



Tjänsteskrivelse

Datum

2020-09-16

Vår referens

Daniel Pamp

Utredningssekreterare

Daniel.Pamp@malmo.se

Ingela Nilsson

Utredningssekreterare

Ingela.Nilsson@malmo.se

Remiss från Utbildningsdepartementet - Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg GRF-2020-22337

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har gett grundskolenämnden tillfälle att yttra sig om en remiss från Utbildningsdepartementet, "*Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*" (SOU 2020:34)". Utredningen föreslår ett antal till Skolverket med syftet att förstärka likvärdigheten, kvalitén och det systematiska kvalitetsarbetet i fritidshemmet. Utredningen föreslår även lagändringar för att stärka elevernas rätt till särskilda stöd i fritidshemmet. Utredningen föreslår flera olika åtgärder med avseende för behovet av kompetensförsörjningen i fritidshemmet. Utredningen lämnar även förslag på åtgärder för att göra styrningen av fritidshemmet mer tydlig. Grundskoleförvaltningen ställer sig generellt positiv till förslagen i utredningen enligt vad som anges i ärendet. Grundskoleförvaltningen har valt att begränsa sina synpunkter kring utredningens del om pedagogisk omsorg då denna verksamhetsform huvudsakligen innefattar förskoleverksamhet, vilket ligger utanför grundskoleförvaltningens ansvarsområde.

Förslag till beslut

Grundskolenämnden föreslås besluta

1. Grundskolenämnden godkänner grundskoleförvaltningens förslag till yttrande och skickar det till kommunstyrelsen.

Beslutsunderlag

- Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg (SOU 2020:34)
- G-Tjänsteskrivelse GRN 200923 Remiss från Utbildningsdepartementet - Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk
- Förslag till yttrande GRN 200923 Remiss från Utbildningsdepartementet - Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk

Beslutsplanering

Grundskolenämnden 2020-09-23

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Bakgrund

Regeringen beslutade i augusti 2018 att uppdra åt en särskild utredare att lämna förslag som syftar till att stärka kvaliteten och likvärdigheten 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 har även haft i uppdrag att kartlägga och analysera om pedagogisk omsorg stimulerar barns utveckling och lärande och vid behov lämna förslag på hur man kan främja att barn får likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass.

Kvalitet och likvärdighet

Det svenska fritidshemmet är en unik verksamhet sett i ett internationellt perspektiv. Det är en pedagogisk, läroplansstyrd verksamhetsform för elever ifrån 6 års ålder till och med vårterminen det år de fyller 13 år. För barn i åldrarna 10–13 får en huvudman bedriva öppen fritidsverksamhet i stället för fritidshem. Fritidshemmen är öppna hela året och ska anpassa de dagliga öppettiderna till vårdnadshavares arbete eller studier. Fritidshemmen är ofta samordnade med skolan, vad gäller personal, lokaler och den pedagogiska verksamheten. Av skollagen följer att fritidshemmets syfte är att komplettera utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, specialskolan, sameskolan och särskilda skolformer som skolplikt kan fullgöras i. Fritidshemmet har ett gemensamt utbildningsuppdrag tillsammans med övriga verksamhetsformer, och ska komplettera utbildningen 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 andra erfarenheter och kunskaper än de får genom den obligatoriska skoldelen.

Utredningen påtalar att det krävs hög kvalitet på verksamheten för att kunna uppfylla uppdraget och att kartläggningen visar att det finns bra och välfungerande fritidshem, men av nationella granskningar och forskning framgår det att det finns utmaningar och förbättringsområden. Den bilden stämmer väl överens med vad utredningen sett i sina verksamhetsbesök.

Utredningen redogör inledningsvis för betänkligheter kring att fritidshemmet inte erbjuds alla barn, utan enbart de som har föräldrar som är i arbete eller studerar. Fritidshemmets undervisning har i sitt innehåll flera komponenter som skulle gagna de barn och elever som inte har tillträde till verksamheten. I forskning framhålls att ett välfungerande fritidshem sannolikt har en positiv inverkan på skolresultaten. Skolor vars elever har det största behovet av det kompensatoriska uppdraget har enligt utredningen lägst andel barn i fritidshemmet. Fritidshemmets kompensatoriska uppdrag når barn i segregerade områden i mycket lägre grad än övriga områden. Utredningen har dock bedömt att det i dagsläget inte går att föreslå fritidshem för alla, eller ett så kallat allmänt fritidshem. Fritidshemmet har i likhet med de övriga skolformerna ett kompensatoriskt uppdrag, och utredningen menar att ett allmänt fritidshem, med liknade modell som förskolan, bör införas på längre sikt för att fritidshemmet fullt ut ska kunna utgöra en del av det livslånga lärandet.

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 avhängig att den leds av behörig lärare. Utredningen föreslår åtgärder med avseende på kompetensförsörjningen samt lyfter fram frågor som behöver ges uppmärksamhet om kompetensförsörjningen till fritidshemmet ska fungera. Utredningen lämnar förslag för åtgärder på kort sikt och uppmärksammar behov av långsiktiga åtgärder som kan tillförsäkra en stabil lärarutbildning med inriktning mot arbete i fritidshem. Utredningen föreslår bland annat ändringar i VAL-förordningen med syfte att VAL-utbildningen ska förändras, och att grundlärarutbildningen med arbete med inriktningen mot fritidshem behöver ses över. Vidare föreslås att Skolverket får i uppdrag att förtydliga läroplansdelen för fritidshemmet, så att ansvarsfördelningen inom arbetslag blir tydligare.

Kvalitetsarbete

Skollagen innehåller ett tydligt krav på systematiskt kvalitetsarbete som ska synliggöra kvalitet och likvärdighet inom alla delar i skolväsendet. Syftet med allt kvalitetsarbete är att det ska leda till förbättringar. Såväl utredningens kartläggning som 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 utvecklingsinsatser utifrån en analys av det som framkommer vid uppföljning och att dokumentera de beslutade åtgärderna.

Utredningen föreslår ett antal uppdrag till Skolverket för att ge stöd genom bland annat fortbildningar och utvecklande av stödmaterial för såväl huvudmännens som skolornas systematiska kvalitetsarbete i fritidshemmet. En särskild satsning föreslås på fritidssamordnare hos huvudmän i syfte att höja kvaliteten och likvärdigheten i fritidshemmet. Satsningen ska samordnas av Skolverket i samarbete med regionala utvecklingscentra vid de lärosäten där utbildning till lärare med inriktning mot arbete i fritidshem anordnas.

I uppdragen till Skolverket ingår även att ta fram riktmärken om gruppstorlekar i fritidshemmet, samt att ta fram en handlingsplan och ett regelverk för fritidshemmets samverkan med föreningsliv-, kultur och friluftslivet.

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. Utredningen redogör för undersökningar som visar att resursfördelningen till fritidshemmets verksamhet 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 kompensatoriskt uppdrag. Utredningen påtalar att 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. Utredningen menar att det bör finnas ytterligare statsbidrag där fritidshemmet omfattas, och lämnar förslag om utvidgning av statsbidragen för karriärsteg, lärarlönelyft, lärarassistenter, personalförstärkning inom elevhälsan och specialpedagogik samt specialpedagogik för lärande.

Struktur och ledning

En väl fungerande styrkedja är en nödvändig förutsättning för att nå de nationella målen. Utredningen påtalar att för att kedjan ska fungera behöver varje nivå ta ansvar för sitt uppdrag i

kedjan, men även skapa och stärka de länkar som håller samman kedjan. Varje led måste också ha förutsättningar för att kunna ta detta ansvar. 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 orsak till att fritidshemmet brister i undervisningsuppdraget är en otydlig styrning av verksamheten. Utredningen föreslår därför ett antal utbildningsinsatser för skolchefer och rektorer för att på lämpligt sätt ge kännedom om fritidshemmets verksamhet och regleringar.

Lär miljöer

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

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

Utredningen föreslår ett förtydligande i skollagen om att lokalerna ska vara ändamålsenliga. Vidare föreslås att Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram riktmärken för gruppstorlekar i fritidshemmet. Det poängteras att frågan om gruppstorlekar måste ses i ett vidare perspektiv där elevgruppens sammansättning, personalens kompetens och personaltäthet sätts i relation till varandra.

Utredningen bedömer vidare att frågan om huruvida elever i fritidshemmet ska omfattas av tillämpliga regler i arbetsmiljölagen bör utredas i särskild ordning.

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 förutsättningar ska kunna utvecklas och nå så långt som möjligt enligt utbildningens mål. För fritidshemmet finns det två olika typer av stöd utifrån paragrafer i skollagens kapitel 3 och 14. Enligt utredningens mening är det utifrån lagstiftningen i skollagen kap. 3 otydligt under vilka förutsättningar extra anpassningar och särskilt stöd ska ges i fritidshemmet. Utredningen anser att rättsläget är svårtolkat och behöver förtydligas ytterligare, men lämnar förslag för att elever bör kunna få extra anpassningar och särskilt stöd enbart inom ramen för undervisningen i fritidshemmet.

Av skollagen 14 kap. 5§ framgår att en elev ska erbjudas utbildning i fritidshemmet i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier, eller om eleven har ett eget behov hänförligt till familjens situation i övrigt. Utredningen har genom kartläggning konstaterat att tillämpningen är olika över landet och att bedömningarna mot bakgrund av denna bestämmelse variera, vilket är problematiskt ur såväl ett likvärdighetsperspektiv som barnrättsperspektivet.

Utredningen föreslår att eleven ska kunna erbjudas utbildning i fritidshemmet om eleven behöver stöd för att nå läroplanens kunskapskrav.

Föreningsliv-, kultur och friluftsliv

Av läroplanen framgår bland annat att genom att eleverna får möjlighet att vistas i natur och samhälle ska undervisningen i fritidshemmet stärka elevernas möjligheter att ta del av ett aktivt förenings-, kultur och friluftsliv i närmiljön. Det framgår även av det centrala innehållet att undervisningen i fritidshemmet ska behandla närsamhällets och föreningslivets utbud av

aktiviteter och plaster för kultur, fritid och rekreation. Utredningen beskriver att den generella bilden visar att undervisningen inte ger eleverna möjlighet att möta närsamhället och föreningslivet i tillräcklig utsträckning, men att 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 närliggande förenings-, kultur och friluftsliv inom ramen för fritidshemmets verksamhet.

Vidare anser utredningen att kommuner och regioner bör överväga att erbjuda kostnadsfria transporter till och från fritidshem för att eleverna ska kunna ta del av förenings-, kultur och friluftsliv.

Slutligen föreslår utredningen att Skolverket ges i uppdrag att kartlägga och i ett stödmaterial tydliggöra regelverket vad avser samverkan med förenings-, kultur och friluftslivet inom ramen för fritidshemmets verksamhet.

Pedagogisk omsorg

Pedagogisk omsorg är en mindre omsorgsform i Sverige. Pedagogisk omsorg infördes som ett samlingsbegrepp i 1985 års skollag bland annat för det som tidigare benämndes som familjedaghem. I samband med den nuvarande skollagens införande 2010 fick förskolan ett antal centrala bestämmelser som är gemensamma för skolväsendet, och de båda omsorgsformerna bröts isär. Verksamhetsformen ingår inte i skolväsendet, utan regleras i ett enskilt kapitel (kap.25) i skollagen tillsammans med annan pedagogisk verksamhet.

Utredningen har i uppdrag att kartlägga och analysera om pedagogisk omsorg stimulerar barns utveckling och lärande i tillräcklig grad och om verksamhetsformen förbereder barn för fortsatt lärande. Förslagen ska syfta till att främja barns likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass.

Utredningen avgränsas till att behandla den pedagogisk omsorg som erbjuds barn i åldern 1–5 år. Frågeställningarna handlar om det i den pedagogiska omsorgen finns strukturella och formella förutsättningar för att främja barnens utveckling och lärande.

I snitt är 1,7 procent av alla barn i åldern 1–5 år inskrivna i pedagogisk omsorg, och antalet har krympt stadigt under de senaste 10 åren. Andelen varierar stort över landet och i olika kommungrupper. Ca 30 procent av landets kommuner saknar helt verksamhetsformen, och anger som orsak att det saknas efterfrågan från vårdnadshavare. Utifrån Skolverkets senast tillgängliga statistik kan konstateras att kranskommuner till större städer tenderar att ha något fler barn i pedagogisk omsorg än landsbygdskommuner. Storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö har den lägsta andelen barn i pedagogisk omsorg. Utredningen redogör utifrån kartläggningen för slutsatser kring likvärdighetsaspekter och personalens behörighet och kompetens inom pedagogik och systematiskt kvalitetsarbete. Utredningen beskriver att brist på dokumenterad utbildning och kompetens inom pedagogiskt arbete och barns utveckling skapar skillnader gentemot förskolan och läroplanens krav på utveckling och lärande.

Utredningen presenterar två alternativa förslag som har samma syfte avseende en förbättring av likvärdighet och kvalitet, och som till delar är likalydande.

Alternativ 1 handlar om att förtydliga de bestämmelser som styr pedagogisk omsorg med syfte att höja verksamhetens kvalitet och likvärdighet. Utredningen resonerar kring vad det innebär att behöva förhålla sig till uttrycket tillräcklig grad i förhållande till huruvida barn får en grund för det livslånga lärandet, samt vad begreppet innebär för verksamhetsformen. Utredningen menar att om kvalitetskraven tillåts närma sig de kvalitetskrav som gäller för förskolan, utan att verksamhetsformerna blir för lika, bör det kunna leda till att kvaliteten blir bättre och att barnen

får möjlighet till den stimulans som krävs för att kunna utvecklas och lära.

Alternativ 2 innebär att de höjda kvalitetskraven i alternativ 1 antas samt att pedagogisk omsorg etableringsstoppas. Förslaget utgår från en jämförelse mellan förskola och pedagogisk omsorg. Ett etableringsstopp innebär att inga nya godkännande för pedagogisk omsorg ges, men befintliga verksamheter kan fortgå ett antal år framöver för att på sikt komma att stagnera eller upphöra. Inga ansökningar om att utöka verksamheten kommer utifrån förslaget att bifallas.

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. Den pedagogiska omsorgens uppdrag är att vara ett alternativ till förskolan och ska således förbereda för fortsatt lärande. Utredningen beskriver att skillnaden i styrdokumentet mellan de båda verksamhetsformerna över tid blivit för stora. En jämförelse med förskolans förändringar och utveckling synliggör att pedagogisk omsorg inte i tillräcklig grad kan anses förbereda barnen för fortsatt lärande på ett idag adekvat sätt.

Utredningen menar att slutsatsen är att pedagogisk omsorg inte längre kan finnas kvar som verksamhetsform. För att dämpa effekterna av att inga nya beslut om bidrag kan ges och för att ge verksamma en möjlighet att på ett ordnat sätt byta verksamhetsform föreslås ett etableringsstopp istället för ett verksamhetsstopp.

Utredningen förordar alternativ 2

Grundskoleförvaltningens synpunkter på utredningens förslag

Kap, 1, Författningsförslag

Grundskoleförvaltningen har inga synpunkter på utformningen av författningsförslagen.

Kap 2. Utredningens uppdrag och genomförande

Grundskoleförvaltningen är positiv till utredningens uppdrag och anser att utredningen håller genomgående hög kvalitet.

Kap. 3, Fritidshemmet i dag och vägen dit

3.2 Grundskoleförvaltningen instämmer med att fritidshemmet spelar en viktig kompensatorisk roll för både skola och hemmet och att detta spelar en särskilt stor roll för barn boende i segregerade områden. Det ställer stora krav på den enskilde huvudmannen att kunna möta detta kompensatoriska uppdrag och grundskoleförvaltningen instämmer med att inte minst tillgång till utbildad personal är en mycket svår utmaning att hantera. Om huvudmän och rektorer ska kunna ge bättre förutsättningar för att öka verksamhetens kvalitet krävs det också att den personal som är utbildad får förutsättningar att arbeta i fritidshemmen och inte går över till den ordinarie undervisningen på grund av bättre villkor och resurser.

3.4.2 Utredningen lyfter upp fritidshemmets kompensatoriska roll när det gäller betydelsen för barnen att kunna ta del av exempelvis musei- och teaterbesök. Grundskoleförvaltningen anser att det förutom den rent ekonomiska aspekten att kunna ta del av den här typen av besök, finns det också stora utmaningar i den geografiska tillgången på museum, teatrar och andra kulturella institutioner som gör det olika svårt att uppnå utredningens intentioner med dessa.

3.5 När det gäller 14 kap 5 och 6 §§ i skollagen (2010:800) om utbildning för elever i fritidshem på grund av särskilda skäl ser grundskoleförvaltningen en problematik i att det är så olika när det gäller vem som beviljas plats, både inom de respektive huvudmännens egna fritidshem samt i riket i stort. I dagsläget är det svårt att uppnå en likvärdighet i fritidshemmen gällande vem som har rätt att vara eller inte vara på fritidshemmet på grund av särskilda skäl och förändringarna som föreslås i 14 kap. 6 § i skollagen, kommer att innebära att antalet elever med plats på fritidshem på grund av särskilda skäl med största sannolikhet kommer att öka. Grundskoleförvaltningen ser det som positivt att fritidshemmets kompensatoriska roll med detta kommer att fördjupas, samtidigt som det finns en problematik i hur det ska kunna lösas med personal och ekonomiska resurser. När det gäller på vilken nivå som besluten tas anser även grundskoleförvaltningen här att detta bör förtydligas. Grundskoleförvaltningens tolkning är att det är upp till varje enskild rektor att besluta om rätten till fritidshem på grund av särskilda skäl, men utredningen visar att det skiljer sig åt mellan de tillfrågade huvudmännen där en del lägger det på förvaltningsnivå (även om rektor oftast är involverad).

3.6 Grundskoleförvaltningen ställer sig positiv till att på sikt införa en rätt för alla barn att delta i fritidshemmets undervisning och att som första steg göra det möjligt för kommuner att erbjuda fritidshemsundervisning till barn i segregerade områden. Inte minst på grund av den låga andel barn i dessa områden som var inskrivna i fritidshem i förhållande till riksgenomsnittet. Grundskoleförvaltningen anser att för att detta ska bli möjligt krävs det statsbidrag för att denna satsning ska kunna genomföras.

3.7 När det gäller samlad eller utökad skoldag håller grundskoleförvaltningen med utredningen om att det inte i dagsläget finns skäl att utveckla regleringarna rörande detta.

3.8.7 Grundskoleförvaltningen anser precis som utredningen att måtten ”antalet elever per anställd”, ”antalet elever per lärare” och ”antal elever per lärare med legitimation” bör vara de mått som diskuteras gällande personaltätheten på fritidshemmet.

Kap. 4, Fritidshemmets personal

4.1 Grundskoleförvaltningen delar bilden av den stora bristen på behöriga och legitimerade lärare och förskollärare och välkomnar utredningens förslag på åtgärder för att möta detta både under ett kort och långt perspektiv. Grundskoleförvaltningen menar att det bör tittas särskilt på hur tjänsterna på skolan är upplagda bland annat gällande hur mycket möjligheten till ferietjänst påverkar valet att arbeta som lärare i fritidshem. Finns det risk att lärare som har behörighet att undervisa i grundskolan väljer detta istället på grund av möjligheten till ferietjänst? Vidare hade det varit av intresse att undersöka på vilket sätt nyttjas personalen i verksamheten? Läggs personalschema utifrån verksamhetens behov eller efter personalens önskemål? Det kan finnas en stor risk att legitimerade lärare inom fritidshem är ensamma på sitt fritidshem och då inte är i verksamheten utan har ett mer övergripande uppdrag.

4.2 Bilden av att behörigheterna i praktisk estetiska ämnen riskerar dränera fritidshemmet på lärare delas av grundskoleförvaltningen. Bristen på lärare i den obligatoriska undervisningen i dessa ämnen innebär ofta att prioriteringen är högre att täcka upp den ordinarie undervisningen framför arbetet på fritidshemmet. Även utmaningarna med att lärare i fritidshemmet kan hamna i en situation där de undervisar i praktiskt estetiska ämnen på förmiddagen, planera lektionstid, sätta betyg och omdömen och därefter ansvara för undervisningen i fritidshemmet på eftermiddagarna är en situation som medför stora utmaningar som ofta leder till att läraren i

fritidshemmet arbetar helt som lärare i praktisk estetiska ämnen istället.

Gällande de olika titlarna i fritidshemmet instämmer grundskoleförvaltningen med att de olika yrkeskategoriernas ansvarsnivåer behöver förtydligas i läroplanen. Grundskoleförvaltningen ställer sig frågan om det finns några risker med att det inte är en gemensam syn på vilka roller som finns och att det är en sådan stor skillnad mellan vilka olika typer av uppdragsbeskrivningar som finns mellan de olika huvudmännen?

4.3 Grundskoleförvaltningen instämmer med att det behövs fler behöriga lärare i fritidshemmet än det finns idag. Utredningen anser att de kommunala huvudmännen har ett större ansvar att utbilda personalen. Grundskoleförvaltningen anser att för att det ska kunna göras behövs det mer strukturer, stöd och vägar till utbildning. Med tanke på det stora utbildningsbehovet ser grundskoleförvaltningen utmaningar i att det ofta saknas tillräckligt med personal för att täcka upp verksamheten under utbildningstillfällena. När personal deltar i utbildning behövs det både resurser av personal och ekonomi för att möta upp den arbetstid som utbildningen kräver. Grundskoleförvaltningen instämmer med att högre utbildning är statens ansvar och att staten måste se till att utbildningar når hela landet för att kunna tillgodose kvalitet och likvärdighet. Antalet olika typer av utbildningar bör dock beaktas så att det inte blir för många och då riskerar leda till en otydlighet om vilken som är relevant för verksamheten.

4.3.6 Grundskoleförvaltningen ställer sig även positivt till utredningens förslag om arbetsintegrerade distansutbildningar med möjlighet att kombinera arbete som lärare med utbildningen och att validering görs av erfarenhet av arbete i fritidshemmet så att det inte krävs verksamhetsförlagd utbildning (VFU).

4.5 När det gäller VAL instämmer grundskoleförvaltningen med utredningens förslag om att förordningen ska ändras för att fler ska kunna nå en lärar- eller förskollärarexamen inom VAL och att det inte ska finnas krav på att den som önskar delta i VAL inte ska behöva vara anställd som lärare i fritidshemmet utan det räcker med att medverka i undervisningen i fritidshemmet. Grundskoleförvaltningen är också positiv till förändringen av kravet på att ha varit anställd som lärare i minst åtta år till att det räcker att ha medverkat i undervisningen i minst åtta år för att kunna gå den kortare VAL-utbildningen på 30 högskolepoäng. Möjligheten för obehöriga lärare som barnskötare att kunna genomföra VAL-utbildningen är mycket positiv för att kunna säkra upp en ökad andel legitimerade lärare på fritidshemmet. När det gäller risk för stress och psykisk ohälsa när det gäller utökade krav på utbildning bland personal inom fritidshem, anser grundskoleförvaltningen att det kan innebära att personal som inte vill eller har förmåga att studera vidare riskerar att försvinna från fritidshemmen. Grundskoleförvaltningen menar att det i fortsatta utredningar av dessa frågor bör man beakta vilka konsekvenser detta riskerar innebära.

4.6 När det gäller förändringar i grundlärarutbildningen anser grundskoleförvaltningen att alternativet med mastersprogram och forskarskola med inriktning mot fritidspedagogik är att föredra över att utöka utbildningen till avancerad nivå. Detta då bristen på lärare i fritidshem med största sannolikhet kommer att bli ännu större om utbildningens längd hade utökats. Grundskoleförvaltningen delar dock utredningens slutsatser om att det finns stora utmaningar gällande tillgång på lärare och examinatorer på universitet och högskolor och möjligheten att kunna studera på ett mastersprogram och en forskarskola bör kunna möjliggöra för att möta detta behov.

4.6.1 Ett förtydligande av Skolverket gällande uppdelningen mellan de olika ansvarsnivåerna i

arbetslagen genom ett förtydligande av läroplansdel nr 4 i läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet välkomnas av grundskoleförvaltningen.

Kap 5, Kvalitetsarbete

5.7 Grundskoleförvaltningen instämmer i utredningens konstaterande om komplexiteten i hur kvalitet kan bedömas och uttryckas inom fritidsverksamhet samt kring behovet av likvärdighet i det systematiska kvalitetsarbetet. Det finns ett antal vedertagna sätt att bedöma och utvärdera kvalitet inom skolväsendet, men med rådande kvalitetsnormer är det ännu inte möjligt att mäta kvalitet kring socialt och relationellt lärande. Detta komplicerar arbetet med hur kvalitetsbedömning av verksamheten i fritidshemmet ska bedrivas. Grundskoleförvaltningen stödjer därför utredningens förslag om ett framtagande av ett stödmaterial om systematiskt kvalitetsarbete i fritidshemmet, samt påtalar betydelsen av korrelation med det material för kvalitet och likvärdighet som regeringen gett skolmyndigheterna i uppdrag att sammanställa under hösten 2020.

5.8 Utredningen föreslår att Skolinspektionen ska ges i uppdrag att genomföra en tematisk kvalitetsgranskning av det systematiska kvalitetsarbetet rörande fritidshemmet. Utifrån den nya tillsynsmodellen (2018) där fritidshemmen inte är föremål för granskning inom ramen för regelbunden kvalitetsgranskning, påtalar utredningen att en tematisk granskning är central för utveckling av kvaliteten i verksamheten. Grundskoleförvaltningen ställer sig positiv till utredningens motivering och förslag.

5.9 Grundskoleförvaltningen ställer sig även positivt till utredningens förslag om att Skolverket får i uppdrag att utveckla en insats i samverkan med de regionala utvecklingscentrum (RUC) som finns på de lärosäten som erbjuder lärarutbildning med inriktning mot arbetet i fritidshem. Insatsen ska bestå av att alla huvudmän för fritidshem erbjuds att utse fritidshemssamordnare rörande utveckling av fritidshemmets verksamhet, med utgångspunkt i en helhetssyn på skola och fritidshem. Samordnarens roll ska vara nära kopplat till huvudmannens systematiska kvalitetsarbete och ges stöd av Skolverket och RUC. Samordnarens ansvar ska innefatta att genomföra nulägesbeskrivningar, analysarbete och följa upp och utvärdera utvecklingsinsatser kopplade till kvalitet och likvärdighet i huvudmannens fritidshem. Samordnaren ska även ansvara för att särskilt arbete bedrivs för att fritidshemmets möte med föreningsliv-, kultur- och friluftsliv ska stärkas.

Utredningen hänvisar till de goda erfarenheter och positiva resultat som arbetet med samordnare för nyanlända visar.

Grundskoleförvaltningen delar utredningens beskrivning om att insatsen kan förstärka det systematiska kvalitetsarbetet hos huvudmännen och leda till ökad likvärdighet och kvalitet. Grundskoleförvaltningen ställer sig även positiv till förslaget om att det under en begränsad period om tre år ska utgå ett statsbidrag till de huvudmän som inrättar en funktion för fritidshemssamordning. Hur mycket pengar huvudmannen kan rekvirera ska utgå från antalet elever i fritidshemsverksamheten hos huvudmannen. Utredningen betonar även vikten av den regionala samordningen av såväl riktade insatser som deltagandet i nätverk under insatsperioden.

Kap. 6, Ekonomiska resurser

6.1 Grundskoleförvaltningen stöder att utredningen slutsats att kommuner bör i sin resursfördelning till fritidshemmen i högre grad ta hänsyn till de lokala förutsättningarna och behoven, däribland relevanta socioekonomiska faktorer och vill belysa för att detta ska kunna

vara möjligt måste också statsbidragen kunna användas i fritidshemmen utan de begränsningar som finns för ett antal statsbidrag idag. Grundskoleförvaltningen är positiv till att kostnadsvillkoret är borttaget för likvärdighetsbidraget och håller med om att anslagets ändamål bör utvidgas till att även omfatta utgifter som syftar till att stärka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen i fritidshemmet.

6.2 När det gäller förslaget om att statsbidraget för karriärsteg ska omfatta fritidshemmet på ett sådant sätt att huvudmannen kan utse förstelärare i fritidshem, ställer sig grundskoleförvaltningen mycket positiv till att det genomförs. Det kommer med största sannolikhet vara till stor hjälp att öka rekryteringen av lärare i fritidshem och också samtidigt kunna höja kvalitet och likvärdighet i fritidshemmet. Grundskoleförvaltningen anser att bidraget bör utökas för att inte behöva minska antalet nuvarande förstelärare i ordinarie undervisning när även lärare i fritidshem kommer att omfattas av det. Vidare anser grundskoleförvaltningen att det är positivt att begränsningarna i hur mycket av statsbidraget för lärarlönelyftet som huvudmannen kan använda till personal i fritidshem tas bort. Även här instämmer grundskoleförvaltningen i att detta bidrag bör ökas för att kunna möta det nya behovet i fritidshemmet. Grundskoleförvaltningen är positiv till att statsbidraget för lärarassistenter även ska omfatta fritidshemmet och att en utvidgning även görs här.

När det gäller satsningen på personalförstärkning inom elevhälsan och specialpedagogik och specialpedagogik för lärande instämmer grundskoleförvaltningen med utredningens slutsatser om att även detta bör omfatta fritidshemmet, inte minst med tanke på förslaget om fritidshemmets förstärka lärandeuppdrag och funktion i elevhälsoarbetet. Även detta bör utvidgas för att möta de nya krav som kommer att behöva hanteras av fritidshemmet.

Det finns en problematik i att bidragen är begränsade då det kan vara ett hinder för en mer långsiktig planering. Grundskoleförvaltningen är dock medveten om att det kan bli förändring i och med förslagen i SOU 2020:28, ”En mer likvärdig skola – minskad skolegregation och förbättrad resurstilldelning”. Grundskoleförvaltningen vill påpeka vikten av att den här utredningens förslag korreleras med förslagen i SOU 2020:28 om sektorsbidrag, kopplade till slutsatser från huvudmannens behovsanalys i det systematiska kvalitetsarbetet.

Kap. 7, Ledning av fritidshemmet

7.1.1 och 7.1.2 Grundskoleförvaltningen delar utredningens beskrivning av vikten av styrkedjans ansvar på olika nivåer och att en fungerande styrkedja är en nödvändig förutsättning för att de nationella målen med skolan ska nås. Huvudmannens övergripande ansvar och behov av att utveckla sin styrning betonas, men även rektors ansvar och beslutanderätt för sin enhets inre organisation. Utredningen redogör för uppföljningar av fritidshemmet genomförda av Skolverket och Skolinspektionen och att resultatbilden påvisar att den faktiska verksamheten inte i alla delar lever upp till styrdokumentens intentioner. En faktor som pekas ut är en otydlig styrning och att det oftast saknas ett systematiskt kvalitetsarbete i fritidshemmet både på huvudmannans- och enhetsnivå.

Utredningen har funnit att det råder oklarheter kring fritidshemmets uppdrag och föreslår därför att Skolverket ska ges i uppdrag att utveckla en kompletterande webbkurs om fritidshemmet med skolchef som målgrupp, samt att skolchefsutbildningen ger kännedom om regleringar och förutsättningar rörande fritidshemmets verksamhet. Grundskoleförvaltningen har inga invändningar mot förslaget att komplettera den befintliga utbildningen.

7.3.4 Grundskoleförvaltningen ställer sig positiv till förslaget om att Skolverket ges i uppdrag att redovisa hur Rektorsprogrammet kan möta behovet av att rektor ska vara insatt i regleringar och förutsättningar rörande fritidshemmets verksamhet, och även hur Rektorsprogrammet kan uppmärksamma rektors pedagogiska ledarskap av fritidshemmet. Grundskoleförvaltningen delar utredningens betoning att rektorsroll är central för fritidshemmets verksamhet, och att såväl rektor som personal i fritidshemmet behöver ges förutsättningar från huvudmannen att fullgöra sitt uppdrag och följa de allmänna råd som de berörs av. Utredningen redogör för kartläggningar där skolledare bedömer att det finns oklarheter i fritidshemmets upplägg och syfte och att detta påverka genomförandet av styrningen och en kvalitetshöjning av verksamheten.

7.3.5 och 7.3.6 Grundskoleförvaltningen ställer sig positiv till förslaget om att Skolverket ges i uppdrag att utforma kompletterande webbkurser om fritidshemmet med rektorer som målgrupp. Utredningen föreslår även att Skolverket ges i uppdrag att utforma en fortbildningskurs för rektorer och skolledare på avancerad akademisk nivå (7,5 högskolepoäng) särskilt riktad mot fritidshemsverksamhet. Syftet är att ge rektorer och andra i ledningsfunktion möjlighet att fördjupa erfarenheter och kunskaper, skapa nätverk och sätta igång utvecklingsprocesser.

Kap. 8, Fritidshemmets lärmiljö

8.4 Grundskoleförvaltningen ser utmaningar när det gäller att skapa bra lärmiljöer för fritidshemmet och välkomnar att utredningen föreslår att Skolverkets ska få i uppdrag att ta fram riktlinjer för utformning och funktionalitet av fritidshemmets lokaler. Grundskoleförvaltningen vill dock belysa att det ställer mycket stora krav på huvudmannen att möta lokalernas funktionalitet samtidigt som bristen på utbildade lärare i fritidshem är så stor som den är i nuläget. Grundskoleförvaltningen instämmer i att det är av vikt att huvudmannen kan 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. Vidare välkomnar även grundskoleförvaltningen att Skolverket får i uppdrag att ta fram riktmärken för gruppstorlekar i fritidshemmet, men vill särskilt instämma i utredningens bedömning att frågan om gruppstorlekar måste ses i ett vidare perspektiv där barngruppernas sammansättning, personalens kompetens och personaltäthet ställs i relation till varandra.

Grundskoleförvaltningen ställer sig positiv till en utredning i särskild ordning om elever i fritidshemmet också ska omfattas av tillämpliga regler i arbetsmiljölagen.

Kap. 9, Elever i behov av stöd

Grundskoleförvaltningen delar utredningens bedömning om att rättsläget kring elever i behov av stöd i fritidsverksamheten är svårtolkat och behöver förtydligas. Det är utifrån gällande lagstiftning otydligt under vilka förutsättningar extra anpassningar och särskilt stöd ska ges i fritidshemmet. En elev som uppvisar svårigheter i sin skolsituation, det vill säga om det kan befaras att eleven inte kommer att uppnå de kunskapskrav som gäller i grundskolan, ska i första hand ges stöd i form av extra anpassningar enligt skollagen 3 kap.5§. Stödet avser således insatser som sker inom ramen för den ordinarie undervisningen. Utredningen påminner därutöver om att stödet som utgår från 14 kap. 5 och 6§§ har annan innebörd än stödet i kap.3. Det kan utifrån paragraferna i kap. 14 handla om elevens eget behov utifrån familjesituation eller att eleven har behov av särskilt stöd i sin utveckling.

9.2.1 och 9.3.1 Grundskoleförvaltningen ställer sig positiv till utredningens förslag avseende utvidgningen i två paragrafer i skollagen kap. 3 5 och 7§§. Lagändringarna kan påverka vad gäller

elevhälsans bemanning och volym för såväl huvudman som rektor, och medföra behov av kompetensutveckling inom fritidshemmet. Vidare kan ändringarna leda till en utökning av antalet inskrivna elever på fritidshemmet. Grundskoleförvaltningen instämmer i utredningens slutsats om att reglerna om stöd behöver ses över, och att frågan om betydelsen av kunskapskrav som minst ska uppnås i undervisningen i fritidshemmet bör utredas i särskild ordning framöver.

Kap. 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 (Skollagen 14 kap. 2§) Utredningen hänvisar till det centrala innehållet i läroplansdelen för fritidshemmet där det framgår att undervisningen ska behandla närsamhällets och föreningslivets utbud av aktiviteter och platser för kultur, fritid och rekreation. Utredningen har konstaterat att ca 70 procent av de tillfrågade fritidshemmen bedriver samverkan med föreningslivet, och hänvisar även till Skolinspektionens granskning (2018) som ger en liknande nationell bild.

10.3.1 Grundskoleförvaltningen anser det viktigt att fritidshemmets arbete tillsammans med närsamhället och föreningslivet stärks, och ställer sig positiv till förslaget om att Skolverket ges i uppdrag att -i dialog med nationella företrädare för förenings-, kultur och friluftslivet – ta fram en handlingsplan med konkreta förslag på konkreta förbättringsåtgärder. Grundskoleförvaltningen menar att ett sådant uppdrag även bör beakta de strukturella förutsättningarna som till exempel tillgång till behörig personal och eventuella kostnader för transporter av elever som olika huvudmännen har att beakta.

10.3.4 Utredningen ger förslag på att Skolverket ska ges i uppdrag att kartlägga och i ett ramverk tydliggöra regelverket vad avser samverkan med förenings-, kultur och friluftslivet. Grundskoleförvaltningen stödjer förslaget och ser det som angeläget att såväl ansvarsfrågor och hantering av olika typer av elevinformation som upphandlingsregler tydliggörs för samarbetet.

Kap. 11, Pedagogisk omsorg

11.1 Den största delen av den pedagogiska omsorgen ligger utanför grundskoleförvaltningens ansvarsområde. Grundskoleförvaltningen har inget att invända mot utredningens förordnande om att alternativ 2 antas vilket innebär införande av bestämmelser om höjd kvalitet samt etableringsstopp. Den förslagna förordningsändringen att en verksamhet ska starta två år från det att verksamheten beviljats rätt till bidrag anser grundskoleförvaltningen vara nödvändig för att förhindra att ansökningar förs för att säkra framtida bruk. Kraven på ändamålsenliga lokaler, utbildad personal och systematiskt kvalitetsarbete ställer krav som med största sannolikhet är svårare att uppnå för pedagogisk omsorg än för fritidshems- eller förskoleverksamhet. Grundskoleförvaltningen är positiv till att pedagogisk omsorg ska vara icke-konfessionell och att alla bestämmelser avseende pedagogisk omsorg som ges som alternativ till förskola ska också gälla pedagogisk omsorg som ges som alternativ till fritidshem.

11.7 När det gäller hanteringen av bidrag till pedagogisk omsorg är grundskoleförvaltningen positiv till ett godkännande endast ges om huvudmannen har insikt i och förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten samt att huvudmannen och den som har ett väsentligt inflytande över verksamheten bedöms som lämplig. Det är av stor vikt att viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas samt att godkännandet ska avse viss verksamhet

på ett bestämt verksamhetsställe. Grundskoleförvaltningen anser även att det ska också vara krav på att alla som är folkbokförda på verksamhetsställets adress ska lämna ett utdrag ur det register som förs enligt lagen om belastningsregister och att verksamhet inte godkänns om ett sådant utdrag inte lämnas.

Grundskoleförvaltningen är positiv till att det ska utövas tillsyn över att kraven på ägare och ledning samt de ekonomiska förutsättningarna är uppfyllda och att förändringar ska anmälas till tillsynsmyndigheten senast en månad efter förändringen. Vidare instämmer även grundskoleförvaltningen med att verksamhetens tillstånd ska kunna återkallas utan föregående föreläggande om kraven inte är uppfyllda.

Gällande möjlighet att ta ut avgift för att pröva en ansökan gällande ärenden om godkännande av enskilda som huvudmän, anser grundskoleförvaltningen att denna möjlighet måste finnas för kommunen.

11.8 Grundskoleförvaltningen är positiv till att inga nya verksamheter i form av pedagogisk omsorg och som erbjuds som alternativ till förskola och fritidshem med kommunal huvudman får startas.

11.9 Grundskoleförvaltningen är positiv till att de nya bestämmelserna ska träda i kraft 2023.

Kap. 12, Konsekvenser av förslagen

Ökade krav på pedagogisk omsorg

Grundskoleförvaltningen instämmer med utredningens slutsatser om att alternativ 2 gällande skärpta kompetens- och tillsynskrav inom pedagogisk omsorg inklusive etableringsstopp, med största sannolikhet kommer få begränsade offentligfinansiella effekter. Detta grundar grundskoleförvaltningen i utredningens presentation om det fåtal anställda inom enskild pedagogisk omsorg.

Kommunernas ansvar för tillsyn av pedagogisk omsorg, skärpta krav på ägar- och tillsynsprövning och kommunens ansvar att genomföra denna prövning samt en ökad efterfrågan på förskoleplatser som en konsekvens av etableringsförbud för pedagogisk omsorg kommer med största sannolikhet leda till något ökade kostnader. Dock ser grundskoleförvaltningen att det kommer innebära utökade kostnader i ett kortsiktigt perspektiv, men att det i ett längre perspektiv troligtvis innebär att kostnaderna sjunker något som en effekt av stordriftsfördelarna gällande en mer centraliserad form av omsorg vilket lyfts fram i utredningen. De fördelar som utredningens alternativ 2 innebär gällande den pedagogiska omsorgen har för elever och vårdnadshavare, överväger eventuella nackdelar.

Grundskoleförvaltningen noterar förslagets inverkan på den kommunala självstyrelsen gällande förändringarna av pedagogisk omsorg med etableringsstopp, men anser de vara av en sådan stor omfattning och vikt att fördelarna med en kvalitativ och långsiktig verksamhet, samt de utökade möjligheterna att förhindra oseriösa huvudmän att etablera sig, kompenserar för detta.

Förslag för ökad kvalitet och likvärdighet fritidshemmet

Grundskoleförvaltningen ser positivt på de satsningar som utredningen föreslår för att öka kvalitet och likvärdigheten i fritidshemmet. Anslagen gällande fritidshemssamordnare, lärarlönelyft, karriärtjänster, lärarassistenter, specialpedagogisk personalförstärkning, specialpedagogik för lärande bör utvidgas utifrån utredningens förslag om att de i större grad ska

även innefatta personal i fritidshemmet. Om förändringarna ska innebära en positiv effekt för fritidshemmets kvalitet och likvärdighet får det inte vara på bekostnad av likvärdigheten och kvaliteten på den ordinarie undervisningen. Grundskoleförvaltningen anser att det är viktigt att hänsyn tas till att ett utvidgat statsbidrag gällande dessa tjänster, även innebär ökade personalomkostnader (PO-pålägg) som riskerar att inte alltid täckas upp av statsbidraget och då måste bekostas av kommunen.

Kompetensutvecklingsinsatser och stödmaterial för arbetet rörande det systematiska kvalitetsarbetet välkomnas av grundskoleförvaltningen. Grundskoleförvaltningen är även positiv till uppdraget till Skolverket om att utreda och ta fram riktlinjer för gruppstorlek och ändamålsenliga lokaler.

Utredningens förslag om förenkling av reglerna och utökning av VAL-utbildningen anser grundskoleförvaltningen vara mycket positiv för att öka andelen behöriga lärare i fritidshemmet. VAL-utbildningarna bör i största möjliga mån erbjudas via distans för att kunna nå så många som möjligt.

Kap. 13, Författningskommentarer

Grundskoleförvaltningen har inga synpunkter på författningskommentarerna i utredningen.

Ansvariga

Roberto Citterio Avdelningschef

Anders Malmquist Förvaltningschef