

Pedagogisk omsorg

En nationell kartläggning av verksamhetsformens struktur och styrning i kommunerna



Beställningsadress:
Fritzes kundservice
106 47 Stockholm
Telefon: 08-690 95 76
Telefax: 08-690 95 50
E-post: skolverket@fritzes.se
www.skolverket.se

Beställningsnr: 12:1273
ISSN: 1103-2421
ISRN: SKOLV-R-370-SE

Form: Ordförrådet AB
Omslagsbild: Nordic Photos
Tryck: Elanders AB
Upplaga: 3 000 ex
Stockholm 2012

Pedagogisk omsorg

En nationell kartläggning av
verksamhetsformens struktur
och styrning i kommunerna

Förord

I Skolverkets uppdrag ingår att följa upp hur utbildningssystemet fungerar i olika avseenden. I denna rapport redovisas en nationell kartläggning av pedagogisk omsorg i landets kommuner, belyst utifrån de förändringar som skett inom denna del av utbildningssystemet under senare år. Avsikten är att ge Skolverket, men också politiker, tjänstemän och huvudmän underlag för beslut, kring frågor som rör pedagogisk omsorg. Resultatet från rapporten kommer bland annat att fungera som ett underlag i Skolverkets arbete med att ta fram allmänna råd för pedagogisk omsorg.

Projektgruppen som har genomfört studien och skrivit denna rapport har bestått av Anneli Melén (projektledare) och Anders Fredriksson från enheten för Analys och utredning. Dessutom har Helena Herlitz från enheten för Analys och utredning, Bellita Torén från Statsbidragsenheten, Åsa Nordström från enheten för Utbildningsstatistik samt Magdalena Karlsson, Carina Hall, Anna Medin och Susanne Smith från Förskole- och grundskoleenheten lämnat betydelsefulla bidrag till projektet.

Vi vill rikta ett varmt tack till dem som har besvarat kommunenkäten och deltagit i intervjustudien.

Skolverket i mars 2012

Anna Ekström
Generaldirektör

Anneli Melén
Undervisningsråd

Innehåll

Sammanfattning	8
1 Inledning	14
Syfte	15
Studiens genomförande	15
Rapportens disposition	17
2 Verksamhetsformens utveckling och reglering.....	20
Familjedaghemmen blir en del av utbildningssystemet.....	21
Rätt till bidrag genom ”barnomsorgspengen”	23
3 Pedagogisk omsorg i den nationella statistiken.....	28
4 Pedagogisk omsorg i praktiken	34
Pedagogisk omsorg finns i drygt åtta av tio kommuner.....	34
Osäkerhet kring begreppet pedagogisk omsorg	35
Familjedaghem – den vanligaste formen	38
Sammanfattning.....	45
5 Kommunernas styrning och organisering av pedagogisk omsorg.....	48
Kommunernas ansvarstagande för pedagogisk omsorg.....	48
Hälften av kommunerna har riktlinjer som rör pedagogisk omsorg	49
Sammanfattning.....	52
6 Kommunerna som huvudmän	54
Kommunernas strategier för rekrytering av personal	54
Uppföljningen av pedagogisk omsorg i kommunal regi	57
Sammanfattning.....	64

7 Pedagogisk omsorg i enskild regi	66
Barn- och utbildningsnämnden fattar beslut om bidrag	66
Osäkerhet kring vad kommunerna kan kräva av de enskilda.....	69
Tillsynen av pedagogisk omsorg i enskild regi.....	72
På vilket sätt utförs tillsynen och vilka områden beaktas?.....	74
Sammanfattning.....	78
8 Slutsatser och diskussion	80
Referenser.....	90
Bilagor	91
Bilaga 1 Kommunenkät	92
Bilaga 2 Kommungruppsindelning 2011	103

Sammanfattning

Sammanfattning

Den 1 juli 2009 ersattes begreppet familjedaghem med pedagogisk omsorg i skollagen och annan lagstiftning. Samtidigt utvidgade riksdagen kommunernas bidragsskyldighet till att gälla även pedagogisk omsorg. Kommunerna blev skyldiga att ge bidrag till pedagogisk omsorg i enskild regi under förutsättning att den enskilde huvudmannen lever upp till de nationella målen för pedagogisk omsorg. Kommunerna blev också skyldiga att utöva tillsyn över pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag.

Kommunerna är inte skyldiga att anordna pedagogisk omsorg. Enligt 25 kap. 2 § skollagen (2010:800) ska kommunerna dock sträva efter att erbjuda ett barn pedagogisk omsorg i stället för förskola eller fritidshem om barnets vårdnadshavare önskar det. Även om antalet barn i pedagogisk omsorg ökar i vissa kommuner (eller i delar av vissa kommuner) är den nationella trenden tydlig – antalet barn i denna verksamhet minskar. I dagsläget är omkring 20 000 barn inskrivna i pedagogisk omsorg. Av landets 1–5-åringar är tre procent inskrivna i pedagogisk omsorg.¹

Föreliggande rapport redovisar en nationell kartläggning av pedagogisk omsorg i landets kommuner, belyst utifrån de förändringar som skett inom denna del av utbildningssystemet under senare år. Rapporten syftar både till att utreda vad begreppet pedagogisk omsorg innefattar i kommunerna och till att belysa hur kommunerna styr och organiserar verksamhetsformen. Studien har genomförts med fallstudier i fem kommuner och en enkät till landets samtliga kommuner.

Stimulera barns utveckling och lärande

Enligt 25 kap. 2 § i skollagen (2010:800) ska pedagogisk omsorg, genom en 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. Utgångspunkten när Skolverket belyser pedagogisk omsorg är barnens rätt, att också i denna del av utbildningssystemet, få möjlighet att utvecklas i en stimulerande pedagogisk miljö.

Samtidigt som det nationella regelverket slår fast att verksamheten inom pedagogisk omsorg ska stimulera barns utveckling och lärande visar denna rapport att det bland kommunerna oftare är fokus på utformningen och strukturen av verksamheten. I mindre utsträckning lyfts innehållsliga områden fram

¹ Uppgiften är från oktober 2010 och hämtad från Skolverkets officiella statistik. Motsvarande siffra för förskolan var 458 000 barn, eller 83 procent av alla barn i åldern 1–5 år.

som barns utveckling och lärande eller barns inflytande. Detta mönster framträder på olika sätt i rapporten. Det gör sig gällande i kommunernas politiskt beslutade riktlinjer för pedagogisk omsorg. Det framträder också i kommunernas arbete med att rekrytera personal till pedagogisk omsorg i kommunal regi.

- Det är viktigt att aktörer på såväl nationell som kommunal nivå tar fasta på att pedagogisk omsorg är en verksamhet som ska stimulera barns utveckling och lärande. Förskolans läroplan ska vara vägledande för pedagogisk omsorg.

Osäkerhet kring vad pedagogisk omsorg är och kan vara

Rapporten visar att pedagogisk omsorg kan anta olika former. Familjedaghem är dock den absolut vanligaste formen av pedagogisk omsorg, både bland verksamheter i kommunal och i enskild regi. Drygt 90 procent av alla barn i pedagogisk omsorg är inskrivna i familjedaghem.

Samtidigt som pedagogisk omsorg till största delen utgörs av familjedaghem visar rapporten att omkring sex procent av barnen i pedagogisk omsorg finns i verksamheter som bedrivs av en grupp dagbarnvårdare i särskilda lokaler. Detta motsvarar totalt cirka 1 200 barn.

Studien visar att det finns en osäkerhet kring hur begreppet pedagogisk omsorg ska tolkas bland kommunerna. Det finns en osäkerhet kring vilken status pedagogisk omsorg har relativt andra verksamhetsformer, i synnerhet förskolan. Men det finns också en osäkerhet kring vilka former pedagogisk omsorg kan anta och vad som är skillnaden mellan dem. Ett exempel på en form som det råder osäkerhet kring är den form av pedagogisk omsorg som bedrivs i särskilda lokaler. Formen kan lätt sammanblandas med en förskola, särskilt som verksamheten ibland är förlagd till en nedlagd förskola. Men olika bestämmelser gäller för dessa verksamhetsformer. Pedagogisk omsorg har bland annat inte samma krav på personalens utbildning och pedagogiskt innehåll i verksamheten som förskola och fritidshem.

- När pedagogisk omsorg bedrivs i särskilda lokaler är det särskilt viktigt att kommunerna informerar om skillnaden mellan å ena sidan pedagogisk omsorg och å andra sidan förskola och fritidshem.
- Skolverket bör fortsätta att följa utvecklingen av olika former av pedagogisk omsorg i kommunerna. Det är exempelvis viktigt att fortsätta att följa omfattningen av pedagogisk omsorg i särskild lokal. Det är också viktigt att följa framväxten av eventuellt nya, ännu oprövade former av pedagogisk omsorg.

Osäkerheten om vad pedagogisk omsorg kan vara leder enligt kommunerna till att det är svårt att ställa kvalitetskrav på verksamheten. Det gäller den egna kommunala verksamheten, men i synnerhet pedagogisk omsorg i enskild regi.

Funderingar kring hur kommunerna ska bedöma och utöva tillsyn över nya tidigare oprövade former lyfts fram.

- De allmänna råd som Skolverket kommer att ge ut avser att ge stöd till kommunerna i tolkningen hur lagar, förordningar och föreskrifter kan tillämpas för pedagogisk omsorg.

Framväxten av marknader inom pedagogisk omsorg

Ett av motiven bakom införandet av den fria etableringsrätten var att öka föräldrarnas valfrihet och främja en ökad mångfald av utövare. Rapporten visar att det är befogat att tala om framväxten av marknader inom pedagogisk omsorg, där enskilda huvudmän konkurrerar med varandra, och med kommunerna i rollen som huvudmän. Ett uttryck för framväxten av marknader inom pedagogisk omsorg är att verksamheter i enskild regi ökar.

Sammanlagt har 393 ansökningar om bidrag till pedagogisk omsorg i enskild regi inkommit till kommunerna sedan utökningen av etableringsfriheten. Enskild firma är den vanligaste driftsformen bland de huvudmän som bedriver pedagogisk omsorg i enskild regi. Sammantaget 66 kommuner uppger att pedagogisk omsorg bedrivs i denna driftsform. Den näst vanligaste driftsformen är bolag, det finns bolagsdriven pedagogisk omsorg i 45 kommuner.

Rapporten visar att pedagogisk omsorg i enskild regi i första hand är begränsad till städerna. Av samtliga 393 ansökningar som inkommit till kommunerna har 255 eller 65 procent, inkommit till kommuner i grupperna *storstäder, förortskommuner till storstäder* samt *större städer*.

- Om syftet med etableringsfriheten ska infrias, det vill säga att öka flexibiliteten och skapa ett bredare utbud, är det viktigt att kommunerna följer skollagens informationskrav om pedagogisk omsorg.

Kommunernas ansvar för att ge bidrag och utöva tillsyn

Kommunerna är ansvariga för att ta ställning till ansökningar från enskilda huvudmän om bidrag för att bedriva pedagogisk omsorg. En av tre kommuner saknar riktlinjer för rätt till bidrag för att bedriva pedagogisk omsorg i enskild regi. Det betyder att flera kommuner inte dokumenterat vad de kräver av de enskilda huvudmännen för att få bidrag för att bedriva pedagogisk omsorg i enskild regi. Av de ansökningar om att bedriva pedagogisk omsorg i enskild regi som inkommit till kommunerna sedan den 1 juli 2009 har omkring nio procent avslagits. Brister i den pedagogiska kvaliteten har inte utgjort motivet bakom de avslag som gjorts. Däremot har kommunerna motiverat avslag med brister i personalens utbildning eller erfarenhet.

Kommunerna är också ansvariga för att utöva tillsyn av verksamheter som kommunen ger bidrag till. Samtidigt visar rapporten att 26 av de kommuner

som har pedagogisk omsorg i enskild regi – en av fyra – inte har utövat tillsyn sedan den 1 juli 2009. Färre än var tionde har gjort oanmälda besök i alla eller de flesta verksamheterna i enskild regi.

Rapporten visar också att det finns verksamheter inom pedagogisk omsorg i enskild regi där kommunerna själva ifrågasätter den pedagogiska kvaliteten. Exempelvis finns viss osäkerhet kring bedömning av verksamheter där dagbarnvårdarna inte talar svenska men däremot barnens modersmål. I en av kommunerna i fallstudien framhålls exempelvis att verksamheterna i vissa fall har begränsade möjligheter att förbereda barnen för fortsatt lärande. Enligt skollagen ska pedagogisk omsorg, genom en pedagogisk verksamhet, stimulera barns utveckling och lärande – oavsett huvudman.

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. Förskolans läroplan ska vara vägledande för pedagogisk omsorg. De styrdokument som är vägledande för verksamheten ska ligga till grund för kvalitetsbedömningen vid kommunens prövning av om enskild pedagogisk omsorg ska ges rätt till bidrag.² Förskolans läroplan slår fast att förskolan ska lägga stor vikt vid att stimulera varje barns språkutveckling. Av skollagen framgår att förskolan ska medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål.

- Skolverket konstaterar att kommunernas uppföljning av kvaliteten i pedagogisk omsorg i enskild regi är skiftande. Det finns anledning för kommunerna att inom ramen för rådande nationellt regelverk fortsätta arbetet med att stärka sina rutiner vad gäller rätten till bidrag och tillsyn av de enskilda huvudmännen.
- De allmänna råden om pedagogisk omsorg som Skolverket kommer att ge ut kan fungera som stöd för kommunerna i arbetet med att ta ställning till ansökningar från enskilda huvudmän. De allmänna råden ska även fungera som stöd i kommunernas tillsynsarbete.

Kommunernas huvudmannaansvar

Rapporten visar att bland de kommuner som har pedagogisk omsorg i kommunal regi har knappt fyra av tio kommuner riktlinjer för rekrytering av personal som ska arbeta i verksamheten. När nyrekryteringar sker till pedagogisk omsorg i kommunal regi är det vanligt att de fysiska förutsättningarna i hem-

² Prop. 2008/09:115, sid. 28.

miljön, samt den sökandes lämplighet att arbeta med barn, ligger till grund för beslut. Det är mindre vanligt att pedagogisk inriktning eller idé beaktas.

Tre av tio kommuner har inte följt upp och utvärderat pedagogisk omsorg i kommunal regi sedan den 1 juli 2009. I de kommuner där uppföljningar gjorts bygger dessa i första hand på samtal med personal i verksamheterna och genom verksamheternas egna uppföljningar. Det är mer ovanligt med hembesök, i synnerhet oanmälda. Det vanligaste är att uppföljningen haft fokus på arbete för att motverka kränkande behandling, pedagogiskt innehåll, samarbete med föräldrarna samt barngruppernas sammansättning och storlek.

- Kommunerna bör utveckla arbetet och uppföljningen av kvaliteten i den egna verksamheten.

Viktigt att kommunerna arbetar medvetet med pedagogisk omsorg

Rapporten visar att det övergripande ansvaret för pedagogisk omsorg i nio av tio kommuner är delegerat till barn- och utbildningsnämnden (eller motsvarande). Motsvarande andel för ansvaret att fatta beslut om bidrag till pedagogisk omsorg i enskild regi, är åtta av tio. I vissa fall är dessa ansvarsområden delegerade till ickepolitiska organ i kommunerna, exempelvis verksamhetschefer. Rapporten visar också att hälften av kommunerna saknar politiskt beslutade mål eller riktlinjer för pedagogisk omsorg. En av tre kommuner saknar riktlinjer för rätt till bidrag att bedriva pedagogisk omsorg i enskild regi.

Det faktum att pedagogisk omsorg ofta bedrivs av en ensam vuxen med en barngrupp i dagbarnvårdarens hem ställer särskilda krav ur ett kvalitets- och kontrollperspektiv. Det gäller oavsett huvudman.

När pedagogisk omsorg finns i kommunerna är det viktigt att kommunerna aktivt och medvetet arbetar för att utveckla verksamhetsformen. För att barn ska kunna erbjudas en likvärdig verksamhet är det av stor vikt att kommunerna bedriver ett kvalitetsarbete. Att kommunerna systematiskt följer upp och utvärderar kvaliteten samt utövar tillsyn är avgörande för kvaliteten i verksamheterna och möjligheterna för pedagogisk omsorg att stimulera barns utveckling och lärande.

- Skolverket konstaterar att Skolinspektionen har en viktig funktion vad gäller tillsynen över pedagogisk omsorg med kommunal huvudman. Skolinspektionen har även en viktig funktion när det gäller tillsynen av hur kommunerna sköter sitt tillsynsansvar över pedagogisk omsorg i enskild regi.

1

Inledning

1 Inledning

Begreppet pedagogisk omsorg är förhållandevis nytt. Det fördes in i skollagen efter beslut av riksdagen år 2009, och bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli samma år. Därmed försvann begreppet familjedaghem ur skollagen. I fortsättningen ska förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som inte bedrivs i form av förskola, fritidshem, öppen förskola, eller öppen fritidsverksamhet, benämnas pedagogisk omsorg.³ Motivet bakom begreppsförändringen var att, vid sidan av familjedaghem, öppna upp för fler sätt att bedriva denna typ av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Samtidigt som begreppet pedagogisk omsorg infördes utvidgade riksdagen kommunernas bidragsskyldighet till att gälla även pedagogisk omsorg. Genom den så kallade barnomsorgspengen ändrades skollagen så att kommunerna numera är skyldiga att lämna bidrag till de enskilda huvudmän som kommunerna bedömer uppfyller de villkor som anges i skollagen. De är också skyldiga att utöva tillsyn över pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag.

Staten anger nationella kvalitetskrav för pedagogisk omsorg. Men kommunerna och de enskilda utövarna eller de enskilda huvudmännen med anställd personal, är ansvariga att utföra verksamheten på ett sätt som gör att kvalitetskraven i det nationella regelverket verkställs inom verksamhetsformen. Skollagen föreskriver att pedagogisk omsorg ska bedrivas så att barns utveckling och lärande stimuleras. Verksamheten ska förbereda barnen för fortsatt lärande.⁴ Kommunerna har ansvar på två sätt. Dels ett övergripande ansvar för verksamhetsformen, oavsett huvudman, dels huvudmannaansvar i de fall kommunerna erbjuder pedagogisk omsorg i kommunal regi. I det övergripande ansvaret ligger exempelvis uppdraget att bedöma ansökningar om bidrag till pedagogisk omsorg i enskild regi, samt att utöva tillsyn av enskilda huvudmän.

Det förändrade regelverket väcker frågor om utvecklingen inom denna del av utbildningssystemet, som är viktiga för Skolverket att följa upp. Ett viktigt område handlar om hur verksamheten inom pedagogisk omsorg ser ut. Vilka former av pedagogisk omsorg finns och vilka aktörer bedriver verksamheterna i kommunerna? Har det etablerats marknader inom pedagogisk omsorg i kommunerna? Det är också viktigt att studera hur kommunerna arbetar med att styra och organisera pedagogisk omsorg inom ramen för det nya regelverket. Hur kontrollerar kommunen kvaliteten? Finns det riktlinjer?

³ Se prop. 2008/09:115, sid. 21f.

⁴ 25 kap. 2 § skollagen (2010:800)

Syfte

Den övergripande ambitionen med denna rapport är att utifrån ett kommunalt perspektiv ge en nationell bild av pedagogisk omsorg. Rapporten har två syften. Det första syftet är att undersöka vad pedagogisk omsorg innefattar. Mer specifikt beskriver rapporten vilka former och driftsformer av pedagogisk omsorg som finns i kommunerna. Rapporten undersöker också hur marknader inom pedagogisk omsorg etableras genom att studera inflödet av ansökningar om att bedriva pedagogisk omsorg i enskild regi.

Det andra syftet är att belysa hur kommunerna styr och organiserar pedagogisk omsorg. Rapporten lyfter fram hur kommunerna arbetar med den övergripande styrningen och organiseringen av pedagogisk omsorg oavsett huvudman. Exempelvis redovisar rapporten förekomsten av politiskt beslutade måldokument för pedagogisk omsorg och vilka områden dokumenten behandlar. Rapporten undersöker också hur kommunerna hanterar styrningen och organiseringen av pedagogisk omsorg i kommunal regi, det vill säga i rollen som huvudmän för pedagogisk omsorg. I detta avseende studeras bland annat hur kommunerna rekryterar och kompetensutvecklar sin personal. Slutligen undersöker rapporten hur kommunerna arbetar med styrningen och organiseringen av pedagogisk omsorg i enskild regi. Exempelvis utreds frågan, på vilka sätt kommunerna utövat tillsyn av enskilda huvudmän.

Det finns ett behov av kunskap om pedagogisk omsorg, både hos Skolverket och bland Skolverkets målgrupper. Skolverket arbetar med att ta fram allmänna råd för pedagogisk omsorg och resultatet från denna rapport utgör en grund för detta arbete. Under Skolverkets konferenser om implementeringen av den nya skollagen har det kommit signaler om att det finns en osäkerhet bland kommunerna i fråga om vilka kvalitetskrav kommunen kan ställa när det gäller att lämna bidrag till enskild huvudman för att bedriva pedagogisk omsorg. På samma sätt finns det en osäkerhet kring vilka kvalitetskrav som gäller i kommunens egna bedrivna verksamheter. Regeringen har framhållit att kunskapen om barnomsorgspengen är låg bland föräldrar och kommuner och att det finns anledning att följa upp reformen.⁵ Reformen är att betrakta som tämligen ny och dess fulla konsekvenser går ännu inte att överblicka. Även om denna rapport inte är en utvärdering av reformen ger studiens resultat en första bild av vilka konsekvenser införandet av barnomsorgspengen kan ha haft hittills.

Studiens genomförande

Den studie som ligger till grund för denna rapport har genomförts med fallstudier i fem kommuner och en enkät riktad till samtliga kommuner i landet.

⁵ Budgetpropositionen för 2011 Prop. 2010/11:1, sid. 56-57.

Styrdokument såsom skollag,⁶ allmänna råd för familjedaghem⁷ och förskolans läroplan⁸ har utgjort underlag vid frågeformuleringarna och resultatanalysen.

Fallstudier

Syftet med fallstudierna har varit att dels få ett underlag för att kunna utveckla enkätfrågorna i kommunenkäten, dels komplettera enkätundersökningen och ge en fördjupad förståelse kring de frågeställningar som studien avser att belysa. Data har samlats in via intervjuer. Dessutom har kommunal statistik, dokumentation och hemsidesmaterial studerats.

Under perioden mars till april 2011 har den projektgrupp vid Skolverket som arbetat med studien besökt fem kommuner. Valet av kommuner har gjorts på basis av analys av Skolverkets nationella statistik. De kommuner som valdes ut har en förhållandevis väl utbyggd pedagogisk omsorg, i såväl kommunal som enskild regi. Kommunerna representerar både större och mindre kommuner. Intervjuer har genomförts med tjänstemän i de kommunala förvaltningarna som har ansvar för pedagogisk omsorg. Intervjuerna följde en intervjuguide för att säkerställa att samma frågor ställdes till samtliga intervjuade, men med stor frihet för diskussion och kompletterande frågor. Intervjuerna har varit strukturerade efter följande övergripande teman:

- Struktur och organisation på pedagogisk omsorg i kommunen
- Kommunens rutiner för att få kunskap om kvaliteten inom pedagogisk omsorg
- Avgifter och ekonomi
- Kommunens behov av stöd i form av till exempel allmänna råd för att leva upp till de krav som ställs på kommunerna

Varje intervju varade i cirka två timmar. Alla fem intervjuerna har efter intervjupersonernas medgivande spelats in och sedan, i sin helhet, transkriberats.⁹

Kommunenkät

Syftet med kommunenkäten¹⁰ är att kartlägga vilka former som begreppet pedagogisk omsorg innefattar, samt ge en rikstäckande bild av hur kommunerna styr och organiserar pedagogisk omsorg. Skolverket distribuerade enkäten i form av en webbenkät till samtliga kommuner under hösten 2011. Datin-

⁶ Skollagen (2010:800)

⁷ Skolverket (1999) *Allmänna råd med kommentarer för familjedaghem*.

⁸ Läroplanen för förskolan. Reviderad 2010

⁹ I de fall då citat från intervjuerna förekommer i rapporten återges intervjupersonernas utsagor, bortsett från mindre språkliga justeringar, ordagrant. Smärre justeringar av texten har gjorts för att säkerställa läsbarheten.

¹⁰ Se bilaga 1.

samlingen genomfördes under september och oktober.¹¹ Samtliga kommuner har besvarat enkäten. Svarsfrekvensen är således 100 procent.

För storstäderna – Stockholm, Göteborg och Malmö – har en person i respektive kommun, med samordnande funktion, ansvarat för att samla in uppgifter från de olika stadsdelarna för att kunna ge ett samlat svar från kommunen.

De inkomna svaren har kvalitetsgranskats genom att jämförelser mellan svaren i kommunenkäten och uppgifter i den nationella statistiken har gjorts. Det gäller bland annat frågan om det finns pedagogisk omsorg i kommunen eller inte och antal inskrivna barn.

Rapportens disposition

Rapporten består av åtta kapitel. Efter detta inledande kapitel, ger kapitel 2 en introduktion till pedagogisk omsorg. Kapitlet inleds med en kort historisk beskrivning av familjedaghemmens utveckling och avslutas med en redogörelse för rådande reglering av pedagogisk omsorg. Kapitel 3 belyser pedagogisk omsorg med hjälp av den nationella statistik som Skolverket årligen publicerar. Statistiken ger bland annat uppgifter om antal barn, personal och gruppstorlek inom pedagogisk omsorg. Tillsammans bildar kapitel 2 och 3 en bakgrund till rapportens resterande kapitel.

Därefter följer fyra kapitel som redovisar resultaten av studien. Alla fyra kapitlen bygger på analyser av både fallstudierna och kommunenkäten. Kapitel 4 redovisar vilka former som finns inom begreppet pedagogisk omsorg. Kapitlet analyserar även mönster i försöken att etablera pedagogisk omsorg i enskild regi. Det betyder att rapportens första syfte hanteras av kapitel 4.

Kapitel 5 redovisar hur kommunerna styr och organiserar pedagogisk omsorg oavsett huvudman. Kapitel 6 diskuterar hur kommunerna arbetar med styrningen och organiseringen av pedagogisk omsorg i kommunal regi. I kapitel 7 diskuteras hur kommunerna arbetar med styrningen och organiseringen av pedagogisk omsorg i enskild regi. Det innebär att rapportens andra syfte behandlas av kapitel 5 till 7. Kapitel 8 summerar slutligen rapportens resultat och lyfter fram ett antal centrala slutsatser.

¹¹ Eftersom Skolverket inte har e-postadresser till förvaltningscheferna i kommunen, distribuerades webbenkäten i ett första utskick till kommunernas officiella webbadress med anvisning att enkäten skulle vidarebefordras till chefen för barn- och utbildningsförvaltningen eller motsvarande. Efter fyra veckor kontaktades förvaltningscheferna per telefon, i de kommuner där svar inte inkommit, dels i påminnelse syfte, dels för att undersöka om de tagit del av webbenkäten. I de fall där förvaltningschefen inte fått webbenkäten gjordes ett nytt utskick till personen.

2

Verksamhetsformens utveckling och reglering

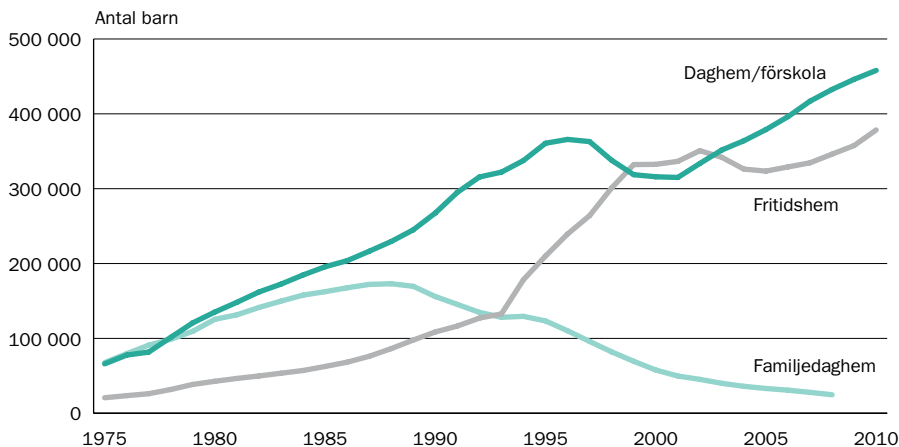
2 Verksamhetsformens utveckling och reglering

I syfte att ge en introduktion till den verksamhetsform som studeras i denna rapport sätter detta kapitel in pedagogisk omsorg i ett vidare sammanhang. Tillsammans med kapitel 3 utgör det en bakgrund till studiens resultat. Inledningsvis diskuteras hur antalet barn i familjedaghem, och sedermera pedagogisk omsorg, utvecklats i relation till daghem/förskola och fritidshem. Därefter görs en översiktlig tillbakablick över hur styrningen av verksamhetsformen har sett ut sedan Skolverket tog över ansvaret år 1998 och fram tills idag. Avslutningsvis görs en redogörelse kring gällande regelverk för pedagogisk omsorg.

Antalet barn minskar

Verksamhet för barn i förskoleåldern och för skolbarn i åldrarna 6–9 år har byggts ut mycket snabbt i Sverige. Utbyggnaden har dock bara gällt förskolan och fritidshemmen. Av figur 2.1 framgår att antal barn i familjedaghem har

Figur 2.1 Antal inskrivna barn i daghem/förskola, familjedaghem (t.o.m. 2008) och fritidshem 31 december 1975–1997 och 15 oktober 1998–2010.



Kommentar: Införandet av förskoleklassen 1998 har medfört att förskolan tar emot barn i åldern 1–5 år, i stället för som tidigare 1–6 år, och att allt fler sexåringar går i fritidshem. Uppgifter om förskola och fritidshem kan fr.o.m. 1998 således inte utan vidare jämföras med tidigare års uppgifter om daghem/deltidsgrupp¹² och fritidshem.

¹² Tidigare betecknade daghem och deltidsgrupp två olika former av förskola i lagstiftningen. I deltidsgrupporna ingick huvudsakligen sexåringar. I och med att sexåringarna fick en egen skolform 1998, förskoleklass, utgick begreppen daghem och deltidsgrupp från skollagen och kvar blev den enhetliga beteckningen förskola.

minskat från cirka 130 000 barn till cirka 25 000 barn, sedan mitten av 1990-talet fram till år 2008. Minskningen sammanhänger med förskolans och fritidshemmens utbyggnad.

Hösten 2010 fanns 20 400 barn i pedagogisk omsorg, vilket är en minskning med 1 700 barn jämfört med 2009.

I förskolan var 458 000 barn inskrivna hösten 2010, eller 83 procent av alla barn i åldern 1–5 år. Tio år tidigare var motsvarande andel 66 procent. Ökningen var störst mellan 2001 och 2002 då uppskattningsvis 15 000 barn tillkom genom att barn till föräldralediga fick rätt till plats. Under 2003 tillkom omkring 2 500 barn på grund av reformen allmän förskola för 4- och 5-åringar.¹³

Likaså fortsätter antalet barn i fritidshemmen att öka. Hösten 2010 var 378 500 barn inskrivna, eller 54 procent av alla barn 6–12 år. I fritidshemmen går framför allt 6–9-åringarna. I den åldersgruppen är 82 procent inskrivna. För tio år sedan var andelen 64 procent.

Familjedaghemmen blir en del av utbildningssystemet

År 1996 tog Utbildningsdepartementet över ansvaret för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen från Socialdepartementet, enligt riksdagsbeslut.¹⁴ Därmed flyttades även ansvaret för familjedaghemmen – som vid detta tillfälle sorterades under begreppet förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg – till Utbildningsdepartementet. Strax därpå, vid årsskiftet 1997–1998, fördes bestämmelserna om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg över från socialtjänstlagen till skollagen. Samtidigt lämnade Socialstyrelsen över ansvaret som förvaltningsmyndighet för dessa verksamheter, till Skolverket.

Ett centralt syfte med att överföra ansvaret för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen var att utveckla en gemensam pedagogisk syn på barns tidiga utveckling och lärande. Förändringarna var en markering av förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens pedagogiska betydelse i utbildningspolitiken. Tanken var att förskolan skulle utgöra det första steget i samhällets samlade utbildningssystem för barn och ungdom. Därmed var det inte längre motiverat att tillgängligheten skulle vara beroende av föräldrarnas sysselsättning. Genom påföljande ändringar i skollagen år 2001 och 2002 blev kommunerna skyldiga att erbjuda även barn till arbetslösa eller föräldralediga förskola eller familjedaghem under minst tre timmar per dag. Förändringen gällde dock inte barn mellan 6–12 år.¹⁵

¹³ Den 1 januari 2003 trädde bestämmelser om allmän förskola i kraft. Därmed garanteras alla barn från fyra års ålder en avgiftsfri pedagogisk gruppverksamhet i förskolan. Skolverket 2003 *Information om allmän förskola*.

¹⁴ SOU 1997:157, sid. 38; Karlsson 2004.

¹⁵ Prop.1999/2000:129, sid. 23.

Det pedagogiska innehållet i förskolan fick en ökad tyngd genom reformen. År 1998 fick förskolan för första gången en egen läroplan, Läroplan för förskolan (Lpfö98). De pedagogiska principerna i läroplanen bygger på att omsorg, fostran och lärande bildar en helhet. Lekens betydelse för barns utveckling och lärande betonas i läroplanen. Läroplanen för förskolan länkar till övriga läroplaner genom att den är uppbyggd på samma sätt, antar samma värdegrund och samma syn på kunskap, utveckling och lärande.

Förskolans läroplan blir vägledande

Flytten från Socialdepartementet till Utbildningsdepartementet fick även konsekvenser för den nationella regleringen av familjedaghemmen och verksamhetens pedagogiska status. Till skillnad mot förskolan fick familjedaghemmen inte en egen läroplan. Men enligt skollagen skulle Lpfö vara vägledande för familjedaghemmen.¹⁶ Detta motiverade och förklarade regeringen innebörden av på följande sätt:

*”Familjedaghemmen är inte tillgängliga för samma reglering, kontroll och utvärdering som förskolan och därför kan inte läroplanen gälla på samma sätt som för förskolan. Däremot skall förskolans läroplan vara vägledande för familjedaghemmen. Det innebär att familjedaghemmen kan tillämpa delar av läroplanen, utifrån de förutsättningar som denna verksamhet ger. De avsnitt i läroplanen som behandlar normer och värden är lika relevanta som för förskolan. Läroplanen ska också i övrigt fungera vägledande”.*¹⁷

I samband med att Utbildningsdepartementet och Skolverket tog över ansvaret på nationell nivå skedde i många fall en motsvarande överflyttning av ansvaret i kommunerna – från socialnämnden till utbildningsnämnden (eller motsvarande). Det betyder att de kommunala dagbarnvårdarna blev underställda barn- och utbildningsförvaltningen (eller motsvarande) i kommunerna.

Skolverkets allmänna råd för familjedaghem

I samband med att Skolverket blev ansvarig myndighet fick myndigheten i uppdrag att utforma vägledande riktlinjer för familjedaghemmen. År 1999 gav Skolverket ut allmänna råd med kommentarer för familjedaghem.¹⁸ De allmänna råden riktade sig till dagbarnvårdarna men gav också instruktioner till kommunerna i rollen som huvudmän. Skolverkets allmänna råd betonade kommunernas ansvar för kvaliteten inom familjedaghemmen.

¹⁶ Prop. 1997/98:93, sid. 16.

¹⁷ Skolverket (1999) *Allmänna råd med kommentarer för familjedaghem*, sid. 10.

¹⁸ Skolverket (1999) *Allmänna råd med kommentarer för familjedaghem*.

När det gäller planering, uppföljning och utvärdering av familjedaghemmen föreskrev de allmänna råden att verksamheten bör planeras och regelbundet följas upp av kommunerna. I fråga om personal betonades att dagbarnvårdarna bör ha en utbildning med inriktning på barn eller lång erfarenhet av sådant arbete. Kommunerna bör ha en policy för vilka krav som ska gälla vid nyanställning, både vad gäller dagbarnvårdarens kompetens och familjedaghemmet i sin helhet. Dagbarnvårdarna bör dessutom få kontinuerligt stöd och handledning.

I fråga om barngruppernas sammansättning och storlek slog de allmänna råden fast att kommunen bör ha en policy för hur barngruppen i familjedaghem ska vara sammansatt och hur stor den ska vara. Kommunerna bör också ha en policy för vad som krävs av dagbarnvårdarens bostad och omkringliggande utemiljö för att bostaden ska bli godkänd. Det fastslogs också att barnsäkerheten regelbundet bör kontrolleras.

Kommunerna bör enligt de allmänna råden även ha en genomtänkt strategi för hur arbetet med barn i behov av särskilt stöd i sin utveckling ska organiseras och vem som har ansvar för vad. De allmänna råden betonade att kommunen har ansvaret för att dagbarnvårdaren får stöd och kompetensutveckling för att kunna ge den omsorg som krävs för barn i behov av särskilt stöd i sin utveckling. I fråga om tillgänglighet föreskrev de allmänna råden att familjedaghemmen bör hållas öppna på tider som i möjligaste mån anpassas till föräldrarnas arbetstider.

Rätt till bidrag genom "barnomsorgspengen"

År 2009 antog riksdagen propositionen Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar. Därigenom ändrades, som redan nämnts, bestämmelser om familjedaghemmen i 1985 års skollag på i huvudsak två punkter.¹⁹

För det första infördes termen pedagogisk omsorg som ett nytt begrepp i skollagen. Motiven bakom begreppsförändringen var att skollagens språkbruk skulle ändras för att avspeglare regeringens ambition att främja en ökad mångfald av verksamhetsformer och utövare. Regeringen menade också att begreppet pedagogisk omsorg ger uttryck för att verksamheten "fyller förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens uppgifter".²⁰ Pedagogisk omsorg utgör ett samlingsbegrepp där familjedaghem är en av flera former, andra former kan vara olika flerfamiljslösningar. Det kan också handla om nya, tidigare oprövade former, enligt propositionen. Begreppet familjedaghem togs samtidigt bort ur skollagen och annan lagstiftning.

För det andra innebär barnomsorgspengen att kommunerna blev skyldiga att ge bidrag till pedagogisk omsorg i enskild regi under förutsättning att den

¹⁹ Se prop 2008/09:115, sid. 22.

²⁰ Se prop 2008/09:115, sid. 22.

enskilda huvudmannen lever upp till de nationella målen för pedagogisk omsorg. Motsvarande skyldighet har kommunerna haft för förskolor och fritidshem sedan 2006. Dessutom blev den kommun där pedagogisk omsorg i enskild regi bedrivs ansvarig för att se till att verksamheten utövas i enlighet med de nationella riktlinjerna. Det betyder att kommunerna blev tillsynsmyndighet för pedagogisk omsorg som bedrivs i enskild regi inom den egna kommunen.

Det nya regelverket trädde i kraft den 1 juli 2009. I arbetet med att avgöra om en enskild huvudman ska erhålla bidrag, men också i arbetet med att följa upp kvaliteten bland de enskilda huvudmännen, ska kommunen utgå ifrån de krav på kvalitet och säkerhet som ställs på pedagogisk omsorg i skollagen.²¹ När barnomsorgspengen infördes var 1985 års skollag gällande. Kraven var då att:

- det finns personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses
- barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek
- lokalerna är ändamålsenliga
- verksamheten är öppen för alla barn som ska tas emot i motsvarande kommunal verksamhet, så länge det inte uppkommer påtagliga negativa följder för kommunens motsvarande verksamhet
- föräldraavgifterna inte är oskäligt höga

I likhet med den så kallade skolpengen följer det kommunala bidraget för pedagogisk omsorg med barnet till den verksamhet som föräldrarna själva väljer. Det är kommunen som bestämmer nivån på bidraget. Kommunen ska beräkna bidraget efter samma grunder som fördelningen av resurser sker till den egna verksamheten. Utgångspunkten är barnets behov av omsorg och verksamhetens åtagande.

Genom att ge föräldrarna större valfrihet och möjlighet att välja olika former av pedagogiska verksamheter för sina barn var ambitionen att öka flexibiliteten inom verksamhetsformen. Tanken var att främja fri etablering och ett brett utbud av olika former av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.²²

I samband med att begreppet pedagogisk omsorg ersatte och utvidgade begreppet familjedaghem upphörde Skolverkets allmänna råd med kommentarer för familjedaghemmen att gälla. Inga nya råd för pedagogisk omsorg kom att ersätta de tidigare vilket gör att det inte funnits några särskilda rekommendationer till stöd för hur författningar (lagar, förordningar och föreskrifter) kan tillämpas inom pedagogisk omsorg. Skolverket arbetar dock, som nämnts, med att ta fram allmänna råd för pedagogisk omsorg.

²¹ 1985: 1100

²² Regeringens proposition 2008/09:115 Barnomsorgspong och allmän förskola även för treåringar, sid. 18.

Den nya skollagens konsekvenser för pedagogisk omsorg

År 2010 beslutade riksdagen att anta en ny skollag.²³ Bestämmelserna i den nya skollagen skulle börja tillämpas från och med den 1 juli 2011. Genom 2010 års skollag blir förskolan en egen skolform, reglerad i ett eget kapitel i skollagen.²⁴ Därmed tydliggörs förskolans roll som det första steget i utbildningssystemet. Bestämmelserna om pedagogisk omsorg finns i ett eget kapitel som en del i beteckningen ”annan pedagogisk verksamhet”.²⁵ Termen förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg – som varit en samlingsbeteckning för bland annat pedagogisk omsorg, förskola och fritidshem i 1985 års skollag, tas samtidigt bort.

2010 års skollag understryker att pedagogisk omsorg, genom pedagogisk verksamhet, 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. Enligt förarbetena till skollagen ska förskolans läroplan fortsätta att vara vägledande för alla former av pedagogisk omsorg. Verksamheten finansieras dels genom avgifter från föräldrarna, dels av statens ersättning till kommunerna för maxtaxa. Skollagen föreskriver att kommunerna ska ta skäligen hänsyn till vårdnadshavarnas önskemål om verksamhet. Om barnets vårdnadshavare önskar pedagogisk omsorg i stället för förskola eller fritidshem ska kommunerna sträva efter att erbjuda detta.

Den nya skollagen innebär vidare en viss skärpning av regelverket för pedagogisk omsorg. Numera är kommunerna skyldiga att systematiskt följa upp och utvärdera den verksamhet som bedrivs. Om det vid uppföljningen kommer fram att det finns brister i verksamheten ska kommunen se till att nödvändiga åtgärder vidtas.²⁶ Enligt skollagen måste kommunerna också ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda eventuella klagomål på verksamheten.²⁷ Fortfarande gäller att förskolans läroplan ska vara vägledande för pedagogisk omsorg.²⁸ Det innebär att läroplanen inte är bindande för verksamheten men att verksamheten kan tillämpa de delar i läroplanen som är lämpliga utifrån verksamhetens förutsättningar.

Skolinspektionen har en viktig funktion även för arbetet med att följa upp kvaliteten inom pedagogisk omsorg. När det gäller de enskilda huvudmännens verksamhet är Skolinspektionen ansvarig för att följa upp hur kommunerna bedriver sitt tillsynsansvar. Skolinspektionen har även tillsynsansvar både över

²³ Skollagen (SFS 2010:800)

²⁴ 8 kap. skollagen (2010:800)

²⁵ 25 kap. skollagen (2010:800)

²⁶ 25 kap. 8 § skollagen (2010:800)

²⁷ 25 kap. 8 § skollagen (2010:800)

²⁸ Prop. 2009/10:165 sid. 526

kommunala och enskilda huvudmän när det gäller kränkande behandling och diskriminering. För kommunernas egen verksamhet inom pedagogisk omsorg är Skolinspektionen tillsynsmyndighet.

3

**Pedagogisk omsorg
i den nationella
statistiken**

3 Pedagogisk omsorg i den nationella statistiken

Detta kapitel ger en aktuell bild av strukturen på pedagogisk omsorg med hjälp av Skolverkets nationella statistik. Bilden kompletterar de uppgifter som Skolverket inhämtat genom kommunenkäten inom ramen för denna studie och som redovisas i efterföljande kapitel. Kapitlet beskriver bland annat hur många barn som är inskrivna i pedagogisk omsorg, personalens utbildningsbakgrund och gruppstorlek.²⁹ Kapitlet redovisar uppgifter för åren 2009 och 2010. Tillsammans med föregående kapitel fungerar detta kapitel som en bakgrund till övriga delar av rapporten.

Statistik om pedagogisk omsorg

I oktober 2009 samlade Skolverket för första gången in uppgifter om pedagogisk omsorg.³⁰ Från och med 2009 rapporterar kommunerna in uppgifter om antal barn, grupper och personal i alla former av pedagogisk omsorg under begreppet pedagogisk omsorg. En följd av detta är att tidsserierna för familjedaghem brutits. Fortfarande samlas dock vissa uppgifter in om familjedaghem. Kommunerna får uppge om familjedaghem och flerfamiljslösningar förekommer som former av pedagogisk omsorg samt hur många barn som i så fall finns inskrivna i dessa. Det går således att göra jämförelser med den statistik som Skolverket tidigare publicerat om familjedaghem. Jämförelserna bör dock göras med viss försiktighet, eftersom det inte är exakt samma uppgifter som jämförs.

Få skolbarn går i pedagogisk omsorg

Hösten 2010 var 20 400 barn inskrivna i pedagogisk omsorg.³¹ Därmed var antalet barn 1 700 färre än året innan. Figur 3.1 redovisar andelen inskrivna barn i olika åldrar i pedagogisk omsorg, av samtliga barn, hösten 2010.

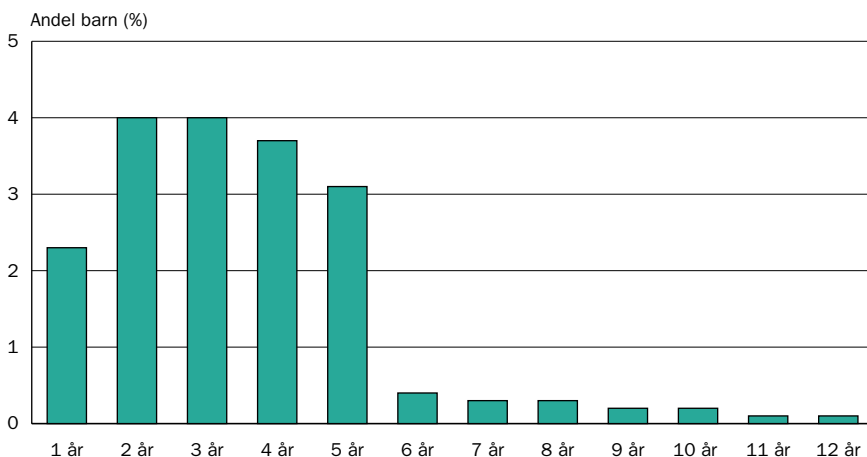
Som framgår av figur 3.1 var det stora flertalet barn i pedagogisk omsorg, 92 procent, i åldern 1–5 år. Det motsvarar drygt tre procent av åldersgruppen. Det är ovanligt att skolbarn går i pedagogisk omsorg. Hösten 2010 var knappt

²⁹ Insamlingen regleras i Skolverkets föreskrifter, SKOLFS, om uppgiftsinsamling från huvudmännen. Det innebär att huvudmännen har uppgiftslämnarplikt. Skolverkets uppföljningssystem omfattar huvudsakligen uppgifter som regleras i skollagen och förordningar. Det är Statistiska centralbyrån (SCB) som på uppdrag av Skolverket samlar in statistiken.

³⁰ Skolverket PM – *Barn och personal i pedagogisk omsorg 2009*.

³¹ Skolverket PM – *Barn och personal i pedagogisk omsorg 2010*. På Skolverkets webbplats (www.skolverket.se) finns statistik om bland annat pedagogisk omsorg och familjedaghem under länken "Statistik & analys/Statistik". Statistikuppgifterna i rapporten är hämtade från dessa tabeller.

Figur 3.1 Andel (%) barn i olika åldrar inskrivna i pedagogisk omsorg hösten 2010.



en halv procent av alla 6–9-åringar inskrivna. Bland 10–12-åringarna var andelen ännu lägre, 0,1 procent.

Av statistiken framgår att fördelningen mellan flickor och pojkar som går i pedagogisk omsorg inte skiljer sig nämnvärt åt.

Pedagogisk omsorg i enskild regi ökar

Av alla verksamheter inom pedagogisk omsorg drevs, hösten 2010, 22 procent i enskild regi. Det är en ökning jämfört med året innan då andelen var 18 procent. Samtidigt ökade antalet kommuner som har pedagogisk omsorg drivna i enskild regi från 60 till 82 kommuner. Trenden att enskild regi ökar har gällt familjedaghem sedan 1990-talet. Till exempel drevs fem procent av familjedaghemmen i enskild regi hösten 2008. Tio år tidigare var andelen tre procent.

Allt fler får möjlighet att utveckla sitt modersmål

Det är mer än dubbelt så vanligt att barn i förskolan har ett annat modersmål än svenska än att barn i pedagogisk omsorg har det. I pedagogisk omsorg hade åtta procent av barnen ett annat modersmål jämfört med 19 procent i förskolan hösten 2010. Det var också något vanligare att barnen i förskolan fick möjlighet att utveckla sitt modersmål. 22 procent av barnen i förskolan som har ett annat modersmål än svenska fick möjlighet till utveckling i sitt modersmål, jämfört med 17 procent av motsvarande barn i pedagogisk omsorg. Av den nationella statistiken framgår dock att det är allt fler barn i pedagogisk omsorg som får möjlighet att utveckla sitt modersmål, då motsvarande andel var sex procent året innan.

Pedagogisk omsorg driven i enskild regi har en högre andel barn med ett annat modersmål än svenska, jämfört med i kommunal regi. Andelen av alla barn med ett annat modersmål än svenska som får möjlighet att utveckla sitt modersmål är också större i enskilt driven pedagogisk omsorg än kommunalt, 30 jämfört med sex procent.

Vanligast med fem eller sex barn i grupperna

Enligt 25 kap. 7 § skollagen ska pedagogisk omsorg bedrivas i ändamålsenliga lokaler i grupper med en lämplig sammansättning och storlek.³² Hösten 2010 gick det i genomsnitt 5,0 barn per personal i pedagogisk omsorg. Det är en marginell skillnad jämfört med 2009 då antalet i genomsnitt var 4,9. I förskolan var personaltätheten något lägre, hösten 2010 gick det i genomsnitt 5,4 barn per personal.

I familjedaghem – där flertalet av barnen inom pedagogisk omsorg befinner sig – har en dagbarnvårdare i princip ensamt ansvar för en barngrupp. Där blir antalet barn i gruppen därför ofta ett mått både på gruppstorlek och på personaltäthet (mätt som antalet barn per personal). Antalet barn per dagbarnvårdare i familjedaghem minskade något årligen under en relativt lång period, från 5,8 i mitten av nittioalet till 4,8 år 2008.

Ett annat sätt att beskriva hur många barn som finns i verksamheterna är att redovisa andelen verksamheter som har ett visst antal barn. Hösten 2010 hade nästan hälften (46 procent) av verksamheterna barngrupper med fem till sex barn och 34 procent hade ett till fyra barn. Drygt var tionde (14 procent) hade barngrupper med sju till åtta barn och drygt fem procent hade fler än nio barn. Fördelningen var i stort sett densamma året innan.

Det finns vissa skillnader i kvalitetsindikatorer mellan kommunala och enskilda verksamheter. Grupperna är större i pedagogisk omsorg i enskild regi samtidigt som personaltätheten är lägre. Hösten 2010 hade till exempel 31 procent av grupperna i de enskilda verksamheterna barngrupper med fler än sju barn, jämfört med 16 procent i de kommunala. Samtidigt var antalet barn per personal i enskild pedagogisk omsorg 5,2 jämfört med 4,9 i den kommunala.

Var fjärde saknar utbildning för arbete med barn

Personalens engagemang och kompetens är avgörande för kvaliteten i pedagogisk omsorg. Enligt 25 kap. 7 § skollagen ska det för bedrivande av pedagogisk omsorg finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.³³

³² Skollagen (SFS 2010:800)

³³ Skollagen (SFS 2010:800)

Hösten 2010 hade tre av fyra av personalen (årsarbetare) inom pedagogisk omsorg någon utbildning för arbete med barn. Var fjärde saknade således sådan utbildning. Barnskötarutbildning är den vanligaste utbildningen (39 procent). Andelen med pedagogisk högskoleutbildning (förskolläraryr-, fritidspedagog- eller lärarutbildning) uppgick till knappt fem procent. I förskolan hade drygt hälften (54 procent) av årsarbetarna pedagogisk högskoleutbildning.

Könsfördelningen bland de anställda inom pedagogisk omsorg är mycket ojämn, endast en procent är män. Andelen var densamma 2009. Även i förskolan är andelen män låg, tre procent.

4

Pedagogisk omsorg i praktiken

4 Pedagogisk omsorg i praktiken

Ett av syftena med denna rapport är att undersöka vad som innefattas i begreppet pedagogisk omsorg. Det handlar bland annat om vilka former och driftsformer av pedagogisk omsorg som finns i kommunerna. Ambitionen är också att undersöka om marknader inom pedagogisk omsorg etableras genom att studera inflödet av ansökningar om att bedriva pedagogisk omsorg i enskild regi till landets kommuner. Detta kapitel tar sig an dessa frågor.

Kapitlet har två delar. Den första delen beskriver vilka former av pedagogisk omsorg som finns i kommunerna och omfattningen av dessa. Den andra delen analyserar aktuella mönster i utbredningen av pedagogisk omsorg. Bland annat analyseras försöken att etablera pedagogisk omsorg i enskild regi i kommunerna, samt i vilka driftsformer pedagogisk omsorg i enskild regi bedrivs. Sammantaget ger kapitlet en bild av vilka konsekvenser införandet av den så kallade barnomsorgspengen hittills kan ha haft.

Detta och efterföljande kapitel bygger på resultat från både fallstudierna och kommunenkäten. Observera att kommunenkäten ger en bild av pedagogisk omsorg som kompletterar den officiella statistiken som redovisas i kapitel 3. Observera också att i detta och efterföljande kapitel används Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning vid analys och redovisning av enkät- och intervjuvaran.³⁴

Pedagogisk omsorg finns i drygt åtta av tio kommuner

Enligt skollagen ska kommunerna sträva efter att i stället för förskola eller fritidshem erbjuda barn pedagogisk omsorg om barnets vårdnadshavare önskar det.³⁵ Barn i åldrarna ett till och med tolv år kan vara inskrivna i verksamheten.

Enligt kommunenkäten hade totalt 244 av landets 290 kommuner – 84 procent – pedagogisk omsorg vid tiden för enkätundersökningen, det vill säga vecka 35, år 2011. Pedagogisk omsorg i kommunal regi bedrivs i 227 kommuner, i enskild regi i 99 kommuner.

De 46 kommuner som uppger att de inte har pedagogisk omsorg fick i enkäten kommentera varför det inte finns. Kommunerna hänvisar framför allt till att det saknas efterfrågan eller behov. Några tillägger att det har funnits pedagogisk omsorg men att verksamheten upphört då det inte längre finns något behov. En sådan beskrivning ges exempelvis i följande svar, från två av kommunerna i enkäten:

³⁴ Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning, se bilaga 2

³⁵ 25 kap. 2 § skollagen (SFS 2010:800)

*”Kommunen hade fram till 30 juni i år ett familjedaghem. Verksamheten upphörde på grund av ingen efterfrågan.”
(Glesbygdskommun, enkätstudien)*

*”Kommunens dagbarnvårdare sades upp i april 2011. Två privata ansökningar har inkommit och godkänns troligen.”
(Kommun i tätbefolkad region, enkätstudien)*

Det är också vanligt att kommunerna hänvisar till att det inte har kommit in några ansökningar om att få starta pedagogisk omsorg. Några kommuner uppger att det tidigare inte inkommit några ansökningar, men att det nu har kommit in ansökningar och att dessa är under beredning.

Osäkerhet kring begreppet pedagogisk omsorg

Vilka former ryms då inom samlingsbegreppet pedagogisk omsorg? Såväl intervjuerna i fallkommunerna som enkätsvaren visar att det finns en utbredd osäkerhet kring hur begreppet ska tolkas. Det finns en osäkerhet kring vilken status pedagogisk omsorg har relativt andra verksamhetsformer, i synnerhet förskolan. Men det finns också en osäkerhet kring vilka former pedagogisk omsorg kan anta och vad som är skillnaden mellan dem. Följande citat illustrerar båda dessa aspekter av osäkerheten, uttryckt av en tjänsteman i en av fallkommunerna:

”Pedagogisk omsorg har ju inte funnits under så väldigt många år och jag vet inte vilka former som har etablerat sig ... Hur tänker man i framtiden, alltså förskola och det här med pedagogisk omsorg som faktiskt kan innefatta väldigt mycket. Förut så var det ju mer att kommunerna hade familjedaghem och man kunde ha flerfamiljssystem, det var mera greppbart. Nu kan det utforma sig på olika sätt och som man kan bli ställd inför som tjänsteman.” (Tjänsteman, förortskommun till storstäderna, fallstudien)

Tjänstemannen framhåller att en osäkerhet skapats genom införandet av begreppet pedagogisk omsorg och att det var tydligare förut, när familjedaghem var det etablerade begreppet.

En önskan om att det nationella regelverket tydliggör vilken status pedagogisk omsorg har relativt förskolan, framkom i kommunenkäten. Följande tre citat från svaren på en öppen fråga i enkäten om vilka områden kommunerna tycker är angeläget att ett allmänt råd belyser, visar denna osäkerhet:

”Viktigt att klargöra skillnader mellan pedagogisk omsorg och förskola. Alla barn i kommunen bör ha rätt till pedagogisk verksamhet, men på vilken nivå?” (Glesbygdskommun, enkätstudien)

*”Vi får frågan från familjedaghem om att gå samman och arbeta ihop, hur ser man på det? Var går gränsen mellan förskola – familjedaghem?”
(Förortskommun till storstad, enkätstudien)*

”Barnens rätt till kvalitet och säkerhet bör betonas även för pedagogisk omsorg. Det måste framgå om det ska gälla olika ”regler” för olika pedagogiska omsorgsformer såsom dagbarnvårdare i det egna hemmet, i särskilda lokaler, flerfamiljssystem osv.” (Storstad, enkätstudien)

Notera att tjänstemännen efterlyser ett förtydligande både vad gäller skillnaden mellan pedagogisk omsorg och förskola och vad gäller vilka former pedagogisk omsorg får anta.

Osäkerheten om vad pedagogisk omsorg kan vara leder enligt kommunerna till att det är svårt att ställa kvalitetskrav på verksamheten. Det gäller både verksamheter i kommunal och i enskild regi. Funderingar kring hur kommunerna ska bedöma och utöva tillsyn över nya tidigare oprövade former lyfts fram. Följande utdrag från enkätsvaren respektive fallstudierna illustrerar kommunernas osäkerhet kring vilka kvalitetskrav som kan ställas:

”Förtydligande om vad som är karaktären för pedagogisk omsorg. Till exempel om verksamheten bedrivs i andra lokaler än hemmet. Vilka krav avseende kompetens, utbildning osv. kan ställas på personer som bedriver pedagogisk omsorg.” (Större stad, enkätstudien)

”Men vad blir det då med kraven på kvalitet och innehåll i den pedagogiska verksamheten när den spretar åt många håll? Det är det här jag har funderingar kring.” (Tjänsteman, förortskommun till storstäderna, fallstudien)

En av kommunerna påpekar samtidigt att familjedaghem, som ryms inom samlingsbegreppet pedagogisk omsorg, är en väl etablerad form:

*”Familjedaghem är en väl etablerad form i kommunal drift sedan lång tid. Men andra former, hur bedöma och tillsyna?”
(Enkätstudien, förortskommun till storstäderna)*

Kommunerna tycks alltså vara mer osäkra på hur andra former av pedagogisk omsorg ska bedömas än vad som är fallet med familjedaghem.

Verksamhet som bedrivs i särskild lokal

Ett exempel på en form av pedagogisk omsorg som det råder osäkerhet kring är verksamhet som bedrivs av en grupp dagbarnvårdare i särskilda lokaler, alltså inte i dagbarnvårdarnas hem. Denna form fanns i tre av de fem fallkommunerna. Den kan lätt sammanblandas med en förskola, särskilt som verksamheten ibland är förlagd till en nedlagd förskola. Notera att det inte rör sig

om familjedaghem som endast till viss del bedrivs i andra lokaler än hemmet. Gruppverksamhet har varit en etablerad form för samarbete mellan dagbarnvårdare som bedriver familjedaghem sedan länge. Pedagogisk omsorg i särskild lokal är en form där verksamheten överhuvudtaget inte bedrivs i dagbarnvårdarens hem.

Studien visar att pedagogisk omsorg i särskild lokal bedrivs både i kommunal och i enskild regi. Två av de intervjuade tjänstemännen, som arbetar i olika kommuner, resonerar kring hur verksamheten kan se ut.

”De flesta dagbarnvårdarna jobbar ju i sitt hem, men just nu har jag två grupper som jobbar i en lokal. De är i förskolelokaler, nedlagda förskolelokaler. Så det fungerar på många sätt som en förskola fast det inte är den personalen.” (Tjänsteman, turism- och besöksnäring-kommun, fallstudien)

”Ja, de benämner sig själva för familjedaghem. Jag benämner dem som pedagogisk omsorg snedstreck ibland familjedaghem, om de själva uttrycker sig så i ansökan. Då använder jag det begreppet ... Men vad är ett familjedaghem då? Kan man benämna det på ett annat sätt för att bli tydligare mot allmänheten. För jag tror att allmänheten också har en bild av vad familjedaghem är och säger man trefamiljssystem så tror jag de flesta också vet och förstår vad det innehåller. Men har man anställda och är i en annan lokal, ja vad är då skillnaden mellan förskola och vad de bedriver? Det är pedagogisk omsorg men i vilken form?” (Tjänsteman, förortskommun till storstäderna, fallstudien)

Notera att båda tjänstemännen framhåller likheten mellan pedagogisk omsorg i särskild lokal och förskola. Enligt de intervjuade kan det bli otydligt för allmänheten vad det är för verksamhet som bedrivs. De intervjuade i fallstudien är osäkra på vilken status formen har dels i förhållande till traditionella familjedaghem (som några av de intervjuade tjänstemännen benämner pedagogisk omsorg som bedrivs i dagbarnvårdarens hem) dels i förhållande till förskola.

I en av fallkommunerna bedrevs verksamheten, inom ramen för familjedaghem, i särskild lokal redan innan lagändringen trädde i kraft. Verksamheten blev då kritiserad av Skolinspektionen för att det varken var förskola eller familjedaghem och därmed stred mot regelverket. Men efter att den nya lagstiftningen trädde i kraft den 1 juli 2009 kontaktades kommunen av Skolinspektionen som meddelade att det då blivit möjligt att bedriva pedagogisk omsorg i den här formen.

I fallstudierna framhålls att det kan vara svårt att se att det rör sig om pedagogisk omsorg. En av de intervjuade tjänstemännen gav följande svar på frågan om det hade gått att se att den aktuella verksamheten är pedagogisk omsorg men i särskild lokal, inte förskola:

”Nej det tror jag inte du hade märkt. Det ser ju ut som en förskola, de har ju alla saker och möbler kvar.” (Tjänsteman, turism- och besöksnäringsskommun, fallstudien)

Familjedaghem – den vanligaste formen

Hur vanliga är olika former av pedagogisk omsorg? I enkäten fick kommunerna ange hur många barn i åldrarna 1–5 respektive 6–12 år som är inskrivna i olika former av pedagogisk omsorg. Enkätfrågan har två fasta svarsalternativ: familjedaghem och verksamhet som bedrivs i särskilda lokaler. I enkäten hade kommunerna också möjlighet att ange i öppna svar om det finns andra former utöver dessa två.

Tabell 4.1 redovisar antal och andel inskrivna barn i pedagogisk omsorg i kommunal regi efter olika former. Tabell 4.2 redovisar motsvarande uppgifter för enskild regi. Observera att pedagogisk omsorg i särskild lokal är verksamhet som enbart bedrivs i lokal. Verksamhet som bedrivs i dagbarnvårdarens hem, men till betydande del ändå är förlagd i lokal, räknas till familjedaghem (se svarsalternativens formulering).

Tabell 4.1 Antal och andel (%) inskrivna barn i pedagogisk omsorg i *kommunal regi* efter olika former, september 2011.

Pedagogisk omsorg	Antal inskrivna barn därav			Andel (%) inskrivna barn därav		
	Totalt	1-5 år	6-12 år	Totalt	1-5 år	6-12 år
Familjedaghem ¹	13 310	12 270	1 040	94,0	94,2	92,3
Särskilda lokaler ²	830	750	80	5,9	5,8	7,1
Annan form	19	12	7	0,1	0,1	0,6
Totalt	14 159	13 032	1 127	100,0	100,0	100,0

¹ Svarsalternativet löd ”Familjedaghem dvs. verksamhet som bedrivs av en dagbarnvårdare i det egna hemmet.”

² Svarsalternativet löd ”Verksamhet som bedrivs av dagbarnvårdare enbart i särskild lokal (dvs. ej i hemmet).”

Tabell 4.2 Antal och andel (%) inskrivna barn i pedagogisk omsorg i *enskild regi* efter olika former, september 2011.

Pedagogisk omsorg	Antal inskrivna barn därav			Andel (%) inskrivna barn därav		
	Totalt	1-5 år	6-12 år	Totalt	1-5 år	6-12 år
Familjedaghem ¹	5 681	4 974	707	92,2	92,7	88,7
Särskilda lokaler ²	365	308	57	5,9	5,7	7,2
Annan form	117	84	33	1,9	1,6	4,1
Totalt	6 163	5 366	797	100,0	100,0	100,0

¹ Svarsalternativet löd ”Familjedaghem dvs. verksamhet som bedrivs av en dagbarnvårdare i det egna hemmet.”

² Svarsalternativet löd ”Verksamhet som bedrivs av dagbarnvårdare enbart i särskild lokal (dvs. ej i hemmet).”

Familjedaghem är den vanligaste formen av pedagogisk omsorg, i såväl kommunal som enskild regi. Det framgår i tabell 4.1 och 4.2. Mer än dubbelt så många barn finns i kommunala familjedaghem som i enskilda. Drygt 13 000 barn är inskrivna i kommunala familjedaghem medan nästan 6 000 barn är inskrivna i enskilt drivna familjedaghem. Andelen barn som befinner sig i familjedaghem inom respektive typ av huvudman är dock lika stor i kommunal och enskild regi, drygt 90 procent.

Antalet och andelen barn som befinner sig i en verksamhet som bedrivs i särskild lokal är samtidigt inte obetydlig. Drygt 800 barn befinner sig i särskild lokal på den kommunala sidan medan motsvarande siffra på den enskilda är närmare 400. Andelsmässigt befinner sig omkring sex procent i särskild lokal, i både kommunal och i enskild regi. Pedagogisk omsorg i denna form finns enligt kommunenkäten i totalt 47 kommuner. I 34 av dessa kommuner bedrivs verksamheten i kommunal regi. I 18 kommuner bedrivs verksamheten i enskild regi. I fyra kommuner finns formen i såväl kommunal som enskild regi. Verksamhet som bedrivs i särskilda lokaler förekommer i alla kommungrupper förutom i kommungruppen *förortskommuner till större städer*.

Tabell 4.1 visar också att mindre än en procent av barnen i pedagogisk omsorg i kommunal regi befinner sig i ”annan form”. Motsvarande siffra för enskild regi är knappt två procent, vilket framgår av tabell 4.2. Totalt åtta kommuner uppger att de har någon annan form av pedagogisk omsorg. Fem av dessa kommuner uppger att formen bedrivs i enskild regi. I tre av dessa kommuner bedrivs pedagogisk omsorg i form av flerfamiljssystem.

Andra former av pedagogisk omsorg

Vad kan då andra former bestå av? I enkäten har kommunerna fått beskriva innebörden av ”annan form”. Flerfamiljssystem respektive familjenätverk är två former som nämns. Den kommun som i enkäten uppger att pedagogisk omsorg bedrivs i form av flerfamiljssystem och i familjenätverk, var en av de fem kommuner som ingick i fallstudien. Så här beskriver den intervjuade i fallkommunen formerna familjenätverk och flerfamiljssystem.

”Familjenätverk har vi haft, men nu har det upphört. Men nu kommer det upp igen och det är också ett alternativ. Familjenätverket bygger på att familjerna kan ansluta sig till en slags kedja eller en ekonomisk förening och så kan man alltså hämta föräldrar som ingår i det hela. Man har likvärdiga villkor och det blir lite grann av att det ska stämma bland de här föräldrarna för att det ska fungera. Och krav på utbildning bland de här föräldrarna finns inte och det bygger väldigt mycket på att man godkänner varandra.” (Tjänsteman, större stad, fallstudien)

”Det [flerfamiljssystem] innebär att tre familjer ungefär går ihop och anställer en barnskötare i sitt hem och så har man en lokal knuten till sig och då byter barnskötaren hemvist, byter familj utefter ett givet schema. De flerfamiljssystem vi har i kommunen går också under friluftsföräldrarnas metodik Ur och skur. Och det är ett av de äldre systemen vi har kvar i kommunen. Det är föräldradrivet och det går under en förening och det har det varit sedan i slutet av 80-talet. Framkommet av den brist på platser som då var.” (Tjänsteman, större stad, fallstudien)

Men ytterligare former framträder i studien. Det förekommer att anställda personer arbetar i barnets eget hem. Det finns också en rad mellanformer och kombinationer av olika former, vilket följande utdrag från enkäten vad gäller innebörden av ”annan form” beskriver:

”Dagbarnvårdarna delar en förskolelokal två dagar per vecka samt under lov och sommar. Det blir då en större gruppverksamhet under dessa dagar. Vi har fem dagbarnvårdare anställda kommunalt.”
(Större stad, enkätstudien)

”Tre dagar per vecka bedrivs verksamheten i det egna hemmet, två dagar är barnen på en kommunal förskola. Dagbarnvårdaren arbetar vissa timmar beroende på dennes arbetstimmar de övriga dagarna i det egna hemmet.” (Varuproducerande kommun, enkätstudien)

Citaten visar att traditionell familjedaghemverksamhet kan kombineras med andra typer av verksamheter. Det första citatet illustrerar en verksamhet som kan sägas utgöra en blandform mellan familjedaghem och pedagogisk omsorg i särskild lokal. Det andra citatet illustrerar en blandform mellan familjedaghem och förskola.

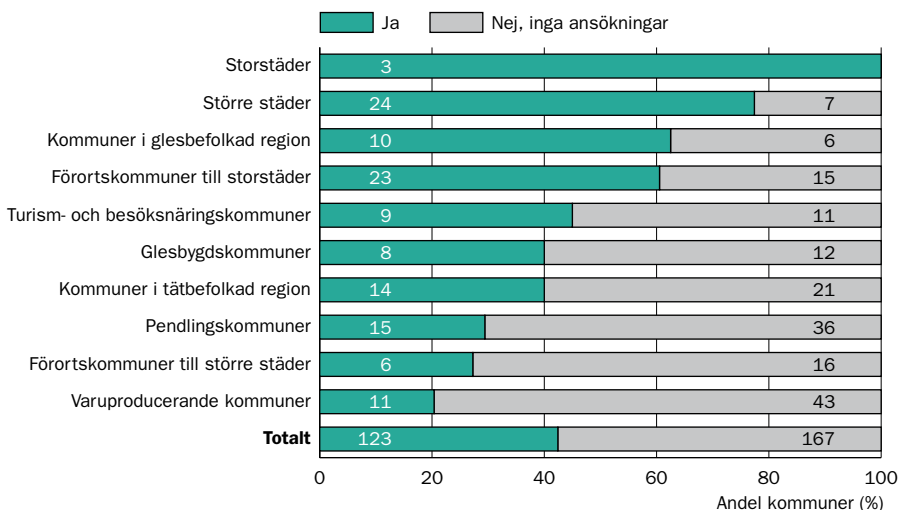
Flest ansökningar om bidrag i städerna

Den fria etableringsrätten gör det möjligt för enskilda huvudmän att söka bidrag från kommunerna för att bedriva pedagogisk omsorg i enskild regi. Som tidigare nämnts var syftet med reformen att uppmuntra nyetableringar och ökad mångfald inom denna verksamhetsform. För kommunerna innebär detta att de är skyldiga att ge bidrag till pedagogisk omsorg i enskild regi under förutsättning att den enskilde huvudmannen lever upp till de nationella målen.

Kommunenkenäten ger en bild av enskilda aktörers intresse att anordna pedagogisk omsorg. Analysen av enkäten visar att från den 1 juli 2009 fram till tiden för enkätundersökningen har totalt 123 kommuner – fyra av tio – mottagit ansökningar om bidrag för att bedriva pedagogisk omsorg i enskild regi.

Ansökningarna är inte jämnt fördelade över landet. Figur 4.1 redovisar andelen kommuner som mottagit ansökningar per kommungrupp.

Figur 4.1 Antal och andel (%) kommuner som mottagit ansökan om bidrag för pedagogisk omsorg i enskild regi.



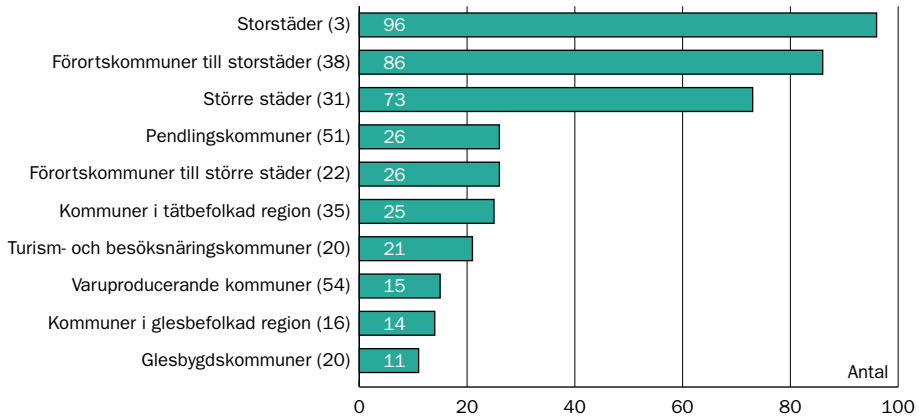
I figur 4.1 syns att det i första hand är i landets större städer som ansökningar om bidrag för pedagogisk omsorg i enskild regi inkommit. Samtliga tre *storstadskommuner* har mottagit ansökningar. Bland de större städerna är det 24 kommuner – nästan åtta av tio – och i gruppen *förortskommuner tillorstäder* är det 23 kommuner – sex av tio.

Men bilden att ansökningar om bidrag för pedagogisk omsorg i enskild regi i första hand inkommit till kommuner i städerna är inte entydig. I gruppen *förortskommuner till större städer* är andelen betydligt lägre. Bland dessa rapporterar sex kommuner – knappt tre av tio – att ansökningar inkommit. Notera att även i *kommuner i glesbefolkad region* är det förhållandevis många kommuner som mottagit ansökningar. Bland dessa är det tio kommuner – drygt sex av tio – som uppger att ansökningar inkommit.

I enkäten har kommunerna fått uppge hur många ansökningar som inkommit till kommunerna. Figur 4.2 visar antalet ansökningar per kommungrupp. I figuren anges antalet kommuner som ingår i respektive kommungrupp inom parentes. Observera att antalet ansökningar enbart visar hur många ansökningar som slutligen inkommit till kommunerna.

Sammanlagt har kommunerna fått ta emot 393 ansökningar om bidrag för att bedriva pedagogisk omsorg i enskild regi. Fördelningen av inkomna ansökningar är emellertid ojämn över landet. Majoriteten av ansökningarna har kommit in till *storstäder*, *förortskommuner tillorstäder* samt *större städer*. Totalt 255 av samtliga 393 ansökningar – 65 procent – har inkommit till de 72 kommuner som tillhör dessa tre kommungrupper. *Kommuner i glesbefolkad region* – där en relativt sett stor andel kommuner mottagit ansökningar (se fi-

Figur 4.2 Antal ansökningar per kommungrupp.



gur 4.1) – har totalt 14 ansökningar tagits emot. Det utgör nästan fyra procent av samtliga ansökningar som inkommit till kommunerna.

Enskild firma – vanligaste driftsformen

Pedagogisk omsorg i enskild regi kan anta olika driftsformer, exempelvis enskild firma, bolag, förening och registrerat trossamfund. Frågan om vilka driftsformer som förekommer är viktigt för att få en bild av vilka aktörer det är som etablerar sig på marknaderna inom pedagogisk omsorg. Pedagogisk omsorg i enskild regi finns i samtliga fallkommuner. I fyra av fem fallkommuner nämns både enskild firma och bolag som driftsform. I nedanstående citat beskriver en av de intervjuade i fallkommunerna de driftsformer som finns i kommunen:

”Enskild firma och sedan finns handelsbolagsform och så tror jag att det är någon som har aktiebolag också.” (Tjänsteman, förortskommun till storstäderna, fallstudien)

Intrycket från fallstudierna – vilket illustreras av citatet ovan – är att det är enskild firma och olika typer av bolag som är de dominerande driftsformerna. Genom enkätstudien är det möjligt att få en nationell bild av i vilka driftsformer pedagogisk omsorg i enskild regi bedrivs. Enskild firma, bolag, förening, registrerat trossamfund och stiftelse utgör olika driftsformer. I enkäten fick kommunerna, med dessa driftsformer som fasta svarsalternativ, ange om de har verksamhet i dessa driftsformer. Tabell 4.3 redovisar resultatet. I tabellen ingår enbart de 99 kommuner som har pedagogisk omsorg i enskild regi.

Tabell 4.3 visar att pedagogisk omsorg i enskild regi i de flesta fall drivs av enskild individ, som enskild firma. Sammantaget 66 kommuner uppger att pedagogisk omsorg bedrivs i denna driftsform. Den näst vanligaste driftsformen är bolag, 45 kommuner svarar att den enskilda verksamheten inom pedagogisk

omsorg är bolagsdriven. Det är däremot inte alls lika vanligt att verksamheten drivs av en förening.

Tabell 4.3 Antal kommuner efter i vilka driftsformer pedagogisk omsorg i enskild regi bedrivs.

Driftsformer	Antal
Enskild firma	66
Bolag	45
Förening	14
Registrerat trossamfund	0
Stiftelse	0
Annan, nämligen	3
Antal svar ¹	128
Antal svarande	99

¹ Några kommuner har uppgett mer än en driftsform.

I enkäten fanns utöver de fasta svarsalternativen möjlighet att ange om pedagogisk omsorg bedrivs i någon annan driftsform. En kommun uppger att kooperativ förekommer som driftsform och ytterligare två kommuner anger personalkooperativ.

Några exempel på hur enskilda aktörers verksamhet organiseras

Enkäten ger en övergripande bild av i vilka driftsformer pedagogisk omsorg bedrivs. I praktiken kan verksamheter inom en och samma driftsform vara tämligen olikartade. I fallkommunerna uppträder enskilda huvudmän som illustrerar hur olika driftsformer inom pedagogisk omsorg kan se ut. Tre olika verksamheter beskrivs här:

I en av fallkommunerna bedrivs pedagogisk omsorg av *Enskild huvudman A*. Verksamheten drivs av enskild firma sedan början av 2011. Huvudmannens verksamhet påminner om ett traditionellt familjedaghem med en barngrupp i det egna hemmet. Huvudmannen, tillika dagbarnvårdaren, är utbildad barnskötare och har tidigare arbetat inom förskolan. Huvudmannen samarbetar med en annan enskild huvudman i kommunen, som har två personer anställda. En dag i veckan träffas de båda huvudmännens barngrupper i en lokal. Huvudmännen samordnar också ett vikariesystem vid sjukdom. Genom att både vara huvudman, och utförare av verksamheten, representerar Enskild huvudman A en typ av enskild aktör som funnits under en lång tid bland familjedaghemmen och nu även inom pedagogisk omsorg.

I en av fallkommunerna bedrivs pedagogisk omsorg av *Enskild huvudman B*. Huvudmannens verksamhet är av en typ som inte tidigare varit känd inom familjedaghemsverksamheten och kan sättas i samband med införandet av barnomsorgspengen. Verksamheten drivs, i likhet med Enskild huvudman A, som

enskild firma. Formen utgörs av traditionella familjedaghem, med barngrupper i det egna hemmet. Enskild huvudman B har, enligt en av de intervjuade tjänstemännen i den aktuella kommunen, varit etablerad i kommunen redan innan lagändringen 2009. Kommunen gav initialt företaget bidrag för att bedriva förskoleverksamhet. Sedan den fria etableringsrätten infördes ger kommunen istället bidrag till företaget för att bedriva pedagogisk omsorg. Vid tiden för fallstudien har Enskild huvudman B cirka 50 personer anställda. Verksamheterna bedrivs som familjedaghem där de 50 dagbarnvårdarna tar hand om sin barngrupp i det egna hemmet. De intervjuade tjänstemännen uppger att en majoritet av dem som är anställda som dagbarnvårdare hos huvudmannen är födda utanför Sverige med annat modersmål än svenska. Innan de blev anställda av företaget var flertalet arbetslösa, enligt de intervjuade i kommunen. En av de intervjuade tjänstemännen beskriver dagbarnvårdarnas erfarenhet av liknande verksamheter på följande sätt:

”Jag skulle säga att huvuddelen av huvudmannens anställda dagbarnvårdare har erfarenhet i form av att de har egna barn, men de har ju aldrig drivit en sådan här verksamhet där man tar emot andras barn på det sättet. Och merparten har sina barn och andras barn.”
(Tjänsteman, större stad, fallstudien)

Av kapitel 3 framgår att omkring var fjärde person som arbetar inom pedagogisk omsorg saknar utbildning för arbete med barn. Citatet visar att de dagbarnvårdare som Enskild huvudman B anställt tillhör denna grupp.

I två av fallkommunerna bedrivs pedagogisk omsorg av *Enskild huvudman C*. Företaget driver både traditionella familjedaghem och pedagogisk omsorg i särskild lokal. I båda fallkommunerna där Enskild huvudman C har anställt personal bildar de anställda i företaget nätverk. Det innebär att de samordnar delar av den dagliga verksamheten men också, exempelvis, marknadsföring och vikariesystem.

Enskild huvudman C är ett så kallat ”egenanställningsföretag”. Det betyder i detta fall att de dagbarnvårdare som bedriver pedagogisk omsorg inom företaget själva kontaktat Enskild huvudman C för att bli rekryterade av huvudmannen. För en viss avgift per månad, som dagbarnvårdarna betalar, anställs de av huvudmannen. I gengäld har Enskild huvudman C det formella arbetsgivaransvaret och handhar dagbarnvårdarnas ekonomi och administration. Det innebär exempelvis att företaget ombesörjer ansökan till kommunen om att bedriva pedagogisk omsorg i enskild regi, administrerar de bidrag som kommunen betalar ut och hanterar dagbarnvårdarnas utlägg. Dagbarnvårdarna erhåller det överskjutande beloppet som kvarstår av kommunens bidrag till Enskild huvudman C efter att dagbarnvårdarnas avgift till Enskild huvudman C är betald.

I en av de två fallkommuner där Enskild huvudman C har anställd personal ger de intervjuade tjänstemännen uttryck för uppfattningen att den typ av upplägg som företaget erbjuder är bra, både ur kommunens perspektiv och från dagbarnvårdarnas. Fördelen anses vara att dagbarnvårdarna slipper administration och därmed kan koncentrera sig på den dagliga verksamheten. Samtidigt har kommunen en tydlig motpart att vända sig till:

”Ja så det är ju tryggt, så att familjedaghemmet får ägna sig åt att ta hand om barn och föräldrar på bästa sätt och inte vara tyngda av det övriga... Jo men jag tycker nog att det har varit bra, det blir nästan lite mer åt det hållet som även den kommunala regin har. Man har en kontaktperson, man har en huvudman, man får ut informationen. Det är lättare, om det är krav som ställs, att det blir åtgärdat till exempel. Så det är ju bra.” (Tjänsteman, större stad, fallstudien)

Notera att tjänstemannen uttrycker att upplägget med egenanställningsföretag upplevs som ”tryggt” av kommunen. Men också bra eftersom personalen i verksamheten kan ägna sig åt barnen och föräldrakontakten.

Sammanfattning

Detta kapitel redovisar vad som innefattas i det förhållandevis nya begreppet pedagogisk omsorg. Kommunenkäten visar att pedagogisk omsorg finns i 244 av landets 290 kommuner. Pedagogisk omsorg kan anta olika former. Familjedaghem är den absolut vanligaste formen, både bland enskilda och kommunala verksamheter. Enligt kommunenkäten är drygt 90 procent av alla barn i pedagogisk omsorg inskrivna i familjedaghem.

Kapitlet visar samtidigt att det råder osäkerhet om vad som ryms inom begreppet pedagogisk omsorg. Osäkerheten gäller både skillnaden mellan olika former av pedagogisk omsorg men också vad som är skillnaden mot förskolan. Ett exempel på en form av pedagogisk omsorg som det råder osäkerhet kring är verksamhet som bedrivs av en grupp dagbarnvårdare i särskilda lokaler, alltså inte i dagbarnvårdarnas hem. Den kan lätt sammanblandas med en förskola, särskilt som verksamheten ibland är förlagd till en nedlagd förskola. Det rör sig alltså inte om familjedaghemsverksamhet som endast till viss del bedrivs i andra lokaler. Enligt kommunenkäten finns omkring sex procent av barnen i verksamhet som bedrivs enbart i särskilda lokaler. Ytterligare former framträder i studien. Det förekommer exempelvis att anställda personer arbetar i barnets eget hem. Flerfamiljslösningar och familjenätverk är ytterligare exempel på former av pedagogisk omsorg.

Osäkerheten om vad pedagogisk omsorg kan vara leder enligt kommunerna till att det är svårt att ställa kvalitetskrav på verksamheten. Det gäller både

verksamheter i kommunal och i enskild regi. Funderingar kring hur kommunerna ska bedöma och utöva tillsyn över nya tidigare oprövade former lyfts fram av kommunerna.

Pedagogisk omsorg i kommunal regi bedrivs i 227 kommuner, i enskild regi i 99 kommuner. Enskild firma är den vanligaste driftsformen bland de huvudmän som bedriver pedagogisk omsorg i enskild regi. Sammantaget 66 kommuner uppger att pedagogisk omsorg bedrivs i denna driftsform. Den näst vanligaste driftsformen är bolag, 45 kommuner svarar att den enskilda verksamheten inom pedagogisk omsorg är bolagsdriven.

Kommunenkäten visar att från den 1 juli 2009 fram till tiden för enkätundersökningen, har totalt 123 kommuner tagit emot ansökningar om bidrag till pedagogisk omsorg i enskild regi. Sammanlagt har 393 ansökningar inkommit till kommunerna. Av dessa har 255 – 65 procent – inkommit till kommungrupperna *storstäder, förortskommuner till storstäder* samt *större städer*.

5

Kommunernas styrning och organisering av pedagogisk omsorg

5 Kommunernas styrning och organisering av pedagogisk omsorg

Rapportens andra syfte är att studera hur kommunerna arbetar med styrning och organisering av pedagogisk omsorg. Detta syfte hanteras i detta kapitel samt de två efterföljande. I dessa tre kapitel analyseras kommunernas sätt att styra och organisera verksamhetsformen utifrån tre olika aspekter. I detta kapitel behandlas kommunernas övergripande styrning och organisering av pedagogisk omsorg oavsett huvudman.

Kapitlet har två delar. Den första delen beskriver var ansvaret för pedagogisk omsorg är lokaliserat i kommunerna. Den andra delen diskuterar innehållet i den övergripande politiska styrningen av pedagogisk omsorg i landets kommuner. Konkret analyseras huruvida kommunerna har politiskt beslutade mål eller riktlinjer för pedagogisk omsorg och vilka områden riktlinjerna i förekommande fall behandlar.

Kommunernas ansvarstagande för pedagogisk omsorg

Det är kommunfullmäktige som har det yttersta ansvaret för kommunens åtaganden vad gäller pedagogisk omsorg. Kommunerna har dock möjlighet att delegera det operationella ansvaret inom kommunen. Var kommunerna uppfattar att ansvaret är placerat utgör en viktig indikation på vilken status verksamhetsformen har i kommunerna. Tabell 5.1 redovisar, med hjälp av data från enkätstudien, var ansvaret för pedagogisk omsorg ligger i kommunerna. Samtliga kommuner har besvarat frågan, oavsett om de har pedagogisk omsorg eller inte.

Tabell 5.1 Kommuner efter ansvarsnivå för pedagogisk omsorg. Antal och andel kommuner.

Ansvarsnivå	Antal	Andel (%)
Kommunfullmäktige/kommunstyrelsen	21	7
Barn- och utbildningsnämnden (eller motsvarande)	262	90
Annan nivå	7	2
Totalt	290	100

Tabell 5.1 visar att i nio av tio kommuner ansvarar barn- och utbildningsnämnden (eller motsvarande) för pedagogisk omsorg. Det förekommer att kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen är ansvarig, även om det är betydligt ovanligare. Det betyder att det politiska ansvaret för pedagogisk omsorg i kommunerna ligger på nämnder som även ansvarar för förskola och skola. Detta understryker att pedagogisk omsorg är en del av den kommunala utbild-

ningsverksamheten. I vissa kommuner har ansvaret delegerats till andra organ än politiska. Till svarsalternativet *Annan nivå* har kommunerna bland annat fört pedagogisk enhet, förskolechef och utskott under kommunalstyrelsen som ansvarig nivå för pedagogisk omsorg. För storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö har stadsdelsnämnden och stadsdelsfullmäktige angetts som ansvarig nämnd.

Hälften av kommunerna har riktlinjer som rör pedagogisk omsorg

Att kommunfullmäktige eller barn- och utbildningsnämnden i de flesta kommuner uppges ha ansvaret för pedagogisk omsorg innebär inte per automatik att politikerna kontinuerligt fattar beslut som rör verksamhetsformen. För att få en bild av hur aktiva de kommunala politikerna är när det gäller att styra pedagogisk omsorg ombads kommunerna ange i enkäten om det finns politiskt beslutade mål eller riktlinjer som rör denna verksamhet. Samtliga kommuner fick besvara frågan, oavsett om de uppgett att de vid tiden för enkätundersökningen har pedagogisk omsorg eller inte.

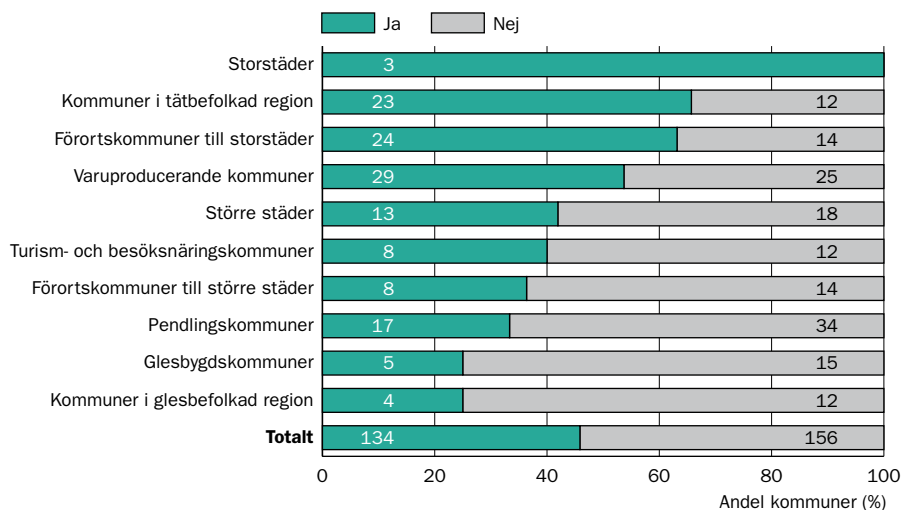
Analysen av kommunenkäten visar att det är vanligare att det finns politiskt beslutade mål eller riktlinjer bland de kommuner som har pedagogisk omsorg. Av de 244 kommuner som har pedagogisk omsorg vid tiden för kommunenkäten är det 123 kommuner – fem av tio – som har politiskt beslutade mål eller riktlinjer. Det betyder att hälften av de kommuner som har pedagogisk omsorg saknar riktlinjer. Bland de 46 kommuner som för närvarande inte har pedagogisk omsorg har 11 stycken – drygt två av tio – riktlinjer.

Det finns skillnader mellan kommungrupperna när det gäller hur vanligt det är att kommunerna har riktlinjer. Figur 5.1 redovisar andelen kommuner som har politiskt beslutade mål eller riktlinjer på kommunal nivå, redovisat per kommungrupp. Observera att enkätsvar från samtliga kommuner ligger till grund för figuren.

Att kommunen har politiskt beslutade dokument som rör pedagogisk omsorg är vanligast i kommungrupperna *storstäder*, *kommuner i tätbefolkad region* och *förortskommuner till storstäder*. Det är relativt sett ovanligare att det finns riktlinjer bland *glesbygdskommuner* och *kommuner i glesbefolkad region*.

Vad som i kommunen utgör politiskt beslutade mål eller riktlinjer skiljer sig dock åt bland kommunerna. I ingen av fallkommunerna antar barn- och utbildningsnämnden särskilda dokument som fastlägger mål eller riktlinjer för enbart pedagogisk omsorg. Antingen saknas denna typ av dokument helt eller så omfattar de dokument som anger mål eller riktlinjer för förskolan och skolan även pedagogisk omsorg. På vissa håll används begreppet ”skolplaner” eller ”uppdragsplaner” för att beteckna dessa dokument. Andra typer av dokument som kan hänföras till kategorin politiskt beslutade mål eller riktlinjer är exempelvis inskrivningsregler eller policys för taxor.

Figur 5.1 Antal och andel (%) kommuner som har mål eller riktlinjer för pedagogisk omsorg efter kommungrupp.



Av intervjuerna framgår att det kan vara en tjänstemannatolkning att de kommunala riktlinjerna för förskolan och skolan även gäller för pedagogisk omsorg. I följande citat framhåller tjänstemannen att skolplanen även omfattar pedagogisk omsorg:

”Vi har ju skolplanen, den gäller ju all verksamhet ... Det här är ju mera en beskrivning av skolutvecklingen i kommunen. Den omfattar ju all verksamhet. Jag tror inte att det står speciellt om pedagogisk omsorg men de inkluderas ju oftast.” (Tjänsteman, förortskommun till storstad, fallstudien)

I detta sammanhang är det värt att notera att läroplanen för förskolan lyfts fram i intervjuerna som väsentlig för den kommunala styrningen av pedagogisk omsorg. Läroplanen uppges bland annat ha bidragit till att mer fokus läggs på värdegrundsfrågorna inom pedagogisk omsorg. Den används också för att uttala sig om vad verksamheterna ska innehålla. Följande citat, från en av de intervjuade tjänstemännen i fallstudien, illustrerar att läroplanen för förskolan tillskrivs betydelse för innehållet i pedagogisk omsorg:

”Man använder sig av läroplanen ... Det innebär att man arbetar mot de mål som finns i läroplanen, man är ju till exempel väldigt aktiv inom miljöarbetet, man försöker jobba utifrån de målen.” (Tjänsteman, större stad, fallstudien)

Tjänstemannens resonemang understryker ett förhållningssätt som framträder i fallstudierna: Att läroplanen är ett betydelsefullt dokument när det gäller kommunernas arbete med pedagogisk omsorg.

Riktlinjerna omfattar ofta avgifter och öppethållande

Vad omfattar då de politiska riktlinjerna i de fall sådana förekommer? När frågan formulerats i enkäten har utgångspunkt tagits i skollagen som anger att det ska finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses, barngrupperna ska ha en lämplig sammansättning och storlek och lokalerna ska vara ändamålsenliga. Föräldraavgifterna får inte vara oskäligt höga.

Sedan den 1 juli 2011 är kommunerna också skyldiga att systematiskt följa upp och utvärdera den verksamhet som bedrivs. Om det kommer fram att det finns brister i verksamheten ska kommunen se till att åtgärda de brister som finns. Kommunen ska även ha skriftliga rutiner för att kunna ta emot och utreda klagomål mot verksamheten.³⁶

Via enkäten är det möjligt att få en nationell bild av vad de politiskt beslutade målen och riktlinjerna innehåller. De kommuner som uppger att de har politiskt beslutade mål eller riktlinjer har i enkäten fått ange huruvida riktlinjerna omfattar ett antal på förhand givna områden, i form av fasta svarsalternativ. Figur 5.2 redovisar resultatet.

I figur 5.2 syns att de politiskt beslutade dokumenten i kommunerna i synnerhet tar upp avgifter och öppethållande. Så sker i nio av tio, respektive åtta av tio, kommuners riktlinjer.

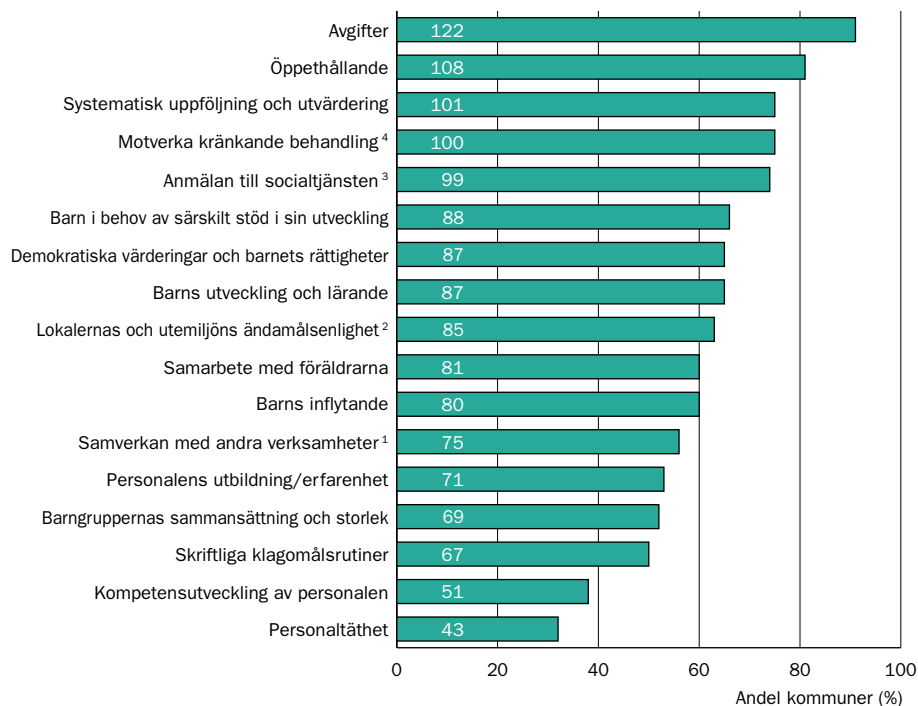
Det är betydligt ovanligare att ett innehållsligt område som kompetensutveckling av personalen tas upp, i knappt fyra av tio kommuner. Andra innehållsliga aspekter som barns utveckling och lärande, demokratiska värderingar och barnets rättigheter, samarbete med föräldrarna, barns inflytande och samverkan med andra verksamheter tas upp i något större utsträckning. Mellan 56 och 65 procent av kommunerna uppger att det finns riktlinjer för dessa områden. Diagrammet visar också att förhållandevis många kommuners mål eller riktlinjer tar upp aspekter som kan sägas luta åt det innehållsliga, såsom arbete för att motverka kränkande behandling. Detta berörs i riktlinjerna hos tre av fyra kommuner.

Av figur 5.2 framgår också att det i tre av fyra kommuner finns riktlinjer för arbetet med systematisk uppföljning och utvärdering av pedagogisk omsorg. Det är dock ovanligare att dokumenten omfattar riktlinjer för skriftliga klagomålsrutiner. Detta sker i hälften av kommunernas riktlinjer.

Det fanns också möjlighet för kommunerna att ange om riktlinjerna omfattar andra områden, utöver de fasta svarsalternativen i enkäten. Bland dessa nämndes att kommunen ska erbjuda familjedaghem på landsbygden, rätten till plats, tillsyn, kost och fysisk aktivitet, miljömedvetenhet, ekonomisk kalkyl, dokumenterad egenkontroll och rökfri miljö.

³⁶ 25 kap. 8 § skollagen (SFS 2011:800).

Figur 5.2 Om det finns politiskt beslutade mål eller riktlinjer för pedagogisk omsorg, vilka områden omfattar dessa? Antal och andel (%) kommuner.



¹ Svarsalternativet löd "Samverkan med andra verksamheter som förskola, förskoleklass, grundskola, fritidshem, öppen förskola eller öppen fritidsverksamhet"

² Svarsalternativet löd "Lokalernas och utemiljöns ändamålsenlighet och säkerhet"

³ Svarsalternativet löd "Anmälan till socialtjänsten vid misstanke om att barn far illa"

⁴ Svarsalternativet löd "Arbete för att motverka kränkande behandling"

Sammanfattning

Detta kapitel belyser kommunernas övergripande styrning och organisering av pedagogisk omsorg oavsett huvudman. Kommunenkäten visar att i nio av tio kommuner ligger ansvaret för verksamhetsformen på barn- och utbildningsnämnden (eller motsvarande). I hälften av de kommuner som har pedagogisk omsorg, saknas politiskt beslutade mål eller riktlinjer för verksamhetsformen.

Av enkäten framgår också att det finns skillnader mellan kommungrupper vad gäller hur vanligt det är att det finns riktlinjer. Andelen är störst i *storstäder* och *kommuner i tätbefolkad region* medan den är lägst i *glesbygdskommuner* och *kommuner i glesbefolkad region*. De politiskt beslutade dokumenten innehåller ofta riktlinjer som rör utformningen av verksamheten som avgifter och öppet-hållande, medan innehållsliga områden som barns utveckling och lärande eller barns inflytande inte tas upp lika ofta i dokumenten.

6

**Kommunerna
som huvudmän**

6 Kommunerna som huvudmän

Av samtliga verksamheter inom pedagogisk omsorg är omkring 80 procent drivna i kommunal regi, det visade kapitel 4. Som huvudmän har kommunerna ett stort ansvar för kvaliteten i pedagogisk omsorg. Det faktum att barn som befinner sig i pedagogisk omsorg ofta tas om hand av enbart en vuxen, i de flesta fall i den vuxnes egna hem, kräver bland annat att kommunerna har förmåga att rekrytera lämplig personal till sin verksamhet. Det kräver också att kommunerna i egenskap av huvudmän har insyn i verksamheternas kvalitet.

Detta kapitel riktar ljuset mot kommunerna i deras roll som huvudmän för pedagogisk omsorg. Kapitlet analyserar hur kommunerna arbetar med att rekrytera och kompetensutveckla personalen i pedagogisk omsorg i kommunal regi samt diskuterar hur kommunerna arbetar med att följa upp och utvärdera kvaliteten i den egna verksamheten.

Kommunernas strategier för rekrytering av personal

Rekrytering är ett verktyg för kommunerna att i rollen som huvudmän arbeta med kvaliteten inom pedagogisk omsorg. Enligt skollagen är huvudmännen skyldiga att säkerställa att det finns personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. För kommunernas del betyder det att de är skyldiga att se till att personalen har rätt utbildning eller erfarenhet för verksamheten i kommunal regi.

Behovet av att nyrekrytera personal som ska bedriva pedagogisk omsorg i kommunal regi har varit lågt under senare år. Orsaken till detta är att antalet barn i familjedaghem, som visas i kapitel 2, stadigt minskat sedan 1980-talet. Även om den generella bilden är att personalbehovet minskar sker dock fortfarande nyrekrytering, bland annat på grund av att tidigare anställda slutar eller att det uppstår efterfrågan i en viss del av kommunen.

Både fallstudierna och kommunenkäten visar att det finns en osäkerhet i kommunerna om vilka krav som kan ställas på personalen vid rekrytering till pedagogisk omsorg. Följande frågor uttrycks i kommunenkäten angående innebörden av skollagens krav på att personalen ska ha sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses:

”Vad menas med att personalen har utbildning eller erfarenhet. Vad betyder erfarenhet? Räcker föräldraskap?” (Större stad, enkätstudien)

”Vilka krav avseende kompetens, utbildning och så vidare kan ställas på personer som bedriver pedagogisk omsorg?” (Större stad, enkätstudien)

Citaten visar att det finns en osäkerhet bland kommunerna i fråga om vad kommunerna kan kräva när det gäller personalens utbildning eller erfarenhet. Osäkerheten kring hur skollagen ska tolkas i detta avseende har två aspekter. Dels är kommunerna oklara över vad de kan kräva av den personal som de själva anställer i egenskap av huvudmän, dels är de osäkra på vad de kan kräva av den personal som befinner sig i pedagogisk omsorg i enskild regi. Nästa kapitel diskuterar kommunernas sätt att kontrollera de enskilda aktörernas verksamhet i bland annat detta avseende.

Riktlinjer för rekrytering av personal

Enkätsvaren ger en bild av hur systematiskt kommunerna arbetar med rekryteringen av personal till pedagogisk omsorg i kommunal regi. Tabell 6.1 redovisar antalet kommuner som har riktlinjer för rekrytering av personal som ska bedriva pedagogisk omsorg i kommunal regi, både för samtliga kommuner samt enbart för de kommuner som har pedagogisk omsorg i kommunal regi.

Tabell 6.1 Finns det i kommunen riktlinjer för rekrytering av personal som ska bedriva pedagogisk omsorg i kommunal regi? Antal och andel (%) kommuner.

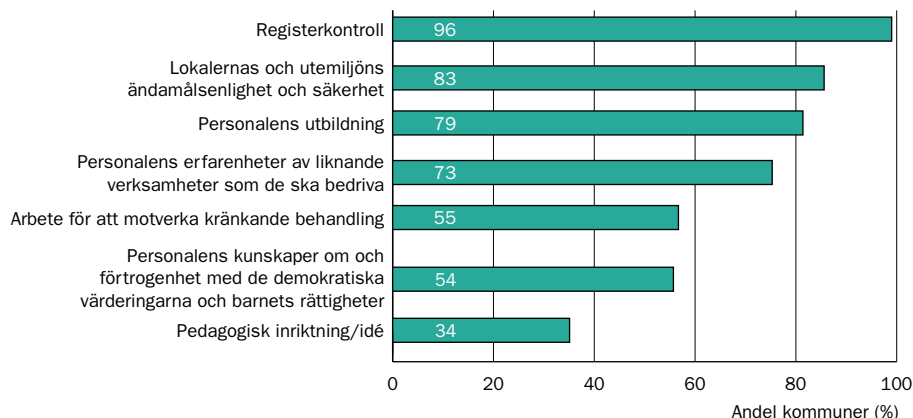
	Samtliga kommuner		Kommuner med pedagogisk omsorg i kommunal regi	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Ja	97	33	89	39
Nej	193	67	138	61
Totalt	290	100	227	100

En minoritet av landets kommuner har riktlinjer för rekrytering av personal i kommunal regi. Totalt har 97 kommuner – 33 procent – riktlinjer. Bland de 227 kommuner som har pedagogisk omsorg i kommunal regi är andelen något högre – 39 procent.

Både fallstudierna och kommunenkäten pekar på att kommunerna vid rekrytering av personal till pedagogisk omsorg i kommunal regi ofta lägger vikt vid de fysiska förutsättningarna i dagbarnvårdarens hemmiljö. Även personens bakgrund och erfarenhet när det gäller att tidigare ha arbetat med barn framstår som betydelsefull. Det tycks däremot vara ovanligare att mer innehållsliga aspekter av verksamheten, såsom den sökandes pedagogiska inriktning eller idé, tas i beaktande. Frågor som har med den sökandes möjlighet att skapa en god pedagogisk miljö står i bakgrunden medan strukturella aspekter lyfts fram.

I enkäten har de 97 kommuner som har riktlinjer för rekrytering av personal till pedagogisk omsorg i kommunal regi, fått ange vad riktlinjerna innehåller. I figur 6.1 redovisas vilka områden riktlinjerna omfattar.

Figur 6.1 Vilka områden omfattar riktlinjerna för rekrytering av personal som ska bedriva pedagogisk omsorg i kommunal regi? Antal och andel (%) kommuner.



Figur 6.1 visar att bland de kommuner som har riktlinjer för rekrytering av personal som ska bedriva pedagogisk omsorg i kommunal regi tas pedagogisk inriktning/idé upp i riktlinjerna i 34 fall. Det motsvarar 35 procent. Även andra mer innehållsliga aspekter, såsom arbete för att motverka kränkande behandling och personalens kunskaper om och förtrogenhet med de demokratiska värderingarna och barnets rättigheter tas upp i förhållandevis få fall. Drygt hälften av de kommuner som har riktlinjer för rekrytering av personal har med dessa aspekter i sina riktlinjer.

Det är vanligare att aspekter som har med de strukturella förutsättningarna att göra tas upp i riktlinjerna. I figur 6.1 framgår att lokalernas och utemiljöns ändamålsenlighet och säkerhet finns med i riktlinjerna i 83 fall. Det motsvarar 86 procent. Personalens utbildning, erfarenhet och lämplighet är också aspekter av formmässig karaktär. Personalens utbildning tas upp i riktlinjerna i 79 av de 97 kommuner – 81 procent – som har riktlinjer. Personalens erfarenhet av liknande verksamhet som de ska bedriva tas upp i 73 fall – 75 procent. Registerkontroll tas upp i 96 fall. Det motsvarar 99 procent.

Via fallstudierna är det möjligt att få en djupare bild av hur rekryteringen av personal som ska bedriva pedagogisk omsorg i kommunal regi går till och vad kommunerna särskilt observerar hos de sökande. På följande sätt beskriver en av de intervjuade tjänstemännen i fallstudien hur rekryteringsprocessen ser ut i kommunen.

”Ja, oftast är det en annons ute, det är inte så ofta vi anställer nuförtiden, men om vi gör det. Då är det jag som gör ett hembesök hos de som har sökt. Och då får man ju göra ett hembesök och bedöma, ja dels får man titta på ansökningshandlingarna naturligtvis för vad den här per-

sonen gjort tidigare. Det står ju alltid i annonsen att det är bra om de har barnskötarutbildning, vi kan ju inte ha det kravet men att det är en merit. Finns det barnskötare som man bedömer som bra, så går ju de före. Vi har till och med haft förskollärare anställda vid något tillfälle. Så utbildning är alltid viktigt, men det måste också vara en person som fungerar och som har ett hem som fungerar för den här verksamheten. Sedan har vi en kontrollista där man går igenom och tittar, det är mycket vad gäller säkerheten. Man tittar både på innemiljön och utemiljön.” (Tjänsteman, turism- och besöksnäringkommun, fallstudien)

Tjänstemannen understryker att få nyrekryteringar görs på den kommunala sidan. Beskrivningen illustrerar också att kommunerna vid rekrytering i synnerhet tar fasta på den sökandes fysiska möjligheter att bedriva pedagogisk omsorg i sitt hem och på personens lämplighet vad gäller att arbeta med barn.

Men det förekommer även beskrivningar från fallstudiekommunerna som indikerar att kommunen vid rekryteringen också kommer in på aspekter som tangerar frågor om hur den sökande tänker sig att verksamheten ska bedrivas ur ett utvecklings- och lärandeperspektiv. I nedanstående citat från en av fallstudiekommunerna kan särskilt talet om ”barnsyn”, ”värdegrund” och ”hantera konflikter” tolkas på ett sådant sätt:

”Men en annan sak som jag tog upp, jag har ju anställt men det är länge sedan, så var det också vilken barnsyn de har och lite sådana frågor, vilken värdegrund de står för och sekretess naturligtvis. Och de flesta har ju egna barn, så hur man ser på egna barn och andras barn och hur man hanterar konflikter. Att man har tänkt in sig i det innan man börjar.”(Tjänsteman, kommun i tätbefolkad region, fallstudien)

Uppföljningen av pedagogisk omsorg i kommunal regi

För att barn ska kunna erbjudas en likvärdig verksamhet är det av stor vikt att kommunerna i egenskap av huvudmän bedriver ett kvalitetsarbete. Innan den nya skollagen (2010:800) trädde i kraft fanns det inte några bestämmelser i skollagen som angav att kommunerna var skyldiga att följa upp och utvärdera verksamheterna inom pedagogisk omsorg. Skolverkets allmänna råd för familjedaghem föreskrev dock att verksamheten i familjedaghem bör planeras och regelbundet följas upp av kommunerna. Sedan den 1 juli 2011 är kommunerna dock skyldiga att följa upp och utvärdera den verksamhet som bedrivs inom pedagogisk omsorg så att verksamheten kan åtgärda de eventuella brister som kan finnas i den. Kommunerna måste också ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda eventuella klagomål på verksamheten. I kapitel 5 framgick att bland de kommuner som har politiskt beslutade mål eller riktlinjer för pedagogisk omsorg finns det i tre av fyra kommuner riktlinjer för systematisk

uppföljning och utvärdering vid undersökningstillfället. Det är mer ovanligt att dokumenten omfattar riktlinjer för skriftliga klagomålsrutiner. Det tas upp i hälften av kommunernas riktlinjer.

Enkäten gör det möjligt att få en nationell bild av hur kommunerna arbetar med att följa upp och utvärdera kvaliteten i pedagogisk omsorg i kommunal regi. Totalt 155 av de 227 kommuner som har sådan verksamhet – sju av tio – uppger att de har följt upp och utvärderat verksamheten sedan den 1 juli 2009, det vill säga efter införandet av begreppet pedagogisk omsorg.

Få kommuner använder oanmälda besök

Genom fallstudierna är det möjligt att få en bild av hur kommunerna arbetar för att följa upp kvaliteten i pedagogisk omsorg i kommunal regi. I fallkommunerna finns ett antal mer eller mindre utvecklade ”system” för kvalitetsuppföljning. Det finns både mer omfattande system som inbegriper krav på verksamhetsberättelser, likabehandlingsplaner, säkerhetsanalyser, besök och som görs regelbundet enligt samma mönster som i till exempel förskolan. Det förekommer också att kommuner har mer informella strukturer kring kvalitetsuppföljning genom exempelvis samtal med personal och hembesök utan regelbundenhet.

Hembesöken kan vara mer eller mindre formella och antingen vara för-anmälda eller oanmälda. Dessa besök kan handla om pedagogiska frågor i verksamheten och sociala relationer. I nedanstående citat beskriver en av de intervjuade i fallkommunerna att hembesök görs i kommunens familjedaghem i kommunal regi, minst en gång om året:

”Sedan gör jag hembesök, inte så jätteofta men på våren är jag hem till alla minst en gång. Under hösten hade jag medarbetarsamtal med samtliga plus gemensamma möten, det är väl ungefär i stort som jag träffar dem.” (Tjänsteman, kommun i tätbefolkad region, fallstudien)

Notera också hur tjänstemannen beskriver att medarbetarsamtal förs med de anställda. Medarbetarsamtal är ytterligare ett sätt att stämna av hur de anställda arbetar i verksamheten.

Vid hembesöken sker kontrollen av säkerheten i inom- och utomhusmiljön ofta med hjälp av så kallade checklistor. Sådana checklistor förekommer i samtliga fallkommuner och innefattar säkerhetskrav för inom- och utomhusmiljön. I fråga om inomhusmiljö finns krav bland annat vad gäller spis, hyllor, rökning, trappor etcetera. I fråga om utomhusmiljön berör checklistorna exempelvis staket, grindar, vattensamlingar och trafik.

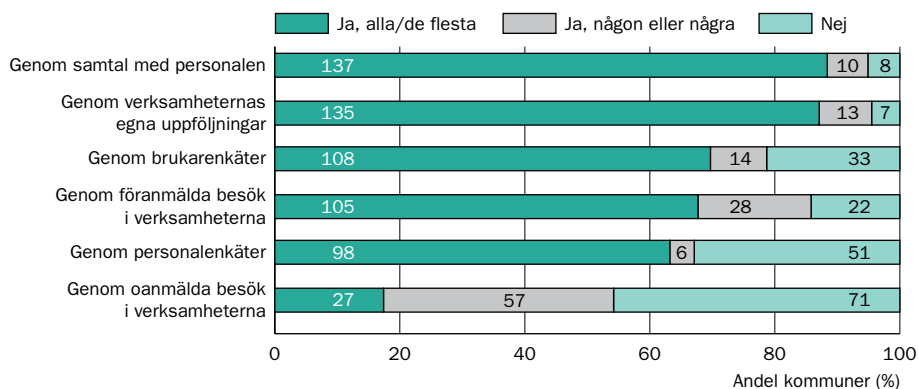
Checklistorna tycks i fallstudierna primärt ha tagits fram av de lokala verksamhetscheferna för att kontrollera säkerheten i pedagogisk omsorg i kommunal regi. De används vid hembesök i den kommunala verksamheten, i

samband med rekrytering eller uppföljning. Men fallstudierna visar att check-listorna också används vid hembesök i enskilda verksamheter, exempelvis i samband med beslut om bidrag och vid tillsyn.

De kommuner som i enkäten uppger att de har följt upp och utvärderat pedagogisk omsorg i kommunal regi fick ange på vilket sätt uppföljningen genomförts, samt vilka områden som beaktats vid uppföljningen.

Hur har då dessa 155 kommuner följt upp och utvärderat sedan den 1 juli 2009? Figur 6.2 redovisar detta och hur stor del av verksamheterna, personalen och brukarna som har varit föremål för uppföljningen.

Figur 6.2 På vilket sätt har kommunen följt upp och utvärderat pedagogisk omsorg i kommunal regi i kommunen sedan den 1 juli 2009? Antal och andel (%) kommuner.



Figur 6.2 visar att kommunerna huvudsakligen följer upp pedagogisk omsorg i kommunal regi med utgångspunkt i personalens egna erfarenheter. Det är ovanligare att kommunerna besöker verksamheterna.

Samtal med personalen är den vanligaste metoden för att få kunskap om kvaliteten. Nästan nio av tio kommuner har följt upp och utvärderat genom samtal med alla eller de flesta av personalen. Ungefär lika vanligt är att kommunerna har använt verksamheternas egna uppföljningar.

Det är också vanligt att brukarundersökningar i form av enkäter till föräldrar används vid uppföljningen och utvärderingen. Sju av tio kommuner uppger att de sedan den 1 juli 2009 har följt upp genom enkäter till alla eller de flesta av brukarna. En lika stor andel av kommunerna uppger att de har fått kunskap om verksamheten genom föranmälda besök i alla eller i de flesta verksamheterna. Det är däremot inte alls lika vanligt att kommunerna har följt upp genom oanmälda besök. Detta svarsalternativ har fått störst andel nej-svar – 46 procent.

Knappt 20 procent av kommunerna har följt upp och utvärderat pedagogisk omsorg i kommunal regi genom oanmälda besök i alla eller de flesta verksam-

heterna. Erfarenheterna i fallkommunerna pekar samtidigt mot att kommunerna upplever att oanmälda besök är mer rättvisande än föranmälda besök. En tjänsteman uttrycker sig på följande sätt, i en av fallkommunerna, kring skillnaden mellan föranmälda och oanmälda besök:

”Vi har gjort både och. Det ger ju mer att komma oanmäld. Då kommer man rätt in i verksamheten, då har man inte städat, fixat och bakat.” (Tjänsteman, större stad, fallstudien)

Citatet understryker att de oanmälda besöken – i relation till andra sätt att följa upp kvaliteten – är mer effektiva när det handlar om att få kunskap om hur verksamheten bedrivs i praktiken.

De sätt att följa upp och utvärdera kvaliteten som anges i figur 6.2 är exempel på uppföljningar som enligt fallstudierna tycktes vara betydelsefulla. Det fanns även möjlighet för kommunerna att ange om uppföljningen och utvärderingen har gjorts på annat sätt än vad som redovisas i figuren. Ett femtontal kommuner uppger att uppföljningen har skett med hjälp av kvalitetsredovisningar. Här finns också svar som visar att uppföljningar genomförts med hjälp av samtal med föräldrar, regelbundna gruppträffar och självutvärdering enligt BRUK.³⁷

Fallstudierna bekräftar att enkätundersökningar är vanligt förekommande och används för att lyssna in brukarnas uppfattningar om verksamheterna, men också personalens. Följande utdrag från intervjuerna i fallstudierna illustrerar detta:

”Vi har en enkät också. Det är barn- och utbildningsnämnden som varje år skickar ut en enkät till alla föräldrar inom barnomsorgen och till vissa i grundskolan. Och där kollar man också kvaliteten kan man säga. Nu har det varit väldigt dålig svarsfrekvens.” (Tjänsteman, turism- och besöksnäringkommun, fallstudien)

”Skolplaneenkäten som jag precis skickat ut där ingår frågor till föräldrar och till personal. Så då har man något att förhålla sig till och man kan då på så sätt ha det som verktyg för att komma fram till utvecklingsområden. Jag gillar verkligen den.” (Tjänsteman, förortskommun till storstäderna, fallstudien)

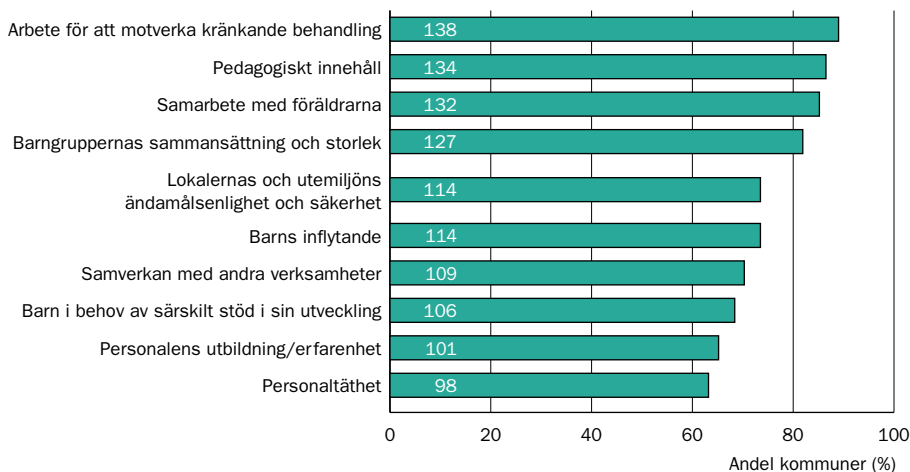
Som framgår av citaten är de enkäter som kommunerna använder ibland riktade enbart till föräldrar, ibland riktade till både föräldrar och personal.

³⁷ BRUK är Skolverkets verktyg för självskattning. Det hjälper till att synliggöra, bedöma och utveckla kvaliteten i verksamheten. Självskattningen görs med hjälp av indikatorer som är framtagna med utgångspunkt i nationella styrdokument. Verktyget kan användas för att starta utvecklingsprocesser eller som en del i det systematiska kvalitetsarbetet.

En majoritet har följt upp arbetet mot kränkande behandling

Det är inte enbart sättet på vilket utvärderingar görs som är av betydelse. Minst lika viktigt är vilka områden uppföljningen innefattar. Figur 6.3 redovisar vilka områden kommunerna uppger har ingått i uppföljningen och utvärderingen.

Figur 6.3 Vilka av följande områden har ingått i uppföljningen och utvärderingen av pedagogisk omsorg i kommunal regi sedan den 1 juli 2009? Antal och andel (%) kommuner.



Figur 6.3 visar att bland de områden som ingick i enkäten, är det fyra områden som särskilt ofta har ingått i uppföljningen och utvärderingen av pedagogisk omsorg i kommunal regi. Åtta av tio kommuner eller fler, anger att de har beaktat arbete för att motverka kränkande behandling, pedagogiskt innehåll, samarbete med föräldrarna samt barngruppernas sammansättning och storlek. Drygt en fjärdedel av kommunerna uppger att samtliga områden i figur 6.3 har beaktats. Kommunerna hade också möjlighet att ange om andra områden har ingått i uppföljningen och utvärderingen. Områden som då nämns är pedagogisk dokumentation, hälsa och livsstil, kost, livsmedelshygien, språk, måltider, samarbete med friluftsförbundet.

Nio av tio kommuner har kompetensutvecklat sin personal

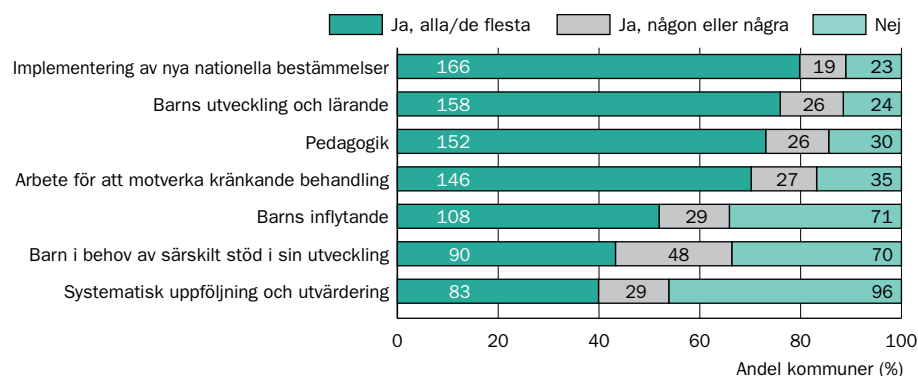
Kommunernas ansvar för att säkerställa att det finns personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses handlar inte enbart om att rekrytera rätt personer. Det inbegriper också att kompetensutveckla och fortbilda den befintliga personalen. Detta är särskilt viktigt eftersom en av fyra av personalen inom pedago-

gisk omsorg saknar utbildning för arbete med barn, vilket framgick av kapitel 3, som bygger på Skolverkets officiella statistik.

De kommuner som har pedagogisk omsorg i kommunal regi fick i enkäten svara på frågor om kompetensutveckling eller fortbildning av den egna personalen. Totalt 208 av de 227 kommuner som har pedagogisk omsorg i kommunal regi – drygt nio av tio – uppger att personalen fått kompetensutveckling eller fortbildning av kommunen sedan den 1 juli 2009.

Kompetensutvecklingen innefattar en rad områden. Kommunenkäten ger en nationell bild av kompetensutvecklingens innehåll. Figur 6.4 redovisar de områden, och hur stor del av personalen, som varit föremål för kompetensutveckling eller fortbildning i de kommuner som har pedagogisk omsorg i kommunal regi.

Figur 6.4 Inom vilka områden har personalen i pedagogisk omsorg i kommunal regi fått kompetensutveckling/fortbildning sedan den 1 juli 2009, av kommunen? Antal och andel (%) kommuner.



Bland de svarsalternativ som ingick i enkäten fanns fyra områden inom vilka det är särskilt vanligt att personalen fått kompetensutveckling eller fortbildning sedan den 1 juli 2009. Dessa områden är: implementering av nya nationella bestämmelser (till exempel skollagen, förskolans reviderade läroplan), barns utveckling och lärande, pedagogik samt arbete för att motverka kränkande behandling. Inom dessa områden har sju av tio kommuner, eller fler, gett alla eller de flesta av personalen kompetensutveckling eller fortbildning. För områdena barns inflytande, barn i behov av särskilt stöd i sin utveckling och systematisk uppföljning och utvärdering gäller det fem av tio kommuner, eller färre.

Utöver de områden som anges i figur 6.4 har kommunerna också gett fortbildning inom säkerhet och olycksfallsminimering, omsorg och hälsa samt livsmedelshantering.

Behov av ytterligare utbildningsinsatser

Trots att nio av tio kommuner som har pedagogisk omsorg i kommunal regi uppger att de kompetensutvecklat sin personal antyds att kommunernas utbildningssatsningar inte varit tillräckliga. I kommunerna som ingår i fallstudierna upplever de intervjuade tjänstemännen att det finns behov av ytterligare utbildningsinsatser inom pedagogisk omsorg, särskilt kring det nationella regelverkets krav på verksamheten. Fallkommunerna nämner bland annat att det finns behov av utbildning kring läroplanen för förskolan, som ska vara vägledande i verksamheterna. Fallkommunerna hävdar också att det finns behov av utbildning med anledning av de senare årens reformer. Det gäller främst kring 2010 års skollag och införandet av den fria etableringsrätten och verksamhetsformen pedagogisk omsorg.

Fallkommunerna uttrycker utbildningsbehov i relation till olika personal-kategorier. Personalen som utövar verksamheten är en målgrupp. Men också de som leder arbetet bedömer en del fallkommuner vara i behov av ytterligare utbildning – exempelvis lokala och centrala verksamhetschefer. Så här resonerar en tjänsteman i en av fallkommunerna om behovet av att utbilda personalen som en konsekvens av den nya skollagen:

”Nu håller vi ju på eftersom den nya läroplanen kommer och den nya skollagen, så det blir ju en uppdatering rakt över, ... ja det är ett utvecklingsområde ... Men utbildningsinsatser eller uppdatering tror jag blir nödvändigt ... Men nu tror jag genom nya skollagen, känns det som att den stramar upp lite grann för familjedaghemmen så jag tror att det är viktigt att man verkligen ger rätt information om att det får bli en mer stringent utbildning i dokumenten.” (Tjänsteman, kommun i tätbefolkad region, fallstudien)

Tjänstemannens resonemang visar på att det bland kommunerna finns ett upplevt behov av att uppdatera sig kring hur 2010 års skollag inverkar på pedagogisk omsorg. Men samtidigt som de intervjuade tjänstemännen i fallkommunerna – som i flera fall arbetar som centralt eller lokalt placerade verksamhetschefer – ser att det finns behov av utbildning kring det nationella regelverket, uttrycks också en svårighet att ibland få personalen engagerad i den typen av utbildningsinnehåll. På följande sätt beskriver en tjänsteman i en av fallkommunerna hur personalen reagerade på en av tjänstemannen initierad utbildning kring värdegrunden:

”Vi hade en fortbildning här, under förra läsåret, som kallas Pedagogisk Utbildning i Grupp. Det är särskilt utbildade personer som håller i de här utbildningarna, och Pedagogisk Utbildning i Grupp är inte bara för dagbarnvårdare utan för förskollärare också ... Nej, de var väldigt kri-

tiska. De vill ha mer praktiska utbildningar. Nu hade vi till exempel en i januari, bild för små barn. Då är det väldigt konkret och så. De vill gärna lära sig om matlagning, vad ska barnen äta, allergier och sådant.”
(Tjänsteman, turism- och besöksnäringkommun, fallstudien)

Citatet visar att det kan finnas en brist på överensstämmelse mellan å ena sidan vad utövarna av pedagogisk omsorg uppfattar som betydelsefulla frågor att fortbilda sig inom och å andra sidan vad lokalt och centralt placerade verksamhetschefer ser som viktigt.

Sammanfattning

Detta kapitel beskriver hur kommunerna i rollen som huvudmän styr och organiserar pedagogisk omsorg i kommunal regi. Kapitlet visar att när kommunerna rekryterar personal till pedagogisk omsorg i kommunal regi är det vanligt att de fysiska förutsättningarna i hemmiljön samt den sökandes lämplighet att arbeta med barn ligger till grund för beslut. Mindre vanligt är att personens pedagogiska inriktning eller idé beaktas. Totalt sett har drygt tre av tio kommuner riktlinjer för rekrytering av personal som ska arbeta i pedagogisk omsorg i kommunal regi. Bland de kommuner som har pedagogisk omsorg i kommunal regi är siffran högre, nästan fyra av tio.

Enligt kommunenkäten har sju av tio kommuner följt upp och utvärderat pedagogisk omsorg i kommunal regi sedan den 1 juli 2009, det vill säga efter införandet av begreppet pedagogisk omsorg. Kommunerna följer i första hand upp pedagogisk omsorg i kommunal regi genom samtal med personalen, mer sällan görs besök i verksamheterna. Det vanligaste är att uppföljningarna har haft fokus på arbete för att motverka kränkande behandling, pedagogiskt innehåll, samarbete med föräldrarna samt barngruppernas sammansättning och storlek. Åtta av tio kommuner eller fler uppger att dessa områden har beaktats i uppföljningen.

Totalt 208 av de 227 kommuner som har pedagogisk omsorg i kommunal regi – drygt nio av tio – uppger att personalen fått kompetensutveckling eller fortbildning av kommunen sedan den 1 juli 2009. Kompetensutvecklingen har innefattat en rad områden men i synnerhet: implementering av nya nationella bestämmelser (till exempel skollagen, förskolans reviderade läroplan), barns utveckling och lärande, pedagogik samt arbete för att motverka kränkande behandling. Inom dessa områden har sju av tio kommuner, eller fler, erbjudit alla eller de flesta av personalen kompetensutveckling eller fortbildning.

7

**Pedagogisk omsorg
i enskild regi**

7 Pedagogisk omsorg i enskild regi

I och med lagändringen den 1 juli 2009 fick kommunerna en ny uppgift, nämligen att ta ställning till ansökningar från enskilda huvudmän om bidrag för att bedriva pedagogisk omsorg. Kommunerna ska lämna bidrag till enskilda huvudmän som bedöms uppfylla de villkor som anges i skollagen. De är också skyldiga att utöva tillsyn över pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag. Kommunerna ska således kunna bedöma om den som ansöker om bidrag kan leva upp till de nationella målen i sin verksamhet. Inom ramen för syftet att undersöka hur kommunerna arbetar med styrning och organisering av pedagogisk omsorg, är det ett delsyfte med rapporten att studera hur kommunerna hanterar sina åtaganden relativt de enskilda huvudmännen.

Detta kapitel svarar mot detta delsyfte och beskriver hur kommunerna arbetar med styrning och organisering av pedagogisk omsorg i enskild regi. Kapitlet studerar var i kommunen beslut fattas om att ge bidrag till pedagogisk omsorg i enskild regi. Det undersöker också om det finns riktlinjer för att ge bidrag samt vad dessa i förekommande fall innehåller och på vilka sätt kommunerna utövar tillsyn. Vidare studeras i vilken utsträckning kommunerna ger avslag på ansökningar, samt vilka motiv som anförs vid avslag.

Kommunerna blev överraskade

Fallstudierna ger intrycket att kommunerna i viss mån blev överrumplade av mängden ansökningar. På följande sätt beskriver en tjänsteman i en av fallkommunerna detta:

”Ja det tog ju fart med ansökningarna, det gjorde det. Sedan märktes det att kommunen inte var beredd på de här ansökningarna. Det var lite rörigt kring det.” (Tjänsteman, förortskommun till storstad, fallstudien)

Beskrivningar från fallkommuner visar att de inte var förberedda på att bedöma ansökningar och att utöva tillsyn av pedagogisk omsorg i enskild regi. Det betyder att fallkommunerna efter hand byggt upp, och stegvis förändrat, sin organisation kring kontrollen av de enskilda. Utifrån erfarenheterna av utvecklingen i fallkommunerna tycks tendensen vara att kommunerna i allt högre grad separerar det övergripande ansvaret för pedagogisk omsorg, där bedömningar om bidrag och tillsyn ingår, från kommunens huvudmannansvar.

Barn- och utbildningsnämnden fattar beslut om bidrag

Kommunfullmäktige har det yttersta ansvaret för beslut om att ge bidrag till pedagogisk omsorg i enskild regi. Men fullmäktige kan delegera uppgiften till

andra delar av den kommunala organisationen. Var beslut om bidrag fattas i kommunen ger en signal om frågans status i kommunerna men visar också på vilka möjligheter som finns för ansvarsutkrävande. I enkäten har alla kommuner, oavsett om de har pedagogisk omsorg eller inte, fått ange på vilken nivå beslut om bidrag fattas. Tabell 7.1 redovisar kommunernas svar.

Tabell 7.1 Kommuner efter på vilken nivå i kommunen beslut fattas om bidrag till pedagogisk omsorg i enskild regi. Antal och andel (%) kommuner.

Ansvarsnivå	Antal	Andel (%)
Kommunfullmäktige/Kommunstyrelsen	37	13
Barn- och utbildningsnämnden (eller motsvarande)	241	83
Annan nivå	12	4
Totalt	290	100

Ansvaret för beslut om bidrag är i de allra flesta fall lokaliserat till barn- och utbildningsnämnden (eller motsvarande). Tabell 7.1 visar att så är fallet i fler än åtta av tio kommuner. Beslut fattas alltså på samma politiska nivå som har det övergripande ansvaret för pedagogisk omsorg (se kapitel 5). Det är betydligt ovanligare att beslut om bidrag fattas på kommunfullmäktige- eller kommunstyrelsenivå. Det sker i drygt en av tio kommuner. Till svarsalternativet Annan nivå har bland annat förts barn- och utbildningschef, chef för förskoleverksamheten, förvaltningsekonom. Det betyder att i dessa fall är det inte politiska organ som tar dessa beslut. I storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö uppges stadsdelsnämnden och stadsdelsfullmäktige som ansvarig nivå.

Två av tre kommuner har riktlinjer för rätten till bidrag

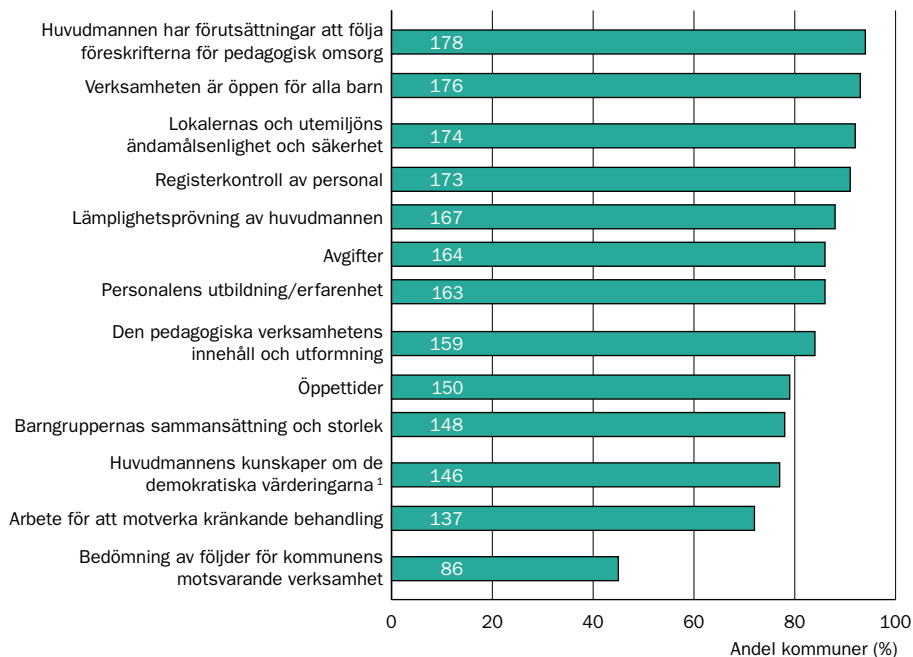
Att kommunerna har riktlinjer för rätt till bidrag till enskilda är betydelsefullt ur ett kvalitetsperspektiv. Riktlinjer gör det tydligt för den som ansöker om bidrag vilka krav kommunerna ställer på verksamheten. Riktlinjer är också viktigt för att kommunerna ska veta utifrån vilka kvalitetskrav ansökan om bidrag ska värderas.

I enkäten fick samtliga kommuner, oavsett om de har pedagogisk omsorg eller inte, ange om det i kommunen finns riktlinjer för vad som krävs av enskild huvudman för att få bidrag för att bedriva pedagogisk omsorg. Totalt 190 kommuner uppger att de har riktlinjer – två av tre. Det innebär att en av tre kommuner saknar riktlinjer för rätt till bidrag, trots att kommunerna är skyldiga att ta ställning till ansökningar från enskilda. Bland de 99 kommuner som har pedagogisk omsorg i enskild regi är andelen betydligt högre – 96 procent.

Vilka områden berörs i kommunernas riktlinjer? I enkäten har de kommuner som har riktlinjer för vad som krävs av enskild huvudman för rätt till bidrag, fått ange vad riktlinjerna omfattar. De områden som svarsalternativen

avser rör bland annat kvalitetskraven för pedagogisk omsorg som anges i skollagen. Figur 7.1 redovisar vad riktlinjerna innehåller i de 190 kommuner där riktlinjer finns.

Figur 7.1 Vilka områden omfattar riktlinjerna för rätten till bidrag? Antal och andel (%) kommuner.



¹ Svartalernativet löd ”Huvudmannens kunskaper om och förtrogenhet med de demokratiska värderingarna och barnets rättigheter”

Med undantag för ett område tar en majoritet av kommunerna som har riktlinjer, upp de områden som angavs i enkäten. Undantaget är bedömning av följder för kommunens motsvarande verksamhet, som tas upp i riktlinjerna hos 86 kommuner – 45 procent. En del av områdena är mer vanligt förekommande i kommunernas riktlinjer än andra. Tendensen är att områden av strukturell karaktär är något mer vanligt förekommande än innehållsliga frågor. Innehållsliga aspekter, såsom arbete för att motverka kränkande behandling och huvudmannens kunskaper om de demokratiska värderingarna, tas upp i omkring tre av fyra kommuner. Strukturella aspekter, det vill säga personalens utbildning, barngruppernas sammansättning och storlek samt lokalernas och utemiljöns ändamålsenlighet och säkerhet, tas upp i mellan 80 och drygt 90 procent av kommunerna.

Osäkerhet kring vad kommunerna kan kräva av de enskilda

Samtidigt som två av tre kommuner har riktlinjer för bidrag till pedagogisk omsorg i enskild regi är det flera kommuner som upplever osäkerhet om vad kommunerna kan kräva av de enskilda huvudmännen. Det framgår av både fallstudierna och kommunenkäten.

I såväl fallstudierna som kommunenkäten blir det tydligt att kommunerna önskar en tydligare statlig normering vad gäller pedagogisk omsorg. Osäkerhet finns inom flera områden och gäller både kommunal och enskild regi. Frågan om vilka krav kommunerna kan ange ställs dock möjligen mer på sin spets när det gäller de enskilda. Det eftersom kommunerna – när det gäller de enskilda – endast har möjlighet att påverka formuleringen av mål eller riktlinjer. Kommunerna kan exempelvis inte kontrollera rekrytering eller utbildningsinsatser på samma sätt som de kan inom den egna verksamheten.

Personalens utbildning eller erfarenhet är ett område där kommunerna känner osäkerhet inför vad de kan kräva av de enskilda. Detta vill kommunerna ha förtydligt i ett allmänt råd:

*”Just det här med att personalen inte behöver ha utbildning utan det räcker med erfarenhet, hur ska man värdera den erfarenheten och hur ser man att här pågår det en verksamhet som ska leda fram till någonting. Så vad är omsorg och vad är pedagogik och vad är resultatet.”
(Tjänsteman, större stad, fallstudien)*

Citatet från den intervjuade tjänstemannen i fallstudien illustrerar att det bland kommunerna finns en osäkerhet kring vad det innebär att personalen ska ha sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

I enkäten ställdes en fråga om vilka områden som kommunerna tycker att det är angeläget att ett allmänt råd belyser. Frågan var öppen med möjlighet att fritt formulera sig kring ämnet. Lokalernas ändamålsenlighet och säkerhet är ett annat område där kommunerna uttrycker osäkerhet om vad de kan kräva av de enskilda aktörerna.

Den pedagogiska verksamhetens innehåll är ytterligare ett område där kommunerna uttrycker osäkerhet om vad de kan kräva när det gäller de enskilda. I enkäten efterlyser en av kommunerna följande från den statliga nivån:

”Ett tydligt svar på vilken nivå kommunen kan kräva att pedagogisk omsorg bedriver pedagogisk verksamhet.” (Förortskommun till storstad, enkätstudien)

Enkätsvaret påvisar ett viktigt resultat från studien, att det finns en osäkerhet bland kommunerna vad de kan kräva från de enskilda huvudmännen i fråga om att verksamheten ska stimulera barns utveckling och lärande.

De flesta sökande får bidrag

På samma gång som kommunerna upplever osäkerhet om vad de kan kräva av de enskilda aktörerna förväntas de ta ställning till om den sökande lever upp till det nationella regelverket. Kommunerna kan med stöd i skollagen avslå ansökningar om det saknas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet inte kan tillgodoses. Avslag kan också ges om barngrupperna inte har en lämplig sammansättning och storlek, lokalerna inte är ändamålsenliga eller avgifterna är oskäligt höga. Verksamheten måste vara öppen för alla barn som ska tas emot i motsvarande kommunal verksamhet.

Kapitel 4 visade att 123 kommuner mottagit ansökningar sedan den 1 juli 2009. Bland dessa har 20 kommuner avslagit en eller flera ansökningar. Dessa beslut tas i de flesta fall i barn- och utbildningsnämnden eller motsvarande. Av de totalt 393 ansökningar som inkommit till kommunerna har totalt 36 avslagits. Det motsvarar nio procent.

Av fallstudierna framgår att ansökningar kan föregås av sonderande samtal, mellan den aktör som avser söka bidrag och kommunen. Följande resonemang av de intervjuade tjänstemännen i en av fallkommunerna visar att sådana kontakter med kommunen kan leda fram till att det aldrig kommer till stånd en ansökan överhuvudtaget.

”Men jag tror nog att avlagen sker innan det går upp i nämnden, redan i telefon eller när man skickar ut underlag, att tänk på vad du ska göra... Jag kan säga att det säkert är sex, sju stycken under den tid som jag har varit här som aldrig har kommit fram. De har tänkt i andra banor när de ser vad som krävs av dem.” (Tjänsteman, större stad, fallstudien).

Citatet indikerar att det troligen tagits flera initiativ till ansökningar runt om i landet, som aldrig resulterat i en slutgiltig ansökan.

De enskilda huvudmännens ansökningar om att erhålla bidrag för pedagogisk omsorg i enskild regi ger i vissa fall upphov till rättsliga tvister med kommunerna. I en av fallkommunerna har konflikter med en enskild huvudman lett till flera domstolsförhandlingar. En av tjänstemännen i kommunen beskriver:

”Men vi har ju mycket domstolsprövningar här, man drar sig ju aldrig här från att gå till domstol, men det är lite tråkigt när vi alltid hamnar där ... För skulle vi säga nej till ett bolag och säga att vi har lagt ribban här uppe, då skulle man gå till domstolen och säga att ribban ligger här nere, ni har ställt felaktiga krav, ni ska ge oss godkännandet.” (Tjänsteman, större stad, fallstudien)

Tjänstemannens resonemang illustrerar att det förekommit en del rättsliga tvister kopplade till införandet av barnomsorgspengen. Denna typ av rättsliga tvister har sannolikt få kommuner beredskap för och tycks också vara en något oväntad konsekvens av reformen.

Olika motiv bakom avslagen

På vilka grunder har barn- och utbildningsnämnderna avslagit ansökningar om bidrag till pedagogisk omsorg i enskild regi? I enkäten fick de kommuner som gett avslag även ange skälen för detta i ett öppet svarsalternativ. Analysen av svaren visar att kommunerna motiverar avslagen på fem olika sätt:

Ett skäl till avslag är att efterfrågan på pedagogisk omsorg saknas i kommunen. Efterfrågan ställs i relation till kommunens befintliga verksamhet och de ekonomiska konsekvenserna för kommunen av pedagogisk omsorg i enskild regi. Kommunerna framför att avslag getts på grund av att den kommunala verksamheten är fullgod. Följande citat är hämtade från enkäten och illustrerar hur kommunerna använder avsaknad av efterfrågan som ett skäl för avslag:

”Barn- och utbildningsnämnden ställer sig negativ till ansökan avseende att få bedriva pedagogisk omsorg med motivet att barnunderlaget inte räcker till för att driva parallella organisationer samt att det innebär påtagliga ekonomiska negativa effekter för kommunen.” (Turism- och besöksnäringskommun, enkätstudien)

”Inget behov, då kommunens förskolor täcker behovet av barnomsorg.” (Glesbygdskommun, enkätstudien)

Ett annat skäl som anförs är brist på utbildning eller erfarenhet bland den personal som ska arbeta i verksamheten, eller den huvudman som ska driva verksamheten. Med detta tycks kommunerna exempelvis avse att den sökande inte lyckats visa att personalen har en utbildning för att arbeta med barn. Men det kan också röra sig om att kommunen ser brister i den personliga lämpligheten, exempelvis vad gäller språkkunskaper bland dem som ska arbeta med barnen.

”Språkliga skäl.” (Förortskommun till storstäderna, enkätstudien)

”Båda två ansökarna saknade relevant utbildning/erfarenhet, ansökningarna inkom sen vår 2011 och prövades mot nya skollagen.” (Större stad, enkätstudien)

”Sökande, dvs. företaget saknade kompetens och erfarenhet att driva pedagogisk omsorg enligt de krav som ställs i skollagen.” (Storstad, enkätstudien)

”Ej tillräcklig erfarenhet av barngruppsarbete, ej personligt lämplig.” (Förortskommun till storstad, enkätstudien)

Citaten ger på olika sätt exempel på hur kommunerna motiverat avslag med att de bedömer att det finns brister i utbildningen eller erfarenheten hos de sökande. Att personalen ska ha sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses är, som tidigare framhållits i rapporten, ett av de kvalitetskrav som skrivs fram i skollagen.

Kommunerna anger också icke ändamålsenliga lokaler som skäl för avslag. Även ändamålsenliga lokaler är ett kvalitetskrav som lyfts i skollagen. Det kan exempelvis röra sig om att kommunen anser att lokalerna är för små eller osäkra. Ett annat skäl – som är relaterat till lokalernas ändamålsenlighet – är barngruppens storlek. Nedanstående citat från enkäterna visar på hur icke ändamålsenliga lokaler och barngruppens storlek anförs som skäl.

”Icke ändamålsenliga lokaler, orealistisk planering av barngruppens sammansättning.” (Kommun i glesbefolkad region, enkätstudien)

”Lokalen. Hemmets storlek för litet för barngruppens storlek.” (Förortskommun till storstad, enkätstudien)

Enkätutdragen visar inte enbart att lokalernas ändamålsenlighet och barngruppens storlek anförs som ett motiv till avslag. Dessa två kvalitetskrav sätts i dessa fall i relation till varandra.

Det sista skälet som kommunerna anger handlar om brister i verksamheternas öppettider. Kommunerna har avslagit pedagogisk omsorg på grund av att verksamheten ska bedrivas under kvällar, nätter och helger eftersom det då inte längre är pedagogisk omsorg utan omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds. Om de sökande inte kunnat visa hur eventuell sjukdom bland personalen ska hanteras, har det också utgjort skäl för avslag. Dessa utdrag från enkätsvaren illustrerar hur kommunerna resonerar vid avslag på grund av brister i verksamheternas öppethållande:

”Ansökan avsåg enskild förskola och omsorg på ob-tid samt nattomsorg. Kommunen har godkänt ansökan om enskild förskola men ej de andra delarna.” (Varuproducerande kommun, enkätstudien)

”Kommunen avslår familjedaghem som inte har täckning vid sjukdom, öppethållande och så vidare. Kontinuitet ska stärkas.” (Större stad, enkätstudien)

Tillsynen av pedagogisk omsorg i enskild regi

I de fall då en kommun beviljat bidrag för att bedriva pedagogisk omsorg i enskild regi har kommunen ansvaret för tillsynen av de enskilda huvudmännen. Tillsynen kan vara inplacerad på olika ställen i den kommunala organisationen, mer eller mindre separerad från den del av kommunen som ansvarar för att bedriva pedagogisk omsorg i kommunal regi.

Fallkommunerna illustrerar tydligt olikheter i detta avseende. I en av fallkommunerna, som har en så kallad beställarutförarmodell, ligger ansvaret för tillsynen på en enhet inom beställarförvaltningen. Det betyder att ansvaret för kontrollen av de enskilda är avgränsat från den del av den kommunala förvaltningen som arbetar med pedagogisk omsorg i kommunal regi. I de övriga fallkommunerna är denna avgränsning inte lika tydlig. I en av de traditionellt organiserade kommunerna ligger huvudansvaret för detta på en särskild enhet inom barn- och utbildningskontoret. Som stöd för att göra bedömningar av den pedagogiska kvaliteten i de enskilda verksamheterna finns en specialpedagog att tillgå, placerad vid verksamhetskontoret.

I en annan av fallkommunerna ligger ansvaret för tillsynen på en person underställd den centralt placerade verksamhetschefen. I ytterligare en annan av fallkommunerna ligger ansvaret för kontrollen av de enskilda på en person som är underställd en lokalt placerad verksamhetschef. I dessa två fallkommuner är således de som är satta att utöva tillsyn och ta fram underlag till nämnden för beslut om bidrag underställda tjänstemän som också är ansvariga för att utföra verksamhet i kommunal regi.

Fallstudierna visade också att tillsynen i vissa kommuner är placerad på en särskild enhet, ibland på en särskild funktion eller tjänst. I samtliga fem fallkommuner fanns dock antingen det ena eller det andra vilket betyder att någon slags tillsyn av de enskilda utövades. I enkäten ställdes en fråga om hur vanligt det är att det finns någon person eller enhet med uttalat uppdrag att bedriva tillsyn över pedagogisk omsorg i enskild regi. Tabell 7.2 redovisar var uppdraget att utöva tillsyn finns i de 99 kommuner där pedagogisk omsorg i enskild regi förekommer.

Tabell 7.2 Kommuner efter om det finns någon person eller enhet med uttalat uppdrag att bedriva tillsyn. Antal och andel (%) kommuner.

Funktion/enhet	Antal	Andel (%)
Ja, uppdraget ligger på funktion/tjänst	73	74
Ja, uppdraget ligger på enhet	23	23
Nej	3	3
Totalt	99	100

Tabell 7.2 visar att tre kommuner av de 99 kommuner där det finns enskild verksamhet uppger att de saknar en särskild funktion eller enhet i kommunen med uppdrag att utöva tillsyn över de enskilda. Övriga kommuner – 97 procent – har en särskild funktion/tjänst eller enhet för detta. Det vanligaste är att ansvaret för tillsynen ligger hos en funktion eller tjänst i kommunen, vilket tre av fyra kommuner uppger. Det är ovanligare att ansvaret ligger på en enhet.

De kommuner som svarar att uppdraget ligger på en funktion eller enhet ombads i enkäten att ange beteckningen på den.

Bland de 73 kommuner som uppger att uppdraget ligger på en funktion eller tjänst anges beteckningar såsom ”förskolechef”, ”utvecklingsledare”, ”verksamhetschef”, ”kvalitetsutvecklare”, ”tillsynsansvarig”. Titlarna som anges i enkäten antyder, i likhet med det mönster som framträdde i fallstudierna, att tillsynen av de enskilda i varierande grad är separerad från den del av kommunen som ansvarar för att bedriva pedagogisk omsorg i kommunal regi.

Bland de 23 kommuner som uppger att uppdraget ligger på en enhet anges beteckningar såsom ”barn- och utbildningsnämnden (eller motsvarande)”, ”kvalitet och utveckling”, ”tillsynsenheten” samt ”avdelningen för resultat- och verksamhetsuppföljning”.

Tre av fyra kommuner har utövat tillsyn

Det är huvudmannen för pedagogisk omsorg i enskild regi som har till uppgift att se till att de nationella målen uppfylls och att verksamheten har en god kvalitet och säkerhet. Kommunen har däremot till uppgift att utöva tillsyn över verksamheten för att förvissa sig om att kraven följs. Med tillsyn avses i skollagen en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter.³⁸ I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta till fel som upptäckts vid granskningen.

I enkäten fick de kommuner som har pedagogisk omsorg i enskild regi besvara om de utövat tillsyn över verksamheten sedan den 1 juli 2009. Totalt 73 av de 99 kommuner som har pedagogisk omsorg i enskild regi – tre av fyra – uppger att de har utövat tillsyn över verksamheterna. En av fyra kommuner som har pedagogisk omsorg i enskild regi har följaktligen inte utövat tillsyn av de enskilda sedan den 1 juli 2009. Två av de kommuner som uppger att de inte har utövat någon tillsyn kommenterar i enkäten att pedagogisk omsorg i enskild regi nyligen startat och av det skälet har kommunen ännu inte hunnit utföra någon tillsyn.

På vilket sätt utförs tillsynen och vilka områden beaktas?

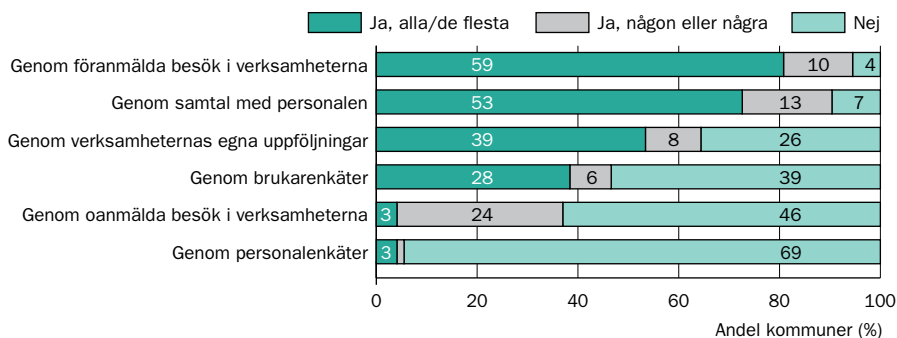
Skollagen är tydlig med att kommunen har rätt att inhämta de uppgifter som behövs för att kunna utöva tillsyn över enskild verksamhet.³⁹ I enkäten fick de kommuner som uppger att de utövat tillsyn besvara hur tillsynen genomförts. Frågorna behandlar på vilket sätt tillsynen genomförts, och vilka områden som beaktats vid tillsynen.

³⁸ 26 kap. 2 § skollagen (SFS 2010:800)

³⁹ 26 kap. 6–7 § skollagen (SFS 2010:800)

På vilket sätt har då dessa 73 kommuner utövat tillsynen av pedagogisk omsorg? Figur 7.2 redovisar på vilket sätt kommunerna valt att utöva tillsynen, och hur stor del av verksamheterna, personalen, brukarna som har varit föremål för tillsynen.

Figur 7.2 På vilket sätt har kommunerna utövat tillsyn över pedagogisk omsorg i enskild regi sedan den 1 juli 2009? Antal och andel (%) kommuner.



Att göra tillsynsbesök är ett sätt för kommunerna att försäkra sig om att verksamheterna i enskild regi uppfyller de krav som ställs på verksamheten. Att ta del av dokumentation från verksamheterna är ett annat.⁴⁰ Av enkätsvaren framgår att föranmälda besök i verksamheterna förefaller vara den vanligaste metoden för att få kunskap om verksamheten. Figur 7.2 visar att åtta av tio kommuner har utövat tillsyn av den enskilda verksamheten med hjälp av föranmälda besök i alla eller i de flesta av verksamheterna. Tre av de fyra kommuner som uppger att de inte har gjort något föranmält besök i verksamheten, har inte heller gjort något oanmält besök i verksamheterna. En av dessa tre kommuner har dock kommenterat att verksamheten nyligen startat och av det skälet har kommunen ännu inte genomfört något tillsynsbesök vid enheten.

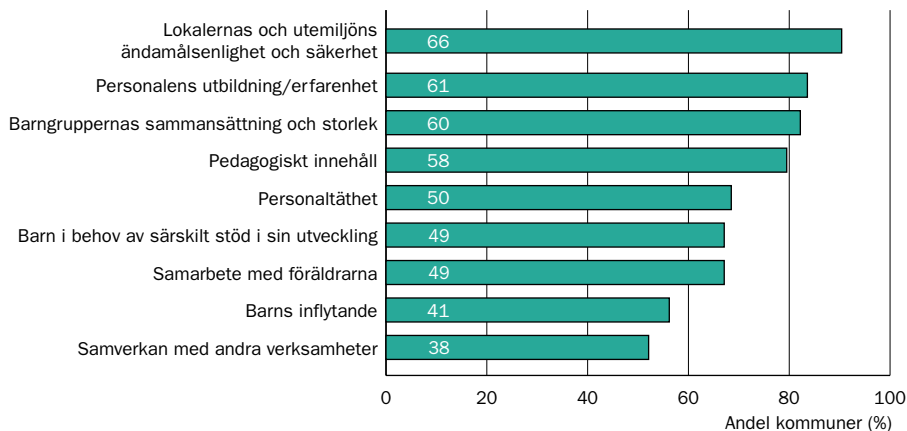
Att tillsynen görs via oanmälda besök i verksamheterna är däremot inte alls lika vanligt. Det är ett av de svarsalternativ som får en större andel nej-svar – 63 procent. Enligt enkätsvaren förefaller även kontakter i form av samtal med personalen vara en vanlig metod i tillsynen av de enskilda verksamheterna. Av figur 7.2 framgår att drygt sju av tio kommuner har utövat tillsynen med hjälp av samtal med alla eller de flesta av personalen.

De kommuner som uppger att de beaktat andra områden specificerar oftast det med att de tar in kvalitetsredovisningar. En kommun gör även en kontroll av ansökan och scheman. Några kommenterar också att tillsynen har utförts genom samtal med bolaget som driver verksamheten och genom samtal med föräldrar.

⁴⁰ Skolinspektionen (2011) Kommunernas tillsyn av enskild verksamhet, riktad tillsyn.

Vilka områden är det då som har ingått i tillsynen av pedagogisk omsorg i enskild regi? Figur 7.3 redovisar de områden som uppges av de 73 kommuner som har utövat tillsyn sedan den 1 juli 2009.

Figur 7.3 Vilka av följande områden har ingått i tillsynen av pedagogisk omsorg i enskild regi sedan den 1 juli 2009? Antal och andel (%) kommuner.



En fjärdedel av kommunerna uppger att samtliga områden i figur 7.3 har beaktats i tillsynen av pedagogisk omsorg i enskild regi. Figur 7.3 visar vidare att bland de områden som ingick i enkäten är det tre områden som det är särskilt vanligt att kommunerna uppger har ingått i tillsynen. Mellan 82 och 90 procent av kommunerna uppger att de övergripande kvalitetskraven som anges i skollagen – ändamålsenliga lokaler, personalens utbildning eller erfarenhet samt barngruppernas sammansättning och storlek – granskats i tillsynen. Det är också enligt kommunernas svar vanligt att det pedagogiska innehållet beaktas – så sker i åtta av tio kommuner. Det är ovanligare att andra mer innehållsmässiga områden som barns inflytande och samverkan med andra verksamheter tas upp i tillsynen av verksamheterna – så sker i 56 respektive 52 procent av kommunerna.

Fallstudierna visar att kommunerna, i tillsynen, ibland står inför mycket komplexa utmaningar när det gäller att ta ställning till om de enskilda lever upp till de nationella målen. I en av fallkommunerna bedriver en enskild huvudman verksamhet. Huvudmannens verksamhet har varit föremål för en del diskussioner i fallkommunen. En fråga handlar om huruvida den verksamhet som den enskilda huvudmannen bedriver påverkar förutsättningen för integration av de barn som befinner sig i verksamheten. En av de intervjuade tjänstemännen beskriver:

”Det handlar väldigt mycket om integration. För att merparten av de här dagbarnvårdarna är från en viss invandrargrupp och då har det blivit så att många av de här barnen har vi haft i våra verksamheter och så slutar de där och börjar i den här verksamheten i stället. Och det som vi är oroliga för är att de tappar språket och kopplingen till det svenska samhället, så att när de är sex år och ska börja i skolan så har de inte samma förutsättning som de hade innan när de var kvar i våra förskolor. Så det handlar ju om vilka kvalitetskrav ska vi ställa på verksamheten och hur diskuterar man integration.”
(Tjänsteman, storstad, fallstudien)

Enligt 25 kap. 2 och 6 §§ i skollagen (2010:800) ska verksamheten utformas så att den förbereder barnen för fortsatt lärande samt utformas så att den främjar allsidiga kontakter och social gemenskap. Citatet visar att den aktuella tjänstemannen är bekymrad över att barn lämnar förskolan för den verksamhet som den aktuella huvudmannen bedriver. De intervjuade tjänstemännen uttrycker vidare en oro för att kommunen kommer att behöva göra särskilda satsningar då de barn som finns i den verksamhet som huvudmannen bedriver, kommer till skolan:

”Finns det en risk att vi måste sätta in mer resurser i svenska språket /.../ alltså var behöver vi lägga resurserna när de kommer till skolan. Så här har vi ett samarbete med socialförvaltningen, med integrationsamordnare med flera aktörer i kommunen ur ett kommunperspektiv, just med tanke på hur vi ska jobba med de här frågorna.” (Tjänsteman, storstad, fallstudien)

Tjänstemannen tror i detta fall att kommunen kommer att behöva särskilda satsningar på språk bland de barn som befunnit sig i denna verksamhet.

Två kommuner har dragit in bidrag

Om kommunen finner att huvudmannens verksamheter inte lever upp till de nationella målen för pedagogisk omsorg ska kommunen återkalla bidraget. I enkäten fick kommunerna ange om kommunen sedan den fria etableringsrätten infördes – det vill säga den 1 juli 2009 – återkallat bidrag till någon huvudman.

Enkäten visar att två av de 123 kommuner som har gett bidrag för att bedriva pedagogisk omsorg i enskild regi har återkallat bidraget. I den ena av kommunerna har två huvudmän fått bidrag återkallat, i den andra kommunen en huvudman. I enkäten ombads kommunerna att ange skälen till att bidragen återkallats. I den första kommunen återkallades bidraget på grund av att huvudmannen önskade att avsluta sin verksamhet. I den andra kommunen – där alltså två huvudmän fått bidraget återkallat – motiveras återkallandet med att

huvudmännen inte uppfyllde kommunens krav på rätt till bidrag. Det är dock oklart i vilket avseende.

Sammanfattning

Kommunerna är skyldiga att värdera kvaliteten hos de enskilda, både vid ansökan om bidrag och genom tillsyn. Hur hanterar kommunerna sitt uppdrag relativt de enskilda aktörerna? Enligt kommunenkäten ligger ansvaret för att lämna bidrag till pedagogisk omsorg i enskild regi i fler än åtta av tio kommuner hos barn- och utbildningsnämnden. Två av tre kommuner uppger att kommunen har riktlinjer för vad som krävs av en enskild huvudman för att få bidrag för att bedriva pedagogisk omsorg i enskild regi. Samtidigt är det flera kommuner som upplever osäkerhet om vad de kan kräva av de enskilda huvudmännen. Personalens utbildning eller erfarenhet är ett område där kommunerna känner osäkerhet inför vad de kan kräva av de enskilda.

Av de totalt 123 kommuner som mottagit ansökningar har 20 kommuner avslagit minst en ansökan. Av de totalt 393 ansökningar som inkommit sedan den 1 juli 2009 har 36, således färre än en var tionde, avslagits av kommunerna.

En övervägande majoritet av kommunerna – 96 av 99 – har en organisation för att utöva tillsyn av pedagogisk omsorg i enskild regi. Det vanligaste – tre av fyra kommuner – är att ansvaret för tillsynen ligger hos en funktion eller tjänst i kommunen, exempelvis hos en förskolechef, tillsynsansvarig eller en utvecklingsledare.

Tre av fyra kommuner uppger att de har utövat tillsyn över pedagogisk omsorg i enskild regi sedan den 1 juli 2009. Enligt kommunenkäten är för-anmälda besök den vanligaste metoden för att få kunskap om kvaliteten i verksamheterna. Det är betydligt ovanligare att det sker genom oanmälda besök. Vid tillsynen är det enligt enkätsvaren ofta de övergripande kvalitetskraven som anges i skollagen – ändamålsenliga lokaler, personalens utbildning eller erfarenhet samt barngruppernas sammansättning och storlek – som står i fokus. Innehållsliga områden som barns inflytande och samverkan med andra verksamheter tas inte upp lika ofta.

8

Slutsatser och diskussion

8 Slutsatser och diskussion

Den 1 juli 2009 ersattes begreppet familjedaghem med pedagogisk omsorg i skollagen och annan lagstiftning. Motiven bakom begreppsförändringen var att spegla regeringens ambition att främja en ökad mångfald av verksamhetsformer och utövare. Samtidigt utvidgades kommunernas bidragsskyldighet till att gälla även pedagogisk omsorg. Kommunerna blev skyldiga att lämna bidrag till enskilda huvudmän som kommunerna bedömer lever upp till de nationella målen. Kommunerna blev också skyldiga att utöva tillsyn över de enskilda huvudmännen.

Mot bakgrund av den senaste tidens utveckling av denna del av utbildningssystemet är det övergripande syftet med rapporten att ge en nationell bild av pedagogisk omsorg i kommunerna. Rapporten har därunder två mer specifika syften. Det första är att undersöka vad pedagogisk omsorg innefattar, och det andra att belysa hur kommunerna styr och organiserar pedagogisk omsorg. Detta kapitel diskuterar rapportens resultat och drar slutsatser.

Stimulera barns utveckling och lärande

Enligt 25 kap. 2 § i skollagen (2010:800) ska pedagogisk omsorg, genom en 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. Utgångspunkten när Skolverket belyser pedagogisk omsorg är barnens rätt, att också i denna del av utbildningssystemet, få möjlighet att utvecklas i en stimulerande pedagogisk miljö.

Samtidigt som det nationella regelverket slår fast att verksamheten inom pedagogisk omsorg ska stimulera barns utveckling och lärande visar denna rapport att det bland kommunerna oftare är fokus på utformningen och strukturen av verksamheten. I mindre utsträckning lyfts innehållsliga områden fram som barns utveckling och lärande eller barns inflytande. Detta mönster framträder på olika sätt. Det gör sig gällande i kommunernas politiskt beslutade riktlinjer för pedagogisk omsorg som diskuteras i kapitel 5. Det gör sig också gällande i kommunernas arbete med att rekrytera personal till pedagogisk omsorg i kommunal regi, vilket kapitel 6 belyser. Det är viktigt att aktörer på såväl nationell som kommunal nivå tar fasta på att pedagogisk omsorg är en verksamhet som ska stimulera barns utveckling och lärande. Förskolans läroplan ska vara vägledande för pedagogisk omsorg.

En verksamhet på tillbakagång

Kommunerna är inte skyldiga att anordna pedagogisk omsorg. Enligt 25 kap. 2 § skollagen (2010:800) ska kommunerna dock sträva efter att erbjuda ett

barn pedagogisk omsorg i stället för förskola eller fritidshem om barnets vårdnadshavare önskar det.

Även om antalet barn i pedagogisk omsorg ökar i vissa kommuner (eller i delar av vissa kommuner) är den nationella trenden tydlig – antalet barn i denna verksamhet minskar. Kapitel 2 visar att antal barn i familjedaghem har minskat från cirka 130 000 barn till cirka 25 000 barn, sedan mitten av 1990-talet fram till år 2008. Under samma period har antalet barn i daghem/förskola och fritidshem ökat. Mellan åren 2009, då begreppet pedagogisk omsorg infördes, och 2010 har minskningen fortsatt att ske. Kommunenkäten, som samlade uppgifter från kommunerna hösten 2011, visar att trenden håller i sig, det vill säga att antalet barn fortsätter att minska i pedagogisk omsorg. I dagsläget är omkring 20 000 barn inskrivna i pedagogisk omsorg. Av landets 1–5-åringar är tre procent inskrivna i pedagogisk omsorg, vilket syns i kapitel 2 och 3.⁴¹ I linje med denna tillbakagång visar kapitel 6 att kommunerna inte upplever behov av nyrekryteringar av personal till pedagogisk omsorg i kommunal regi.

Familjedaghem – den absolut vanligaste formen av pedagogisk omsorg
Det utmärkande för ett familjedaghem är att varje dagbarnvårdare arbetar i sitt eget hem med en förhållandevis liten barngrupp.⁴² Genom lagändringen den 1 juli 2009 kom begreppet pedagogisk omsorg att ersätta och utvidga begreppet familjedaghem i skollagen. Ett av motiven bakom begreppsförändringen var att skollagens språkbruk skulle avspeglare regeringens ambition att främja en ökad mångfald av verksamhetsformer. Ett syfte med denna rapport är att öka kunskapen om vilka former som förekommer inom samlingsbegreppet pedagogisk omsorg. Rapporten visar att pedagogisk omsorg kan anta olika former. Familjedaghem är dock den absolut vanligaste formen av pedagogisk omsorg, både bland verksamheter i kommunal och i enskild regi. Drygt 90 procent av alla barn i pedagogisk omsorg är inskrivna i familjedaghem.

Samtidigt som pedagogisk omsorg domineras av familjedaghem visar rapporten att omkring sex procent av barnen i pedagogisk omsorg finns i verksamheter som bedrivs av en grupp dagbarnvårdare i särskilda lokaler, det vill säga inte i dagbarnvårdarens hem. Det rör sig alltså inte om traditionella familjedaghem som endast till viss del bedrivs i andra lokaler än hemmet. Denna form bedrivs både i kommunal och i enskild regi. I dagsläget är totalt knappt 1 200 barn inskrivna i pedagogisk omsorg som bedrivs i särskild lokal.

Pedagogisk omsorg som bedrivs i särskilda lokaler kan dock komma att öka. Det finns flera orsaker till att huvudmän – både på den kommunala och

⁴¹ Uppgiften är från oktober 2010 och hämtad från Skolverkets officiella statistik. Motsvarande siffra för förskolan var 458 000 barn, eller 83 procent av alla barn i åldern 1–5 år.

⁴² Skolverket (2000) Allmänna råd med kommentarer för familjedaghem, sid. 6.

enskilda sidan – väljer att bedriva verksamheten i särskild lokal. En anledning kan vara att det allmänt sett är svårt att rekrytera personal. I fallstudierna antyds att det i dag inte finns samma intresse av att bedriva verksamhet i det egna hemmet som tidigare.

En annan tänkbar förklaring är förändringen av arbetstidsavtalet. Sedan 1990-talet, har 40-timmars arbetsvecka successivt införts i kommunerna för dagbarnvårdarna. Personer som bedriver verksamhet i det egna hemmet har ofta arbetsdagar på över åtta timmar. De når inte sällan den maximala arbetstiden innan fredagen. Arbetstidsavtalet kräver ökad samordning mellan personal som bedriver traditionell familjedaghemsverksamhet, dvs. verksamhet som bedrivs av dagbarnvårdare i det egna hemmet. Ofta sker en sådan samordning genom att personalen under vissa tider utövar omsorg om kollegornas barngrupp i en särskild lokal. Det är inte osannolikt att flera sådana arrangemang kommer övergå till att bedrivs helt i särskild lokal.

Osäkerhet kring vad pedagogisk omsorg är och kan vara

Såväl intervjuerna med fallkommunerna som enkätsvaren visar att det finns en osäkerhet kring hur begreppet pedagogisk omsorg ska tolkas. Det finns en osäkerhet kring vilken status pedagogisk omsorg har relativt andra verksamhetsformer, i synnerhet förskolan. Men det finns också en osäkerhet kring vilka former pedagogisk omsorg kan anta och vad som är skillnaden mellan dem. Osäkerheten om vad pedagogisk omsorg kan vara leder enligt kommunerna till att det är svårt att ställa kvalitetskrav på verksamheten. Det gäller både verksamheter i kommunal och i enskild regi. Funderingar kring hur kommunerna ska bedöma och utöva tillsyn över nya tidigare prövade former lyfts fram av kommunerna.

Ett exempel på en form av pedagogisk omsorg som det råder osäkerhet kring är den verksamhet som bedrivs av en grupp dagbarnvårdare i särskilda lokaler. Formen kan lätt sammanblandas med en förskola, särskilt som verksamheten ibland är förlagd till en nedlagd förskola. Men olika bestämmelser gäller för dessa verksamhetsformer. Det finns högre ställda krav på förskola och fritidshem jämfört med pedagogisk omsorg. Pedagogisk omsorg har bland annat inte samma krav på personalens utbildning och pedagogiskt innehåll i verksamheten som förskola och fritidshem.

För bedrivande av pedagogisk omsorg ska det enligt skollagen till exempel finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Enligt förarbetena till skollagen kan personalen ha utbildning med inriktning mot barn eller erfarenhet av att arbeta med barn i de åldrar det gäller.

I förskolan måste det däremot finnas legitimerade förskollärare. För att ansvara för undervisningen i fritidshemmet bör det enligt förarbetena till

skollagen krävas högskoleutbildning avsedd för arbetet i fritidshem.⁴³ Utöver förskollärare och lärare får det i förskolan och fritidshemmet finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens utveckling och lärande främjas.

För pedagogisk omsorg ska förskolans läroplan vara vägledande, men inte styrande.⁴⁴ Detta gäller även för pedagogisk omsorg som alternativ till fritidshem. I förskolan och i fritidshemmet tillämpas begreppen undervisning⁴⁵ och utbildning men inte i pedagogisk omsorg. I pedagogisk omsorg bedrivs inte undervisning och därmed är det heller inte fråga om utbildning enligt skollagen. Ändå syftar verksamheten bland annat till att stimulera barns utveckling och lärande.

Enligt 29 kap. 19 § skollagen är varje kommun skyldig att informera vårdnadshavarna om pedagogisk omsorg som kommunen anordnar eller vars huvudman kommunen har förklarat berättigad till bidrag. Informationen ska även avse möjligheten för enskilda att bedriva pedagogisk omsorg med bidrag från hemkommunen. När det gäller pedagogisk omsorg som bedrivs av en grupp dagbarnvårdare i särskilda lokaler är det särskilt viktigt att kommunerna informerar om skillnader i regleringen vad gäller å ena sidan pedagogisk omsorg och å andra sidan förskola och fritidshem. Det är viktigt att det tydligt framgår vilken verksamhet föräldrarna väljer till sitt barn.

Införandet av begreppet pedagogisk omsorg tycks ha öppnat för nya former, till exempel att bedriva verksamhet i särskild lokal. Detta samband illustreras av att en av fallkommunerna, vilket framgår av kapitel 4, först blev kritiserad av Skolinspektionen för att kommunen bedrev verksamhet, inom ramen för familjedaghem, som varken var förskola eller familjedaghem och därmed stred mot regelverket. Efter den 1 juli 2009 kontaktades kommunen av Skolinspektionen som meddelade att det är tillåtet att bedriva pedagogisk omsorg i den här formen.

Rapporten visar att gällande nationellt regelverk skapar osäkerhet kring innebörden av pedagogisk omsorg bland kommunerna. Detta leder enligt kommunerna till att det är svårt att ställa kvalitetskrav på verksamheten. Det gäller den egna kommunala verksamheten, men i synnerhet pedagogisk omsorg i enskild regi.

Osäkerheten kring vilka krav som kan ställas på pedagogisk omsorg kan vara en viktig förklaring till att många kommuner inte har riktlinjer för verksam-

⁴³ Prop. 2009/10:165 sid. 263

⁴⁴ Prop. 2009/10:165 sid. 534

⁴⁵ I skollagen definieras begreppet undervisning som ”sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden”. Utbildning definieras som ”den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål”.

heten. Rapporten visar att hälften av kommunerna saknar politiskt beslutade mål eller riktlinjer för pedagogisk omsorg. Det betyder att de kommunala politikerna väljer att inte ange mål för denna verksamhet.

Skolverket bör fortsätta att följa utvecklingen av olika former av pedagogisk omsorg i kommunerna. Det är exempelvis viktigt att fortsätta följa omfattningen av pedagogisk omsorg i särskild lokal. Det är också viktigt att följa framväxten av eventuellt nya, ännu oprövade former av pedagogisk omsorg.

De allmänna råd som Skolverket kommer att ge ut avser att ge stöd till kommunerna i tolkningen av hur lagar, förordningar och föreskrifter kan tillämpas för pedagogisk omsorg.

Framväxten av marknader inom pedagogisk omsorg

Ett av motiven bakom införandet av den fria etableringsrätten var att öka föräldrarnas valfrihet och främja en ökad mångfald av utövare. Reformen är att betrakta som tämligen ny och dess fulla konsekvenser går ännu inte att överblicka. Även om denna rapport inte är en utvärdering av reformen ger studiens resultat en bild av vilka konsekvenser den kan ha haft sedan införandet. Rapporten visar att det är befogat att tala om framväxten av marknader inom pedagogisk omsorg, där enskilda huvudmän konkurrerar med varandra, och med kommunerna i rollen som huvudmän.

Ett uttryck för framväxten av marknader inom pedagogisk omsorg är att verksamheter i enskild regi ökar. Denna förändring kan sannolikt sättas i samband med barnomsorgspengens införande. Kapitel 3, som bygger på analyser av Skolverkets officiella statistik, visar att år 2009 var 18 procent av alla verksamheter inom pedagogisk omsorg drivna i enskild regi. Året efter, 2010, var motsvarande siffra 22 procent. Samma kapitel visar att år 2009 fanns pedagogisk omsorg i enskild regi i 60 kommuner. Året efter fanns pedagogisk omsorg i enskild regi i 82 kommuner. Kommunenkäten, som alltså samlade uppgifter från kommunerna hösten 2011, visar att pedagogisk omsorg i enskild regi bedrivs i 99 kommuner. Det betyder att pedagogisk omsorg i enskild regi finns i allt fler kommuner.

Från den 1 juli 2009 fram till tiden för den studie som ligger till grund för denna rapport, har totalt 123 kommuner tagit emot ansökningar om bidrag till pedagogisk omsorg i enskild regi. Sammanlagt har 393 ansökningar inkommit till kommunerna. Enskild firma är den vanligaste driftsformen bland de huvudmän som bedriver pedagogisk omsorg i enskild regi. Sammantaget 66 kommuner uppger att pedagogisk omsorg bedrivs i denna driftsform. Den näst vanligaste driftsformen är bolag, det finns bolagsdriven pedagogisk omsorg i 45 kommuner.

Rapporten visar att pedagogisk omsorg i enskild regi i första hand är begränsad till städerna. Av samtliga 393 ansökningar som inkommit till kom-

munerna har 255 eller 65 procent, inkommit till kommuner i grupperna *storstäder, förortskommuner till storstäder* samt *större städer*. Benägenheten hos enskilda aktörer inom utbildningssektorn, att först välja att etablera sig i städer, är ett känt mönster, bland annat illustrerat i Skolverkets rapport Skolmarknadens geografi.⁴⁶

Få ansökningar om bidrag till pedagogisk omsorg i enskild regi har avslågits sedan barnsomsorgspengen infördes. Kommunernas benägenhet att avslå ansökningar påverkas av flera omständigheter. En kan vara att kommunerna upplever osäkerhet kring vad de kan kräva av de enskilda aktörerna, vilket framhållits tidigare. En annan möjligen betydelsefull omständighet är att det i flera fall är större företag som ligger bakom ansökningar i flera kommuner. Att ha erfarenheter från ansökningar i en kommun gynnar rimligtvis den sökande när det gäller att hantera ansökningsprocessen. Det sker sannolikt också en bortgallring av ansökningar i själva ansökningsprocessen.

I detta sammanhang är det viktigt att understryka att staten tillskriver kommunerna dubbla roller relativt de enskilda huvudmännen. Kommunerna är å ena sidan beställare av pedagogisk omsorg och ska som sådan neutralt värdera de enskildas förmåga att leva upp till de nationella målen. Samtidigt är kommunerna, i rollen som huvudmän, aktörer på de marknader som barnomsorgs-pengen skapat inom pedagogisk omsorg.

Om syftet med etableringsfriheten ska infrias, det vill säga att öka flexibiliteten och skapa ett bredare utbud, är det viktigt att kommunerna följer skol-lagens informationskrav. Kommunen ska informera vårdnadshavarna om den pedagogiska omsorg som kommunen anordnar eller den verksamhet som bedrivs av huvudmän som kommunen har förklarat berättigad till bidrag. Kommunen ska också ge sådan information så att det görs möjligt för enskilda att ansöka om att bedriva pedagogisk omsorg med bidrag från hemkommunen. När pedagogisk omsorg bedrivs av en grupp dagbarnvårdare i särskilda lokaler är det särskilt viktigt att kommunerna informerar om skillnaden mellan å ena sidan pedagogisk omsorg och å andra sidan förskola och fritidshem.

Kommunernas ansvar för att ge bidrag och utöva tillsyn

Kommunerna är ansvariga för att värdera ansökningar från enskilda huvudmän om bidrag för att bedriva pedagogisk omsorg. Kommunerna är också skyldiga att utöva tillsyn över pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag. En av tre kommuner saknar riktlinjer för rätt till bidrag för att bedriva pedagogisk omsorg i enskild regi. Det betyder att flera kommuner inte dokumenterat vad de kräver av de enskilda huvudmännen för

⁴⁶ Skolverket (2011) Skolmarknadens geografi. Om gymnasieelevers pendling på lokala och regionala skolmarknader.

att få bidrag för att bedriva pedagogisk omsorg i enskild regi. Samtidigt visar rapporten att 26 av de kommuner som har pedagogisk omsorg i enskild regi – en av fyra – inte har utövat tillsyn sedan den 1 juli 2009. Färre än var tionde har gjort oanmälda besök i alla eller de flesta verksamheterna i enskild regi.

Rapporten visar att det finns verksamheter inom pedagogisk omsorg i enskild regi där kommunerna själva ifrågasätter den pedagogiska kvaliteten. I kapitel 7 illustreras att det finns viss osäkerhet kring bedömning av verksamheter där dagbarnvårdarna inte talar svenska men däremot barnens modersmål. I en av kommunerna i fallstudien framhålls exempelvis att verksamheterna i vissa fall har begränsade möjligheter att förbereda barnen för fortsatt lärande.

Enligt skollagen ska pedagogisk omsorg, genom en pedagogisk verksamhet, stimulera barns utveckling och lärande – oavsett huvudman. När kommunerna tar ställning till 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. Förskolans läroplan ska vara vägledande för pedagogisk omsorg. De styrdokument som är vägledande för verksamheten ska ligga till grund för kvalitetsbedömningen vid kommunens prövning av om enskild pedagogisk omsorg ska ges rätt till bidrag.⁴⁷ Förskolans läroplan slår fast att förskolan ska lägga stor vikt vid att stimulera varje barns språkutveckling. Av skollagen framgår att förskolan ska medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål.

Rapporten visar samtidigt att kommunerna gör olika bedömningar. Men även de kommuner som vill göra en striktare tolkning i fråga om verksamhetens pedagogiska innehåll upplever att de har små möjligheter att inte ge bidrag på grund av brister i den pedagogiska kvaliteten. Av de ansökningar om att bedriva pedagogisk omsorg i enskild regi som inkommit till kommunerna sedan den 1 juli 2009 har omkring nio procent avslagits. Brister i den pedagogiska kvaliteten har inte utgjort motivet bakom de avslag som gjorts. Däremot har kommunerna motiverat avslag med brister i personalens utbildning eller erfarenhet.

Skolverket konstaterar att kommunernas uppföljning av kvaliteten i pedagogisk omsorg i enskild regi är skiftande. Det finns anledning för kommunerna att inom ramen för rådande nationellt regelverk fortsätta arbetet med att stärka sina rutiner vad gäller rätten till bidrag och tillsyn av de enskilda huvudmännen. De allmänna råden om pedagogisk omsorg som Skolverket kommer att ge ut kan fungera som stöd för kommunerna i arbetet med att ta ställning till

⁴⁷ Prop. 2008/09:115, sid. 28.

ansökningar från enskilda huvudmän. De allmänna råden ska även fungera som stöd i kommunernas tillsynsarbete.

Kommunernas huvudmannansvar

Rapporten visar att bland de kommuner som har pedagogisk omsorg i kommunal regi har endast fyra av tio kommuner riktlinjer för rekrytering av personal som ska arbeta i verksamheten. När nyrekryteringar sker till pedagogisk omsorg i kommunal regi är det vanligt att de fysiska förutsättningarna i hemmiljön, samt den sökandes lämplighet att arbeta med barn, ligger till grund för beslut. Det är mindre vanligt att pedagogisk inriktning eller idé beaktas.

Tre av tio kommuner har inte följt upp och utvärderat pedagogisk omsorg i kommunal regi sedan den 1 juli 2009. I de kommuner där uppföljningar gjorts bygger dessa i första hand på samtal med personal i verksamheterna och genom verksamheternas egna uppföljningar. Det är mer ovanligt med hembesök, i synnerhet oanmälda. Det vanligaste är att uppföljningen haft fokus på arbete för att motverka kränkande behandling, pedagogiskt innehåll, samarbete med föräldrarna samt barngruppernas sammansättning och storlek. Åtta av tio kommuner eller fler uppger att just dessa områden har beaktats i uppföljningen.

Det finns skäl för kommunerna att utveckla arbetet och uppföljningen av kvaliteten i den egna verksamheten.

Viktigt att kommunerna arbetar medvetet med pedagogisk omsorg

Kommunerna har ansvar på två sätt. Dels ett övergripande ansvar för verksamhetsformen, oavsett huvudman, dels huvudmannansvar i de fall kommunerna erbjuder pedagogisk omsorg i kommunal regi. I det övergripande ansvaret ligger exempelvis uppdraget att bedöma ansökningar om bidrag till pedagogisk omsorg i enskild regi, samt att utöva tillsyn av enskilda huvudmän.

Kommunernas ansvar vilar ytterst på kommunfullmäktige. Men fullmäktige kan delegera uppgiften till andra delar av den kommunala organisationen. Rapporten visar att det övergripande ansvaret för pedagogisk omsorg i nio av tio kommuner är delegerat till barn- och utbildningsnämnden (eller motsvarande). Motsvarande andel för ansvaret att fatta beslut om bidrag till pedagogisk omsorg i enskild regi, är åtta av tio. I vissa fall är dessa ansvarsområden delegerade till ickepolitiska organ i kommunerna, exempelvis verksamhetschefer.

Rapporten visar också, som nämnts, att hälften av kommunerna saknar politiskt beslutade mål eller riktlinjer för pedagogisk omsorg. En av tre kommuner saknar riktlinjer för rätt till bidrag för att bedriva pedagogisk omsorg i enskild regi. Det betyder att flera kommuner inte dokumenterat vad de kräver av de enskilda för att få bidrag för att bedriva enskild verksamhet.

Det faktum att pedagogisk omsorg ofta bedrivs av en ensam vuxen med en barngrupp i dagbarnvårdarens hem ställer särskilda krav ur ett kvalitets- och kontrollperspektiv. Det gäller oavsett huvudman.

För att barn ska kunna erbjudas en likvärdig verksamhet av god kvalitet är det av stor vikt att politikerna i kommunerna tar ansvar för pedagogisk omsorg. Både i fråga om att utforma mål eller riktlinjer samt att övervaka kvalitetsarbetet. När pedagogisk omsorg finns i kommunerna är det viktigt att kommunerna aktivt och medvetet arbetar för att utveckla verksamhetsformen. Att kommunerna systematiskt följer upp och utvärderar kvaliteten samt utövar tillsyn är avgörande för kvaliteten i verksamheterna och möjligheterna för pedagogisk omsorg att stimulera barns utveckling och lärande.

Det är viktigt att de som har ansvaret att kontrollera kvaliteten inom pedagogisk omsorg gör det regelbundet. Skolverket konstaterar att Skolinspektionen har en viktig funktion vad gäller tillsynen över pedagogisk omsorg med kommunal huvudman. Skolinspektionen har även en viktig funktion när det gäller tillsynen av hur kommunerna sköter sitt tillsynsansvar över pedagogisk omsorg i enskild regi.

Referenser

Referenser

Skollagen (1985:1100).

Skollagen (2010:800).

Prop. 1997/98:93 *Läroplan för förskolan.*

Prop. 1999/2000:129 *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*

Prop. 2008/09:115 *Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar.*

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

Prop. 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011.*

SOU 1997:157 *Att erövra omvärlden, Förslag till läroplan för förskolan, Slutbetänkande av Barnomsorg och Skolakommittén.*

Karlsson, Malene (2004) *Kunskap om familjedaghem.*

Myndigheten för skolutveckling. Forskning i fokus, nr 20.

SKL (2010) *Kommungruppsindelning 2011. Revidering av Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning.*

Skolinspektionen (2011) *Kommunernas tillsyn av enskild verksamhet, riktad tillsyn.*

Skolverket (1999) *Allmänna råd med kommentarer för familjedaghem.*
Allmänna råd 1993:3

Skolverket (2003) *Information om allmän förskola.*

Skolverket *Läroplan för förskolan Lpfö 98* (Reviderad 2010).

Skolverket PM – *Barn och personal i pedagogisk omsorg 2009.*

Skolverket PM – *Barn och personal i pedagogisk omsorg 2010.*

Skolverket (2011) *Skolmarknadens geografi. Om gymnasieelevers pendling på lokala och regionala skolmarknader.*

På Skolverkets webbplats (www.skolverket.se) finns statistik om bland annat pedagogisk omsorg och familjedaghem under länken ”Statistik & analys/ Statistik”. Statistikuppgifterna i rapporten är hämtade från dessa tabeller.

Bilagor

Bilaga 1 Kommunenkät

Till

Chefen för barn- och utbildningsförvaltningen (eller motsvarande)

Webbenkät om pedagogisk omsorg

På Skolverket pågår en nationell kartläggning av pedagogisk omsorg. Som ett led i kartläggningen genomför Skolverket en enkätundersökning riktad till landets samtliga kommuner. I webbenkäten, med länk nedan, ställs bland annat frågor om kommunens utformning och organisation av pedagogisk omsorg samt hur kommunerna arbetar med att följa upp och utvärdera kvaliteten i pedagogisk omsorg. Resultatet från kartläggningen kommer bland annat att ligga till grund för Skolverkets arbete med att ta fram allmänna råd för pedagogisk omsorg.

Chefen för barn- och utbildningsförvaltningen (eller motsvarande) i landets samtliga kommuner får denna enkät. Det är viktigt för resultatens tillförlitlighet att vi får svar från alla. Er medverkan är frivillig, men era svar är mycket värdefulla för Skolverket.

Samråd har ägt rum med Sveriges Kommuner och Landsting, i enlighet med förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner.

Efter att du har fyllt i webbenkäten kommer du att få ett bekräftelsemejl där dina svar på frågorna redovisas. Kontrollera gärna att svaren på frågorna är korrekt ifyllda. Om du märker att du har svarat felaktigt på någon fråga kan du använda enkätlänken på nytt och korrigera detta, dina ändringar kommer då att sparas. Om det skulle vara frågor som du inte själv kan besvara, är vi tacksamma om du rådgör med annan lämplig person i kommunen.

Har du några frågor eller synpunkter är du välkommen att kontakta Anneli Melén 08-5273 3146 (anneli.melen@skolverket.se) eller Anders Fredriksson 08-5273 3483 (anders.fredriksson@skolverket.se).

Var vänlig skicka in ditt svar så snart som möjligt, dock senast fredag den 23 september.

Stort tack för din medverkan!

Anneli Melén, undervisningsråd Skolverket

Anders Fredriksson, undervisningsråd Skolverket

Kommun
Gatuadress/Box
Postadress
Uppgiftslämnare
Uppgiftslämnarens telefon
e-post

Enkät om *pedagogisk omsorg*

LÄS DETTA FÖRST!

- Bestämmelser om *pedagogisk omsorg* infördes i skollagen den 1 juli 2009. Med pedagogisk omsorg menas verksamhet som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem. Med pedagogisk omsorg avses verksamhet som inte är förskola, öppen förskola, fritidshem, öppen fritidsverksamhet eller omsorg på tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds. Familjedaghem är en av flera tänkbara former av pedagogisk omsorg, andra former kan till exempel vara olika flerfamiljslösningar. Bestämmelser om pedagogisk omsorg finns i 25 kap. 2 § skollagen.
- Frågorna gäller - om inget annat sägs - förhållandena i kommunen vecka 35 år 2011.

1. Finns det pedagogisk omsorg i kommunen?

- 1 Ja
- 2 Nej, ange varför: _____
- _____
- _____

2. På vilken nivå i kommunen ligger ansvaret för pedagogisk omsorg i kommunen?

- 1 Kommunfullmäktige
- 2 Barn- och utbildningsnämnden (eller motsvarande)
- 3 Annan nivå i kommunen, nämligen: _____

3a. Finns det politiskt beslutade mål eller riktlinjer för pedagogisk omsorg i kommunen? Frågan avser övergripande dokument riktade mot pedagogisk omsorg i kommunen oavsett huvudman.

- 1 Ja → Gå till fråga 3b
- 2 Nej → Gå till fråga 4

3b. Vilka områden omfattar de politiskt beslutade målen eller riktlinjerna för pedagogisk omsorg?

Flera svarsalternativ kan anges

- 1 Öppethållande
- 1 Avgifter
- 1 Personalens utbildning/erfarenhet
- 1 Kompetensutveckling av personalen
- 1 Barngruppernas sammansättning och storlek
- 1 Personaltäthet
- 1 Lokalernas och utemiljöns ändamålsenlighet och säkerhet
- 1 Demokratiska värderingar och barnets rättigheter
- 1 Arbete för att motverka kränkande behandling
- 1 Barns utveckling och lärande
- 1 Barns inflytande
- 1 Barn i behov av särskilt stöd i sin utveckling
- 1 Samverkan med andra verksamheter som förskola, förskoleklass, grundskola, fritidshem, öppen förskola eller öppen fritidsverksamhet
- 1 Samarbete med föräldrarna
- 1 Anmälan till socialtjänsten vid misstanke om att barn far illa
- 1 Skriftliga klagomålsrutiner
- 1 Systematisk uppföljning och utvärdering
- 1 Annat område, nämligen: _____

4. Ingår kommunen i nätverk med andra kommuner i frågor som rör pedagogisk omsorg?

- 1 Ja
- 2 Nej

Om ja: Beskriv strukturen för nätverket och innehåll: _____

Pedagogisk omsorg i kommunal regi

Obs! Frågorna 5-6 besvaras endast av kommuner som har pedagogisk omsorg

5. Finns det pedagogisk omsorg i kommunal regi i kommunen?

1 Ja

2 Nej → Gå till fråga 7a

6. Vilka former av pedagogisk omsorg i kommunal regi finns i kommunen? Ange även antal inskrivna barn.

	Antal inskrivna barn, vecka 35 år 2011	
	1-5 år	6-12 år
1 <input type="checkbox"/> Familjedaghem dvs. verksamhet som bedrivs av en dagbarnvårdare i det egna hemmet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1 <input type="checkbox"/> Verksamhet som bedrivs av dagbarnvårdare enbart i särskild lokal (dvs. ej i hemmet)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1 <input type="checkbox"/> Annan form av pedagogisk omsorg, beskriv hur den benämns och bedrivs:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7a. Finns det i kommunen riktlinjer för rekrytering av personal som ska bedriva pedagogisk omsorg i kommunal regi?

1 Ja → Gå till fråga 7b

2 Nej → Gå till fråga 8

7b. Vilka områden omfattar riktlinjerna för rekrytering av personal som ska bedriva pedagogisk omsorg i kommunal regi?

Flera svarsalternativ kan anges

1 Personalens utbildning

1 Personalens erfarenhet av liknande verksamhet som de ska bedriva

1 Registerkontroll

1 Personalens kunskaper om och förtrogenhet med de demokratiska värderingarna och barnets rättigheter

1 Arbete för att motverka kränkande behandling

1 Lokalernas och utemiljöns ändamålsenlighet och säkerhet

1 Pedagogisk inriktning/idé

1 Annat område, nämligen: _____

Obs! Frågorna 8-9 besvaras endast av kommuner som har pedagogisk omsorg i kommunal regi.

8a. Har kommunen följt upp och utvärderat pedagogisk omsorg i kommunal regi i kommunen sedan den 1 juli 2009?

1 Ja Gå till fråga 8b

2 Nej Gå till fråga 9

8b. På vilket sätt har kommunen följt upp och utvärderat pedagogisk omsorg i kommunal regi i kommunen sedan den 1 juli 2009?

	Ja, alla/de flesta 1	Ja, någon eller några 2	Nej 3
a) Genom föranmälda besök i verksamheterna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Genom oanmälda besök i verksamheterna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Genom verksamheternas egna uppföljningar och utvärderingar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Genom brukarenkäter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Genom personalenkäter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Genom samtal med personalen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Annat sätt, nämligen: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8c. Vilka av följande områden har ingått i uppföljningen och utvärderingen av pedagogisk omsorg i kommunal regi sedan den 1 juli 2009?

Flera svarsalternativ kan anges

1 Arbete för att motverka kränkande behandling

1 Personalens utbildning/erfarenhet

1 Barngruppernas sammansättning och storlek

1 Personaltäthet

1 Lokalernas och utemiljöns ändamålsenlighet och säkerhet

1 Barns inflytande

1 Pedagogiskt innehåll

1 Barn i behov av särskilt stöd i sin utveckling

1 Samarbete med föräldrarna

1 Samverkan med andra verksamheter som förskola, förskoleklass, grundskola, fritidshem, öppen förskola eller öppen fritidsverksamhet

1 Annat område, nämligen: _____

9a. Har personalen inom pedagogisk omsorg i kommunal regi fått kompetensutveckling/fortbildning av kommunen sedan den 1 juli 2009?

- 1 Ja Gå till fråga 9b
2 Nej Gå till fråga 10

9b. Har personalen inom pedagogisk omsorg i *kommunal regi* fått kompetensutveckling/fortbildning inom några av följande områden sedan den 1 juli 2009, av kommunen?

	Ja, alla/ de flesta av personalen 1	Ja, någon eller några av personalen 2	Nej 3
a) Arbeta för att motverka kränkande behandling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Pedagogik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Barns inflytande	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Barns utveckling och lärande	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Barn i behov av särskilt stöd i sin utveckling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Systematisk uppföljning och utvärdering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Implementering av nya nationella bestämmelser t.ex. skollagen (2010:800), förskolans reviderade läroplan (SKOLFVS 1998:16)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Annat område, nämligen: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Pedagogisk omsorg i enskild regi

Obs! Frågorna 10-12 besvaras endast av kommuner som har pedagogisk omsorg.

10. Finns det i kommunen pedagogisk omsorg i *enskild regi* som har förklarats berättigad till bidrag av kommunen?

1 Ja

2 Nej → Gå till fråga 13a

11. Vilka former av pedagogisk omsorg i *enskild regi* finns i kommunen? Ange även antal inskrivna barn.

	Antal inskrivna barn, vecka 35 år 2011	
	1-5 år	6-12 år
1 <input type="checkbox"/> Familjedaghem dvs. verksamhet som bedrivs av en dagbarnvårdare i det egna hemmet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 <input type="checkbox"/> Verksamhet som bedrivs av dagbarnvårdare enbart i särskild lokal (dvs. ej i hemmet)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3 <input type="checkbox"/> Annan form av pedagogisk omsorg, beskriv hur den benämns och bedrivs:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

.....
.....
.....
.....

12. I vilka driftsformer bedrivs pedagogisk omsorg i *enskild regi* i kommunen?

Flera svarsalternativ kan anges

1 Enskild firma

1 Bolag

1 Förening

1 Registrerat trossamfund

1 Stiftelse

1 Annan, nämligen:

13a. Finns det i kommunen riktlinjer för vad som krävs av enskild huvudman för att erhålla bidrag för att bedriva pedagogisk omsorg i enskild regi?

- 1 Ja → Gå till fråga 13b
2 Nej → Gå till fråga 14

13b. Vilka områden omfattar riktlinjerna för rätten till bidrag?

Flera svarsalternativ kan anges

- 1 Huvudmannen har förutsättningar att följa föreskrifterna för pedagogisk omsorg
1 Bedömning av följder för kommunens motsvarande verksamhet
1 Verksamheten är öppen för alla barn
1 Huvudmannens kunskaper om och förtroget med de demokratiska värderingarna och barnets rättigheter
1 Lämplighetsprövning av huvudmannen
1 Öppettider
1 Avgifter
1 Barngruppernas sammansättning och storlek
1 Personaltäthet
1 Personalens utbildning/erfarenhet
1 Registerkontroll av personal
1 Lokalernas och utemiljöns ändamålsenlighet och säkerhet
1 Den pedagogiska verksamhetens innehåll och utformning
1 Arbete för att motverka kränkande behandling
1 Annat område, nämligen: _____

14. På vilken nivå i kommunen fattas beslut om att lämna bidrag till pedagogisk omsorg i enskild regi?

- 1 Kommunfullmäktige
2 Barn- och utbildningsnämnden (eller motsvarande)
3 Annan nivå i kommunen, nämligen: _____

Obs! Frågorna 15-16 besvaras endast av kommuner som har pedagogisk omsorg i enskild regi.

15. Finns det någon person/enhet i kommunen med uttalat uppdrag att bedriva tillsyn över pedagogisk omsorg i enskild regi?

- 1 Ja, uppdraget ligger på funktion/tjänst, ange beteckning: _____
2 Ja, uppdraget ligger på enhet, ange beteckning: _____
3 Nej

16a. Har kommunen sedan den 1 juli 2009 utövat tillsyn av pedagogisk omsorg i enskild regi?

- 1 Ja *Gå till fråga 16b*
2 Nej *Gå till fråga 17*

16b. På vilket sätt har kommunen utövat tillsynen av pedagogisk omsorg i enskild regi i kommunen sedan den 1 juli 2009?

	Ja, alla/de flesta 1	Ja, någon eller några 2	Nej 3
a) Genom föranmälda besök i verksamheterna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Genom oanmälda besök i verksamheterna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Genom verksamheternas egna uppföljningar och utvärderingar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Genom brukarenkäter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Genom personalenkäter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Genom samtal med personalen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Annat sätt, nämligen: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

16c. Vilka av följande områden har ingått i tillsynen av pedagogisk omsorg i enskild regi sedan den 1 juli 2009?

Flera svarsalternativ kan anges

- 1 Personalens utbildning/erfarenhet
1 Barngruppernas sammansättning och storlek
1 Personaltäthet
1 Lokalernas och utemiljöns ändamålsenlighet och säkerhet
1 Barns inflytande
1 Pedagogiskt innehåll
1 Barn i behov av särskilt stöd i sin utveckling
1 Samarbete med föräldrarna
1 Samverkan med andra verksamheter som förskola, förskoleklass, grundskola, fritidshem, öppen förskola eller öppen fritidsverksamhet
1 Annat område, nämligen: _____

17. Har det kommit in ansökningar från enskild huvudman om bidrag för att bedriva pedagogisk omsorg i enskild regi till kommunen sedan den 1 juli 2009?

Ange antal ansökningar

1 Ja → Gå till fråga 18a

2 Nej → Gå till fråga 20

18a. Har det sedan den 1 juli 2009 hänt att kommunen avslagit ansökningar om att starta pedagogisk omsorg i *enskild regi*?

Ange antal avslagna ansökningar

1 Ja → Gå till fråga 18b

2 Nej → Gå till fråga 19

18b. Beskriv skälen för avslag

19a. Har någon huvudman för pedagogisk omsorg i *enskild regi* fått bidraget återkallat sedan den 1 juli 2009?

Ange antal huvudmän

1 Ja → Gå till fråga 19b

2 Nej → Gå till fråga 20

19b. Beskriv skälen till varför bidraget återkallades

20. Bestämmelser om pedagogisk omsorg är förhållandevis nya i skollagen. Skolverket planerar därför att ge ut allmänna råd om pedagogisk omsorg. Finns det områden som ni tycker är angelägna att få belysta i ett sådant allmänt råd?

21. Lämna gärna ytterligare kommentarer:

Stort tack för er medverkan!

Bilaga 2 Kommungruppsindelning 2011

Kommungruppsindelningen har utarbetats av Sveriges Kommuner och Lands-ting. Indelningen i tio grupper är baserad på vissa strukturella egenskaper som bland annat befolkningsstorlek, pendlingsmönster och näringslivsstruktur.

Kommungrupperna är:

1 Storstäder (3 kommuner)

Kommuner med en folkmängd som överstiger 200 000 invånare.

2 Förortskommuner tillorstäder (38 kommuner)

Kommuner där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i någon annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet ska vara någon av orstäderna.

3 Större städer (31 kommuner)

Kommuner med 50 000–200 000 invånare samt en tätortsgrad överstigande 70 procent.

4 Förortskommuner till större städer (22 kommuner)

Kommuner där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i en annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet ska vara någon av de större städerna i grupp 3.

5 Pendlingskommuner (51 kommuner)

Kommuner där mer än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till en annan kommun.

6 Turism- och besöksnäringkommuner (20 kommuner)

Kommuner där antalet gästnätter på hotell, vandrarhem och campingar överstiger 21 per invånare eller där antalet fritidshus överstiger 0,20 per invånare.

7 Varuproducerande kommuner (54 kommuner)

Kommun där 34 procent eller mer av nattbefolkningen mellan 16 och 64 år är sysselsatta inom tillverkning och utvinning, energi och miljö samt byggverksamhet (SNI2007)

8 Glesbygdskommuner (20 kommuner)

Kommun med en tätortsgrad understigande 70 procent och mindre än åtta invånare per kvadratkilometer.

9 Kommuner i tätbefolkad region (35 kommuner)

Kommun med mer än 300 000 personer inom en radie på 112,5 kilometer.

10 Kommuner i glesbefolkad region (16 kommuner)

Kommun med mindre än 300 000 personer inom en radie på 112,5 km.

Den 1 juli 2009 kom begreppet pedagogisk omsorg att ersätta och utvidga begreppet familjedaghem i skollagen. Motiven bakom begreppsförändringen var att spegla regeringens ambition att främja en ökad mångfald av verksamhetsformer och utövare. Samtidigt utvidgades kommunernas bidragsskyldighet till att gälla även pedagogisk omsorg. Kommunerna blev skyldiga att lämna bidrag till enskilda huvudmän som kommunerna bedömer lever upp till de nationella målen. Kommunerna blev också skyldiga att utöva tillsyn över pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag.

Denna rapport redovisar en nationell kartläggning av pedagogisk omsorg i landets kommuner, belyst utifrån de förändringar som skett inom denna del av utbildningssystemet under senare år. Rapporten redovisar bland annat vilka former av pedagogisk omsorg som finns och hur kommunerna arbetar med att följa upp kvaliteten i verksamheterna.

Studien har genomförts med fallstudier i fem kommuner och en enkät till landets samtliga kommuner. Resultatet från rapporten kommer bland annat att fungera som ett underlag i Skolverkets arbete med att ta fram allmänna råd för pedagogisk omsorg.

Skolverket

www.skolverket.se