

[u.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:u.remissvar@regeringskansliet.se)  
[anders.edin@regeringskansliet.se](mailto:anders.edin@regeringskansliet.se)

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

U2020/03811/S

Skolinspektionen yttrar sig över betänkandet Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg (SOU 2020:34).

Yttrandet omfattar de delar av betänkandet där myndigheten har synpunkter.

## Sammanfattning

### Allmänt

Skolinspektionen menar att det i flera fall är svårt att ta ställning till utredarens förslag. Detta på grund av att förslagen i flera avseenden enligt myndighetens bedömning behöver analyseras och utredas ytterligare. Det saknas också en tillräcklig analys av ekonomiska konsekvenser för stat och kommuner. Flera förslag och bedömningar har också karaktären av långsiktiga intentioner. Det är samlat svårt att bedöma dessa då det bland annat hänger på vilka resursmässiga utökningar av skolsektorn som är möjliga. Skolinspektionen har därför begränsat sitt yttrande till vissa frågor.

### Utredningens inriktning och förslag

Skolinspektionen ser positivt på utredningens inriktning att stärka kvalitet i fritidshem. Myndighetens erfarenheter från granskning av fritidshem är att det finns betydande utvecklingsområden vad gäller rektorers och huvudmäns arbete, till exem-

pel gällande strukturer och ledning, resurser, kvalitetsarbete och lärmiljö. Myndigheten bedömer att förutsättningarna för ett förbättrat arbete och stärkt undervisning i fritidshemmet behöver stärkas.

- Skolinspektionen tillstyrker förslaget om att ansvarsfördelningen i fritidshemmet förtydligas.
- Myndigheten avstyrker förslaget om att stöd till elever ska kunna ges enbart inom fritidshemmet i dess nuvarande utformning. Ambitionen att förbättra stöd till elever är positiv men mer analys behövs och det finns en risk att helhetssyn på elevens behov begränsas.
- Skolinspektionen avstyrker förslaget om riktmärken för gruppstorlekar i fritidshemmet.

Skolinspektionen ser även positivt på utredningens inriktning att stärka kvalitet i pedagogisk omsorg. Skolinspektionen delar dock utredningens syn att det finns betydande risker för att vissa ambitioner och kvalitet kan vara svåra att uppnå i pedagogisk omsorg. Utifrån vikten av att alla barn behöver tidig stimulans och lärande är det därför positivt att utredningen lyft denna problembild.

- Skolinspektionen tillstyrker de förslag som tar sikte på ytterligare kvalitetskrav i pedagogisk omsorg i syfte att stärka barns lärande. Se dock vad Skolinspektionen anfört under rubriken allmänt vad gäller analys och konsekvenser av förslagen.
- När det gäller det alternativa förslag som finns om ett etableringsstopp för pedagogisk omsorg tar dock inte Skolinspektionen ställning. Myndigheten menar att flera konsekvenser av förslaget inte är tillräckligt belysta. Det gäller till exempel behov som en mindre grupp barn kan ha. Därtill är det ot tydligt vilka konsekvenser som finns för omsorg på obekvämt arbetstid.
- När det gäller förslag om ägar- och ledningsprövning, registerkontroll och konfessionella inslag så delar Skolinspektionen synsättet att dessa områden även behöver regleras för pedagogisk omsorg. Skolinspektionen ser dock betydande svårigheter med förslagets formuleringar och det är därför mycket viktigt att de bereds vidare. Detta gäller främst regleringen om konfessionella inslag där begrepp inte överensstämmer med övrig skollagstiftning och SOU 2019:64.

## Skolinspektionens ställningstaganden

### 3.6 Allmänt fritidshem på sikt?

Skolinspektionen tar inte ställning till utredningens bedömning eftersom det saknas en tillräcklig konsekvensanalys.

Skolinspektionen tycker att det generellt är positivt att fler barn kan delta i fritidshemmets undervisning. Det är också som utredningen pekar på viktigt att särskilt uppmärksamma behov som kan finnas till exempel hos barn i utanförskapsområdet för deras språkliga utveckling. Skolinspektionen delar utredarens uppfattning om att de utjämnande effekter som tillskrivs välfungerande förskolor och skolor även bör kunna tillskrivas välfungerande fritidshem, det vill säga att det är mycket troligt att en hög kvalitet i fritidshemmet gynnar elevernas personliga utveckling och kunskapsutveckling i grundskolan.

#### 4.6.1 Läroplanen i fritidshemmet del 4 behöver förtydligas

Skolinspektionen tillstyrker förslaget att Skolverket ges i uppdrag att förtydliga skrivningar i styrdokument om ansvarsfördelningen inom arbetslaget och därmed tydliggöra lärarens samt arbetslagets gemensamma ansvar.

Skolinspektionen anser att det är viktigt att förtydliga ansvar och roller i likhet med det förtydligande som skett i förskolans läroplan. Förslaget är dock detaljerat. Skolverket, som är ansvarig myndighet för läroplanens utformning, bör kunna bedöma var i läroplanen förtydligandet ska ske.

I utredningen hänvisas till att många huvudmän inte har en god bild av ansvar och roller i fritidshemmet. Myndigheten vill understryka att även rektor behöver ha en tydlig bild av och även klargöra roller och ansvar som helhet i fritidshemmet. Skolinspektionens erfarenheter från den 3-åriga förskolegranskningen visade att rektor inte i tillräcklig utsträckning ansvarade för att klargöra roller och ansvar utan lämnade över till arbetslagen att själva hantera sådana frågor.<sup>1</sup> Myndigheten anser att sådana förhållanden även kan gälla fritidshemmet. Skolinspektionens erfarenheter från inspektion av fritidshem är att rektorerna främst koncentrerar sig på grundskolans behov och inte lägger samma engagemang och kraft på fritidshemmen. Detta gör att rektorerna inte heller förtydligar roller och ansvar inom fritidshemmet.

### 5.8 Tematisk kvalitetsgranskning

När det gäller Skolinspektionen framgår av myndighetens instruktion (SFS 2011:556) att tillsyn och granskning ska genomföras med utgångspunkt i en behovsanalys. Skolinspektionen har tidigare framfört att detta är en viktig utgångspunkt och ett ändamålsenligt sätt att styra en inspektionsmyndighet. Det är viktigt att Skolinspektionen har utrymme att själv prioritera vilka områden myndigheten ska

---

<sup>1</sup> Skolinspektionen (2018). *Slutrapport. Förskolans kvalité och måluppfyllelse. Ett treårigt uppdrag att granska förskola*. Stockholm: Skolinspektionen.



fokusera på. Skolinspektionen uppmärksammar ofta utifrån en egen analys behov av granskning i fritidshemmen. Om det ändå finns ett behov av ett regeringsuppdrag är det viktigt att det finns utrymme för myndigheten att utforma den närmare inriktningen.

Skolinspektionen förutsätter också att insatsen finansieras genom ett tillskott på befintligt anslag.

## 5.9 Utveckling av fritidshemmets verksamhet

Skolinspektionen menar att det är viktigt att även insatser på huvudmannanivå görs för att stärka kvaliteten i fritidshemmets verksamhet. Myndigheten menar dock att det bör vara upp till Skolverket att avgöra vilka insatser och stöd som huvudmännen främst är i behov av.

## 6.1 Kommunernas resursfördelning

Skolinspektionen delar utredningens bedömning att kommunerna i sin resursfördelning till fritidshem i högre grad behöver ta hänsyn till de lokala förutsättningarna och behoven. Myndigheten delar utredningens problembild om att resursfördelningen inte i tillräcklig utsträckning görs efter en analys och tar hänsyn till elevers behov och förutsättningar i fritidshemmet. Det är också viktigt med tanke på att kunskapsuppdraget i fritidshemmet förstärkts genom den nya läroplanen och att fritidshemmet också har ett kompensatoriskt uppdrag.

Skolinspektionens erfarenhet, som även nämns i utredning, är att resursfördelningen i för liten utsträckning utgår från barnens olika behov och förutsättningar.

### 6.2.3 Statsbidrag där fritidshemmet skulle kunna omfattas eller omfattas i högre grad än i dag

Skolinspektionen kan också se att få statsbidrag riktats mot fritidshemmet. Skolinspektionen menar dock att det är svårt att överblicka förslagets konsekvenser. Om fritidshemmet genomgående ska omfattas i de föreslagna statsbidragen innebär det neddragningar inom de befintliga statsbidragen? Är förslagen annars att tillägget att fritidshemmet ingår i statsbidragen en utökning? Hur finansieras detta i sådana fall? Skolinspektionen anser att detta först behöver belysas.

Idag finns många statsbidrag med liknande syften för vilka det förs resonemang om att sammanföra dem till ett större statsbidrag. Likaså förs diskussioner om behovet av att tydligare rikta bidraget till behov snarare än att fördela det till samtliga huvudmän. Skolinspektionen menar att det är viktigt att hänsyn tas till pågående utredning om statsbidragen. I utredningen, *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning* (SOU 2020:28), föreslås en majoritet av stimulansbidragen till skolväsendet läggas samman till ett sektorsbidrag.

### 8.4.1 Ändamålsenliga lokaler

Myndighetens erfarenhet är att huvudmän kan ha behov av stöd i dessa frågor. Granskning har visat att det inte är ovanligt att fritidshem delar lokaler med skola, vilket kan innebära inskränkningar i fritidshemmets undervisning. Till exempel har det visat sig innebära att fritidshemspersonalen undviker att arbeta med vissa material som kräver omfattande städning och undanplockning i skolans undervisningslokaler. Detta kan innebära att fritidshems personal väljer att inte arbeta med vissa moment i undervisningen. Skolinspektionen menar dock att Skolverket bör bedöma hur ett stöd bäst ges.

### 8.4.2 Riktmärken för gruppstorlekar

Skolinspektionen avstyrker förslaget eftersom våra granskningar, i likhet med utredningen, visar att fritidshemmets kvalitet påverkas av flera faktorer, som barngruppens sammansättning, personalens kompetens och personaltäthet. Ett riktmärke kan innebära att det blir ett stort fokus på ett nyckeltal mer än en samlad analys. Det finns därmed en risk för att huvudmän inte utifrån en analys bedömer vilken gruppstorlek som gynnar verksamhetens kvalitet mest.

Skolinspektionen instämmer dock i utredningens bedömning att personaltätheten i fritidshemmen är oroande låg.

### 9.2.1 Elever bör kunna få extra anpassningar och särskilt stöd enbart inom ramen för undervisning i fritidshemmet

Skolinspektionen menar att det är viktigt med insatser för att förbättra stöd till elever. Skolinspektionen avstyrker dock förslaget i dess nuvarande utformning. Skolinspektionen menar att ytterligare analys behövs av förslaget. Elevers behov av särskilt stöd inom ramen för fritidshemmet bör göras med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, i samband med prövning av 3 kap 7 §. Att nu reglera möjligheten till särskilt stöd i fritidsverksamheten separat från den bedömningen riskerar att medföra dubbelutredningar och att behoven av särskilt stöd inte görs samlat utifrån en helhetsbild av elevens hela skolsituation. Skolinspektionen anser i sammanhanget att begreppet utbildning bör användas istället för undervisning eftersom särskilt stöd ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet.



### 9.3.1 Elever ska kunna ges plats i fritidshemmet om det behövs för att kunna nå läroplanens kunskapskrav

Skolinspektionen ställer sig positiv till förslag som kan stärka ett mer flexibelt stöd till elever. Det kan vara så att vissa grupper av elever som har olika svårigheter i sin skolsituation kan gynnas av och utvecklas genom att de erbjuds fritidshemmets undervisning. Även i detta avseende behövs dock mer analys. Skolinspektionen menar att det kan finnas problem med att införa en formulering som i förlängningen skulle kunna innebära att skolans ansvar om måluppfyllelse läggs på fritidshemmets verksamhet.

Förslaget kan även medföra otydliga ansvarsförhållanden mellan aktörer till exempel mellan fristående skolor utan eget fritidshem och kommunala fritidshem. Det finns en risk att ansvaret för elevens måluppfyllelse i skolan läggs över på det kommunala fritidshemmet.

Skolinspektionen anser vidare att det är otydligt varför utredningen i detta sammanhang valt att använda begreppet utbildning.

### Pedagogisk omsorg

Skolinspektionen anser att flera lagförslag i utredningen gällande pedagogisk omsorg kräver ytterligare beredning. Att stärka kvaliteten är dock av högsta vikt och Skolinspektionen kan därför tillstyrka förslag som tar sikte på kvalitetsförbättringar för att stärka barns möjligheter till lärande.

#### Förslag angående ett etableringsstopp

Skolinspektionen tar inte ställning till det alternativa förslag som ges om ett etableringsstopp för nya verksamheter i pedagogisk omsorg. Det finns flera komplexa frågor och ytterligare underlag behövs. Myndigheten anser också att det saknas analyser om vilka konsekvenser ett etableringsstopp får för andra verksamheter, till exempel för omsorg på obekvämtid. Detta då flera kommuner endast erbjuder omsorg under kvällar, helger och nätter genom dagbarnvårdare.

Skolinspektionen vill dock framhålla följande;

Myndigheten delar utredningens problembild och de svårigheter som lyfts i utredningen. Det finns flera utmaningar kring att pedagogisk omsorg i tillräcklig grad ska kunna förbereda barnen för lärande med tillräcklig kvalitet. Syftet med pedagogisk omsorg är att det ska kunna bidra till valfrihet för föräldrar, att vissa barn kan behöva vara i mindre grupper än vad förskolan kan erbjuda och att det geografiska avståndet kan vara långt mellan hemmet och den närmaste förskolan. Dessa alternativ kan vara viktiga. Det finns dock inte samma krav på pedagogisk kompetens i

pedagogisk omsorg som i förskolan. Skolinspektionen menar att det är av stor betydelse att alla barn får goda och likvärdiga förutsättningar för fortsatt lärande. Det finns risker att pedagogisk omsorg har svårt att leva upp till olika krav och till höga ambitioner på området utan krav på pedagogisk utbildning.

Myndigheten anser att utbildning och kompetens hos personalen är en viktig kvalitetsfråga för att tillgodose barn en bra start i sitt livslånga lärande. Det handlar också om möjligheten att få undervisning i förskolan. Detta är viktigt för små barns lärande och utveckling.

Skolinspektionens erfarenheter från granskning av pedagogisk omsorg är att det finns många välfungerande verksamheter där barnen ges omsorg och trygghet och på så vis även förutsättningar att lära och utvecklas. Detta är viktigt att framhålla. Samtidigt har myndigheten observerat svaga lärandemiljöer där dagbarnvårdare i liten utsträckning stöttar och stimulerar barnens lek, kreativitet och språkutveckling. Medvetenheten om barns behov av språklig stimulans och utveckling har inte i sådana verksamheter varit tydlig. Det finns vidare inte krav på personalens egen kompetens i det svenska språket.

Skolinspektionen anser att det är viktigt att barn i utanförskapsområden ges rätt förutsättningar att utveckla det svenska språket utöver sitt modersmål, och att de i övrigt erbjuds en verksamhet som stimulerar till utveckling och lärande samt förmedlar normer och värden. Här pekar utredningen på betydande risker med pedagogisk omsorg i utanförskapsområden och som kan försvåra integration. Ibland har både dagbarnvårdaren och de barn som är placerade där ett annat modersmål än svenska. Det skapar svårigheter för barnen att tillägna sig svenska språket men påverkar också dagbarnvårdarnas möjligheter att förstå och tillägna sig regler, styrdokument och vägledning för pedagogisk omsorg, så som allmänna råd för pedagogisk omsorg och förskolans läroplan som ska vara vägledande för verksamheten.

Dessutom bedrivs ofta pedagogisk omsorg av en ensam person i dagbarnvårdarens hem vilket gör det svårare att kvalitetssäkra verksamheten. Det finns även risk att kommunens tillsyn försvåras. Detta skulle till exempel kunna innebära svårigheter att granska om otillåtna konfessionella inslag förekommer i verksamheten och i övrigt säkerställa verksamhetens kvalitet.

Sammantaget menar Skolinspektionen att om pedagogisk omsorg fortsatt ska finnas som ett alternativ för föräldrar så behövs flera insatser för att motverka risk för kvalitetsbrister och svårigheter med insyn och uppföljning. Förslag om kvalitetsstärkningar är därför generellt mycket viktiga.



### Förslagen när det gäller bland annat otillåtna konfessionella inslag och ägar- och ledningsprövning

Myndigheten instämmer i att samma ambitioner bör finnas för pedagogisk omsorg som övriga skolväsendet när det gäller konfessionella inslag, ägar- och ledningsprövning och registerkontroll. Det är viktigt att säkra att otillåtna konfessionella inslag inte förekommer och att alla barn i pedagogisk omsorg möter en verksamhet med god kvalitet och seriösa ägare och en ledning som fullgör sina åtaganden mot det allmänna.

Skolinspektionen anser dock att utredningens båda förslagspaket behöver beredas ytterligare eftersom förslagen innebär risk för tolkningssvårigheter. De innehåller till exempel otydliga formuleringar exempelvis gällande förslagen om konfessionella inslag, ägar- och ledningsprövning och registerkontroll. Det är viktigt att vissa begrepp preciseras.

Myndighetens erfarenheter gällande skolväsendet är att nuvarande regelverk och frågor i praktiken kring när konfessionella inslag kan tillåtas inom utbildningen är komplexa. I flera fall saknas vägledning i förarbetena. Skolinspektionen har i flera delar välkomnat och tillstyrkt de förslag som lades fram i utredningen *Nya regler för skolor med konfessionell inriktning* (SOU 2019:64) som rör skolan och som nu bereds i regeringskansliet. Det är viktigt med bland annat demokrativillkor och en tydligare definition av konfessionella inslag. Skolinspektionen har även föreslagit att konfessionella inslag än mer bör avgränsas under skoldagen.

Det är positivt att förslagen ligger i linje med reglering eller föreslagen reglering inom skolans område. Skolinspektionen menar dock att det är av stor vikt med en tydligare genomgång av hur förslagen ska kunna hanteras och granskas specifikt i pedagogisk omsorg. Detta med anledning av verksamhetens särskilda karaktär och att den utövas av dagbarnvårdare i hemmen och i privatbostäder. I utredningen saknas till exempel beskrivningar om hur konfessionella inslag ska avskiljas från övrig verksamhet och vad som menas med att konfessionella inslag får förekomma om dessa utgör en *obetydlig del i verksamheten*. Detta är ett nytt begrepp i förhållande till den lagstiftning som har föreslagits för skolväsendet i övrigt. Skolinspektionen vill här understryka behov av mer vägledning om vad som ska anses vara obetydligt.

I utredningens lagförslag framgår heller inte att deltagandet i konfessionella inslag ska vara frivilligt. Detta bör finnas med enligt Skolinspektionen eftersom det är en utgångspunkt i övrig skollagstiftningen. Skolinspektionen anser även att förslaget överlag bör vara i linje med betänkandet om konfessionella inslag i skolväsendet (SOU 2019:64) och att regleringen för enskild huvudman bör följa vad som beslutas gälla generellt för enskilda huvudmän.

Skolinspektionen menar även att förslaget om registerkontroll bör omfatta även befintliga verksamheter så att barn som redan är inskrivna i pedagogisk omsorg kan



tillförsäkras säkerhet och trygghet. Myndigheten menar att regelverket kring pedagogisk omsorg i så hög utsträckning som möjligt bör följa motsvarande regelverk för offentlig verksamhet. Skolinspektionen anser att registerkontroll ska gälla och att det är samma tankesätt för dessa anordnare som vad det är runt ägar- och ledningsprövning, det vill säga de som kommer att ha mycket kontakt eller stort inflytande ska kontrolleras.

I ärendets slutliga handläggning har följande deltagit: Chefsjurist Klara Cederlund, avdelningschef Anna Sellin, enhetschef Jesper Antelius, utredare Charlotte Wieslander, utredare Carin Wolf, verksamhetsutvecklare Lars Thornberg och jurist Frida Ahlsén.

Helén Ängmo  
Generaldirektör

Pernilla Åkerlind  
Föredragande utredare