuvarande bidragsram som förutsätts för att åstadkomma detta har antalet legitimerade lärare i fritidshemmet satts i relation till motsvarande antalet i de skolformer som i dag är bidragsberättigade. Under läsåret 2019/2020 uppgick detta antal till 5 000 på fritidshemmet samtidigt som det totalt fanns 75 700 legitimerade lärare i övriga bidragsberättigade skolformer plus 180 lektorer. Den utvidgning av bidragsramen som krävs för att uppnå ovan angivna ambition uppgår därför till 6,6 procent, vilket med beaktande av att andelen bör vara lika stor även efter utvidgningen av bidragsramen, motsvarar den i inledningen av stycket angivna kostnaden för reformen.

Läraryrassistenter

Behovet av att utvidga bidragsramen för läraryrassistenter i syfte att de ska kunna anställas på fritidshemmet i samma utsträckning som inom övriga bidragsberättigade skolformer har på motsvarande sätt beräknats genom att jämföra antalet legitimerade lärare på fritidshemmet med motsvarande antal inom övriga bidragsberättigade skolformer.

Antalet legitimerade på övriga bidragsberättigade skolformer är i detta fall något lägre, beroende på att antalet bidragsberättigade skolformer är något färre. De uppgår till 74 000 och antalet legitimerade lärare i fritidshemmet utgör 6,75 procent av deras antal. Bidragsramen bör därför utvidgas med 36 miljoner kronor för att skapa det utrymme som krävs för att genomföra reformen.

Specialpedagogisk personalförstärkning

Kostnaderna för den föreslagna specialpedagogiska personalförstärkningen på fritidshemmet beräknas uppgå till 33 miljoner kronor. Beloppet har beräknats utifrån antalet elever på fritidshemmet och andra bidragsberättigade skolformer, detta för att de föreslagna specialpedagogiska insatserna i första hand bedömts vara av betydelse för eleverna. Antalet elever på fritidshemmet som andel av motsvarande antalet inom andra bidragsberättigade skolformer uppgår till 31,2 procent. Om hänsyn tas till att närvarotiden på fritidshemmet enligt Skolverkets enkätundersökningar uppgår till 76 procent av inom övriga skolformer sjunker andelen till 23,7 procent – ett procenttal som multiplicerat med den totala bidragsramen på 140 miljoner uppgår till samma belopp som den ovan angivna kostnaden för reformen.

Specialpedagogik för lärande

Beräkningen av kostnaden för handledare i specialpedagogik har i likhet med karriärtjänst- och lärarassistentreformen utförts utifrån en jämförelse av antalet legitimerade lärare. Antalet bidragsberättigade skolformer är dock färre vilket gör att de legitimerade lärarna på fritidshemmet utgör en större andel av alla legitimerade lärare. Deras andel är 9,3 procent vilket motsvarar cirka 7 miljoner kronor av den totala bidragsramen på 72,9 miljoner. Bidragsramen anges här exklusive de medel som avsatts för utbildningstjänster.

Uppdrag till Skolinspektionen

Förslaget att Skolinspektionen ska genomföra en tematisk kvalitetsgranskning inriktad på det systematiska kvalitetsarbetet rörande fritidshem beräknas utifrån uppgift från myndigheten generera en kostnad på 5 miljoner kronor.

Fortbildning för rektorer

Kostnaden för att genomföra en FFR-kurs (fortbildning för rektorer) med inriktning mot fritidshemmets verksamhet beräknas enligt Skolverket till 750 000 kronor.

Övriga uppdrag till Skolverket

Övriga uppdrag till Skolverket bedömer utredningen kan utföras inom myndighetens befintliga anslag.

12.3.3 Konsekvenser för huvudmän

Förslagen om att utvidga vissa statsbidrag till att även omfatta fritidshemmet innebär att huvudmän kan söka bidrag och fördela resurser till fritidshemmet i större utsträckning. Detta bör leda till kvalitetshöjning.

Förslaget om fritidshemssamordnare innebär en möjlighet för huvudmännen att stärka verksamheten i fritidshemmet. Förslaget kan innebära kostnader för huvudmännen i den mån huvudmännen anser att det behövs fler tjänster än vad man kan få bidrag för.

Förslaget om lärarassistenter innebär att de huvudmän som vill ta del av bidraget för lärarassistenter inom fritidshemmet själv ska finansiera minst lika stor del av kostnaderna som bidrag ges för. Det innebär i linje med beräkningarna ovan en total kostnad om 36 miljoner kronor årligen.

Förslaget om att statsbidraget gällande personalförstärkning inom specialpedagogik ska omfatta fritidshemmet innebär att det finns möjlighet att anställa personal med specialpedagogisk kompetens i större utsträckning. Förslaget innebär också att de huvudmän som vill ta del av bidraget för förstärkningar inom fritidshemmet ska finan-

siera tjänsterna med halva kostnaden för en anställning eller uppdrag. Det innebär i linje med beräkningarna ovan en total kostnad på 33 miljoner kronor årligen.

Riktade statsbidrag har alltid en problematik i att framför allt små huvudmän kan uppleva det för krångligt eller tidskrävande att ta del av dem. Detta är dock insatser som är frivilliga för huvudmännen att ta del av.

Utredningen föreslår vissa kompetensutvecklingsinsatser i form av webbkurser samt en FFR-kurs, vilket bör innebära en kvalitetshöjning. Deltagande i insatserna innebär att resurser främst i form av tid behöver avsättas för dem som berörs. På kort sikt kan det innebära att personer som deltar i utbildningsinsatser inte kan genomföra sitt vanliga uppdrag i samma omfattning.

Det stödmaterial som utredningen föreslår ska tas fram rörande det systematiska kvalitetsarbetet bör enligt utredningens bedömning förenkla det systematiska kvalitetsarbetet.

Enligt läroplanen ska undervisningen i fritidshemmet stärka elevernas möjligheter att ta del av ett aktivt förenings-, kultur- och friluftsliv i närmiljön. Utredningen bedömer att förslagen om framtagandet av en handlingsplan och en kartläggning samt stödmaterial om regelverket kommer stärka huvudmännen i deras uppdrag.

Vad gäller förslaget om lokalernas ändamålsenlighet är utredningens förslag ett förtydligande av motivtexten i skollagens förarbeten (2009/10:165, s. 283 f.). En huvudman ska enligt skollagens motiv ha ändamålsenliga lokaler. Krav får emellertid inte finnas i motiv och det framgår av utredningens skälstexter att ändamålsenlighet är en viktig aspekt av fritidshemmets lokaler. Det är mot denna bakgrund som förtydligandet nu förs in i skollagen. Förslaget angående riktmärken för gruppstorlekar handlar om ett uppdrag till Skolverket, eftersom utredningen inte kan överblicka vad ett sådant uppdrag kommer att leda till går det inte heller att utreda konsekvenserna.

12.3.4 Konsekvenser för barn och elever

Enligt utredningens direktiv ska konsekvensanalysen, utöver de krav som ställs enligt kommittéförordningen, även innehålla en beskrivning av konsekvenser utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Den 1 januari 2020 blev barnkonventionen lag.

Barnets bästa ska, enligt skollagen vara utgångspunkten i all utbildning och annan verksamhet inom skolväsendet och för annan pedagogisk verksamhet enligt skollagen (1 kap. 10 § skollagen). Denna bestämmelse har sin utgångspunkt i barnkonventionen. Med barn avses i barnkonventionen varje människa under 18 år. Sverige har också förbundit sig att följa FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Enligt barnkonventionens grundprinciper ska varje barn ha samma rättigheter till utbildning och utveckling (art. 2, 6, 28, 29) och vid alla åtgärder som rör barn ska barnets åsikter beaktas och barnets bästa komma i främsta rummet (art. 3, 12), vilket också slås fast i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (art. 7).

Konventionsstaterna ska erkänna barnets rätt till vila och fritid, till lek och rekreation anpassad till barnets ålder och rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet. Konventionsstaterna ska respektera och främja barnets rätt att till fullo delta i det kulturella och konstnärliga livet och ska uppmuntra tillhandahållandet av lämpliga och lika möjligheter till kulturell och konstnärlig verksamhet samt till rekreation och fritidsverksamhet (art. 31).

Syftet med utredningens förslag är att öka kvaliteten och likvärdigheten i fritidshemmet. Av den anledningen ges bland annat förslag som har till syfte att vara ett stöd i fritidshemmets kvalitetsarbete (fritidshemssamordnare, stödmaterial samt webbkurser riktade mot rektorer respektive skolchefer).

Det är också av den anledningen som förslag ges om att utöka vissa statsbidrag till att omfatta fritidshemmet. Om ramen för statsbidragen inte utökas trots att användningsområdet vidgas kan det innebära utspädningseffekter. En utspädningseffekt innebär att fler verksamhetsformer ska dela på samma ekonomiska resurser. Alla elever har inte rätt att delta i fritidshemmets undervisning (14 kap. 5 § skollagen). Detta innebär i förlängningen att offentliga medel inte kommer alla barn och elever till del.

Utredningen anser emellertid att huvudmännen ska ha möjlighet att använda resurserna där de bedömer att dessa får störst effekt för eleverna.

Sammantaget bedömer utredningen att förslagen rörande fritidshemmet kommer gynna både flickor och pojkar och att förslagen huvudsakligen har positiva konsekvenser för de barn och elever som omfattas. Utredningen vill här trycka på att på sikt borde tillgången

till fritidshem för alla övervägas för att verksamheten fullt ut ska kunna sägas följa barnkonventionen.

Särskilt om konsekvenser för elever med funktionsnedsättning

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning består av åtta principer varav en är principen om icke-diskriminering.

Utredningen bedömer att förslagen har liten påverkan på icke-diskriminering av personer med funktionsnedsättning. Om kvaliteten och likvärdigheten stärks har det en positiv effekt på alla som berörs av verksamheten. Utredningen föreslår förändringar i skollagens stödbestämmelser som innebär att bland annat barn med funktionsnedsättning har möjlighet till extra anpassningar och särskilt stöd i fritidshemmets undervisning.

12.3.5 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Av alla anställda på fritidshemmet är 70 procent kvinnor. De förväntade positiva effekterna av utredningens förslag berör därför fler kvinnor än män. Det går dock inte att fastställa huruvida samhället blir mer jämställt eller ej av de förslag som presenteras eftersom det är svårt och i vissa fall omöjligt att göra bedömningar av de skillnader som kan finnas mellan insatsernas betydelse för de kvinnor som arbetar på fritidshemmet jämfört med den betydelse de har för de män som arbetar inom samma verksamhet. Dessutom kan effekten på jämställdheten se olika ut beroende på vilken jämställdhetsaspekt som avses. En sådan aspekt som lyfts fram i olika sammanhang är att minska könssegregationen på arbetsmarknaden. Ur denna aspekt skulle det vara en fördel om de insatser som görs kan leda till att fler män söker sig till fritidshemmet. Utredningen gör dock bedömningen att ingen av de föreslagna insatserna kommer att få den effekten i någon betydande grad.

12.3.6 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen i betänkandet rörande fritidshemmet i övrigt inte medför sådana konsekvenser som är av betydelse för övriga områden som framgår av 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

12.3.7 Konsekvenser av ändringar i VAL-förordningen

Utredningens förslag om ändringar i VAL-förordningen syftar till att vidareutbildning av lärare, VAL, ska förändras på ett sådant sätt att det blir lättare för personer som medverkar i undervisningen i fritidshemmet att delta.

Vilka som i första hand berörs av förslagen

De åtta lärosäten som erbjuder VAL berörs av förslagen. Det är de statliga lärosätena Umeå universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Linköpings universitet, Malmö universitet, Karlstads universitet, Högskolan Dalarna och Stiftelsen Högskolan i Jönköping som är en enskild utbildningsanordnare.

Även offentliga och enskilda skolhuvudmän berörs i sin egenskap av arbetsgivare för obehöriga lärare och annan personal i fritidshemmet.

Vidare berörs de personer som studerar eller som vill kunna studera inom VAL.

Konsekvenser för VAL-lärosäten

Förslagen innebär att fler obehöriga och yrkesverksamma lärare och annan personal än i dag kommer att vara aktuella för studier inom VAL. Det kan medföra ett ökat behov av utbildningsresurser i form av lärare och lokaler.

Att öppna möjligheten för att läsa kurser inom det fritidshemspedagogiska området kommer att medföra ett behov av sådana kurser. De VAL-lärosäten som kommer att erbjuda utbildning för grundlärare med inriktning mot arbete i fritidshem erbjuder dessa kurser redan i dag, men strukturen, ordningen och innehållet i kurserna kan

behöva göras om för att passa VAL-studenter. Om volymen av grundlärarstudenter med inriktning mot arbete i fritidshem inom VAL ökar finns en risk att det får konsekvenser för lärosätenas reguljära utbildningar. Eftersom utbildningsplatser inom VAL finansieras med särskilda medel och platser på den reguljära utbildningen ska ersättas inom takbelopp kan det vara mer gynnsamt för lärosätena att satsa på VAL-studenter.

En förändring av de bestämmelser som reglerar vilka som omfattas av de särskilda kraven för examen för studenter med viss yrkeserfarenhet kommer att innebära att studenter som tidigare inte bedömts aktuella för studier nu blir det. Dessa studenter ska studera 30 hp inom UVK. Vidare behöver studenterna också kunna studera 30 hp inom ett eller två praktisk-estetiska ämnen.

VAL-lärosätenas arbete med antagning och validering kommer att bli mer omfattande. I dag får VAL-lärosätena extra medel för detta arbete. Eftersom VAL pågått under ett flertal år och VAL-lärosätena har arbetat fram strukturerade och gemensamma metoder för granskning av ansökningarna och validering är bedömningen att det finns ett visst utrymme för ett ökat söktryck till VAL. En förändring av bestämmelserna som medger att en sökande inom ramen för en anställning ska ha medverkat i undervisningen i fritidshemmet under minst 8 år kan innebära att söktrycket inom VAL kan pressas upp. Eftersom varje sökande ska få sina meriter prövade individuellt kommer VAL-lärosätena att behöva validera fler individer.

Konsekvenser för andra lärosäten med examenstillstånd för grundlärarutbildningen med inriktning mot arbete i fritidshem

De förordningsändringar som rör lärare och annan pedagogisk personal inom fritidshemmet som har arbetat mer än åtta år och kan nå en examen inom ramen för 30 hp syftar till att denna kategori av studenter ska öka. En reguljär lärarutbildning är dock inget alternativ för dessa och det är därför inte sannolikt att söktrycket till de reguljära utbildningarna minskar på grund av ändringarna.

Däremot kan möjligheten för personer verksamma i undervisningen i fritidshemmet att nå en examen inom 90 hp påverka intresset för och minska söktrycket till andra utbildningar för grundlärare med inriktning mot arbete i fritidshem, kanske i synnerhet de utbildningar som erbjuder goda möjligheter för studenten att validera tidigare

yrkeserfarenhet och på så sätt förkorta sin utbildning. Samtidigt kommer fritidshemslärostudenter inom VAL att behöva ha mer omfattande tidigare studier och erfarenhet av yrket vilket kan tala emot att de olika utbildningarna konkurrerar med varandra.

VAL-lärosätena har byggt upp en gedigen erfarenhet av bedömning av reell kompetens och validering till lärarutbildningarna. Uppdraget att erbjuda utbildningar inom VAL omfattar också spridning av dessa erfarenheter. Enligt uppgift från Umeå universitet pågår inom regeringsuppdraget Fler vägar in i lärarutbildningen ett arbete som syftar till kursutveckling och validering av 60 hp fritidspedagogiskt ämnesområde. Med nya målgrupper för sökande till lärarutbildningen inom VAL kommer mer kunskap att byggas upp vilket i sin tur kan komma övriga lärosäten till del.

Konsekvenser för studenter

Förändringar inom VAL kommer att innebära att fler personer kommer att bli aktuella för studier inom VAL. Obehöriga lärare med viss yrkeserfarenhet och personer verksamma i undervisningen i fritidshemmet kommer i större utsträckning att kunna studera inom VAL.

Konsekvenser för skolhuvudmän

Eftersom VAL riktar sig till yrkesverksamma lärare och personer som är verksamma i undervisningen i fritidshemmet som saknar en behörighetsgivande examen och legitimation kan förslagen i denna promemoria ur ett kortsiktigt perspektiv leda till ett ökat behov av vikarier inom fritidshemmet.

I längden bör ökade möjligheter för obehöriga lärare och personer verksamma i undervisningen i fritidshemmet att nå en behörighetsgivande examen inom VAL leda till att tillgången på behöriga och legitimerade lärare i fritidshem ökar. Med föreslagna förordningsändringar bedöms platserna inom VAL kunna utnyttjas i högre grad vilket i sin tur medför att fler personer som finns i verksamheterna i dag blir behöriga och legitimerade.

Konsekvenser för barn och elever

De barn och elever som i dag undervisas av en obehörig lärare som beslutar sig för att studera inom VAL kommer att drabbas av ett lärarbyte. Detsamma gäller de barn som i dag är inskrivna i ett fritidshem där det finns pedagogisk personal som kan studera inom VAL och bestämmer sig för att göra det. I förlängningen kommer dock förslagen att innebära att fler barn och elever får undervisning av behöriga och legitimerade lärare i fritidshem.

Ekonomiska konsekvenser

Utbildningarna inom VAL finansieras med särskilda medel inom anslag 2:64 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor. Under 2020 är ersättningen 88 220 kronor per helårsstudent. Under 2020 har medel avsatts för 1 539 helårsstudenter i regleringsbrev. Prognosen för 2020 är att hela det avsatta beloppet inte kommer användas. Det bedöms således finnas förutsättningar för att vidga målgruppen för VAL inom befintliga ekonomiska ramar och lärosätena har beredskap att ta emot fler studerande.

Eftersom regeringen styr ramarna för antalet helårsstudenter för vilka lärosätena får ersättning kommer en förordningsändring som medför en vidgad målgrupp inte medföra medel utöver den nivå som beräknas för VAL under kommande år. Den utvidgade målgruppen kan dock komma att medföra fler sökande. Vid fler sökande än det finns platser får ett urval göras. En förordningsändring som leder till att fler bedöms kunna nå en behörighetsgivande examen och ökar antalet helårsstudenter inom VAL bör heller inte medföra några ekonomiska konsekvenser för lärosätena i fråga om utbildningsplatser då kostnader för utbildningen ersätts genom särskilda medel från anslag 2:64 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor.

De ändringar som berör sökande med viss yrkeserfarenhet kommer att medföra en ökning av antalet sökande som bedöms vara aktuella för studier, där omfattningen av studierna blir 30 hp inom UVK. Sedan tidigare finns sökande som inte varit aktuella för studier på grund av att de inte varit anställda vid de datum som för närvarande krävs. När det gäller personer verksamma i undervisningen inom fritidshemmet finns det ett större antal som inte haft en formell anställning som lärare under åtta år.

Att göra VAL-utbildningen tillgänglig för de som i dag är verksamma i undervisningen inom fritidshemmet och att det dessutom kan bli möjligt att studera upp till 90 hp inom VAL för att uppnå en behörighetsgivande examen som lärare bedöms också medföra en ökning av antalet sökande till VAL. Det är troligt att antalet sökande kommer att öka.

Det kommer att innebära ett mer omfattande arbete med validering av de sökandes meriter, vilket medför ökade krav på administrativa resurser. I dag får VAL-lärosätena 10 miljoner kronor i ersättning för samordning och validering. För att kunna ersätta de ökade kostnaderna för validering kan det krävas att medel omprioriteras inom ramen för satsningen, vilket innebär att antalet helårsstudenter för vilka lärosätena kan få ersättning minskar något. Då dessa studenter inte bedöms ha lika lång genomsnittlig studietid bör det dock inte påverka antalet studenter som kan genomgå VAL i någon större utsträckning. Som framgått ovan utnyttjas dock i dag inte avsatta medel fullt ut.

Konsekvenser i fråga om jämställdhet mellan kvinnor och män

Fler kvinnor än män studerar inom VAL. Förslagen syftar till att öka antalet studenter inom VAL, vilket sannolikt innebär att fler kvinnor når en behörighetsgivande lärarexamen. Förslagen är dock inte utformade på ett sådant sätt att de är mer gynnsamma för kvinnor än för män. Förslagen bedöms därför inte få några nämnvärda konsekvenser för jämställdheten.

Konsekvenser för integrationspolitiken

Förslagen syftar till att öka antalet studenter inom VAL. Det bedöms i sig kunna bidra till att fler yrkesverksamma lärare som saknar en behörighetsgivande examen, både bland dem som har eller inte har en utländsk bakgrund, får möjlighet att bli behörig och legitimerad lärare. Förslagen bedöms mot denna bakgrund kunna underlätta integrationen.

Konsekvenser för företag och enskilda huvudmän

Förslagen får samma konsekvenser för offentliga som enskilda huvudmän. Förslagen bedöms inte ha någon påverkan på konkurrensförhållandena för enskilda huvudmän. Förslagen bedöms inte medföra någon ökad kostnad eller i övrigt ha någon påverkan på enskilda huvudmän utöver det som beskrivits under rubriken Konsekvenser för huvudmän.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till ändringar i skollagen (2010:800)

2 kap.

31 a §

Vid ansökan om att bedriva pedagogisk omsorg i en privatbostad ska även den som är folkbokförd på verksamhetsställets adress lämna ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Om sådant utdrag ur registret inte lämnas, får verksamheten inte godkännas.

Paragrafen är ny.

Genom bestämmelsen införs en skyldighet för den som är folkbokförd på en adress där det bedrivs pedagogisk omsorg att lämna in ett utdrag ur belastningsregistret. Om sådant utdrag inte lämnas får verksamheten inte godkännas.

Bestämmelsen innebär en utvidgning av de regler som gäller enligt 2 kap. 31 § skollagen om att personer som ska arbeta med barn ska lämna utdrag ur belastningsregistret. Den nya bestämmelsen syftar till att skydda barn som är inskriva i pedagogisk omsorg. Pedagogisk omsorg bedrivs ofta i det egna hemmet och innebär ofta ensamarbete. Insynen i den dagliga verksamheten kan av den anledningen vara begränsad. Utifrån barnkonventionens perspektiv är barns behov av skydd det övergripande intresset och den vuxnes integritet får stå tillbaka.

3 kap.

5 §

Om det kan befaras att en elev kan få svårigheter att delta i undervisningen i fritidshemmet, och inte annat följer av 7 §, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen.

Stycket är nytt.

Genom bestämmelsen införs en rätt som innebär att om det kan befaras att en elev kan få svårigheter att delta i undervisningen i fritidshemmet ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar. Bestämmelsen är tänkt att tydliggöra under vilka förutsättningar extra anpassningar och särskilt stöd ska ges i fritidshemmet. Lagändringen blir specifik för fritidshemmet men innebär inte att extra anpassningar inte ska ges i fritidshemmet som en del av fritidshemmets kompensatoriska uppdrag.

Ändringen är tänkt att gälla de situationer när en elev behöver stöd för att kunna delta i fritidshemmets undervisning – i de fallen har eleven alltså inte uppvisat svårigheter att nå de kunskapskrav som minst ska nås i grundskolan.

7 §

Om det kan befaras att en elev, trots att stöd i form av extra anpassningar enligt 5 § har getts, har svårigheter att delta i undervisningen i fritidshemmet ska detta anmälas till rektorn. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana extra anpassningar inte skulle vara tillräckliga.

Stycket är nytt.

Genom bestämmelsen införs en rätt som innebär att om det kan befaras att en elev kan få svårigheter att delta i undervisningen i fritidshemmet ska detta skyndsamt utredas. Lagändringen blir specifik för fritidshemmet men innebär inte att särskilt stöd inte ska ges i fritidshemmet som en del av fritidshemmets kompensatoriska uppdrag.

Ändringen är tänkt att gälla de situationer när en elev behöver särskilt stöd för att kunna delta i fritidshemmets undervisning – i de fallen har eleven alltså inte uppvisat svårigheter att nå de kunskapskrav som minst ska nås i grundskolan.

14 kap.

6 §

Elever som behöver stöd för att nå de kunskapskrav som minst ska nås kan erbjudas utbildning i fritidshemmet.

Stycket är nytt.

Bestämmelsen innebär att det i 14 kap. 6 § införs ett andra stycke. Utbildningen i fritidshemmet syftar till att komplettera skolan. Paragrafens nya stycke öppnar upp en möjlighet att erbjuda plats i fritidshemmet, och ska träffa de fall då en elev kan behöva utbildningen i fritidshemmet för nå de kunskapskrav som minst ska nås. Detta ska inte vara någon rättighet utan en möjlighet och av den anledningen föreskrivs att eleven *kan* erbjudas utbildning i fritidshemmet. Bestämmelsen är tänkt att träffa de situationer där det finns pedagogiska överväganden som innebär att en fritidshemsplacering inte täcks in av övriga rekvisit i 14 kap. 5 och 6 §§.

9 §

Huvudmannen ska se till att elevgrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att eleverna även i övrigt erbjuds en god miljö och ändamålsenliga lokaler.

Regeln om ändamålsenliga lokaler är ny.

Paragrafen har ändrats så att ändamålsenliga lokaler lagts till. Ändringen har till syfte att förtydliga vikten av att fritidshemmets lokaler ska vara ändamålsenliga. Skollagen innehåller två bestämmelser avseende lokaler.

Av 2 kap. 35 § följer att för utbildningen ska de lokaler och den utrustning finnas som behövs för syftet med att utbildningen ska kunna uppfyllas. Bestämmelsen är av generell karaktär. Av förarbetena framgår dock att lokalerna ska vara ändamålsenliga (prop. 2009/10:165 s. 283 f.).

14 kap. 9 § motsvarar 2 a kap. 3 § andra stycket i gamla skollagen (1985:1100). Vid skollagens (2010:800) införande togs det uttryckliga kravet angående lokalernas ändamålsenlighet bort. Ingen ändring av tillämpningen förefaller dock ha varit avsedd. Kravet på lokalernas ändamålsenlighet förs av denna anledning tillbaka i bestämmelsen.

25 kap.

2 §

Kommunen ska sträva efter att i stället för förskola eller fritidshem erbjuda ett barn pedagogisk omsorg om barnets vårdnadshavare önskar det. Kommunen ska ta skälig hänsyn till vårdnadshavarnas önskemål om verksamhetsform.

Sådan omsorg som avses i första stycket ska genom pedagogisk verksamhet stimulera barns utveckling och lärande. Verksamheten ska utformas så att den förbereder barnen för fortsatt lärande.

Verksamheten ska i samarbete med hemmen främja barns allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvars-kännande individer och medborgare.

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd som deras speciella behov kräver.

Paragrafens andra och sista stycke är ändrade. Paragrafens tredje stycke är nytt.

Ändringen i andra stycket är endast av praktisk karaktär. Ändringen i tredje stycket, att barn ska ges det stöd som deras speciella behov kräver, är ett klagörande att det är stödbehovet som avses och stöd som ska ges för att kunna utvecklas.

Paragrafens andra stycke är nytt. För tolkning av bestämmelsen jfr 1 kap. 4 § skollagen.

2 a §

Pedagogisk omsorg med kommunal huvudman får inte innehålla några konfessionella inslag. Pedagogisk omsorg med enskild huvudman får endast innehålla konfessionella inslag om dessa utgör en obetydlig del i verksamheten.

Paragrafen är ny.

Syftet med bestämmelsen är att införa de regler som gäller enligt 1 kap. 6 och 7 §§ skollagen. Bestämmelsen ska tolkas i ljuset av de båda angivna paragraferna. Uppdelningen mellan utbildning och undervisning går emellertid inte att göra i pedagogisk omsorg.

7 a §

I pedagogisk omsorg enligt 2 § ska det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg tillgodoses och att barnens utveckling och lärande och fortsatta lärande främjas. Verksamheten ska bedrivas i ändamålsenliga lokaler i grupper med lämplig sammansättning och storlek.

Huvudmannen ska se till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling.

Bestämmelsen är delvis ny.

Jämför med 25 kap. 7 §. Kravet på personalens utbildning och erfarenhet har ändrats så att personalen ska ha sådan utbildning eller erfarenhet att barnens utveckling ska kunna främja barns utveckling och lärande. För att verksamheten ska kunna bedrivas med kvalitet krävs att personalen får möjlighet till kompetensutveckling.

8 §

Varje huvudman inom pedagogisk omsorg enligt 2 § ska systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla verksamheten. Kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Stycket är nytt.

Syftet med bestämmelsen är att tydliggöra att varje huvudman inom pedagogisk omsorg ska systematiskt följa upp, planera och utveckla verksamheten. Vidare införs ett dokumentationskrav.

10 §

En kommun ska efter ansökan godkänna en enskild huvudman att bedriva sådan pedagogisk omsorg som avses i 2 § om

1. huvudmannen har insikt i och förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten,

2. huvudmannen och den som har ett väsentligt inflytande över verksamheten bedöms som lämplig. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Ett godkännande ska avse viss verksamhet på ett bestämt verksamhetsställe,

3. verksamheten inte innebär påtagliga negativa följder för kommunens motsvarande verksamhet,

4. verksamheten är öppen för alla barn som en kommun ska sträva efter att erbjuda motsvarande verksamhet, med undantag för barn som hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för enligt 13 § andra stycket, och

5. avgifterna inte är oskäligt höga. Kommunen får besluta att en huvudman ska godkännas att bedriva sådan pedagogisk omsorg som avses i 2 § trots att villkoret i första stycket 4 inte är uppfyllt, om det finns skäl med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär.

Paragrafen är delvis ändrad.

Syftet med ändringarna är att införa en liknande prövning som den ägar- och ledningsprövning som stadgas i 2 kap. 5 § skollagen (jfr prop. 2017/18:158). Bestämmelsen ska såldes tolkas i ljuset av angivna bestämmelse.

Alternativ författningskommentar pedagogisk omsorg

25 kap.

2 §

Pedagogisk omsorg som erbjuds som alternativ till förskola eller fritidshem ska genom pedagogisk verksamhet stimulera barns utveckling och lärande. Verksamheten ska utformas så att den förbereder för fortsatt lärande.

Verksamheten ska i samarbete med hemmen främja barns allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvars-kännande individer och medborgare.

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd som deras speciella behov kräver.

Paragrafen är delvis ändrad.

Bestämmelsens första led är borttaget för att markera att kommunerna inte längre ska sträva efter att erbjuda pedagogisk omsorg och att denna verksamhetsform inte heller finns som ett alternativ för föräldrar.

Av paragrafen framgår den pedagogiska omsorgens syfte och uppdrag. Paragrafens andra och sista stycke är ändrade. Paragrafens tredje stycke är nytt. Ändringen i andra stycket är endast av praktisk karaktär. Ändringen i tredje stycket, att barn ska ges det stöd som deras speciella behov kräver, är ett klagörande att det är det stödbehovet som avses och stöd som ska ges för att kunna utvecklas.

Paragrafens andra stycke är nytt. För tolkning av bestämmelsen jfr 1 kap. 4 § skollagen.

2 a §

Pedagogisk omsorg med kommunal huvudman får inte innehålla några konfessionella inslag. Pedagogisk omsorg med enskild huvudman får endast innehålla konfessionella inslag om dessa utgör en obetydlig del i verksamheten.

Paragrafen är ny.

Syftet med bestämmelsen är att införa de regler som gäller enligt 1 kap. 6 och 7 §§ skollagen. Bestämmelsen ska tolkas i ljuset av de båda angivna paragraferna. Uppdelningen mellan utbildning och undervisning går emellertid inte att göra i pedagogisk omsorg.

2 b §

Inga nya verksamheter i form av pedagogisk omsorg som erbjuds som alternativ till förskola och fritidshem med kommunal huvudman får startas.

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen innehåller ett förbud för kommunerna att starta pedagogisk omsorg.

7 a §

I pedagogisk omsorg enligt 2 § ska det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg tillgodoses och att barnens utveckling och lärande och fortsatta lärande främjas. Verksamheten ska bedrivas i ändamålsenliga lokaler i grupper med lämplig sammansättning och storlek.

Huvudmannen ska se till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling.

Paragrafen är delvis ny.

Jämför med 25 kap. 7 §. Kravet på personalens utbildning och erfarenhet har ändrats så att personalen ska ha sådan utbildning eller erfarenhet att barnens utveckling ska kunna främja barns utveckling och lärande. För att verksamheten ska kunna bedrivas med kvalitet krävs att personalen får möjlighet till kompetensutveckling.

8 §

Varje huvudman inom pedagogisk omsorg enligt 2 § ska systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla verksamheten. Kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Stycket är nytt.

Syftet med bestämmelsen är att tydliggöra att varje huvudman inom pedagogisk omsorg ska systematiskt följa upp, planera och utveckla verksamheten. Vidare införs ett dokumentationskrav.

10 §

Inga nya bidrag till pedagogisk omsorg får lämnas. En enskild som beviljats bidrag att bedriva pedagogisk omsorg enligt 2 § ska vid tillsyn kunna visa att

1. huvudmannen har insikt i och förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten,

2. huvudmannen och den som har ett väsentligt inflytande över verksamheten är lämplig. Vid lämplighetsbedömningen beaktas viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse. Att verksamheten bedrivs på det verksamhetsställe som angivits i ansökan,

3. verksamheten inte innebär påtagliga negativa följder för kommunens motsvarande verksamhet,

4. verksamheten är öppen för alla barn, med undantag för barn som hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för enligt 13 § andra stycket, och

5. avgifterna inte är oskäligt höga.

Paragrafen är delvis ny.

Bestämmelsen har ändrats så att inga nya bidrag till pedagogisk omsorg får ges. Det betyder att pedagogisk omsorg har belagts med ett etableringsstopp. För att säkerställa kvaliteten i de verksamheter som är i fortsatt drift införs också en variant av ägar- och ledningsprövningsreglerna i 2 kap. 5 § skollagen. För närmare tolkning av dessa jfr prop. 2017/18:158.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Gudrun Rendling, förbundsjurist, Friskolornas riksförbund

I utredningen har getts möjligheter för experterna att lämna särskilda yttranden, om så önskas. Jag tar därför tillfället i akt och vill framföra följande rörande den del av utredningen som avser förslag om etableringsstopp för pedagogisk omsorg.

Det finns olika skäl till att det i dag bedrivs pedagogisk omsorg; dels skäl som utgår från kommuners behov av att anordna barnomsorg t.ex. i glesbygd där det är svårt att bygga upp förskolor med tillräcklig geografisk närhet för barnen som ska gå där, dels skäl som utgår från föräldrars önskemål om barnomsorgsform. Den största anledning till att föräldrar önskar verksamhetsformen pedagogisk omsorg är utifrån deras syn på barnets bästa. Det handlar om barn som kan ha svårt att komma tillrätta i större barngrupper, barn som är infektionskänsliga eller andra skäl som gör att föräldrar anser att pedagogisk omsorg är den form som passar barnet bäst. Föräldrar har ett vårdnadsansvar enligt Föräldrabalken och ett ansvar att alltid ha barnets bästa för ögonen genom FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen), som Sverige nu antagit som egen lag. Av Barnkonventionens artikel 3 ska alltid alla åtgärder som rör barn i första hand utgå från vad som bedöms vara barnets bästa. Av Föräldrabalken, men också av artikel 5 i Barnkonventionen, framgår att det är föräldrarna, vårdnadshavarna mer specifikt, som ska tolka vad som är bäst för barnet. Föräldrars möjlighet att välja omsorgsform för sina barn, dvs. att ta hand om sina barn själva, välja pedagogisk omsorg eller förskola, anser jag vara av allra största vikt. Det är på samma sätt av största vikt för samhället och tillväxten att staten kan anordna barnomsorg under den tid föräldrar arbetar eller studerar. Till sist är det självklart av största vikt för barnet (och på sikt

samhället) att ge barn en omsorg som stimulerar barnets utveckling och lärande. Då måste det också finnas valmöjligheter för föräldrar så att de kan tillgodose vad som är bäst för barnet.

I direktiven till utredningen sägs, angående pedagogisk omsorg, att utredningen ska

- 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.

Utredningen har enligt min mening tagit fasta på den andra punkten och i själva kartläggningen och analysen utgått från huruvida barn i pedagogisk omsorg jämfört med barn i förskola har likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass. Jag bedömer alltså att frågan om huruvida den pedagogiska omsorgen stimulerar barns utveckling och lärande inte tillräckligt utretts, utan framför allt om förutsättningarna är desamma för dessa barn som för de barn som går i förskola. Svaret på den frågan är självklart nej – pedagogisk omsorg och förskola är två olika saker, med olika verksamhetsinnehåll. Om tesen är att själva kartläggningen ska visa att förutsättningarna inte är likvärdiga, så mynnar självklart analysen också ut i att så inte är fallet.

Det är i dag inte obligatoriskt för barn att delta i förskoleverksamhet, även om det är obligatoriskt för kommunen att erbjuda allmän förskola från det att barnet fyllt tre år. Det innebär att det finns många olika möjligheter för barnets pedagogiska utveckling och stimulans; att barnet tas om hand hemma, att barnet går i pedagogisk omsorg eller i olika utsträckning på förskola. Genom att förskola inte är obligatoriskt är det också helt omöjligt att ställa krav på likvärdig förberedelse av barnet inför start i förskoleklassen. Det som däremot är av vikt är att den verksamhet som finansieras med allmänna medel leder till pedagogisk utveckling och stimulans och ger en grund för fortsatt lärande på det sätt som anges i skollagen.

Utredningen har tagit del av olika rapporter från våra skolmyndigheter. Av enkätsvar framgår att föräldrar är mycket nöjda med sitt val av pedagogisk omsorg och att de anser att deras barn mår bra i den hemlika och trygga miljön. Det framgår också att föräldrar även är nöjda då de valt förskoleverksamhet för sina barn. Det visar enligt

min mening på att föräldrar faktiskt är kapabla till att göra informerade och kvalificerade val av verksamhetsform för sina barn utifrån vad som är bäst för barnet.

Rapporterna visar också på väl fungerande verksamheter inom den pedagogiska omsorgen som stimulerar barnen, har god pedagogisk miljö och verktyg som är utvecklande för barnen. Dessa verksamheter finns i både kommunal och enskild regi. Rapporterna visar i den delen att verksamheterna väl svarar mot lagens krav och har Läroplanen för förskolan som vägledande styrdokument.

Rapporterna visar dock också på brister i en del av verksamheterna; torftig miljö, språkproblem, bristande kunskap om regelverket m.m. Det är som i all annan skollagsreglerad verksamhet en fråga för tillsynsmyndigheterna att med de sanktioner som står till buds, allt från anmärkning till återkallat godkännande, kontrollera att den pedagogiska omsorgen håller god kvalitet. Kommunerna har påtalat svårigheter i tillsynen och rapporterna visar att tillsynen mer utgått från formaliakrav än kvalitet i verksamheten. Det är samma utveckling som tillsynen av de fristående förskolorna följt, där Skolinspektionen och Skolverket gemensamt arbetat och stöttat kommunerna under cirka tio års tid för en bättre tillämpning av kommunernas tillsyn och myndighetsutövning. Här finns alltså en utvecklingspotential, där det är fullt möjligt att utveckla och förbättra kommunernas tillsyn.

Utredningen menar att det finns svårigheter med det regelverk som styr pedagogisk omsorg. Utredningen menar att läroplanen för förskolan, som ska vara vägledande för pedagogisk omsorg, fått en sådan utformning att det är omöjligt att följa den i den pedagogiska omsorgen, bl.a. för uppdelningen i ansvarsområden av förskolechef, förskollärare och arbetslag. Det framförs vidare, som nämnts ovan, att kommunerna upplever att det är svårt att utföra tillsyn p.g.a. otydligheter i styrdokumentet. Därför kommer utredningen fram till att det är tydligt att det regelverk som styr pedagogisk omsorg varken tjänar barnen, verksamhetsutövarna eller samhället i tillräcklig utsträckning.

Som ett resultat av att utredningen anser att det finns en bristande likvärdighet mellan pedagogisk omsorg och förskola inför barns start i förskoleklassen, att regelverket inte är tillräckligt tydligt för krav på pedagogisk omsorg och att det framkommit brister i vissa

verksamheter, läggs ett förslag om att införa ett etableringsstopp för pedagogisk verksamhet.

Jag anser inte att det är ett bra förslag och vill inte ställa mig bakom det. Den främsta anledningen är föräldrars välgrundade önskemål om att kunna välja pedagogisk verksamhet som den bästa omsorgsformen för sina barn.

Jag tycker vidare att utredningen inte heller kunnat visa att pedagogisk omsorg inte i tillräcklig grad stimulerar barns utveckling och lärande och att den inte förbereder barnen för fortsatt lärande, med tanke på vad som framkommit i skolmyndigheternas rapporter som enkätsvar. Jag tycker att utredningen i stället fokuserat på huruvida förutsättningarna för barn som ska börja i förskoleklass är likvärdiga. Eftersom det handlar om två olika verksamhetsformer kan inte förutsättningarna vara helt likvärdiga. Däremot kan verksamhetsformerna ha stärkt olika egenskaper hos barnen som i sin tur ger en god grund för fortsatt lärande oavsett om barnen gått i pedagogisk omsorg eller förskola.

De upplevda problem som påtalats kring regelverket är fullt möjliga att lösa genom Skolverkets rätt att ta fram Allmänna råd samt stödmaterial om pedagogisk verksamhet.

Vidare anser jag att förslaget om etableringsstopp begränsar äganderätten och näringsfriheten i förhållande till regeringsformen, RF, och strider mot EU-rättsliga principer såsom Europakonventionen för mänskliga rättigheter och Europarådets MR-domstolspraxis. Förslaget strider också mot proportionalitetsprincipen. Utredningen har inte kunnat visa ett tillräckligt allmänintresse för att genomföra en sådan ingripande åtgärd som ett etableringsstopp. Om föräldrar tillfrågades skulle de med säkerhet fortfarande önska sig möjligheten att kunna välja pedagogisk omsorg. Förslaget innebär därmed inte någon sådan nytta att det överväger de negativa konsekvenserna.

Referenser

Lagar

Internationella konventioner

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR.

FN:s konvention om barnets rättigheter, Barnkonventionen, (äv. Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter).

Europeiska unionen

Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 18 december 2006 om nyckelkompetenser för livslångt lärande (2006/962/EG).

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/c 83/02).

Europeiska unionens råds rekommendation av den 22 maj 2018 om nyckelkompetenser för livslångt lärande (2018/C 189/01).

Svensk lag

Regeringsformen (1974:152).

Arbetsmiljölagen (1977:1160).

Socialtjänstlag (1980:620).

Lag (1985:206) om viten.

Skollag (1985:1100).

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Lag (1998:123) om belastningsregister.
Språklag (2009:600).
Skollag (2010:800).
Lag (2010:801) om införande av skollagen (2010:800).
Kommunallag (2017:725).

Propositioner

Proposition 1973/136 *om förskoleverksamhetens utbyggnad och organisation.*
Proposition 1975/76:92 *om utbyggnad av barnomsorgen.*
Proposition 1975/76:39 *om skolans inre arbete m.m.*
Proposition 1986/87:117 *om nytt statsbidragssystem för barnomsorgen.*
Proposition 1991/92:65 *om valfrihet i barnomsorgen.*
Proposition 1993/94:11 *Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet m.m.*
Proposition 1993/94:117 *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*
Proposition 1997/98:6 *Förskoleklass och andra skollagsfrågor.*
Proposition 1997/98:93 *Läroplan för förskolan.*
Proposition 1997/98:97 *Polisens register.*
Proposition 1999/2000:123 *Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.*
Proposition 2004/05:11 *Kvalitet i förskolan.*
Proposition 2006/07:37 *Registerkontroll av personal vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn.*
Proposition 2007/08:28 *Utvidgad registerkontroll inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.*
Proposition 2008/09:115 *Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar.*
Proposition 2009/10:80 *En reformerad grundlag.*
Proposition 2009/10:157 *Bidragvillkor för fristående verksamheter.*

Proposition 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

Proposition 2013/14:148. *Vissa skollagsfrågor.*

Proposition 2017/18:158 *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden.*

Proposition 2017/18:182 *Samling för skolan.*

Proposition 2017/18:186 *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.*

Proposition 2018/19:100 *2019 års ekonomiska vårproposition.*

Proposition 2019/20:99 *Vårändringsbudget för 2020.*

Statens offentliga utredningar, lagrådsremisser och Ds

Ds 2014:1. *Gröna boken.*

Lagrådsremiss *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor.*

SOU 1955:29 *Sambället och barnfamiljerna.*

SOU 1974:42 *Barns fritid: fritidsverksamhet för 7–12-åringar.*

SOU 1974:53 *Skolans arbetsmiljö.*

SOU 1991:54 *Skola-skolbarnsomsorg, en helhet.*

SOU 1993:40 *Fri- och rättighetsfrågor – Del A – Regeringsformen – Del B – Inkorporering av Europakonventionen*

SOU 1997:21 *Växa i lärande - Förslag till läroplan för barn och unga 6–16 år.*

SOU 1997:121 *Skolfrågor – Om skola i en ny tid.*

SOU 2006:44 *Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m.*

SOU 2007:43 *Bättre arbetsmiljöregler II.*

SOU 2008:109 *En hållbar lärarutbildning.*

SOU 2015:7 *Krav på privata aktörer inom välfärden.*

SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan.*

SOU 2017:35 *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*

SOU 2017:51 *Utbildning, undervisning och ledning – reformvård för en bättre skola. Delbetänkande av utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner.*

SOU 2018:57 *Barns och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället.*

SOU 2019:64 *Nya regler för skolor med konfessionell inriktning.*

Förordningar

Skolförordningen (1971:235).

Förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.

Kommittéförordningen (1998:1474).

Förordning (1999:1134) om belastningsregister.

Förordning (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet.

Förordning (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem.

Förordning (2015:215) om statsbidrag för lågstadiet i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning.

Förordning (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

Förordning (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

Föreskrifter

Förordning (SKOLFS 1998:16) om läroplan för förskolan.

Förordning (SKOLFS 2010:35) om ändring i förordning (SKOLFS 1998:16) om läroplan för förskolan.

Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

Förordning (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och för fritidshemmet i vissa fall.

Förordning (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och för fritidshemmet i vissa fall.

Förordning (SKOLFS 2010:255) om grundsärskolan.

Förordning (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem.

Förordning (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

(SKOLFS 2012:90). Skolverkets allmänna råd med kommentarer för pedagogisk omsorg.

(SKOLFS 2014:40). Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

(SKOLFS 2014:39). Skolverkets allmänna råd med kommentarer om fritidshem.

(SKOLFS 2012:98). Skolverkets allmänna råd med kommentarer om systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet.

(SKOLFS 2016:2). Skolverkets allmänna råd med kommentarer om utbildning för nyanlända elever.

(SKOLFS 2017:6). Skolverkets allmänna råd med kommentarer om måluppfyllelse i förskolan.

Övrigt från Regeringen och Utbildningsdepartementet

Regeringens skrivelse 2017/18:217. *Riksrevisionens rapport om riktade statsbidrag till skolan.*

Regeringsuppdrag: *Uppdrag att svara för genomförandet av fortbildning i specialpedagogik* (U2019/04371/S).

Regeringsuppdrag: *Uppdrag till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet* (U2020/00734/S).

Avgöranden i domstolar och nämnder

Europadomstolen

James and others v. United Kingdom, judgment of 21 February 1986.

Former King of Greece v. Greece, Appl. no. 25701/94, dom
23 november 2000.

Gratzinger and Gratzingernova v. Czech Republic, judgment of
10 July 2001.

Malhous v. Czech Republic, judgment of 12 July 2001.

EU-domstolen

Mål 29-69 Erich Stauder v City of Ulm - Sozialamt. – Reference for
a preliminary ruling: Verwaltungsgericht.

Mål C-70/10 Scarlet Extended SA mot Société belge des auteurs,
compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM).

Mål 4/73 J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung mot
Commission, ECLI:EU:C:1974:51, 491.

Mål C-360/10 Belgische Vereniging van Auteurs, Componisten en
Uitgevers CVBA (Sabam) mot Netlog NV.

Högsta domstolen

NJA 2004 s. 336.

Högsta förvaltningsdomstolen samt Regeringsrätten

RÅ 1999 ref. 76.

Kammarrätt

Kammarrätten i Göteborgs dom Mål nr 5146-17.

Övriga

Skolväsendets överklagandenämnd, dnr 2013:340.

Skolväsendets överklagandenämnd, dnr 2018:1048.

Myndigheter

Statens skolinspektion

- Skolinspektionen (2010). *Kvalitet i fritidshem*. Rapport 2010:3.
- Skolinspektionen (2010). *Rektors ledarskap. En granskning av hur rektorer leder skolans arbete mot ökad måluppfyllelse*. Rapport 2010:15.
- Skolinspektionen (2012). *Rektors ledarskap – med ansvar för den pedagogiska verksamheten*. Rapport 2012:1.
- Skolinspektionen (2014). *Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat*. Dnr 2014:6739.
- Skolinspektionen (2014). *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet. Sammanfattning*. Rapport 2014:01.
- Skolinspektionen (2016). *Barnens lärande i pedagogisk omsorg. Den lilla gruppens möjligheter och begränsningar*. Dnr 400-2015:3323.
- Skolinspektionen (2016). *Kommunernas tillsyn av fristående förskolor*. Dnr 40-2014:5632.
- Skolinspektionen (2016). *Statistik över regelbunden tillsyn 2016*.
- Skolinspektionen (2018). *Slutrapport. Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan*. Dnr 2015:3 364.
- Skolinspektionen (2018). *Undervisning i fritidshemmet inom områdena språk och kommunikation samt natur och samhälle*. Dnr 400-2016:207.
- Skolinspektionen (2018). *Regelbunden tillsyn – statistik 2018*.

Statens skolverk

- Skolverket (2000). *Finns fritids?: en utvärdering av kvalitet i fritidshem*. Skolverkets rapport nr 186.
- Skolverket (2001). *Integration förskoleklass, grundskola och fritidshem*. Dnr 98:2144.
- Skolverket (2007). *Fem år med maxtaxa: Uppföljning av reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m.* Rapport 294.

- Skolverket (2009). *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* Rapport 330.
- Skolverket (2011). *Fritidshemmet – lärande i samspel med skolan.*
- Skolverket (2012). *Föräldrars val och inställning till förskola och fritidshem. Resultat från föräldraundersökningen 2012.* Rapport 392.
- Skolverket (2012). *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid.* Rapport 374.
- Skolverket (2012). *Pedagogisk omsorg. En nationell kartläggning av verksamhetsformens struktur och styrning i kommunerna.* Rapport 370.
- Skolverket (2013). *Betydelsen av icke-kognitiva förmågor. Forskning m.m. om individuella faktorer bakom framgång.*
- Skolverket (2015). *Delredovisning av uppdrag om förtydligande av förskoleklassens och fritidshemmets uppdrag m.m.* Dnr 2015:201.
- Skolverket (2015). *Redovisning av uppdrag om förtydligande av förskoleklassens och fritidshemmets uppdrag m.m.* Dnr 2015:201.
- Skolverket (2016). *Fritidshemmet – Ett kommentarmaterial till läroplanens fjärde del.*
- Skolverket (2016). *Uppföljning av Lärarlönelyftet hösten 2016.* Dnr 2016:646.
- Skolverket (2017). *Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.* Dnr 2016:906.
- Skolverket (2018). *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan.* Rapport 467.
- Skolverket (2018). *Barn och personal i annan pedagogisk verksamhet hösten 2017.* Dnr 5.1.1–2017:670.
- Skolverket (2018). *Deltagande i förskola.* Dnr 2018:12.
- Skolverket (2018). *Elever och personal i fritidshem läsåret 2017/18.* Dnr 2018:602.
- Skolverket (2018). *Nya läroplansdelar för fritidshemmet och förskoleklassen. En utvärdering av Skolverkets insatser samt implementeringen av läroplansdelen för fritidshemmet.* Rapport 474.

- Skolverket (2018). *Redovisning av uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska* (Dnr U2018/00404/S). Skolverkets Dnr 2018:00457.
- Skolverket (2018). *Skolverkets bedömning av kostnaderna för förskolan, fritidshemmet, annan pedagogisk verksamhet, skola och vuxenutbildning budgetåret 2017*. Dnr 2018:1134.
- Skolverket (2018). *Undervisning i förskolan – En forskningsöversikt*. (Red.) Sonja Sheridan & Pia Williams.
- Skolverket (2018). *Uppföljning av Lärarlöneflyftet, Karriärtjänster & Karriärtjänster i utanförskapsområden bidragsomgång 2017/18*.
- Skolverket (2019). *Annan pedagogisk verksamhet: Barn och personal per 15 oktober 2018*. PM 2019-04-09.
- Skolverket (2019). *Elever och personal i fritidshem läsåret 2018/19*. Dnr 2019:00323.
- Skolverket (2019). *Lärarprognos 2019. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*. Dnr 5.1.3–2018:1500.
- Skolverket (2019). *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling – slutredovisning*. Dnr 2018:1060.
- Skolverket (2020). *Elever och personal i fritidshemmet läsåret 2019/20*. Dnr 2020:326.

Riksrevisionen

- Riksrevisionen (2017). *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*. RiR 2017:30.

Socialstyrelsen

- Socialstyrelsen (1988). *Pedagogiskt program för fritidshem, Allmänna råd från Socialstyrelsen 1988:7*. Stockholm: Modin tryck.

Statskontoret

Statskontoret (2019). *Lärarlönelyftet – en lägesbeskrivning*. 2019:17. Dnr 2016/107-5.

Litteratur

- Andersson, Birgit (2013). *Nya fritidspedagoger – i spänningsfältet mellan tradition och nya styrformer*, doktorsavhandling. Umeå: Umeå universitet.
- Andishmand, Catarina (2017). *Fritidshem eller servicehem? En etnografisk studie av fritidshem i tre socioekonomiskt skilda områden*, doktorsavhandling. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Aspelin, Johan (2016). Om den pedagogiska relationens gränser – Relationskompetens i gränslandet mellan närhet och distans. *Nordisk Tidskrift för Allmän Didaktik* Vol. 2, No. 1 november 2013, s. 3–13.
- Boström, L., Hörnell, A., & Frykland, M. (2015). Learning environments at leisure-time centres in Sweden: A comprehensive survey of staff perceptions. *IJREE–International Journal for Research on Extended Education*, 3 (1).
- Boström, L., & Augustsson, G. (2016). Learning environments in swedish leisure-time centres:(In) equality, 'schooling', and lack of independence. *IJREE–International Journal for Research on Extended Education*, 4(1).
- Brodin, J. & Lindstrand, P. (2004). *Perspektiv på en skola för alla*. Stockholm: Studentlitteratur AB.
- Bull, T. & Sterzel, F. (2019). *Regeringsformen – en kommentar*. Stockholm: Studentlitteratur AB.
- Calander, Finn (1999). *Från fritidens pedagog till hjälplärare: fritidspedagogers och lärares yrkesrelation i integrerade arbetslag*, doktorsavhandling. Uppsala: Uppsala universitet.
- Dahl, Marianne (2014). *Fritidspedagogers handlingsrepertoar: pedagogiskt arbete med barns olika relationer*, doktorsavhandling. Kalmar: Linnéuniversitetet.
- Dahlberg, G., Moss, P., & Pence, A. (2009). *Från kvalitet till meningsskapande*. Stockholm: HLS förlag.

- Dahlstedt, Magnus (2007). I val(o)frihetens spår – Segregation, differentiering och två decennier av skolreformer. *Pedagogisk Forskning i Sverige*, 2007 årg. 12 nr 1 s. 20–38.
- Educare 2016.1. (2016). *Barn, ungdom, kultur och lärande*. Malmö: Malmö högskola.
- Eka, A. m.fl. (2018). *Regeringsformen: med kommentarer*. Karnov Group.
- Elvstrand, H. & Närvänen, AL. (2016). Children's own perspectives on participation in Leisure-time centers in Sweden. *American Journal of Educational Research*, 4, 496–503.
- Elvstrand, H. & Lago, L. (2019). Do they have a choice?: pupils' choices at LTCs in the intersection between tradition, values and new demands, *Education Inquiry*.
- Elvstrand, H., Lundqvist, J. & Lago (kommande). *Att arbeta på fritidshem: en enkätstudie med fokus på barn i behov av extra stöd och inkludering i fritidshem*.
- Englund, T., Quennerstedt, A., et al. (2008). *Vadå Likvärdighet? – Studier i utbildningspolitisk språkanvändning*. Göteborg: Daidalos.
- ESO (2019). *Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet*. Rapport 2019:1.
- Falkner, C. & Ludvigsson, A. (2016). *Forskning i korthet nr 1: Fritidshem och fritidspedagogik – en forskningsöversikt*.
- Gill-Pedro, E. Freedom to conduct Business in EU law: Freedom from interference or freedom from domination, vol 9, nr 2, *European Journal of Legal Studies*.
- Haglund, Björn (2004). *Traditioner i möte. En kvalitativ studie av fritidspedagogers arbete med samlingar i fritidshemmet, doktorsavhandling*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Haglund, Björn (2009). Fritid som diskurs och innehåll: En problematisering av verksamheten vid afterschool programs och fritidshem. *Pedagogisk forskning i Sverige*, 14 (1), s. 22–44.
- Haglund, Björn (2015). Everyday practice at the Sunflower: The staff's representations and governing strategies as contributions to the order of discourse. *Education Inquiry*, 6(2), 209–229.

- Haglund, Björn (2018) ”Men dom flesta har en liknande situation”. Ett narrativ om bristande personella resurser och omgivningens begränsade förväntningar. *Barn 2*, s. 75–92.
- Hallam, Susan (2009). An evaluation of the Social and Emotional Aspects of Learning (SEAL) programme: promoting positive behaviour, effective learning and well-being in primary school children. *Oxford Review of Education*, Volume 35, 2009.
- Harcourt, D., Mazzoni, V. (2012). Standpoints on quality: Listening to children in Verona, Italy. *Australasian Journal of Early Childhood*, 37(2), 19–26.
- Hattie, John (2009). *Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. London, Routledge.
- Hjalmarsson, Maria (2013). Governance and Voluntariness for Children in Swedish Leisure-Time Centres: Leisure-Time Teachers Interpreting Their Task and Everyday Practices. *International Journal for Research on Extended Education*, 1 (1), 86–95.
- Hjalmarsson, M. & Löfdahl Hultman, A. (2015). Confirming and resisting an underdog position – leisure-time teachers dealing with a new practice. *European Early childhood Education*.
- Holmberg, Linnea. (2018). *Konsten att producera lärande demokrater*, doktorsavhandling. Stockholm: Stockholms universitet.
- Håkansson, Jan. (2017). *Systematiskt kvalitetsarbete i förskola, skola och fritidshem*. 2:a uppl. Lund: Studentlitteratur AB.
- IFAU. (2018/19). Forskningsöversikt – *Universal preschool programs and long-term child outcomes: A systematic review*.
- Isaksson, Erika. (2013). *Slutrapport: Jämför grundskolorprojektet*. Stockholm: Utbildningsförvaltningen.
- Jensen, U., Rylander, S., Lindblom, P.H. (2018). *Att skriva Juridik*. Uppl. 6:2. Uppsala, Iustus Förlag AB.
- Johansson, Inge (2011). *Fritidshemspedagogik: idé, ideal, realitet*. Stockholm, Liber.
- Karlsson, Malene (2002). *Perspektiv på familjedaghem*, doktorsavhandling. Stockholm: Lärarhögskolan i Stockholm.
- Karlsudd, Peter. (1999). *Särskolebarn i integrerad skolbarnsomsorg*, doktorsavhandling. Malmö: Lärarhögskolan i Malmö.

- Karlsudd, P. (2011). "Integreringsreservatet" – finns det kvar?
I: Klerfelt, A. & Haglund, B. (red.). *Fritidspedagogik – Fritidshemmets teorier och praktiker*. Stockholm: Liber, s. 61–79.
- Klerfelt, Anna. (2017). To author yourself. Teachers in Swedish school-age educare centres describe their professional identity. *International Journal for Research on Extended Education*, 5 (2), 133–149.
- Käraby, G. (1997). Bedömning av pedagogisk kvalitet: Förskolan i fokus. *Pedagogisk forskning i Sverige*, 2(1) 25–42.
- Lager, Karin (2015). *I spänningsfältet mellan kontroll och utveckling. En policystudie av systematiskt kvalitetsarbete i kommunen, förskolan och fritidshemmet*, doktorsavhandling. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Lago, L. & Elvstrand, H. (2019). "Jag har oftast ingen att leka med" Social exkludering på fritidshem. *Nordic Studies in Education*, 39, 104–120.
- Lago, L. & Elvstrand, H: (kommande). *A space of one's own: Children's negotiated space for self-determination when leaving Leisure Time Centre*.
- Leo, Ulf (2013). *Rektors pedagogiska ledarskap – En kunskapsöversikt*. Forskning i korthet 2013:4, Kommunförbundet Skåne.
- Lorentzi, Ulrika (2012). *Har någon sett Matilda?* Rapport, Kommunal.
- Ludvigsson, A. och Falkner, C. (2019) Fritidshem – ett gränsland i utbildningslandskapet. Lärare i fritidshems institutionella identitet. *Nordisk tidsskrift för pedagogikk og kritikk*, Volum 5, 2019, s. 13–26.
- Lundqvist, J. (2016). *Educational pathways and transitions in the early school years: Special educational needs, support provisions and inclusive education*, doktorsavhandling. Stockholm, Stockholms universitet.
- Läraryrket (2018). *Mer tid för kvalitet och arbetsglädje – 2 000 lärare om sin arbetssituation*.
- Löfdahl, A. & Folke-Fichtelius, M (2014). Förskolans nya kostym: Omsorg i termer av lärande och kunskap. *KAPET*, Vol. 10, nr 1, s. 1–14.

- Löfgren, R & Elvstrand, H & Jansson, M & Löfgren, H. (2016). *Hur reformer styr verksamhet på fritidshem*. Linköping: Linköpings universitet.
- Perselli, A. K., Augustsson, G., & Boström, L. (2016). A Web Survey on Learning Environments and Staff in Swedish Leisure-Time Centres as a Starting Point for a Nordic Research Network and International Cooperation. *International Journal for Research on Extended Education*. 4 (1), 147–152.
- Persson, Sven (2012). *Förskolans betydelse för barns utveckling, lärande och hälsa*. Kommission för ett socialt hållbart Malmö, Malmö stad.
- Pihlgren, Ann S. (2018). *Leda Fritidshemmet. Praktika för skolledare*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Pihlgren, Ann S. (2017). *Fritidshemmets mål och resultat. Att planera och utvärdera*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Riksrevisionen (2017). *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*. RIR 2017:30.
- Rohlin, Malin (1996). *Skolbarns omsorg - en samhällsfråga? Den offentliga skolbarnsomsorgen ur ett nutidshistoriskt perspektiv*. Stockholm: HLS.
- Rohlin, Malin, (2001). *Att styra i namn av barns fritid*, doktorsavhandling. Stockholm: Stockholms universitet.
- Rohlin, Malin (2012). *Fritidshemmets historiska dilemman*. Stockholm: Stockholms universitets förlag.
- Rosenqvist, A. (2014). *Förskollärares perspektiv på barngruppsstorleken i förskolan*, licentiatuppsats. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Sheridan, S. (2007). Dimensions of pedagogical quality in preschool. *The International Journal of Early Years Education*, 15(2), 197–217.
- Sheridan, S. (2009). Discerning pedagogical quality in preschool. *Scandinavian Journal of Educational research*, 53(3), 245–261.
- Sveriges Kommuner och Landsting. (2014). *Kvalitet i fritidshem. Ett kvalitetsstöd för politiker och förvaltning*.

- Sheridan, S., Pramling Samuelsson, I., Johansson, E. (red). (2009). *Barns tidiga lärande. En tvärsnittsstudie om förskolan som miljö för barns lärande*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Sheridan, S., Williams, P., & Pramling Samuelsson, I. (2014). Group size and organisational conditions for children's learning in preschool: a teacher perspective. *Educational Research*, 56(4), 379–397.
- Ståhlkrantz, Katarina (2019). *Rektors pedagogiska ledarskap – en kritisk policyanalys*, doktorsavhandling. Växjö: Linnéuniversitetet.
- Sveriges Kommuner och Landsting. (2014). *Socioekonomisk resursfördelning till skolor. Så kan kommunen göra*.
- Sveriges Kommuner och Landsting. (2018). *Socioekonomisk resursfördelning till skola och förskola*.
- Ursberg, Maria (1996). *Det möjliga mötet. En studie av fritidspedagogers förhållningssätt i samspel med barngrupper inom skolbarnsomsorgen*, doktorsavhandling. Lund: Lunds universitet.
- Usai, A. (2013) The Freedom to Conduct a Business in the EU, Its Limitations and Its Role in the European Legal Order: A New Engine for Deeper and Stronger Economic, Social, and Political Integration. *German Law Journal*, 2013.
- Vetenskapsrådet (2008). *Forskning om villkor för yngre barns lärande i förskola, förskoleklass och fritidshem*. Vetenskapsrådets rapportserie, 11:2008.
- Vetenskapsrådet (2015). *En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer*.
- Vetenskapsrådet (2015). *Förskola tidig intervention*. Vetenskapsrådets rapporter.
- Vetenskapsrådet (2015). *Forskning och förskola i samverkan*. Vetenskapsrådets rapporter.
- Westlund, Kristina (2011). *Pedagogers arbete med förskolebarns inflytande: En demokratididaktisk studie*, licentiatuppsats. Malmö: Malmö högskola.
- Williams, P., Sheridan, S., & Pramling Samuelsson, I. (2015). *Gruppstorlekens betydelse för barns möjligheter att lära och utvecklas i förskolan*. I Vetenskapsrådets resultatdialog 2015.

- Williams, P., Sheridan, S., & Pramling Samuelsson, I. (2016). *Barngruppens storlek i förskolan. Konsekvenser för utveckling och kvalitet*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Williams, P., Sheridan, S., & Pramling Samuelsson, I. (2018). A perspective of group size on children's condition for wellbeing, learning and development in preschool. *Scandinavian Journal of Educational Research*.
- Åhman, Karin (2015). *Grundläggande rättigheter och juridisk metod*. Norstedts juridik.

Länkar

- OECD (2018): *Engaging Young Children – Lessons from Research about Quality in Early Childhood Education and Care*:
https://read.oecd-ilibrary.org/education/engaging-young-children_9789264085145-en#page1 (hämtad 2020-05-12).
- Regeringen: *Investeringar för ett attraktivt läraryrke*.
<https://www.regeringen.se/artiklar/2015/09/investeringar-for-ett-attraktivt-lararyrke/> (publicerad 2015-09-21).
- Regeringen: *475 miljoner till satsning för fler lärarassistenter*.
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/04/475-miljoner-till-satsning-for-fler-lararassistenter/> (publicerat 2019-04-05).
- Regeringen: *Fler skolformer inkluderas i satsning på specialpedagogik*.
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/fler-skolformer-inkluderas-i-satsning-pa-specialpedagogik/> (publicerat 2019-12-19).
- Regeringen: *Nya villkor för likvärdighetsbidraget – kostnadsvillkoret tas bort*.
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/nya-villkor-for-likvardighetsbidraget--kostnadsvillkoret-tas-bort/> (publicerat 19 december 2019).

Regeringen: *Samlat statsbidrag för karriärsteg för lärare från och med hösten 2020.*

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/samlat-statsbidrag-for-karriarsteg-for-larare-fran-och-med-hosten-2020/> (publicerat 2019-12-20).

SCB: *Regeringsuppdraget Registerdata för integration.*

<https://www.scb.se/hitta-statistik/temaomraden/statistik-om-integration/regeringsuppdraget-registerdata-for-integration/> (hämtad 2020-05-17).

Skoletjenesten: <https://skoletjenesten.dk/>

Skolverket: *Fyra jämlikhetsprinciper och olika sätt att se på likvärdighet.*

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/forskning-och-utvarderingar/forskning/fyra-jamlikhetsprinciper-och-olika-satt-att-se-pa-likvardighet> (hämtad 2019-11-17).

Skolverket: *Statsbidrag för maxtaxa 2020.*

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-maxtaxa-2020> (hämtad 2020-05-13).

Nationelencyklopedin: <https://www.ne.se/>

Övrigt

Region Gotland, Barn- och utbildningsnämnden, Verksamhetsberättelse 2019.

Region Gotlands Strategiska plan och budget för 2017–2019.

Kommittédirektiv 2018:102

Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg

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 uppmärksamats 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 personal-kategorier 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 2000-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 cirka 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 sammanställning 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 förslaget 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 Läsidelegationen (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)

Kommittédirektiv 2019:67

Tilläggsdirektiv till Utredningen om fritidshem och pedagogisk omsorg (U 2018:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 26 september 2019

Utvidgning och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att 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 och stärka fritidshemmets kompensatoriska uppdrag (dir. 2018:102). Uppdraget ska enligt direktiven redovisas senast den 30 september 2019.

Utredaren får nu även i uppdrag att

- föreslå åtgärder för att förbättra lärmiljön i fritidshemmet,
- föreslå åtgärder och ge goda exempel på hur fritidshemmet kan stärka elevers möjligheter att ta del av ett aktivt förenings-, kultur- och friluftsliv, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i sin helhet redovisas senast den 31 januari 2020.

Uppdraget att skapa goda lärmiljöer i fritidshemmet

Faktorer som har betydelse för lärmiljön i fritidshemmet är bl.a. elevgruppernas storlek, personaltäthet, personalens kompetens och hur lokalerna ser ut och används. Enligt 14 kap. 9 § skollagen (2010:800)

ska huvudmannen se till att elevgrupperna i fritidshemmet har en lämplig sammansättning och storlek och att eleverna även i övrigt erbjuds en god miljö. Av Statens skolverks allmänna råd för fritidshem framgår att huvudman och rektor bör föra en dialog om personaltäthet, storlek och sammansättning av elevgrupperna i fritidshemmet i förhållande till verksamhetens uppdrag och fördelning av resurser. Skolinspektionens granskningar av fritidshemmet pekar på bristande förutsättningar för att utföra fritidshemmets uppdrag att stimulera elevernas utveckling och lärande och erbjuda dem en meningsfull fritid och rekreation. I Skolinspektionens rapport Undervisning i fritidshemmet (2016:207) anges att bristerna i fritidshemmet går att koppla till bl.a. stora elevgrupper och låg personaltäthet. Av Skolinspektionens rapport Kvalitet i fritidshemmet (2010:3) framgår att såväl barn som vuxna i många fritidshem vittnar om hög ljudvolym, trängsel och stress samt avsaknad av möjligheter för eleverna att dra sig undan för lugn och ro. Dessa förhållanden har ofta samband med gruppernas storlek, personaltätheten och hur lokalerna ser ut och används.

Antalet elever i fritidshemmen har ökat markant de senaste tio åren från 345 444 år 2008 till 489 871 år 2018. Antalet anställda har inte ökat i samma utsträckning, vilket lett till en minskad personaltäthet. Hösten 2005 bestod den genomsnittliga elevgruppen av cirka 31 elever och varje anställd ansvarade i genomsnitt för 10,9 elever. Hösten 2018 bestod den genomsnittliga elevgruppen av cirka 39 elever och varje anställd ansvarade i genomsnitt för 12,3 elever.

Under föregående mandatperiod investerade regeringen i ökad personaltäthet i fritidshemmet. Det har gjort det möjligt att anställa mer personal i fritidshemmen. Trots ökade barnkullar är elevgrupperna mindre och personaltätheten högre i dag jämfört med 2014. Regeringen anser att kvaliteten i fritidshemmet bör stärkas ytterligare. En viktig del i detta är att förbättra lärmiljön.

Utredaren ska därför

- föreslå åtgärder för att förbättra lärmiljön i fritidshemmet, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget att stärka elevers möjligheter att ta del av fritidsaktiviteter

Utöver att stimulera elevernas utveckling och lärande ska fritidshemmet även erbjuda elever en meningsfull fritid och rekreation (14 kap. 2 § skollagen). En förutsättning för att eleverna ska uppleva fritiden som meningsfull är att verksamheten utformas med deras behov, intressen och erfarenheter som grund (prop. 2009/10:165 s. 404). Undervisningen i fritidshemmet ska stärka elevers möjligheter att ta del av ett aktivt förenings-, kultur- och friluftsliv i närmiljön. Den ska även behandla bl.a. närsamhällets och föreningslivets utbud av aktiviteter och platser för kultur, fritid och rekreation (Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, Lgr11). Av Skolverkets rapport Nya läroplansdelar för fritidshemmet och förskoleklassen (474, 2018) framgår att fritidshem sällan genomför aktiviteter utifrån dessa delar av läroplanen. Av tillfrågad personal uppger 70 procent att eleverna på deras fritidshem i ganska eller mycket liten utsträckning får möjlighet att komma i kontakt med föreningslivet i närområdet. Nästan lika många, 68 procent, anger att eleverna i ganska eller mycket liten utsträckning får ta del av kulturupplevelser.

Många barn och ungdomar deltar dock i fritidsaktiviteter utanför skolan och fritidshemmet. Fritidsaktiviteter kan vara idrott, kulturskola eller deltagande i annat föreningsliv. Meningsfulla fritidsaktiviteter kan utöver att vara roliga och stimulerande ge elever andra erfarenheter och kunskaper än de får i skolan eller hemmet. De fritidsaktiviteter elever har möjlighet att pröva på kan t.ex. få betydelse för vilka intressen de utvecklar och fördjupar sig i, vilka nätverk de knyter och vilka sociala koder de lär sig. Alla föräldrar har dock inte samma möjlighet att ge sina barn tillgång till fritidsaktiviteter. Regeringen bedömer att fritidshemmet kan kompensera för elevers skilda hemförhållanden och underlätta vardagen för barnfamiljer. Enligt regeringen bör alla flickor och pojkar, oavsett familjebakgrund, ha en meningsfull fritid och ges möjlighet att ta del av fritidsaktiviteter.

Utredaren ska därför

- föreslå åtgärder och ge goda exempel på hur fritidshemmet kan stärka elevers möjligheter att ta del av ett aktivt förenings-, kultur- och friluftsliv, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 januari 2020.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:99

Tilläggsdirektiv till Utredningen om fritidshem och pedagogisk omsorg (U 2018:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 11 december 2019

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 kommittédirektiv om stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg (dir. 2018:102). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 30 september 2019. Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 26 september 2019 utvidgades uppdraget och utredningstiden förlängdes till den 31 januari 2020 (dir. 2019:67).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2020.

(Utbildningsdepartementet)

Fritidshemmet – en internationell utblick

Anna Klerfelt, PhD, Docent i pedagogik med inriktning fritidshemspedagogik

Anna-Lena Ljusberg, PhD i barn- och ungdomsvetenskap

Anneli Hippinen Ahlgren, Doktorand i barn- och ungdomsvetenskap

Barn- och ungdomsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet

Det svenska fritidshemmet är välbekant för oss, men speglat i en internationell kontext är det självklara mindre självklart. Hur bedrivs fritidshemsliknande verksamheter i andra länder? Och hur framstår det svenska fritidshemmet för forskare och politiska beslutsfattare i dessa länder? Verksamheten i svenska fritidshem ska ta barns utgångspunkter och värna vänskap, omsorg och lek. Vilka är de grundläggande utgångspunkterna för fritidshemsliknande verksamheter i andra länder? Olika länders uppbyggnad av och intentioner med Extended Education kommer att presenteras i denna artikel och diskuteras i relation till intentioner och uppdrag för fritidshemmets verksamhet i Sveriges utbildningspolitiska system.

Tyskland

Den tyska heldagsskolan baseras på idéer från den reformpedagogiska rörelsen och dess rötter sträcker sig tillbaka till slutet av 1800-talet/början på 1900-talet. Utifrån den reformpedagogiska rörelsen vad heldagsskola verkligen en heldagsskola. Eleverna skulle bo på skolan och skola skulle bedrivas alla veckans sju dagar. Men denna extrem-definition av heldagsskola fick aldrig fotfäste i det tyska samhället, även om det förekom en viss utbredning i det forna Östtyskland. Det var överhuvudtaget inte förrän i början av 2000-talet som dagens utformning av den så kallade heldagsskolan, och då i realiteten i omfattning av undervisning halva dagen och fritidshemsliknande verksamhet den andra halvan, växte till i utbredning. Orsaken till detta var att PISA-undersökningen år 2000 orsakade ett omskakande uppvaknande i det tyska samhället, då resultaten uppenbarade brister i det tyska skolsystemet. Resultaten visade att 15-åriga tyska ungdomar hade sämre resultat i språk, matematik och naturvetenskap, jämfört med exempelvis ungdomar i Sverige och Sydkorea. Undersökningen visade även att akademisk prestation vad kopplat till familjens socioekonomiska status. Att på bred front införa skoldag under hela dagen blev nu ett av de verktyg tyska utbildningspolitiker satte in för att åtgärda ojämlika förhållanden för barn och ungdomar beroende av familjebakgrund, samt för att höja kvaliteten på undervisningen och för att stötta elevernas prestationer (Klerfelt & Stecher, 2018).

Syftet för den tyska heldagsskolan är tydligt riktat mot att förbättra lärande. Men för att nå detta syfte ska en annan pedagogik användas än pedagogiken i den traditionella skolan. Det handlar om andra sätt att lära och att skapa en annan kultur för lärande som kan komplettera skolans lärandekultur (Klerfelt & Stecher, 2018) i avsikt att detta ska leda till minskade klyftor avseende utbildning och social ojämlikhet (Stecher, 2020). Det finns en betoning på att fostra social kompetens, estetiskt lärande, självstyrkt lärande och medvetenhet om fysiskt välbefinnande. Vad gäller aktiviteterna kan de erbjudas som skolliknande lektioner, läsläsning eller som ämnesstudier som stöd för lågpresterande elever. Eller som aktiviteter i klart uttalad kontrast mot skolliknande lektioner.

Då Tyskland är ett stort land, indelat i 16 självstyrande federala stater, där varje delstat själv formulerar sina läroplaner ser styrningen olika ut. Därtill är det upp till varje skola att själva utveckla metoder för att följa de riktlinjer som ges inom delstaten. Detta innebär att det inte finns ett gemensamt styrdokument för de tyska heldagsskolorna. Avseende personal finns

ingen reglering om att de som arbetar med den pedagogiska verksamheten utanför klassrummet ska ha en pedagogisk utbildning. Aktiviteterna kan vara ledda av utbildade lärare eller personer med socialpedagogisk utbildning, men det kan också vara personer med erfarenheter från annan ungdomsverksamhet som till exempel sport. Men även helt utbildade volontärer kan leda verksamheterna.

Innan 2000 bedrevs i stort sett ingen forskning avseende aktiviteterna inom heldagsskolan. Detta förändrade 2003 då regeringen tillsatte ett brett forskningsprogram för att utvärdera effekterna av heldagsskola. Forskningen består huvudsakligen av kvantitativa studier.

En skillnad mellan den tyska heldagsskolan och det svenska fritidshemssystemet värd att uppmärksamma är att den tyska heldagsskolan omfattar både barn från sex år och ungdomar upp till 18/19 år. Klerfelt och Stecher (2018) pekar också särskilt ut att det svenska fritidshemmet tydligare tar barns utgångspunkter och förenar lärande och omsorg, medan den tyska heldagsskolan mer utformas som ett komplement till skolan i syfte att stötta tillägnande av akademiska kunskaper.

Japan

Japanska fritidshem började sättas upp efter Andra världskriget och implementeras nu fortsatt över hela landet (Kanefuji, 2020). Syftet är att erbjuda barnomsorg för barn vars föräldrar yrkesarbetar och verksamheten omfattar barn från sju till tolv års ålder, även om det huvudsakligen är sju- till nioåringar som deltar. Orsaken till att det förträdelsevis är de yngre barnen som tillåts delta beror på begränsningar av barnantal i grupperna, begränsad yta och för lite personal.

Sedan 1990-talen ökar rapportering av sociala problem och ungdomsbrottslighet i Japan. Undersökningarna (MEXT, 2016b, i Kanefuji 2020) redogör för en ökning av förseelser av olika slag. Förändringar i familjestruktur och samhällsstruktur ses som en av de allvarligaste sociala faktorerna avseende försämringar i barn och ungdomars vardagsliv. I takt med en försvagning av invånarnas solidaritet och en ökning av antalet kärnfamiljer har också samhällets och familjens möjligheter till uppfostran försvagats (NIER, 2001, i Kanefuji, 2020). På grund av detta dras slutsatser att familjerna behöver stöd för barns och ungdomars uppfostran. Bae och Kanefuji påtalar att det finns ett starkt samhälleligt behov av att fostra ”lyckliga och starka barn” (2018, s. 32, egen översättning).

Japan idag står inför omfattande omvälvningar i befolkningsstrukturen. Invånarnas medelålder ökar snabbt, i takt med att födelsetalet sjunker, samtidigt som fattigdomen bland barn nu överstiger 15% (UNICEF, 2016). Detta innebär en stor utmaning för skolor, föräldrar, medborgare och för samhället som helhet att kraftsamla för att skapa ett system för att stödja barns lärande och utveckling. Verksamheten bygger på aktiviteter som lärande, lek, sport, kulturella aktiviteter och umgänge mellan generationer. År 2006 antogs en generell plan¹ av regeringen för att utöka och systematisera implementeringen av fritidshem som en av flera åtgärder för att stoppa det sjunkande födelsetalet i landet. I planen uppmanas olika aktörer i samhället till sam användning av klassrum, lekplatser, kök och utrustning samt samarbeta för att kunna nyttja utrymmen i skolor och andra lokaler. Målet är att alla barn som är intresserade av att delta i fritidshemsverksamhet ska få detta och att kraftigt höja kvaliteten på den verksamhet som bedrivs.

¹ The General After-School Children Plan föreslagen i maj 2006 av the Minister of State for Measure for Declining Birthrate, Regeringskansliet.

Under de senaste åren kommer också direktiv från regeringen om ett skifte vad gäller pedagogiska utgångspunkter. Utbildningssystemet ska förändras genom omorganisation av skolans organisation, utveckling av lärarutbildning samt samverkan mellan skolor och kommuner. I varje kommun finns så kallade koordinatörer som organiserar aktiviteterna och koordinatörerna ingår i sin tur i olika nämnder i kommuner och prefekturer. Statistik från 2017 visar att 91.1% av alla kommuner i Japan erbjuder fritidshemsverksamheter (Bae & Kanefuji, 2018).

I Japan förväntas lärarna i skolan att fortsätta arbeta i fritidshemsliknande verksamheter efter skoldagens slut vilket kan innebära en arbetsdag på tio-tolv timmar under vardagarna och ibland även under veckoslut och helger (Kielblock & Stecher, 2019). Förutom lärare förväntas även föräldrar och volontärer arbeta ideellt utan lön, alternativt för en mindre ersättning. Detta skapar en instabil personalsituation och nu sätts utbildning in för att höja personalens kompetens samtidigt som lönerna höjs.

Forskning finns, men består huvudsakligen av utvärderingar av kvalitet. Men det finns också mer teoretiskt inriktade studier som syftar till att förstå verksamhetens karaktär, men även studier riktade mot fritidshemmens innehåll med syfte att producera goda exempel, samt studier inriktade mot verksamhetens effekter (se Kanefuji, 2020, för vidare fördjupning).

Syd Korea

Extended Education är en tämligen nyinförd företeelse i det Sydkoreanska utbildningssystemet (Bae & Jeon, 2013). En rapport (5.31 Education Reform) initierad av presidentens kommitté för pedagogiska reformer pekade på att den konventionella undervisningen misslyckades med att erbjuda en elevorienterad inkluderande undervisning för alla och behövde förändras för att aktivt reflektera pedagogiska behov och elevernas intresse (Bae & Kanefuji, 2020). De första Extended Education verksamheterna infördes 1995 och syftade till att komplettera utbildningen i skolan och minska de privata utbildningsinsatserna i form av exempelvis aftonskolor², för att tydligare gå i riktning mot ett system där barns välmående och sociala utveckling kunde öka (Ministeriet för utbildning och välfärd, 2006, i Woo, 2020). Avsikten var att minska skillnader i utbildning mellan elever med olika socioekonomiska villkor, att utveckla sociala och emotionella förmågor och att öka elevernas känsla av tillfredsställelse med sina skolresultat. Fokus ligger på att stärka elevernas prestationer i matematik, engelska och koreanska för att kunna minska privat undervisning. Jeong (2020) beskriver dock svårigheterna med att de utbildningspolitiska myndigheterna inte har skapat ett tydligt, nationellt regelverk för att legitimera Extended Education-verksamheter och menar att det har omöjliggjort en vidare utbredning och nationell institutionalisering av verksamheten.

Personalen på fritidshem är sällan akademiskt utbildade lärare, vilket väcker föräldrarnas missnöje. För att åtgärda detta beskriver Bae och Kanefuji (2018) att regeringen har tilldelat en ansevärd mängd ekonomiska resurser för att utbildningssystemet i form av fritidshemsliknande verksamheter nu ska gå från kvantitet till kvalitet, för att möta de koreanska föräldrarnas ”utbildningsfeber” och barns behov av trygghet och välbefinnande. Här ingår en ambition av att öka personalens kompetens genom utbildningsinsatser. Det pågår också ett arbete för att stötta samarbete mellan olika grupper, som lärare med utbildning,

² Kvällsskolor för barn och ungdomar, där de ges extra privatundervisning för att förbättra sina betyg i den ordinarie skolan. Kallas också ”skuggskolor” eller skuggutbildning.

studenter, invånare, konstnärer och pedagogiska aktivister, som är involverade i att driva de fritidshemsliknande verksamheterna.

Forskning är inriktad mot effektstudier. Studier (Kim & Hwang (2009) i Woo, 2020) visar att effekterna på barn och ungdomars prestationer är beroende av verksamhetens kvalitet. En stor fördel för föräldrarna visade sig vara att deras kostnader för Extended Education var låga i relation till dyra privata utbildningsinsatser. Detta var särskilt betydelsefullt för låginkomstfamiljer och invånare på landsbygd. Kim och Hwang (i Woo 2020) beskriver här att eleverna investerar både tid och pengar i Extended Education-verksamheter och deltar aktivt. Verksamheten är subventionerad för familjer med låga inkomster. Men, det finns också forskning (Chae et. al. 2009, i Woo, 2020) som visar att även de mest högpresterande eleverna, som också deltar i de mest kostsamma privata utbildningsinsatserna, frekvent deltar i Extended Education. Detta visar att föräldrarna och eleverna själva värdesätter att investera tid och pengar i Extended Education, på motsvarande sätt som de samtidigt investerar tid och pengar i privatundervisning av hög kvalitet. Ett högt antal studier (Kim, 2012, i Woo, 2020) pekar på att ur ett samhällsligt perspektiv visar sig utfallet av Extended Education mer kostnadseffektivt, då elevernas prestationer visade sig vara högre i relation till investerad tid och pengar, jämfört med privatundervisning. Argument lyfts också för att Extended Education erbjuder eleverna tid och möjligheter att upptäcka sina egna intressen och talanger och utforska sina framtida karriärer, då verksamhet inte är tungt belastad av examinationer (Bae & Kanefuji, 2018). Ytterligare argument för att implementera Extended Education är en allmän oro för sjunkande födelsetal och kvinnors låga deltagande på arbetsmarknaden.

Ryssland

I Ryssland kan fritidshemsliknande verksamheter gå under benämningen "Kompletterande utbildning" (Valeeva & Kasimova, 2020). Denna benämning introducerades för första gången 1992 i den ryska skollagen för att beteckna en förändring i det traditionella skolsystemet till ett annat sätt att betrakta pedagogik. Den ryska utvecklingen mot en mer marknadsdriven ekonomi följt av sociala förändringar, har också lett till organisationen av "Kompletterande utbildning". År 2016 deltog 67,7 % av alla barn i åldern fem till arton år i "Kompletterande utbildning" (Brief analytical information, 2017, i Valeeva & Kasimova, 2020). Men tillgången är inte given för alla barn och ungdomar, även om den sägs vara prioriterad inom rysk utbildningspolitik. Delar av utbudet inom "Kompletterande utbildning" är avgiftsbelagd, medan andra är gratis. Uppgiften enligt det Federalt riktade programmet för utveckling av pedagogik 2016–2020 (Resolution of the Government of the Russian Federation No. 497, 2015, i Valeeva & Kasimova, 2020) är att utveckla en vetenskaplig, pedagogisk och kreativ miljö inom pedagogiska organisationer.

Rötterna till "Kompletterande utbildning" sträcker sig tillbaka till slutet av 1800-talet (Valeeva & Kasimova, 2020). Verksamheten vilade på en teoretisk grund som lyfte fram respekt för barn, hänsyn till deras intressen och rätt till deltagande utifrån egna och frivilliga val och skapande av villkor för vettiga och användbara fritidsaktiviteter. Idéer om aktiviteter för barn utanför skoldagen uppstod vid 1800-talets mitt. Vid denna tid framstod det som klart för det ryska folket att ekonomiska villkor tvingade barn till arbete, och att tungt arbete hämmade deras utveckling. På initiativ av den progressiva intelligentian (framförallt studenter i olika åldrar) skapades söndagsskolor, bibliotek och läsrum. Dessa verksamheter hade inget statligt understöd och var inte någon del av ett statligt utbildningssystem utan drevs som välgörenhet. Aktiviteterna syftade till att ge grundläggande kunskaper nödvändig för ett liv och som grund för demokrati. I mitten av 1920-talet uppstod begreppet "extracurricular work" (Koval, 1993, i Valeeva & Kasimova, 2020). Det var inget nytt begrepp men fylldes nu av ett

innehåll riktat mot identitetsskapande inom den socialistiska staten av organisationerna Pionjär och Komsomol. Pionjär-organisationen var en politisk organisation för USSR, Unionen för socialistiska sovietiska republiker, i dagligt tal Sovietunionen, riktad till barn och ungdomar, medan Komsomol var kommunistpartiets ungdomsförbund. Olika former av kulturcentra, kulturpalats, klubbar, ungdomsorganisationer och läger sattes upp för att erbjuda barn och ungdomar olika former av kulturella aktiviteter som en del i en socialistisk uppfostran. Behovet av dessa aktiviteter var högt då Ryssland under 1930-talet var drabbat av otillräcklig utbyggnad av skolor, analfabetism och svält. Under 40- och 50-talet utvecklades aktiviteterna för att under 60-talet bli aktivitetsinriktade. Under 90-talet nådde verksamheten sin topp som integrerad del av samhället. Därefter förändras utbildningssystemet vilket yttrar sig i att den värdeideologiska funktionen för att skapa en bestämd position i världen försvinner, barns kreativa kapacitet tillmäts betydelse, den pedagogiska funktionen sätts främst, självbestämmande, andlighet, förverkligande av barns kommunikativa behov har bevarats, men sättet att implementera dem har förändrats (Brudnov, 1996, i Valeeva & Kasimova, 2020). Valeeva och Kasimova (2020) beskriver att "Kompletterande utbildning" i dagens Ryssland passar in i det generella utbildningssystemet, såväl som i den pedagogiska sfären och kulturell fritid. De menar att objekt inom dessa områden korsar varandra.

Brudnov (1996, i Valeeva & Kasimova, 2020) beskriver syftet för "Kompletterande utbildning", som att uppfylla barns ständigt föränderliga sociokulturella och pedagogiska behov. Han specificerar potentialen i "Kompletterande utbildning" genom att beskriva att det handlar om att forma personens motivation för utveckling, skapa möjligheter för varje barns framgång, utvidga varje barns kreativa utrymme för självförverkligande, utforma olika riktningar för humanistiska värden, reduktion av möjligheter för avvikande beteende och lösningar för att komma tillrätta med förekomst av barnarbete. Asmolov (1997, i Valeeva & Kasimova, 2020) kritiserar pedagogiken i den traditionella ryska skolan för att bygga på föräldrad överföring från tidigare generationer eller en vuxen som står över barnet. Denna pedagogik har monologistiska utgångspunkter och han hävdar att ett mer samskapat partnerskap mellan barn och vuxna inom "Kompletterande utbildning" ger utrymme för ett specifikt spektrum av relationer och är fullständigt unikt. Valeeva och Kasimova (2020) har själva skapat en definition av "Kompletterande utbildning" som syntetiserar andra forskares beskrivningar när de hävdar att "...det är en form av utbildning som syftar till en omfattande tillfredsställelse av de pedagogiska behoven hos ett barn i intellektuell, andlig, moralisk, fysisk och (eller) professionell utveckling i överensstämmelse med hans/hennes intresse, behov och önsningar och är organiserad antingen inom extracurricular aktiviteter vid en skola eller i olika typer av kompletterande utbildningsinstitutioner" (s. 269). Kosaretsky och Fiofanova (2019) beskriver att en ny form av centers för edutainment nu uppstår i Ryssland, som en konsekvens av de omvälvningar det ryska samhället har genomgått beroende av förändringar mot ett marknadsanpassat system, urbanisering och ett specifikt ekosystem i stora städer som integrerar kulturella och pedagogiska praktiker.

England

England har en lång historia av Extended Education. Från 1920-talet har skolor i England kompletterat sin roll, bortom sin grundläggande uppgift om formell undervisning, till att inte endast engagera sig i barnen men även i familjer och i det lokala samhällslivet, och även tagit steget in i vuxenundervisning, ekonomisk utveckling och social sammanhållning (Dyson, 2011). Spännvidden är stor. Från småskaliga lokala initiativ begränsade till aktiviteter med smalt akademiskt fokus, till skolor som tillsammans med olika organ arbetar med att bygga omfattande program för Extended Education (Kerr & Dyson, 2020). Erbjudandena kan bestå av olika former av konstskolor, sport, fritidsaktiviteter, men också verksamheter i klubbar,

läger och olika aktiviteter under lov. Eleverna kan också exempelvis få ekonomisk hjälp till sin skoluniform, sportutrustning, mat, bidrag till skolutflykter och bli medlem i ”frukostklubb”. Andra exempel på hur elever kan få stöd är i form av kontakter med specialister som psykologer, socialarbetare, sjuksköterskor och allmän hälsorådgivning. Skolor kan också utveckla sin pedagogiska profil och vända lärarcentrerad undervisning mot ett arbetssätt med starkare elevcentrerade utgångspunkter (Kerr & Dyson, 2016). Syftet är att eleverna ska erhålla beredskap för att lära sig att lära, delta i samhällslivet och förberedas för arbetslivet. Detta kan exempelvis ske genom att arbeta ämnesöverskridande i skolan.

Kerr och Dyson (2020) beskriver verksamheten som komplex. Den involverar olika organisationer som erbjuder en mängd olika verksamheter, i öppna former under konstant förändring. I England, som i många andra länder, finns mönster av ojämlikhet avseende utbildning. De mest missgynnade och sårbara barnen är de som klarar skolan sämst och bor i områden där tillgång till positiva livsbetingelser är begränsade (Kerr, 2019). Det är av dessa orsaker som skolor själva försöker bidra till att åtgärda de vida utbildningsklyftorna i samhället genom att på olika sätt och genom olika aktiviteter stödja barn genom att bedriva olika former av Extended Education. Utbildningserbjudanden inom Extended Education arbetar i motvind mot dominerande marknadsmodeller och i tider av åtstramning görs försök att på ett annorlunda sätt stötta barn och unga. Skolorna menar att utökade utbildningserbjudandet är ett verktyg för att skapa nytt tänkande och nya praktiker genom aktiviteter inom ramen för Extended Education.

Då verksamheten vanligtvis bygger på lokala initiativ finns inga officiella styrdokument. Aktiviteterna leds huvudsakligen av volontärer på idéell grund. Både unga studerande och äldre pensionärer engagerar sig i dessa verksamheter. Detta innebär att det inte finns någon gemensam utbildning för att arbeta med aktiviteterna.

Forskningen domineras av kartläggningar av förekomsten av aktiviteter och utvärderingar av effekten av verksamheten snarare än en systematisk utforskning av området.

Danmark

Precis som i Stockholm i Sverige inrättades i Köpenhamn i Danmark redan på 1870-talet föregångarna till fritidshem, så kallade arbetsstugor, för yngre skolbarn (Flising & Johansson, 1986; Forskningsprogrammet Norden och Europa, 1999). Senare ändrades dessa inrättningar och det skedde en övergång till fritidshjem. År 1942 fanns det 45 stycken fritidshem (Hviid, 2001) som 1969 ökat till 233 (Jerlang, 1999). Under 1970-talet gick alltfler kvinnor ut i arbetslivet och antalet fritidshem ökade. Det fanns då en stark tradition att pedagogiken på fritidshem skulle vara friare och mindre styrd, jämfört med skolan (Hviid, Gammelgaard & Bak, 2015). Enligt Ankerstjerne (2015) tog pedagogiken på de danska fritidshemmen under 1960 – 1980-talet sig uttryck som ”fri från vuxna”, ”fritt från iblandning”, ”fri från skolan”, - alltså frihet för barnen att göra det som man själv tyckte var viktigt. Hon menar att pedagogerna då såg det som ett mål att skapa vuxenfri tid eller vuxenfria zoner. Men de senaste åren har det skett stora förändringar. I mitten av 1980-talet byter fritidshemmen fokus från lek till lärande (Ankerstjerne, 2015). Fritidshemmet knyts allt närmare skolan och ses alltmer som en del av skolans undervisning samtidigt som det byter namn till skolefritidsordning (Hviid, Gammelgaard & Bak, 2015). Trots detta namnbyte har det parallellt med skolefritidsordningen fortsatt att finnas fritidshem. Fritidshemmen ligger vanligtvis i fristående lokaler, medan skolefritidsordningen ligger i eller i nära anslutning (i egen byggnad) till skolorna. Målgruppen är densamma – barn sex till tolv år – (Ankerstjerne, 2015).

Sedan 1984 ska danska skolefritidsordningen, som ligger under Socialministeriet och Undervisningsministeriet, erbjuda barn sociala aktiviteter efter skolan, men också aktiviteter som stöder skolarbetet. Förutom lek, vila och möjlighet till egna initiativ, ska barn också erbjudas läxhjälp. År 2014 genomgick det danska grundskolesystemet en omfattande reform (Holm, 2015) vars centrala del är att pedagoger i Skolefritidsordningen i större utsträckning också samverkar med skolans personal under skoltid (Hvid Thingstrup, Schmidt, & Andersen, 2018, s. 355).

Vi har inte funnit någon aktuell statistik som visar hur många barn som går på fritidshem i Danmark men år 2013 gick fler än 90 % av alla danska sexåringar, ca 70 % av alla nioåringarna och ca 13 % av alla elvaåringar på skolefritidsordningen (Plantenga, & Remery, 2013, s. 23). Det finns inga formella krav på att danska skolefritidsordningen ska arbeta efter läroplanen för skolan (Molony & Pope, 2020) men såväl skolefritidsordningen som fritidshem styrs av § 1 i dagtillsbudsloven (Retsinformation, 2019). Men sedan skiljer sig styrningen av dessa verksamheter sig åt genom att Fritidshem har en egen paragraf, i dagtillsbudsloven § 45 som anger syftet med fritidshem i Danmark och skolefritidsordningen har en egen paragraf i folkeskoleloven med krav på utarbetande av mål och innehållsbeskrivningar specifikt för skolefritidsordningen.

I Danmark är pedagog (på danska: pædagog) titeln för en kandidatexamen i social utbildning. Det är en självständig utbildning, åtskild från den danska lärarutbildningen (Gravesen & Ringskou, 2016, s. 164). Sedan 1980-talet har pedagoger varit en del av det danska offentliga skolsystemet. Den nuvarande skol- och fritidsinriktningen inrättades i samband med utbildningsreformen år 2014. Den specialisering som pedagogerna utbildas till omfattar arbete med barn och ungdomar i åldern 6–18 år i olika typer av institutioner, till exempel skola, skolefritidsordningen (6–10 år) och klubbar (10–18+ år) (Ringskou & Gravesen, 2020).

Dansk fritidshemsforskning fokuserar den stora förändring som fritidshemmet, fritidshemspedagogiken och pedagogernas roll genomgått sedan 60–70-talet med fokus på de senaste 10 åren. Ankerstjerne (2015) lyfter att i mitten av 1980-talet byter fritidshemmen fokus från lek till lärande. I fokus är politiska förändringar av verksamheten som den omfattande reformen av det danska grundskolesystemet 2014. Holm (2015) pekar på två utbildningspolitiska processer, som förändrat skolan under de senaste decennierna, dels det han benämner som ”the knowledge-society” dels mätningen av kunskap med hjälp av olika instrument som PISA. Forsningen belyser och problematiserar förutom förskjutning av innehållet mot lärande förändringarna som grundskolereformen 2014 inneburit som att fritidshemmet knutits allt närmare skolan (Hviid, Gammelgaard & Bak, 2015) att skoldagarna har blivit längre (Gravesen & Ringskou, 2017) och att pedagoger i skolefritidsordningen i större utsträckning samverkar med skolans personal under skoltid (Hvid Thingstrup, Schmidt, & Andersen, 2018, s. 355).

Norge

På 1950-talet började utbyggnaden av norska fritidshjem. Denna verksamhet kom senare att kallas skolefritidsordning (SFO). När sexårsreformen (Reform 97) i slutet av 1980-talet infördes ökade antalet barn på skolefritidsordningen och har så fortsatt att göra. Under 2000-talet har skolefritidsordningen utökats med en ny form kallad aktivitetsskola (AKS). Aktivitetsskolan är som skolefritidsordningen en norsk form av fritidshem men med en annan inriktning. Aktivitetsskolan ska präglas av struktur och förutsägbarhet och har som mål att undervisningen ska fokusera på inlärningsstödande aktiviteter som ska stödja det eleverna

avses lära sig i skolan. I texten nedan används begreppet skolefritidsordning för båda verksamheter.

Skolefritidsordningen ska tillse att barn i årskurs ett till fyra samt barn med speciella behov i årskurs ett till sju ska få omsorg och tillsyn. Skolefritidsordningen ska planera ett innehåll som bygger på lek, kultur- och fritidsaktiviteter och dessa aktiviteter ska utformas med hänsyn till barnens ålder och intressen och med särskild uppmärksamhet på barn med olika funktionsvariationer.

Skolefritidsordningen ligger under Utbildningsdepartementet men är inte en del av grundskolan och har inte en egen del vare sig i läroplanen eller i opplæringsloven men regleras av opplæringsloven § 13–7. Arbetet med en rammeplan som ska gälla för samtliga skolefritidsordningar i Norge och som blir mer omfattande än paragraferna i opplæringsloven vad gäller organisering, innehåll, pedagogik och undervisning är under bearbetning. I opplæringsloven som gäller nu år 2020 framgår att skolefritidsordningen ska ange ägarförhållanden, vem som ansvarar för antagning, kriterier för antagning, starttid vid terminsstart och uppsägning av platser, kostnad, lokaler/fysisk utrymme för lek och övrig verksamhet, öppettider på daglig och årlig basis samt bemanning och ledning. Dessutom gäller bestämmelser om statlig tillsyn och om elevens skolmiljö. Kommunen kan kräva att skolans kostnader för skolefritidsordningen täcks av föräldrarna. Kommunerna måste även ha sina egna stadgar/planer för skolefritidsordningen. Det är en stor variation i dessa stadgar/planer mellan de olika kommunerna såväl vad gäller kvalitet som innehåll i skolefritidsordningen och generellt finns det relativt få norska kommuner som har utarbetat planer för skolefritidsordningen utanför skollagens riktlinjer (Wendelborg, Caspersen, Mordal, Ljusberg, Valenta, & Bunar, 2018). Det är så många som 82 % av alla norska förstaklassare som går på skolefritidsordningen, men denna siffra minskar för varje år till 76 % av andraklassarna, 58 % av tredjeklassarna och 31 % av fjärdeklassarna (Grunnskolen Informasjonssystem 2017 - 2018).

Norge har en fyraårig yrkesutbildning fördelad på två skolår och två praktikår som leder till fagbrev i barne- och ungdomsarbeide. År 2018 hade 27 % av personalen på skolefritidsordningen en sådan utbildning medan 9 % hade någon form av lärar-/pedagogisk universitetsutbildning och 27 % hade andra universitetsutbildningar (Wendelborg, Caspersen, Mordal, Ljusberg, Valenta, & Bunar, 2018).

Fritidshemsforskningen i Norge är mycket begränsad med endast ett fåtal forskare och ett begränsat antal artiklar. Enligt Wendelborg m.fl. (2018) har den norska skolefritidsordningen traditionellt betraktats som en grupporienterad aktivitet, där lek och barns sociala och relationella lärande har varit huvudtemat. Men det har skett en förändring mot en mer individorienterad pedagogik (Wendelborg m.fl. 2018) där leken för lekens egen skull inte prioriteras på samma sätt (Øksnes, Knutas, Ludvigsson, Falkner & Kjær, 2014; Sundsdal & Øksnes, 2015). Denna utveckling har skett under senare tid. Fokus i den norska forskningen om fritidshem är fysisk aktivitet, lek och till viss del barns perspektiv. Lund och Løndal (2017) har studerat graden av fysisk aktivitet i Aktivitetsskolan. Medan Løndal och Greve (2015) har studerat lärarens engagemang i barnstyrd lek. Øksnes m.fl. (2014) pekar på vikten av lek för lekens egen skull och de, liksom Greve och Løndal (2012), påpekar att styrdokumentet för SFO i Norge fäster stor vikt vid lek, men samtidigt förväntas leken också vara lärostödande. Løndal (2013) har studerat lek och lärande där lärandet inte handlar om leken som lärostödande där studien pekar på ett lärande med avgörande betydelse för ytterligare lek vilket upplevs som mycket viktigt av barnen.

Finland

Finland har till viss del skilt sig i jämförelse med länderna i övriga Norden vad gäller utbyggnaden av fritidshem. Redan 1961 arbetade över 50 % av de finska kvinnorna med barn under 16 år utanför hemmet, vilket enligt Forsberg och Strandell (2007) var fler än i övriga Norden. Det fanns då inte något utbyggt system för barnomsorg vilket innebar att andra lösningar var nödvändiga. Forskarna talar om ett ”lapptäcke” av lösningar. Detta ”lapptäcke” kopplat till ett lite annat synsätt – i jämförelse med övriga nordiska länder - på barns fritid, hemmet och självständighet har gjort att utbyggnaden av fritidshem i Finland inte skett i samma utsträckning som i till exempel Sverige (Forsberg & Strandell, 2007; Karlsson, Perälä-Littunen, Böök & Löfdahl Hultman, 2016). Plantenga och Remery (2013) beskriver synen på barn och självständighet i Finland så här: ”Contrary to the other Nordic countries, the number of out-of-school services in Finland has been rather low. This was related to Finnish culture which emphasises children’s initiative and independence at an early age” (Plantenga & Remery 2013, s. 43). Detta till trots startade i mitten av 1990-talet en offentlig debatt runt barns ”ensamma och osäkra eftermiddagstider” (Strandell, 2013, sid. 270, min översättning). Debatten ledde till förändringar. I början var debatten ”en reaktion på nedskärningen av de offentliga tjänsterna, bland dem barnomsorgstjänster. Debatten varade tills lagen om skolbarns morgon- och eftervård trädde i kraft 2004” (Strandell, 2013, s. 270 - 271).

I lag om grundläggande utbildning (628/1998) regleras ”morgon- och eftermiddagsverksamhet för skolbarn” i kapitel 8a. Utbildningsstyrelsen beslutar sedan år 2011 om målen och det centrala innehållet för morgon och eftermiddagsverksamheten för skolbarn. Syftet med morgon- och eftermiddagsverksamhet för skolbarn är att ”...stödja hemmets och skolans fostrande arbete samt att stödja utvecklingen av barnens känsloliv och barnens etiska utveckling samt främja barnens välfärd och jämlikhet i samhället och förebygga utslagning och öka delaktigheten ... erbjuda barnen allsidiga möjligheter att delta i ledd och rekreerande verksamhet och möjliggöra vila i en lugn miljö” (Lag om grundläggande utbildning kapitel 8 a).

Enligt lagen om grundläggande utbildning är morgon- och eftermiddagsverksamhet för skolbarn avsedd för elever i årskurs 1 och 2 samt elever i övriga årskurser som tagits in eller förts över till specialundervisning. Det är en frivillig och avgiftsbelagd verksamhet som ligger under kommunernas ansvar men som kommunen inte är skyldig att erbjuda. Barnen börjar skolan som sexåringar och fritidshemmen är öppna både före och efter skolan samt under loven. I folkmun kallas morgon- och eftermiddagsverksamhet för skolbarn för Eftis och verksamheten kan ges av olika aktörer som och föreningsliv. Det är fler än 50 % av alla barn i årskurs ett och lite färre än 30 % av barnen i årskurs två som deltar i morgon- och eftermiddagsverksamhet för skolbarn (Vipunen, 2020).

Personalen i morgon- och eftermiddagsverksamheten kallas för ledare. Det finns ingen särskild utbildning för att arbeta som ledare på i morgon- och eftermiddagsverksamheten men enligt lag om grundläggande utbildning (628/1998; 8 a) ska barnen erbjudas ”...allsidiga möjligheter att delta i ledd och rekreerande verksamhet och möjliggöra vila i en lugn miljö, under tillsyn av en yrkeskunnig och för uppgiften lämplig person”. Skola och morgon- och eftermiddagsverksamhetens ska utgå från gemensamma riktlinjer som ska stödja och stärka barnens välbefinnande och sociala utveckling. Det skall även finnas ett ”...yrkesövergripande samarbete som beaktar barnens behov underlättar arbetet med att bilda grupper inom morgon- och eftermiddagsverksamheten och placeringen av barnen i grupperna. Målet är att barnens dag ska vara en harmonisk helhet” (Utbildningsstyrelsen, 2011, s. 8).

Fritidshemsforskningen i Finland är mycket sparsam med endast ett fåtal forskare och ett begränsat antal artiklar. Fokus ligger på förändringen efter mitten av nittio-talet. Traditionellt har finska föräldrars syn på hur yngre barn i skolåldern ska tillbringa sin fritid efter skolan skilt sig mot övriga nordiska länder. Föräldrar hittade olika privata lösningar på hur barn skulle tillbringa sin fritid på eftermiddagarna (Strandell, 2013). Den tid som barn i skolåldern tillbringade hemma utan tillsyn av vuxna började ses som en risk för barnet i Finland under början av 1990-talet (Forsberg & Strandell, 2007; Strandell, 2013). Karlsson, Perälä-Littunen, Böök, & Löfdahl Hultman (2016) har studerat hur finska mammor ger mening till yngre barns fritid på vardagseftermiddagar och i sin studie fann de kulturella skillnaden mellan olika grupper. Strandell (2013) pekar precis som dansk forskning på att vändningen tar sin utgångspunkt dels i de ekonomiska förhållanden som Finland då befinner sig i samt att landet blir medlem i den Europeiska unionen 1995.

Island

Den första verksamheten för skolbarnsomsorg i Reykjavík öppnade för barn från socialt missgynnade familjer år 1971 fram till år 1992 med omsorg i fokus (Pálsdóttir & Kristjánsdóttir, 2017). Mellan åren 1993 till 2004 organiserade skolorna en form av heldagsskola, där barnen dels kunde erbjudas läxhjälp dels andra former av lärandeaktiviteter. Namnet Fritidshem (i. Fristundaheimili) introducerades vid denna tidpunkt istället för skolbarnsomsorg, vilket pekar på en omvänd utveckling mot den vi ser i övriga Norden, avseende en förskjutning av betoning från lärande till omsorg och fritid. År 2012 inleddes en ny förändring med ökad tonvikt på att integrera verksamheten i skolor och fritidshem (Pálsdóttir & Kristjánsdóttir, 2017).

Pálsdóttir och Kristjánsdóttir (2017) beskriver att filosofin som formar fritidshem på Island kännetecknas av en tonvikt på en barncentrerad pedagogik där lek, informellt lärande, val och autonomi för barn bör stå i förgrunden. Enligt Grundskolelagen (2011 rev. 2016) ska fritidshemmet tillgodose barnens behov och intresse utanför skolan och tonvikten ska läggas på barns egna val, fri lek och olika ordnade aktiviteter (lagar om ändringar i grundskolelagen nr 91/2011, nr 76/2016). Skolor kan erbjuda fritidshemsverksamhet och kan ta betalt av vårdnadshavare för detta (Skollagen, nr 91/1995). De lokala myndigheterna är ansvariga för driften av fritidshemmet och bör sträva efter att tillhandahålla integrerade tjänster för skolan och fritidshem. (Pálsdóttir & Kristjánsdóttir, 2017). En nationell undersökning från 2014 visade att 92% av kommunerna på Island erbjöd fritidshem och att cirka 60% av alla barn i åldern sex till nio år går på fritidshem (Pálsdóttir, 2014). I genomgången av olika dokument finns ingen hänvisning till personalens kvalifikationer (Pálsdóttir & Kristjánsdóttir, 2017, s. 212). Men enligt Pálsdóttir (2018) är det sedan år 2001 möjligt att studera fritidshemspedagogik på University of Iceland. Vad gäller fritidshemsforskningen i Island är den mycket begränsad till ett fåtal studier.

Med världen som spegel

Genom att lära oss om andra länders tänkande kring fritidshem kan vi också spegla oss själva och syn på vår egen svenska verksamhet. Genom att granska likheter och skillnader får vi upp ögonen för att det vi tar för självklart inte behöver vara det, vilket kan ligga till grund för förändring och utveckling.

Ursprung och syften för att åtgärda olika behov

Verksamheterna i de olika länderna som presenteras i denna studie har diametrala olikheter i ursprung och syften. I några länder (exempelvis Tyskland, Ryssland, Danmark och Sverige) finns rötter tillbaka till slutet av 1800-talet. Det handlade då här om att värna barn i nöd. Att

erbjuda ett mål mat, skydda mot tungt arbete, motverka våld och kriminalitet, men även visa att livet har ljusa sidor och erbjuda samvaro med engagerade vuxna som med hängivenhet ägnar sig åt att barn skulle kunna tillägna sig kunskaper för att skapa sig en framtid. I dessa länder ser vi en utbyggnad som tar fart i olika epoker beroende av ekonomisk och politisk utveckling. Men fritidshemsliknande verksamheter kan också vara ett nytt fenomen. I de asiatiska länderna uppstår behovet av Extended Education av delvis andra orsaker än i Sverige. De asiatiska länderna har kämpat sig igenom tider av svält, krig och armod, för att med utbildning som verktyg drivit utvecklingen av en teknisk industri för att kunna försörja en befolkning, för att idag befinna sig bland världens starkaste ekonomier. Uppoffringarna har varit betydande. Samhällets utveckling och befolkningens överlevnad har för många barn skett till priset av en barndom med avkall på lek och frihet, till förmån för en skolgång med pressande studier och höga krav på bedömning. Minnet av en sådan barndom, hög arbets- och studiebelastning både för barn och vuxna och ett ibland otillräckligt välfärdssystem kan för den vuxna befolkningen skapa känslor av utmattning och meningslöshet och detta kan bidra till utebliven reproduktion. Födelsefallen i flera asiatiska länder sjunker. Detta är en utveckling som de snabbt vill vända och i dessa länder vidtas idag åtgärder för att uppmana sina medborgare att vila och återhämta sig. Familjer får stöd som exempelvis längre föräldraledighet, kvalitén på förskola och skola stärks och ”utbildningsfeber” hyllas inte längre på samma sätt som tidigare utan diskuteras mer kritiskt. I denna diskussion kring samhällsförändringar kommer också fritidshemmet in som en faktor för att bidra till att se barns behov och stärka deras möjligheter till en lycklig barndom.

Sverige i spegelbilden

För Sveriges del känner vi igen oss i beskrivningen av att den tidiga formen för fritidshem, arbetsstugor, startade under senare delen av 1800-talet. Sverige var ett fattigt land, på gränsen till armod och svält. Utifrån filantropiska utgångspunkter stärktes barns rättigheter och välbefinnande och formerna för omsorg förändrades och utvecklades för att under 60-talet kraftigt byggas ut för att tillmötesgå arbetsmarknadens behov av arbetskraft. Som en del i ett expanderande välfärdssystem skapades de kännetecken för fritidshemmet som av andra länder ses som föredömliga. Att Sverige har en tre-åring universitetsbaserad lärarutbildning specifikt riktad mot institutionen fritidshem, betraktas av utbildningspolitiker i andra delar av världen som efterföljansvärda. Att svenska fritidshem styrs av gemensamma styrdokument gör att vi kan förstå att det är just detta att oavsett av i vilken kommun du som barn bor i, i norr eller i söder, kan faktumet att om du har en utbildad grundlärare med inriktning mot arbete i fritidshem som har utbildat sig inom en lärarutbildning styrd av en och samma högskoleförordning och som arbetar utifrån en och samma läroplan, blir förutsättningarna högre att du möts av en likvärdig verksamhet. I länder där nationen är uppdelad i självstyrande kantoner, förbundsstater eller prefekturer kan både styrdokument och utbildning vara olika eller till och med helt saknas inom de olika delarna av landet, vilket kan få till följd att både utbudet av verksamhet, kvalitet och personalbesättningen varierar i så hög grad att likvärdighet inte kan bli en realitet.

I Sverige finns inga volontärer på fritidshem. Alla som arbetar där har lön och arbetstidsavtal. För oss är detta en självklarhet, men så inte i alla länder. Här ses Sverige som ett föredöme. Men hur ser vi själva på värdet av lärarnas utbildning, kunskap och kompetenser? Antalet utbildade sjunker på fritidshem. Detta trots att det i Sverige finns grundlärarprogram med inriktning mot arbete i fritidshem vid tretton lärosäten. En struktur som har tagit lång tid att organisera och bygga upp och förmodligen skulle kunna utbilda tillräckligt många lärare om resurser anslogs.

Men vad gäller erbjudande av fritidshemsverksamhet i åldersspann kommer Sverige, med internationella mått, till korta. När barnen når åldrarna över åtta-nio år, görs inte verksamheten intressant för dem och möjligheten att få plats i gruppen minskar, så många barn slutar på fritidshem innan de uppfyller åldersgränsen om tretton år. Barnen står inte utan aktiviteter, men de återfinnes i olika former och är inte alltid åtkomliga för alla. Inte minst är Sverige hyllat för en kulturskola av hög kvalitet, en väl utbyggd ungdomsrörelse inom idrott och friluftsliv och en mängd andra föreningsverksamheter. Men utgångspunkten för deltagande ligger då mer grundad i fritid, än i omsorg, lärande och delaktighet. I flera andra länder uppfattas däremot även ungdomar upp till nitton-årsåldern vara i behov av fritidshemsliknande verksamheter. Här lyfts då argument fram som grundas i att även ungdomar behöver mötas av en alternativ pedagogik, mår väl av umgänge med andra inom institutionellt organiserade aktiviteter och har rätt till omsorg som ett komplement till andra verksamheter i sina liv. Dessa skillnader kan spåras till olikheter i intentioner och samhälleliga uppdrag inom olika länders system. Och här finns ett tomrum i det svenska systemet.

Medan det i andra länders system finns intentioner för att åtgärda allvarliga samhälleliga problem där fritidshem, Extended Education, ses som ett kraftfullt verktyg, finns också ett tydligt formulerat intresse för att erhålla kunskap om verksamheten. Initialt, i en implementeringsfas på en basal kvantitativ nivå, finns ett kunskapsbehov av hur många verksamheter det finns, hur många barn som deltar i denna verksamhet och hur många personer som arbetar där inför att planera framtida expansionsbehov. En nivå som Sverige kan sägas ha passerat genom att verksamheten är implementerad i varje kommun, i varje skola och finns tillgänglig för många barn, men med tillägget då att den huvudsakligen är förbehållen barn i sex- till åtta-årsåldern vars föräldrar vanligtvis arbetar eller studerar. Denna typ av kunskap för förståelse av utbredning finns lätt tillgänglig i Sverige genom det system av kvantitativ kunskapsproduktion som vi är vana vid att erhålla genom samhällets försorg, levererad av statliga myndigheter som Skolverket, Statistiska centralbyrån och Skolinspektionen för beslutsfattande, debatt och forskning. Däremot när det gäller kvalitativ kunskap, kunskap om vad som sker på fritidshem, kunskap som skulle kunna användas för att förstå vad barn behöver och vad fritidshemmet behöver leverera lyser samhällets förväntningar med sin frånvaro. En genomgång (Klerfelt, 2015) av fördelningen av statliga forskningsmedel till olika delar av det svenska skolsystemet visade att fritidshemsverksamhet inte tilldelades några statliga forskningsmedel alls. Det som vållar andra länders förvåning är att det överhuvudtaget kan finnas en så omfattande verksamhet i Sveriges land som inte innefattas i statligt finansierad forskning från landets forskningsfinansiärer (Klerfelt & Stecher, 2018). Och detta kan ses som en direkt konsekvens av avsaknaden av samhälleliga utbildningspolitiska förväntningar. Klerfelt och Stecher (2018) menar att svensk utbildningspolitik inte har dragit konsekvenserna av vad det innebär att fritidshemmet inbegrips i och regleras av det svenska skolsystemet, när statliga forskningsfinansiärer inte får tydliga direktiv om sitt ansvar för att rikta forskning även mot fritidshemmets verksamhet, samtidigt som det i andra länder i världen riktas omfattande forskningsprogram för att skapa kunskap om Extended Education (se exemplet STEG i Tyskland, Klerfelt och Stecher, 2018).

Denna avsaknad av forskning betyder dock inte att forskning saknas. Inom forskningsområdet verkar forskare som drivs av entusiasm och en övertygelse om fritidshemmets bidrag till barn och samhälle och som därför ägnar sig åt forskning på ideell basis. Det finns också ett intresse från kommuner och landsting vilket gör att projekt finansieras med lokal förankring. Även inom universitet produceras forskning riktat mot fritidshem i form av doktorandstudier och mindre projekt understödda av intern finansiering. Inte minst grundlärarprogrammet med

inriktning mot fritidshem efterfrågar vetenskapligt producerad kunskap för sin akademiskt baserade utbildning (SFS 1992:1434). Detta mönster uppmärksammas av utbildningspolitiker i andra länder och leder i deras länder till att forskning prioriteras. Om behovet är att öka omfattning och höja kvalitén, väljer utbildningspolitiker här att lära av exemplet Sverige och gå en annan väg. En intention är då att implementeringsstrategi och höjning av kvalitén ska genomföras på ett informerat sätt och då sätts forskning och kunskap i förgrunden för att leda till väl genomtänkta strategier. Man har varken tid eller råd att slå in på lösningar som inte har en direkt effekt på de problem som verksamheten förväntas bidra till att lösa.

Något som väcker beundran världen över är att svenska styrdokument för uppdraget att ange fritidshemmets värdegrund så tydligt tar utgångspunkt i barns perspektiv. Detta lägger grunden för den alternativa pedagogik som kan bidra till att utöka barns möjligheter att göra sina röster hörda och för verksamheten att utgå från barns intressen och intentioner. Även att kultur, fantasi och kreativitet är centralt i verksamheten väcker intresse i länder som vill förändra statiska utbildningssystem där man inser att upprepning och utantillinläring inte är tillräckligt om man vill producera innovation och uppfinningsrikedom. För konstruktiva lösningar krävs möjlighet att tänka på olika sätt och själva ta initiativ. Dessa utgångspunkter tas ibland för givet i Sverige att fritidshemmet ska utöva, men behövs kanske värdesättas för att förstå vad verksamheten kan ge både deltagarna individuellt, barnen, och samhället på ett övergripande plan.

Utifrån sina utgångslägen sker idag en snabb och kraftfull tillväxt avseende utbyggnaden av fritidshem, Extended Education, i länder runt omkring oss. Kvalitén har inte alltid i ett utgångsläge prioriterats, men gör så nu i länder som har ekonomi och värdesätter fritidshemmets bidrag. Det intressanta är den utbildningspolitiska medvetenhet om vilka samhällsliga problem som fritidshemmet kan lösa. Detta samtal kring fritidshemmets bidrag är i stort sett obefintligt i Sverige idag. Sverige betraktas av andra länder i många delar som ett föregångsland, och andra länder kikar gärna på hur vårt system läggs upp avseende lärarnas utbildning, enhetlighet i styrdokument, utgångspunkten i barns perspektiv, lärarnas arbetsvillkor och verksamhetens innehåll. Länder i uppbyggnadsfasen poängterar just detta med sambandet mellan reglering – nationell utbredning – institutionalisering av verksamheten. Detta finns i Sverige.

Frågan är var vi befinner oss i Sverige idag. På vilka sätt uppskattas fritidshemmets verksamhet? Av vem? Och vad vet vi egentligen om dess bidrag? Vilka förväntningar ställs på det svenska fritidshemmet? Om inte utgångspunkter tas i vilka problem fritidshemmet kan bidra till att lösa i ett samhälle och om utgångspunkter vacklar i samhällets värdegrund för att tillgodose barns bästa, hur ska vi då gå vidare för att stärka och utveckla det svenska fritidshemmet? Denna verksamhet, som under de senaste decennierna, varit utsatt för ett tillbakadragande av resurser, vilket har resulterat i sjunkande kvalitét. Men i april 2020 (prop. 2019/20:99) fattade regeringen ett beslut om att kompensera dessa neddragningar och anslå mer resurser till fritidshemmet. Fritidshemmets betydelse för barns hälsa och välmående slås fast och dess osvikliga bidrag för att stärka likvärdighet och kunskapsutveckling erkänns.

Referenser:

- Ankerstjerne, T. (2015). Fritidspedagogik, För nu och om lidt! I T. Ankerstjerne, (Red.), *SFO- og fritidspædagogik: - før, nu og i fremtiden* (s. 49–74). Frederikshavn: Dafolo.
- Ankerstjerne, T. (Red.). (2015). *SFO- og fritidspædagogik*. Frederikshavn: Dafolo.
- Bae, S. H. & Jeon, S. B. (2013). Research of afterschool programmes in Korea: Trends and outcomes. *International Journal for Research on Extended Education*, 1(1), 53-69.

- Bae, S. H. & Kanefuji, F. (2018). A Comparison of the Afterschool Programs of Korea and Japan: From the Institutional and Ecological Perspective. *International Journal for Research on Extended Education*, 6(1), 27-48.
- Böök, M. L. & Perälä-Littunen, S. (2008). 'Children need their parents more than a pizza in the fridge!': parental responsibility in a Finnish newspaper. *Childhood*, 15(1), 74-88.
- Compulsory School Act, no. 91/2008. Island.
- Compulsory School Act, no. 66/1995. Island.
- Dyson, A. (2011). Full Service and Extended Schools, Disadvantaged, and Social Justice. *Cambridge Journal of Education*, 41(2), 177-193.
- Flising, B. & Johansson, I. (1986). *Fritidshem i Norden: mål, former och innehåll i verksamhet för omsorg om yngre skolbarn*. København: Nordiska ministerrådet.
- Forsberg, H. & Strandell, H. (2007). After-school Hours and the Meanings of Home: Redefining Finnish Childhood Space. *Children's Geographies*, 5(4), 393-408.
- Forskningsprogrammet Norden och Europa. (1999). *Den privat-offentliga gränsen: det sociala arbetets strategier och aktörer i Norden 1860-1940*. København: Nordisk Ministerråd.
- Gravesen, D. T. & Ringskou, L. (2017). On the move from pedagogy to timeagogy? Or how time constitutes the work of pedagogues in the Danish Primary School and Leisure-time Center. *International Journal for Research on Extended Education*, 5(2), 164-177.
- Gravesen, D. T. & Ringskou, L. (2016). "Rum for kvalifikation, plads til inklusion? – Om mødet imellem børn, rum og pædagogik i den danske folkeskole". *Nordisk Tidsskrift for pædagogikk og kritikk*, 2(3), 47-63.
- Greve, A. & Løndal, K. (2012). Læring for lek i barnehage og skolefritidsordning. *Tidsskrift for Nordisk barnehageforskning*, 5(19), 1 - 14.
- Holm, L. (2015). Researching Extended Schooling Ethnographically. *International Journal for Research on Extended Education*, 3(1), 39-51.
- Hvid Thingstrup, S., Schmidt, L. S. K., & Andersen, R. (2018). The purpose of education: pedagogues' and teachers' negotiations in Danish primary schools. *Educational Action Research*, 26(3), 354-364.
- Hviid, P., Gammelgaard, K. & Bak, S. (2015). Frihet och fritidspedagogik. I P. Hviid & C. Højholt, (Red.), *Fritidspedagogik med barnperspektiv* (s. 149-171). Lund: Studentlitteratur.
- Hviid, P. & Højholt, C. (Red.). (2015). *Fritidspedagogik med barnperspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Jeong, K. (2020). After school policy and its change in Korea: From the lens of evidence-based policy. I S. H. Bae, J. L. Mahoney, S. Maschke & L. Stecher (Red.), *International Developments in Research on Extended Education: Perspectives on extracurricular activities, after-school programs, and all-day schools*. International Handbook (s. 73-84). Opladen-Berlin-Toronto: Verlag Barbara Budrich.
- Kanefuji, F. (2020). Extended Education in Japan: Past, Present, and Future. I S. H. Bae, J. L. Mahoney, S. Maschke & L. Stecher (Red.), *International Developments in Research on Extended Education: Perspectives on extracurricular activities, after-school programs, and all-day schools*. International Handbook (s. 223-245). Opladen-Berlin-Toronto: Verlag Barbara Budrich.
- Karlsson, M., Perälä-Littunen, S., Böök, M. L. & Löfdahl Hultman, A. (2016). Making Sense of After-School Care Dilemmas in Mothers' Stories of After-School Care in Finland and Sweden. *Children & Society*, 30(2), 146-158.
- Kerr, K. (2019). *Learning from contemporary extended education offers in England*. Keynote presenterad vid 2nd WERA-IRN Extended Education Conference Extended Education.

- Practices, Theories, And Activities. Stockholm University, Stockholm, 26–28 September, 2019.
- Kerr, K. & Dyson, A. (2016). Networked Social Enterprises: A New Model of Community Schooling for Disadvantaged Neighborhoods Facing Challenging Times. *Education Sciences, 2016, 6*(20).
- Kerr, K. & Dyson, A. (2020) Researching Complex Extended Education Initiative in England: A Design-based Approach Using Theory of Change. I S. H. Bae, J. L. Mahoney, S. Maschke & L. Stecher (Red.), *International Developments in Research on Extended Education: Perspectives on extracurricular activities, after-school programs, and all-day schools*. International Handbook (s. 115–134). Opladen–Berlin–Toronto: Verlag Barbara Budrich.
- Kielblock, S. & Stecher, L. (2019). *Teachers as Drivers of High-quality Extracurricular Activities: What kinds of Teachers are Engaged in Extracurricular Activities in Japan, Chile and Sweden?* Konferensbidrag presenterat vid symposium, AERA Annual Meeting, 5-9 april, 2019, Toronto, Canada.
- Klerfelt, A. (2015). *School-age educare centres - taken for granted. The development of the activity in school-age educare centres in Sweden*. Konferensbidrag presenterat vid NERA, Reykjavik, Island, 4 mars, 2015.
- Klerfelt, A. & Stecher, L. (2018). Swedish School-Age Educare Centres and German All-Day Schools: A Bi-National Comparison of Two Prototypes of Extended Education. *International Journal for Research on Extended Education, 6*(1), 49-65.
- Kosaretsky, S. & Fiofanova, K. (2019). *Edutainment centres – new education resources?* Konferensbidrag presenterat vid 2nd WERA-IRN Extended Education Conference Extended Education. Practices, Theories, And Activities. Stockholm University, Stockholm, 26–28 September, 2019.
- Lag om grundläggande utbildning (628/1998) 48 a, b, c, d, e och f § (1136/2003). Finlands regering.
- Laws on changes to the compulsory school law no. 91/2011, no.76/2016, [Lög um breytingu á lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, nr. 76/2016].
- Lund, S. & Løndal, K. (2017). Fysisk aktivitet i Aktivitetsskolen. *Barn, 35*(4), 71 - 82.
- Løndal, K. (2013). Places for child-managed bodily play at an after school program. *Children, Youth and Environments, 23*(2), 103 - 126.
- Løndal, K. & Greve, A. (2015). Didactic Approaches to Child-Managed Play: Analyses of Teacher's Interaction Styles in Kindergartens and After-School Programmes in Norway. *International Journal of Early Childhood 47*(3), 461 – 479.
- Mikkelsen, H. J., Hansen, A. H. & Munkholm, T. (2017). Love og konventioner på skole- og fritidsområdet. I D. T. Gravesen (Red.), *Pædagogik i skole og fritid*. Hans Reitzel, København.
- Ministry of education. (2011). *Ný menntastefna – útgáfa aðalnámsskrár [New educational policy – the publication of the national curriculum guide]*. Retrieved from <https://www.menntamalaraduneyti.is/frettir/Frettatilkynningar/nr/6004>
- Moloney, M. & Pope, J. (2020). Changes and challenges in school-age childcare in Copenhagen. *Education, 3–13, 48*(1), 76–86.
- Opplæringslova. (1998). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (LOV-1998-07-17-61). Hämtat från <http://www.lovdatab.no/all/nl-19980717-061.html>
- Pálsdóttir, K. (2015). Integrated learning in schools and leisure-time centres. Netla: *Online Journal on Pedagogy & Education, 1*-16.
- Pálsdóttir, K. (2018). Extending Public Education: The Role of Leisure-Time Centers in a Nordic Context. *Delta Kappa Gamma Bulletin, 84*(4), 2-26.

- Pálsdóttir, K. & Kristjánsdóttir, S. (2017). Leisure-time centres for 6–9 year old children in Iceland; policies, practices and challenges. *International Journal for Research on Extended Education*, 5(2), 211–216.
- Plantenga, J. & Remery, C. (2013). *Childcare services for school age children A comparative review of 33 countries*. European Commission – Directorate-General for Justice.
- Prop. 2019/20:99. Vårändringsbudget för 2020.
- Retsinformation. (2019a). *Lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven)*. <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/200612L00170>
- Retsinformation. (2019b). *Bekendtgørelse af lov om folkeskolen*. <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2019/823>
- Ringskou, L. & Gravesen, D. T. (2020): Med viden skal skole- og fritidspædagogik bygges. En kortlægning og kritisk analyse af forskningsbaseret litteratur på feltet for skole- og fritidspædagogik i Danmark. *Forskning i pædagogers profession og uddannelse*, 4(1), 20 – 32.
- SFS 1992:1434. *Högskolelagen*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Stecher, L. (2020). Some considerations on a growing research field. I S. H. Bae, J. L. Mahoney, S. Maschke & L. Stecher (Red.), *International Developments in Research on Extended Education: Perspectives on extracurricular activities, after-school programs, and all-day schools*. International Handbook (s. 27–37). Opladen–Berlin–Toronto: Verlag Barbara Budrich.
- Strandell, H. (2013). After-school Care as Investment in Human Capital –From Policy to Practices. *Children & Society*, 27(4), 270–281.
- St.meld. nr. 29 (1994–95). *Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole– ny læreplan*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Sundsdal, E. & Øksnes, M. (2015). Til forsvar for barns spontane lek. *Nordisk Tidsskrift for Pedagogikk og Kritik*, 1(0), 1–11.
- UNICEF (2016). *Fairness for Children. A league table of inequality in child well-being in rich countries*. Innocent Report Card, s. 1-48.
- Utbildningsstyrelsen. (2011). *Grunderna för morgon- och eftermiddagsverksamheten inom den grundläggande utbildningen*. Föreskrifter och anvisningar 2011:1.
- Valeeva, R. A. & R. Kasimova (2020). Supplementary Education in Russia. I S. H. Bae, J. L. Mahoney, S. Maschke & L. Stecher (Red.), *International Developments in Research on Extended Education: Perspectives on extracurricular activities, after-school programs, and all-day schools*. International Handbook (s. 265–284). Opladen–Berlin–Toronto: Verlag Barbara Budrich.
- Vipunen. (2020). Utbildningsförvaltningens statistiktjänst. <https://vipunen.fi/svfi/f%C3%B6rskoleundervisning-och-grundl%C3%A4ggande-utbildning>
- Wendelborg, C., Caspersen, J., Mordal, S., Ljusberg, A-L., Valenta, M. & Bunar, N. (2018). *Läring, lek og ikkepedagogikk for alle*. Nasjonal evaluering av skolefritidsordningen i Norge. NTNU Samfunnsforskning: Trondheim.
- Woo, M. S. (2020). Extended education in Korea in the perspective of the economics of education. I S. H. Bae, J. L. Mahoney, S. Maschke & L. Stecher (Red.), *International Developments in Research on Extended Education: Perspectives on extracurricular activities, after-school programs, and all-day schools*. International Handbook (s. 73–84). Opladen–Berlin–Toronto: Verlag Barbara Budrich.
- Årsbok för utbildningsstatistik. (2018). Koulutuksen seurantaraportti 2018. Opetushallitus Utbildningsstyrelsen: Finland.
- Øksnes, M., Knutas, A., Ludvigsson, A., Falkner, K. & Kjær, B. (2014). Lekens rolle i skandinaviske skolefritidsordninger og fritidshjem. *Barn*, 32(3), 107–123.

Christina Grewell, Doktorand i pedagogik, Mittuniversitetet
Lena Boström, Professor i pedagogik, Mittuniversitetet

Fritidshemmets lokaler och materiella resurser i relation till verksamhetens kvalitet

Abstract

Fritidshemmets miljöer har under en längre tid kännetecknats av stora variationer, ojämlika förutsättningar och bristande funktionalitet enligt forskning och rapporter. Kunskap om fritidshemmets lokaler och materiella miljö och dess relation till verksamhetens kvalitet, är av avgörande betydelse för att kunna bedöma vilka förutsättningar som krävs för att kunna fullgöra uppdraget att erbjuda en likvärdig och kvalitativ verksamhet. Syftet med denna studie är därför att beskriva, tolka och analysera forskning om lokaler och materiella resurser i relation till verksamhetens kvalitet i fritidshem. Vidare är syftet också att beskriva vilka möjligheter och utmaningar som kan identifieras i relation till lokaler och materiella resurser i svensk fritidshemskontext. Studien karaktäriseras som en integrativ och systematisk forskningsbaserad litteraturöversikt som kombinerar resultat från olika forskningstraditioner, inklusive kvalitativa och kvantitativa studier. Studiens resultat presenteras i två huvudteman *Fysisk lärmiljö i fritidshem* och *Kvalitetsaspekter i relation till fysisk lärmiljö i fritidshem*. De övergripande slutsatserna är att underdimensionering av lokaler och brister i funktionalitet påverkar fritidshemsverksamhetens kvalitet negativt på flera olika sätt. Konsekvenserna omfattar bland annat trängsel och höga ljudnivåer, en hårdare strukturering av verksamheten, en ökad styrning av eleverna samt begränsningar i de fritidshemsdidaktiska förutsättningarna. Det faktum att ojämlika förhållanden mellan olika fritidshem konstaterats under lång tid tyder på att huvudmännen kan behöva tydligare riktlinjer för utformning och funktionalitet av fritidshemmets lokaler.

Key-words: didaktik, fritidshem, fysisk lärmiljö, kvalitet, lokaler

Introduktion

Fritidshemsverksamheten i Sverige omfattar cirka en halv miljon barn i åldern 6-12 år och placerar sig inom det internationella forskningsfältet Extended Education. Traditionellt tillhörde fritidshemmen, liksom förskolan, den socialpedagogiska arenan med ursprung i omsorg, socialpedagogik och samhällsnytta (Rohlin, 2001). I Sverige, liksom även i Schweiz och Tyskland, har dock fritidshemmets verksamhet under de sista decennierna förflyttats till den utbildningsvetenskapliga arenan (Klerfelt & Ljusberg, 2018; Schuepbach, 2018). Förflyttningen mot den utbildningsvetenskapliga arenan har skett inom såväl styrning av verksamheten, lärarkvalifikationer, terminologi samt fritidshemmets geografiska placering och lokalmässiga utformning. Fritidshemmets formella status har ökat i och med att verksamheten skrevs in i skollagen (Sverige, 2010), och att lärandeuppdraget förstärktes i ett eget kapitel i 2016 års revidering av *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011*¹ (Skolverket, 2016b). Fritidshemmet ska enligt läroplanen erbjuda eleverna en meningsfull fritid samt bedriva undervisning som integrerar omsorg, utveckling och lärande utgående från elevernas behov, intressen, erfarenheter och initiativ. Lärandet ska vara situationsstyrt, upplevelsebaserat och grupporienterat och eleverna ska vara delaktiga, utöva inflytande och ta ansvar i verksamheten (Skolverket, 2019).

Lokalintegrationen mellan fritidshem och skola föreslogs redan av barnstugeutredningen (Socialdepartementet, 1974) men det var först under 1990-talet som den påbörjades i större skala (Johansson, 2011). Verksamhetsintegreringen hade som syfte att effektivisera både lokalanvändning och personal, men hade också pedagogiska ambitioner om att olika miljöer och olika personalkategorier tillsammans skulle samverka och bidra till en större helhetssyn på barnen (Johansson, 2011). Lokalintegreringen mellan skola och fritidshem har dock inte varit oproblematisk och allt sedan integreringen i skolans lokaler har fritidshemmets fysiska miljöer av personalen upplevts lägre prioriterad jämfört med skolans fysiska miljöer (Boström, Hörnell, & Frykland, 2015). Bland fritidshemslärarna uppger 50 % att de håller till i lokaler som inte är anpassade för verksamheten (Läraryrket, 2018), vilket också har bekräftats i studier (Andersson, 2013; Boström & Augustsson, 2016; Boström et al., 2015). Den pressade situationen har också bekräftats i Skolinspektionens granskningar (2010, 2012, 2018).

Pedagogiska miljöer och miljöer för lärande är komplexa och omfattar många olika perspektiv och aspekter, t.ex. fysiska, sociala, psykosociala, pedagogiska och kulturella, vilka i interaktion samspekar med varandra (Björklid, 2005; Björklid & Fischbein, 2011; Qvarsell, 2017). God pedagogisk kvalitet i verksamheten har att göra med verksamhetens sätt att tillhandahålla och skapa en utmanande och rik fysisk lärmiljö som tas tillvara genom lärarnas kompetens och med elevernas egna resurser (Harms, Vineberg Jacobs, & Romano, 2014; Kärrby, 2003). Elever i alla skolformer ska enligt skollagen (Sverige, 2010) erbjudas en god miljö, lokaler och den utrustning som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas och präglas av trygghet och studiero. "Lokalernas storlek och utformning samt faktorer som

¹ Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 : reviderad 2019 benämns i denna text fortsättningsvis som *läroplanen*.

luft, ljud, ljus och material behöver vara sådana att personalen i fritidshemmet kan bedriva en god pedagogisk verksamhet i en säker och hälsosam miljö (Skolverket, 2014, s. 18)“ En betydelsefull aspekt är att undervisningen i fritidshemmet ska erbjuda en variation av lärmiljöer vilka utmanar och inspirerar till utforskande i en miljö som integrerar rekreation, vila, omsorg och lärande (Skolverket, 2019). Verksamheten ska enligt diskrimineringslagen (Sverige, 2008) vidta skäligen åtgärder för att alla barn ska kunna delta på likvärdiga villkor både vad gäller undervisning och tillgänglighet till och i lokalerna.

Sammanfattningsvis kan konstateras att dagens fritidshemsmiljöer kännetecknas av stora variationer, ojämlika förutsättningar och bristande funktionalitet (jfr Andishmand, 2017; Boström & Augustsson, 2016; Lärarförbundet, 2018; Skolinspektionen, 2010) samtidigt som god pedagogisk kvalitet i verksamheten har att göra med verksamhetens sätt att tillhandahålla och skapa en utmanande och rik fysisk lärmiljö som tas tillvara genom lärarnas kompetens och med elevernas egna resurser (Harms et al., 2014; Kärrby, 2003). Kunskap om fritidshemmets lokaler och materiella miljö, samt relationer till verksamhetens kvalitet är därmed av avgörande betydelse. Detta är avgörande för att kunna bedöma vilka förutsättningar som krävs för att fritidshemmet ska kunna fullgöra sitt uppdrag att erbjuda en likvärdig och kvalitativ verksamhet.

Med utgångspunkt i tidigare forskning, forskningsbaserad litteratur, utredningar och rapporter presenteras här en systematisk integrativ forskningsbaserad litteraturoversikt. Syftet är att beskriva, tolka och problematisera befintlig forskning och forskningsbaserad litteratur, inom området lokaler och materiella resurser i relation till verksamhetens kvalitet i fritidshem. Noteras bör att utomhusmiljön är en betydelsefull lärmiljö för fritidshemmets verksamhet men denna omfattas inte i denna litteraturoversikt. De forskningsfrågor som översikten besvarar är följande:

- Vilka resultat påvisar forskningen om lokaler och materiella resurser i relation till verksamhetens kvalitet?
- Hur kan resultatet tolkas?
- Vilka möjligheter och utmaningar framkommer utifrån analysen av tidigare forskning?

I det följande redogörs för urval, metod och analys av forskning och forskningsbaserad litteratur inom området fysisk lärmiljö i relation till verksamhetens kvalitet i fritidshem och i några andra, för studien relevanta, utbildningsmiljöer. Resultaten av studien beskrivs slutligen med tolkningar och konklusioner om möjligheter och utmaningar samt med förslag på framtida områden för forskning.

Metod

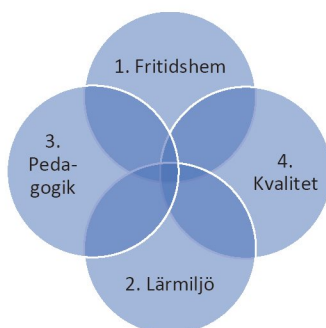
Syftet med denna studie är att beskriva forskning om lokaler och materiella resurser i relation till verksamhetens kvalitet i fritidshem samt att tolka resultatet och analysera möjligheter och utmaningar. Studien kan karaktäriseras som en integrativ och systematisk forskningsbaserad litteraturoversikt (Polit & Beck, 2007). Metoden beskrivs som den bredaste kategorin av litteraturoversikter. Den kombinerar resultat från olika forskningstraditioner, inklusive kvalitativa och kvantitativa studier (Evans & Waring, 2012) och möjliggör kombinationer av data från såväl teoretisk som empirisk litteratur (Whittemore & Knafl, 2005). För den vetenskapliga granskningen har den integrativa litteraturoversikten många fördelar. Den fungerar väl för att överbrygga relaterade områden och sätta fokus på centrala frågor inom ett område, liksom för att identifiera luckor i befintlig aktuell forskning och behov av framtida forskning (Cooper, 1998). Den integrativa analysen möjliggör också att forskningsfrågorna besvaras utifrån ett brett spektrum av källor.

Analys

För att analysera innehållet i de olika texterna genomfördes en induktiv innehållsanalys (Russell, 2005). Traditionella innehållsanalyser kan delas in i tre steg: urval av fokustexter, kodning av texterna och tolkning av resultaten (Ahuvia, 2008). Analysen genomfördes genom att texterna metodiskt och progressivt granskades. Det kontextuella sammanhanget togs med i beräkningen så att "maximal variation sampling" uppnåddes (Franzosi, 2008, s. 26). Resultaten komprimerades så nära originalstudierna som möjligt och därpå kodades de i förhållande till den aspekt de beskrev. För att bibehålla vetenskaplig integritet under granskningsfasen riktades stor uppmärksamhet åt källornas giltighet samt åt att inte definiera koderna varken för snävt eller för brett. Flera koder med liknande innehåll sammanfördes till subteman vilka i sin tur bildade teman.

Strategi och inkluderingskriterier

Den systematiska litteraturgranskningen omfattade flera faser. Först genomfördes en avancerad sökning utifrån gradvisa och detaljerade inkluderings och exkluderingskriterier i fyra databaser; Primo, Eric via ProQuest, Teacher reference center samt Academic Search Elite. Inkluderingskriterier i sökningen begränsades till texter som var peer reviewed, på engelska eller svenska och publicerade i vetenskapliga tidskrifter, böcker eller rapporter. Studier som genomförts i skolkontext för ungdomar över 12 år och äldre exkluderades. Nyckelorden grupperades i fyra kategorier enligt nedanstående för att så heltäckande som möjligt fånga in området. Figur 1 illustrerar dessa fyra kategorier i kombination för att ringa in befintlig forskning.

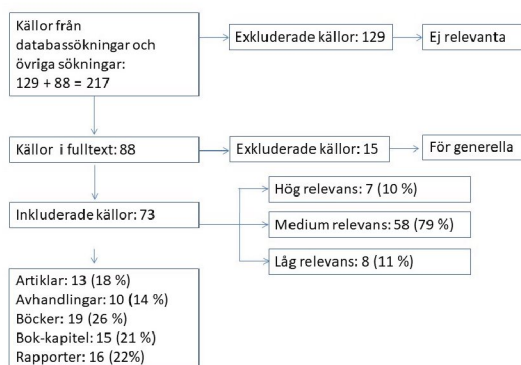


Figur 1. Kategorier som ringade in befintlig forskning

Sökord i kategorier

- 1) *Fritidshem*: Fritidshem, skolbarnomsorg, Leisure-time Cent*, School-age Care, School-age Child Care, After-school program*, Extended education, Educare, All day school
- 2) *Lärmiljö*: Lärmiljö, Utbildningsmiljö, Learning environment, Educational Environment, Environment, Physical environment, School building*, Premises, Building design
- 3) *Undervisning*: Pedagogik, Didaktik, Undervisning, Lärande, Omsorg, Lek, Rekreation, Pedagogy, Didactics, Teaching, Learning, Care, Play, Recreation
- 4) *Kvalitet*: Kvalitet, Kvalitetsindikatorer, Quality, Quality criteria

Den första sökningen där samtliga kategorier (1, 2, 3, 4) inkluderades resulterade i endast 23 träffar varav endast 6 i någon mån var relevanta för studien. Av den anledningen breddades sökningen genom fritidshem och lärmiljö, men inte alla av sökorden (1,2,4), (1,2, 3), (1, 2) inkluderades. Dessutom genomfördes en omfattande manuell sökning utifrån referenslistorna i forskningsartiklar, avhandlingar och böcker inom fritidshemsfältet. Utfallet av sökningarna redovisas i enligt följande.



Figur 2. Summering av litteraturgranskning med antal och procentandelar (%)

Utifrån dessa studier identifierades potentiellt relevant forskning och litteratur. Efterföljande undersökning av sammanfattningar och titlar omfattade följande; handsökning av 21 böcker, referenslistor och bibliografier av alla hämtade artiklar, 17 bokkapitel och 18 rapporter, 14 avhandlingar, och en djupgående genomgång av 18 hela artiklar tillsammans med en detaljerad temaanalys av 13 hela artiklar, 15 kapitel, 10 avhandlingar, 16 rapporter och 19 böcker. Resultatet av översynen presenterades i två analysnivåer vilka sammanfattas och diskuteras. Noteras bör att mängden empirisk forskning var ytterst liten inom området och att många av rapporterna hänvisar till varandra.

Resultat

I detta kapitel sammanfattas, analyseras och tolkas vad tidigare forskning och forskningsbaserad litteratur visar gällande lokaler och materiella resurser i relation till verksamhetens kvalitet i fritidshem. Resultatet presenteras i två huvudteman *Fysisk lärmiljö i fritidshem* och *Kvalitetsaspekter i relation till fysisk lärmiljö i fritidshem*. Inom de båda temana föreligger även subteman, vilka presenteras i texten.

Fysisk lärmiljö i fritidshem

I detta tema ges inledningsvis en introduktion till begreppen lärmiljö och fysisk lärmiljö. Därefter följer ett avsnitt om interaktion mellan fysisk miljö och människor och hur detta kan relateras till fritidshemmets fysiska lärmiljö. I det tredje subtemat beskrivs fritidshemsmiljöernas utveckling över tid och avslutningsvis beskrivs och tolkas fritidshemsdidaktikens karaktär för att ge en kontextuell bakgrund till hur den relaterar till den fysiska lärmiljön.

Om fysiska lärmiljöer

Begreppet lärmiljö är frekvent förekommande i relation till förskola, skola och fritidshem men definieras olika av olika forskare och författare. Specialpedagogiska Skolmyndigheten [SPSM] menar att lärmiljö är hela den miljö och de sammanhang, både pedagogiska, sociala och fysiska, som en person befinner sig i, under exempelvis en skoldag (SPSM, 2015). Lärmiljö kan dock definieras än mer mångfasetterat omfattande psykologiska, sociologiska, pedagogiska, kognitiva, perceptuella, sociokulturella och socioekonomiska perspektiv samt utifrån fysiska, kommunikativa, samhälls-, organisations-, likvärdighets- och demokratiaspekter (Ahlberg, 2001). Det finns alltså inte någon konsensus om vad begreppet lärmiljö omfattar, men oavsett vilken av dessa definitioner man utgår från, så är den fysiska miljön att betrakta som en del av hela lärmiljön. Fysisk lärmiljö definieras enligt Velissaritou (2017) som både formella, informella och virtuella miljöer i vilka elever, lärare, innehåll, lokaler, material/utrustning och teknologier interagerar med varandra under sociala, kulturella, tidsmässiga och fysiska aspekter. Fysisk lärmiljö är alltså inte detsamma som fysisk miljö utan ett resultat av interaktioner i ömsesidigt växelverkan mellan fysiska resurser, människor och sociala och kulturella sammanhang (Björklid & Fischbein, 2011). Den fysiska miljön kan dock erbjuda förutsättningar och möjliggöra relationer som kan bidra till att öka elevers lärande exempelvis genom att inbjuda till aktiviteter (Velissaritou, 2017) och/eller erbjuda redskap av fysisk eller teknologisk natur (jfr Säljö, 2014). På så vis kan fysiska och strukturella förutsättningar i miljön verka som

förutsättningsgivare och/eller begränsare för vad som är möjligt att uppnå socialt och pedagogiskt (jfr Björklid, 2005; Dahllöf, 1967; Kärrby, 2003; Lundgren, 1999; Velissaratou, 2017).

Begreppet fysisk lärmiljö återkommer fortsättningsvis i denna text ibland som ett sammanfattande begrepp för fritidshemmets lokalmässiga och materiella förutsättningar med avseende på inomhusmiljöer, vilket motiveras av att lärmiljöbegreppet dels är frekvent använt i svensk kontext och dels att det används i relation till fritidshemmet i Skolverkets kommentarmaterial till läroplanens kapitel 4 (Skolverket, 2016a).

Om interaktion mellan fysisk miljö och människor

Den fysiska miljöns förutsättningar för lärande- och utvecklingsprocesser återfinns inom miljöpsykologin² (Björklid, 2005). I fritidshemmet samverkar fysisk miljö, pedagogisk kompetens, relationer och ledarskap i en interaktiv process, såväl mellan människor i verksamheten som mellan människorna och de materiella betingelserna (Kärrby, 2003). Den kan innebära begränsningar och möjligheter, men även invanda konventioner – ”det som sitter i väggarna” – det vill säga kulturens implicita belägring av byggnaden (Alerby, Bengtsson, Bjurström, Hörnqvist, & Kroksmark, 2006; Bengtsson, 2011). Vid social reproduktion är kontextualiteter i interaktion också alltid relaterade till tidsliga och rumsliga aspekter i relation till de strukturer som råder (Giddens, 1984; Velissaratou, 2017). Lärmiljöer berör också frågor om förbindelse och relationer (Velissaratou, 2017) och likaså relaterar den fysiska miljön till hur ledarskapet formas i fritidshemmet (Boström & Haglund, 2020).

I samspelet mellan den fysiska miljön och eleverna ska byggnaden primärt betraktas som pedagogikens tjänare (Kirkeby, 2006). Dimensionering, funktionalitet, flexibilitet, inomhusklimat och organisation har en betydande roll för hur miljön upplevs (de Laval, Frelin, & Grannäs, 2019; Velissaratou, 2017). En byggnad eller lokal påverkar också beteenden på så sätt att den både kan inbjuda till och tillåta olika aktiviteter liksom som att den kan ge större eller mindre möjlighet till kontroll och styrning av verksamheten (Kirkeby, 2006). Den fysiska miljön kan också göra att vissa olikheter framträder medan andra hamnar i bakgrunden vilket gör att den är en betydelsefull faktor för hur inkluderande en lärmiljö är (Nordin-Hultman, 2004).

Begreppet *affordance* eller handlingserbjudande³ riktar sig mot de unika möjligheter som framträder för varje person när ett objekt eller en miljö används (Gibson, 1979). Ett exempel på detta är en studie i förskolemiljö som visade att rummets yttre fysiska ramar och sättet på vilket materialet erbjöds i hög grad påverkar handlingsutrymmet för barns aktiviteter (Eriksson Bergström, 2013).

² Miljöpsykologi (Environmental Psychology/Environmental Social Science) är ett tvärvetenskapligt forskningsfält som omfattar olika discipliner och forskningsområden, t.ex. samhällsplanering, arkitektur, kulturgeografi, pedagogik, psykologi, sociologi, antropologi och biologi (Björklid, 2005).

³ Handlingserbjudande är en svensk översättning av begreppet *affordance* (Gibson, 1977) från Eriksson Bergström (2013).

Fysisk skolmiljö kan också betraktas som en metafor för samhället (Isling Poromaa, 2016; Kirkeby, 2006). Hur imponerande, oansenlig eller välskött en skola är, ger en bild av hur samhället värderar skolans elever (Kirkeby, 2006). En skolbyggnad som har en hög standard och kvalitet, bidrar till en ökad positiv förväntan om en bra utbildning (Isling Poromaa, 2016). En berättigad fråga i relation till detta är hur fritidshemmets lärmiljö framstår för alla involverade.

Av den beskrivna komplexiteten med många ingående parametrar konstateras, att för att kunna bedöma pedagogisk kvalitet i relation lokaler och materiell miljö i fritidshemmet behöver förändringen av fritidshemmets fysiska lärmiljö över tid relateras till betydelsefulla aspekter i fritidshemsdidaktiken och till lärande i fritidshem. I det följande två avsnitten återges och tolkas vad som framkom i översikten inom detta område.

Traditionella fritidshemsmiljöer som förändras

Fritidshemmets fysiska lärmiljö jämföras ofta med förskolans fysiska lärmiljö, även om fritidshemsmiljöerna i praktiken förändrats över tid (Persson, 2008). Vid början av 1990-talet erbjöd fritidshemmen en annan typ av miljöer för lärande än vad den obligatoriska skolan gjorde (Klerfelt, 1999). Fritidshemsmiljön var mer hemlik, med kök, matplatser, soffhörna, lekrum, verkstads- och ateljérum. Miljön innehöll en mångfald av material för skapande, konstruktion och byggande liksom material och möbleringar som inbjöd till lek. Där fanns inga klassrum och inga barnfria rum som exempelvis lärarrum. Däremot fanns ofta vuxenfria rum där elevernas integritet och behov av avskildhet respekterades (Klerfelt, 1999). Graden av integration i skollokalerna varierade. Vissa fritidshem var lokalintegrerade i skolans lokaler med en hemvist medan andra hade kvar den traditionella strukturen där skolans formella undervisning skedde i vissa lokaler och fritidshemmet disponerade andra lokaler inom skolan (Johansson, 1999). Skolverket (2000) konstaterar dock att även om personalen gör sitt bästa för att skapa rum för olika typer av aktiviteter så har många fritidshem bara ett fåtal rum att nyttja.

Fritidshemsmiljöerna idag varierar stort mellan olika fritidshem och de har mycket olika förutsättningar utifrån hur miljön är utformad och vilka möjligheter den erbjuder (Boström et al., 2015). Det handlar exempelvis om att det kan vara svårt att få miljön i ett traditionellt möblerat klassrum att stödja lek eller utforskande arbetssätt (Pihlgren, 2017b) eller att en integration av fritidshems- och skolmiljöerna begränsar erbjudandet av olika sorters meningsskapande aktiviteter (Klerfelt, 1999; Qvarsell, 2017). Underordningen visar sig också genom att de strukturella förutsättningarna präglas av osäkerhet och ojämlika villkor, exempelvis vilka lokaler som finns tillgängliga, hur fritt dessa kan nyttjas och hur stor barngruppen är (Andishmand, 2017; Boström & Augustsson, 2016; Skolinspektionen, 2010). Den pressade situationen har bekräftats i Skolinspektionens granskningar där de bland annat lyft fram problem med trängsel, buller och stress samt avsaknad av lokaler för lugn och vila (2010, 2012).

Fritidshemsdidaktik och lärande i fritidshemmet

Didaktikens grundläggande fråga är hur kunskaper, värden och erfarenheter ska organiseras i konkreta undervisnings- och lärandesituationer (Comenius & Kroksmark, 1999). En avgörande utgångspunkt för fritidshemsdidaktiken är att den utgår från elevernas intressen och

perspektiv och gestaltas i den kontext de befinner sig (Klerfelt & Haglund, 2011). Betydelsefulla aspekter påverkar dock organisering och skiljer ut verksamhet i fritidshem från skolans verksamhet vilket också påverkar fritidshemsdidaktiken. En av dessa aspekter är att eleverna anländer till, och lämnar fritidshemmet vid olika tidpunkter. En annan är att fritidshemslärarna möter och samverkar med både föräldrar och skolpersonal dagligen. Det innebär att fritidshemsverksamheten, i kontrast mot skolans organisering i lektioner, består av ett kontinuerligt flöde av såväl människor som aktiviteter. Organisering och logistik av verksamheten är alltså en omfattande uppgift som har en annan karaktär än skolans organisering (Ludvigsson & Falkner, 2019). Det råder också ett spänningsförhållande mellan elevernas fria tid och vuxenledda aktiviteter (Boström & Berg, 2018). Aktiviteterna sker på elevernas fritid och ska utgå från elevernas intressen, samtidigt som de ska sträva mot de i läroplanen (Skolverket, 2019) angivna målen för verksamheten. Lärandet sker också till övervägande del i en informell lärmiljö bestående av den sociala och kontextuella praktiken där kunskap utvecklas genom kamratrelationer och deltagande i och inflytande på verksamheten (Hansen Orwehag, 2011). Detta är en kontrast till skolans mer formaliserade lärande och bedömning av kunskaper. Eleverna befinner sig på så vis i ett spänningsfält mellan skolans krav på undervisning och deras behov av omsorg (Rohlin, 2017).

Undervisningens helhet av omsorg, utveckling och lärande beskrivs ur olika perspektiv i forskningen. Omsorgen om eleverna manifesteras i målsättningar om trygghet, lugn och goda relationer (Lager, 2018), men också genom en sammanlänkning av relation, stöd och kontroll med syfte att hjälpa och lotsa individen (Holmberg, 2018). Lärande och meningsskapande i fritidshem är huvudsakligen beskrivet som informellt och socialt (Pihlgren, 2017a). Informellt lärande relateras till vardagliga situationer som styrs av elevernas egna intressen och initiativ (Hansen Orwehag, 2011; Jensen, 2011; Rohlin, 2017) och som sker när de är aktiva, undersökande och experimenterar (Broström, 2015). Socialt lärande definieras oftast i situationer när eleverna skapar mening och lär sig genom att vara aktiva i kontexten/miljön/kulturen tillsammans med andra (Hansen Orwehag, 2011; Johansson, 2011). I fritidshemmet förekommer även formella undervisningssituationer, exempelvis när fritidshemsläraren bestämmer vad och hur något ska göras samt introducerar och följer upp en aktivitet (Boström & Haglund, 2020). Från elevernas perspektiv finns dock inga gränser mellan olika former av lärande. Barns lek är ett sätt att uppleva och testa vad de kan göra med såväl den fysiska som sociala världen omkring dem (Saar, Löfdahl, & Hjalmarsson, 2012; Selander, 2008).

Rollen som ledare för elever i fritidshemmet är således komplex och innefattar flera olika didaktiska utgångspunkter för att både skapa förutsättningar för styrdokumentens lärandeuppdrag och samtidigt uppfylla det socialpedagogiska uppdraget att ge eleverna en meningsfull fritid utgående från deras intressen och initiativ (Boström & Haglund, 2020). Fritidshemsdidaktik kännetecknas av att kunna nyttja styrkan i såväl de formella som informella lärsituationerna (Hallström, Jansson, Simonsson, & Gyberg, 2018). Den kan bestå av såväl planerade didaktiska aktiviteter som strävar mot någon specifik kunskap eller färdighet (Löfdahl, Saar, & Hjalmarsson, 2011; Pihlgren, 2017a) likväl som att eleverna omförhandlar, utvecklar och utmanar fritidshemslärarnas kunskaperbjudanden och gemensamt med dem utforskar vilka

kunskapsmöjligheter som kan finnas (Saar et al., 2012). När leken sätts i förgrunden i fritidshemmet så blir den en kraft som förändrar, såväl den planerade praktiken (Kane, 2015) som elevernas meningsskapande (Saar, 2014). Fritidshemslärarnas didaktiska förhållningssätt i och till barnens lek blir då centralt. De kan, beroende på sina ageranden, såväl stödja som avbryta och barnens meningsskapande (Saar, 2014). Fritidshemsdidaktik innefattar också att guida, stötta och fostra elever i kvaliteter som individuell autonomi, deltagande, väljande, initiativförmåga och flexibilitet och mot utveckling av demokratisk kompetens (Holmberg, 2018). Yrkesrollen ställer på så vis krav på flexibilitet och förmåga att kunna skifta didaktiskt fokus (Pihlgren, 2017a).

Utifrån detta temas beskrivningar och problematiseringarna av fysiska lärmiljöer, interaktion mellan människor och miljö, fritidshemsmiljöernas utveckling över tid och slutligen lärande och didaktik i fritidshem redovisas i följande tema ett antal kvalitetsaspekter som i analysen framträdde som betydelsefulla i relation till verksamhetens kvalitet.

Kvalitetsaspekter i relation till fysisk lärmiljö i fritidshem

Den empiriska forskningen inom området är begränsad, men den forskning som finns, både svensk och internationell, visar att den fysiska lärmiljön är en viktig faktor, både när det gäller kvalitet i fritidshem (Harms et al., 2014; Kärrby, 2003), barnomsorg (de Jong, 2010) och för lärande i skola (Barrett, Davies, Zhang, & Barrett, 2015; de Jong, 2011; Lippman, 2010). Inom fritidshemmets verksamhetsområde finner vi forskning som SACERS [School-Age Care Environment Rating Scale] (Harms et al., 2014) och PQS [Pedagogisk kvalitet i skolan] (Kärrby, 2003). Utifrån den begränsade tillgången på empiriska studier inom området, men också utifrån det förstärkta lärandeuppdraget för fritidshemmet, är det relevant att rikta blicken även mot studier av fysisk lärmiljö i skolan. I studien *Holistic Evidence and Design [HEAD]* (Barrett et al., 2015) undersöktes sambandet mellan skolans fysiska lärmiljö och elevernas kunskapsresultat. Enligt studien förklaras 16 % av variationen i elevernas kunskapsutveckling av den fysiska lärmiljön. Gemensamt för dessa teoretiska ramverk är dels att pedagogisk kvalitet uppstår i samspel mellan många olika aspekter, och dels att det finns en kvalitativ progression i de fysiska/materiella/strukturella förutsättningarna vilken möjliggör eller villkorar vilken pedagogisk kvalitet som är möjlig att uppnå. I det följande beskrivs aspekter i den fysiska lärmiljön som vid litteraturanalysen framträdde som extra betydelsefulla i relation till fritidshemmets kontext.

Inomhusklimat och dimensionering

En grundförutsättning för kvalitet i verksamheten är att lokalerna har ett gott *inomhusklimat*, det vill säga ljud-, ljus-, ventilations-, och värmeregleringsförhållanden (Harms et al., 2014; Kärrby, 2003; Tufvesson, 2017). Människor får genom sina sinnen information om inomhusklimatet vilket har effekter på hälsa, humör, prestanda och välbefinnande samt i förlängningen även på akademiska resultat (Barrett & Barrett, 2010). Det finns inga empiriska studier om inomhusklimatet i fritidshem, men Skolinspektionen (2010, 2012) rapporterar om problem med hög ljudvolym, trängsel och stress i många fritidshem. En strategi för att hantera situationen är att dra sig undan, vilket kan vara problematiskt då sådana utrymmen ofta saknas på

fritidshemmet (Skolinspektionen, 2010). Hög ljudvolym orsakar exempelvis hörselnedsättning, sömnproblem, nedsatt minnesförmåga, minskad vakenhetsgrad (Janssens & Laike, 2006). Trängsel är en faktor som ger upphov till negativa effekter i form av ökat stresspåslag, aggressivitet, ångest, lägre vakenhetsgrad, försämrad minnesfunktion, mentala misstag, försämrat lärande samt känslomässigt och fysisk hyperaktivitet. Stress orsakar exempelvis fientligt och aggressivt beteende, minskad uppmärksamhet och tunnelseende (Janssens & Laike, 2006)

Ytterligare en grundförutsättning för kvalitet i verksamheten är att lokalerna har tillräcklig *dimensionering* för antalet elever (Harms et al., 2014; Kärrby, 2003; Tufvesson, 2017). Tillräcklig lokalyta är viktigt, både för att möjliggöra olika aktiviteter för mindre grupper av barn såväl som för att erbjuda avskildhet och lugn (Björklid, 2005; Kärrby, 2003). Förvaring, både vad gäller plats och tillgänglighet av utrustning/material och för förvaring av elevernas personliga tillhörigheter är en annan viktig aspekt (de Laval et al., 2019; Kärrby, 2003; Tufvesson, 2017). Att ha otillräckligt dimensionerade lokaler försvårar för verksamheten på flera sätt. I en nyligen genomförd studie (de Laval et al., 2019) identifierades att samnyttjande av lokaler mellan skola och fritidshem tenderar att skapa konflikter om tillgången till rum för fritidsverksamheten. I studier har också trångboddhet, trängsel och buller noterats samt lösningar där barnen grupperas inne respektive ute eftersom inomhuslokalerna inte är tillräckligt dimensionerade (de Laval et al., 2019; Jonsson, 2018). Skolinspektionen (2010, 2012) rapporterar att det på många fritidshem saknas möjlighet att dra sig undan i lugn och ro.

Funktionalitet och förbindelse

Funktionalitet återkommer som en betydelsefull aspekt i relation till pedagogisk kvalitet i såväl fritidshem som skola (Harms et al., 2014; Kirkeby, 2006; Kärrby, 2003; Tufvesson, 2017; Velissaratou, 2017). I fritidshemmets kontext är lokaler viktiga både som didaktiska verktyg i lek-, lär- och utvecklingsprocesserna (Kärrby, 2003) men också för samvaro och samtal (Lager, 2018). Lokalerna behöver möjliggöra olika funktioner som rörelse, lärande, lek, bild- och formskapande, utställningar, collage och konstruktioner av olika slag. Likaså ska de möjliggöra avkoppling, drama, fantasilek samt utrymmen där eleverna kan vara själva eller i mindre grupp (Kärrby, 2003). Rummens utformning behöver vara funktionell utifrån alla barns behov och förutsättningar och möbleringen ergonomiskt korrekt (Kärrby, 2003). Detta gäller inte minst utifrån att den fysiska miljön ur ett tillgänglighets- och likvärdighetsperspektiv ska ge stöd till alla elevers behov vid lärande, oavsett funktionsvariationer (Tufvesson, 2017).

De didaktiska möjligheterna i relation till fysisk lärmiljö skapas genom tillgänglighet och variation, både vad gäller lokaler, miljöer, redskap och material (Qvarsell, 2017). Om lokalerna inte har utrustning och möblering i relation till specifika aktiviteter eller om rummen är obeväntat arrangerade (t.ex. korridorer eller genomgångsrum), är de att betrakta som otillräckliga för fritidshemsverksamhet. Likaså är det problematiskt om det saknas utrymmen i tillräcklig omfattning för t.ex. måltider, läsläsning, vila, enskildhet, förvaring samt om lärarnas möjlighet att ha översyn över aktiviteterna är begränsade (Harms et al., 2014). Granskningar har visat att många fritidshem saknar lokaler för lugn och ro och att brister i undervisningens kvalitet

bland annat är relaterat till materiella förutsättningar som lärverktyg och lokaler (Skolinspektionen, 2010, 2018).

Utrustning optimerad för lek, lärande och skapande i fritidshemmet omfattar dels basutrustning som bord, stolar, hyllor och personliga lådor för eleverna, och dels material för olika aktiviteter (Kärrby, 2003). Det är viktigt att det finns utrustning för både fin- och grovmotoriska aktiviteter samt utrustning så att eleverna kan designa miljön så att den passar deras lekar (Björklid, 2005). Utrustning omfattar ett varierande material inom följande områden; bild och form, rollek och drama, teknik/ konstruktionsmaterial, språkutveckling, digitala lärresurser, rörelse, samspel och utforskande (Harms et al., 2014; Kärrby, 2003). Fritidshemmet behöver också tillgång till bibliotek och internet (Kärrby, 2003). Användande av digitala verktyg framhålls som en aspekt som möjliggör utvecklad kvalitet i verksamheten (Kärrby, 2003). Skolinspektionen (2018) konstaterar dock att fritidshemmets undervisning i större utsträckning behöver ge eleverna möjlighet att använda digitala verktyg i sitt lärande.

Skolbyggnader, där fritidshemmen vanligtvis är belägna, ”upprätthåller verksamheten genom ständiga flöden av människor och material” (de Laval et al., 2019, s. 30). Lokalernas placering i förhållande till varandra ska möjliggöra att en mångfald av aktiviteter, både lugna och rörliga, kan förekomma samtidigt utan att någon aktivitet får stå tillbaka för någon annan (Kärrby, 2003). Aspekten förbindelse (Barrett et al., 2015) är ett mått på hur lätt eleverna kan förflytta sig till mellan olika lokaler och platser inom skolområdet (Barrett et al., 2015). I fritidshemmets kontext kan det exemplifieras av att eleverna självständigt ska kunna växla aktiviteter vilket försvåras om aktiviteterna pågår långt ifrån varandra eller till och med i olika byggnader. Förbindelse i fritidshemmets kontext är på så vis nära relaterat till funktionalitet i verksamheten. Fritidshemslärarna behöver ha överblick över var eleverna är och vilka aktiviteter som pågår. Detta både för att kunna fånga lärtillfällen, ge stöd och utmana, men också för att motverka riskfyllda situationer, könsstereotypa mönster och för att ta vara på kulturell mångfald (Kärrby, 2003). På vissa fritidshem har Skolinspektionen dock konstaterat brister i säkerhet och tillsyn och att det förekommer kränkningar och konflikter i hög grad (Skolinspektionen, 2010, 2012, 2018).

Om en funktionell och tillräckligt dimensionerad hemvist för fritidshemmet saknas, kan det vara svårt att få miljön att stödja utforskande och utmanande läraaktiviteter i traditionella klassrum (Pihlgren, 2017b). Det kan också innebära begränsningar i variationen av lärmiljöer om de miljöer som fritidshemmet har att tillgå endast är de ordinarie skollokaler (Klerfelt, 1999; Qvarsell, 2017). Möjligheter att erbjuda aktiviteter som eleverna upplever som meningsfulla blir då begränsad (Boström et al., 2015) och arbete med skapande och kreativa uttrycksätt förekommer mer sällan (Andersson, 2013). Förvaring av sådant som skapats försvåras och bak- och matlagning förekommer mer sällan som en pedagogisk aktivitet tillsammans med eleverna (Andersson, 2013). En annan aspekt när skola och fritidshem är integrerade i samma lokaler är att barnens ”arbetsdag” i många fall är längre än föräldrarnas (de Laval & Daram, 2017). Det finns också en risk att lärmiljöer som är integrerade i skolans lokaler börjar reproducera miljön för traditionell undervisning, s.k. *skolifiering*, det vill säga att införa termer, begrepp och vissa fall handlingar som har sin utgångspunkt från skolan och dess verksamhet,

samtidigt som fritidshemmets egen potentiella fritidshemsmiljö ignoreras (Boström & Augustsson, 2016).

Organisation och flexibilitet

Pedagogisk kvalitet uppnås genom att verksamheten är planerad, strukturerad och organiserad så att den ger valmöjligheter, både vad gäller tid, tillgänglighet av lokaler samt tillgång till och variation av material (Kärrby, 2003). Planeringen innefattar att samordna lokaler och utrymmen så att de på ett varierat och flexibelt sätt ger möjligheter till såväl planerade som spontana aktiviteter. Det är av kvalitativ betydelse att dagsrutinen är känd av eleverna och att det finns tid och utrymme för egen lek, liksom för avskildhet och vila (Harms et al., 2014; Kärrby, 2003). Studier visar dock att barngruppernas storlek, elevernas olika tider och förflyttningar mellan olika lokaler gör att mycket av lärarnas tid används till logistik och organisation av elevgrupper (de Laval et al., 2019; Elvstrand, 2013). Forskare menar att "Strukturella förhållanden som stora elevgrupper, låg personaltäthet, låg andel pedagogisk personal och dåligt anpassade lokaler tvingar lärarna att göra avkall på den för dem så viktiga flexibiliteten och istället styra eleverna hårdare (Ludvigsson & Falkner, 2019, s. 6)". Fritidshemsverksamheten, i tidigare forskning beskriven som uppgiftsstyrd snarare än tidsstyrd (Klerfelt, 1999), karaktäriseras numera av att vara styrd och reglerad i såväl tid som rum (Andersson, 2013; Ludvigsson & Falkner, 2019) med begränsningar i verksamhetens kontinuitet som följd (Jonsson, 2018). Fokus för fritidshemslärares didaktik har på så vis förskjutits från planering av verksamhetens innehåll till organisering och strukturering av var eleverna ska vara (jfr Boström & Berg, 2018; de Laval et al., 2019).

Begreppet flexibilitet framstår som centralt för fritidshemmets lärmiljö och beskrivs mångfasetterat i litteraturen. Dels handlar det om att kunna erbjuda en variation av aktiviteter, dels omfattar det också tillgänglighet och multifunktionalitet (Barrett et al., 2015; de Laval et al., 2019). Flexibilitet ur en tillgänglighetsaspekt handlar dels om hur lärmiljön kan nyttjas för att tillgodose olika användares behov (Barrett et al., 2015; Tufvesson, 2017), men också att möbler och material i stor utsträckning är lättillgängligt och självinstruerande så att eleverna självständigt kan välja och genomföra aktiviteter (Harms et al., 2014; Kärrby, 2003; Qvarsell, 2017). Att det finns en möjlighet att variera tillgängligt material över tid för att ge eleverna nya erfarenheter är ytterligare en kvalitetsaspekt (Björklid, 2005; Kärrby, 2003). Multifunktionalitet innebär dels att lokalerna kan användas för olika ändamål genom samnyttjande, men också att de över tid kan användas till skilda verksamheter (de Laval et al., 2019). Integreringen i skolans lokaler har bidragit till att fritidshemmet fått tillgång till lokaler som exempelvis klassrum, slöjdsalar, bildsalar och idrottssalar, men tillgången är schemalagd och lokalerna måste återställas efter användningen. Detta försvårar både möjligheten att spontant svara upp mot barns önsknings och behov, såväl som att genomföra projekt över tid (Andersson, 2013).

Ägarskap, platsidentitet och relationer

Begreppet ägarskap relaterar till om, och i så fall hur, lärare och övrig personal genom meningsskapande och agens⁴ tillägnar sig rummet och gör det till sitt eget, relativt det professionella uppdraget, samt hur det kommer till uttryck i miljön (de Laval et al., 2019). Ägarskap är av betydelse även för elever, då det främjar deltagande och engagemang i lärprocesser (Ulrich, 2004). Förutsättningar för ägarskap i fritidshemmets fysiska lärmiljö kan relateras till såväl delaktighet, funktionalitet som personalisering. Exempel på detta är funktionella möbler och material i relation till elevernas ålder, att det finns plats för förvaring av personliga tillhörigheter samt att fritidshemmiljön innehåller produkter som eleverna skapat. Att planering och design, av både miljöer, innehåll och aktiviteter sker tillsammans med eleverna är av betydelse för kvalitet (Kärrby, 2003). Delaktighet och inflytande kan dock begränsas på grund av bristande förutsättningar i den fysiska lärmiljö (Andersson, 2013) och personalen behöver, enligt Skolinspektionen (2010), i större utsträckning föra en dialog med eleverna om vilka behov de har och hur de vill använda lokalerna. Vuxnas relationer med eleverna har också av Skolinspektionen (2010) konstaterats mer ytliga och flyktiga vilket de menar riskerar påverka fritidshemmets omsorgsuppdrag och barnens trygghet och säkerhet på ett negativt sätt. Detta kan relateras till att lärar-elevrelationen är inbäddad i strukturella, lokala och materiella villkor vilka både möjliggör och begränsar hur de pedagogiska relationerna tar form (Frelin & Grannäs, 2017).

Sammanfattningsvis kan konstateras att en rad aspekter i den fysiska lärmiljön är av stor relevans för såväl undervisning, omsorg, lärande och utveckling i fritidshemmet.

Diskussion

I detta avsnitt diskuteras vad som framkommit om lokaler och den fysiska/materiella lärmiljöns betydelse i relation till fritidshemsverksamhetens kvalitet, hur detta kan tolkas samt vilka möjligheter och utmaningar som framkommer utifrån den tematiska analysen av litteraturen.

Kvalitet i fritidshem i relation till fysisk lärmiljö

Pedagogisk kvalitet av fysisk lärmiljö är ett resultat av både de förutsättningar som den fysiska miljön erbjuder och hur lärare och elever tar lärmiljön i anspråk och använder den (Harms et al., 2014; Kärrby, 2003). Tydligt är att fysisk lärmiljö för fritidshemmen hamnat kraftigt i skymundan hos många huvudmän sedan integreringen i grundskolan. Även om det endast finns ett fåtal studier genomförda med fokus specifikt på lokaler och fysisk materiell lärmiljö i fritidshem (Boström & Augustsson, 2016; Boström et al., 2015) framträder problematiken i studier med andra huvudfokus (jfr Andersson, 2013; de Laval et al., 2019; Elvstrand, 2013) och i granskningar (Skolinspektionen, 2010, 2012, 2018). I det följande beskrivs en sammanfattning av de utmaningar och möjligheter som framträdde vid litteraturanalysen.

⁴ Svensk översättning av det engelska begreppet agency. "Möjlighet och förmåga att handla i en viss situation (Selander & Kress, 2017, s. 99)".

Dimensionering av, och förbindelse mellan lokaler

Studien visar att den lokalmässiga och fysiska och materiella lärmiljön på många fritidshem är både underdimensionerad, dåligt anpassad för fritidshemsverksamhet och brister i likvärdighet (Andersson, 2013; Boström et al., 2015). Granskningar har påvisat problem och negativa konsekvenser i form av trångboddhet och brist på lokaler, trängsel, hög ljudnivå och stress (Skolinspektionen, 2010, 2012, 2018). Det framkommer att underdimensionering/brist på lokaler skapar konflikter om tillgången till rum för fritidsverksamheten och att logistisk planering av var eleverna ska vara, upptar av personalens tid på bekostnad av tid för pedagogisk planering (jfr de Laval et al., 2019). Det är sannolikt att anta att den situation som råder också har samband med fritidshemmets underordning i relation till skolverksamheten, vilken identifierats i flera studier där fritidshemmet är den verksamhet som dragit det kortaste strået när relevantalet ökar och huvudmännen samtidigt agerar "lokalekonomiskt" (jfr Andishmand, 2017; Boström & Augustsson, 2016; Skolinspektionen, 2010).

Tydligt är att de kvalitetsaspekter som lyfts fram i resultatet också har samband med varandra. Underdimensionering av lokalerna leder till trängsel vilket kan ge fysiologiska negativa effekter som bland annat hyperaktivitet, minskad uppmärksamhet, aggressivitet och försämrat lärande (jfr Janssens & Laike, 2006). När elevernas möjlighet att hitta vila och avskildhet försvåras drabbar det alla barn, men särskilt barn med speciella behov av en lugn lärmiljö (jfr Skolinspektionen, 2010). Tillräcklig dimensioneringen av lokaler är också en aspekt som framträder som betydelsefull för att kunna uppnå pedagogisk kvalitet (jfr de Laval et al., 2019; Harms et al., 2014; Kärrby, 2003). Studier rapporterar om strukturering, gruppindelning, förflyttning och logistik av eleverna (jfr de Laval et al., 2019; Ludvigsson & Falkner, 2019) vilket kan antas ha samband med såväl underdimensionering som begränsad tillgänglighet av lokaler, liksom av förbindelse mellan lokaler. Samtliga dessa parametrar måste självfallet också relateras till fritidshemsgruppens storlek.

Strukturering

Struktureringarna medför att mycket av lärarnas tid går åt till logistik och organisation av både elever och aktiviteter (de Laval et al., 2019; Elvstrand, 2013). Även om det finns inte finns empiriska studier som visat konsekvenserna av en strukturerad och "skolifierad" organisering av fritidshemsverksamheten, är det troligt att elevernas möjlighet till såväl valfrihet som inflytande minskar utifrån den hårdare struktureringen (jfr Andersson, 2013). Detta står då i motsats mot läroplanen som anger att undervisningen ska utgå från elevernas behov, intressen, erfarenheter och initiativ samt att de ska vara delaktiga, utöva inflytande och ta ansvar i verksamheten (Skolverket, 2019). Strukturering framstår också som kontraproduktiv i relation att begreppet flexibilitet framträder som ett mycket centralt begrepp vad det gäller kvalitet i pedagogisk verksamhet. Utifrån litteraturen framstår det som att flexibilitet i relation till fritidshemmets fysiska lärmiljö har förflyttats från att erbjuda flexibilitet i form av varierande och mångfasetterade former av undervisning och aktiviteter utifrån elevernas intressen och behov, till att erbjuda lokalmässig flexibilitet i förhållande till skolans och huvudmannens behov. Även om det inte finns några empiriska studier som belägger detta så beskriver fritidshemspraktiken att den måste anpassa sig efter skolans behov genom att avstå och/eller byta

lokaler återkommande, ibland varje år, för att lösa skolans lokalbehov. Sett ur ett pedagogiskt kvalitetsperspektiv handlar dock flexibilitet om hur rummet tillgodoser behovet av en variation av aktiviteter utifrån olika användares behov (Barrett et al., 2015). Att ha tillfälliga lokaler, eller att byta lokaler ofta påverkar sannolikt också andra kvalitetsaspekter som exempelvis fritidshemslärares professionella ianspråkstagande och utvecklande av den fysiska lärmiljön samt elevers känsla av att fritidshemmet är en verksamhet som har ett eget värde och en egen karaktär.

Funktionalitet anpassad för fritidshemsverksamhet

Den fysiska lärmiljöns funktionalitet återkommer som en betydelsefull faktor i relation till pedagogisk kvalitet i såväl fritidshem som skola (Harms et al., 2014; Kirkeby, 2006; Kärrby, 2003; Velissaratu, 2017). Funktionaliteten i relation till fritidshemmet innefattar om lokalerna ger de förutsättningar som behövs för att möjliggöra en variation och organisation som ger förutsättningar till en undervisning i enlighet med styrdokumentet. Detta omfattar att lärmiljön ger flexibilitet och valmöjligheter, både vad gäller tid, tillgänglighet och aktiviteter, men också att den möjliggör för eleverna att vara delaktiga i, och ha inflytande på, utformandet av den fysiska lärmiljön. Lokalernas placering i relation till varandra och förbindelsen mellan dem har också stor betydelse för hur fritidshemslärarna kan planera, samarbeta, leda och överblicka verksamheten (Kärrby, 2003). Det finns dock starka indikationer på att den fysiska miljön i sitt nuvarande utformande leder tillstruktureringar som begränsar valmöjligheter och bidrar till att såväl elever som aktiviteter, är mer styrda och reglerade i tid som plats än tidigare (jfr Andersson, 2013; Ludvigsson & Falkner, 2019).

Förutsättningar för ägarskap i fritidshemmets hemvist

Att optimera lokalanvändningen är ur ett lokalekonomiskt perspektiv både förnuftigt och nödvändigt. En skolbyggnad innehåller lokaler som i huvudsak är tomma under fritidshemmets verksamhetstider och som därför kan erbjuda en variation av lärmiljöer. Det finns alltså en teoretisk möjlighet att med organisation, planering och logistik designa en varierande fritidshemsverksamhet. Som beskrevs tidigare i denna text är dock det faktum att eleverna anländer till, och lämnar fritidshemmet kontinuerligt, en aspekt som påverkar såväl organisation som kontinuitet (jfr Ludvigsson & Falkner, 2019). Speciellt om fritidshemmet saknar en egen, tillräckligt dimensionerad och funktionell hemvist riskeras att verksamheten blir mer "skolifierad", med schemalagda pass utifrån de lokaler som finns tillgängliga för dagen. Detta kan ge en känsla av diskontinuitet för eleverna vilket påverkar trygghet och trivsel negativt.

Det omvända förhållandet, en egen, tillräckligt dimensionerad och funktionell hemvist utformad för fritidshemmets verksamhet, kräver mindre planering och iordningsställande av fritidshemslärarna. Tiden kan då istället användas till relationsbyggande och mer långsiktiga pedagogiska aktiviteter som inkluderar elevernas delaktighet i och inflytande över fritidshemmets miljö och verksamhet. Detta relaterar till begreppet ägarskap, det vill säga hur fritidshemslärare professionellt tar miljön i anspråk, liksom till elevers känsla av tillhörighet, ansvar och delaktighet, vilket bidrar positivt till deras lärande och beteende (jfr Barrett et al., 2015; jfr Barrett, Treves, Shmis, Ambasz, & Ustinova, 2019; de Laval et al., 2019; Ulrich, 2004).

En hemvist kan också användas av skolan under dagtid, vilket ger tillgång till en miljö mer anpassad för praktisk och kreativ verksamhet än en traditionell klassrumsmiljö. Fritidshemmet kan fortsättningsvis också använda vissa av skolans lokaler som komplement. Denna slutsats är samstämmig med (Klerfelt, 1999) som menar att samverkan mellan fritidshem och skola kan utformas genom att fokusera skillnaderna mellan dess miljöer i stället för att smälta samman dem.

Villkorar den fysiska miljön fritidshemsdidaktiken?

Utifrån de föregående beskrivna aspekterna och dess nära relation till såväl undervisning som lärande i fritidshemmet är en högst relevant fråga att ställa är om, och i så fall hur, lokaler och fysisk lärmiljö strukturerar och villkorar didaktiken i fritidshemsverksamheten. Fritidshemsdidaktik beskrivs i forskning utgående från elevernas perspektiv och gestaltas i den vardagliga praktikens aktiviteter (Klerfelt & Haglund, 2011). Den har sikte mot långsiktiga mål (Pihlgren, 2017a) likväl som den förmår fånga tillfällen till lärande som uppstår i situationen (Hansen Orwehag, 2013). Redan för tjugo år sedan konstaterade Skolverket (2000) att, även om personalen gör sitt bästa för att skapa rum för olika typer av aktiviteter, så har många fritidshem bara har ett fåtal rum att nyttja. Att dessa problem har ökat är högst sannolikt utifrån ökande elevantal och den underdimensionering av lokaler som uppstått sedan dess. En effekt är ökningen av organisering och strukturering av elever i grupper i olika lokaler respektive inom- och utomhus. Denna strukturering minskar den didaktiska flexibiliteten och möjligheterna att fånga lärandetillfällena i flykten, vilket kännetecknar fritidshemsdidaktiken. Den fysiska lärmiljön och den ökade struktureringen av verksamheten påverkar också lärar- och elevrelationen (jfr Frelin & Grannäs, 2017), vilket kan relateras till att Skolinspektionen (2010) konstaterade att vuxnas relationer med barnen i fritidshemmet blivit mer ytliga och flyktiga. Den relationella aspekten är central i all undervisning men i synnerhet i fritidshemmet multipla uppdrag som innebär både omsorg, lärande och utveckling.

Struktureringen och lokalisering i olika lokaler försvårar också möjligheterna för fritidshemslärarna både att kunna ha överblick och att arbeta gemensamt och flexibelt i barngruppen. Logistiken kräver tid för såväl planering som genomförande vilket kan inkräkta på fritidshemslärarnas närvaro i aktiviteterna tillsammans med eleverna. Några exempel på frågor som väcks är följande: Vad betyder det för fritidshemsdidaktiken att mellanmål serveras i en matsal istället för att tillagas i en pedagogisk praktisk aktivitet tillsammans med eleverna? Vad betyder det, ur ett fritidshemsdidaktiskt hänseende att eleverna kan välja mellan ett antal aktiviteter som genomförs i olika lokaler under en begränsad tid varje dag, istället för att ha tillgång till en lärmiljö som erbjuder en mångfald av handlingserbjudanden under ett större sammanhängande tidsspänn? Vilka möjligheter har fritidshemslärare att stödja elevernas eget utforskande om eftermiddagen är schemalagd? Vad betyder det för fritidshemsdidaktiken att fritidshemmets lokaler används utifrån schematekniska lösningar med tillgång till vissa lokaler under vissa tider, medförande logistisk planering och förflyttning av elevgrupper? Och slutligen, vad betyder avsaknad av, eller underdimensionering av, en egen hemvist för fritidshemslärares och elevers möjlighet att utveckla och känna ägarskap i verksamheten? Frågorna är många och området utforskat.

Litteraturstudiens övergripande slutsats är att brister i lokaler och materiella förutsättningar påverkar verksamhetens kvalitet negativt. I relation till att det i Sverige kommer att behöva byggas och renoveras en stor mängd skolor den närmaste tio åren (de Laval et al., 2019) är det av största vikt att ljuset riktas mot fritidshemmets lokaler, materiella och fysiska lärmiljö. Detta gäller i synnerhet vad gäller dimensionering, funktionalitet och förutsättningar för ägarskap och fritidshemsdidaktik. Vidare konstateras att det faktum att ojämlika förhållanden mellan olika fritidshem konstaterats under lång tid tyder på att det kan behövas tydligare riktlinjer för utformning och funktionalitet av fritidshemmets lokaler (jfr Andishmand, 2017; Boström et al., 2015; Skolinspektionen, 2010, 2012, 2018).

Framtida forskning

Inledningsvis konstateras att såväl svensk som internationell forskning inom fältet fysisk lärmiljö i relation till fritidshemsverksamhet, är ytterst begränsad. Behovet av forskning inom fältet är stort och framtida forskning på hur den fysiska lärmiljön kan utformas för att bäst kan stödja den pedagogiska och didaktiska kvaliteten i fritidshemmet. Noterbart är att barns perspektiv förekommer i liten utsträckning både inom forskning om fysiska lärmiljöer (Cleveland & Fisher, 2014) såväl som inom fritidshemsforskningen (Klerfelt & Haglund, 2014). Om eleverna ska kunna vara delaktiga i formandet av sin lärmiljö, utifrån styrdokumentens intentioner om valmöjlighet, delaktighet och inflytande, behöver deras perspektiv synliggöras. Genom att jämföra elevernas perspektiv med fritidshemslärares professionellas perspektiv, kan värdefull kunskap synliggöras (Qvarsell, 2017). Det finns en mångfald av frågeställningar att utforska i relation till de kvalitetsaspekter som utkristalliserats i litteraturöversikten. Den ökade struktureringen och dess betydelse för såväl fritidshemsdidaktiken och elevernas lärande och utveckling är en sådan. Hur lokaler, materiella och strukturella resurser relaterar till fritidshemslärares respektive elevers förutsättningar till att utveckla ägarskap är en annan intressant frågeställning. Fältets multidisciplinära karaktär och de många olika och mångfasetterade definitionerna av lärmiljö som begrepp, gör fältet komplicerat att utforska. Det finns därför behov av att utveckla analysverktyg som kombinerar både kvalitativa och kvantitativa data samt olika analysmetoder för att komma närmare komplexiteten mellan den fysiska lärmiljön och dess relation till elevers lärande och utveckling i fritidshemmet.

Referenslista

- Ahlberg, Ann. (2001). *Lärande och delaktighet*. Lund: Studentlitteratur.
- Ahuvia, Aron. (2008). Traditional, interpretative and reception based content analyses: Improving the ability of content analysis to address issues of pragmatic and theoretical concern. I R. Franzosi (Red.), *Content analysis. 1, What is content analysis? : defining the methodological playing field* (ss. 183-209). London: Sage.
- Alerby, Eva, Bengtsson, Jan, Bjurström, Patrick, Hörnqvist, Maj-Lis, & Kroksmark, Tomas. (2006). *Det fysiska rummets betydelse i lärandet*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Andersson, Birgit. (2013). *Nya fritidspedagoger - i spänningsfältet mellan tradition och nya styrformer*. (Doktorsavhandling), Umeå universitet, Umeå. Hämtad från <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-65021> Tillgänglig från DiVA
- Andishmand, Catarina. (2017). *Fritidshem eller servicehem? En etnografisk studie av fritidshem i tre socioekonomiskt skilda områden*. (Doktorsavhandling), University of Gothenburg, Göteborg. Hämtad från <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/52698> Tillgänglig från GUPEA
- Barrett, Peter, & Barrett, Lucinda. (2010). The potential of positive places: Senses, brain and spaces. *Intelligent Buildings International*, 2(3), 218-228. doi: 10.3763/inbi.2010.0042
- Barrett, Peter, Davies, Fay, Zhang, Yufan, & Barrett, Lucinda. (2015). The impact of classroom design on pupils' learning: Final results of a holistic, multi-level analysis. *Building and Environment*, 89(C), 118-133. doi: 10.1016/j.buildenv.2015.02.013
- Barrett, Peter, Treves, Alberto, Shmis, Tigran, Ambasz, Diego, & Ustinova, Maria (2019). *The Impact of School Infrastructure on Learning: A Synthesis of the Evidence*. Washington: World Bank Group.
- Bengtsson, Jan. (2011). *Educational Dimensions of School Buildings*. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften.
- Björklid, Pia. (2005). *Lärande och fysisk miljö : en kunskapsöversikt om samspelen mellan lärande och fysisk miljö i förskola och skola*. Stockholm: Myndigheten för Skolutveckling.
- Björklid, Pia, & Fischbein, Siv. (2011). *Det pedagogiska samspelen*. Lund: Studentlitteratur.
- Boström, Lena, & Augustsson, Gunnar. (2016). Learning Environments in Swedish Leisure-time Centres : (In)equality , "Schooling", and Lack of Independence. *International Journal for Research on Extended Education*, 4(1), 125-145.
- Boström, Lena, & Berg, Gunnar. (2018). Läroplansimplementering och korstryck i fritidshemmets arbete. *Educare - Vetenskapliga Skrifter*, 2018(2), 107-132. doi: 10.24834/educare.2018.2.6
- Boström, Lena, & Haglund, Björn. (2020). Att leda i fritidshemmets verksamheter. I G. Berg, F. Sundh & C. Wede (Red.), *Lärare som ledare – i och utanför klassrummet (2020) (in press)* (ss. 109-126). Lund: Studentlitteratur.
- Boström, Lena, Hörnell, Assar, & Frykland, Marie. (2015). Learning Environments at Leisure-time Centres in Sweden : A Comprehensive Survey of Staff Perceptions. *International Journal for Research on Extended Education*, 3(1), 5-18.

- Broström, Stig. (2015). Ett lärandeteoretiskt perspektiv. I T. Ankerstjerne (Red.), *Perspektiv på fritidshemspedagogik*. Lund: Studentlitteratur.
- Cleveland, Benjamin, & Fisher, Kenn. (2014). The evaluation of physical learning environments: A critical review of the literature. *Learning Environments Research*, 17(1), 1-28. doi: <http://dx.doi.org/10.1007/s10984-013-9149-3>
- Comenius, Johann Amos, & Kroksmark, Tomas. (1999). *Didactica magna = Stora undervisningsläran*. Lund: Studentlitteratur.
- Cooper, Harris M. (1998). *Synthesizing research : a guide for literature reviews*. Thousand Oaks: SAGE.
- Dahlöf, Urban. (1967). *Skoldifferentiering och undervisningsförlopp : komparativa mål- och processanalyser av skolsystem 1*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- de Jong, Marjanna. (2010). Förskolans fysiska miljö. I B. Riddersporre & S. Persson (Red.), *Utbildningsvetenskap för förskolan* (ss. 253-274). Stockholm: Natur & Kultur.
- de Jong, Marjanna. (2011). Skolans fysiska miljö. I S. Persson & B. Riddersporre (Red.), *Utbildningsvetenskap för grundskolans tidigare år* (ss. 335-345). Stockholm: Natur & Kultur.
- de Laval, Suzanne, & Daram, Lisa (Red.). (2017). *Skolans nya rum : en antologi om samspelet mellan pedagogik och arkitektur*. Stockholm: Stiftelsen Arkus.
- de Laval, Suzanne, Frelin, Anneli, & Grannäs, Jan. (2019). *Skolmiljöer. Utvärdering och erfarenhetsåterföring i fysisk skolmiljö* (Vol. 2019:2). Stockholm: Ifous.
- Elvstrand, Helene. (2013). Den villkorade delaktigheten. I A. Fjällhed & M. Jensen (Red.), *Barns livsvillkor : i mötet med skola och fritidshem* (ss. 105-119). Lund: Studentlitteratur.
- Eriksson Bergström, Sofia. (2013). *Rum, barn och pedagoger Om möjligheter och begränsningar i förskolans fysiska miljö*. (Doktorsavhandling 104), Umeå universitet, Umeå.
- Evans, Carol, & Waring, Michael. (2012). Applications of styles in educational instruction and assessment. I L.-f. Zhang, R. J. Sternberg & S. Rayner (Red.), *Handbook of intellectual styles : preferences in cognition, learning, and thinking* (ss. 297-330). New York: Springer.
- Franzosi, Roberto. (2008). *Content analysis. 1, What is content analysis? : defining the methodological playing field* London: Sage.
- Frelin, Anneli, & Grannäs, Jan. (2017). Skolans mellanrum: Ett relationellt och rumsligt perspektiv på utbildningsmiljöer. *Pedagogisk Forskning I Sverige*, 22(3-4), 198-214.
- Gibson, James. (1977). *The theory of affordances*. Hillsdale, N.J.: Erlbaum.
- Gibson, James. (1979). *The ecological approach to visual perception*. New York: Psychology Press.
- Giddens, Anthony. (1984). *The constitution of society : outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Hallström, Jonas, Jansson, Magnus, Simonsson, Maria, & Gyberg, Per. (2018). Teknik i fritidshem – mellan omsorg och utbildning. I G. H. Karin Stolpe & H. Jonas (Red.), *Teknikdidaktisk forskning för lärare : Bidrag från en forskningsmiljö* (ss. 41-50).

- Norrköping: NATDID, Nationellt centrum för naturvetenskapernas och teknikens didaktik.
- Hansen Orwehag, Monica. (2011). Att leda den fria tidens lärande : med gruppen i fokus. I C. Nielsen (Red.), *Konsten att navigera mellan individ och grupp : lärarens uppdrag i skola, förskola och fritidshem* (ss. 67-89). Malmö: Gleerups.
- Hansen Orwehag, Monica. (2013). Fritidspedagogisk didaktik : att vara lärare i fritidshem. I A. S. Pihlgren (Red.), *Fritidshemmets didaktik* (ss. 27-57). Lund: Studentlitteratur.
- Harms, Thelma, Vineberg Jacobs, Ellen, & Romano, White, Donna. (2014). *School-Age Care Environment Rating Scale* (2 uppl.). New York: Teacher College Press.
- Holmberg, Linnéa. (2018). *Konsten att producera lärande demokrater*. (Doktorsavhandling), Stockholms universitet, Stockholm. Hämtad från <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-151870> Tillgänglig från DiVA
- Isling Poromaa, Pär. (2016). *Den subtila ojämlikheten : Om grundskolors materiella förutsättningar och elevers utbildningsmöjligheter*. (Doktorsavhandling), Umeå universitet, Umeå. Hämtad från <http://umu.diva-portal.org/smash/get/diva2:927412/FULLTEXT01.pdf> Tillgänglig från DiVA
- Janssens, Jan, & Laike, Thorbjörn. (2006). *Rum för återanpassning : den fysiska miljöns betydelse inom ungdomsvården : en miljöpsykologisk översikt*. Stockholm: Statens institutionsstyrelse (SiS).
- Jensen, Mikael. (2011). Informellt lärande i fritidshemmet. I B. H. Anna Klerfelt (Red.), *Fritidspedagogik - fritidshemmets teorier och praktiker* (ss. 95-114). Stockholm: Liber.
- Johansson, Inge. (1999). *Samarbete - effektivitet - kvalitet i integrerade verksamheter för sexåringar, skola och fritidshem*: Stockholm : Forsknings- och utvecklingsenheten, Socialtjänstförvaltningen, Stockholms stad.
- Johansson, Inge. (2011). *Fritidshemspedagogik : idé, ideal, realitet*. Stockholm: Liber.
- Jonsson, Kristina. (2018). *Socialt lärande - arbetet i fritidshemmet*. (Licenciatuppsats), Mälardalen University Stockholm. Hämtad från <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:1231356> Tillgänglig från DiVA
- Kane, Eva. (2015). *Playing practices in school-age childcare : an action research project in Sweden and England*. (Doktorsavhandling), Stockholms Universitet, Stockholm. Hämtad från <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-120283> Tillgänglig från DiVA
- Kirkeby, Inge Mette. (2006). *Skolen finder sted*. (Doktorsavhandling), KTH, Stockholm. Hämtad från <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:kth:diva-4474> Tillgänglig från DiVA
- Klerfelt, Anna. (1999). Fritidshem och skola - olika miljöer för lärande. I I. Carlgren (Red.), *Miljöer för lärande* (ss. 79-101). Lund: Studentlitteratur.
- Klerfelt, Anna, & Haglund, Björn. (2014). Presentation of Research on School-Age Educare in Sweden. *International Journal for Research on Extended Education*, 1, 45-63.
- Klerfelt, Anna, & Haglund, Björn (Red.). (2011). *Fritidspedagogik: fritidshemmets teorier och praktiker*. Stockholm: Liber.

- Klerfelt, Anna, & Ljusberg, Anna-Lena. (2018). Eliciting Concepts in the Field of Extended Education--A Swedish Provoke.(Special Section). *International Journal for Research on Extended Education*, 6(2), 122. doi: 10.3224/ijree.v6i2.03
- Kärrby, Gunni. (2003). *Pedagogisk kvalitet i skolan : PQS*. Lund: Studentlitteratur.
- Lager, Karin. (2018). Att undervisa i fritidshem: omsorg, lärande och utveckling i en helhet. *Educare*(2), 51-68. doi: 10.24834/educare.2018.2.3
- Lippman, Peter C. (2010). *Evidence-based design of elementary and secondary schools*. (1 uppl.). Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Ludvigsson, Ann, & Falkner, Carin. (2019). Fritidshem – ett gränsland i utbildningslandskapet. *Internasjonal Politikk*, 5(0), 13-26. doi: 10.23865/ntpk.v5.1181
- Lundgren, Ulf P. (1999). Ramfaktorteori och praktisk utbildningsplanering. *Pedagogisk Forskning i Sverige 1999, årg 4*(1), 31–41.
- Läraryrket. (2018). *Mer tid för kvalitet och arbetsglädje - 2000 lärare i fritidshem om sin arbetssituation*. Stockholm: Läraryrket.
- Löfdahl, Annica, Saar, Tomas, & Hjalmarsson, Maria. (2011). Fritidshemmets potentiella didaktik och barns och pedagogers gemensamma möjligheter. I A. Klerfelt & B. Haglund (Red.), *Fritidspedagogik – Fritidshemmets teorier och praktiker* (ss. 42-60). Stockholm: Liber.
- Nordin-Hultman, Elisabeth. (2004). *Pedagogiska miljöer och barns subjektskapande*. (Doktorsavhandling), Stockholms universitet, Stockholm. Hämtad från <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-33> Tillgänglig från DiVA
- Persson, Sven. (2008). *Forskning om villkor för yngre barns lärande i förskola, förskoleklass och fritidshem* (Vol. Vetenskapsrådets rapportserie 11:2008). Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Pihlgren, Ann S. (2017a). *Fritidshemmets didaktik* (2 uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Pihlgren, Ann S. (2017b). *Fritidshemmets mål och resultat : att planera och utvärdera*. Lund: Studentlitteratur.
- Polit, Denise F., & Beck, Cheryl Tatano. (2007). *Nursing research : generating and assessing evidence for nursing practice*. Philadelphia: Lippincott Williams & Wilkins.
- Qvarsell, Birgitta. (2017). Om barns perspektiv och miljöer i fritidshemmets pedagogik. I A. S. Pihlgren (Red.), *Fritidshemmets didaktik* (2 uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Reed, Edward S. (2014 [1993]). The intention to use a specific affordance: A conceptual framework for psychology. I R. H. Wozniak & K. W. Fischer (Red.), *Development in context: Acting and thinking in specific environments* (ss. 45-76). New York: Psychology Press Ltd.
- Rohlin, Malin. (2001). *Att styra i namn av barns fritid : En nutidshistoria om konstruktionen av dagens fritidshem i samordning med skolan*. (Doktorsavhandling), Stockholms universitet. Hämtad från <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-19010> Tillgänglig från DiVA
- Rohlin, Malin (Red.). (2017). *Teori som praktik i fritidshemmet*. Malmö: Gleerups.

- Russell, Cynthia L. (2005). An Overview of the Integrative Research Review. *Progress in Transplantation*, 15(1), 8-13. doi: 10.1177/152692480501500102
- Saar, Tomas. (2014). Towards a New Pedagogy in the After-School Setting. *European Early Childhood Education Research Journal*, 22(2), 254-270.
- Saar, Tomas, Löfdahl, Annica, & Hjalmarsson, Maria. (2012). Kunskapsmöjligheter i svenska fritidshem. *Nordisk Barnehageforskning*, 5(3), 1-13.
- Schuepbach, Marianne. (2018). Introduction: Extended Education from an International Comparative Point of View. *International Journal for Research on Extended Education*, 6(1), 5. doi: 10.3224/ijree.v6i1.02
- Selander, Staffan. (2008). Designs for learning and ludic engagement. *Digital Creativity*, 19(3), 145-152. doi: 10.1080/14626260802312673
- Selander, Staffan, & Kress, Gunther R. (2017). *Design för lärande : ett multimodalt perspektiv* (2 uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Skolinspektionen. (2010). *Kvalitet i fritidshem*. Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolinspektionen. (2012). *En skola med tilltro lyfter alla elever*. Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolinspektionen. (2018). *Undervisning i fritidshemmet*. Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolverket. (2000). *Finns fritids? : en utvärdering av kvaliteten i fritidshem*. Stockholm Liber distribution.
- Skolverket. (2014). *Fritidshem*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket. (2016a). *Fritidshemmet : ett kommentarmaterial till läroplanens fjärde del*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket. (2016b). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 : reviderad 2016*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket. (2019). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 : reviderad 2019*. Stockholm: Skolverket.
- Socialdepartementet. (1974). *Barns fritid : fritidsverksamhet för 7-12-åringar. Sammanfattning*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SPSM. (2015). *Värderingsverktyg för tillgänglig utbildning : handledning : förskola och skola och fritidshem*. Härnösand: Specialpedagogiska skolmyndigheten.
- Sverige. (2008). *Diskrimineringslag*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Sverige. (2010). *Skollag*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Säljö, Roger. (2014). *Lärande i praktiken : ett sociokulturellt perspektiv* (3 uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Tufvesson, Catrin. (2017). Tillgänglig skolmiljö. I S. de Laval & L. Daram (Red.), *Skolans nya rum : en antologi om samspelet mellan pedagogik och arkitektur* (ss. 87-101). Stockholm: Stiftelsen Arkus.
- Ulrich, Clare. (2004). A place of their own: children and the physical environment. *Human Ecology*, 32(2), 11.

- Velissaratou, Julie; Blyth, Alastair (2017). *An OECD Framework for a Physical Learning Environment Module – Revised edition* <http://www.oecd.org/education/effective-learning-environments/>
- Whittemore, Robin, & Knafl, Kathleen. (2005). The integrative review: updated methodology. *Journal of Advanced Nursing*, 52(5), 546-553. doi: 10.1111/j.1365-2648.2005.03621.x

Gruppstorlek i fritidshem- en forskningsöversikt

Helene Elvstrand och Catarina Andishmand

Sammanfattning	3
Inledning	4
Uppdraget	4
Sökprocessen	4
Disposition	5
Forskning om gruppstorlekar i pedagogiska praktiker	6
Forskning om gruppstorlek i klassrummet	6
Forskning om gruppstorlek i förskolan	7
Rapporter om gruppstorlekar i fritidshem	9
Vad säger styrdokumentet om gruppstorlek?	9
Gruppstorlek och personaltäthet	9
Regionala skillnader: andel av skolbarnen i åldern sex till nio år som är inskrivna i fritidshem	10
Vad visar Skolverket och Skolinspektionens granskningar vad gäller gruppstorlek?	10
Forskning om gruppstorlekar i fritidshem	12
Fritidshemmets uppdrag och förutsättningar	12
Organisation och kontroll	12
Det fritidspedagogiska uppdraget	13
Personalens arbetssituation	14
Sociala relationer personal-barn	15
Sociala relationer mellan barn	17
Elever i behov av stöd	17
Elevers perspektiv	18
Ett heldagsperspektiv på villkor och förutsättningar för undervisning i fritidshem-Exemplet Fatima	19
Elevers villkor	20
Arbetsvillkor	21
Undervisningen	21
Internationell forskning och kartläggning	22
Diskussion	24
De strukturella villkoren försvårar arbetet med sociala relationer	24
Ökade gruppstorlekar som fenomen	25
Olika faktorer samvarierar för kvaliteten	25
Referenser	27

Sammanfattning

Gruppstorlek har inte utforskats specifikt i forskning om fritidshem. Den forskningsbaserade översikten om gruppstorleken i fritidshem har därför utgått ifrån fritidspedagogisk forskning som på olika sätt relaterar till gruppstorlek i fritidshemmet. Vi har även lyft in resultat från forskning kring gruppstorlekar i förskola och skola. I forskningsöversikten har fokus för sammanställning och analys varit elever och personals perspektiv på gruppstorlekens betydelse för det som sker i verksamheten. Forskningsöversikten visar att gruppstorleken kraftigt påverkar innehållet i verksamheten men hänsyn måste också tas till komplexa samvariationer med andra faktorer som exempelvis personalens utbildningsnivå och elevgruppens sammansättning. Personal i fritidshem beskriver svårigheter att arbeta utifrån läroplanens intentioner på grund av för stora barngrupper. Tidigare forskning visar att organiserade aktiviteter kan vara en strategi som pedagoger använder för att hantera en stor grupp barn. Samtidigt blir det tydligt att organiserade aktiviteter är något som väljs bort då det är ett stort antal barn i fritidshemmet. Framförallt är det aktiviteter som kräver högre personaltäthet såsom simhallsbesök, utflykter och friluftsliv. En strategi, för att lättare överblicka elevgruppen, kan också vara att vistas utomhus.

Elevgruppens storlek får också betydelse i vilken mån som personalen kan arbeta med elevers delaktighet i fritidshemmet. Centralt i det fritidspedagogiska uppdraget är att undervisningen ska utgå från elevers intressen och att de ska ha möjlighet att ha inflytande över verksamheten. Stora elevgrupper leder till en svårighet att lyssna, ta in och beakta enskilda elevers önskingar liksom att gruppstorleken leder till att undervisningen tenderar att bli mer vuxenstyrd och statisk och där elevers utrymme minskar.

Ett återkommande tema i forskningen om fritidshem är arbetet med sociala relationer. Här visar flera studier att personalens möjligheter att ge eleverna möjlighet att utveckla goda kamratrelationer samt känna tillhörighet och trygghet i elevgruppen är otillfredsställande. Likaså beskriver personal i fritidshem att de inte kan prioritera individualiserade insatser och de stora grupperna blir ett hinder för att skapa djupare relationer med eleverna. Personalen upplever sig inte räcka till. Gruppstorleken tenderar också att ha störst betydelse för de yngsta eleverna och för att elever i behov av stöd ska kunna få sina rättigheter tillgodosedda.

Inledning

Uppdraget

Helene Elvstrand och Catarina Andishmand mottog uppdraget, utifrån de tilläggsdirektiv till U2018:08 som beslutades vid regeringssammanträde den 26 september 2019, att sammanställa en forskningsöversikt avseende gruppstorlek i fritidshem. Uppdraget innefattar att beskriva, tolka och problematisera befintlig forskning inom området elevgruppernas storlek i fritidshem. Forskningsöversikten avser att fungera som en bilaga till det slutbetänkande som ska lämnas till regeringen 31 maj 2020.

Sökprocessen

Sökande av relevant forskning har följt följande steg vilka kommer att beskrivas i tur och ordning. Sökningarna följer en formaliserad process där vetenskapliga arbeten söks i databaser med hjälp av nyckelord. Vi har begränsat sökningen till att omfatta de senaste 25 åren men med tonvikt på forskning som genomförts efter 2010. Exempel på sökord: Fritidshem, gruppstorlek, group size, Extended education, leisure-time centre, school-age educare, school-age child care, after-school care, childcare services, after school programs, out-of-school time programs, leisure time activities, extracurricular activities, all-day schools. Frågor som varit ledande för läsningen av tidigare forskning är: Hur talar fritidshemmets personal om gruppstorlek i fritidshemmet? Vilken betydelse har gruppstorleken för personalens möjligheter att arbeta utifrån läroplanens intentioner? Vilka möjligheter ges elever till delaktighet och inflytande, en meningsfull fritid samt möjligheter att lära och utvecklas på fritidshem beroende på gruppstorlek relaterat till läroplan och skollag?

Sökningarna resulterade i artiklar i tidskrifter, antologier, avhandlingar och publikationer av annan art såsom rapporter. Sökningar i databaser som LIBRIS- den svenska biblioteks databasen -ERIC, som är en bas över pedagogisk forskning och EBSCO visar att det fritidspedagogiska forskningsfältet i de Nordiska länderna är litet. En sökning på "leisure-time centre" ger till exempel 8 träffar och är producerade efter 2010. På grund av det begränsade forskningsläget har vi också involverat de kartläggningar, utvärderingar och inspektioner som genomförts av Skolverket och Skolinspektionen. I ett första steg sökte vi på forskningsöversikter om gruppstorlek i fritidshemmet. Påfallande för den systematiska sökningen var att det endast fanns ett fåtal arbeten som bedömdes som relevanta för den specifika frågeställning som utgjorde utgångspunkten i vår sökning. Få studier inom fritidspedagogisk forskning har som utgångspunkt att problematisera och relatera den verksamhet som utformas i relation till gruppstorlek i fritidshemmet. Det finns inte heller, av förklarliga skäl, internationella studier som kan relateras till. Vi har därför framförallt sökt efter forskning som tidigare gjorts i Sverige då dessa studier utgår ifrån en fritidspedagogisk förståelse av uppdraget och förtrogenhet med aktuella styrdokument. I den framväxande internationella forskningen kring extended education framstår inte gruppstorlekar vara en aktualiserad fråga på samma sätt

som i Sverige. Vi tolkar att det beror på att de program som utvecklats i många länder har en annan uppbyggnad, exempelvis privata aktörer eller NGO:s (non-governmental organizations) vilket gör att regleringen ser annorlunda ut.

I nästa steg gick vi igenom nationell fritidspedagogisk forskning som visar på faktorer av betydelse för kvalitet och likvärdighet i fritidshemmet kopplat till gruppstorlek. Sökningen har också innefattat genomgång av fritidspedagogisk forskning på den gedigna litteraturlista som sammanställts i det Nationella fritidspedagogiska forskningsnätverket. Steg tre innefattade sökningar efter relevant forskning i Sverige inom andra verksamhetsformer/skolformer såsom förskola, förskoleklass och grundskola, grundsårskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer. I steg fyra sökte vi nordisk och nationell forskning om gruppstorlek i fritidshem/extended education/SFO/ASP.

Vi vill i anslutning till arbetsprocessen också beskriva att omfattningen av uppdraget varit sammanlagt tjugo dagars arbete.

Disposition

I vår sammanställning har vi tematiserat befintlig forskning med fokus på gruppstorlek i fritidshem: Forskning om gruppstorlekar i pedagogiska praktiker, rapporter om gruppstorlekar i fritidshem, forskning om gruppstorlekar i fritidshem och slutligen internationell forskning. Rapporten avslutas med en diskuterande del där de centrala fynden problematiseras.

Forskning om gruppstorlekar i pedagogiska praktiker

Inledningsvis ger vi en bakgrund till forskning om gruppstorlekar generellt i pedagogiska praktiker för att senare mer specifikt relatera det till fritidshem. Gruppstorlekar är något som återkommande diskuterats i relation till förskola, fritidshem och skola, inte minst i en massmedial debatt och i relation till lärare och förskollärares arbetsvillkor. Forskning om gruppstorlekar är dock inte entydig och gruppstorlekar samvarierar med andra faktorer.

Forskning om gruppstorlek i klassrummet

Kjell Granström (2007) skrev om gruppstorlekar i klassrummet som han menar är en ständig omdebatterad fråga. Han framhöll då att det finns lite forskning om gruppstorlekens betydelse. Det är svårt att sätta ett exakt tal avseende gruppstorlek då elevgrupper inte är konstanta (sjukdom, specialundervisning etc) och att storleken under dagen kan variera stort. Forskning visar att klasstorleken har liten betydelse i förhållande till elevers lärande, elevers upplevelse av goda sociala relationer och antal interaktioner mellan elever och lärare. Dock har antalet elever betydelse för hur lärare upplever sin arbetssituation avseende stress och mängden av arbetsuppgifter (jmf Granström, 1998). Charlotta Einarsson (2003) gjorde en studie där hon tittade på interaktionsmönster i klassrummet. Hon fann att gruppstorleken hade lite inverkan på den enskilde elevens kontakt med läraren, det vill säga att i större i elevgrupper hade inte eleverna lägre grad av interaktion än i mindre grupper. Lärarna kompenserade istället för stora elevgrupper vilket i sig blev ett arbetsmiljöproblem. För lärarna i form av stress och för eleverna problem med buller och en högljudd klassrumsmiljö. Båda forskarna framhåller att lärares upplevelse av för stora elevgrupper är viktig att ta på allvar när det gäller lärares arbetsmiljö.

Frågan om betydelsen av elevgruppernas storlek i klassrummet är debatterad. I Hatties (2009) metastudie där han listade betydelsefulla faktorer för goda skolresultat menade han att minskade av elevgrupper inte är av stor vikt i relation till den kostnad det skulle innebära samt andra faktorer är med betydande. Samtidigt finns forskning som visar att mindre gruppstorlekar framförallt har betydelse för de yngsta eleverna och för elever i socioekonomiskt utsatta områden och/eller med svåra livsvillkor. I exempelvis en tysk effektstudie framkom att elevers provresultat i tyska och matematik förbättrades i elevgrupper med färre än tjugo elever (Bach & Sievert, 2018). I Gustafsson och Myrbergs (2002) översikt till Skolverket av bl a lärartäthet och elevgruppers storlek framhålls komplexiteten i att finna ensidiga resultat gällande storlek, där en av faktorerna är svårigheten att jämföra olika typer av studier. I forskningsöversikten framhålls ändå att det finns forskningsstöd för att just mindre elevgrupper för de yngsta eleverna spelar roll. Vidare framhåller de också att mindre elevgrupper framstår ha större betydelse för skolsocialisering än för kvaliteten i undervisningen.

Forskning om gruppstorlek i förskolan

Forskning visar att kvalitet i förskolan har ett starkt samband med de villkor som skapas för barns möjligheter till lek, utveckling, lärande och välmående (Sheridan, Pramling Samuelsson & Johansson, 2009; Sylva, Melhuish, Sammons, Siraj-Blatchford, & Taggart 2010).

Inom förskolan har gruppstorlekarna ökat de senaste 25 åren. 2013 tog Skolverket bort rekommendationen om femton barn per barngrupp men införde 2016 nya riktmärken för barngruppers storlek på förskolor med syfte att minska gruppernas storlek (SKOLFS 2017:9). För barn i åldrarna 1–3 år rekommenderas en storlek på sex till tolv barn. För barn i åldrarna 4–5 rekommenderas nio till femton barn per grupp. Samtidigt har förskolans läroplan reviderats med högre krav gällande den pedagogiska verksamheten. Detta har föranlett ett ökat intresse för vilka konsekvenser de stora barngrupperna fått för kvaliteten i förskolan.

I en nationell studie som genomfördes av Williams, Pramling och Sheridan, *Gruppstorlekens betydelse för barns möjligheter att lära och utvecklas i förskolan*, belyses förskollärares uttryck kring möjligheter och hinder att arbeta med läroplanens intentioner, i relation till barngruppens storlek. Dataunderlaget består av enkätsvar och intervjuer med förskollärare och samlades in mellan 2012 och 2013 i en webbaserad enkät. Resultaten har presenterats i flertalet artiklar och visar att det är flera faktorer som har betydelse för undervisningens kvalitet i förskolan (Sheridan et al. 2014; Williams et al. 2016, 2018). Personalens utbildning och kompetens är en viktig kvalitetsfaktor, men barngruppens storlek och sammansättning har också stor betydelse. Barnens åldrar, andelen barn i behov av särskilt stöd i sin utveckling, andelen barn med annat modersmål än svenska och barnens närvarotider är faktorer som inverkar på vad förskollärarna beskriver som möjligheter och hinder i deras arbete men också att detta inverkar på barns möjlighet till lek, lärande och inflytande (Rosenqvist, 2014; Sheridan et al. 2014).

En vanlig strategi för att hantera stora barngrupper är att dela in barnen i mindre grupper för att arbeta utifrån intentionerna i förskolans läroplan. Detta visar sig dock vara en komplex fråga och förskollärares intentioner med gruppindelningarna varierar såtillvida att det både fanns uttalade pedagogiska intentioner med gruppindelningarna där barnens intressen och möjlighet till delaktighet var central men också gruppindelningar som gjordes utifrån strukturella villkor såsom antal barn per vuxen, personalens arbetstider, fysisk miljö och materialtillgång. En slutsats som dras är att då gruppindelningar görs utan pedagogiskt syfte minskar också barnens möjligheter till delaktighet och inflytande vilket kan kopplas samman med låg pedagogisk kvalitet (Sheridan et al. 2014; Williams et al. 2016, 2018).

Förklaringarna till varför barnen delas in i grupper skiljer sig åt. Dels används gruppindelningar som en pedagogisk strategi för att utvidga barns lärande inom olika innehållsområden. Lärarledda aktiviteter i mindre grupper ger fler möjligheter till didaktiska interaktioner kopplade till läroplanens intentioner. Dels handlar det om att personalen vill skapa en harmonisk atmosfär, lägre ljudvolym och för att få god kvalitet i de pedagogiska relationerna mellan personal och barn (Rosenqvist,

2014; Sheridan et al. 2014; Williams et al. 2016, 2018). Detta visar också Alvestad et al. (2014) i en studie som undersökte förskolepersonals erfarenheter av att arbeta i stora barngrupper i Sverige, Norge och Island.

Nasiopolo (2019) har utifrån webbenkäterna i den nationella studien analyserat på vilka grunder personalen i förskolan delar in barngruppen i mindre grupper. Två spår blev tydliga. Dels en relationell praktik där lek och lärande, ökad kommunikation och interaktion mellan barnen samt möjlighet för barnen att dela erfarenheter och intressen, dels en praktik där gruppindelningarna styrdes av organisatoriska faktorer. Hela 82.1% av de som svarat på enkäten beskriver att barns interaktion, intressen, lek och möjligheter att lära är utgångspunkt och fundamentala vid gruppindelningar, vilket kan beskrivas som ett barncentrerat arbetssätt. I artikeln kopplas detta till förskolans socialpedagogiska tradition, där barns lek och sociala relationer framhålls och lärande grundas i barns deltagande och intresse. De som främst angett organisatoriska faktorer, såsom till exempel den fysiska miljön, som viktigast vid gruppindelningar anger att en lugn miljö är viktigt för barns utveckling, lärande och välmående.

Den fysiska miljön, såsom lokalernas storlek och funktionalitet samt ljudnivå är en viktig aspekt då personalen planerar och genomför gruppt aktiviteter i förskolan. Dåliga förutsättningar i form av strukturella villkor såsom stora barngrupper, icke ändamålsenliga lokaler, hög andel barn i relation till personal, skapar stressande arbetsförhållanden vilket i sin tur inverkar negativt på både personal och barns välmående. Det kan också bli styrande för vilka aktiviteter som personalen menar blir möjliga att genomföra (Alvestad et al. 2014; Nasiopoulou, 2019; Rosenqvist, 2014; Williams et al. 2018). Att läsa för och tillsammans med barn, arbeta med skapande innehåll och att gå på utflykter är aktiviteter som väljs bort då personalen upplever att barngruppen blir för stor. Likaså väljs specifika innehåll som naturvetenskap, teknik bort (Samuelsson et al. 2015).

En konsekvens när antalet barn per vuxen ökar är att förskollärare tenderar att minska kommunikationen med enskilda barn samt ha dialog med varje barn under en längre sammanhållen tid till förmån för rutinmässig kommunikation (Rosenqvist, 2014; Seland, 2009). Personal uttrycker också att det blir svårare att möta barn i behov av särskilt stöd, på ett professionellt sätt (Samuelsson et al. 2015).

Av kartläggningen i den nationella studien framgår att det också inom förskolan finns stora variationer mellan kommuner vad gäller gruppstorlek med 11-26 barn i grupperna.

I en jämförelse mellan den forskning som gjorts i förskolan respektive skolan avseende gruppstorlek är det viktigt att beakta att fritidshemmet har delvis andra villkor både avseende storlek, ålder på elever, utbildningsnivå samt lokalmässiga förutsättningar. I forskning om gruppstorlekar i klassrummet är de grupper som undersökts ofta i intervallet mellan 15-30 elever. I fritidshem överskrider ofta elevgrupperna detta samt att undervisning delvis har ett annat uppdrag i skolan, vilket gör att forskningen inte är helt överförbar.

Rapporter om gruppstorlekar i fritidshem

Vad säger styrdokumentet om gruppstorlek?

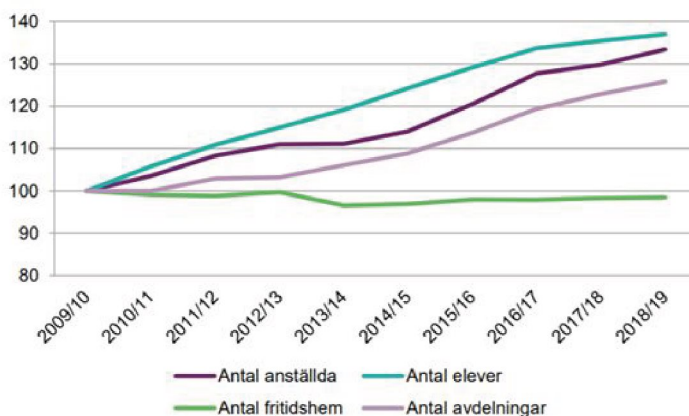
Enligt 14 kap. 9 § skollagen (SFS 2010:800) är det huvudmannens ansvar att elevgrupperna i fritidshemmet har en lämplig sammansättning och storlek och att eleverna även i övrigt erbjuds en god miljö. Av Skolverkets Allmänna råd för fritidshem (Skolverket, 2014) framgår att huvudman och rektor bör föra en dialog om personaltäthet, storlek och sammansättning av elevgrupperna i fritidshemmet i förhållande till verksamhetens uppdrag och fördelning av resurser.

Gruppstorlek och personaltäthet

I följande text beskrivs utvecklingen av antal elever och anställda samt antal fritidshem och avdelningar. Läsåret 2018/19 är närmare 489 900 (489 871) elever i åldern 6-12 år inskrivna i fritidshem, en ökning med närmare 150 000 (143 741) elever på tio år. 2008 var antalet elever inskrivna i fritidshem 346 130 (Skolverket, 2019). Denna höga utbyggnadstakt har emellertid inte åtföljts av samma tillskott av resurser. I takt med att allt fler barn fått tillgång till fritidshemsverksamhet minskar resurserna och grupperna har blivit allt större. Jämfört med siffror från 1990 har det skett en ökning av antalet barn med mer än 350 000 och en ökning av gruppernas storlek med mer än 20 barn per grupp. En stor ökning av gruppstorleken sker mellan 1990, då det var 17.8 per grupp och 1998 då det var 29.4 barn per grupp. Den genomsnittliga gruppstorleken ökar då med 65 %. Läsåret 2009/10 hade en genomsnittlig fritidshemsavdelning 36,0 elever vilket kan jämföras med att det läsåret 2018/19 i snitt går 39,2 elever per avdelning. Mellan läsåren 2017/18 och 2018/19 har procentuellt sett antalet avdelningar ökat mer än antalet elever vilket gör att den genomsnittliga gruppstorleken minskat.¹

¹ Vi vill här betona att variabeln barngrupp är problematisk. Här är viktigt att problematisera elevgruppsbegreppet i relation till om den angivna gruppstorleken refererar till en administrativ indelning eller om det speglar den storlek på grupp eleverna vistas i. Vid vissa tidpunkter under fritidshemstiden kan det vara vanligt att avdelningar slås ihop exempelvis vid utvistelse, vilket gör att grupperna av elever kan vara mycket stora.

Diagram 1. Utveckling av antal elever och anställda i fritidshem samt antal fritidshem och avdelningar läsåren 2009/10–2018/19 (index läsåret 2009/10 = 100)



Regionala skillnader: andel av skolbarnen i åldern sex till nio år som är inskrivna i fritidshem

Stora regionala skillnader mellan fritidshem visar sig i statistiken när det gäller hur stor andel av skolbarnen i åldern sex till nio år som är inskrivna i fritidshem. En ökning har också skett sedan läsåret 2016/2017 och siffrorna visas inom parentes. I kommungrupperna pendlingskommuner nära storstad och i storstäder, är 90 (2016/2017: 88 %) respektive 86 procent av eleverna i åldersgruppen inskrivna i fritidshem. För landsbygdskommuner, pendlingskommuner nära mindre stad/tätort och i lågpendlingskommuner nära större stad är siffran 75 procent (2016/2017: 71 %). Stora regionala skillnader visar sig också i den genomsnittliga gruppstorleken. Kommungruppen storstäder har 46,3 elever per grupp (2016/2017: 45,2) och glesbygdskommuner landsbygdskommuner med besöksnäring 32,3 elever per grupp (2016/2017: 27,5). Kommunala fritidshem i storstäder har högst andel elever per avdelning med närmare 49 elever per avdelning.²

Vad visar Skolverket och Skolinspektionens granskningar vad gäller gruppstorlek?

I de granskningar som genomförts avseende kvalitet i fritidshem har ökande gruppstorlekar varit en aspekt som återkommande har uppmärksamats. Redan i Skolverkets kvalitetsgranskning, *Finns fritids?* (Skolverket, 2000) lyfts de ökande elevgrupperna fram som ett betydande problem. I rapporten beskrivs hur

² Uppgifterna är hämtade från Skolverkets webbplats: www.skolverket.se/skolutveckling/statistik. (Elever och personal i fritidshem läsåret 2016/2017 och 2018/2019).

elevgrupperna blivit större men att personaltätheten inte ökat i samma utsträckning. De stora elevgrupperna lyfts fram som ett betydande problem som leder till att vissa aktiviteter inte kan genomföras. Detta beskrivs i termer av en kvalitetsbrist. Likaså betonas att andelen yngre barn ökat på fritidshemmet (i och med etablerande av förskoleklass). I Skolinspektionens granskning 2010 riktas kritik mot att fritidshem inte bedöms ha verksamhet som tillvaratar den potential som ses som möjlig. Verksamheten beskrivs i termer av slentrianmässig och kritik ges att elever inte utmanas i tillräcklig utsträckning. Gruppstorlekar lyfts också fram som ett problem. Vidare framhålls att de ökande grupperna betyder att vissa elever måste hantera många relationer, vilket kan innebära svårigheter att etablera och upprätthålla relationer. En faktor som lyfts fram är att detta kan vara speciellt svårt för barn i behov av stöd. En annan aspekt som lyfts fram i relation till gruppstorlek är att för de yngsta barnen i fritidshemmet kan övergången från förskola till fritidshem innebära en stor skillnad på grund av de stora fritidshemsgrupperna.

I Skolinspektionens nationella inspektion (2018) framhålls att fritidshemmet har specifika utmaningar som stora elevgrupper, låg personaltäthet och låg andel personal som är behörig att undervisa. I relation till detta finns stora nationella skillnader, vilket inte bidrar till en likvärdighet. Den stora variationen i antal inskrivna elever påverkar fritidshemmets organisering och förutsättningar. Stor andel av de som går på fritidshem är också de yngsta eleverna (85 % av alla 6 åringar), vilket gör att frågan går att ställa vad det gör med gruppstorleken? Likaså framhålls brister avseende kombinationen av stora elevgrupper och dåliga, icke-ändamålsenliga lokaler.

Likaså i Skolverkets rapport (Skolverket, 2018b) om hur implementeringen av den nya läroplansdelen (del 4), fallit ut betonas att fritidshemmet har särskilda förutsättningar som det behöver tas hänsyn till "gruppstorlekar, att personalen ofta arbetar i flera verksamheter, att utbildningsnivån varierar och att tiden för kompetensutveckling är mindre än i grundskolan" (s. 16). I en enkätundersökning som Skolverket genomförde riktade mot huvudmän ställdes frågan vilka förutsättningar som krävs för att genomföra fritidshemmets uppdrag. Personaltäthet och gruppstorlekar lyfts fram som viktiga faktorer. I relation till detta beskrevs problem med gruppstorlekar utifrån skilda svårigheter som att rekrytera personal, och specifikt behörig personal. Vidare framhålls att brist på resurser leder till stora elevgrupper men även ojämna elevgrupper då elevers inskrivning och närvaro på fritidshemmet varierar utifrån olika upptagningsområden.

Forskning om gruppstorlekar i fritidshem

Forskning som explicit studerat gruppstorlekar i svenska fritidshem saknas. Dock lyfts gruppstorlekar som en faktor i relation till andra områden (Persson, 2008). I de kunskapsöversikter som gjorts i relation till fritidshem är ökningen av gruppstorlekar något som återkommande problematiseras (Torstensson- Ed & Johansson, 2000; Skolverket, 2011; Falkner & Ludvigsson, 2016). I Skolverkets kunskapsöversikt från 2000 (Torstensson Ed & Johansson) beskrivs hur gruppstorlekarna i fritidshem ökade under 1990-talet. De framhåller att det behövs mer forskning om relationen mellan pedagogik och ekonomi och beskriver dessutom fritidshemmets utsatthet i form av en buffert för att uppfylla ekonomiska mål under 1990-talet. Vilka konsekvenser för barngrupper får de större gruppstorlekarna. Vilka är vinnarna i en miljö utan synbar struktur?

Fritidshemmets uppdrag och förutsättningar

Forskning som fokuserar på kvalitetsfrågor i relation till fritidshem har tidigare saknats. Exempelvis beskriver Hjalmarsson i Skolverket (2011), denna brist och menar utifrån stöd från forskning i förskolan och menar att det inte finns entydiga samband mellan gruppstorlekar och kvalitet i fritidshem. Hon framhåller vikten av att forskning görs som lyfter fram kvalitetsfrågor på olika sätt och beskriver kvalitet i termer av: strukturkvalitet, processkvalitet och resultat kvalitet. Även om viss forskning bedrivs som fokuserar på kvalitetsfrågor saknas fortfarande metastudier som på ett genomgripande sätt diskuterar kvalitet.

Organisation och kontroll

Frågan om elevgruppers storlek kan inte ses som en isolerad fråga utan måste sättas i relation till fritidshemmets uppdrag. Här har ett antal studier publicerats de senaste åren som fokuserar på villkor (exempelvis barngrupper) i relation till fritidshemmets förtydligande uppdrag genom den nya läroplansdelen. De stora barngrupperna sätter villkor för vilken typ av fritidspedagogisk praktik som blir möjlig.

Flertalet studier visar att *observation och övervakning* blir ett sätt att organisera stora barngrupper i fritidshemmet (Haglund, 2015, 2016; Löfdahl, 2010; Saar, Löfdahl & Hjalmarsson, 2012). Stora barngrupper får som konsekvens att personalen skapar rutiner och checklistor för att ha kontroll över elevgruppen (Andersson, 2013; Andishmand, 2017; Dahl, 2014; Ludvigsson & Falkner, 2019).

En annan strategi för att ha kontroll över stora elevgrupper kan vara att de aktiviteter/undervisning som sker begränsas utifrån *organisatoriska förutsättningar* som att vistas utomhus stor del av fritidshemstiden. Ett exempel är hur en personal i Haglunds (2015) studie förklarade att ett argument för att alla elever skulle vara ute efter mellanmål var att det var lättare att ha överblick om alla elever är utomhus. I Andishmands (2017) studie var eleverna i ett av fritidshemmen ute på skolgården större delen av eftermiddagen. Enligt personalen var detta på grund av att ett stort

antal barn var kvar efter mellanmål och lokalerna var bristfälliga och dåligt anpassade för verksamheten.

Ett annat tema som återkommer handlar om *trygghet* och *säkerhet*. I en artikel av Ludvigsson och Falkner (2019), som bygger på en studie med två fokusgruppsamtal med sammanlagt åtta lärare, diskuteras hur lärare i fritidshem konstruerar en institutionell identitet utifrån fritidshemmets position i utbildningslandskapet. Här framkommer att organisering av elevgruppen och verksamheten samt kontroll över vad eleverna gör och befinner sig är helt central. Beskrivningarna är mångfacetterade, men bottnar i ordet trygghet.

Det fritidspedagogiska uppdraget

Ett annat tema handlar om gruppstorlekar i relation till *fritidshemmets pedagogiska uppdrag*. I en intervjustudie (Hjalmarsson & Löfdahl Hultman, 2015), med sex fritidspedagoger som arbetar i tre olika fritidshem, belyses hur personal i fritidshem talar om hur de hanterar nya policys och kvalitetskrav och vilka implikationer det får i den vardagliga praktiken på fritidshemmet. Resultatet visar att pedagogerna både bekräftar och accepterar samt gör motstånd mot nya krav i fritidshemmet. Vidare anger de deltagande fritidspedagogerna att de på grund av de stora gruppstorlekarna i fritidshemmet har svårt att göra vissa aktiviteter och garantera elevers säkerhet.

I den Norska utvärderingen av SFO (Wendelborg, Caspersen, Mordal, Ljusberg, & Bunar, 2018) framkom att en anledning till att personalen valde bort aktiviteter eller såg dem som mindre viktiga, såsom matlagning och kulturaktiviteter i lokalsamhället, var när det var ett stort antal barn på SFO.

Fritidshemmets undervisning ska utgå från elevers behov, intressen och förutsättningar. Flera studier visar att det idag är en balansakt. I en studie av Elvstrand & Lago (2019) kring väljandets praktik framkommer hur valfriheten och elevers möjlighet att få välja aktiviteter kan begränsas av antalet elever. Stora elevgrupper bidrar till att lärarna i fritidshem i större utsträckning iscensätter aktiviteter där det snarare handlar om val än genuin delaktighet. I Andishmands (2017) avhandling beskriver pedagogerna svårigheter att individanpassa verksamheten och utgå ifrån barnens intressen. Med fler barn i grupperna minskar tiden för att kommunicera med enskilda elever. Personalen beskriver vad de vill att verksamheten ska innehålla men på ett praktiskt plan agerar de motsägelsefullt som en konsekvens av stora barngrupper, få pedagoger och snäva tidsramar.

Det fritidspedagogiska uppdraget beskrivs återkommande handla om en annan typ av didaktik där lärande och utveckling ska tas tillvara i stunden just för att involvera elever (Lager, 2018; Orwehag, 2020).

I Hjalmarsson och Löfdahl Hultman (2015) beskriver personalen krav på dokumentation, uppföljning och utvärdering men också förväntningar att de ska ordna aktiviteter i samma utsträckning som tidigare trots att antalet barn i gruppen har ökat men resurserna inte ökat i samma utsträckning. De beskriver att det stora antalet barn i grupperna begränsar möjligheterna att organisera planerade aktiviteter

vilket får som konsekvens att barnen många gånger ges utrymme för "fri lek" utan vuxnas inblandning vilket innebär att de vuxna inte har insyn i och kontroll över vad barnen gör. Författarna drar slutsatsen att pedagogerna i studien, som ett sätt att legitimera verksamheten pekar på vikten av att barn idag mer än tidigare behöver bearbeta sina upplevelser av dataspel, actionfilmer och ett hårdare klimat i samhället. På detta vis hanterar de konsekvenserna av alltför stora barngrupper och gör "den fria leken" till en medveten del av pedagogiken som också ligger i linje med läroplanen (Hjalmarsson & Löfdahl Hultman, 2015).

Författarna menar att detta är ett sätt för pedagogerna att visa sin professionalitet och höja statusen på yrket. Detta blir viktigt för pedagogerna, inte minst då det idag finns uttalade krav på att uppvisa hög kvalitet i undervisningen vilket också kan ses som en effekt av ett marknadsorienterat skolsystem. Pedagogerna beskriver samtidigt att det är svårt att ha överblick på alla barn vilket också enligt en av de intervjuade leder till att aktiviteterna riskerar att bli 'somewhat poor'. Samtidigt beskriver pedagogerna att de har som ambition att genomföra olika aktiviteter men det stora antalet barn gör det svårare att till exempel garantera säkerheten vid utflykter och liknande (Hjalmarsson & Löfdahl Hultman, 2015).

Haglund (2016) visar i likhet med Dahl (2014) att ett viktigt inslag i verksamheten är att komma nära enskilda eller ett fåtal barn samtidigt som det är viktigt att ge möjligheter till barns fria lek och relationsarbete. Haglund diskuterar vilket innehåll som betonas av personalen i deras vardagspraktik och vilka positioner pedagogerna intar och två förhållningssätt blir tydliga - överblicka barns fria lek på avstånd eller inta en mer central position där trygghet och utveckling av sociala relationer betonas. I artikeln menar Haglund att personalens förhållningssätt grundas i en ideologisk övertygelse, om barns fria lek och behov av trygghet, som utgår från en äldre form av fritidshemspraktik.

Även andra uppdrag som att samverka med andra skolformer beskrivs i termer som svårt utifrån b la stora gruppstorlekar, vilket gör bemanningen mycket skör. Personal har svårt att gå ifrån fritidshemmet exempelvis för att planera samverkan (Lago & Elvstrand, kommande).

En annan konsekvens av de stora barngrupperna är att fokus med nödvändighet behöver läggas på de yngsta eleverna vilket gör att de äldre eleverna lämnar fritids då de inte får en verksamhet anpassad för deras intressen och behov (Lago & Elvstrand, kommande).

Personalens arbetssituation

Ett återkommande dilemma är strukturella villkor kontra professionellt handlingsutrymme. I Hjalmarsson (2013) beskrivs att det finns ett glapp mellan ideal och verklighet och om de krav som föreskrivs ska kunna efterlevas måste barngrupperna minska. Haglund (2011) beskriver det i termer av hur ambitionen för fritidshemmet sänkts som ett resultat av nedskärningar avseende resurser, personal och större barngrupper under ett antal år. Personal beskriver en frustration att inte kunna arbeta på ett fritidspedagogiskt sätt (Andishmand, 2017). En artikel som specifikt fokuserar på bristande personella resurser är Haglunds artikel (2018) *Men dom*

flesta har en liknande situation." Ett narrativ om bristande personella resurser och omgivningens begränsade förväntningar. Resultatet visar en situation i fritidshemmet där personalen beskriver att de inte kan leva upp till de krav som formuleras i styrdokument. Likaså att kraven inte heller är rimliga utifrån de resurser och förutsättningar som ges. I studien framkommer också svårigheten att hitta högskoleutbildad personal, vilket inte lika tydligt lyfts fram som ett problem i tidigare studier. Detta resultat stämmer väl med nationell statistik som visar att andelen personal med rätt högskoleutbildning har minskat.

I en studie av Ackesjö, Nordängers & Lindqvist (2016) där de studerat den första kullen grundlärare inriktning mot fritidshems inträde på arbetsmarknaden, beskrivs fritidshemmet av lärarna i fritidshem, som en verksamhet som behöver värnas och svårigheten att balansera skola och fritidshem i yrkesrollen.

I en webbenkät som skickades ut till 11,109 personer som arbetade i fritidshem vintern 2012-2013 (svarsfrekvens 36 %) var syftet att undersöka hur personal i fritidshem uppfattade lärmiljöerna i fritidshemmet och vilka förutsättningar i relation till styrdokumentet personalen har. Utifrån inkomna svar så har sedan flera artiklar publicerats. Ett underliggande tema i svaren på de öppna frågorna i enkäten var att de stora barngrupperna i kombination med små lokaler, trånga utrymmen och få personal, gjorde det svårt att utveckla goda lärmiljöer, möta alla barns olika behov och arbeta utifrån läroplanens intentioner. Här framkom också att ljudnivån ibland var hög (se Boström, Hörnell, & Frykland, 2015; Boström & Augustsson, 2016; Perselli, Augustsson, & Boström, 2016.)

Sociala relationer personal-barn

I forskning om fritidshem framhålls betydelsen av god kvalitet i de pedagogiska relationerna mellan barn och personal (Andersson, 2013; Dahl, 2014; Skolinspektionen, 2010; Ursberg, 1996). Gruppstorlek och personaltäthet är då av stor betydelse (Skolinspektionen 2010; Skolverket, 2014). Arbete med barns sociala relationer har över tid varit och är idag ett centralt uppdrag i fritidshemmets verksamhet (Skolverket, 2018a). Goda eller positivt laddade relationer är det som eftersträvas men forskning visar att en stor andel av personalen i fritidshem upplever att förutsättningarna för att skapa god kvalitet i relationsarbetet med eleverna inte finns idag. I stora barngrupper tenderar kontakterna mellan personal och barn att minska och bli avpersonifierade (Andersson, 2013; Andishmand, 2017; Dahl, 2014; Skolinspektionen, 2010). Få personal i relation till antalet elever gör det också svårt att möta alla elevers olika behov och förväntningar (Haglund, 2015).

Marianne Dahl (2014) visar i sin avhandling om fritidspedagogers arbete med barns relationer att handlingsutrymmet avseende barns olika relationer utmanas som en konsekvens av att barngrupperna har blivit större, trots att samma arbetsuppgifter kvarstår eller ökat (Dahl, 2014). Pedagogerna i Dahls studie beskriver att stora barngrupper ökar risken för kaos. Få pedagoger i förhållande till antal barn leder till att personalen skapar regler och rutiner för att förebygga kaos, vilket i sin tur villkorar barns relationer på flera sätt. Stödja genom deltagande är en betydande del i arbetet med barns relationer (Aspelin & Persson, 2011) och det var framförallt i arbetet med barn som hade svårigheter i sitt relationsarbete som pedagogerna hade en intention

att vara mer deltagande eller tillgängliga. De barn som betraktades som "relationskickliga" och med gott självförtroende ansågs inte vara i lika stort behov av stöttning, i sitt relationsarbete med kamrater, av en vuxen. Pedagogerna i studien menade att barnen inte får det stöd i sitt relationsskapande de har rätt till, vare sig på individuell eller kollektiv nivå.

Ihrskog (2007) visar i sin studie på två fritidshem hur olika strategier för att skapa en relation till kamrater användes. En av strategierna som eleverna använde var att be en vuxen om hjälp vid relationsskapande som de själva inte lyckades med. De professionella har här ett stort ansvar i processen med att stödja eleverna i att skapa och bevara goda relationer till kamrater skriver Ihrskog.

Ett exempel på att det är viktigt med närvarande lärare som tar ansvar för elevernas relationer visas i Ljusbergs (2018) artikel om hur maskulinitet görs i fritidshemmet i relation till uppdraget att fostra barn till självständiga medborgare med en syn på barn som kompetenta. Frågan som ställs är vilka oönskade konsekvenser det kan få när lärare i fritidshem avsäger sig makten och låter barnen själva lösa konflikter med fokus på kön och makt. I artikeln följs en pojke i en etnografisk studie över två år. Det sociala klimatet i fritidshemmet var ganska hårt, och barnen – särskilt pojkarna - bildade en social hierarki genom att lösa konflikter genom att slåss. Från att ha positionerat sig som en pojke som inte slåss förändras pojkens beteende över tid, som ett sätt att undvika marginalisering och utanförskap, till att likt de andra barnen lösa konflikter genom att använda våld. Författaren diskuterar detta som att en traditionell stereotyp maskulin position förstärks då barnen inte genom lärarna får hjälp att inta andra könspositioner.

I Andishmands studie (2017) blir det tydligt att stora barngrupper inverkar på pedagogernas arbetssituation och de val de gör när grupperna är stora. När det var många barn i gruppen användes biologiskt kön och skolklass som tidsbesparande strategi, framförallt vid rutinsituationer men också för att organisera verksamheten. Ett exempel är hur pedagogerna efter samlingen låter eleverna gruppvis gå iväg till mellanmålet genom att använda kollektiva kategoriseringar, som "tjejerna i tvåan" eller "killarna i ettan" som tidsbesparande strategi. Att tilltala alla barn med sitt namn, då femtio barn ska gå iväg till mellanmålet och tiden är knapp prioriteras inte.

Andersson (2013) som i sin avhandling intervjuat fritidspedagoger påvisar hur förändrade villkor för yrkesutövningen lett till en förändrad praktik i fritidshemmet. De fritidspedagoger i studien som arbetat länge i yrket beskriver de stora barngrupperna som den största förändringen för deras yrkesutövning. Pedagogerna upplever att de inte kan erbjuda en meningsfull fritid i den utsträckning som styrdokumentet stipulerar och individualiserade insatser är något som fritidspedagogerna många gånger tvingats prioritera bort. Fritidspedagogerna i studien beskriver att de har svårt att vidmakthålla sitt relationsinriktade arbetssätt och upplever sig inte räcka till.

I en studie av Jonsson (2019) som bygger på intervjuer med lärare i fritidshem om hur de arbetar med sociala relationer i fritidshem framkommer att de strukturella villkoren försvårar arbetet. Fritidspersonalen lyfter fram arbetets villkor i form av stora elevgrupper som problematiska för att genomföra planerade aktiviteter. De stora grupperna blir också ett hinder för att skapa djupare relationer med alla elever, vilket

de framhåller är viktigt för det sociala lärandet. Små lokaler gör att inte hela barngruppen kan vara inne samtidigt. Det upplevs frustrerande att inte kunna jobba på det sätt som man har utbildning för.

I en dansk avhandling av Stanek (2011) om barns övergångar från förskola (barnehage) till skola och fritidshem beskrivs att de stora barngrupperna vid vissa tillfällen exempelvis utevistelse gör att det är svårt för pedagogerna att få översikt över barnen på grund av mängden barn. Likaså svårigheter att se vad barnen gör och ibland stödja dem i deras aktiviteter och relationsskapande, vilket ger olika möjligheter till delaktighet.

Också i Klerfelts studie (2017) framkommer att det är svårt för pedagogerna att överblicka stora grupper med kanske 40 barn som befinner sig på olika platser, inomhus, utomhus och i flera olika rum samtidigt. Möjligheten att se varje enskilt barn är också begränsad beroende på lokaler, uppdelning av ansvar mellan pedagogerna och innehåll i de olika aktiviteter barnen har.

Andishmands (2017) studie visar att stora barngrupper har en negativ inverkan, dels på relationerna mellan personal och barn, dels för barnen. Detta blir speciellt framträdande i ett av fritidshemmen där personalen beskriver att ett stort antal barn har social problematik. Personalens fokuserar på att ingripa i stället för att föregripa och som exempel så blir samlingarna, med ett stort antal barn i relation till få pedagoger, tillfällen som kan verka stigmatiserande och exkluderande för barnen. Då alla barn förväntas göra samma sak samtidigt, blir individuella utspel oönskade och en källa till oordning. Några barn får flera tillsägelser och uppmaningar om att vara tysta. Samlingarna kommer på så sätt att till stor del att handla om annat än vad pedagogerna uttalat och planerat för.

Sociala relationer mellan barn

Ett annat tema handlar om hur stora elevgrupper påverkar möjligheten till relationsskapande mellan barn. Stora grupper kan innebära både en möjlighet till att hitta kompisar men också en svårighet att orientera sig i mängden individer. I en studie av Lago & Elvstrand (2019) har sociala relationer studerats där en utgångspunkt är att sociala relationer måste förstås i relation till fritidshemmets praktik som exempelvis kännetecknas av rörlighet, stora barngrupper och större friutrymme i aktiviteter. Frågan ställs vad betyder detta för sociala relationer? I studien analyseras situationer där elever stängs ute (peer-rejection) på ett återkommande sätt. Situationerna kan delvis relateras till de särskilda villkoren. Vissa områden kan innebära större risker för uteslutning som till exempelvis vid övergångar och vid utevистер. För vissa elever kan stora elevgrupper innebära extra stora svårigheter då deras utanförskap blir svårare att upptäcka.

Elever i behov av stöd

I en enkätstudien som riktade sig mot hur personal i fritidshem beskriver sitt arbete med barn i behov av extra stöd och inkludering framkommer att detta behov uppkommer utifrån fritidshemmets strukturella villkor. Behovet av extra stöd är alltså inte bara relaterat till barnet som individ. Det vanligaste beskrivna strukturella

villkoret handlar om "många barn". Det beskrivs av personalen ge svårigheter i form av hög ljudnivå och många intryck. Likaså lyfts svårigheten fram att skapa sociala relationer (Elvstrand, Lundqvist & Lago, kommande).

För barn med utvecklingsstörning och i stort behov av stöd kan övergången mellan förskola och skola bli stor. Detta visar Johanna Lundqvist (2016) som har följt 53 barn från en placering på förskola till deras olika situationer i grundskolans första klass. Åtta förskolor, 17 förskoleklasser, 20 skolklasser och 20 fritidshem ingår i studien. Ett resultat i Lundqvist studie är att antalet barn i behov av stödinsatser i utbildningsaktiviteter, dagliga rutiner och leksituationer ökade från förskola till klass ett. Omkring hälften av barnen var i behov av stöd under de tidiga skolåren, några för en kortare tid och andra över tid. Resultatet i hennes studie visar att de specialiserade utbildningsmiljöerna hade mer resurser än de icke specialiserade. De hade fler personal per barn, fler utbildade lärare per barn och färre barn på förskoleavdelningarna, fritidshemmen och i klasserna. De behov som finns i de specialiserade utbildningsmiljöerna är troligen större än i icke specialiserade utbildningsmiljöer men forskning visar att det också finnas stora behov i icke specialiserade och inkluderande miljöer (se exempelvis Tetler, m. fl., 2015). Lundqvist menar att strategier för fördelning av resurser efter behov behöver utvecklas och varnar för att det annars finns en risk att barn med stora eller mycket stora behov av anpassningar och stöd flyttas ifrån inkluderande och icke specialiserade utbildningsmiljöer till segregering lösningar.

Exempel på detta är hur elever, från att ha haft en fullt inkluderad situation i en förskola hamnade i helt segregerade särskolor med inriktning träningskola där de i årskurs ett endast hade sporadiska träffar, till exempel möten i en korridor, med elever inskrivna i grundskolan.

1999 då Peter Karlsudd skrev sin avhandling om *Särskolebarn i integrerad skolbarnsomsorg* (Karlsudd, 1999) undersökte han fritidshem i 19 kommuner uppdelade på två län. Det fanns då 3 segregerade och 73 integrerade fritidshem. 2011 då Karlsudd gjorde en uppföljande studie fanns 11 segregerade fritidshem, medan de integrerade hade minskat till totalt 40 (Karlsudd, 2011). I fritidshem har det skett en ökad segregering där elever, som läser enligt grundsärskolans läroplan, i mindre utsträckning deltar i ordinarie fritidshem vilket beror bl.a. på ökade gruppstorlekar men också en förändring i attityder.

Elevers perspektiv

Fritidshemmets uppdrag att bidra till en meningsfull fritid för elever är inte tydligt definierat. Meningsfull är dessutom ett subjektivt begrepp då meningsfullhet betyder olika för olika individer. Haglund (2009) har i en studie visat på de olika överlappande perspektiv som finns kring barns fritid. Vi genomgången av tidigare forskning blir det tydligt att det är begränsat med forskning utifrån elevers perspektiv det vill säga studier som belyser vilken betydelse gruppstorleken har för elevers möjlighet till en meningsfull fritid, lärande och rättigheter.

I Klerfelt och Haglund (2014) genomfördes datainsamlingsmetoden "Walk- and talk" där elever fick möjlighet att beskriva sina erfarenheter av fritidshem och beskrev. I

Haglund (2015) kring elevers delaktighet efterfrågade inte alltid eleverna ökad delaktighet, trots att det var ganska begränsad, vilket kan förklaras i termer av att eleverna blir vana vid de villkor som råder.

I forskning som gjorts framhåller elever också vikten av att fritidshem är något annat än skola. Fritidshemmet ska erbjuda valfrihet och kontrasteras ofta med skolans mer tvingande form. Elever beskriver hur valfriheten begränsas av att elever måste göra samma sak (Elvstrand & Närvänen, 2014; Elvstrand & Lago, 2019).

Lago & Elvstrand (kommande) har i en pågående studie intervjuat elever i årskurs tre om deras erfarenheter av att vara på fritidshem och övergången till att sluta i fritidshemmet. Ett av dominerande svaren hos eleverna varför de vill sluta på fritidshemmet är att de vill ha lugn och ro. Eleverna beskriver fritidshem som ett möjliggörande i många avseende men också som en plats med många interaktioner och höga ljud vilket kan vara en anledning till att man vill sluta. Fritidshemmet har också svårt att leva upp till att erbjuda verksamhet för de äldre eleverna.

Ett heldagsperspektiv på villkor och förutsättningar för undervisning i fritidshem-Exemplet Fatima

Exemplet Fatima bygger på data från opublicerat datamaterial av Elvstrand under 2018 i fritidshem. Fatimas deltagande i grupper utgör ett exempel på hur en elevs hela dag kan se ut i fritidshem och förskoleklass. Fatima som kommer till fritids till 7 på morgonen och går hem 16.30 är under sin dag med i flera olika grupperingar. Villkoren för hur förskoleklass, fritidshem och skola organiseras ser olika ut.

Fatima 6 år

Fatima lämnas 07.00 till frukost i matsalen. Då är det *Morgonfritids* vilket innebär att alla elever som kommer till fritids innan skolan börjar är samlade i matsalens lokaler. Idag är det ingen av Fatimas fritidslärare som börjar tidigt. Fatima äter frukost tillsammans med *72 elever och 4 personal*.

7.40–8.10 ska alla elever vara utomhus. *Skolgården* fylls samtidigt på med elever som kommer direkt till skolgården för skolstart, *320 elever* på skolgården.

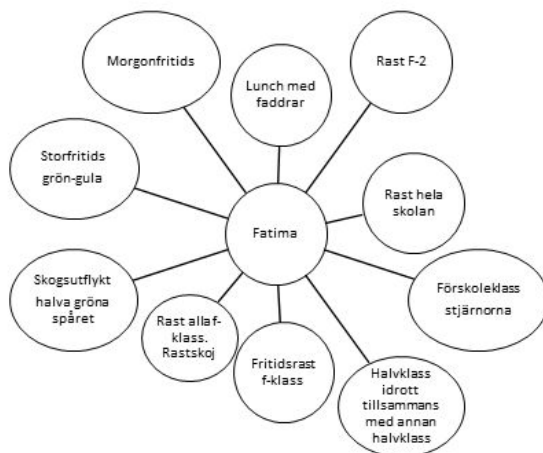
8.10-9.30 har Fatimas förskoleklass Stjärnan (*24 elever*) undervisning med f-klass lärare Britta. Resursen Aron är också med.

9.30 -9.50 Uterast, då har alla 4 förskoleklasserna rast tillsammans ca *100 elever*. Fritidsläraren Stefan har hand om rastskoj för de som vill. Två gånger i veckan måste man vilja vara med.

9.50–10.50 är det idrott som idrottslärare Sara har hand om. Idrotten sker i halvklass tillsammans med en annan halvklass från f-klassen Månen. Månens resursperson Milla är med. <i>23 elever</i>
10.50 kommer Britta och hämtar eleverna efter idrotten och de går till matsalen. Idag sitter förskoleklassbarnen med sina faddrar i årskurs 2 och äter lunch. <i>46 elever och 3 personal</i>
11.15–11.45 Rast på skolgården. Nu har alla elever mellan f-2 rast på samma gång ca 180 elever.
11.45- 13.00 Förskoleklass. Första timmen har Britta lektion sen har Nadja som är lärare i fritidshem klassen.
13.00 Start av fritidshemmet. Alla förskoleklasselever har fritids tillsammans (ca 100 barn). Då det inte finns lokaler och för att förskoleklasslärarna vill använda klassrummen måste alla elever vara ute 1 timme.
14. 00 Mellanmål i matsalen. Barnen sitter i sina spår. Fatima tillhör det gröna spåret där förskoleklass och ettor är tillsammans. I gröna spåret är det 84 barn.
14.30 Samling i gröna spåret, introduktion av dagens aktivitet.
14.30- 15,30 Skogsutflykt i gröna spåret halva gruppen 38 elever i f-klass och 1:an.
16.00 Storfritids i stora skolhuset då slås gröna och gula spåret ihop.
16.30 hämtas Fatima

Elevers villkor

Fatimas skoldag karaktäriseras av övergångar och flera olika grupperingar. I flera av grupperingarna utgörs grupperna av ett stort antal elever, 70 eller fler. Hon möter också ett stort antal vuxna som har olika pass eller lektioner. Bristen på kontinuitet och många olika grupperingar kan leda till svårigheter att skapa och upprätthålla sociala relationer. En skoldag likt Fatimas innebär också en stor skillnad mot tidigare förskoleerfarenheter där barnen går i sammanhållna grupper och möter ett litet antal personal under en dag.



Arbetsvillkor

Forskning visar också att läraryrket kan upplevas som splittrat. Speciellt lärare i fritidshem har ofta en arbetssituation där de jobbar med en mängd olika uppgifter och ofta har ansvar över undervisning både i skola och fritidshem. Lärare i fritidshem kan också arbeta mot olika elevgrupper och under en vecka möta en stor mängd elever.

Undervisningen

En viktig aspekt för en välfungerande undervisning är vikten av nära och hållbara relationer, vilket försvåras i stora och ombytliga grupper. Förutom gruppstorlekar påverkar också ramfaktorer som exempelvis lokalmässiga förutsättningar och kontinuitet i lärares arbetssituation. Stora elevgrupper gör att vissa former av undervisning blir möjlig och där det också är svårt att möta individuella elevers erfarenheter och behov då de framförallt är en del av ett stort elevkollektiv.

Internationell forskning och kartläggning

Internationell forskning kring fritidshem inryms i vad som betecknas som Extended Education. Detta är ett relativt nytt forskningsfält. Genom att många länder bygger ut eftermiddagsomsorg, exempelvis i form av "all-day school" är det också ett växande forskningsfält. Trots detta saknas forskning inom många områden. I rapporten har vi på grund av avsaknad av denna typ av studier inte kunnat göra en systematisk genomgång av internationell forskning utan avsnittet fungerar framförallt som en internationell utblick.

Endast ett fåtal EU länder har en väl utvecklad infrastruktur vad gäller organiserad verksamhet efter skoldagens slut (Plantenga & Remery, 2017). Utanför Norden har fritidsverksamhet mest karaktären av tillsyn och personalen har oftast ingen eller endast kortare utbildning (Plantenga & Remery 2013, 2017). I flera länder pågår ändå en nationell uppbyggnad och diskussioner kring kvalitet och innehåll exempelvis i Tyskland (Fischer m. fl., 2016) och i Schweiz (Schuler Braunschweig, m fl., 2019).

I en översikt av tillgång och kvalitet i skolbarnsomsorg i 27 EU länder (Plantenga & Remery, 2017) framkommer att Sverige i förhållande till övriga länder har högst antal inskrivna barn per grupp. Här är dock svårt att jämföra vad inskrivning i grupp betyder.

Norden brukar beskrivas i termer av att ha liknande fritidshemsverksamhet även om den har längst tradition och når flest andel i elever i Sverige. Norge har i likhet med Danmark Skolefritidsordning (SFO), en fritidsverksamhet med starka kopplingar till grundskolan som riktar sig till barn från 6 år. Drygt 80 procent av barnen i årskurs ett går på SFO. I en nationell utvärdering av SFO i Norge framkommer att det i genomsnitt är 12,3 barn per vuxen i SFO, med en relativt stor spridning. Antalet barn per anställd varierar från kommun till kommun. Standardavvikelsen är på 4,1, och skillnaden kan vara så stor som från 1 barn till 24 per SFO. I Norge ställs dock inga statliga krav på att det ska finnas utbildad personal (Wendelborg, Caspersen, Mordal, Ljusberg, & Bunar, 2018). I de nordiska ländernas forskning framkommer liknande svårigheter som beskrivits i svenska forskning avseende statusskillnader när skola och fritidshem ska samarbeta liksom att personal i fritidshem upplever behov att definiera sin verksamhet. I exempelvis Pálsdóttirs avhandlingsstudie (Pálsdóttir, 2012) som fokuserar på fritidshem på Island framkommer att personalen i fritidshemmet slits mellan uppdraget i skola respektive fritidshem samt att stora elevgrupper i fritidshemmet omöjliggör vissa aktiviteter.

De senaste 20 åren har det internationellt skett en ökning av studier som fokuserar på positiva konsekvenser, som afterschool programs (ASP) med god kvalitet har, för elevers möjligheter att utvecklas och lära. Inte bara positiva konsekvenser för elevers studieresultat utan också utvärderingar och rapporter som visar på de positiva effekter ASP har för elevers sociala och emotionella utveckling, säkerhet och för att inte utveckla utanförskap i form av riskfyllt beteende.

Durlak, Weissberg, och Pachan (2010) har i en metaanalys av 68 studier om after school programs (ASP) i USA identifierat ett antal kvalitetsindikatorer som leder till

positiva effekter för elevers studieresultat samt har positiva effekter på elevers sociala och emotionella utveckling. Studierna identifierar flera faktorer av betydelse såsom gruppstorlek, antal elever per personal, varierande, stimulerande och strukturerade aktiviteter samt en välplanerad organisation. En central faktor är också personalens utbildning. Resultatet ligger i linje med nationell forskning om gruppstorlek i förskolan. I USA finns rekommendationer om gruppstorlek i både förskola och ASP (ChildCare.gov). Som exempel så anges att en utbildad vuxen inte ska ansvara för mer än 10-12 skolbarn. Det ska inte vara fler än 20-24 skolbarn i en grupp och två utbildade vuxna ska då vara närvarande.

I en senare studie användes olika metoder, såsom observationer, litteraturoversikt och datainsamling från 15 ASP webbplatser för att identifiera indikatorer på god kvalitet i ASP. Resultatet visade att centrala kvalitetsfaktorer var verksamhetens struktur och organisation, säkerhet och adekvata lärmiljöer (Huang m fl, 2014).

Munton, Blackburn and Barreau (2002) har genomfört en sammanställning av studier om kvalitet i out of school childcare (OSC) i Storbritannien och andra länder. Deras resultat visar att god kvalitet i OSC är förenat med tre faktorer såsom personalens utbildning, verksamhetens struktur och organisation samt lämpligt antal elever per personal och gruppstorlek.

Diskussion

De strukturella villkoren försvårar arbetet med sociala relationer

Undervisningen i fritidshem ska bilda en helhet av omsorg, lärande och utveckling. Omsorgsaspekterna i fritidshemmets uppdrag inkluderar därigenom en pedagogisk dimension som handlar om att vara tillgänglig, att lyssna och bygga förtroendefulla relationer, arbeta med konfliktlösning samt skapa trivsel och vara en engagerad vuxen. För att den typen av dimensioner ska fungera krävs att lärare i fritidshem har möjlighet att både möta individuella- och grupper av elever.

Fritidshemmet är en viktig arena för barnens sociala relationer men kan också vara en krävande miljö vilket Lago och Elvstrand (2019) visar. En konsekvens när grupperna är stora är svårigheten att upptäcka när elever far illa samt när elever intar eller ges positioner, som begränsar deras erfarenheter av olika relationer samt bidrar till utanförskap (Elvstrand, Lundqvist & Lago, kommande; Johansson, Lindgren & Hellman, 2013; Ljusberg, 2018). Psykisk ohälsa och en känsla av utanförskap bland barn och unga är ett växande samhällsproblem. I Bris årsrapport (2019) framkommer att den psykiska ohälsan är utbredd bland barn och unga i Sverige, och att allvarsgraden i samtalen Bris tar emot ökar. Forskningen visar en oroande utveckling kring barn och ungas psykiska hälsa och Sverige utmärker sig här i negativ bemärkelse i jämförelse med andra nordiska länder (Bremberg, 2015; Folkhälsomyndigheten, 2019; Socialstyrelsen, 2017).

Antalet barn med neuropsykiatriska diagnoser har ökat kraftigt de senaste decennierna (jfr Socialstyrelsen, 2011). Med mindre barngrupper och fler vuxna i skolan är det troligt att andelen barn som är i behov av stöd kunnat få den hjälp de behöver utan att diagnostiseras då diagnoser ofta används som ett medel för att få ökad tilldelning av resurser (jfr Isaksson, 2009; Lutz, 2009; Nilholm et al. 2013). I Elvstrand, Lundqvist och Lagos (kommande) framkommer också hur personal beskriver att elever får svårigheter på grund av de villkor som råder i många fritidshem, exempelvis stora elevgrupper och hög ljudvolym.

Återkommande i forskningen är hur personalen pendlar mellan att överblicka barns lek på avstånd eller inta en mer aktiv position där trygghet och utveckling av sociala relationer betonas. Detta tolkas som en socialpedagogisk tradition som också ligger i linje med fritidshemmets uppdrag. Också i den kurslitteratur som används på grundlärarutbildningar med inriktning mot fritidshem blir denna dubbla position synlig. Genom ett språkbruk, som pendlar mellan att beskriva uppdraget i fritidshem som professionellt expertstyrd och barncentrerat demokratisk, positioneras verksamheten som fri men styrd (Ljusberg & Holmberg, 2019). Samtidigt måste detta förstås i ljuset av att barngrupperna blivit större och att personalen har små möjligheter att påverka strukturella villkor.

I forskning om vad som främjar elevers skolresultat finns idag forskningsstöd för att viktiga faktorer är att lärare har varma och stödjande relationer i relation till elever. I en artikel av Roorda (2017) som inkluderar en metaanalys av 189 studier visas att det finns ett samband mellan goda relationer mellan lärare och elever och deras

skolprestationer och motivation. Liksom att lärare arbetar på aktivt sätt för att utveckla sociala relationer (Jennings & Greenberg, 2009).

Ökade gruppstorlekar som fenomen

Forskning relaterad till skola och förskola kan inte omedelbart överföras till fritidshemmet då uppdragen och förutsättningarna ser olika ut. Samtidigt har förskola och fritidshem båda gått mot en utveckling från en socialpedagogisk tradition till en pedagogik där akademisk kunskap och traditionen med lek, omsorg och lärande integreras i ett nytt sätt att tänka om utbildning (jfr Pramling Samuelsson, et al. 2015; Andersson, 2013; Gustafsson Nyckel, 2020; Rohlin, 2012; Lager, 2018; Orwehag, 2020). I likhet med fritidshemmet har antalet barn i förskolan ökat de senaste decennierna. Samtidigt har också förskolans läroplan reviderats med högre krav gällande den pedagogiska verksamheten. Också inom förskolan beskrivs de stora barngrupperna som en stor utmaning och i redovisad forskning om barngruppsstorlek i förskolan blir flera likheter tydliga. Antalet barn villkorar pedagogers möjligheter att arbeta professionellt och vilka möjligheter eleverna har att lära och utvecklas. Aktiviteter, målområden och arbetssätt väljs bort då det är ett stort antal barn i gruppen. De stora grupperna inverkar också negativt på de sociala relationerna mellan barn och personal. I förskolan görs gruppindelningar av barnen utifrån ett barncentrerat synsätt men gruppindelningar styrdes ibland också av organisatoriska faktorer utan pedagogiskt syfte vilket kopplas samman med låg pedagogisk kvalitet (Sheridan et al. 2014; Williams et al. 2016, 2018).

Olika faktorer samvarierar för kvaliteten

I en bedömning av vilken betydelse elevgruppens storlek har för undervisningens kvalitet kan inte storlek lyftas fram som en enskild faktor. Den samlade forskningen visar att olika faktorer inverkar på varandra. Här behöver fritidshemmets särskilda villkor vägas in specifikt avseende *icke likvärdighet*. Idag går inte att tala om fritidshemmet i bestämd form då hur villkoren för hur fritidshemmets verksamhet görs skiljer sig åt på flera olika sätt. I en diskussion behöver strukturella kvalitetsaspekter, såsom gruppstorlek, pedagogernas formella kompetens och personaltäthet sättas i relation till den pedagogiska verksamhetens inre arbete. Det vill säga processkvalitet som handlar om kvaliteten i relationer och processer för att en verksamhet ska definieras som av god kvalitet. Forskningen om pedagogiska relationer mellan personal och elever pekar på några strukturella faktorer som kan möjliggöra god processkvalitet. Det handlar om minskat antal elever per vuxen men också minskade elevgrupper. Med ett stort antal elever i gruppen blir den relationella komplexiteten omfattande och kvaliteten i de pedagogiska relationerna liten. Detta inverkar då på undervisningen vilket leder till resultat kvalitet, den faktor som beskriver vad fritidshemmet och dess personal vill uppnå med det pedagogiska arbetet, det vill säga vad barnen lärt sig och vilka kunskaper de skapat under sin vistelsetid i fritidshemmet.

En förutsättning för att fritidshemmen ska kunna nå de mål som finns beskrivna i styrdokumentet är att elevgrupperna har lämplig storlek och sammansättning. Riktlinjer för detta finns idag inte. Flera studier visar också på positiva effekter vad

gäller elevers deltagande i organiserade aktiviteter före och efter skoldagen. Som exempel så visar studier av extended services i England (Dyson & Kerr, 2014) och i Finland (Pulkkinen, 2016) att elevers skolresultat och personliga utveckling gynnas av deltagande i aktiviteter utanför den ordinarie undervisningen. Likaså att fritidsverksamhet efter den obligatoriska skoldagens slut kan vara särskilt fördelaktigt för barn från missgynnade hushåll (Dyson & Kerr, 2014; Plantenga & Remery, 2013; Pulkkinen, 2016).

Referenser

Ackesjö, H., Nordängers, U K. & Lindqvist, P. (2016). "Att jag kallar mig själv för lärare i fritidshem uppfattar jag skapar en viss provokation": Om de nya grundlärarna med inriktning mot arbete i fritidshem. *Educare - Vetenskapliga skrifter*, (1): 86-109.

Andishmand, C. 2017. *Fritidshem eller servicehem? En etnografisk studie av fritidshem i tre socioekonomiskt skilda områden*. Doktorsavhandling. Göteborg: Göteborgs universitet.

Alvestad, T., Bergem, H., Eide, B., Johansson, J.-E., Os, E., Pálmadóttir, H., et al. (2014). Challenges and dilemmas expressed by teachers working in toddler groups in the Nordic countries. *Early Child Development and Care*, 184(5), 671–688.

Andersson, B. (2013). *Nya fritidspedagoger - i spänningsfältet mellan tradition och nya styrformer*. Doktorsavhandling. Umeå: Umeå universitet, 2013. Umeå.

Aspelin, J., & Persson, S. (2011). *Om relationell pedagogik*. Gleerups förlag.

Bach, M. & Sievert, P. (2018). *Kleinere grundschulleklassen können zu besseren Leistungen von SchülerInnen führen*. DIW Wochenbericht.

Boström, L., Hörnell, A., & Frykland, M. (2015). Learning environments at leisure-time centres in Sweden: A comprehensive survey of staff perceptions. *IJREE–International Journal for Research on Extended Education*, 3(1).

Boström, L., & Augustsson, G. (2016). Learning environments in Swedish leisure-time centres: (In) equality, 'schooling', and lack of independence. *IJREE–International Journal for Research on Extended Education*, 4(1).

Bris. (2019). *Hur har barn det? – Om barns livssituation-trender, utmaningar och möjligheter*. Årsrapport, 2019.

Bremberg S. (2015). Mental health problems are rising more in Swedish adolescents than in other Nordic countries and the Netherlands. *Acta Paediatrica*. 2015;104(10):997–1004.

Dahl, M. (2014). *Fritidspedagogers handlingsrepertoar: pedagogiskt arbete med barns olika relationer*. Doktorsavhandling. Kalmar: Linnéuniversitetet, 2014. Växjö.

Durlak, J. A., Weissberg, R. P., & Pachan, M. (2010). A meta-analysis of after-school programs that seek to promote personal and social skills in children and adolescents. *American journal of community psychology*, 45(3-4), 294-309.

Dyson, A., & Kerr, K. (2014). Out of school time activities and extended services in England: A remarkable experiment?. *Journal for Educational Research Online/Journal für Bildungsforschung Online*, 6(3), 76-94.

Einarsson, C. (2003). *Lärares och elevers interaktion i klassrummet: betydelsen av kön, ålder, ämne och klasstorlek samt lärares uppfattningar om interaktionen*. Diss. Linköping : Univ., 2003. Linköping.

Elvstrand, H. & Närvänen, AL. (2016). Children's own perspectives on participation in Leisure-time centers in Sweden. *American Journal of Educational Research*, 4, 496-503.

Elvstrand, H. & Lago, L. (2019). Do they have a choice?: pupils' choices at LTCs in the intersection between tradition, values and new demands, *Education Inquiry*. DOI:10.1080/20004508.2019.1656505

Elvstrand, H., Lundqvist, J. & Lago, L. (kommande). *Att arbeta på fritidshem: En enkätstudie med fokus på barn i behov av extra stöd och inkludering i fritidshem*.

Falkner, C. & Ludvigsson, A. (2016). *Fritidshem och fritidspedagogik [Elektronisk resurs] : en forskningsöversikt*. Lund: Kommunförbundet Skåne.

Fischer, N., Kuhn H.P. & Tillack, C. (Hrsg.) (2016). Was sind gute Schulen? Teil 4. Theorie, Praxis und Forschung zur Qualität von Ganztagschulen. Immenhausen: Prolog-Verlag.

Folkhälsomyndigheten (2019). *Skolbarns hälsovanor i Sverige 2017/18. [Elektronisk resurs] : grundrapport*. Solna: Folkhälsomyndigheten.

Frykman, J., (1999) Medelklassens indiskreta skola. I: Lytsy,A.& Mellberg, C. *Större än du nånsin tror*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Granström, K. (1998). *Stora och små undervisningsgrupper. Forskning om klasstorlekens betydelse för elever och lärares arbetssituation*. Linköpings universitet, Inst för pedagogik och psykologi.

Granström, K. (2007). Myndigheten för skolutveckling (2007). *Forskning om lärares arbete i klassrummet*. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling.

Gustafsson, J. & Myrberg, E. (2002). *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat: en kunskapsöversikt*. Stockholm: Statens Skolverk.

Gustafsson Nyckel, J., (2020). Vägen mot det undervisande Fritidshemmet. I Gustafsson Nyckel, J, Haglund, B & Lager, K. (red.). *Fritidshemmets pedagogik i en ny tid*. Gleerups.

Haglund, B. (2009). Fritid som diskurs och innehåll: En problematisering av verksamheten vid 'afterschool programs' och fritidshem (Leisure as discourse and it's content: a discussion on the work carried out at 'afterschool programs' and leisure-time centres) I *Pedagogisk forskning i Sverige* Årg 14 nr 1, pp. 22–44.

Haglund, B. 2011. Fritidshemmet – en arena för omsorg och lärande. I: Lärarförbundet, *Lära, leva, utvecklas. Aspekter på fritidspedagogik och lärande*, 25–31. Stockholm, Lärarförbundet.

Haglund, B. (2015). Everyday practice at the Sunflower: The staff's representations and governing strategies as contributions to the order of discourse. *Education Inquiry*, 6(2), 209–229.

Haglund, B. (2016). Fritidshemmets vardagspraktik i ett nytt diskursivt landskap. *Educare*. (1), 64-85.

Haglund, B. (2018) "Men dom flesta har en liknande situation." Ett narrativ om bristande personella resurser och omgivningens begränsade förväntningar. I *Barn 2*, s. 75-92.

Hattie, J. (2009). *Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. London: Routledge.

Hjalmarsson, M. (2013). Governance and Voluntariness for Children in Swedish Leisure-Time Centres: Leisure-Time Teachers Interpreting Their Task and Everyday Practices. *International Journal for Research on Extended Education*, 1(1), 86-95.

Hjalmarsson, M & Löfdahl Hultman; A (2015) Confirming and resisting an underdog position – leisure-time teachers dealing with a new practice, *European Early Childhood Education*

Huang, D, La Torre M, Leon, D Seth: Identification of Key Indicators for Quality in Afterschool Programs, *IJREE*, Vol. 2, Issue 1-2014, pp. 20-44

Ihrskog, Maud (2007) *Kompisar och kamrater. Barn och ungas villkor för relationsskapande i vardagen*. Akademisk avh. Växjö: University press.

Isaksson, J. (2009). *Spänningen mellan normalitet och avvikelse. Om skolans insatser för elever i behov av särskilt stöd*. Doktorsavhandling. Umeå: Umeå universitet, 2009. Umeå.

Jennings, P. A. & Greenberg, M. T. (2009). The prosocial classroom: Teacher social and emotional competence in relation to student and classroom outcomes. *Review of Educational Research*, 79, 491–525.

Johansson, T., Lindgren, S. & Hellman, A. (2013). *Nya uppväxtvillkor: samhälle och individ i förändring*. Stockholm: Liber.

Jonsson, K. (2017). Socialt lärande i fritidshemmet: personalens perspektiv. Anders Garpelin & Gunilla Sandberg (red.). I *Barn och unga i skola och samhälle* (s. 111-133) Västerås: Mälardalens högskola.

Jonsson, K & Lillvist, A (2019) Promoting social learning in the Swedish leisure time centre, *Education Inquiry*, 10:3, 243-257, DOI: 10.1080/20004508.2019.1571358

Karlsudd, P. (1999). *Särskolebarn i integrerad skolbarnsomsorg* (Vol. 142). Department of Educational Research, Box 23 501, S-20045 Malmö, Sweden.

Karlsudd, P. (2011). "Integreringsreservatet" – finns det kvar? I: Klerfelt, A. & Haglund, B. (red.). *Fritidspedagogik – Fritidshemmets teorier och praktiker*. Stockholm: Liber, s. 61-79.

Klerfelt, A. & Haglund, B. (2014). Walk-and-Talk Conversations: a Way to Elicit Children's Perspectives and Prominent Discourses in School-Age Educare, *IJREE*, Vol. 2, Issue 2-2014, pp. 119-134.

Klerfelt, Anna. (2017). To author yourself Teachers in Swedish school-age educare centres describe their professional identity. *International Journal for Research on Extended Education*, 5(2), 133-149

Lager, K. 2018. Leisure-time centres: social pedagogical tradition in educational practice. *Early Child Development and Care* [Internet]. doi.org/10.1080/03004430.2018.1429425

Lago, L. & Elvstrand, H. (kommande). A space of one's own: Children's negotiated space for self-determination when leaving Leisure Time Centre,

Lago, L. & Elvstrand, H. (2019). "Jag har oftast ingen att leka med" Social exkludering på fritidshem, *Nordic Studies in Education*, 39, 104-120

Ljusberg, A.-L. (2018) Doing Masculinity in School-age Child-care: An Ethnographic Study. *IJREE International Journal for Research on Extended Education*, 6(1), s. 66-79

Ljusberg, A.-L. & Holmberg, L. (2019). Lärare, barn och lärande i kurslitteratur. Ideologiska dilemman i talet om fritidshem. *Educare – Vetenskapliga skrifter*. 2019(3), (17-33)

Ludvigsson, A., & Falkner, C. (2019). Fritidshem-ett gränsland i utbildningslandskapet: Lärare i fritidshems institutionella identitet. *Nordisk tidsskrift för pedagogikk og kritikk*, 5, 13-26.

Lundqvist, J. (2016). *Educational pathways and transitions in the early school years: Special educational needs, support provisions and inclusive education* (Doctoral dissertation, Department of Special Education, Stockholm University).

Lutz, K. (2009). *Kategoriseringar av barn i förskoleåldern: styrning och administrativa processer*. Doktorsavhandling. Lund: Lunds universitet, 2009. Lund.

Löfdahl, A. (2010). Vad har de för sig i skolan efter klockan 3? *KAPET. Karlstads universitets Pedagogiska Tidskrift*, 1(1), 5-14.

Munton, A. G., Blackburn, T., & Barreau, S. (2002). Good practice in out of school care provision. *Early Child Development and Care*, 172(3), 223-230.

Nasiopoulou, P. (2019). Investigating Swedish Preschool Teachers' Intentions Involved in Grouping Practices. *Early Childhood Education Journal*, 1-11.

Nilholm, C., L. Almqvist, K. Göransson & G. Lindqvist (2013) "Is it possible to get away from disability-based classifications in education? An empirical investigation of the Swedish system", *Scandinavian journal of disability research* 15 (4):379-391.

Orwehag, M (2020). Didaktik i fritidshemmet. I Gustafsson Nyckel, J, Haglund, B & Lager, K. (red.). *Fritidshemmets pedagogik i en ny tid*. Gleerups.

Pálsdóttir, K (2012). *Care, learning and leisure: The organisational identity of after-school centres for six-to nine-year old children in Reykjavík*. School of Education, University of Iceland.

Perselli, A. K., Augustsson, G., & Boström, L. (2016). A Web Survey on Learning Environments and Staff in Swedish Leisure-Time Centres as a Starting Point for a Nordic Research Network and International Cooperation. *International Journal for Research on Extended Education*, 4(1), 147-152.

Persson, S. (2008). *Forskning om villkor för yngre barns lärande i förskola, förskoleklass och fritidshem*. Stockholm: Vetenskapsrådet.

- Plantenga, J., & Remery, C. (2013). *Childcare services for school age children: a comparative review of 33 countries*. European Commission, Rome.
- Plantenga, J., & Remery, C. (2017). Out-of-school childcare: Exploring availability and quality in EU member states. *Journal of European Social Policy*, 27(1), 25-39.
- Pramling Samuelsson, I. (2014). Group size and organisational conditions for children's learning in preschool: a teacher perspective. *Educational Research*, vol. 56, 4, 379–397.
- Pramling Samuelsson, I., Williams, P., Sheridan, S., & Hellman, A. (2015). Swedish preschool teachers' ideas of the ideal preschool group. *Journal of Early Childhood Research*, 14(4), 444-460.
- Pulkkinen, L. (2016). An inspiring school day: An effort to transform research findings into policy. *Improving the quality of childhood in Europe*, (6).
- Quin, D. (2017). Longitudinal and contextual associations between teacher–student relationships and student engagement: A systematic review. *Review of Educational Research*, 87, 345–387.
- Rohlin, M. (2012). *Fritidshemmets historiska dilemman: En nutidshistoria om konstruktionen av fritidshemmet i samordning med skolan*. Västerås: Stockholms universitets förlag.
- Roorda, D. L., Jak, S., Zee, M., Oort, F. J. & Koomen, H. M. Y. (2017). Affective teacher–student relationships and students' engagement and achievement: A meta-analytic update and test of the mediating role of engagement. *School Psychology Review*, 46, 239–261.
- Rosenqvist, A. (2014). *Förskollärares perspektiv på barngruppsstorleken i förskolan*. Licentiatuppsats. Göteborgs universitet: Institutionen för pedagogik, kommunikation och lärande.
- Saar, T., Löfdahl, A. & Hjalmarsson, M. (2012). Kunskapsmöjligheter i svenska fritidshem. *Nordisk barnehageforskning*, 5(3), 1–13.
- Samuelsson, I. P., Williams, P., & Sheridan, S. (2015). Stora barngrupper i förskolan relaterat till läroplanens intentioner. *Tidsskrift för Nordisk barnehageforskning*, 9.
- Schuler Braunschweig, P, Kappler, C. & Chiapparini, E (2019) . «No More Homework? Negotiations of Parental Engagement in All-day Schools.» *International Journal About Parents in Education* 11 (1): 46–54.
- Seland, M. (2009). *Det moderne barn og den fleksible barnehagen. En etnografisk studie av barnehagens hverdagsliv i lys av nyere diskurser og kommunal virkelighet*. Doktorsavhandling. Norges tekniske-naturvetenskaplige universitet. Norsk senter for barneforskning (NOSEB)
- SFS 2010:800. *Skollag*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Sheridan, S., Pramling Samuelsson, I., & Johansson, E. (2009). Barns tidiga lärande: en tvärsnittsstudie om förskolan som miljö för barns lärande. Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis.

Sheridan, S., Williams, P., & Pramling Samuelsson, I. (2014). Group size and organisational conditions for children's learning in preschool: a teacher perspective. *Educational Research*, 56(4), 379-397.

SKOLFS 2017:9 – Om statsbidrag för minskade barngrupper i förskola.

Skolinspektionen (2010). Kvalitet i fritidshem. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2018). *Undervisning i fritidshem. Inom områdena språk och kommunikation samt natur och samhälle*. Skolinspektionen

Skolverket (2000). *Finns fritids?: en utvärdering av kvalitet i fritidshem*. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2011). *Fritidshemmet: lärande i samspel med skolan*. Stockholm: Skolverket.

Skolverket. (2014). *Allmänna råd och kommentarer: Fritidshem*. Stockholm: Fritzes.

Skolverket (2018a). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet* (reviderad 2018). [Elektronisk resurs]. (2018). Stockholm: Skolverket.

Skolverket. (2018b). *Nya läroplansdelar för fritidshemmet och förskoleklassen. En utvärdering av Skolverkets insatser samt implementeringen av läroplansdelen för fritidshemmet*. Stockholm: Skolverket.

Socialstyrelsen (2011). *Vård, omsorg och stöd till barn och unga*. Hämtad från: <https://www.socialstyrelsen.se/SiteCollectionDocuments/Vard-och-omsorg-till-barn-och-unga-1.pdf>.

Socialstyrelsen, (2017). *Utvecklingen av psykisk ohälsa bland barn och unga vuxna till och med 2016*. Stockholm: Socialstyrelsen; 2017.

Stanek, A. H. (2011). *Børns fællesskaber og fællesskabernes betydning: analyseret i indskolingen fra børnehave til 1. klasse og SFO*. Roskilde Universitetscenter.

Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I., & Taggart, B. (2010). *Early childhood matters: evidence from the effective pre-school and primary education project*. Abingdon, Oxon, England: Routledge

Tetler, Susan, Magnus Elandsson, Kristian Lutz, Malin Öhman, Elaine Kotte, Helena Andersson, Inger Assarson et al. *Från idé till praxis: vägar till inkluderande lärmiljöer i tolv svenska kommuner. Forskarnas rapport 2015: 2.* (2015).

Torstenson-Ed, T. & Johansson, I. (2000). *Fritidshemmet i forskning och förändring: en kunskapsöversikt*. Stockholm: Statens skolverk.

Ursberg, M. (1996). *Det möjliga mötet: en studie av fritidspedagogers förhållningssätt i samspel med barngrupper inom skolbarnsomsorgen*. Doktorsavhandling. Lund: Lunds Universitet. Stockholm.

Wendelborg, C., Caspersen, J., Mordal, S., Ljusberg, A. L., & Bunar, N. (2018). *Lek, Læring og ikke-pedagogikk for alle*.

Williams, P., Sheridan, S., & Pramling Samuelsson, I. (2016). *Barngruppens storlek i förskolan. Konsekvenser för utveckling och kvalitet*. Stockholm: Natur och Kultur.

Williams, P., Sheridan, S., & Pramling Samuelsson, I. (2018). A perspective of group size on children's condition for wellbeing, learning and development in preschool. *Scandinavian Journal of Educational Research*.

Inskrivningsgrad i fritidshem i LUA/URB-områden

Tabell 1 Barn 6–9 år. Antal folkbokförda och därav andel inskrivna i Fritidshem år 2018

Per kommun, LUA/URB område och svensk/utländsk bakgrund

Kommun	Namn LUA/URB område	Bakgrund	Antal Folkbokförda	Andel Inskrivna
Huddinge	Totalt i kommunen	00 Totalt	6610	89%
Huddinge	Totalt i kommunen	11 Utrikes född	606	65%
Huddinge	Totalt i kommunen	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	1558	82%
Huddinge	Totalt i kommunen	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	1044	91%
Huddinge	Totalt i kommunen	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	3402	96%
Huddinge	Flemingsberg	00 Totalt	584	69%
Huddinge	Flemingsberg	11 Utrikes född	138	59%
Huddinge	Flemingsberg	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	315	70%
Huddinge	Flemingsberg	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	87	74%
Huddinge	Flemingsberg	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	44	89%
Huddinge	Vårby	00 Totalt	499	79%
Huddinge	Vårby	11 Utrikes född	96	61%
Huddinge	Vårby	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	310	81%
Huddinge	Vårby	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	69	88%
Huddinge	Vårby	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	24	83%
Huddinge	Västra Skogås	00 Totalt	370	83%
Huddinge	Västra Skogås	11 Utrikes född	56	68%
Huddinge	Västra Skogås	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	214	85%
Huddinge	Västra Skogås	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	52	87%
Huddinge	Västra Skogås	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	48	92%

Kommun	Namn LUA/URB område	Bakgrund	Antal Folk-bokförda	Andel Inskrivna
Botkyrka	Totalt i kommunen	00 Totalt	5240	87%
Botkyrka	Totalt i kommunen	11 Utrikes född	591	65%
Botkyrka	Totalt i kommunen	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	2114	85%
Botkyrka	Totalt i kommunen	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	938	91%
Botkyrka	Totalt i kommunen	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	1597	95%
Botkyrka	Alby	00 Totalt	856	82%
Botkyrka	Alby	11 Utrikes född	136	61%
Botkyrka	Alby	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	546	86%
Botkyrka	Alby	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	137	83%
Botkyrka	Alby	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	37	92%
Botkyrka	Fittja	00 Totalt	392	79%
Botkyrka	Fittja	11 Utrikes född	63	57%
Botkyrka	Fittja	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	277	84%
Botkyrka	Fittja	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	41	78%
Botkyrka	Fittja	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	11	91%
Botkyrka	Hallunda-Norsborg	00 Totalt	1039	81%
Botkyrka	Hallunda-Norsborg	11 Utrikes född	184	67%
Botkyrka	Hallunda-Norsborg	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	571	82%
Botkyrka	Hallunda-Norsborg	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	202	91%
Botkyrka	Hallunda-Norsborg	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	82	88%
Haninge	Totalt i kommunen	00 Totalt	4855	88%
Haninge	Totalt i kommunen	11 Utrikes född	480	72%
Haninge	Totalt i kommunen	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	989	84%
Haninge	Totalt i kommunen	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	794	89%
Haninge	Totalt i kommunen	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	2592	92%
Haninge	Jordbro	00 Totalt	654	80%
Haninge	Jordbro	11 Utrikes född	113	67%
Haninge	Jordbro	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	356	81%
Haninge	Jordbro	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	104	85%
Haninge	Jordbro	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	81	89%
Stockholm	Totalt i kommunen	00 Totalt	43909	89%
Stockholm	Totalt i kommunen	11 Utrikes född	4110	68%

Kommun	Namn LUA/URB område	Bakgrund	Antal Folk-bokförda	Andel Inskrivna
Stockholm	Totalt i kommunen	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	8909	82%
Stockholm	Totalt i kommunen	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	7953	92%
Stockholm	Totalt i kommunen	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	22937	95%
Stockholm	Husby	00 Totalt	649	75%
Stockholm	Husby	11 Utrikes född	106	52%
Stockholm	Husby	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	449	79%
Stockholm	Husby	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	71	83%
Stockholm	Husby	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	23	78%
Stockholm	Rinkeby	00 Totalt	1192	71%
Stockholm	Rinkeby	11 Utrikes född	137	52%
Stockholm	Rinkeby	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	894	72%
Stockholm	Rinkeby	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	131	76%
Stockholm	Rinkeby	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	30	77%
Stockholm	Rågsved	00 Totalt	666	79%
Stockholm	Rågsved	11 Utrikes född	151	56%
Stockholm	Rågsved	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	370	86%
Stockholm	Rågsved	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	91	87%
Stockholm	Rågsved	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	54	85%
Stockholm	Skärholmen	00 Totalt	471	75%
Stockholm	Skärholmen	11 Utrikes född	79	57%
Stockholm	Skärholmen	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	303	77%
Stockholm	Skärholmen	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	50	84%
Stockholm	Skärholmen	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	39	87%
Stockholm	Tensta	00 Totalt	1194	75%
Stockholm	Tensta	11 Utrikes född	215	70%
Stockholm	Tensta	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	836	76%
Stockholm	Tensta	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	113	78%
Stockholm	Tensta	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	30	90%
Södertälje	Totalt i kommunen	00 Totalt	4831	74%
Södertälje	Totalt i kommunen	11 Utrikes född	719	53%
Södertälje	Totalt i kommunen	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	1794	71%

Kommun	Namn LUA/URB område	Bakgrund	Antal Folk-bokförda	Andel Inskrivna
Södertälje	Totalt i kommunen	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	781	81%
Södertälje	Totalt i kommunen	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	1537	85%
Södertälje	Fornhöjden	00 Totalt	201	70%
Södertälje	Fornhöjden	11 Utrikes född	52	62%
Södertälje	Fornhöjden	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	113	73%
Södertälje	Fornhöjden	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	21	67%
Södertälje	Fornhöjden	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	15	87%
Södertälje	Geneta	00 Totalt	291	65%
Södertälje	Geneta	11 Utrikes född	84	45%
Södertälje	Geneta	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	154	73%
Södertälje	Geneta	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	26	62%
Södertälje	Geneta	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	27	81%
Södertälje	Hovsjö	00 Totalt	322	61%
Södertälje	Hovsjö	11 Utrikes född	60	50%
Södertälje	Hovsjö	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	229	62%
Södertälje	Hovsjö	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	24	71%
Södertälje	Hovsjö	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	9	100%
Södertälje	Ronna	00 Totalt	452	63%
Södertälje	Ronna	11 Utrikes född	108	56%
Södertälje	Ronna	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	270	63%
Södertälje	Ronna	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	45	78%
Södertälje	Ronna	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	29	79%
Nacka	Totalt i kommunen	00 Totalt	6066	93%
Nacka	Totalt i kommunen	11 Utrikes född	423	77%
Nacka	Totalt i kommunen	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	622	81%
Nacka	Totalt i kommunen	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	937	92%
Nacka	Totalt i kommunen	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	4084	96%
Nacka	Fisksätra	00 Totalt	414	75%
Nacka	Fisksätra	11 Utrikes född	46	59%
Nacka	Fisksätra	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	257	74%
Nacka	Fisksätra	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	57	74%

Kommun	Namn LUA/URB område	Bakgrund	Antal Folk-bokförda	Andel Inskrivna
Nacka	Fisksätra	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	54	96%
Uppsala	Totalt i kommunen	00 Totalt	10671	85%
Uppsala	Totalt i kommunen	11 Utrikes född	1140	59%
Uppsala	Totalt i kommunen	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	1575	76%
Uppsala	Totalt i kommunen	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	1487	86%
Uppsala	Totalt i kommunen	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	6469	91%
Uppsala	Gottsunda	00 Totalt	577	73%
Uppsala	Gottsunda	11 Utrikes född	87	55%
Uppsala	Gottsunda	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	259	73%
Uppsala	Gottsunda	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	91	66%
Uppsala	Gottsunda	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	140	89%
Linköping	Totalt i kommunen	00 Totalt	7710	83%
Linköping	Totalt i kommunen	11 Utrikes född	691	56%
Linköping	Totalt i kommunen	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	1301	63%
Linköping	Totalt i kommunen	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	763	85%
Linköping	Totalt i kommunen	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	4955	92%
Linköping	Skäggetorp	00 Totalt	641	53%
Linköping	Skäggetorp	11 Utrikes född	231	51%
Linköping	Skäggetorp	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	317	51%
Linköping	Skäggetorp	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	50	60%
Linköping	Skäggetorp	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	43	70%
Norrköping	Totalt i kommunen	00 Totalt	7060	85%
Norrköping	Totalt i kommunen	11 Utrikes född	757	61%
Norrköping	Totalt i kommunen	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	1214	70%
Norrköping	Totalt i kommunen	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	775	87%
Norrköping	Totalt i kommunen	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	4314	93%
Norrköping	Klockartorpet	00 Totalt	293	75%
Norrköping	Klockartorpet	11 Utrikes född	22	73%
Norrköping	Klockartorpet	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	82	61%
Norrköping	Klockartorpet	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	38	82%
Norrköping	Klockartorpet	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	151	81%

Kommun	Namn LUA/URB område	Bakgrund	Antal Folk-bokförda	Andel Inskrivna
Jönköping	Totalt i kommunen	00 Totalt	6986	83%
Jönköping	Totalt i kommunen	11 Utrikes född	572	63%
Jönköping	Totalt i kommunen	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	1144	71%
Jönköping	Totalt i kommunen	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	729	84%
Jönköping	Totalt i kommunen	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	4541	88%
Jönköping	Öxnehag	00 Totalt	352	78%
Jönköping	Öxnehag	11 Utrikes född	54	63%
Jönköping	Öxnehag	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	217	81%
Jönköping	Öxnehag	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	40	75%
Jönköping	Öxnehag	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	41	88%
Växjö	Totalt i kommunen	00 Totalt	4686	79%
Växjö	Totalt i kommunen	11 Utrikes född	430	48%
Växjö	Totalt i kommunen	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	898	63%
Växjö	Totalt i kommunen	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	493	85%
Växjö	Totalt i kommunen	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	2865	88%
Växjö	Araby	00 Totalt	430	51%
Växjö	Araby	11 Utrikes född	93	37%
Växjö	Araby	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	280	51%
Växjö	Araby	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	37	65%
Växjö	Araby	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	20	90%
Malmö	Totalt i kommunen	00 Totalt	16881	79%
Malmö	Totalt i kommunen	11 Utrikes född	2519	58%
Malmö	Totalt i kommunen	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	5890	70%
Malmö	Totalt i kommunen	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	2983	85%
Malmö	Totalt i kommunen	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	5489	94%
Malmö	Fosie, del av	00 Totalt	1690	64%
Malmö	Fosie, del av	11 Utrikes född	407	51%
Malmö	Fosie, del av	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	987	67%
Malmö	Fosie, del av	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	195	67%
Malmö	Fosie, del av	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	101	83%
Malmö	Herrgården	00 Totalt	380	51%
Malmö	Herrgården	11 Utrikes född	113	40%

Kommun	Namn LUA/URB område	Bakgrund	Antal Folkbokförda	Andel Inskrivna
Malmö	Herrgården	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	229	58%
Malmö	Herrgården	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder
Malmö	Herrgården	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar
Malmö	Hyllie, del av	00 Totalt	842	70%
Malmö	Hyllie, del av	11 Utrikes född	119	56%
Malmö	Hyllie, del av	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	508	66%
Malmö	Hyllie, del av	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	97	82%
Malmö	Hyllie, del av	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	118	90%
Malmö	Södra Sofielund	00 Totalt	223	60%
Malmö	Södra Sofielund	11 Utrikes född	57	42%
Malmö	Södra Sofielund	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	96	53%
Malmö	Södra Sofielund	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	43	79%
Malmö	Södra Sofielund	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	27	89%
Landskrona	Totalt i kommunen	00 Totalt	2358	70%
Landskrona	Totalt i kommunen	11 Utrikes född	366	40%
Landskrona	Totalt i kommunen	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	662	58%
Landskrona	Totalt i kommunen	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	274	77%
Landskrona	Totalt i kommunen	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	1056	87%
Landskrona	Centrum o Öster	00 Totalt	646	58%
Landskrona	Centrum o Öster	11 Utrikes född	164	41%
Landskrona	Centrum o Öster	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	276	53%
Landskrona	Centrum o Öster	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	71	69%
Landskrona	Centrum o Öster	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	135	84%
Kristianstad	Totalt i kommunen	00 Totalt	4100	76%
Kristianstad	Totalt i kommunen	11 Utrikes född	507	48%
Kristianstad	Totalt i kommunen	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	773	57%
Kristianstad	Totalt i kommunen	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	346	81%
Kristianstad	Totalt i kommunen	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	2474	88%
Kristianstad	Gamlegården	00 Totalt	401	43%
Kristianstad	Gamlegården	11 Utrikes född	140	39%
Kristianstad	Gamlegården	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	231	43%

Kommun	Namn LUA/URB område	Bakgrund	Antal Folk-bokförda	Andel Inskrivna
Kristianstad	Gamlegården	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	20	55%
Kristianstad	Gamlegården	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	10	70%
Halmstad	Totalt i kommunen	00 Totalt	4912	81%
Halmstad	Totalt i kommunen	11 Utrikes född	529	62%
Halmstad	Totalt i kommunen	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	719	69%
Halmstad	Totalt i kommunen	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	569	85%
Halmstad	Totalt i kommunen	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	3095	87%
Halmstad	Andersberg	00 Totalt	331	55%
Halmstad	Andersberg	11 Utrikes född	108	49%
Halmstad	Andersberg	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	184	55%
Halmstad	Andersberg	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	25	64%
Halmstad	Andersberg	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	14	79%
Göteborg	Totalt i kommunen	00 Totalt	25923	78%
Göteborg	Totalt i kommunen	11 Utrikes född	2941	49%
Göteborg	Totalt i kommunen	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	6444	64%
Göteborg	Totalt i kommunen	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	4096	82%
Göteborg	Totalt i kommunen	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	12442	91%
Göteborg	Bergsjön	00 Totalt	1050	53%
Göteborg	Bergsjön	11 Utrikes född	228	40%
Göteborg	Bergsjön	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	671	54%
Göteborg	Bergsjön	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	99	68%
Göteborg	Bergsjön	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	52	79%
Göteborg	Gårdsten	00 Totalt	574	57%
Göteborg	Gårdsten	11 Utrikes född	150	50%
Göteborg	Gårdsten	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	345	59%
Göteborg	Gårdsten	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	58	57%
Göteborg	Gårdsten	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	21	81%
Göteborg	Hjällbo	00 Totalt	455	63%
Göteborg	Hjällbo	11 Utrikes född	51	53%
Göteborg	Hjällbo	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	344	63%
Göteborg	Hjällbo	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	49	69%

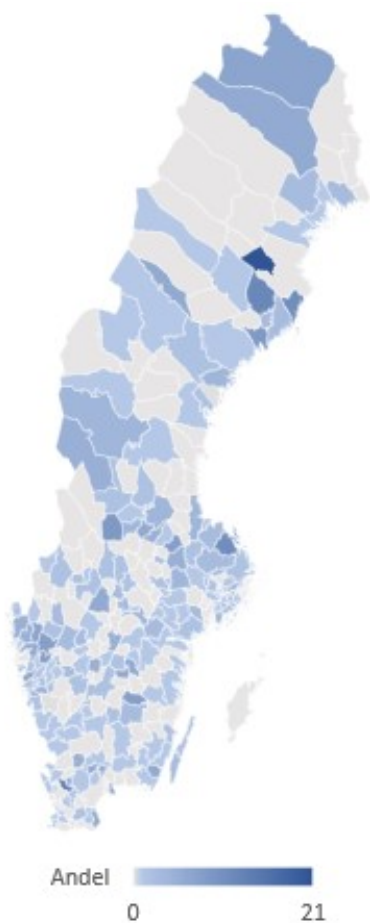
Kommun	Namn LUA/URB område	Bakgrund	Antal Folk-bokförda	Andel Inskrivna
Göteborg	Hjällbo	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	11	91%
Göteborg	N:a Biskopsgården	00 Totalt	333	44%
Göteborg	N:a Biskopsgården	11 Utrikes född	79	34%
Göteborg	N:a Biskopsgården	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	196	42%
Göteborg	N:a Biskopsgården	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	38	53%
Göteborg	N:a Biskopsgården	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	20	80%
Trollhättan	Totalt i kommunen	00 Totalt	2870	77%
Trollhättan	Totalt i kommunen	11 Utrikes född	337	60%
Trollhättan	Totalt i kommunen	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	596	57%
Trollhättan	Totalt i kommunen	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	300	77%
Trollhättan	Totalt i kommunen	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	1637	88%
Trollhättan	Kronogården	00 Totalt	396	49%
Trollhättan	Kronogården	11 Utrikes född	122	54%
Trollhättan	Kronogården	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	212	40%
Trollhättan	Kronogården	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	43	58%
Trollhättan	Kronogården	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	19	89%
Borås	Totalt i kommunen	00 Totalt	5571	78%
Borås	Totalt i kommunen	11 Utrikes född	625	60%
Borås	Totalt i kommunen	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	1084	67%
Borås	Totalt i kommunen	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	670	78%
Borås	Totalt i kommunen	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	3192	86%
Borås	Hässleholmen	00 Totalt	495	56%
Borås	Hässleholmen	11 Utrikes född	149	52%
Borås	Hässleholmen	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	248	55%
Borås	Hässleholmen	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	37	62%
Borås	Hässleholmen	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	61	66%
Gävle	Totalt i kommunen	00 Totalt	4827	88%
Gävle	Totalt i kommunen	11 Utrikes född	473	71%
Gävle	Totalt i kommunen	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	658	78%
Gävle	Totalt i kommunen	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	527	87%
Gävle	Totalt i kommunen	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	3169	93%

Kommun	Namn LUA/URB område	Bakgrund	Antal Folk-bokförda	Andel Inskrivna
Gävle	Brynäs	00 Totalt	278	83%
Gävle	Brynäs	11 Utrikes född	62	82%
Gävle	Brynäs	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	75	69%
Gävle	Brynäs	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	46	87%
Gävle	Brynäs	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	95	94%
Sundsvall	Totalt i kommunen	00 Totalt	4560	85%
Sundsvall	Totalt i kommunen	11 Utrikes född	260	69%
Sundsvall	Totalt i kommunen	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	403	79%
Sundsvall	Totalt i kommunen	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	470	88%
Sundsvall	Totalt i kommunen	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	3427	87%
Sundsvall	Skönsberg	00 Totalt	193	80%
Sundsvall	Skönsberg	11 Utrikes född	23	48%
Sundsvall	Skönsberg	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	64	78%
Sundsvall	Skönsberg	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	27	89%
Sundsvall	Skönsberg	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	79	89%
Luleå	Totalt i kommunen	00 Totalt	3350	89%
Luleå	Totalt i kommunen	11 Utrikes född	215	75%
Luleå	Totalt i kommunen	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	159	82%
Luleå	Totalt i kommunen	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	376	87%
Luleå	Totalt i kommunen	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	2600	91%
Luleå	Hertsön	00 Totalt	284	83%
Luleå	Hertsön	11 Utrikes född	22	59%
Luleå	Hertsön	12 Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	41	71%
Luleå	Hertsön	21 Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	42	76%
Luleå	Hertsön	22 Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	179	91%

Källa: SCB.

Inskrivna barn i pedagogisk omsorg 2018

Figur 1 Andel barn inskrivna i pedagogisk omsorg, 1–5 år



Källa: Analys Mason.

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rut tjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

En moderniserad arbetsrätt. [30]

Finansdepartementet

Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]

Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]

Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]

Grönt sparande. [17]

Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]

Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]

En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]

Infrastrukturdepartementet

Framtidens järnvägsunderhåll. [18]

Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]

Justitiedepartementet

Skärpta regler om utländska månggiften. [2]

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]

Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]

En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]

Kulturdepartementet

Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]

Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]

Miljödepartementet

Hållbar slamhantering. [3]

Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]

Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]

Näringsdepartementet

Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]

Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. [13]

Socialdepartementet

Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]

En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]

Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]

Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]

God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]

Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]

Tillsammans för en välfungerande sjuk-skrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]

En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]

Grundpension. Några anslutande frågor. [32]

Utbildningsdepartementet

En mer likvärdig skola

- minskad skolegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]

Gemensamt ansvar

- en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. [33]

Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. [34]