

Fri att leka och lära

– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan

*Betänkande av utredningen
Barns säkerhet i förskolan*

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:26

Sammanfattning

Bakgrund

Förskolan är en del av skolväsendet. Hösten 2012 var över 480 000 barn inskrivna i förskolan.

Målen för förskolan slås fast i skollagen (2010:800) och i läroplanen för förskolan (Lpfö 98). Av skollagen framgår att barnets bästa enligt FN:s barnkonvention ska vara utgångspunkten för all utbildning. Detta gäller även förskolan. Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskap och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling samt en livslång lust att lära.

Förskolan ska erbjuda barnen en trygg omsorg. Verksamheten ska utgå från en helhetssyn på barnet och barnets behov och utformas så att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Enligt skollagen ska huvudmannen se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att barnen även i övrigt erbjuds en god miljö. Det ska finnas de lokaler och den utrustning som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas. Däremot finns ingen bestämmelse i lagen som direkt tar sikte på säkerheten för barn i förskolan.

Det övergripande ansvaret för verksamheten i förskolan ligger hos huvudmannen, som kan vara en kommun eller en enskild huvudman. Statens skolinspektion har det yttersta ansvaret för tillsynen av förskolans verksamhet när huvudmannen är en kommun. Kommunen har tillsynsansvar när det gäller förskolor med enskild huvudman. I de fall huvudmannen inte uppfyller kraven för utbildningen enligt skollagen och andra föreskrifter kan Skolinspektionen respektive kommunen förelägga huvudmannen att vidta åtgärder för att rätta till påtalade brister. Ett föreläggande får förenas med vite (26 kap. skollagen).

En kommun får återkalla ett godkännande eller ett beslut om rätt till bidrag för en enskild huvudman om huvudmannen inte följer föreläggandet, om det är ett allvarligt missförhållande eller om förutsättningarna för godkännande inte längre uppfylls (26 kap. skollagen).

Förskolan omfattas förutom av skollagen av flera andra lagar och bestämmelser som berör barnens säkerhet och förskolans miljö. Därmed berörs också en rad myndigheters verksamhet och tillsynsansvar.

En utredning om barns säkerhet i förskolan

Regeringen beslutade enligt direktiv (dir. 2012:36) den 19 april 2012 att tillkalla en särskild utredare som skulle föreslå åtgärder för hur barns säkerhet i förskolan skulle kunna förbättras och säkerställas. Syftet med utredningen var att bättre kunna förebygga olyckor och tillbud i förskolan.

Utredaren uppdrogs bl.a. att

- kartlägga förekomsten och omfattningen av olyckor och tillbud i förskolan,
- analysera och redovisa orsaker till att olyckor och tillbud sker i förskolan,
- analysera behovet av åtgärder som typiskt sett bör vidtas av kommuner och enskilda huvudmän för att säkerställa och förbättra barns säkerhet i förskolan,
- analysera vilken typ av uppgifter som bör rapporteras från förskola till huvudmän och från huvudmän till en befintlig statlig myndighet samt föreslå hur ett rapporteringssystem ska vara utformat,
- föreslå vilken befintlig statlig myndighet som ska få i uppdrag att vara mottagare av rapporter om olyckor och tillbud i förskolan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag om rapportering.

Utredningen antog i juni 2012 namnet Barns säkerhet i förskolan U2012:03. Enligt tilläggsdirektiv (dir. 2012:87) förlängdes uppdraget till den 15 april 2013.

Ny bestämmelse om ett målinriktat arbete för barns säkerhet i förskolan

Utredningen föreslår att en ny bestämmelse förs in i skollagen som anger att varje huvudman ska bedriva ett målinriktat arbete för barnens säkerhet i förskolan. Utredningen föreslår också att förslaget om ett målinriktat arbete för barnens säkerhet kompletteras med ett krav på att systematiska och kontinuerliga åtgärder ska vidtas för att förebygga och förhindra olyckor och tillbud i utbildningen. Detta förtydligar att det målinriktade arbetet måste utmynna i åtgärder för att förbättra säkerheten. Bestämmelserna ska ses som en del av förskolans kvalitetsarbete och omfattas därför av kravet på dokumentation.

Syftet med förslaget är att tydliggöra huvudmannens ansvar och förbättra Skolinspektionens och kommuners möjligheter att utöva tillsyn över förskolornas arbete med säkerhet och därmed förebygga och förhindra olyckor och tillbud.

Det finns en rad lagstiftningar och bestämmelser som, förutom skollagen, omfattar förskolans verksamhet, miljö och säkerhet. Utredningen konstaterar att varje enskilt regelverk som berör barns miljö, hälsa och säkerhet i förskolan är en viktig komponent och att varje myndighet och tillsynsmyndighet har en omistlig roll i de delar av deras uppdrag som omfattar förskolan. Även om utredningen inte haft till uppgift att ta ställning till om arbetsmiljölagen ska utvidgas till att omfatta barn i förskolan föreslår utredningen en lösning som både innebär en ambitionshöjning och ett klarläggande när det gäller ansvar och tillsyn för barnens lärandemiljö i förskolan med fokus på säkerhet. Dessutom har syftet varit att ta fram ett förslag som på ett bättre och mer ändamålsenligt sätt utgår från ett barnperspektiv jämfört med om arbetsmiljölagen utvidgats till att omfatta barnen.

Kartläggning av förekomst och omfattning av olyckor och tillbud

Socialstyrelsens statistik ger en viktig och övergripande bild av allvarigare skador bland barn i Sverige och utgör en värdefull inramning till frågan om olyckor och tillbud i förskolan, även om detta material inte kan ge en heltäckande bild av hur och varför barn skadar sig i förskolan. Det går inte att uppge en siffra för hur många

olyckor, tillbud och skador som faktiskt inträffar i förskolan varje år. Mot bakgrund av detta är förslaget om ett nationellt rapporteringssystem för olyckor och tillbud i förskolan en angelägen åtgärd.

Utredningen kan dock konstatera att det trots avsaknad av en samlad nationell statistik över antalet olyckor och tillbud i förskolan går att få en relativt god bild över karaktären på de skador som barn åsamkas genom olyckor på förskolan.

För att bryta ner statistiken till skador relaterade till olyckor inom specifikt förskolan, tog Socialstyrelsen på uppdrag av utredningen fram särskild data ur patientregistret och IDB som inriktats på skador som gäller barn 1–5 år och som uppkommit vardagar och där den vanligaste semestermånaden juli exkluderats. En slutsats av den nedbrutna statistiken är att fallolyckor är den vanligaste orsaken till att barn skadas så allvarligt att de måste uppsöka akut sjukvård. De vanligaste skadorna är blåmärken, frakturer och öppna sår. Fler pojkar än flickor skadas i förskolan. Något fler olyckor sker utomhus än inomhus. Socialstyrelsens statistik över allvarliga skador hos barn i förskolan motsägs inte av data i de rapporteringssystem som finns i kommunerna.

Kommunernas rapportering

För att få en nationell bild över kommunernas egen rapportering och uppföljning av olyckor och tillbud i förskolan har en enkätundersökning gjorts i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Av Sveriges 290 kommuner besvarade 261 kommuner enkäten. Utifrån enkätens resultat och tack vare den höga svarsfrekvensen kan utredningen konstatera att de allra flesta kommuner har ett system för rapportering av olyckor och/eller tillbud i den kommunala förskolan. Dessa används dock inte som underlag för utvecklingsarbetet och återkopplas inte heller till den enskilda förskolan i så hög grad som borde vara fallet. De kommunala rapporteringssystemen kan inte generellt användas för att beräkna antalet olyckor och tillbud i förskolan, då de är olika utformade och inte sammanställs på ett strukturerat sätt. Dessutom finns ofta ett mörkertal i rapporteringen. Utredningen konstaterar att förskolor med enskilda huvudmän oftast inte omfattas i de kommunala rapporteringssystemen. Utredningens uppfattning är dock att många enskilda huvudmän arbetar med dessa frågor och några ligger i framkant när det gäller rutiner för skaderapportering.

Olyckor och tillbud

Olycka definieras i det här sammanhanget som en skadehändelse som innebär att personalen bedömer att barnet behöver lämna förskolan och att vårdnadshavaren behöver ta över ansvaret för barnet. Skadehändelser som innebär att barn bara behöver en stunds vila eller tröst och därefter kan fortsätta att delta i verksamheten omfattas inte. Personalen behöver inte göra en bedömning av om barnet behöver uppsöka vård annat än i akut nödsituation. Det är vårdnadshavarens ansvar att se till att barnet tas om hand på bästa sätt efter att det lämnat förskolan.

Ett tillbud innebär, enligt utredningens mening, en risk för olycka. Risken ska vara konkret och påtaglig. Vid ett tillbud är inslaget av subjektiv bedömning större än vid en olycka, men ett tillbud bör innebära att personal reagerar och konstaterar att det inträffade kunde ha medfört att ett barn hade skadats.

Ett nytt nationellt rapporteringssystem för olyckor och tillbud i förskolan

Utredningen föreslår att ett nationellt rapporteringssystem för olyckor och tillbud i förskolan införs. Huvudsyftet med detta är att öka kunskapen om skaderisker för barn i förskolan och stärka det förebyggande arbetet. I förslaget föreslås att förskolechefen systematiskt ska rapportera olyckor och tillbud i utbildningen till sin huvudman. Huvudmannen ska årligen göra en sammanställning av sina förskolechefers rapporter och lämna till Skolverket.

Skolverkets uppdrag är att på nationell nivå följa upp och utvärdera skolväsendet och är därför lämplig myndighet att ta emot rapporterna. Skolverket bör sedan sammanfatta, publicera och använda resultaten i sitt arbete och stödja kommuner och enskilda huvudmän i deras arbete. Utredningen anser att en återkoppling av nationell statistik om olyckor och tillbud omfattas av det uppdrag Skolverket har. Genom kunskap om olyckornas och tillbudens omfattning och karaktär kan ett strategiskt arbete inledas och bli mer träffsäkert och resultatet kan mätas över tid. Det kan också bli tydligare vilka regelverk och tillsynsmyndigheter som kan spela en större roll i utvecklingsarbetet för en ännu säkrare förskola.

Ikraftträdande och konsekvenser

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

Utredningen anser att förslaget om ett målinriktat arbete är ett förtydligande av gällande lagstiftning och varken kommer att medföra nya arbetsuppgifter för förskolorna eller ökad kostnad för huvudmännen. Förslaget kommer att underlätta tillsynen av huvudmännens ansvar för utbildningen och innebär inget nytt uppdrag eller ökad kostnad för tillsynsmyndigheterna.

När det gäller den nationella rapporteringen innebär denna att med kommunens eller den enskilda huvudmannens oftast redan befintliga underlag bidra till den nationella statistiken på området. Mot denna bakgrund bedöms förslagen inte medföra några inskränkningar på det kommunala självstyret. När det gäller kostnader för den nationella rapporteringen bör den kommunala finansieringsprincipen tillämpas. Utredningen uppskattar den årliga kostnaden för ett nationellt rapporteringssystem till cirka 15 miljoner kronor.

Utredningen anser att Skolverkets uppdrag att samla in statistik över olyckor och tillbud i förskolan samt att återkoppla den samlade statistiken omfattas av de uppdrag som Skolverket har och att detta bör rymmas inom myndighetens befintliga anslagsramar.