



DATUM
2020-10-12
ERT DATUM
2020-06-26

DIARIENR
2020/136-4
ER BETECKNING
U2020/03811/S

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

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

Statskontoret kommenterar vissa av utredningens förslag utifrån ett styrningsperspektiv. Vi fokuserar särskilt på de förslag som rör styrningen av Skolverket och Skolinspektionen. Statskontorets övergripande synpunkt är att regeringen bör vara återhållsam med särskilda uppdrag till myndigheter och vi har valt att avstyrka några förslag på uppdrag som vi bedömer innebär en problematisk detaljstyrning. Statskontoret avstyrker även utredningens förslag om en funktion för fritidshemsamordning och förslaget om ett etableringsstopp för pedagogisk verksamhet. Därutöver vill vi framföra att det, för flera av utredningens förslag, finns behov av en mer utvecklad bedömning av finansieringsprincipens tillämplighet än vad utredningen presenterat.

Uppdrag till Skolverket och Skolinspektionen

Totalt föreslår utredningen tolv nya uppdrag till Skolverket varav flera är mycket detaljerade och redan ryms inom Skolverkets instruktionsenliga uppdrag. Sammantaget skulle uppdragen innebära en problematisk detaljstyrning av myndigheten. I Statskontorets myndighetsanalys av Skolverket konstaterade vi att regeringen genom detaljstyrning och ett stort antal, ofta detaljerade, uppdrag hade skapat en ineffektiv myndighet. En omfattande styrning med särskilda uppdrag riskerar att ta fokus från myndighetens övergripande uppdrag. I ljuset av detta finns det enligt Statskontoret anledning för regeringen att noga överväga varje nytt uppdrag till Skolverket.¹

Detsamma gäller vid styrning av Skolinspektionen. Fritidshemmet och den pedagogiska omsorgen är endast två av många områden inom svensk skola. Statskontoret anser att Skolinspektionen och Skolverket, som båda har en bred

¹ Statskontoret (2015:16). *Myndighetsanalys av Statens skolverk*.

insyn i skolverksamheten, själva är bäst lämpade att avgöra vilka insatser eller granskningar som är mest angelägna.

Utifrån vår övergripande synpunkt om styrning av Skolverket och Skolinspektionen avstyrker Statskontoret några av utredningens förslag på uppdrag till dessa myndigheter. Statskontoret *avstyrker* att

- ge Skolverket i uppdrag att utveckla stödmaterial om systematiskt kvalitetsarbete i fritidshemmet (avsnitt 5.7).
- ge Skolinspektionen i uppdrag att genomföra en tematisk kvalitetsgranskning av det systematiska kvalitetsarbetet i fritidshemmet (avsnitt 5.8).
- ge Skolverket i uppdrag att utveckla en kompletterande webbkurs om fritidshemmet med skolchef som målgrupp (avsnitt 7.1.2).
- ge Skolverket i uppdrag att utforma kompletterande webbkurser om fritidshemmet med målgrupp rektorer (avsnitt 7.3.5).
- ge Skolverket i uppdrag att utforma en FFR-kurs särskilt inriktad mot fritidshem (avsnitt 7.3.6).

Funktion för fritidshemssamordning (avsnitt 5.9)

Statskontoret *avstyrker* utredningens förslag att Skolverket ska utveckla en insats där huvudmän erbjuds att utse fritidshemssamordnare som får stöd av Skolverket och av lärosätenas regionala utvecklingscentrum samt att införa ett statsbidrag till de huvudmän som inrättar en funktion för fritidshemssamordning. För det första har Statskontoret i flera rapporter visat att det finns nackdelar med riktade statsbidrag.² Problematiken förstärks också av att det redan finns många riktade statsbidrag på skolområdet, totalt 45 bidrag under 2019. Statskontoret ser särskilt en risk för kortsiktighet. Ett tänkbart scenario är att huvudmännen inrättar en fritidshemssamordnare för att det finns ett statsbidrag, men att arbetet upphör när statsbidraget försvinner.

För det andra är det oklart hur utredningen tänker sig att fritidshemssamordnarens uppdrag ska se ut i förhållande till skolchefens. Statskontoret ser en risk för överlappande uppdrag och otydliga ansvarsförhållanden mellan funktionerna. Att staten försöker styra att en specifik funktion ska finnas hos huvudmännen innebär också en mycket detaljerad styrning. Dessutom är styrningen på skolområdet redan

² Bidragen är administrativt betungande, alla huvudmän har inte samma förutsättningar att bevaka och söka bidragen och slutligen fattas beslut om statsbidrag ofta år för år vilket kan försvåra huvudmännens planering. Statskontoret (2016:24). *Statens styrning av kommunerna*.; Statskontoret (2019:2) *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*.

komplex på så sätt att staten styr parallellt mot flera olika nivåer och aktörer.³ Statskontoret är därför tveksam till att introducera ytterligare en aktör.

Ett etableringsstopp för pedagogisk omsorg (avsnitt 11.8)

Statskontoret *avstyrker* utredningens förslag att dels införa ett etableringsstopp för pedagogisk omsorg, dels reglera att inga nya verksamheter i form av pedagogisk omsorg med kommunal huvudman får starta. Detta eftersom Statskontoret ser brister i utredningens motivering av åtgärderna. Statskontoret anser att så pass genomgripande åtgärder kräver ett mer gediget underlag. Utredningen lyfter flera svårigheter med verksamheten, men deras underlag ger inte ett tillräckligt starkt stöd för att barn som gått i pedagogisk omsorg systematiskt är sämre rustade än de som gått i förskola. Statskontoret bedömer därför att det vore mer proportionerligt att i ett första steg vidta åtgärder för att skärpa kraven på den pedagogiska omsorgen i syfte att höja kvaliteten i verksamheten. Utredningen lämnar flera sådana förslag.

Finansiering av förslagen

Sammantaget anser Statskontoret att det finns behov av en mer utvecklad bedömning av finansieringsprincipens tillämplighet än vad utredningen presenterat. Utredningen ger flera förslag som syftar till att höja kvaliteten i pedagogisk omsorg. Det handlar bland annat om utökad tillsyn av pedagogisk omsorg samt skärpta krav på personalens utbildning och på det systematiska kvalitetsarbetet (avsnitt 11.7.3, 11.6.2, 11.6.4). Utredningen bedömer att några av förslagen innebär ökade kostnader för kommunerna, men redogör inte närmare för hur förslagen ska finansieras eller om de aktualiserar den kommunala finansieringsprincipen. Det gäller även förslaget om ett etableringsstopp för pedagogisk verksamhet.

Statskontoret bedömer också att det finns en risk att några av utredningens förslag rörande fritidshemmet i praktiken kan innebära en ambitionshöjning som medför ökade kostnader för kommunerna. Det gäller exempelvis utredningens förslag på ändrade bestämmelser om extra anpassning och särskilt stöd (avsnitt 9.2.1). I dessa fall saknas både en bedömning av huruvida förslagen innebär ökade kostnader för kommunerna och en bedömning av finansieringsprincipens tillämplighet.

³ Statskontoret (2016:24) *Statens styrning av kommunerna*.



Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström och utredare Ebba Brismark, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Ebba Brismark