

Kommunstyrelsen

Yttrande över remiss - Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid (SOU 2022:61)

Förslag till beslut

Kommunledningskontorets förslag till yttrande daterat den 11 april 2023 antas som Eskilstuna kommuns yttrande över remissen *Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid* SOU 2022:61.

Sammanfattning

Eskilstuna kommun har fått möjlighet att yttra sig över remissen *Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid* SOU 2022:61. Med utgångspunkt i barnets bästa föreslår utredningen att fler barn ska ges rätt att delta i fritidshemmets utbildning och få tillgång till en meningsfull fritid, utveckling och lärande. Förslagen syftar också till att skapa mer jämlika villkor för barn och elever genom att ge fler tillgång till utbildningen i fritidshem. Det blir ett led i att minska klyftor mellan flickor och pojkar på grund av skillnader i livsvillkor.

Grundskolenämnden ser positivt på den bakomliggande ambition i utredningen men konstaterar att utredningens förslag skulle innebära avsevärda kostnadsökningar för kommunerna.

Kommunledningskontoret bedömer att förslagen bidrar till bättre livsvillkor för de flickor och pojkar i Eskilstuna som idag påverkas negativt av ojämlika möjligheter till en meningsfull fritid och tillgång till utbildning. Förslaget kommer innebära volymökningar som staten behöver ta hänsyn till och säkerställa en ändamålsenlig resursfördelning.

Ärendebeskrivning

Eskilstuna kommun har fått möjlighet att yttra sig över *Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid* SOU 2022:61. Eskilstuna kommuns yttrande ska vara Utbildningsdepartementet tillhanda senast den 8 maj 2023. Yttrande har inhämtats från grundskolenämnden.

Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid

Uppdraget för utredningen var att analysera och ta ställning till om rätten att delta i fritidshem bör utökas till att omfatta fler elever, analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, en utökad rätt att delta i utbildning i fritidshem i första hand bör inriktas mot elever i områden med socioekonomiska utmaningar. Utredningen skulle även kartlägga hur kompetensförsörjningen i fritidshem påverkas och säkerställs av ett utökat deltagande. Förslagen skulle också bedömas utifrån tillgången till ändamålsenliga lokaler samt ge förslag på åtgärder för att öka deltagandet i fritidshemmen.

Fritidshemmet har ett viktigt uppdrag och regleras i Skollagens 14:e kapitel (2010:800) och syftar till att komplettera utbildningen. Fritidshemmet ska stimulera elevernas utveckling och lärande samt erbjuda meningsfull fritid och rekreation. Fritidshemmen har en egen läroplansdel som tydliggör syfte och innehåll i undervisningen. Fritidshem har likt andra skolformer ett kompensatoriskt uppdrag och pedagogisk betydelse för elevers utveckling och lärande.

Samtidigt konstaterar utredningen att rätten till utbildning i fritidshem är villkorad av vårdnadshavares sysselsättning genom nuvarande lagstiftning under hela eller stora delar av skolgången. Det är framförallt flickor och pojkar vars vårdnadshavare arbetar eller studerar som finns i verksamheten idag. Den nuvarande regleringen innebär att flickor och pojkar med exempelvis arbetslösa eller långtidssjukskrivna vårdnadshavare, växer upp i familjer med sämre socioekonomiska förutsättningar, eller som är beroende av skolskjuts kan hamna utanför den undervisning och sociala sfär som fritidshemmet erbjuder. Det innebär att de flickor och pojkar som sannolikt mest skulle gynnas av fritidshemmets utbildning deltar i långt mindre utsträckning.

Med utgångspunkt i barnets bästa föreslår utredningen att fler barn ska ges rätt att delta i fritidshemmets utbildning och få tillgång till en meningsfull fritid, utveckling och lärande. Förslagen syftar också till att skapa mer jämlika villkor för barn och elever genom att ge fler tillgång till utbildningen i fritidshem. Det blir, enligt utredningen ett led i att minska klyftor mellan flickor och pojkar på grund av skillnader i livsvillkor.

Förslagen med konsekvenser för kommuner i korthet:

- **Allmänt fritidshem och stärkt rätt till fritidshem införs:** Utökad rätt till fritidshem ska utformas som ett avgiftsfritt allmänt fritidshem för alla 6–9 åringar. Avgift får bara avse den del av utbildningen som, beroende på ålder, överstiger 490 eller 295 timmar om året. Utredningen ser inget hinder för kommuner och andra skolhuvudmän att utöka den avgiftsfria tiden till fler timmar. Verksamheten ska vara fortsatt obligatorisk för kommunen och frivillig för eleven.
- **Levnadsvillkor som ytterligare grund för utökat behov av fritidshem:** Levnadsvillkor införs som rekvisit i skollagen och avser omständigheter i miljön och de förutsättningar som ett barn växer upp och lever i och med.
- **Erbjudandet bör ske som en följd av vårdnadshavares önskemål:** Hemkommunen ansvarar för att fritidshem erbjuds till alla elever vars

vårdnadshavare önskar det till skillnad från nuvarande lydelse om vårdnadshavare eller elevers behov.

- **Utökad informationsskyldighet för kommunerna:** Hemkommunen behöver ta kontakt med vårdnadshavare till elever som ska erbjudas allmänt fritidshem och vars barn inte går i fritidshemmet och informera om fritidshemmets syfte och rätten till fritidshem.
- **Skolskjuts:** Frågan bör utredas om skolskjuts till och från fritidshemmet.
- **Ändamålsenliga lokaler:** Tillägg i skollagen om att lokaler ska vara ändamålsenliga och föreskrifter med vad som avses.
- **Förändrad instruktion för Skolinspektionen:** Löpande tillsyn av fritidshem utövas även på skolnivå utöver huvudmannanivå.
- **Utredning av elevhälsans roll i fritidshemmet:** Utredningen bedömer att det är problematiskt att fritidshemmet inte alltid ingår i skolors systematiska kvalitetsarbete och att kvaliteten i verksamheten inte alltid följs upp.
- **Förtydliganden i skollagen om "annan personal":** Syftet med personal som inte är lärare eller förskollärare i undervisningen preciseras.

Grundskolenämndens yttrande

Nämnden ser positivt på den bakomliggande ambitionen i utredningen. Kraven på kvalitet, utbildning och ändamålsenliga lokaler bör gagna eleverna och underlätta måluppfyllelsen för utbildningen. Ett troligt mervärde, om förslaget genomförs, är en ökad status och förståelse för det viktiga uppdrag som fritidshemmet har. Samtidigt anser nämnden att tiden på fritidshem bör ses och vägas mot barnets rätt till vila och rekreation utanför undervisning. Att ensidigt se utökad vistelsetid på fritidshemmet som helt oproblematisk riskerar att ställa höga krav på barnen. Rektorerers möjligheter att föra dialog med vårdnadshavare gällande långa vistelsetider, riskerar också att försvåras ytterligare, trots att vårdnadshavarna har möjlighet att ta hem barnet inom, en för barnet, rimlig tid.

Grundskolenämnden konstaterar att utredningens förslag skulle innebära avsevärda kostnadsökningar för kommunerna. Antalet inskrivna flickor och pojkar, som får delta i fritidsverksamheten antas öka markant. Utöver detta ökar kraven på fritidshemmen, inte minst när det gäller lokaler som enligt utredningens förslag ska vara ändamålsenliga. Det finns anledning att förvänta sig betydande kostnadsökningar både när det gäller lokalernas beskaffenhet och utifrån det ökade antalet elever som förväntas nyttja fritidshemmets verksamhet.

Utredningens förslag om elevhälsans roll i fritidshem, förändringar i det systematiska kvalitetsarbetet och allmänt ökad behörighetsgrad hos personal anses också kunna bidra till ökade kostnader enligt nämnden.

Grundskolenämnden anser också att utredningens föreslagna tidplan med ikraftträdande 1 juli 2025 är för snäv.

Kommunledningskontorets bedömning

Fritidshemmet har ett kompensatoriskt uppdrag som både handlar om utbildning och meningsfull fritid och förslagen bedöms som positiva för bägge delar av uppdraget.

Dagens lagstiftning påverkar vilka som har möjlighet att ta del av fritidshemmens verksamhet. Det leder till att de flickor och pojkar som skulle gynnas mest av att delta gör det i mindre utsträckning. Lagstiftningens nuvarande utformning begränsar därigenom verksamhetens kompensatoriska uppdrag.

Fritidshem ska både stimulera elevernas utveckling och lärande samt erbjuda meningsfull fritid och rekreation. Verksamheten fyller utifrån detta en viktig roll kopplat till skoldagens ordinarie undervisning och till flickors- och pojkar livskvalitet utanför skoldagens ordinarie undervisning. Att skolsegregationen ökat utifrån elevers familjebakgrund och att socioekonomisk sammansättning har betydelse för elevers resultat är väldokumenterat.¹ Fritidshem för alla har potential att stötta i det kompensatoriska uppdraget och bidra till en mer jämlik utbildning och jämna ut ohållbara skillnader i tillgången till utbildning för flickor och pojkar.

Utöver det som utredningen identifierat utifrån fritidshemmens roll i utbildningen bör potentiellt bidrag till meningsfull fritid också lyftas då det är en del av fritidshemmens uppdrag. Under 2020 deltog Eskilstuna, via kultur- och fritidsnämnden i den nationella forskningsstudien Ung Livsstil med fokus på högstadieelevers levnadsvillkor, delaktighet och preferenser. Undersökningen lyfter att:

Barn och ungdomar i de lägre socioekonomiska grupperna deltar mindre både i instrumentella aktiviteter (förening + kulturskola) och totalt (förening + kulturskola + bibliotek + fritidsgård + simhall) samt i kultur- och fritidsnämndens fritidssatsningar. Ungdomar från lägre socioekonomiska grupper är också underrepresenterade i idrottsförening och när det gäller fysisk aktivitet. De har också sämre hälsa och livskvalitet. Ungdomar från lägre socioekonomiska grupper upplever också sin fritid sämre.²

Kultur- och fritidsnämnden har genomfört en fördjupad utredning om Jämlik och jämställd tillgång till meningsfull fritid, bland barn och unga i Eskilstuna under 2022. Rapporten baseras på en analys utifrån undersökningen Ung livsstil. Utredningen identifierar genomgående mönster som visar hur kön, socioekonomi, ålder och föräldrars bakgrunder har stor påverkan på flickors och pojkars möjligheter till en meningsfull fritid.

Meningsfull fritid är en del av fritidshemmens uppdrag (utöver utbildning) och det är tydligt att både ung livsstils undersökning på högstadieelever samt kultur- och fritidsnämndens fördjupning visar på likande mönster som identifierats i den statliga utredningen av fritidshem. Att säkerställa rätten till fritidshem för fler flickor och pojkar bedöms därför bidra till bättre livsvillkor för de flickor och pojkar i Eskilstuna som idag påverkas negativt av ojämlika möjligheter till en meningsfull fritid.

¹ <https://www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/skolsegregationen>

² <https://www.eskilstuna.se/kommun-och-politik/sa-kan-du-paverka/ungt-inflytande/ung-livsstil>

Finansiering

Förslagen bedöms få konsekvenser för kommuner. Att fler flickor och pojkar har tillgång till sina rättigheter till utbildning och meningsfull fritid är i grunden positivt. Däremot behöver konsekvenserna av utredningens förslag och ett eventuellt genomförande följas av en ökad och ändamålsenlig resursfördelning till huvudmän för att kunna motsvara den volymökning som förslaget bedöms medföra.

Kostnaden per inskrivet barn i Eskilstuna kommun var 35 000 kr 2021 enligt Skolverket.³ Utifrån ett hypotetiskt exempel skulle en förändring av inskrivningsgraden för åldersgruppen 6 – 9 år från dagens 76 % till 100 % innebära kostnadsökningar på cirka 49,5 miljoner kr per år. Summan är inte definitiv utan bör endast ses som en indikation på kostnader vid volymökningar i fritidshemsverksamheten. Exemplet har inte tagit hänsyn till intäkter i form av den avgift som vårdnadshavare betalar eller annat som inte ryms inom Skolverkets kostnad per inskrivet barn.

Utöver kostnader för inskrivna barn behöver både kompetensförsörjningsfrågor och lokalförsörjningsfrågor vara en del i den nationella planeringen vid eventuella beslut om införande av utredningens förslag.

Konsekvenser för hållbar utveckling och en effektiv organisation

Att klara skolan är den enskilt viktigaste faktorn för barns utveckling och framtid. Alla barn har också rätt till vila och fritid, lek och rekreation enligt FN:s konvention om barnets rättigheter. Utbildning är en grundläggande mänsklig rättighet och är en central del i uppfyllandet av Agenda 2030. Det är, som utredningen konstaterar, inte acceptabelt att det finns flickor och pojkar i Eskilstuna som idag inte har tillgång till ett viktigt sammanhang för utbildning och meningsfull fritid. Utökad tillgång till fritidshem har potential att vara en god social investering då de föreslagna förändringarna sannolikt medför att tillgången till fritidshem för de flickor och pojkar som skulle gynnas mest inte begränsas av förutsättningar hos deras vårdnadshavare.

KOMMUNLEDNINGSKONTORET

Tommy Malm
Kommundirektör

Anna Giotas Sandquist
Social hållbarhetsdirektör

Beslutet skickas till:
Grundskolenämnden

³ Skolverkets statistik se: <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokA&vform=15&kommun=0484&run=1>

Regeringskansliet/Utbildningsdepartementet

Utbildningsdepartementet

Eskilstuna kommuns yttrande över remiss - Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid SOU 2022:61

Eskilstuna kommun delar utredningens förslag men vill lämna följande synpunkter:

- Staten behöver säkerställa en ökad och ändamålsenlig resursfördelning till huvudmän för att kunna motsvara den volymökning som förslaget innebär.
- Former för kompensation behöver särskilt beakta kompetens- och lokalförsörjningsfrågor.
- Den föreslagna tidplanen för ikraftträdande bör förlängas.

ESKILSTUNA KOMMUN

§ 18

GSN/2023:171

Yttrande över remiss från kommunstyrelsen - Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid

Beslut

1. Yttrandet godkänns och översänds till kommunstyrelsen.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat den statliga utredningen Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid (SOU 2022:61) till grundskolenämnden för yttrande. Yttrandet ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast den 31 mars 2023.

Förslaget till yttrande har tagits fram efter dialog i grundskolans ledningsgrupp samt med ekonomichef.

Förslaget till yttrande ger att nämnden ser positivt på utredningens förslag som syftar till att stärka elevers möjlighet att få tillgång till en meningsfull fritid. Det bör dock beaktas att elevens totala längd på skoldagen behöver korrelera med de behov barnet har av vila och rekreation samt behovet av att umgås med sin familj. Om man helt bortser från tidigare behovsprövning och ersätter denna med vårdnadshavares önskemål riskerar man att skolans personals bedömning kring vad barnet orkar med avseende längd och omfattning av skoldag helt åsidosätts.

Vidare föreslås att nämnden ser att de förslag som utredningen ger kring underlättandet av rekrytering är bra även om detta i förlängningen också, mest troligt, kommer generera kostnadsökningar.

Den förändrade förordningen som avser Skolinspektionens tillsyn bör kunna ge utrymme för ökad kvalitet och ett ökat fokus på fritidshemmens verksamhet vilket är positivt. Ökad tillsyn behöver dock inte per automatik generera ökad kvalitet utan det blir viktigt att de krav som kan komma att ställas på ändamålsenliga lokaler och ökat fokus på systematiskt kvalitetsarbete inom fritidsverksamheten också ställs i relation till de medel som skolor har att tillgå.

Nämnden föreslås kommentera att tidsplanen är för stram. Att analysera hur lokaler används samtidigt som elevantalet antas öka, liksom kraven på ändamålsenlighet, riskerar att skapa stress i verksamheten vilket inte genererar önskad effekt.

Att fritidshemmet blir avgiftsfritt och allmänt för 6-9 åringar kan säkerligen främja likvärdighet samt öka möjligheterna, inte minst för elever i socioekonomiskt utsatt situation, att få en meningsfull och bra fritid. Likaså kan det språkutvecklande arbetet

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande

fortgå inom ramen för fritidshemmets verksamhet vilket torde stärka denna utveckling. Detta ställer dock krav på ökad behörighet, ökad planeringstid och därmed, enligt ovan formulerat resonemang, även finansieringen av verksamheten sett till dessa utökade krav.

Ett ökat fokus riktat även till öppen fritidsverksamhet är välkommet. Utökade allmänna råd kring systematiskt kvalitetsarbete inom ramen för fritidshemmet samt ökat fokus kring åldersgruppens behov av fritidsverksamhet är välkommet.

Nämnden föreslår se det som ett mycket bra förslag att utreda elevhälsans roll i fritidshemmet. Kopplingen mellan elevhälsoteamets arbete och elevens hela skoldag behöver stärkas. Att vidare koppla detta till skolans systematiska kvalitetsarbete i sin helhet är något som kan komma att stärka elevernas möjlighet att tillgängliggöra sig hela utbildningen.

Ärendebeskrivning

Kommunstyrelsen har remitterat den statliga utredningen Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid (SOU 2022:61) till grundskolenämnden för yttrande. Yttrandet ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast den 31 mars 2023.

Förslaget till yttrande har tagits fram efter dialog i grundskolans ledningsgrupp samt med ekonomichef.

De förslag som läggs fram i utredningens betänkande syftar till att fler barn ska ges rätt att delta i fritidshemmets utbildning. Förslagen syftar också till att främja mer jämlika villkor för barn och elever i Sverige. Man ämnar, genom bland annat ett avgiftsfritt allmänt fritidshem för elever i förskoleklass samt åk 1-3, minska klyftor mellan barn.

Utöver detta föreslår utredningen att 6-12-åringar ska kunna erbjudas fritidshem eller öppen fritidsverksamhet, eller mer tid i dessa två verksamheter, mot bakgrund av barnets levnadsvillkor.

Utredningen föreslår att alla elever till och med vårterminen det år eleven fyller 10 år, ska erbjudas allmänt fritidshem utan avgift. Detta innebär att elever ska erbjudas utbildning i fritidshem under minst 490 timmar/år till och med vårterminen det år eleven fyller 9.

Från och med höstterminen det år eleven fyller 9 år till och med vårterminen det år eleven fyller 10 ska fritidshem, enligt förslaget, erbjudas under minst 295 timmar/år.

Båda tidsomfattningarna inkluderar 100 timmar som i huvudsak bör förläggas under loven. Detta syftar till att trygga elever som växer upp i otrygga familjesituationer eller miljöer. Erbjudandet bör ske som en följd av vårdnadshavares önskemål. Utredningen föreslår därför en regeländring där behovsprövningen ersätts av hemkommunens ansvar för utbildning i fritidshemmet. Utöver detta föreslås en utökad informationskyldighet

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande

för kommunerna. Detta syftar till att öka deltagandet bland elever som nu får rätt till det avgiftsfria allmänna fritidshemmet.

Utredningen föreslår även att statens skolinspektion ska ges i uppdrag att utföra två tematiska kvalitetsgranskningar av fritidshem för 10-12 åringar och av öppen fritidsverksamhet för samma åldersgrupp. Dessutom föreslås en förordningsändring som innebär att löpande tillsyn av fritidshem nu även ska utövas på skolnivå.

Utredningen föreslår dessutom att det i skollagen ska införas krav på ändamålsenliga lokaler.

Grundskolenämndens yttrande

Finansiering

Grundskolenämnden konstaterar att utredningens förslag skulle innebära avsevärda kostnadsökningar för kommunerna. Antalet inskrivna barn, som dessutom avgiftsfritt ska få delta i fritidsverksamheten torde öka markant, vilket också beskrivs som ett mål för hela reformen.

Utöver detta ökar kraven på fritidshemmen, inte minst när det gäller lokaler som enligt utredningens förslag ska vara ändamålsenliga. Man beskriver dock att ett sådant förslag bör utredas i särskild ordning varvid det i skrivande stund är svårt att sja om eventuella kostnadsökningar. Det kan ändå finnas anledning att förvänta sig betydande kostnadsökningar både när det gäller lokalernas beskaffenhet men också utifrån det ökade antalet elever som förväntas nyttja fritidshemmets verksamhet.

Sett mot denna bakgrund så ser grundskolenämnden föreslagen tidsplan, där ändringarna i skollagen föreslås träda i kraft 1 juli 2025 och ändringen i förordning om instruktion för statens skolinspektion 1 januari 2024, som för stram.

Förslagen kring att stärka det systematiska kvalitetsarbetet i fritidshemmet torde också, i kombination med Skolinspektionens förändrade tillsyn, kunna innebära förändringar i rektors tjänstefördelning då kravet på planeringstid och tid för att analysera verksamheten systematiskt ökar. Detta kan i sin tur generera kostnadsökningar för skolor.

Likaså är det nämndens mening att den föreslagna utredningen gällande elevhälsans roll i fritidshemmet kan komma att visa på behovet av en annan tjänstefördelning inom ramen för fritidshemsverksamheten. Det är sannolikt att mer tid behöver läggas på samplanering och deltagande på elevhälsomöten samt tid för att diskutera anpassningar och stöd inom ramen för fritids än vad som är fallet på många skolor idag. Detta kan i så fall medföra ökade personalkostnader då fritidspersonalen idag ofta är i verksamhet hela dagen.

Utredningen föreslår även en utbildning på avancerad nivå för att underlätta rekrytering av behörig personal till fritidshemmet. Även om nämnden ställer sig positiv till ett

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande

sådant initiativ så kan det noteras att detta kan komma att generera betydande kostnadsökningar för skolorna när behörighetsgraden ökar. Nämndens bedömning är att den samlade kostnadsökning som föreslagna åtgärder riskerar att generera troligen är betydande.

Konsekvenser för hållbar utveckling och en effektiv organisation

Nämnden bedömer som en allmän reflektion att utredningen eftersträvar kompensatoriska insatser när det gäller barns ojämlika levnadsvillkor. Dessa insatser bör, enligt utredningen, ske inom ramen för fritidshemmets verksamhet. Större krav på utbildning, ändamålsenliga lokaler samt utökad informationsskyldighet ska motverka de skillnader som finns och främja barns lärande och trygghet.

De föreslagna förändringarna kan förvisso ge bättre möjligheter till social träning och meningsfull interaktion för barn och unga, men samtidigt så finns det redan idag elever som är berättigade till omfattande vistelsetid som får mycket långa dagar. En elev kan lämnas tidigt på morgonen för att sedan, i ung ålder, spendera 9-10 timmar eller mer på skolan. Huruvida detta stärker elevens möjligheter att lyckas i skolan kan diskuteras mot bakgrund av behovet av vila och tid i hemmet.

Härvid föreslår nämnden att tiden på fritidshem bör ses och vägas mot barnets rätt till vila och rekreation. Att ensidigt se utökad vistelsetid på fritidshemmet som helt oproblematiskt riskerar att ställa höga krav på barnen. Rektorerers möjligheter att föra dialog med vårdnadshavare gällande långa vistelsetider, riskerar också att försvåras ytterligare, trots att vårdnadshavarna har möjlighet att ta hem barnet inom en för barnet rimlig tid.

Nämnden ser dock positivt på den ambition som utredningen har. Kraven på kvalitet, utbildning och ändamålsenliga lokaler bör gagna eleverna och underlätta uppsatta mål för utbildningen. Ett troligt mervärde, om förslaget genomförs, är en ökad status och förståelse för det viktiga uppdrag som fritidshemmet innehar. En annan möjlig positiv sidoeffekt av föreslagna förändringar är stärkt samverkan mellan ämneslärare och fritidshemmets personal.

Det är en god idé att se fritidshemmet som en viktig förebyggande del av arbetet med att skapa meningsfull fritid och därigenom verka kompensatoriskt för de unga som idag saknar ekonomiska medel för att engagera sig i föreningsliv eller annan sådan verksamhet. Viktigt blir dock att mot bakgrund av tidigare resonemang även tillse att fritidshemmet kan erbjuda rekreation, vila och viss avhållsamhet från social stimuli. Att vara i ett lärande 10-12 timmar/dag kan bli övermäktigt för eleverna, inte minst i ung ålder.

Utredningen föreslår vidare att elevhälsans roll i fritidshemmet bör utredas i särskild ordning. Nämnden ser mycket positivt på att detta lyfts fram då fritidshemmet inte alltid ingår i de analyser som görs inom ramen för elevhälsan och skolornas arbete med stöd och anpassningar. Ett observandum är att en sådan utredning kan komma att visa på att

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande

behovet av utbildad personal på fritidshemmen behöver öka, liksom den planeringstid som inte alltid ryms inom dagens tjänstefördelningar. Mer om detta under finansiering.

Nämnden ser slutligen mycket positivt på det förslag som inriktar sig till att stärka möjligheten till rekrytering av behöriga lärare mot fritidshem. Att utveckla en utbildning på avancerad nivå för lärare i fritidshem bör på sikt möjliggöra en ökad tillgång på personal med rätt kompetens för uppdraget.

Beslutet skickas till:
Kommunstyrelsen

Grundskolenämnden

Förslag till beslut - Grundskolenämndens yttrande över remiss från kommunstyrelsen - Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid (SOU 2022:61)

Förslag till beslut

Yttrandet godkänns och översänds till kommunstyrelsen.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat den statliga utredningen Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid (SOU 2022:61) till grundskolenämnden för yttrande. Yttrandet ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast den 31 mars 2023.

Förslaget till yttrande har tagits fram efter dialog i grundskolans ledningsgrupp samt med ekonomichef.

Förslaget till yttrande ger att nämnden ser positivt på utredningens förslag som syftar till att stärka elevers möjlighet att få tillgång till en meningsfull fritid. Det bör dock beaktas att elevens totala längd på skoldagen behöver korrelera med de behov barnet har av vila och rekreation samt behovet av att umgås med sin familj. Om man helt bortser från tidigare behovsprövning och ersätter denna med vårdnadshavares önskemål riskerar man att skolans personals bedömning kring vad barnet orkar med avseende längd och omfattning av skoldag helt åsidosätts.

Vidare föreslås att nämnden ser att de förslag som utredningen ger kring underlättandet av rekrytering är bra även om detta i förlängningen också, mest troligt, kommer generera kostnadsökningar.

Den förändrade förordningen som avser Skolinspektionens tillsyn bör kunna ge utrymme för ökad kvalitet och ett ökat fokus på fritidshemmens verksamhet vilket är positivt. Ökad tillsyn behöver dock inte per automatik generera ökad kvalitet utan det blir viktigt att de krav som kan komma att ställas på ändamålsenliga lokaler och ökat fokus på systematiskt kvalitetsarbete inom fritidsverksamheten också ställs i relation till de medel som skolor har att tillgå.

Nämnden föreslås kommentera att tidsplanen är för stram. Att analysera hur lokaler används samtidigt som elevantalet antas öka, liksom kraven på ändamålsenlighet, riskerar att skapa stress i verksamheten vilket inte genererar önskad effekt.

Att fritidshemmet blir avgiftsfritt och allmänt för 6-9 åringar kan säkerligen främja likvärdighet samt öka möjligheterna, inte minst för elever i socioekonomiskt utsatt situation, att få en meningsfull och bra fritid. Likaså kan det språkutvecklande arbetet fortgå inom ramen för fritidshemmets verksamhet vilket torde stärka denna utveckling. Detta ställer dock krav på ökad behörighet, ökad planeringstid och därmed, enligt ovan formulerat resonemang, även finansieringen av verksamheten sett till dessa utökade krav.

Ett ökat fokus riktat även till öppen fritidsverksamhet är välkommet. Utökade allmänna råd kring systematiskt kvalitetsarbete inom ramen för fritidshemmet samt ökat fokus kring åldersgruppens behov av fritidsverksamhet är välkommet.

Nämnden föreslås se det som ett mycket bra förslag att utreda elevhälsans roll i fritidshemmet. Kopplingen mellan elevhälsoteamets arbete och elevens hela skoldag behöver stärkas. Att vidare koppla detta till skolans systematiska kvalitetsarbete i sin helhet är något som kan komma att stärka elevernas möjlighet att tillgängliggöra sig hela utbildningen.

Ärendebeskrivning

Kommunstyrelsen har remitterat den statliga utredningen Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid (SOU 2022:61) till grundskolenämnden för yttrande. Yttrandet ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast den 31 mars 2023.

Förslaget till yttrande har tagits fram efter dialog i grundskolans ledningsgrupp samt med ekonomichef.

De förslag som läggs fram i utredningens betänkande syftar till att fler barn ska ges rätt att delta i fritidshemmets utbildning. Förslagen syftar också till att främja mer jämlika villkor för barn och elever i Sverige. Man ämnar, genom bland annat ett avgiftsfritt allmänt fritidshem för elever i förskoleklass samt åk 1-3, minska klyftor mellan barn.

Utöver detta föreslår utredningen att 6-12-åringar ska kunna erbjudas fritidshem eller öppen fritidsverksamhet, eller mer tid i dessa två verksamheter, mot bakgrund av barnets levnadsvillkor.

Utredningen föreslår att alla elever till och med vårterminen det år eleven fyller 10 år, ska erbjudas allmänt fritidshem utan avgift. Detta innebär att elever ska erbjudas utbildning i fritidshem under minst 490 timmar/år till och med vårterminen det år eleven fyller 9.

Från och med höstterminen det år eleven fyller 9 år till och med vårterminen det år eleven fyller 10 ska fritidshem, enligt förslaget, erbjudas under minst 295 timmar/år.

Båda tidsomfattningarna inkluderar 100 timmar som i huvudsak bör förläggas under loven. Detta syftar till att trygga elever som växer upp i otrygga familjesituationer eller miljöer. Erbjudandet bör ske som en följd av vårdnadshavares önskemål. Utredningen föreslår därför en regeländring där behovsprövningen ersätts av hemkommunens ansvar för utbildning i fritidshemmet. Utöver detta föreslås en utökad informationsskyldighet för kommunerna. Detta syftar till att öka deltagandet bland elever som nu får rätt till det avgiftsfria allmänna fritidshemmet.

Utredningen föreslår även att statens skolinspektion ska ges i uppdrag att utföra två tematiska kvalitetsgranskningar av fritidshem för 10-12 åringar och av öppen fritidsverksamhet för samma åldersgrupp. Dessutom föreslås en förordningsändring som innebär att löpande tillsyn av fritidshem nu även ska utövas på skolnivå.

Utredningen föreslår dessutom att det i skollagen ska införas krav på ändamålsenliga lokaler.

Grundskolenämndens yttrande

Finansiering

Grundskolenämnden konstaterar att utredningens förslag skulle innebära avsevärda kostnadsökningar för kommunerna. Antalet inskrivna barn, som dessutom avgiftsfritt ska få delta i fritidsverksamheten torde öka markant, vilket också beskrivs som ett mål för hela reformen.

Utöver detta ökar kraven på fritidshemmen, inte minst när det gäller lokaler som enligt utredningens förslag ska vara ändamålsenliga. Man beskriver dock att ett sådant förslag bör utredas i särskild ordning varvid det i skrivande stund är svårt att sja om eventuella kostnadsökningar. Det kan ändå finnas anledning att förvänta sig betydande kostnadsökningar både när det gäller lokalernas beskaffenhet men också utifrån det ökade antalet elever som förväntas nyttja fritidshemmets verksamhet.

Sett mot denna bakgrund så ser grundskolenämnden föreslagen tidsplan, där ändringarna i skollagen föreslås träda i kraft 1 juli 2025 och ändringen i förordning om instruktion för statens skolinspektion 1 januari 2024, som för stram.

Förslagen kring att stärka det systematiska kvalitetsarbetet i fritidshemmet torde också, i kombination med Skolinspektionens förändrade tillsyn, kunna innebära förändringar i rektorers tjänstefördelning då kravet på planeringstid och tid för att analysera verksamheten systematiskt ökar. Detta kan i sin tur generera kostnadsökningar för skolor.

Likaså är det nämndens mening att den föreslagna utredningen gällande elevhälsans roll i fritidshemmet kan komma att visa på behovet av en annan tjänstefördelning inom ramen för fritidshemsverksamheten. Det är sannolikt att mer tid behöver läggas på samplanering och deltagande på elevhälsamöten samt tid för att diskutera anpassningar och stöd inom ramen för fritids än vad som är fallet på många skolor

idag. Detta kan i så fall medföra ökade personalkostnader då fritidspersonalen idag ofta är i verksamhet hela dagen.

Utredningen föreslår även en utbildning på avancerad nivå för att underlätta rekrytering av behörig personal till fritidshemmet. Även om nämnden ställer sig positiv till ett sådant initiativ så kan det noteras att detta kan komma att generera betydande kostnadsökningar för skolorna när behörighetsgraden ökar. Nämndens bedömning är att den samlade kostnadsökning som föreslagna åtgärder riskerar att generera troligen är betydande.

Konsekvenser för hållbar utveckling och en effektiv organisation

Nämnden bedömer som en allmän reflektion att utredningen eftersträvar kompensatoriska insatser när det gäller barns ojämlika levnadsvillkor. Dessa insatser bör, enligt utredningen, ske inom ramen för fritidshemmets verksamhet. Större krav på utbildning, ändamålsenliga lokaler samt utökad informationsskyldighet ska motverka de skillnader som finns och främja barns lärande och trygghet.

De föreslagna förändringarna kan förvisso ge bättre möjligheter till social träning och meningsfull interaktion för barn och unga, men samtidigt så finns det redan idag elever som är berättigade till omfattande vistelsetid som får mycket långa dagar. En elev kan lämnas tidigt på morgonen för att sedan, i ung ålder, spendera 9-10 timmar eller mer på skolan. Huruvida detta stärker elevens möjligheter att lyckas i skolan kan diskuteras mot bakgrund av behovet av vila och tid i hemmet.

Härvid föreslår nämnden att tiden på fritidshem bör ses och vägas mot barnets rätt till vila och rekreation. Att ensidigt se utökad vistelsetid på fritidshemmet som helt oproblematiskt riskerar att ställa höga krav på barnen. Rektorerens möjligheter att föra dialog med vårdnadshavare gällande långa vistelsetider, riskerar också att försvåras ytterligare, trots att vårdnadshavarna har möjlighet att ta hem barnet inom en för barnet rimlig tid.

Nämnden ser dock positivt på den ambition som utredningen har. Kraven på kvalitet, utbildning och ändamålsenliga lokaler bör gagna eleverna och underlätta uppsatta mål för utbildningen. Ett troligt mervärde, om förslaget genomförs, är en ökad status och förståelse för det viktiga uppdrag som fritidshemmet innehar. En annan möjlig positiv sidoeffekt av föreslagna förändringar är stärkt samverkan mellan ämneslärare och fritidshemmets personal.

Det är en god idé att se fritidshemmet som en viktig förebyggande del av arbetet med att skapa meningsfull fritid och därigenom verka kompensatoriskt för de unga som idag saknar ekonomiska medel för att engagera sig i föreningsliv eller annan sådan verksamhet. Viktigt blir dock att mot bakgrund av tidigare resonemang även tillse att fritidshemmet kan erbjuda rekreation, vila och viss avhållsamhet från social stimuli. Att vara i ett lärande 10-12 timmar/dag kan bli övermäktigt för eleverna, inte minst i ung ålder.

Utredningen föreslår vidare att elevhälsans roll i fritidshemmet bör utredas i särskild ordning. Nämnden ser mycket positivt på att detta lyfts fram då fritidshemmet inte

alltid ingår i de analyser som görs inom ramen för elevhälsan och skolornas arbete med stöd och anpassningar. Ett observandum är att en sådan utredning kan komma att visa på att behovet av utbildad personal på fritidshemmen behöver öka, liksom den planeringstid som inte alltid ryms inom dagens tjänstefördelningar. Mer om detta under finansiering.

Nämnden ser slutligen mycket positivt på det förslag som inriktar sig till att stärka möjligheten till rekrytering av behöriga lärare mot fritidshem. Att utveckla en utbildning på avancerad nivå för lärare i fritidshem bör på sikt möjliggöra en ökad tillgång på personal med rätt kompetens för uppdraget.

Beslutet skickas till:

Kommunstyrelsen

BARN- OCH UTBILDNINGSFÖRVALTNINGEN

Susanne Englund
Skolchef

Ingrid Sköldmo
Förvaltningschef



Utbildningsdepartementet

Remiss av betänkandet Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid (SOU 2022:61)

Remissinstanser

1. Aneby kommun
2. Arbetsförmedlingen
3. Arvika kommun
4. Barnombudsmannen
5. Bodens kommun
6. Bollebygds kommun
7. Borlänge kommun
8. Båstad kommun
9. Diskrimineringsombudsmannen
10. Eskilstuna kommun
11. Falkenbergs kommun
12. Faluns kommun
13. Filipstad kommun
14. Friskolornas riksförbund
15. Funktionsrätt Sverige
16. Förbundet Vi Unga
17. Föräldraalliansen Sverige
18. Grums kommun

19. Göteborgs kommun
20. Göteborgs universitet
21. Hedemora kommun
22. Högskolan Kristianstad
23. Idéburna skolors riksförbund
24. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
25. Integritetsskyddsmyndigheten
26. Jokkmokks kommun
27. Kalmar kommun
28. Karlstad kommun
29. Kiruna kommun
30. Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer
31. Lidköpings kommun
32. Linköpings universitet
33. Lunds kommun
34. Malmö kommun
35. Mittuniversitetet
36. Munkfors kommun
37. Myndigheten för delaktighet
38. Nätverket unga för tillgänglighet
39. Ovanåker kommun
40. Regelrådet
41. Riksdagens ombudsmän
42. Riksförbundet Hem och Skola
43. Ronneby kommun
44. Rädda Barnen
45. Sameskolstyrelsen
46. Sollentuna kommun
47. Specialpedagogisk skolmyndigheten
48. Statens skolinspektion

49. Statens skolverk
50. Statskontoret
51. Stockholm kommun
52. Svedala kommun
53. Svenska kommunalarbetareförbundet
54. Sveriges elevråd
55. Sveriges Kommuner och Regioner
56. Sveriges Lärare
57. Sveriges Skolledare
58. Södertörns högskola
59. Unicef Sverige
60. Universitetskanslersämbetet
61. Uppsala kommun
62. Vetenskapsrådet
63. Västervik kommun
64. Ydre kommun
65. Överkalix kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet **senast den 8 maj 2023**. Svaren bör lämnas per e-post till u.remissvar@regeringskansliet.se. Ange diarienummer U2022/03802 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i

remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Eva Lenberg
Rättschef

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid

*Betänkande av Utredningen om
utökad rätt till fritidshem*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:61

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0500-7 (tryck)

ISBN 978-91-525-0501-4 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lotta Edholm, Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 3 november 2021 att uppdra åt en särskild utredare att ta ställning till en utökad rätt till fritidshem (dir. 2021:101). Samma dag förordnades stadsdelsdirektör Kerstin Andersson som särskild utredare. Utredningen har antagit namnet *Utredningen om en utökad rätt till fritidshem* (U 2021:05). Genom tilläggsdirektiv (dir. 2022:132) förlängdes utredningstiden till den 30 november 2022.

Som sekreterare i utredningen anställdes från den 11 november 2021 utredaren Erica Jonvallen och från den 1 januari 2022 juristen Alexandra Lundvik. Utredaren Pernilla Åkerlind var anställd som sekreterare i utredningen fr.o.m. 2022-08-08 t.o.m. 2022-11-30. Andreas Jonsson var praktikant i utredningen fr.o.m. 2022-03-21 till 2022-05-25. Som sakkunniga i utredningen förordnades från den 8 februari 2022 kanslirådet Hedvig Feltelius, Utbildningsdepartementet, kanslirådet Andreas Hermansson, Finansdepartementet, departementssekreteraren Erik Mellsjö, Finansdepartementet, och kanslirådet Annika Århammar, Arbetsmarknadsdepartementet.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Allmänt fritidshem och fler barns tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid* (SOU 2022:61).

Stockholm i november 2022

Kerstin Andersson

/Erica Jonvallen
Alexandra Lundvik
Pernilla Åkerlind

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	25
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	25
1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordning (2011:185).....	31
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion	32
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (2021:848) om kvalitetshöjande åtgärder i förskolan.....	33
2 Utredningens uppdrag och arbete	35
2.1 Uppdrag.....	35
2.2 Utredningsprocessen	36
2.3 Förklaringar av ord och begrepp i utredningen	38
2.4 Annat arbete som pågår och som påverkar utredningen	42
2.5 Avgränsningar	43
2.6 Betänkandets disposition.....	43

3	Fritidshem viktiga för barn, familjer och samhället	45
3.1	Från barnomsorg till meningsfull fritid, utveckling och lärande	45
3.2	Stärkt pedagogiskt uppdrag när de elever som går i fritidshemmet	49
3.3	Barnets bästa som styrande princip.....	51
4	Nuvarande reglering	53
4.1	Skolväsendet	53
4.2	Barnkonventionens bestämmelser.....	54
4.3	Fritidshemmet i skollagen.....	55
4.4	Andra bestämmelser i skollagen som är av betydelse för fritidshemmet	57
4.5	Fritidshemmets läroplansdel.....	59
4.6	Maxtaxa	60
5	Barn, elever och fritidshem	63
5.1	Inskrivna i fritidshem	63
5.1.1	Skillnader mellan regioner och kommuner.....	65
5.1.2	Lägre inskrivningsgrad i mindre kommuner och lands- och glesbygd	67
5.1.3	Inskrivningsgrad efter socioekonomi	69
5.1.4	Barnens olika levnadsvillkor	72
5.2	10–12-åringar i öppen fritidsverksamhet	73
5.2.1	Antal verksamheter	74
6	Allmänt fritidshem och stärkt rätt till fritidshem.....	77
6.1	Fritidshemmets uppdrag enligt styrdokumentet.....	77
6.1.1	Fritidshemmets övergripande uppdrag enligt skollagen.....	78
6.1.2	Hur fritidshem erbjuds enligt skollagen.....	80

6.2	Inskrivningsgraden i fritidshemmet varierar mellan och inom kommuner som en följd av reglernas utformning.....	81
6.2.1	Övergripande om variationerna som framkommit av enkäten och statistik.....	81
6.2.2	Hur inskrivningsgraden varierar mot bakgrund av socioekonomiska förutsättningar	83
6.2.3	Hur inskrivningsgraden varierar mot bakgrund av geografiska avstånd och pendling.....	85
6.2.4	Hur skollagens regler om det egna behovet och andra skäl används	86
6.2.5	Utredningens reflektioner om reglerna om det egna behovet och andra skäl	90
6.3	Fritidshemmets potential för barns utveckling och lärande.....	92
6.3.1	Tid utanför skolan har stor inverkan på barns livschanser	92
6.3.2	Studier av effekter och internationellt forskningsintresse.....	93
6.3.3	Fritidshemmet som bred samhällelig insats.....	94
6.4	Fritidshemmets utbildning riskerar att inte nå de barn som mest kan gynnas – en sammanfattande diskussion	96
6.5	Ett allmänt fritidshem bör införas	98
6.6	Levnadsvillkor som ytterligare grund för utökad behov av fritidshem.....	116
6.7	Erbjudandet av fritidshem bör ske som en följd av vårdnadshavares önskemål	124
7	Åtgärder för att öka deltagandet i fritidshemmets utbildning.....	127
7.1	Information om fritidshem	128
7.1.1	Kommuners information om fritidshemmet och informationsinsatser för ökat deltagande	128
7.2	En utökad informationsskyldighet för kommunerna i syfte att öka deltagandet i fritidshem	130
7.3	Skolskjuts till och från fritidshemmet	138

7.4	10–12-åringarna går inte i fritidshem	140
7.4.1	Öppen fritidsverksamhet i stället för fritidshem för 10–12-åringar.....	141
7.4.2	Rapporter om 10–12-åringars fritid	145
7.4.3	Sammanfattande kommentar.....	151
7.5	Förslag som syftar till ökad kunskap om fritidshem och öppen fritidsverksamhet för 10–12-åringar	152
7.6	10–12-åringar bör inom relevanta delar ses som en del av ungdomspolitiken	153
7.7	Fritidshem för elever i åldern 10–12 år och öppen fritidsverksamhet enligt skollagen bör utredas i särskild ordning.....	156
7.8	Dataskyddsanalys i fråga om den som ska kontaktas särskilt med anledning av förslagen om informationsskyldighet	158
8	Ändamålsenliga lokaler och god miljö.....	163
8.1	Nuvarande reglering avseende lokaler och god miljö.....	164
8.1.1	Aktuella bestämmelser i skollagen.....	164
8.1.2	Aktuella bestämmelser i läroplanen	165
8.1.3	Aktuella bestämmelser i miljöbalken.....	166
8.1.4	Allmänna råd med kommentarer för fritidshem	169
8.1.5	Rättsfall och beslut avseende ändamålsenliga lokaler	170
8.2	Fritidshemmets tillgång till ändamålsenliga lokaler	173
8.2.1	Hinder för ändamålsenliga lokaler och en god miljö.....	174
8.2.2	Skolinspektionens kvalitetsgranskning, tillsyn och tillståndsgivning.....	175
8.2.3	Forskning och rapporter.....	179
8.2.4	Kommuner om hur en utökad rätt kan påverka tillgången på lokaler	185
8.3	En sammanfattande bedömning av förslagets påverkan på lokaltillgången.....	189

8.4	Förslag om ändamålsenliga lokaler	191
8.5	Förslag om ändring i Statens skolinspektions instruktion.....	196
8.6	Förslag om stöd för en ändamålsenlig lokalanvändning.....	198
8.7	Förslag om stöd för att stärka det systematiska kvalitetsarbetet	200
8.8	Förslag om ändring av förordningen om kvalitetshöjande åtgärder i förskolan	201
8.9	Elevhälsans roll i fritidshemmet bör utredas.....	204
9	Kompetensförsörjning för ett attraktivt fritidshem	207
9.1	Personal, utbildning och förutsättningar	208
9.1.1	Nuvarande reglering om personal i fritidshem....	209
9.1.2	Behov av ansvarstagande, uppföljning och bättre förutsättningar	211
9.1.3	Fritidshemmets personal och deras utbildning ...	213
9.1.4	Annan utbildad personal har en viktig roll i fritidshemmet.....	216
9.1.5	Personal som saknar utbildning för arbete med barn.....	222
9.1.6	Personaltäthet och ändrade förutsättningar	223
9.1.7	Geografiska skillnader mellan kommuner och områdestyper	229
9.2	Behovet av utbildad personal till fritidshemmen	231
9.2.1	Skolverkets lärarprognoser	232
9.2.2	Huvudmännens bild av rekryteringsbehovet.....	234
9.2.3	Huvudmännens arbete med att följa upp och planera	235
9.3	Lärarna och lärarutbildningen	237
9.3.1	Antalet lärare som utbildas har ökat	239
9.3.2	Behov av fler universitetslärare inom fritidspedagogik.....	245
9.3.3	Utforma utbildningarna så att fler kan och vill ta del.....	247

9.4	Hur kompetensförsörjningen påverkas och kan säkerställas vid en utökad rätt.....	248
9.4.1	Allmänt fritidshem leder till fler elever	249
9.4.2	Så kan kompetensförsörjningen säkerställas	252
9.4.3	Behov av ett strategiskt och långsiktigt arbete....	254
9.5	Ändringar i skollagen avseende annan personal	257
9.6	Grundskolans läroplan bör ses över i syfte att tydliggöra roller.....	261
9.6.1	Fritidshemmets läroplan, del 4, bör ses över.....	261
9.6.2	Läroplanens del 1 och 2 bör ses över	265
9.7	Utbildning på avancerad nivå.....	268
9.8	Forskarskola.....	273
9.9	Översyn av barn och fritidsprogrammet – en tydligare yrkesutgång.....	276
10	Uppföljning och utvärdering av reformen	279
11	Ikraftträdande	283
12	Konsekvenser av utredningens förslag	285
12.1	Krav på konsekvensanalysen.....	285
12.2	Problemet och vad som ska uppnås.....	286
12.2.1	Utredningens förslag och bedömningar i korthet	287
12.2.2	Utredningens olika överväganden och vägval	289
12.3	Vilka är berörda av utredningens förslag?.....	296
12.4	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	297
12.4.1	Konsekvenser för jämställdhet.....	303
12.4.2	Konsekvenser för sysselsättningen	305
12.4.3	Konsekvenser för integrationen.....	306
12.4.4	Konsekvenser för segregationen	307
12.4.5	Konsekvenser för brottslighet och förebyggande brottsarbete	308

12.5	Konsekvenser för barn och elever.....	310
12.5.1	Elever som berörs av förslagen	310
12.5.2	Barnrättsperspektivet – bedömning av barnets bästa.....	311
12.5.3	Konsekvenser för elever med funktionsnedsättning	314
12.6	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	315
12.7	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna	318
12.7.1	Förslag om allmänt fritidshem och stärkt rätt till fritidshem	318
12.7.2	Förslaget om utökad informationskyldighet	331
12.7.3	Förslag om ändamålsenliga lokaler	332
12.7.4	Total kompensation till kommunerna	333
12.8	Konsekvenser för staten	333
12.8.1	Ekonomiska konsekvenser för staten	334
12.8.2	Statliga skolhuvudmän	334
12.8.3	Konsekvenser för Specialpedagogiska skolmyndigheten	334
12.8.4	Konsekvenser för Statens skolverk	335
12.8.5	Konsekvenser för Statens skolinspektion	338
12.8.6	Konsekvenser för högskolor och universitet.....	340
12.8.7	Konsekvenser för Arbetsförmedlingen.....	343
12.9	Finansiering av utredningens förslag	343
12.9.1	Konsekvenser för pågående statsbidrag	346
12.10	Konsekvenser för enskilda huvudmän.....	347
12.11	Konsekvenser för andra verksamheter inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet	347
12.12	Övriga konsekvenser	348
12.12.1	Sveriges medlemskap i EU	348
12.12.2	Personlig integritet och dataskydd.....	348

13	Författningskommentar	349
13.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	349
	Referenser	357
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:101	369
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:132	377
Bilaga 3	Inskrivningsgrad i fritidshem i kommuner efter områdestyp	379

Sammanfattning

Utredningen om en utökad rätt till fritidshem (U 2021:05) överlämnar härmed sitt betänkande *Allmänt fritidshem och fler barns tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid*, SOU 2022:61.

Utredningens uppdrag har varit att analysera och ta ställning till om rätten att delta i utbildning i fritidshem bör utökas till att omfatta fler elever. Det övergripande syftet med utredningens förslag ska enligt direktivet vara att ge fler elever möjlighet att stimuleras i sin utveckling och sitt lärande och bidra till en meningsfull fritid. Utredningen har enligt direktivet bland annat haft i uppdrag att:

- analysera och ta ställning till om rätten att delta i utbildningen i fritidshem bör utökas till att omfatta fler elever,
- analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, en utökad rätt att delta i utbildningen i fritidshem i första hand bör inriktas mot elever i områden med socioekonomiska utmaningar,
- kartlägga hur kompetensförsörjningen i fritidshem påverkas av ett ökat deltagande och analysera hur kompetensförsörjningen kan säkerställas,
- föreslå åtgärder för att öka deltagandet i fritidshemmets utbildning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Nedan följer en sammanfattning av de förslag och bedömningar som ges i betänkandet.

Fritidshem viktiga för barn, familjer och samhälle

Fritidshemmet har varit föremål för flera stora förändringar sedan ansvaret för fritidshemsverksamheten 1996 överfördes från Socialdepartementet och Socialstyrelsen till Utbildningsdepartementet och Skolverket. Fritidshemmet har sedan dess ingått i tre större reformer, 2000-talets reform om maxtaxa, vilken syftade till att tillgängliggöra förskolan och fritidshemmen för fler barn, samt ny reglering och legitimationsreform. Från att ha reglerats tillsammans med förskolan och pedagogisk omsorg fick fritidshemmet i 2010 års skollag ett kapitel, 14 kap., som reglerar fritidshemmets uppdrag. Under senare år har fritidshemmet fått en egen läroplansdel i respektive läroplan för grundskolan, sameskolan och specialskolan, med syfte att tydliggöra verksamhetens syfte och innehållet i undervisningen. Läroplanerna synliggör också att begreppet undervisning ska ges en vid tolkning i fritidshemmet där omsorg, utveckling och lärande utgör en helhet. Ansvaret för undervisningen har läraren i fritidshem, detta förtydligades genom legitimationsreformen.

Utredningen konstaterar, likt den förra fritidshemsutredningen (SOU 2020:34) att fritidshemmet har ett viktigt uppdrag. Fritidshemmet ska komplettera skolan och har i likhet med denna ett kompensatoriskt uppdrag. Fritidshemmet har fått ett starkt pedagogiskt uppdrag och har därmed fått tydligare pedagogisk betydelse för elevens utveckling och lärande. Samtidigt är rätten till utbildning i fritidshem fortfarande, genom nuvarande lagstiftning, villkorad av föräldrars sysselsättning. Det är framför allt barn vars föräldrar arbetar eller studerar som i dag går i fritidshemmet. Det innebär att de barn som kanske mest skulle gynnas av fritidshemmets utbildning deltar i långt mindre utsträckning. En del kommuner erbjuder någon form av utökad rätt till fritidshem, men det är långt ifrån alla kommuner som gör det. Den nuvarande regleringen innebär att barn med exempelvis arbetslösa eller långtidssjukskrivna föräldrar, och barn som i övrigt växer upp i familjer med sämre socioekonomiska förutsättningar kan hamna utanför den undervisning och sociala sfär som fritidshemmet erbjuder, under hela eller stora delar av sin skolgång. Liksom de barn som på grund av geografiska avstånd inte kan delta i fritidshemmets utbildning, till exempel genom att vara beroende av skolskjuts vid skoldagens slut.

Utgångspunkten i denna utredning är barnens bästa. De förslag som läggs fram i betänkandet syftar till att fler barn ska ges rätt att delta i fritidshemmets utbildning och få tillgång till en meningsfull fritid, utveckling och lärande. Förslagen syftar också till att skapa mer jämlika villkor för barn och elever i Sverige genom att ge fler barn tillgång till utbildningen i fritidshem. Det blir bland annat ett led i att minska klyftor mellan barn på grund av deras olika förutsättningar i levnadsvillkor. Fritidshemmet kan därmed i högre utsträckning vara en viktig resurs för barn som växer upp med sämre socioekonomiska förutsättningar, såväl som för alla barn.

Allmänt fritidshem och stärkt rätt till fritidshem införs

Utredningen föreslår att en utökad rätt till fritidshem ska utformas som ett avgiftsfritt allmänt fritidshem för alla 6–9-åringar. Dessutom ska 6–12-åringar kunna erbjudas fritidshem eller öppen fritidsverksamhet eller mer tid i dessa två verksamheter mot bakgrund av barnets levnadsvillkor.

Avgiftsfritt allmänt fritidshem för elever i förskoleklass och årskurs 1–3

Utredningen föreslår att alla elever i förskoleklass, grundskola, grundskolskola, specialskola och sameskolan samt särskilda utbildningsformer i vilka skolplikt kan fullgöras ska till och med vårterminen det år eleven fyller 10 år erbjudas allmänt fritidshem utan avgift. Utgångspunkten i betänkandet har varit barnets bästa. Den nya regleringen innebär att alla barn får tillgång till fritidshemmets utbildning. Därmed tillgängliggörs fritidshemmet även för barn till vårdnadshavare som till exempel är arbetslösa, föräldralediga, långtidssjukskrivna, deltar i arbetsmarknadsåtgärder, uppbär försörjningsstöd eller är pensionärer.

Utredningens förslag innebär att elever ska erbjudas utbildning i fritidshem under minst 490 timmar om året till och med vårterminen det år eleven fyller 9 år. Från och med höstterminen det år de fyller 9 år till och med vårterminen det år de fyller 10 år ska fritidshem erbjudas under minst 295 timmar om året. Båda tidsomfattningarna inkluderar 100 timmar, som i huvudsak bör förläggas under loven.

Utbildningen kan därmed även ges under lov till barn som kan ha särskild nytta av fritidshemmet, som till exempel växer upp i otrygga familjesituationer eller miljöer där de kan riskera än större utsatthet under lov. Möjligheter till en meningsfull fritid och rekreation kan också ha särskilt stor betydelse för barn i familjer där kostnader för fritidsaktiviteter utgör ett hinder för att medverka.

Allmänt fritidshem för barn i åldern 6–9 föreslås bli avgiftsfritt och avgift får bara avse den del av utbildningen som, beroende på ålder, överstiger 490 eller 295 timmar om året. Det finns inget hinder för kommuner och andra skolhuvudmän att utöka den avgiftsfria tiden till fler timmar. Avgiftsfriheten innebär att även barn som lever i miljöer med sämre förutsättningar och till exempel har vårdnadshavare som har låg förvärvsinkomst, får försörjningsstöd eller är långtidssjukskrivna får möjlighet att delta i fritidshemmets utbildning.

Verksamheten ska även i fortsättning vara obligatorisk för kommunen att anordna, men frivillig för eleven att delta i (se 6.5).

Levnadsvillkor som ytterligare grund för utökat behov av fritidshem

Som en ytterligare åtgärd för en stärkt rätt till fritidshem införs ännu en grund för erbjudande av fritidshem för elever som behöver stöd i sin utveckling i form av utbildning i fritidshem. Redan i dag ska fritidshem erbjudas elever om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver stöd i sin utveckling i form av fritidshem. Ett helt nytt rekvisit förs in i skollagen, *levnadsvillkor*, som gör att nämnda bestämmelse blir mer ändamålsenlig med hänsyn till de omständigheter som i dag råder. Levnadsvillkor kan förklaras som de omständigheter i miljön och de förutsättningar som ett barn växer upp och lever i och med. Levnadsvillkor kan fånga in de behov som ett barns sammanhang utgör, och också utgöra ett stöd för huvudmän och rektorer som ser behov av att ge en grupp elever rätt till fritidshem – med anledning av de levnadsvillkor som råder i ett bostadsområde eller som påverkar en skola (se 6.6).

Erbjudandet bör ske som en följd av vårdnadshavares önskemål

Erbjudandet om utbildning i fritidshemmet är mot bakgrund av dagens regler styrt av vårdnadshavares eller elevens behov. När ett allmänt fritidshem för 6–9-åringar införs behöver dessa regler ändras – eftersom det redan anses finnas ett behov av fritidshem för alla elever. Utredningen föreslår att reglerna om behov tas bort och att reglerna om erbjudande i stället regleras i hemkommunens ansvar för utbildning i fritidshem. Den ändrade bestämmelsen kommer ha en liknande konstruktion som för förskolan och innebär att hemkommunen ansvarar för att fritidshem erbjuds till alla elever vars vårdnadshavare önskar det. Hemkommunen får fullgöra sina skyldigheter genom att erbjuda eleven motsvarande utbildning i fritidshem med enskild huvudman. Hemkommunen ska erbjuda utbildning i fritidshem för elever som går i en skola med enskild huvudman i de fall huvudmannen inte erbjuder sådan utbildning. Regleringen innebär därmed att hemkommunens skyldighet att avgöra behovet av fritidshem ersätts med vårdnadshavares önskemål om plats och kommunens erbjudande om plats (se 6.7).

Fler åtgärder för att öka deltagandet

Utredningens förslag i denna del handlar om att öka deltagandet bland de barn och elever som nu får rätt till det avgiftsfria allmänna fritidshemmet enligt förslagen ovan.

Utökad informationsskyldighet för kommunerna

Information till vårdnadshavare är en viktig del för att öka deltagandet i fritidshem. Utredningens förslag betyder att hemkommunen får en utökad informationsskyldighet. Denna innebär att hemkommunen behöver ta kontakt med vårdnadshavare till elever som ska erbjudas allmänt fritidshem och vars barn inte går i fritidshemmet och informera om fritidshemmets syfte och rätten till fritidshem. Den första kontakten ska tas inför höstterminen det år eleven fyller sex år. Kontakt ska sedan tas inför varje höst- och vårtermin om eleven inte går i fritidshemmet. Den sista kontakten ska tas inför vårterminen det år då barnet fyller 10 år.

Redan i dag har hemkommunen en allmän skyldighet att informera vårdnadshavare om utbildning bland annat i fritidshem. Den nya regleringen medför att kommuner utöver den redan befintliga regeln behöver informera om fritidshemmets syfte och arbeta för att förmedla förståelse för verksamhetens pedagogiska uppdrag och dess betydelse för elevens meningsfulla fritid, rekreation samt utveckling och lärande (se 7.2).

Skolskjuts bör utredas i särskild ordning

Utredningen bedömer att det i särskild ordning bör utredas om skolskjuts ska erbjudas även till och från fritidshemmet. I dagsläget skapar lagstiftningen om rätt till skolskjuts problem för många barn och familjer genom att den kan hindra dem att ta del av fritidshemmets utbildning (se 7.3).

Förslag för ökad kunskap om fritidshem och öppen fritidsverksamhet för 10–12-åringar

Utredningen föreslår att Statens skolinspektion ska ges i uppdrag att genomföra två tematiska kvalitetsgranskningar, av fritidshem för 10–12-åringar och av öppen fritidsverksamhet som får erbjudas i stället för fritidshem för denna åldersgrupp. (Se 7.5).

10–12-åringar bör i relevanta delar ses som en del av ungdomspolitiken

Barn i åldersgruppen 10–12 år deltar inte i någon större omfattning vare sig i fritidshem eller öppen fritidsverksamhet. Kunskap på nationell nivå kring åldersgruppens behov av fritidsverksamhet utanför skoltid saknas. 10–12-åringar omfattas på grund av sin ålder inte av ungdomspolitiken. Utredningens bild är därför att det finns ett glapp mellan politikområden som den nationella nivån kan behöva hantera, eftersom insatser och åtgärder annars riskeras att sättas in sent. Utöver utredningens förslag som omfattar mellanstadieeleverna, det vill säga bestämmelsen om levnadsvillkor, så kan det vara så att åldersgruppen i högre utsträckning bör mötas upp av insatser inom olika sektorer,

såväl utbildnings- som kultur- och fritidssektorn. Utredningen bedömer därför att ett steg i form av en komplettering till ungdomspolitikerna, med fokus på 10–12-åringars levnadsvanor och fritid, är lämplig (se 7.6).

Fritidshem för 10–12-åringar och öppen fritidsverksamhet bör utredas i särskild ordning

Få 10–12-åringar deltar i fritidshemmet eller öppen fritidsverksamhet. Kunskap om varför deltagandet är lågt saknas och det finns få uppgifter om elevernas preferenser och behov när det kommer till hur verksamheten bäst bör utformas. Utredningen ser därför behov av ökad kunskapsinhämtning. Till viss del kan denna möjliggöras genom att Skolinspektionen får i uppdrag att genomföra kvalitetsgranskningar. Men eftersom ett större kunskapsunderlag om gruppen saknas menar utredningen att frågan om fritidshem och öppen fritidsverksamhet för elever mellan 10–12 år bör utredas i särskild ordning (se 7.7).

Lokaler och god miljö

Utredningens förslag handlar om hur en god miljö ska kunna erbjudas alla elever. Utredningen har i sin analys av tillgången på ändamålsenliga lokaler tagit hänsyn till att fritidshemmets lokaler inte helt går att särskilja från den obligatoriska skolans lokaler. Därtill har flera av de förslag som ges med koppling till kompetensförsörjning också bäring på en god miljö.

Införandet av ändamålsenliga lokaler i skollagen

Utredningen föreslår att det i skollagen ska införas att lokalerna ska vara ändamålsenliga. Vidare bör det i skollagen införas ett bemyndigande om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utfärda föreskrifter om lokalers ändamålsenlighet. Utredningen anser sig förhindrad att lämna förslag som påverkar hela skolväsendet eftersom ett sådant förslag bör utredas i särskild ordning. Av denna anledning föreslås den nya bestämmelsen endast påverka fritidshemmet genom att den läggs i 14 kap i skollagen (se 8.4).

Instruktionen för Skolinspektionen ändras

Utredningen föreslår en förordningsändring som innebär att instruktionen för Statens skolinspektion ändras så att den löpande tillsynen av fritidshem, utöver huvudmannanivån, även ska utövas på skolnivå (se 8.5).

Skolverket ska ta fram stödmaterial för ändamålsenlig lokalanvändning och systematiskt kvalitetsarbete

Enligt utredningens förslag ska Statens skolverk ges i uppdrag att ta fram stödmaterial som kan ge såväl stöd som inspiration i arbetet med att ge elever en god miljö i fritidshemmet. Materialet ska ge huvudmän och rektorer stöd i hur de kan skapa förutsättningar för ändamålsenlig lokalanvändning, anpassad efter både den obligatoriska skolans och fritidshemmets uppdrag och behov. Stödmaterialen ska innehålla ett tillgänglighetsperspektiv, där både inom- och utomhusmiljön åskådliggörs (se 8.6).

Utredningen föreslår även att Skolverket ska ta fram stödmaterial för att stärka det systematiska kvalitetsarbetet i fritidshem. Arbetet bör även ta hänsyn till det uppdrag som skolmyndigheterna gemensamt fått under våren 2020 att utreda och lämna förslag på delmål och indikatorer för uppföljning och analys av skolhuvudmännens verksamhet och resultaten av denna verksamhet. Möjligheten att följa upp, analysera och utvärdera en ändamålsenlig användning av lokaler ska särskilt övervägas i det arbetet (se 8.7).

Ändring av förordningen om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan

Inrättandet av statsbidraget, även benämnt förskolebidraget, har inneburit att de medel som tidigare betalades ut till fritidshemmet genom statsbidrag (2001:161) även kallat maxtaxa-plus-bidraget, inte längre kommer fritidshemmet till del. Utredningen föreslår därför att förordningen om kvalitetshöjande åtgärder i förskolan ska ändras så att fritidshemmet omfattas av det nya bidraget (se 8.8).

Elevhälsans roll i fritidshemmet bör utredas

Utredningen gör bedömningen att elevhälsans roll i fritidshemmet bör utredas i särskild ordning. Då det är samma elever i fritidshemmet som också finns i skolan är många av de frågor som rör elevernas lärande, utveckling och hälsa gemensamma för de båda verksamheterna. Det är problematiskt att fritidshemmet inte alltid ingår i skolors systematiska kvalitetsarbete och att kvaliteten i verksamheten inte alltid följs upp. Styrdokumenten och de ändringar som gäller elevhälsan och som träder i kraft i juli 2023 riskerar vara otydliga med avseende på om fritidshemmet inkluderas i elevhälsans arbete eller ej (se 8.9).

Kompetensförsörjning för ett attraktivt fritidshem

Kvalitet i all undervisning i skolväsendet är beroende av att den utifrån tillgängliga resurser leds av behöriga och legitimerade lärare. I fritidshemmet är kvaliteten även beroende av annan utbildad personal, till exempel fritidsledare och barnskötare. Utredningen ger förslag och gör bedömningar som är nödvändiga för att säkerställa kompetensförsörjningen utifrån utredningens analys.

Ändringar i skollagen avseende annan personal

Utredningen föreslår att det ska preciseras vad annan personal har för syfte i fritidshemmets undervisning. Det betyder att det i skollagen ska stadgas att annan personal kan medverka i undervisningen i förskolan och i fritidshemmet till att främja barns och elevers utveckling och lärande (se 9.5).

Roller och ansvar ska tydligare skrivas fram i läroplanens del 4 och del 1 och 2 bör ses över

Utredningen föreslår att Skolverket ska tydliggöra del 4 i grundskolans och motsvarande skolformers läroplaner så att det i likhet med förskolans läroplan tydligt framgår vad lärarens ansvar och arbetslagets gemensamma ansvar är. Sådana förtydliganden har tidigare gjorts i förskolans läroplan (se 9.6.1).

I nu gällande läroplan finns också vissa oklarheter om när läroplansskrivningar omfattar fritidshemmet eller inte. Även begreppet lärare används i läroplanens del 1 och 2 på sätt som riskerar att skapa oklarheter. Utredningens bedömning är att läroplanen för grundskolan, förskoleklassen samt fritidshemmet del 1 och 2 bör ses över. Detta gäller även för de motsvarande obligatoriska skolformerna. Det bör mer tydligt framgå att med lärare avses också lärare i fritidshem och med skola avses skola och fritidshem (se 9.6.2).

Utbildning på avancerad nivå ska ges och nationell forskarskola ska inrättas

Det råder brist på personal med kompetens att undervisa på grundlärarutbildningen med inriktning mot arbete i fritidshem. Möjligheterna till rekrytering av lärare och examinatorer behöver stärkas på lärosätena och vägen till forskarutbildningen behöver vara mer tillgänglig och självklar för grundlärare i fritidshem som är intresserade och lämpade. Utredningen föreslår därför att två eller fler lärosäten ska ges i uppdrag att planera och utveckla en utbildning på avancerad nivå för lärare i fritidshem. Utbildningen ska ges inom ramen för en magister- och masterexamen (se 9.7).

Utredningen föreslår också att en nationell forskarskola med relevans för fritidshemmets syfte ska inrättas. Medel föreslås tilldelas Vetenskapsrådet för utlysning. (se 9.8).

Skolverket ska se över barn- och fritidsprogrammet för tydligare yrkesutgång

Utredningen föreslår att Skolverket ska se över barn- och fritidsprogrammet så att arbetet i fritidshem och öppen fritidsverksamhet blir en tydligare yrkesutgång för elever på programmet. Översynen bör även inkludera relevant eftergymnasial utbildning. Utredningen menar att en tydligare yrkesutgång mot arbete på fritidshem eller öppen fritidsverksamhet kan göra att fler söker utbildningen och fler elever får möjlighet till arbetsförlagt lärande i dessa verksamheter (se 9.9).

Uppföljning och utvärdering av reformen

Utredningens huvudförslag består i stora drag av införandet av avgiftsfritt allmänt fritidshem för 6–9-åringar, införandet av en stärkt informationsskyldighet. Därtill föreslås ändringar av skollagen och vissa förordningar som är tänkta att understödja reformens genomförande samt bidra till att kvaliteten i fritidshemmet bibehålls och utvecklas. Utredningen föreslår att Skolverket ska följa upp och utvärdera reformen som helhet, avseende till exempel konsekvenser av erbjudandet och hur verksamhetens förutsättningar och kvalitet påverkats (se kapitel 10).

Ikraftträdande

Utredningens förslag innebär ändringar i skollagen (2010:800) och vissa förordningar. De förslag som lämnas i betänkandet är viktiga för att fler barn och elever ska gynnas av de positiva effekter som fritidshemmet kan ha, oberoende av deras bakgrund och andra socio-ekonomiska faktorer. Utredning anser därför att lagändringarna vad gäller det allmänna fritidshemmet ska träda i kraft så snart som möjligt.

Ändringarna i skollagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2025. Hemkommunernas informationsskyldighet ska dock träda i kraft den 1 januari 2025. Bestämmelserna ska tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2025. Förordningsändringen i skolförordningen (2011:185) ska träda i kraft den 1 juli 2025. Ändringen i förordning om instruktion för Statens skolinspektion (2011:556) den 1 januari 2024 och ändringarna i förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan (2021:848) ska träda i kraft den 1 juli 2024 (se kapitel 11).

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att rubriken närmast före 14 kap. 5 § utgår,

dels att 2 kap. 15 §, 14 kap. 3–6 §§ och 14 kap. 8 och 9 §§ och 14 kap. 11 och 12 §§ och 14 kap. 19 § och rubrikerna närmast före 14 kap. 3 och 9 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer 14 kap. 4 a § och 11 a § och en ny rubrik närmast före 14 kap. 11 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 15 §¹

En legitimerad lärare eller förskollärare har ansvar för den undervisning som han eller hon bedriver.

Detsamma gäller en lärare som är undantagen från krav på legitimation enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 13 § tredje stycket och den som bedriver undervisning i fall som avses i 17 § och 18 § andra stycket 1–3.

Annan personal kan i undervisningen i förskolan och fritidshemmet medverka till att främja barns och elevers utveckling och lärande.

¹ Senaste lydelse (2013:823).

14 kap.

Erbjudande av utbildningErbjudande av fritidshem3 §²

Varje kommun ska erbjuda utbildning i fritidshem för elever i kommunens förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Staten ska erbjuda utbildning i fritidshem för elever i specialskola och sameskola.

Hemkommunen ska erbjuda utbildning i fritidshem för elever som går i en fristående skola i de fall huvudmannen inte erbjuder sådan utbildning.

Fritidshem ska erbjudas i den omfattning som framgår av 4–7 §§.

4 §³

Utbildning i fritidshem ska erbjudas så snart det framkommit att eleven har behov av en sådan plats.

Elever i de skolformer som anges i 3 § ska till och med vårterminen det år eleverna fyller nio år erbjudas utbildning i fritidshem under minst 490 timmar om året.

Från och med höstterminen eleven fyller nio år till och med vårterminen eleven fyller 10 år ska utbildning i fritidshem erbjudas under minst 295 timmar om året.

4 a §

En elev ska erbjudas utbildning i fritidshem utöver den tid som anges i 4 § i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt.

² Senaste lydelse (2010:800).

³ Senaste lydelse (2010:800).

5 §⁴

En elev i någon av de skolformer som anges i 3 § ska erbjudas utbildning i fritidshemmet i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt.

Från höstterminen det år eleven fyller 10 år ska utbildning i fritidshem erbjudas i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt.

6 §⁵

Elever ska även i andra fall än som avses i 5 § erbjudas utbildning i fritidshem, om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av sådan utbildning.

Elever ska även i andra fall än som avses i 4–5 §§ erbjudas fritidshem, om de *på grund av sina levnadsvillkor*, fysiska, psykiska, eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av sådan utbildning.

8 §⁶

Fritidshem ska erbjudas eleverna den del av dagen då eleverna inte går i någon av de skolformer som anges i 3 § och under lov. Fritidshem behöver inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger.

Fritidshem som erbjuds elever enligt 4 § första eller andra stycket omfattar minst 490 eller 295 timmar av ett läsår inklusive lov och studiedagar.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om fördelning av timmarna under läsåret.

⁴ Senaste lydelse (2010:800).

⁵ Senaste lydelse (2010:800).

⁶ Senaste lydelse (2010:800).

Elevgrupperna och miljönElevgrupperna, miljön
och ändamålsenliga lokaler9 §⁷

Huvudmannen ska se till att elevgrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att eleverna även i övrigt erbjuds en god miljö.

Huvudmannen ska se till att elevgrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att eleverna även i övrigt erbjuds en god miljö. *Lokalerna ska vara ändamålsenliga.*

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om lokalernas ändamålsenlighet.

11 §⁸

Hemkommunen svarar för att en elev som ska erbjudas fritidshem enligt bestämmelserna i detta kapitel och går i en sådan särskild utbildningsform som avses i 24 kap. erbjuds fritidshem. I dessa fall ska bestämmelserna i 4–10 §§ tillämpas.

Hemkommunen ansvarar för att utbildning i fritidshem kommer till stånd för alla elever för vilka kommunen ska erbjuda fritidshem och vars vårdnadshavare önskar det.

Hemkommunen får fullgöra sina skyldigheter genom att erbjuda eleven motsvarande utbildning i fritidshem med enskild huvudman. Hemkommunen ska erbjuda utbildning i fritidshem för elever som går i en skola med enskild huvudman i de fall huvudmannen inte erbjuder sådan utbildning.

Hemkommunen ansvarar för att en elev som ska erbjudas fritidshem enligt bestämmelserna i detta kapitel och går i en sådan

⁷ Senaste lydelse (2010:800).

⁸ Senaste lydelse (2010:800).

särskild utbildningsform som avses i 24 kap. erbjuds fritidshem. I dessa fall ska bestämmelserna i 4–10 §§ tillämpas.

Hemkommunens informations-
skyldighet om fritidshem

11 a §

Hemkommunen ska genom en utökad informationsskyldighet ta kontakt med vårdnadshavare till elever som ska erbjudas fritidshem enligt 4 §, men inte har en placering i fritidshem, och informera om fritidshemmets syfte och rätten till fritidshem.

Den första kontakten ska tas inför höstterminen det år eleven fyller sex år. Kontakt ska sedan tas inför varje höst- och vårtermin om eleven inte går i fritidshemmet. Den sista kontakten ska tas inför vårterminen det år då eleven fyller 10 år.

12 §⁹

En kommun får ta ut avgift för utbildning i fritidshem som den anordnar.

Avgifterna ska vara skäliga.

En kommun får ta ut avgift för utbildning i fritidshem som den anordnar. *Avgiften ska vara skälig.*

Från och med höstterminen det år då eleven fyller sex år till vårterminen det år eleven fyller nio år får avgiften bara avse den del av verksamheten som överstiger 490 timmar om året. Från och med höstterminen det år eleven

⁹ Senaste lydelse (2010:800).

fyller nio år till och med vårterminen det år eleven fyller 10 år får avgiften bara avse den del av verksamheten som överstiger 295 timmar om året.

19 §¹⁰

Avgifter som en enskild huvudman för ett fritidshem tar ut får inte vara oskäligt höga.

Från och med höstterminen det år då eleven fyller sex år till vårterminen det år eleven fyller nio år får avgiften bara avse den del av verksamheten som överstiger 490 timmar om året. Från och med höstterminen det år eleven fyller nio år till och med vårterminen det år eleven fyller 10 år får avgiften bara avse den del av verksamheten som överstiger 295 timmar om året.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.
 2. Lagen ska tillämpas första gången på utbildning som startar höstterminen 2025.

¹⁰ Senaste lydelse (2010:800).

1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordning (2011:185)

Härigenom föreskrivs i fråga om skolförordning (2011:185) att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 13 kap. 2 § och närmast före paragrafen en ny rubrik av följande lydelse.

13 kap.

Tidsomfattning av fritidshem

2 §

Fritidshem enligt 14 kap. 4 § första stycket skollagen ska fördelas så att 390 timmar fördelas under 195 dagar. 100 timmar ska huvudsakligen fördelas under loven.

Fritidshem enligt 14 kap. 4 § andra stycket skollagen ska fördelas så att 195 timmar fördelas under 195 dagar. 100 timmar ska huvudsakligen fördelas under loven.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.
 2. Förordningen ska tillämpas för första gången på utbildning som startar höstterminen 2025.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion att 2 § ändras och ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

I 26 kap. skollagen (2010:800) finns bestämmelser om myndighetens ansvar för tillsyn föreskrifter eller särskilda beslut och kvalitetsgranskning. Myndigheten har även tillsyn över vissa andra utbildningar och verksamheter i den omfattning som följer av.

Kvalitetsgranskningen och den tillsyn som utövas löpande ska genomföras med utgångspunkt dels i en behovsanalys, dels i att de ska omfatta sådana aspekter som kräver en kvalitativ bedömning av undervisningen och verksamheten.

Den löpande tillsynen över förskola, *fritidshem* och annan pedagogisk verksamhet ska i huvudsak utövas på huvudmannanivå. Den löpande tillsynen över övrig barn- och ungdomsutbildning samt vuxenutbildning ska utövas på huvudmannanivå och skolnivå.

Den löpande tillsynen över förskola och annan pedagogisk verksamhet ska i huvudsak utövas på huvudmannanivå. Den löpande tillsynen över övrig barn- och ungdomsutbildning samt vuxenutbildning ska utövas på huvudmannanivå och skolnivå.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

¹ Senaste lydelse (2021:1272).

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (2021:848) om kvalitetshöjande åtgärder i förskolan

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2021:848) om kvalitetshöjande åtgärder i förskolan att rubriken till förordningen (2021:848) ändras till förordning om kvalitetshöjande åtgärder i förskolan och fritidshemmet samt att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Statsbidrag lämnas till kommuner för insatser som syftar till kvalitetshöjande åtgärder i förskolan. Bidraget får användas för kostnader för

Statsbidrag lämnas till kommuner för insatser som syftar till kvalitetshöjande åtgärder i förskolan *och fritidshemmet*. Bidraget får *i förskolan* användas för kostnader för

1. att sträva efter att barngrupperna har en storlek som överensstämmer med Statens skolverks riktmärke för barngruppernas storlek i förskolan,
2. att bibehålla eller rekrytera personal i förskolan, och
3. kompetensutveckling för förskollärare och annan personal som arbetar i barngrupper i förskolan.

Bidraget får i fritidshemmet användas för kostnader för

- 1. att bibehålla eller rekrytera personal i fritidshemmet,*
- 2. kompetensutveckling för lärare i fritidshem och annan personal som arbetar i elevgrupper i fritidshemmet, och*

¹ Senaste lydelse (2022:224).

3. bibehålla och utveckla en god miljö samt en ändamålsenlig användning av lokaler i fritidshemmet.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.
 2. Bidrag från förordningen lämnas från den 1 juli 2024.

2 Utredningens uppdrag och arbete

I detta kapitel redovisar Utredningen om utökad rätt till fritidshem (U 2021:05), i det följande kallad utredningen, uppdraget utifrån hur det är beskrivet i direktivet. Vi beskriver också kortfattat hur vi samlat in empiri och redogör för de kontakter vi haft i utredningsarbetet. Dessutom definieras några av de vanligaste förekommande orden och begreppen i betänkandet. Avslutningsvis redogör vi för betänkandets disposition.

2.1 Uppdrag

Utredningen fick i kommittédirektiv Utökad rätt till fritidshem? Dir. 2021:101 i uppdrag att analysera och ta ställning till om rätten att delta i fritidshem bör utökas till att omfatta fler elever, samt analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, en utökad rätt att delta i utbildning i fritidshem i första hand bör inriktas mot elever i områden med socioekonomiska utmaningar. Utredningen fick också uppdraget att kartlägga hur kompetensförsörjningen i fritidshem påverkas av ett ökat deltagande och analysera hur kompetensförsörjningen kan säkerställas. Liksom att analysera hur en utökad rätt att delta i fritidshem påverkar tillgången till ändamålsenliga lokaler. Utredningen ska även lämna förslag på hur en god miljö ska kunna erbjudas alla elever samt förslå åtgärder för att öka deltagandet i fritidshemmets utbildning. Uppdraget skulle ursprungligen slutredovisas den 3 november 2022. Genom tilläggsdirektiv (dir. 2022:132) beslutades förlängd tid till den 30 november 2022.

2.2 Utredningsprocessen

Utredningens sekretariat påbörjade sitt arbete i slutet av november 2021 och har arbetat på olika sätt för att belysa uppdragets sakområden. Utgångspunkterna har bland annat varit gällande rätt, aktuell statistik samt studier och rapporter. Den tidigare utredningen *Kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg* (SOU 2020:34) har också utgjort en grund.

En grupp av sakkunniga från Regeringskansliet knöts till utredningen i februari 2022 och under utredningens gång har utredningen bjudit in till tre gemensamma möten, samt också haft enskilda möten och kontakter med de sakkunniga. Utredningen har även knutit en egen referensgrupp till sig med representanter från Skolverket, Skolinspektionen, Sveriges kommuner och regioner samt Linköpings universitet. Referensgruppen har haft två gemensamma möten.

Enligt utredningens direktiv ska utredaren inhämta synpunkter från ett antal myndigheter och organisationer. Utredningen har under arbetets gång, och i olika omfattning, haft kontakt med följande myndigheter och organisationer:

- Delegationen mot segregation
- Friskolornas riksförbund
- Idéburna skolors riksförbund
- Kommunal
- Lärarförbundet
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
- Sameskolstyrelsen
- Specialpedagogisk skolmyndigheten
- Sveriges skolledarförbund
- Skolverket
- Skolinspektionen
- Sveriges kommuner och regioner
- Universitetskanslersämbetet

- Vetenskapsrådet
- Kommittén för främjande av ökad fysisk aktivitet.

Utredningsprocessen har bestått av olika delar för att ge så mycket kunskap som möjligt om frågeställningarna i uppdraget. Utöver dokumentstudier har vi genomfört enkätundersökningar och intervjuer samt andra typer av samtal med olika experter och intressenter. Enkät- och intervjufrågor, liksom sammanställningar av resultat redovisas av utrymmesskäl inte i sin helhet i betänkandet men finns diarieförda och kan begäras ut. Nedan ges en beskrivning av de kontakter som utredningen haft i arbetet med detta betänkande.

- Enkät till kommuner. I samarbete med Sweco.
- Mejlenkät till de lärosäten som har eller nyligen haft examinationsrätt för grundlärare med inriktning fritidshem.
- Expertgrupp med sakkunniga från departement.
- Referensgrupp.
- Intervjuer och samtal.

Samtal och intervjuer har bland annat genomförts i olika omfattning med politiker, tjänstemän på förvaltning, rektorer, lärare och annan personal samt elever. Utredningen har haft kontakt med följande kommuner: Falkenbergs kommun, Göteborgs kommun, Helsingborgs kommun, Huddinge kommun, Malung-Sälens kommun, Ragunda kommun, Sollentuna kommun, Sundsvalls kommun, Trollhättans kommun, Uppsala kommun, Västerås kommun, Åre kommun och Överkalix kommun.

2.3 Förklaringar av ord och begrepp i utredningen

Nedan listas några av de begrepp som är vanliga i utredningen tillsammans med en kort beskrivning eller definition.

Annan personal

Utöver lärare eller förskollärare får det i undervisningen i fritidshemmet och förskolan finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas eller barnens utveckling och lärande främjas.¹

Barn/elever

Elev är den som deltar i utbildning enligt skollagen med undantag för barn i förskolan.² När utredningen använder ordet barn avses främst barn i situationer utanför skolan eller fritidshemmet. Eftersom alla barn inte får gå i fritidshemmet på grund av nu gällande lagstiftning anser utredningen att det i vissa fall är svårt att benämna dessa barn som elever, då de inte har tillträde till utbildningen i fråga. I betänkandet använder utredningen därför både begreppet barn och elever. Vi har strävat efter att använda begreppet barn när vi syftar på de barn som inte är inskrivna i fritidshemmet eller när vi till exempel resonerar mer allmänt om barn och unga.

Deltagande/inskrivning

Utredningen har behövt begrepp eller ord som har innebörden av att en elev går i fritidshemmet. Det vanligaste är att vi använder uttrycket att eleven deltar i, eller är inskriven i fritidshemmet. Skollagen innehåller inte begreppet inskriven men det används av både Skolverket och SCB. Inte heller ordet deltar används i skollagen om när eleverna är fritidshemmet. När det gäller grundskolan och motsvarande skolformer är det tydligt att ordet deltagande handlar om närvaro.³ De båda begreppen används relativt synonymt och har en

¹ 2 kap. 14 § skollagen.

² 1 kap. 3 § skollagen.

³ Se exempelvis 7 kap. 17 § och 19 § skollagen.

ungefärlig betydelse av att en elev är i verksamheten på något sätt eller är en del av statistiken.

Fritidshem

Fritidshemmet är en del av skolväsendet, men inte en egen skolform. Enligt skollagen kompletterar fritidshemmet utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och särskilda utbildningsformer som skolplikt kan fullgöras i. Fritidshemmet ska stimulera elevernas utveckling och lärande samt erbjuda dem en meningsfull fritid och rekreation. Utbildningen ska utgå från en helhetssyn på eleven och elevens behov. Fritidshemmet ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap.⁴

Förälder/vårdnadshavare

Utredningen använder såväl begreppen förälder som begreppet vårdnadshavare. Begreppen används synonymt i utredningen. I skollagens (2010:800) bestämmelser om fritidshemmet används ordet förälder. Förälder och vårdnadshavare används däremot inte synonymt i föräldrabalken (1949:381).

Levnadsvillkor

Utredningen använder begreppet levnadsvillkor brett för de omständigheter i miljön och de förutsättningar som ett barn växer upp och lever i och med. Det handlar till exempel om ekonomisk standard, boende, hälsa, skolgång, fritid, inflytande och delaktighet, brottslighet och utsatthet för brott. Kön, ursprung och funktionsnedsättning påverkar också vilken betydelse som levnadsvillkor kan få för ett barn.⁵

⁴ 14 kap 2 § skollagen.

⁵ För resonemang om levnadsvillkor se till exempel Forte (2018) *Ungdomars och unga vuxnas levnadsvillkor i Sverige. En kunskapsöversikt med fokus på ojämlikhet*.

Lärare i fritidshem

Utredningen använder i vissa fall av läsbarhetsskäl uttrycket lärare i fritidshem och syftar då på grundlärare med inriktning mot fritidshem, men kan ibland även inbegripa andra som är legitimerade och behöriga för undervisningen i fritidshemmet – till exempel fritidspedagoger. För variationens och tydlighets skull har även lärare med behörighet för undervisning i fritidshem använts, eller andra likartade begrepp.

Områdestyp

Utredningen har använt den områdesindelning som Delegationen mot segregation och Statistiska centralbyrån tagit fram och där Regionala Statistikområden (RegSO:n) i hela Sverige delats in utifrån ett riktäckande socioekonomiskt index. Ett RegSO är ett mindre geografiskt område i en kommun. Antalet RegSO:n kan variera från 2 till 147 områden, där det vanligaste antalet är mellan 5 och 9 RegSO:n i en kommun. Totalt finns det fem områdestyper (se även kapitel 5).

Områdestyperna mäter inte graden av segregation, men anger under vilka förutsättningar invånarna i olika områden lever, det vill säga ger en indikation på några av segregationens uttryck. Till exempel är människor som bor i områdestyperna 1 och 2 oftare lågutbildade och lever i högre utsträckning med låg ekonomisk standard jämfört med riksgenomsnittet, medan människor som bor i områdestyp 5 oftare är högutbildade och lever med hög ekonomisk standard jämfört med riket som helhet.⁶

Rättighet

Det finns många typer av rättigheter. Det vi i dag kallar grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen eller olika konventioner är det som inom juridiken kallas för liberala fri- och rättigheter. Det är skillnad på en frihet och en rättighet. En frihet kan begränsas i större omfattning än en rättighet, i vart fall i lagens bemärkelse.

⁶ Indikatorer i det index som ligger till grund för områdestyperna rör utbildning, ekonomiska standard och arbetsposition. Se till exempel Delmos (2021).

Segregation

Segregation handlar om att människor med olika bakgrund, egenskaper och förutsättningar lever och verkar separerade från varandra. Det innebär bland annat att människor ur olika delar av befolkningen bor i skilda bostadsområden, arbetar på åtskilda delar av arbetsmarknaden och inte möts i samma skolor.⁷

Skola/fritidshem

Vidare har utredningen uppmärksammat begreppsparet skola och fritidshem, som ibland på ett enligt utredningen olyckligt sätt skapar ett slags motsatsförhållande. Vi tydliggör detta genom att till exempel skriva fritidshemmet *och* den obligatoriska skolan, eller liknande.

Undervisning

Enligt skollagens definition sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden. Från 2023-01-02 avses med undervisning; processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till denna lag och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden (1 kap 3 § skollagen).

Utbildning

Utbildning är enligt skollagen den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål. Från 2023-01-02 avses utbildning; verksamhet som bedrivs av huvudman enligt denna lag inom vilken barn och elever deltar i undervisning och andra aktiviteter (1 kap. 3 § skollagen).

⁷ Läs vidare i till exempel Delmos (2021) *Segregation i Sverige. Årsrapport 2021 om den socio-ekonomiska boendesegregationens utveckling*.

Öppen fritidsverksamhet

Enligt skollagen får en huvudman under vissa förutsättningar erbjuda öppen fritidsverksamhet i stället för fritidshem. Den öppna fritidsverksamheten ska genom pedagogisk verksamhet komplettera utbildningen i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och andra särskilda utbildningsformer i vilka skolplikt kan fullgöras. Verksamheten ska erbjuda barnen möjlighet till utveckling och lärande samt en meningsfull fritid och rekreation.⁸ Öppen fritidsverksamhet får erbjudas från och med höstterminen det år då eleven fyller 10 år, om eleven inte på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl är i behov av sådant särskilt stöd i sin utveckling som endast kan erbjudas i fritidshem.

2.4 Annat arbete som pågår och som påverkar utredningen

Utredningens frågeställning om huruvida rätten till fritidshem bör omfatta fler elever kan uppfattas som en relativt avgränsad fråga. Samtidigt visar konsekvensanalyser att frågan om en utökad rätt både påverkar och påverkas av annat arbete som pågår inom ramen för skolväsendet.

En kärnfråga för utredningen är den om personalens förutsättningar att kunna bedriva ett arbete enligt styrdokumentet. Den personal, både lärare och annan personal, som arbetar i fritidshem har ofta även anställning inom ramen för den obligatoriska skolan, som lärare i något estetiskt ämne eller som någon form av resursperson. Andra utredningars förslag som kräver fler lärare eller personal till nya uppgifter påverkar således både kompetensförsörjningen till fritidshem och förutsättningarna för arbetet som bedrivs där. Ett sådant exempel är de nya reglerna om extra studietid (10 kap. 5 a § skollagen, se prop. 2021/22:111 – *Mer tid till lärande – extra studietid och utökad lovskola*) Lagändringarna innebär bland annat att elever i årskurs 4–9 i grundskolan ska erbjudas extra studietid.

Även *Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan* (U 2020:07) kan komma att ge förslag som kan komma att påverka fritidshemmen.

⁸ 25 kap. 4 § skollagen, jfr 14 kap. 7 § skollagen.

2.5 Avgränsningar

Utredningen har haft för avsikt att vara heltäckande när det gäller huvudförslagen med kompletterande förslag, för att reformen ska kunna genomföras. Inom vissa av skollagens områden har utredningen inte kunnat ge förslag. I de fallen har vi stannat vid en bedömning. I fråga om den öppna fritidsverksamheten har det framför allt handlat om att kunskapen om den öppna fritidsverksamheten samt om barn i åldrarna 10–12 år är begränsad.

2.6 Betänkandets disposition

Utredningens betänkande inleds med en sammanfattning. Därefter följer utredningens författningsförslag samt ett kapitel om nuvarande reglering.

Betänkandets kommande kapitel är disponerade som följer.

Kapitel 1 innehåller författningsförslag.

Kapitel 3 utgör en utgångspunkt där utredningen översiktligt beskriver fritidshemmets utveckling, det stärkta pedagogiska uppdrag som når de elever som deltar i fritidshemmet och de möjligheter som finns till ett annat lärande. Barnets bästa som styrande princip lyfts också.

I *kapitel 4* redogörs för nuvarande reglering.

Kapitel 5 innehåller relevant bakgrundsinformation om fritidshemmet med fokus på statistik om inskrivningsgrader, skillnader mellan och inom kommuner.

I *kapitel 6* redogörs för fritidshemmets uppdrag och potential samt skillnader i inskrivningsgrad. Här finns förslaget om ett allmänt och avgiftsfritt fritidshem.

I *kapitel 7* beskriver utredningen deltagandet och ger förslag om åtgärder som syftar till ett ökat deltagande.

Kapitel 8 innehåller en analys av hur ett ökat deltagande påverkar lokaltillgången samt förslag om hur alla elever kan ges en god miljö.

I *kapitel 9* återfinns utredningens kartläggning av hur ett ökat deltagande påverkar kompetensförsörjningen. Vi analyser här också hur kompetensförsörjningen kan säkerställas samt ger nödvändiga förslag.

Kapitel 10 innehåller utredningens förslag om uppföljning av den föreslagna reformen.

Kapitel 11 innehåller ikraftträdandet.

Kapitel 12 innehåller beskrivningar av konsekvenser.

Kapitel 13 innehåller slutligen författningskommentaren.

I kapitel 6–10 finns utredningens förslag på bland annat författningsändringar och uppdrag till olika myndigheter. I ett antal frågor lämnas också mer allmänna bedömningar, utan förslag på särskilda regleringar eller myndighetsuppdrag. I bilaga 1 finns vidare utredningens direktiv, i bilaga 2 tilläggsdirektiv och i bilaga 3 en sammanställning av inskrivningsgrader i fritidshem i samtliga kommuner, i genomsnitt och per områdestyp samt antalet öppna fritidsverksamheter för 10–12-åringar.

3 Fritidshem viktiga för barn, familjer och samhället

I detta inledande kapitel redogör utredningen översiktligt för fritidshemmets framväxt och utveckling. Utifrån fritidshemmets syfte enligt skollag och läroplan beskriver vi därefter fritidshemmets potential mot bakgrund av studier och internationellt forskningsintresse, ett brett folkhälsoperspektiv, och den betydelse som tiden utanför den obligatoriska skolan kan ha för barn och elever. Avslutningsvis, och som avstamp för betänkandet, redogör vi för barnets bästa som styrande princip.

3.1 Från barnomsorg till meningsfull fritid, utveckling och lärande

Fritidshemmets uppdrag har växt fram över tid och kan sägas ha utvecklats utifrån såväl arbetsmarknadspolitiska, social- och familjepolitiska som utbildningspolitiska grunder och traditioner. I den tidigare fritidshemsutredningen *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*, SOU 2020:34, redogörs för fritidshemmets framväxt och utveckling.¹ Översiktligt och sammanfattande beskrivs i det tidigare betänkandet hur fler kvinnor började förvärvsarbeta under 1960-talet och att barnomsorgens betydelse då accentuerades för att möjliggöra båda föräldrarnas förvärvsarbete. Socialstyrelsen var tillsynsmyndighet och arbetade för att barnen under pedagogisk ledning skulle få utlopp för kreativitet genom fritt skapande. Förskollärare anställdes men ersattes 1965 av fritidspedagoger. Arbetet inriktades mot barns sociala utveckling och relationsarbete genom

¹ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*. Redogörelsen för fritidshemmets utveckling är i huvudsak hämtad från den tidigare fritidshemsutredningen och återges här översiktligt.

stödande insatser. Under 1970-talet kom en helhetssyn på barns och ungas utveckling att förordas. Tanken var att elevers sociala och känslomässiga behov hörde samman med den intellektuella utvecklingen, och barnet sågs som en aktiv kunskapssökare.

Pedagogiska intentioner, lågkonjunktur och lokalintegration

Tankar om att fritidshemsverksamhet och skolan på sikt skulle lokalintegreras framfördes under 1970-talet, både av kostnadsskäl men även av pedagogiska skäl. Den pedagogiska fördelen ansågs vara att fritidspedagogen hade en överblick över hela dagen och kunde följa barnet.² Under 1970-talet liknade fritidshemmet fortfarande andra sociala sammanhang av mer informell karaktär. Att det var en formellt skapad organisation utan officiellt fastslagna mål bidrog till oklara förväntningar. Vilket i sin tur ledde till att Socialstyrelsen i slutet av 1980-talet tog fram ett pedagogiskt program för fritidshemmet som skulle ses som en vägledning.³ Under 1980-talet växte fritidshemmet snabbt och en kommitté tillsattes för att utreda integrationen mellan skola och fritidshem.⁴ Utvecklingen mot en god hel dagsomsorg av hög kvalitet i en ekonomiskt rationell organisation skulle påskyndas och stimuleras.⁵ Den decentralisering av välfärden som följde fick därefter stort genomslag i all pedagogisk verksamhet, inklusive fritidshemmen. I och med 1990-talets lågkonjunktur mötte friheten att tolka de nationellt uppsatta målen också kommunernas sparkrav. I och med det blev lokalintegrationen nödvändig – även om förändringen fortfarande också hade ett pedagogiskt syfte.

Den stora utbyggnaden av fritidshemmet skedde i en tid då kommunernas ekonomi var under hård press. När förskoleklassen sedan inrättades, med beslut om en flexibel skolstart, i slutet av 1990-talet ökade också trycket på skolorna att se till att 6-åringarna fick barnomsorg både före och efter skolan. Under 1990-talet togs också nya läroplaner fram där fritidshemmet till en början inte ingick, men från 1998 – i samband med revidering och att förskolan fick en egen läro-

² SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*, SOU 1974:42 – *Barns fritid: fritidsverksamhet för 7–12-åringar*.

³ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*, Andersson (2013).

⁴ SOU 1991:54 – *Skola – skolbarnsomsorg, en helhet*.

⁵ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*, SOU 1991:54 – *Skola – skolbarnsomsorg, en helhet*.

plan – lades en kortare text till och läroplanen fick då en ny titel för att visa att den anpassats till förskoleklassen och fritidshemmet.⁶

Legitimationsreform och egen del i läroplanen för fritidshemmet

Fritidshemmet har varit föremål för flera stora förändringar sedan ansvaret för fritidshemsverksamheten 1996 överfördes från Socialdepartementet och Socialstyrelsen till Utbildningsdepartementet och Skolverket.⁷ En stor förändring var att verksamhetens uppgift ändrades från att ha utgjort ett komplement till hemmet till att vara ett komplement till skolan. Fritidshemmet har sedan dess ingått i tre större reformer: 2000-talets reform om maxtaxa⁸, vilken syftade till att tillgängliggöra förskolan och fritidshemmen för fler barn. Legitimationsreformen som medförde att begreppet fritidspedagog togs bort från skollagen och läraryrket blev ett legitimationsyrke.⁹ Samt den sista av de tre som innebar att fritidshemmet från att ha reglerats tillsammans med förskolan och pedagogisk omsorg i 2010 års skollag fick ett eget kapitel, 14 kap., som specifikt reglerar fritidshemmets uppdrag.

Reformerna har inneburit att begreppen i de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet närmast sig varandra och styrdokumentet benämner nu barnen på fritidshemmet som elever och det som sker i verksamheten benämns undervisning.¹⁰ Läroplanerna tydliggör också att undervisning ska ges en vid tolkning i fritidshemmet där omsorg, utveckling och lärande utgör en helhet. Ansvaret för undervisningen har läraren i fritidshem, detta förtydligades genom legitimationsreformen¹¹ som genomfördes i samband med införandet av den nya skollagen. Legitimationsreformens mål är att alla elever och barn i skola och förskola ska undervisas av väl kvalificerade och lämpliga lärare och förskollärare. Kravet på legitimation för att få be-

⁶ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

⁷ Prop. 1995/96:206, s.29, se dock 1996/97:6 – *Förskoleklass och andra skollagsfrågor.*

⁸ Prop. 1999/2000:129 *Maxtaxa och allmän förskola.*

⁹ Prop. 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare.*

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

¹¹ Prop. 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare.*

driva och ansvara för undervisningen i fritidshem infördes 2019 genom att det dittills gällande undantaget¹² upphörde att gälla.¹³

Fritidshemmet i skuggan av skolan

Fritidshemmet har, som vi beskrivit ovan, utvecklats parallellt med grundskolan och förskolan. De reformer som genomförts har också stärkt fritidshemmets pedagogiska uppdrag. Samtidigt står det klart att den reform som innebar fritidshemmets inträde på den skolpolitiska arenan, och som medförde att fritidshemmet i stället för att komplettera hemmet nu skulle utgöra ett komplement till skolan, inte skett fullt ut.¹⁴ Barn, föräldrar och vårdnadshavare erbjuds än i dag i huvudsak fritidshemsplats baserad på förvärvsarbete eller studier.¹⁵

Att reformen inte fullt ut fått genomslag synliggörs också av hur begreppen skola och fritidshem används (se också avsnitt 9.6.2). Begreppet skola används både snävt, likställt med den obligatoriska skolan, och bredare i betydelsen sådant som rör verksamhet under elevens hela skoldag. Detta gör att det ibland är otydligt om fritidshemmet är inkluderat eller inte när ordet skola används. Den snävare användningen av begreppen tjänar ofta till att avgränsa i juridisk mening och kan förstås som fackuttryck i utbildningssammanhang, till exempel genom användningen av begreppet skola i läroplaner och informationsmaterial. Skolan blir detsamma som den obligatoriska delen av skolan. Samtidigt finns det en bredare användning som dels används i mer vardagliga sammanhang och i media, dels inom andra politikområden som folkhälsa och integration. I denna breda användning är såväl problem i skolan som lösningar på dessa sådant som kan hänföras till såväl den obligatoriska skolan som till fritidshemmet. En konsekvens av denna tudelade begreppsanvändning blir att fritidshemmet både är och inte är en del av det som kallas ”skolan”. En följd av den snäva användningen av begreppet skola är därmed att fritidshemmet, trots att det är en del av skolväsendet och har ett förstärkt pedagogiskt uppdrag, inte alltid används utifrån sin potential

¹² Vid införandet av lärarlegitimationen undantogs fritidspedagoger och den som var lärare i fritidshem tillfälligt från kravet på legitimation. Skälen för undantaget och till varför det senare togs bort redogörs inte för i detta betänkande, men går att läsa om bl.a. i SOU 2020:34 samt i prop. 2017/18:194.

¹³ Prop. 2017/18:194 – *Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasieskolan och kvaliteten i förskola och fritidshem ska stärkas.*

¹⁴ Se även SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

¹⁵ Ibid.

och de möjligheter som finns till helhetssyn på elevens utveckling och lärande. Föreställningar om fritidshemmet som framför allt varandes (skol) barnomsorg tycks även i stora delar leva kvar. Detta trots att begreppet skolbarnomsorg togs bort ur skolförfattningarna i samband med nu gällande lagstiftning.

3.2 Stärkt pedagogiskt uppdrag när de elever som går i fritidshemmet

Fritidshemmet har, som framgått ovan, fått ett stärkt pedagogiskt uppdrag och har därmed både givits och fått en tydligare pedagogisk betydelse för elevers utveckling och lärande. Samtidigt är rätten till utbildning i fritidshem villkorad av föräldrars sysselsättning. Det innebär att fritidshemmet inte är tillgängligt för alla barn. I områden med socioekonomiska utmaningar är till exempel färre barn inskrivna på fritidshem, något som den tidigare fritidshemsutredningen också visade.¹⁶

Miljön och de förutsättningar som ett barn växer upp i har stor betydelse för vilka livschanser som ges. Majoriteten av barn och unga i Sverige har i dag goda uppväxt- och levnadsvillkor.¹⁷ Samtidigt har andelen barn som växer upp i familjer med sämre ekonomiska förutsättningar ökat.¹⁸ Omständigheter i miljön kan påverka barns och ungas levnadsvillkor negativt på en mängd olika områden, med bland annat risk för fysisk och psykisk ohälsa, bristfälliga relationer till vänner och föräldrar, kriminalitet, liksom otrygghet och utsatthet för brott.¹⁹ Barn och unga som till exempel växer upp i områden där kriminella har stort inflytande kan riskera att fara illa. I förlängningen kan de också löpa en större risk att involveras i och rekryteras in i organiserad brottslighet. Vidare är det för dessa barn och de barn som till exempel lever i trångboddhet som fritidshem eller öppen fritidsverksamhet av god kvalitet kan ha en alldeles avgörande betydelse. En betydelse som också sträcker sig till barnens familjer, hela områden och samhället i stort.

¹⁶ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

¹⁷ Forte (2018) *Ungdomars och unga vuxnas levnadsvillkor i Sverige. En kunskapsöversikt med fokus på ojämlikhet*, s. 3.

¹⁸ Forte (2018) *Ungdomars och unga vuxnas levnadsvillkor i Sverige. En kunskapsöversikt med fokus på ojämlikhet*, s. 3, 20.

¹⁹ Forte (2018) *Ungdomars och unga vuxnas levnadsvillkor i Sverige. En kunskapsöversikt med fokus på ojämlikhet*.

Barn med en begränsad tillgång till fritidshem finns emellertid inte enbart i områden med socioekonomiska utmaningar utan i alla områden. En grupp barn som också i lägre grad är inskrivna i fritidshem är barn i gles- och landsbygd. För dessa barn kan det, utöver föräldrars sysselsättning, också vara avstånd och kommuners skolskjutsorganisation som avgör om de deltar i fritidshemmets utbildning eller inte. Barn som växer upp med långa avstånd till skolan och med föräldrar som till exempel är arbetslösa eller långtidssjukskrivna kan därmed hamna utanför den utbildning och den sociala gemenskap som fritidshemmet erbjuder, under hela eller delar av sin skolgång. Liksom de barn som på grund av avstånd inte kan delta i fritidshemmets utbildning, till exempel genom att vara beroende av skolskjuts vid skolagens slut.

Möjligheter till ett annat lärande som kompletterar skolan

Fritidshemmets uppdrag är att komplettera skolan och undervisningen i fritidshem kan ge elever möjligheter till ett annat lärande, såväl som möjlighet till en meningsfull fritid. Enligt läroplanen ska lärandet i fritidshemmet vara situationsstyrt, upplevelsebaserat och grupporienterat. Undervisningen ska därtill utgå från en helhetssyn på eleven och elevens behov, intressen och initiativ.²⁰ Skolforskningsinstitutet beskriver att situationsstyrd undervisning innebär att läraren tar tillvara det som sker i den specifika situationen, fångar upp elevernas intressen och behov och bygger vidare på det.²¹ Och att undervisningen utgår från ett grupporienterat arbetssätt innebär att relationen mellan elever och elever och lärare är viktiga redskap för att stödja elevernas utveckling. Grupporienterat arbetssätt har, enligt Skolforskningsinstitutet, ett särskilt fokus på att främja elevers förmåga att lära tillsammans med andra genom lek och skapande verksamhet eftersom de på så sätt kan utveckla sin identitet, kamratrelationer och gruppstillhörighet.²²

Fritid utgör en viktig del av barns uppväxt- och levnadsvillkor. Fritiden utgör en mycket viktig del av barns och ungas uppväxtvillkor. Det är också under fritiden som många förverkligar sig själva och får en identitet och på fritiden finns möjlighet att tillägna sig en rad olika

²⁰ Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr 22).

²¹ Skolforskningsinstitutet (2021) *Meningsfull fritid, utveckling och lärande i fritidshem*.

²² Ibid.

kompetenser.²³ Även om forskning om betydelsen av fritidshemmet i sig är sparsam, visar studier att lärandemiljöer utanför skolan kan ha stor inverkan också på lärandet i skolan. Fritidshemmet och den öppna fritidsverksamheten liksom andra verksamheter och insatser som bland annat syftar till att kompensera för uppväxtvillkor bör ses i ett brett sammanhang. Detta gäller inte minst fritidshemmet, vars uppgift är att komplettera skolan och kompensera hemmet genom att bland annat ge barn möjligheter till en meningsfull fritid. Den tid barn och unga tillbringar utanför skolan har stor inverkan på deras liv och lärande.²⁴

Även om forskningen om fritidshem mer specifikt inte är omfattande så finns det gott stöd för att en verksamhet med sådant syfte som fritidshemmet också har betydelse. Den forskning som finns om betydelsen av organiserade fritidsaktiviteter eller det som internationellt kallas after-school-programs visar till exempel på positiva effekter på barns hälsa, välmående och studieresultat.²⁵ En viktig slutsats i en meta-analys av after-school programs som Skolforskningsinstitutet hänvisar till är till exempel att sådana program bör innehålla element som fostrar personliga och sociala förmågor då sådana förmågor har stor betydelse för unga på många sätt.²⁶ Enligt Skolforskningsinstitutet finns också ett växande forskningsintresse för motsvarigheterna till svenska fritidshem och försök görs att etablera ett forskningsfält kring Extended Education.²⁷

3.3 Barnets bästa som styrande princip

Utredningen har under arbetets gång vid utformningen av lagförslagen och vilka barn som ska omfattas haft för avsikt att utgå från barnets bästa som styrande princip. Vad som är barnets bästa definieras inte av barnkonventionen utan begreppet är brett och flexibelt.

I artikel 18.3 stadgas en skyldighet för Sverige att säkerställa att barn med förvärvsarbete (working) föräldrar får den barnomsorg

²³ SOU 2017:47 – *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa.*

²⁴ Forte (2018). *Unga som varken arbetar eller studerar – en kartläggning och kunskapsöversikt.*

²⁵ Behtoui, A. m.fl. (2020). *Ungdomars fritidsaktiviteter: deltagande, möjligheter och konsekvenser.*; Skolforskningsinstitutet (2021). *Meningsfull fritid, utveckling och lärande i fritidshem.*

²⁶ Durlak, Weissberg och Pachan (2010) "A Meta-Analysis of After-School Programs That Seek to Promote Personal and Social Skills in Children and Adolescents".

²⁷ SOU 2017:4 – *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa.*

de är berättigade till. Barnkonventionsutredningen (SOU 2020:63 – *Barnkonventionen och svensk rätt*) förefaller ha ansett att nu gällande lagstiftning i fråga om fritidshem är tillräcklig för att anse att Sverige ska ha uppfyllt sina skyldigheter, om barnsomsorg, enligt barnkonventionen förutom i fråga om föräldrar som arbetar på obekväma tider. Barnkonventionens regler kan sägas utgöra en minsta godtagbar standard för barn. Stater kan och gör i många fall mycket mer för att tillförsäkra en efterlevnad av barnets bästa och barnets behov.

När det gäller fritidshemmet och den öppna fritidsverksamheten har utredningen ansett att lagstiftningen bör ta hänsyn till barnets rätt till vila och fritid, till lek och rekreation anpassad till barnets ålder (artikel 31). Enligt 1 kap. 10 § skollagen ska särskild hänsyn tas till barnets bästa i all utbildning och annan verksamhet som rör barn. Vidare uttrycks det i skollagen att barnets inställning så långt det är möjligt ska klarläggas. Det finns dessutom fler perspektiv som behöver tas hänsyn till vid bedömning av barnets bästa. Ett av dem är barnperspektivet som framgår av artikel 3 och innebär att en bedömning ska göras av vilka konsekvenser ett visst beslut eller åtgärd får för ett barn eller för en grupp av barn och utifrån denna avgöra vad som är bäst för barnet eller barnen. Detta har utredningen tagit hänsyn till i utformningen av alla de förslag som direkt eller indirekt kan anses beröra barn.

Frågan om fritidshemmet och hur vi ska se på det i förhållande till både barnkonventionen och skollagens bestämmelser får enligt vår mening sägas handla om att ta hänsyn till barnets bästa i frågor som rör såväl utbildning som fritid.

Av både lag och förarbeten framgår att såväl förskolan som fritidshemmet är till för barnets egen skull, även om det för fritidshemets del inte uttrycks exakt så. Utredningen har i ställningstagandena kring vad det är vi föreslår och vem som ska vara mottagare av det vi föreslår anlagt principen om barnets bästa. Det är utredningens förhoppning att förhållningssättet syns i motiven till våra förslag. Genom att anlägga detta perspektiv anser utredningen att vi har en god ingång till att ge förslag som är förenliga både med svensk och internationell rätt.

4 Nuvarande reglering

4.1 Skolväsendet

Skolväsendet styrs huvudsakligen genom skollagen (2010:800), men också genom förordningar där skolförordningen (2011:185) och förordningar om läroplaner¹ är de mest centrala. Skolverket och Skolinspektionen är de två myndigheter som har flest föreskrifter utgivna avseende skolväsendet. Det finns dock en rad andra myndigheter vilkas föreskrifter kan ha betydelse för den verksamhet som pågår inom skolväsendet, det handlar bland annat om föreskrifter på hälso- och skyddsområdet.

Fritidshemmet utgör en del av skolväsendet men är inte skolform (1 kap. 1 § andra stycket skollagen). Fritidshemmet omfattas i tillämpliga delar av de övergripande bestämmelser som finns i 1, 2, 3, 4, 5 och 6 kap. skollagen och regleras specifikt i 14 kap. skollagen.

Syftet med utbildningen i skolväsendet är bl.a. att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare (1 kap. 4 § första och tredje stycket skollagen). I all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen som rör barn ska utgångspunkten vara barnets bästa (1 kap. 10 § skollagen).

¹ SKOLFS 2010:37 Förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, SKOLFS 2010:255 Förordning om läroplan för grundsärskolan, SKOLFS 2010:250 Förordning om läroplan för specialsolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet vissa fall, SKOLFS 2010:251 Förordning om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

Genom 2 kap. regeringsformen (1974:152) regleras rätten till utbildning och andra grundläggande fri- och rättigheter som i tillämpliga delar också gäller för skolväsendet (jfr 2 kap. 18 § första stycket). Miljöbalken (1998:808) innehåller regler om miljö- och hälsoskydd. FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) gäller som lag i Sverige.

Många av de internationella konventioner som Sverige anslutit sig till är viktiga inom skolväsendet, även om de inte gäller som svensk lag. Exempel är FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering och FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.

I nationell lagstiftning berörs skolväsendet av en mängd lagstiftningar inom olika områden, exempelvis arbetsmiljölagen (1977:1160), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), diskrimineringslagen (2008:567), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), språklagen (2009:600) och lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Offentlighets- och sekretesslagen begränsar eller klargör förhållanden som rör konstitutionella rättigheter. Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk har sin grund i folkrätten, även språklagen härrör från sådana mer övergripande rättigheter.

4.2 Barnkonventionens bestämmelser

Sedan den 1 januari 2020 gäller Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, nedan benämnd barnkonventionen, som svensk lag (lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter).

Barn har enligt konventionen rätt till utbildning (artikel 28). I artikel 29 anges att barnets utbildning bland annat ska syfta till att utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och fysisk och psykisk förmåga samt förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle. Artikel 31 erkänner barnets rätt till vila och fritid, till lek och rekreation anpassad till barnets ålder och rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet. Rätten till utbildning och övriga rättigheter i konventionen ska tolkas med vägledning av

konventionens fyra grundprinciper, som kommer till uttryck i artiklarna 2, 3, 6 och 12.

I artikel 2 uttrycks principen om icke-diskriminering, i artikel 3 principen om att barnets bästa i första hand ska beaktas vid alla åtgärder som rör barnet, i artikel 6 principen om barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling och i artikel 12 principen om barnets rätt att bilda egna åsikter och fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet.

Av artikel 3.1 framgår att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Principen avser såväl åtgärder som rör ett enskilt barn som åtgärder som rör grupper av barn. Principen är en materiell rättighet som kan åberopas i domstol och även en rättslig tolkningsprincip som innebär att den tolkning som tillgodoser barnets bästa mest verkningsfullt ska ha företräde. Principen är också ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser, som innebär att när ett enskilt barn eller en grupp barn kommer att påverkas av ett beslut, måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen.

Barnkonventionen har beaktats vid utformningen av skollagen. Exempelvis anges i 1 kap. 10 § skollagen att i all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt. Med barn avses varje människa under 18 år. Barnets inställning ska så långt det är möjligt klarläggas. Barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

4.3 Fritidshemmet i skollagen

Fritidshemmet kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan och särskilda utbildningsformer som skolplikt kan fullgöras i. Fritidshemmet ska stimulera elevernas utveckling och lärande samt erbjuda dem en meningsfull fritid och rekreation. Utbildningen ska utgå från en helhetssyn på eleven och elevens behov. Fritidshemmet ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap (14 kap. 2 § skollagen).

Varje kommun ska erbjuda utbildning i fritidshem för elever i kommunens förskoleklass, grundskola och grundsärskola.² Staten ska erbjuda utbildning i fritidshem för elever i specialskola och same-skola. Hemkommunen ska erbjuda utbildning i fritidshem för elever som går i en fristående skola i de fall huvudmannen inte erbjuder sådan utbildning (14 kap. 3 § skollagen). Utbildning i fritidshem ska erbjudas så snart det framkommit att eleven har behov av en sådan plats (14 kap. 4 § skollagen).

En elev i någon av de skolformer som anges i 3 § ska erbjudas utbildning i fritidshemmet i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt (14 kap. 5 § skollagen). Elever ska även i andra fall än som avses i 5 § erbjudas utbildning i fritidshem, om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av sådan utbildning (14 kap. 6 § skollagen).

Fritidshem ska erbjudas till och med vårterminen det år då eleven fyller 13 år. Från och med höstterminen det år då eleven fyller 10 år får öppen fritidsverksamhet erbjudas i stället för fritidshem, om eleven inte på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl är i behov av sådant särskilt stöd i sin utveckling som endast kan erbjudas i fritidshem. Bestämmelser om öppen fritidsverksamhet finns i 25 kap. (14 kap. 7 § skollagen).

Fritidshem ska erbjudas eleverna den del av dagen då eleverna inte går i någon av de skolformer som anges i 3 § och under lov. Fritidshem behöver inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger (14 kap. 8 § skollagen).

Huvudmannen ska se till att elevgrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att eleverna även i övrigt erbjuds en god miljö (14 kap. 9 § skollagen). En kommun får ta ut avgift för utbildning i fritidshem som den anordnar. Avgifterna ska vara skäliga (14 kap. 12 § skollagen). Avgifter som en enskild huvudman tar ut för ett fritidshem får inte vara oskäligt höga (14 kap. 19 § skollagen).

25 kap. skollagen reglerar så kallad annan pedagogisk verksamhet, däribland pedagogisk omsorg som kan erbjudas i stället för fritidshem om barnets vårdnadshavare önskar det (jfr 25 kap. 2 § skollagen). I kapitlet regleras öppen fritidsverksamhet som kan erbjudas

² 2023-07-02 träder ändringar i kraft i skollagen (2010:800) som innebär att begreppet grund-särskola byts ut mot anpassad grundskola.

i stället för fritidshem för barn i åldern 10–12 år (jfr 25 kap. 4 § skollagen. För verksamheterna gäller övergripande krav på verksamheten enligt 25 kap. Vad dessa krav är framgår av utgångspunkter (25 kap. 6 §), kvalitetskrav (25 kap. 7 §) samt uppföljning och utvärdering (25 kap. 8 §).

4.4 Andra bestämmelser i skollagen som är av betydelse för fritidshemmet

Vem får undervisa i fritidshemmet?

Grundlärare med inriktning mot arbete i fritidshem och personer som har behörighet och legitimation för arbete i fritidshem

Huvudregeln är att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisning i skolväsendet (2 kap. 13 § första stycket skollagen). Vem som är behörig att undervisa i de olika skolformerna framgår av förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare (behörighetsförordningen). Endast den som har legitimation får anställas som lärare eller förskollärare utan tidsbegränsning (2 kap. 20 § första stycket skollagen). Skolverket ska efter ansökan meddela legitimation till en lärare eller förskollärare som har behörighetsgivande examen (2 kap. 16 § första stycket skollagen).

Beteckningen legitimerad lärare respektive förskollärare får bara användas av den som fått legitimation som lärare eller förskollärare (2 kap. 16 a § skollagen). En legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare har ansvar för den undervisning han eller hon bedriver (2 kap. 15 § första stycket skollagen).

Utöver lärare eller förskollärare som avses i 13 § får det i undervisningen i fritidshemmet och förskolan finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas eller barnens utveckling och lärande främjas (2 kap. 14 § skollagen).

Om det inte finns någon att tillgå inom huvudmannens organisation som uppfyller kraven, eller om det finns något särskilt skäl med hänsyn till eleverna eller barnen, får en lärare eller förskollärare utan legitimation bedriva undervisningen under vissa förutsättningar. Dessa är att personen ska vara lämplig att bedriva undervisningen och i så stor utsträckning som möjligt ha en utbildning som mot-

svarar den utbildning som är behörighetsgivande. En sådan person får bedriva undervisning högst ett år i sänder (2 kap. 18 § skollagen).

I fritidshemmet är det grundlärare med inriktning mot arbete i fritidshem som är behöriga att undervisa (2 kap. 19 § behörighetsförordningen). Mer specifikt är en person behörig att undervisa som har en grundlärarexamen med inriktning mot arbete i fritidshem enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100). Vidare är även den behörig som har en äldre examen för arbete i fritidshem. Detsamma gäller den som har fått en examen genom att komplettera sin utbildning och på så sätt erhållit kunskaper och förmågor som motsvarar dagens grundlärarexamen med inriktning mot arbete i fritidshem, förskolan, förskoleklass eller i minst en av årskurserna. Fritidshemmets personal har inte alltid utgjorts av lärare. Tidigare har den som arbetat i fritidshemmet haft titeln fritidspedagog. Den titeln finns inte nya skollagen, men självfallet fanns ett stort antal fritidspedagoger som i och med nya skollagens ikraftträdande. Därför finns i 2 kap. 35 § behörighetsförordningen bestämmelser om att en fritidspedagog eller motsvarande som har avlagt en examen som är avsedd enbart för arbete i fritidshem är behörig att som lärare eller förskollärare undervisa i skolväsendet, om han eller hon har kompletterat sin utbildning. Mer specifikt innebär kompletteringen att personen ska ha fått kunskaper och förmågor som motsvarar en utbildning som ger sådan behörighet.

Huvudreglerna för behörighet i grundskolan årskurs 1–3, anpassade grundskolans årskurs 1–6, specialskolan och sameskolan finns i 2 kap 3 §, 2 kap. 11 §, 2 kap. 17 § respektive 2 kap. 18 § behörighetsförordningen.

Annan personal

Som framgår av 2 kap. 14 § får i fritidshemmet finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas eller barnens utveckling och lärande främjas.

Övriga bestämmelser

Lokaler samt trygghet och studiero

För utbildningen ska de lokaler och den utrustning finnas som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas (2 kap. 35 § skollagen).

Alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet och undervisningen av studiero. Med studiero avses att det finns goda förutsättningar för eleverna att koncentrera sig på undervisningen. Huvudmannen ska säkerställa att det på skolenheten bedrivs ett förebyggande arbete som syftar till att skapa trygghet och studiero (5 kap. 3 § skollagen).

Kommuners informationskyldighet

Kommuner har enligt skollagen en informationskyldighet. Den innebär att kommunen ska informera vårdnadshavare och elever om utbildning i förskolor, förskoleklasser, grundskolor, grundsärskolor, fritidshem, gymnasieskolor och gymnasiesärskolor och om sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. och som erbjuds i eller av kommunen (29 kap. 19 § första stycket).

Skolskjuts

Reglerna för skolskjuts finns i varje skiformsspecifikt kapitel i skollagen för vilket en elev kan erbjudas skolskjuts. För elever i kommunal förskoleklass eller kommunal grundskola och grundsärskola gäller 9 kap. 15 b §, 10 kap. 32 § och 11 kap. 31 § skollagen. För elever som går i förskoleklass, grundskola eller grundsärskola med enskild huvudman gäller 9 kap. 21 a §, 10 kap. 40 § och 11 kap. 39 § skollagen.

4.5 Fritidshemmets läroplansdel

Fritidshemmets styrs av läroplanen för grundskolan, förskoleklass och fritidshemmet, Lgr 22, samt läroplanerna för specialskolan och sameskolan. I vardera läroplan finns fritidshemmets läroplansdel som del nr 4.

Av del 4 framgår att undervisningen i fritidshemmet ska utgå från den värdegrund och det uppdrag samt de övergripande mål och riktlinjer som framgår av läroplanens del 1 och 2. Del 4 kompletterar således del 1 och 2 genom att förtydliga syftet med och det centrala innehållet i undervisningen i fritidshemmet. Begreppet undervisning ska ges en vid tolkning i fritidshemmet där omsorg, utveckling och lärande utgör en helhet.

Genom undervisningen i fritidshemmet ska eleverna ges förutsättningar att utveckla sin förmåga att

- pröva och utveckla idéer, lösa problem och omsätta idéerna i handling,
- ta hänsyn till personliga behov av balans mellan aktivitet och vila,
- skapa och upprätthålla goda relationer samt samarbeta utifrån ett demokratiskt och empatiskt förhållningssätt,
- kommunicera med språkliga uttrycksformer i olika sammanhang och för skilda syften,
- skapa och uttrycka sig genom olika estetiska uttrycksformer,
- utforska och beskriva företeelser och samband i natur, teknik och samhälle, samt
- röra sig allsidigt i olika miljöer samt förstå vad som kan påverka hälsa och välbefinnande.

Undervisningen i fritidshemmet utgår därtill från så kallat centralt innehåll. Undervisningen ska innehålla dessa delar: 1.) Språk och kommunikation, 2.) Skapande och estetiska uttrycksformer, 3.) Natur och samhälle och 4.) Lekar, fysiska aktiviteter och utevistelse.

4.6 Maxtaxa

Maxtaxan infördes 2001 och innebär om kommuner genom att införa en maximal taxa (eller avgift) för föräldrar och vårdnadshavare som betalar för förskola och fritidshem får kommunen statsbidrag enligt förordning (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet angiven gräns.

Statsbidrag lämnas enligt 3 § under förutsättning att,

1. Avgiften per månad i förskolan är högst tre, två respektive en procent av hushållets avgiftsgrundande inkomst per månad för det första, andra respektive tredje barnet i hushållet.
2. Avgiften per månad i fritidshemmet är högst två, en respektive en procent av hushållets avgiftsgrundande inkomst per månad för det första, andra respektive tredje barnet i hushållet.
3. Den högsta avgiften i den för barnet aktuella verksamhetsformen betalas för det yngsta barnet i hushållet och den närmast lägre avgiften i den för barnet aktuella verksamhetsformen betalas för det närmast äldre barnet. Från och med det fjärde barnet i hushållet betalas ingen avgift.

I dag tillämpar alla Sveriges 290 kommuner maxtaxa för avgifterna i förskola och fritidshem.

5 Barn, elever och fritidshem

Många barn och elever i Sverige går på fritidshem och ett antal barn i 10–12-årsåldern deltar i öppen fritidsverksamhet. Samtidigt som fritidshemmet är en självklar del av många elevers skolvardag så finns det elever som deltar i liten utsträckning eller inte alls. Fritidshemmet är en frivillig verksamhet så till vida att det är en fråga för varje familj att ta ställning till om ett barn ska delta eller om det behov av omsorg och fritidssysselsättning kan erbjudas på något annat sätt. Samtidigt är valet villkorat på så sätt att barnets rätt till fritidshem förutsätter i de flesta kommuner föräldrar som arbetar eller studerar. Av betänkandet *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg* framgår att det är de elever som med all sannolikhet bäst skulle behöva fritidshemmets undervisning som ofta är just de som inte tar del av den. En av anledningarna till detta är att lagstiftningen inte ger alla barn rätt att gå i fritidshem.

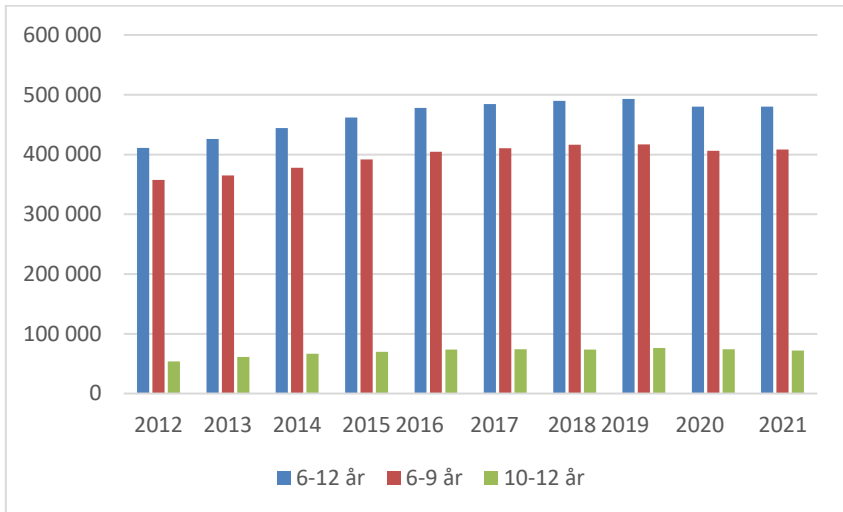
Utredningen har i uppdrag att analysera om rätten att delta i utbildning i fritidshem bör utökas till att omfatta fler elever. För att tydliggöra konsekvenserna av en utökad rätt och ett ökat deltagande redogör vi i detta kapitel för inskrivningsgrader och för skillnader mellan regioner, kommuner och områden. Utgångspunkten är offentlig statistik, utredningens enkät till kommuner samt statistik som utredningen beställt från Statistikmyndigheten SCB.

5.1 Inskrivna i fritidshem

Hösten 2021 var lite mer än 480 000 barn i åldrarna 6–12 år inskrivna i fritidshem. Figur 5.1 visar hur antalet elever i fritidshem har utvecklats under perioden 2016–2021.

Figur 5.1 Inskrivna i fritidshem efter ålder (antal)

Läsåren 2012/13–2021/22



Källa: Skolverkets statistik.

Antalet elever i fritidshem har ökat kontinuerligt fram till läsåret 2019/2020, för att sedan minska något. Befolkningsökning kan till stor del förklara uppgången fram till 2020 och pandemin kan sannolikt förklara de senaste årens nedgång i antal inskrivna elever. Under pandemin har fler vuxna också blivit arbetslösa, vilket gjort att barn i berörda familjer inte haft rätt till fritidshem, samt att fler föräldrar arbetat hemifrån vilket även det verkar ha minskat behovet av fritidshem. År 2021 var 408 136 barn i åldrarna 6–9 år inskrivna i fritidshemmet, vilket var en minskning från 2019 med 8 670 elever, dvs. drygt 2 procent. Emellertid var minskningen störst bland de barn som generellt redan nyttjar fritidshemmen i lägre grad, det vill säga 10–12-åringarna. Deras deltagande minskade med nära 6 procent. År 2021 var 72 115 elever i åldrarna 10–12 år inskrivna i fritidshem, vilket betyder att 301 164 barn i åldersgruppen inte var inskrivna.

Tabell 5.1 Andel inskrivna elever i fritidshem efter ålder (procent)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
6–9 år	83,3	83,9	83,8	83,4	81,5	81,9
10–12 år	21,5	21,0	20,3	20,6	19,5	19,0
6–12 år	58,2	57,6	56,9	56,7	54,8	54,7

Källa: Skolverket.

Under perioden 2016–2020 var i genomsnitt 57 procent av barnen i åldersgruppen 6–12 år inskrivna i fritidshem. Av alla barn i åldern 6 till 12 år var 54,7 procent inskrivna i fritidshem läsåret 2021. Inskrivningsgraden i fritidshem är genomsnittligt hög bland de yngre eleverna, för att sedan sjunka allteftersom de blir äldre. Bland barn mellan 6 och 9 år var 81,9 procent inskrivna i fritidshem år 2021 medan motsvarande andel för barn mellan 10 och 12 år var 19,0 procent. Inskrivningsgraden sjunker med andra ord markant mellan 10 och 12 år, från 34,7 procent till 6,9 procent.

Könsfördelningen bland eleverna är relativt jämn och är, sett till hela åldersgruppen, fördelad så att 48 procent av flickorna och nära 52 procent av pojkar är inskrivna i fritidshem. Den lilla skillnaden kan förklaras av att det också är fler pojkar i befolkningen i åldersgruppen.

Av de elever som är inskrivna i fritidshem är 86 procent inskrivna i fritidshem med kommunal huvudman medan 13,9 procent är inskrivna i fritidshem med enskild huvudman. Utöver detta var ett fåtal elever, mindre än 1 procent, inskrivna i fritidshem med statlig huvudman.¹ Läsåret 2021/2022 fanns drygt 4 380 fritidshem. Antalet fritidshem minskade med 1 procent, det vill säga med 54 stycken, från föregående år. De flesta fritidshemmen, 84 procent, har kommunal huvudman. 701 fritidshem drivs däremot i enskild regi och finns i 183 kommuner.

5.1.1 Skillnader mellan regioner och kommuner

Inskrivningsgraden skiljer sig åt geografiskt, såväl mellan länen (och regionerna), som mellan och inom län och kommuner. Det var något som konstaterades också i den förra fritidshemsutredningen.² I den här utredningen har vi fortsatt att undersöka siffrorna och även skillnaderna i inskrivningsgrad både mellan och inom kommuner. Genom att dela in samtliga kommuner i ett län i intervaller utifrån genomsnittlig inskrivningsgrad kan vi få en översiktlig bild över hur det ser ut i landet. Nedan ser vi antalet kommuner i varje län fördelade på inskrivningsintervall för 6–9 åringar (tabell 5.2).

¹ Här återfinns Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen och Statens institutionsstyrelse. Det finns 15 fritidshem med statlig huvudman enligt Skolverkets statistik.

² SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*.

Tabell 5.2 Kommuner per inskrivningsgrad och län

Andel inskrivna 6–9-åringar 2021

Län	Inskrivningsgrad i intervaller (procent)					
	>50	50–60	60–70	70–80	80–90	90–100
Blekinge			1	2	2	
Dalarna			4	10	1	
Gotland					1	
Gävleborg			2	6	2	
Halland		1		3	2	
Jämtland			4	1	2	1
Jönköping			6	4	3	
Kalmar		1	3	5	3	
Kronoberg	1	1	3	2	1	
Norrbottn		2	5	5	2	
Skåne		1	6	13	8	5
Stockholm				4	11	11
Södermanland			2	4	3	
Uppsala			1	4	3	
Värmland		2	2	8	4	
Västerbotten		2	4	5	3	1
Västernorrland			2	4	1	
Västmanland		3	1	4	2	
Västra Götaland			4	24	18	3
Örebro	1	1	1	6	3	
Östergötland		1	3	4	5	
Total (av 290)	2	15	54	118	80	21

Källa: Skolverkets statistik.

Majoriteten av kommunerna återfinns i intervall mellan 60–90 procent. Allra flest kommuner återfinns i inskrivningsintervallet 70–80 procent (118 av 290). I detta intervall återfinns också kommuner i samtliga län. Storstadsregionerna har kommuner även i det högsta intervallet, med inskrivningsgrader mellan 90–100 procent, där ytterligare två storstadskommuner återfinns (Östersunds kommun och Umeå kommun). Kommuner med en inskrivningsgrad i intervall under 60 procent återfinns i 10 län, varav de flesta (8 av 10) helt saknar

kommuner i det högsta intervallet. Inskrivningsgraden är generellt lägre i mindre kommuner och ökar sedan successivt. Högre inskrivningsgrad återfinns alltså framför allt i storstadsregionerna.

Det finns ett antal kommuner med mycket hög inskrivningsgrad (90–100 procent). Främst handlar det om ett antal välmående pendlingskommuner till storstäder, men även stora kommuner som till exempel Stockholms kommun. De kommuner som har hög inskrivningsgrad är över lag kommuner med goda socioekonomiska förutsättningar.³ De kommuner som i andra änden har lägst andel inskrivna elever är några pendlingskommuner (tätortsnära landsbygdskommuner) nära större eller mindre städer.⁴

Tabell 5.3 Kommuner per inskrivningsgrad

Andel inskrivna 10–12 åringar 2021

	Inskrivningsgrad i intervaller					Totalt
	>10	10–20	20–30	30–40	40–70	
Antal kommuner	47	153	66	17	7	290

Källa: SCB.

Inskrivningsgraderna för 10–12 åringar varierar också mellan kommuner (tabell 5.3). De flesta kommuner har för denna åldersgrupp en inskrivningsgrad mellan 10–20 procent. Spridningen är dock stor, från kommuner med en inskrivning på 2 procent till kommuner med en inskrivning på 65 procent. De 7 kommuner med högst inskrivningsgrad har en inskrivning på 40 procent eller högre. Siffrorna bör dock tolkas med försiktighet och i relation till kommunernas erbjudande av öppen fritidsverksamhet (se tabell 5.9 för mer information).

5.1.2 Lägre inskrivningsgrad i mindre kommuner och lands- och glesbygd

I utredningens direktiv och i förra fritidshemsutredningen⁵ uppmärksammas framför allt det lägre deltagandet i områden med socioekonomiska utmaningar. Detta förhållande har också till viss del be-

³ SCB; Delmos (2021). *Segregation i Sverige. Årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling*.

⁴ Ibid.

⁵ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*.

kräftats av föreliggande utrednings enkät. I utredningens enkät till kommunala skolhuvudmän efterfrågades en bedömning av orsaker till skillnaderna i inskrivningsgrad mellan den skola i en kommun med högst inskrivningsgrad i fritidshem och den med lägst. I enkäten noterar vi två huvudlinjer som orsak till ett lägre deltagande. Det handlar då framför allt om socioekonomiska förutsättningar (i termer av föräldrarnas sysselsättning) men också om lands- och glesbygdskommunernas förutsättningar (se kapitel 6 för närmare redovisning av utredningens enkät). I ett försök att utreda detta vidare har utredningen tittat vidare på samtliga kommuner fördelade i intervaller utifrån genomsnittlig inskrivningsgrad och kommuntyp (tabell 5.4).⁶

Tabell 5.4 Antal kommuner i inskrivningsintervall per kommuntyp (procent)

Intervaller med andel inskrivna 6–9-åringar 2021

Kommuntyp	>50	50–60	60–70	70–80	80–90	90–100
Glesa blandade kommuner		2	5	11	9	2
Glesa landsbygdskommuner		1	13	23	15	1
Mycket glesa landsbygdskommuner		1	1	10	3	
Storstadskommuner	1	2	2	7	8	6
Täta blandade kommuner		2	14	34	26	11
Tätortsnära landsbygdskommuner	1	7	19	32	19	1
Totalt* (av 290)	2	15	54	117	80	21

Källa: Skolverkets statistik 2021, Tillväxtverkets kommuntyper.

* Observera att antalet kommuner inte summerar till 290. En kommun har inte rapporterat inskrivningsandelar.

Socioekonomiska förutsättningar spelar roll för deltagande i fritidshem, i termer av att föräldrarna arbetar eller studerar. Samtidigt är det tydligt att fritidshem med låg inskrivningsgrad inte minst återfinns i mindre kommuner och glesbygd. Här bör man dock observera att den låga inskrivningsgraden ibland kan ha att göra med att antalet barn i en kommun är litet, och varje elev som skrivs in eller ut har stor påverkan på medelvärdet.

⁶ Kommuntyper avser här den uppdelning som Tillväxtverket använder och som tagits fram gemensamt av olika statliga myndigheter.

5.1.3 Inskrivningsgrad efter socioekonomi

Tillsammans med Statistiska centralbyrån (SCB) har Delegationen mot segregation (Delmos) tagit fram verktyget Segregationsbarometern. Det är ett verktyg som gör det möjligt att visuellt följa segregationen och socioekonomiska förutsättningar över tid. De indikatorer som kontinuerligt läggs in i verktyget bidrar tillsammans med att bilda fem olika områdestyper, från områdestyp 1 med mycket stora socioekonomiska utmaningar till områdestyp 5 med mycket goda socioekonomiska förutsättningar.⁷ Områdestyp 1 och områdestyp 2 ingår tillsammans i samlingsbegreppet områden med socioekonomiska utmaningar. Det socioekonomiska indexet är ett sammanvägt index som baseras på tre indikatorer. Indikatorerna är: andel personer med låg ekonomisk standard, andel personer med förgymnasial utbildning och andel personer som har haft ekonomiskt bistånd i minst tio månader och/eller har varit arbetslösa längre än sex månader.⁸ I ett försök att återge skillnaderna bättre har utredningen jämfört kommuners genomsnittliga inskrivningsgrad för de olika ålderskategorierna som återfinns i fritidshemmen, 6–9-åringar, 10–12-åringar samt hela gruppen 6–12-åringar, utifrån olika områdestyper (tabell 5. 5).

Tabell 5.5 Andel inskrivna elever i fritidshem efter ålder och områdestyp 2020 (procent)

Genomsnitt för samtliga kommuner efter områdestyp år 2020

Områdestyp	6–9 år	10–12 år	6–12 år
1 – områden med stora socioekonomiska utmaningar	60	18	43
2 – områden med socioekonomiska utmaningar	70	18	48
3 – socioekonomiskt blandade områden	78	19	52
4 – områden med goda socioekonomiska förutsättningar	87	20	58
5 – områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar	93	22	61

Källa: SCB, Skolverket.

*Observera att för ca 2000 elever saknas uppgifter om elevens folkbokföring.

Andelen inskrivna barn i åldrarna 6–12 år är jämförelsevis hög i områden med goda eller mycket goda socioekonomiska förutsättningar. Andelen inskrivna barn är jämförelsevis lägre i områden med

⁷ SCB, Delmos (2021). *Segregation i Sverige. Årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling.*

⁸ Ibid.

eller med stora socioekonomiska utmaningar. Inskrivningsgraden bland 6–9-åringar i områden med stora socioekonomiska utmaningar är i genomsnitt 60 procent vilket är 33 procentenheter lägre i jämförelse med områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar. Det är också betydligt lägre än den genomsnittliga inskrivningsgraden för riket, vilken var 81,9 procent för 6–9-åringar.

Inom kommunerna finns oftast områdesskillnader sett till socioekonomiska faktorer. I huvuddelen av de femton kommuner som enbart består av områden med goda eller mycket goda socioekonomiska förutsättningar är inskrivningsgraden i fritidshemmet för 6–9-åringar mellan 90 och 100 procent. Samtidigt finns det 162 kommuner i landet med ett eller flera områden med socioekonomiska utmaningar. Av dessa 162 kommuner har 74 kommuner ett eller flera områden med stora socioekonomiska utmaningar. Den genomsnittliga inskrivningsgraden i kommuner som har ett eller flera områden med stora socioekonomiska utmaningar påverkas naturligtvis av övriga områden i kommunen, genom att medlet i kommunen dras upp om det finns fler och mer barnrika områden av områdestyp 4 och 5.

Den genomsnittliga inskrivningsgraden bland 6–9-åringar i kommuner som har ett eller flera områden med stora socioekonomiska utmaningar är 75 procent. Denna siffra kan jämföras med genomsnittet i de ovan nämnda femton kommunerna med goda socioekonomiska förutsättningar och hög inskrivningsgrad men behöver i övrigt också förstås utifrån de olika förutsättningarna i varje kommun, exempelvis antalet barn, områdestyper och kommuntyper i övrigt. Det verkar dock ha betydelse om kommunerna erbjuder fler barn plats på fritidshem än vad lagen kräver, det vill säga om de erbjuder en utökad rätt till alla barn eller till fler barn i någon omfattning (till exempel barn till arbetssökande). Flera av de kommuner som ger en utökad rätt återfinns i den grupp kommuner som har en inskrivningsgrad över 80 procent.

Tabell 5.6 Andel inskrivna 6–9-åringar i fritidshem uppdelat på län och områdestyp (procent)

Genomsnitt för samtliga kommuner i länet efter områdestyp år 2020

Län	Områdestyper				
	1	2	3	4	5
Blekinge	51	67	74	84	88
Dalarna	53	65	72	80	90
Gotland	–	82	79	86	–
Gävleborg	79	72	78	83	91
Halland	46	63	75	84	92
Jämtland	-	75	74	86	94
Jönköping	53	64	71	83	86
Kalmar	69	67	74	84	91
Kronoberg	56	60	70	84	89
Norrbottnen	–	81	72	77	84
Skåne	60	63	77	86	93
Stockholm	76	82	87	93	97
Södermanland	55	67	79	85	90
Uppsala	64	75	78	87	90
Värmland	55	69	75	83	91
Västerbotten	–	85	85	88	95
Västernorrland	70	71	75	81	85
Västmanland	66	67	80	85	93
Västra Götaland	51	64	76	85	91
Örebro	55	72	74	83	87
Östergötland	64	67	77	85	91

Källa: SCB, Skolverket.

* I statistiken från SCB så kan det ibland saknas inrapportering från någon enstaka kommun.

Tabell 5.6 visar den genomsnittliga inskrivningsgraden bland 6–9-åringar i kommunerna sorterade utifrån län och områdestyp. Alla län har områden med socioekonomiska utmaningar. Men det är inte alla län som har områden med stora socioekonomiska utmaningar (områdestyp 1). Sett till områden med socioekonomiska utmaningar (områdestyp 1 och 2) så ser vi att den genomsnittliga inskrivningsgrad i länen varierar mycket. Det skiljer 33 procentenheter mellan Hallands län som har lägst inskrivningsgrad i områdestyp 1 jämfört med Gävleborgs län som har högst inskrivningsgrad i samma områdestyp. Som vi har nämnt tidigare finns anledning att tro att bland

annat kommunernas erbjudande om utökad rätt kan påverka inskrivningsgraden. Naturligtvis påverkas inskrivningsgraden också av andelen föräldrar som förvärvsarbetar eller studerar. Inom länen så kan det finnas kommuner som inte har områden som definieras enligt områdestyperna 1 och 2. Inom de län som har många sådana kommuner så kan en enskild kommun med områdestyp 1 och 2 få stort genomslag på den genomsnittliga inskrivningsgraden för länet som helhet. Siffrorna måste därför tolkas med viss försiktighet när de ska förstås på aggregerad nivå. Något som även gäller kommunernas genomsnittliga inskrivningsgrader.

5.1.4 Barnens olika levnadsvillkor

För att bättre förstå vilka områden som barnen bor i så har vi närmare undersökt hur förutsättningarna för alla barn ser ut uppdelat på områdestyp (tabell 5.7). Områdestyperna kan sägas ange under vilka förutsättningar barnen i olika områden lever.

Tabell 5.7 Andel 6–12-åringar utifrån bakgrund och områdestyp (procent)

Elevers bakgrund	Områdestyp				
	1	2	3	4	5
Högutbildade föräldrar	35	42	50	67	84
Mödrar som förvärvsarbetar	49	63	76	88	92
Fäder som förvärvsarbetar	60	71	80	89	92
Svensk bakgrund	20	40	66	85	81
Utländsk bakgrund	80	60	34	15	9

Källa: SCB.

Barn i områdestyperna 4 och 5 har oftare högutbildade föräldrar och föräldrar som förvärvsarbetar jämfört med riksgenomsnittet. Medan barn i områdestyp 1 och 2 har lägre andel högutbildade föräldrar och lägre andel föräldrar som förvärvsarbetar jämfört med riksgenomsnittet. De sistnämnda områdestyperna har jämförelsevis högre andel elever vars föräldrar har utländsk bakgrund jämfört med områdestyperna 4 och 5. Statistiken visar också att inskrivningsgraden bland elever med utländsk bakgrund är lägre än bland elever med svensk bakgrund. Det här är också något som den förra fritidshemsutred-

ningen konstaterade.⁹ I områdestyp 1 är inskrivningsgraden bland 6–12-åringar i genomsnitt 40 procent, medan den är 15 procentenheter högre bland elever med svensk bakgrund som bor i samma typ av område.

Tabell 5.8 Föräldrarnas genomsnittliga inkomst och områdestyp

Bruttoinkomst för år 2020 (tkr)

Områdestyp	1	2	3	4	5
Mödrars inkomst	131	191	257	356	468
Fäders inkomst	227	292	359	477	654

Källa: SCB.

Barnen i områdestyp 1 och 2 lever i större utsträckning i familjer med låg ekonomisk standard jämfört med riksgenomsnittet. Mödrarnas genomsnittliga bruttoinkomst är 3,5 gånger lägre i områdestyp 1 jämfört med områdestyp 5 (tabell 5.8). Barn som bor i områdestyp 4 och 5 lever också med hög ekonomisk standard jämfört med riket som helhet. Sådana skillnader i inkomster speglar också skillnader i barns möjligheter till en meningsfull fritid, då deltagande i fritidshem är förenat med avgift liksom ofta andra fritidsaktiviteter (se kapitel 6).

5.2 10–12-åringar i öppen fritidsverksamhet

När eleverna börjar årskurs fyra sjunker andelen som är inskrivna i fritidshem. Medan drygt 73 procent av 9-åringarna är inskrivna i fritidshem så är det knappt 35 procent av 10-åringarna som är inskrivna. Efter det sjunker inskrivningsgraden ytterligare markant och bland 12-åringar var inskrivningsgraden i fritidshem 6,9 procent år 2021.

För barn i åldrarna 10–13 år får kommunen erbjuda öppen fritidsverksamhet i stället för fritidshem. Öppen fritidsverksamhet regleras genom 25 kap. 4 § skollagen och i sådan verksamhet gäller vad som är föreskrivet i det kapitlet. Öppen fritidsverksamhet ska inte förväxlas

⁹ Den förra utredningen SOU 2020:34 utgick från uppgifter kopplade till de s.k. LUA/URB-områdena. Detta är områden med brett utanförskap. Under 2008–2011 hade regeringen lokala utvecklingsavtal (LUA) med ett antal kommuner med stadsdelar med brett utanförskap. Från och med 2012 gav regeringen i stället stöd till ett antal kommuner för urbant utvecklingsarbete (URB). Läs mer på SCB:s hemsida: <https://www.scb.se/hitta-statistik/temaomraden/statistikom-integration/regeringsuppdraget-registerdata-for-integration/>.

med pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för fritidshem enligt 25 kap. 2 § skollagen. Medan pedagogisk omsorg som alternativ till fritidshem grundar sig på vårdnadshavares önskemål är erbjudande om öppen fritidsverksamhet huvudmannens beslut. I likhet med fritidshemmet ska den öppna fritidsverksamheten komplettera utbildningen i grundskolan och motsvarande skolformer.

Öppen fritidsverksamhet vänder sig till barn mellan 10 och 12 år som inte behöver den omsorg och tillsyn som ges i fritidshem eller pedagogisk omsorg. Barnen är inte inskrivna och familjerna avgör själva när och hur ofta barnen ska delta. Den öppna fritidsverksamheten är ofta samordnad med skola och fritidshem samt kommunens övriga fritidsverksamheter för barn och ungdom. Närmare 67 procent av verksamheterna finns i samma organisation som skolan, dvs. som har en gemensam rektor med grund- eller särskola.¹⁰

5.2.1 Antal verksamheter

Då barnen inte är inskrivna i öppen fritidsverksamhet saknas uppgifter om antal barn som deltar. Information om vem som erbjuder öppen fritidsverksamhet samlas dock in samt information om antal verksamheter, om de befinner sig i samma organisation som skolan eller inte samt i vilken omfattning de har öppet.

Tabell 5.9 Öppen fritidsverksamhet och inskrivningsgrad i intervaller för 10–12-åringar i fritidshem

Inskrivningsintervall	Antal kommuner	Antal kommuner som erbjuder öppen fritidsverksamhet
>10	47	15
10–20	153	21
20–30	66	10
30–40	17	2
40–70	7	2
Totalt	290	50

Källa: SCB, Skolverket.

¹⁰ Skolverkets statistik om öppen fritidsverksamhet. Se även förklaringar och definitioner till statistiken.

Läsåret 2020/21 erbjöds öppen fritidsverksamhet i 50 kommuner, under ansvar av 47 kommunala och 17 enskilda huvudmän. Det motsvarar 17 procent av samtliga kommuner. 36 av det totala antalet verksamheter ingår i samma organisation som skolan. Merparten av verksamheterna har öppet 16 timmar eller mer per vecka.

Det är framför allt de kommuner som har låg inskrivning i fritidshem bland 10–12-åringar som erbjuder öppen fritidsverksamhet (tabell 5.9). Exempel på kommuner är Eskilstuna och Järfälla, som båda erbjuder cirka 22 öppna fritidsverksamheter. Mönstret är inte helt tydligt och det finns ett flertal kommuner med låga inskrivningsgrader i fritidshem som inte heller har någon rapporterad öppen fritidsverksamhet. Även det omvända förekommer, med två kommuner med relativt hög inskrivningsgrad i fritidshemmen och som dessutom erbjuder öppen fritidsverksamhet till 10–12-åringar (Täby och Danderyds kommuner). Något som kan tyda på att frågan om vilken verksamhet som erbjuds 10–12-åringar har lämnats till rektor att besluta. Intressant att notera är att kommunerna i det högsta inskrivningsintervallet för inskrivna i fritidshem alla tillhör i Stockholms län (med undantag för Lunds kommun). Förutom Täby och Danderyd återfinns kommuner som Solna och Lidingö.

Både antalet kommuner som erbjuder öppen fritidsverksamhet och antalet verksamheter har minskat. Från att det under den senaste tioårsperioden funnits runt 600 sådana verksamheter var under läsåret 2020/21 antalet verksamheter drygt 500. Hösten 2021 fanns det 502 verksamheter med öppen fritidsverksamhet för barn mellan 10 och 12 år, vilket är en minskning med nästan 40 verksamheter sedan år 2020. En minskning har skett i totalt 20 kommuner, varav 5 kommuner står för den största delen av minskningen. Ett skäl till denna minskning kan vara att några kommuner som tidigare erbjudit öppen fritidsverksamhet beslutat att erbjuda fritidshem i stället. Lund, Sollentuna och Lidingö är kommuner som tycks ha lagt ner all sin öppna fritidsverksamhet. Samtidigt är det nära 10 kommuner som under 2021 ökat sitt erbjudande av öppen fritidsverksamhet genom att starta fler verksamheter.

6 Allmänt fritidshem och stärkt rätt till fritidshem

Utredningen har enligt direktivet i uppdrag att:

- analysera och ta ställning till om rätten att delta i utbildning i fritidshem bör utökas till att omfatta fler elever,
- analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, en utökad rätt att delta i utbildning i fritidshem i första hand bör inriktas mot elever i områden med socioekonomiska utmaningar.

Kapitlet inleds med en beskrivning av fritidshemmets uppdrag enligt styrdokumentet (6.1) och en redogörelse över hur inskrivningsgraden i fritidshem varierar mellan och inom kommuner (6.2). Därefter beskrivs fritidshemmets potential för elevers utveckling och lärande samt som del av samhälleligt breda insatser (6.3). Därefter sammanfattar vi den bild som framträder av att fritidshemmets utbildning riskerar att inte nå de barn som mest kan gynnas (6.4). Slutligen tar utredningen ställning och ger därmed ett förslag om att utöka rätten till fritidshem (6.5, 6.6 och 6.7).

6.1 Fritidshemmets uppdrag enligt styrdokumentet

I avsnittet beskrivs fritidshemmets uppdrag enligt skollagen (2010:800) med dess förarbeten samt vad som föreskrivs i läroplanen.¹

¹ SKOLFS 2010:37 Förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, SKOLFS 2010:250 Förordning om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet vissa fall, SKOLFS 2010:251 Förordning om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

6.1.1 Fritidshemmets övergripande uppdrag enligt skollagen

Fritidshemmet är inte en egen skolform men en del av skolväsendet (1 kap. 1 § skollagen). Skollagens inledande bestämmelser om skolväsendet gäller således även för fritidshemmet. All utbildning inom skolväsendet har ett gemensamt syfte: Att alla barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarsställande individer och medborgare (1 kap. 4 § skollagen).

Avsikten med bestämmelsen framgår av skollagens förarbeten: I förskolans och skolans uppdrag (samt då även fritidshemmets uppdrag, utredningens anm.) ligger att alla barn och elever ska ges bästa möjliga förutsättningar att utifrån sina behov och förutsättningar utvecklas så långt som möjligt i enlighet med utbildningens mål. I detta ligger att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag beträffande de barn och elever som har sämre förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Förskolan och skolan ska också ge varje flicka och pojke lika möjlighet att utveckla sin fulla potential som människa. Samma förarbeten uppmärksammar också det ansvar huvudmän och profession har för att vid resursfördelning, organisation och val av metoder och arbetssätt anpassa verksamheten till barns och elevers skilda förutsättningar och behov (prop. 2009/10:165 s. 221 f.). Detta synsätt kommer till uttryck på fler ställen i skollagen. Ett exempel är fritidshemmets syftesbestämmelse som anger att fritidshemmet kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan. Fritidshemmet ska stimulera elevernas utveckling och lärande samt erbjuda dem en meningsfull fritid och rekreation. Utbildningen ska utgå från en helhetssyn på eleven och elevens behov samt främja allsidiga kontakter och social gemenskap. (14 kap. 2 § skollagen).

Fritidshemmet kompletterar innehållet i förskoleklassen, grundskolan och motsvarande skolformer innehållsmässigt och tidsmässigt. Utredningen menar att uppdraget om meningsfull fritid och rekreation kan ses som ett kompensatoriskt uppdrag både i förhållande till skolan och elevernas hemmiljö. Av förarbetena framgår att meningsfull fritid och rekreation innebär att eleverna ska ha möjlighet till vila och lek. Fritidshemmet har således ett kompensatoriskt uppdrag både i enlighet med 1 kap. 4 § och 14 kap. 2 § skollagen.

Förarbetena nämner vidare att en förutsättning för att eleverna ska uppleva fritiden som meningsfull är att verksamheten utformas med deras behov, intressen och erfarenheter som grund. Det förutsätter att eleverna görs delaktiga och får inflytande över utformningen av verksamheten. Stor vikt ska också läggas vid att uppmuntra eleverna att i samspel med kamrater och vuxna utveckla sin sociala kompetens. Verksamheten ska därför utformas så att den främjar allsidiga kontakter och social gemenskap både mellan eleverna och mellan elever och vuxna. Utbildningen ska utgå från en helhetssyn på varje elev och elevens behov (prop. 2009/10:165 s. 404).

Fritidshemmet kan genom att arbeta med en utforskande laborativ och praktisk metodik även medverka till att skolans kunskapsmål uppnås. En gemensam syn på lärande i de olika skolformerna utgör inget hinder för fritidshemmets egenart (prop. 2009/10:165 s. 404).

Läroplanen

För varje skolform och för fritidshemmet gäller en läroplan som utgår från bestämmelserna i skollagen (1 kap. 11 § första stycket första meningen). Målen och det centrala innehållet för fritidshemmets undervisning framgår av grundskolans² läroplan, del 1 och 2, samt den fritidshemsspecifika delen, del 4. Begreppet undervisning ska i fritidshemmet, enligt läroplanen, ges en vid tolkning där omsorg, utveckling och lärande utgör en helhet. Fritidshemmets undervisning har bland annat till syfte att ge eleverna möjlighet att utveckla goda kamratrelationer samt känna tillhörighet och trygghet i elevgruppen. Vidare anges i läroplanen att i undervisningen ska eleverna, genom leken ges möjlighet att bearbeta intryck, pröva sin identitet, utveckla kreativitet samt sin förmåga att samarbeta och kommunicera.

² Även specialskolan och sameskolans läroplaner.

I undervisningen ska eleverna uppmuntras och utmanas att pröva egna och andras idéer, lösa problem och omsätta idéerna i handling. Därigenom ska eleverna ges möjlighet att utveckla kreativitet, nyfikenhet och tilltro till sin egen förmåga.

6.1.2 Hur fritidshem erbjuds enligt skollagen

Utbildning i fritidshem ska erbjudas så snart det framkommit att eleven har behov av en sådan plats (14 kap. 4 § skollagen). Detta betyder att fritidshem ska erbjudas i samband med att eleven placerats vid en skolenhet, i de fall förutsättningarna enligt 14 kap. 5 och 6 §§ är uppfyllda. Av dessa bestämmelser framgår att en elev ska erbjudas plats i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier (14 kap. 5 § första ledet skollagen). En elev kan också få erbjudande om plats i fritidshem, i den omfattning det behövs, om han eller hon har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt (14 kap. 5 § andra ledet skollagen). Erbjudande om fritidshem ska också riktas till elever om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av sådan utbildning (14 kap. 6 § skollagen). Fritidshem som erbjuds elever för att de har ett behov på grund av familjens situation i övrigt (5 § andra ledet) eller om eleven har ett behov av fysiska, psykiska eller andra skäl (6 §) kommer hädanefter, för att förenkla läsningen, att benämnas att eleven erbjuds plats mot bakgrund av det *egna behovet eller andra skäl*.

Vidare gäller att fritidshem ska erbjudas till och med vårterminen det år då eleven fyller 13 år. Från och med höstterminen det år då eleven fyller 10 år får öppen fritidsverksamhet erbjudas i stället för fritidshem, om eleven inte på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl är i behov av sådant särskilt stöd i sin utveckling som endast kan erbjudas i fritidshem. Bestämmelser som styr öppen fritidsverksamhet finns i 25 kap. skollagen (14 kap. 7 § skollagen).

Fritidshem erbjuds i första hand elever med studerande eller förvärvsarbetande föräldrar

Som framgår av reglerna i 14 kap. 4, 5 och 6 §§ skollagen, erbjuds inte alla elever utbildning i fritidshem. Av förarbetena framgår att tillgängligheten till utbildningen i fritidshem i första hand ska vara beroende

av föräldrars förvärvsarbete eller studier eller elevens eget behov på grund av familjens situation i övrigt (prop. 2009/10:165 s. 402). I det följande kommer utredningen att visa hur reglerna används och vad följderna är av deras utformning.

6.2 Inskrivningsgraden i fritidshemmet varierar mellan och inom kommuner som en följd av reglernas utformning

Den tidigare fritidshemsutredningen uppmärksammade utifrån statistik att inskrivningsgraden var lägre i vissa utpekade områden med brett utanförskap.³ Föreliggande utredning har fortsatt att undersöka inskrivningsgrader genom statistik och dokumentstudier, en enkätundersökning till kommuner och intervjuer. I enkäten bad vi kommunerna att uppge andelen inskrivna elever på den skola i kommunen med högst inskrivningsgrad respektive andelen elever på skola med lägst inskrivningsgrad. Frågan ställdes för förskoleklass, årskurs 1–3 och årskurs 4–6. Även inskrivning i öppen fritidsverksamhet efterfrågades (vilket diskuteras mer i kapitel 7). Statistik och enkätfynd beskrivs nedan i avsnitt 6.2.1 – 6.2.4.

6.2.1 Övergripande om variationerna som framkommit av enkäten och statistik

Både statistik och enkät visar att barn och elever i kommuner och områden med goda socioekonomiska förutsättningar i högre grad är inskrivna i fritidshemmet än barn och elever i kommuner och områden med sämre socioekonomiska förutsättningar. Utredningen kan därför med säkerhet säga att nu gällande lagstiftning, som rör erbjudande av fritidshem, har fått konsekvensen att fritidshemmet som ett slags huvudregel i första hand är till för de elever som har förvärvsarbetande och studerande föräldrar. Detta trots att erbjudande också ska ges eleven om det finns ett behov på grund av familjens situation i övrigt. I efterforskningarna har även geografiska mönster

³ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*, se bl.a. kapitel 3, 4 och bilaga 7; Statistiken togs fram av SCB. Under 2008–2011 hade regeringen lokala utvecklingsavtal (LUA) med ett antal kommuner med stadsdelar med brett utanförskap. Från 2012 gav regeringen i stället stöd till ett antal kommuner för urbant utvecklingsarbete (URB).

framträtt, med stora skillnader mellan storstadsregioner och regioner i gles- och landsbygd.

Enkäten har också visat att reglerna om erbjudande av fritidshem rent faktiskt innebär en i systemet inbyggd ojämlikhet som medför relativt stora följdverkningar för barn i fritidshemsåldern. Bestämningens utformning fick under pandemin direkta följder för enskilda barn – eller barn i en hel bygd, då uppsägningar eller permitteringar till följd av pandemin medförde att barn inte fick behålla sin plats i fritidshemmet.

Antalet inskrivna barn i fritidshem hör i hög grad ihop med kommuners socioekonomiska förutsättningar (se bilaga 3). Dessa skillnader framgår tydligt vid en genomgång av de kommunerna med högst andel inskrivna 6–9-åringar i jämförelse de kommunerna med lägst inskrivningsgrad.

De kommuner som har en hög inskrivningsgrad, mellan 90 och 100 procent, är över lag kommuner med goda socioekonomiska förutsättningar. Med det menar vi att kommunerna med sådan hög inskrivningsgrad uteslutande eller till övervägande del består av områdestyp 4 och 5.⁴ Kommuner med sådan hög inskrivningsgrad återfinns nästan uteslutande i storstadslänen, i Skåne, Stockholms och Västra Götalands län. Undantag utgör endast Västerbottens kommun med Umeå kommun och Jämtlands län med Östersund. Statistik visar att det finns ett antal kommuner med mycket hög inskrivningsgrad (95–100 procent), och att det främst handlar om välmående pendlingskommuner till storstäder.⁵ I gruppen med hög inskrivningsgrad finns även några stora kommuner som har flera olika områdestyper, och då även områdestyp 1 eller 2 eller båda dessa områdestyper.⁶

De kommuner som har lägst andel inskrivna elever återfinns framför allt i det som av Tillväxtverket kategoriseras som täta blandade kommuner eller tätortsnära landsbygdskommuner nära större eller mindre städer.⁷ Inskrivningsgraden är också generellt lägre i mindre kommuner och ökar sedan successivt relativt kommunstorleken.

Det finns en del svårigheter behäftade med att föra resonemang om skillnader i inskrivningsgrader och olika kommuner utifrån en aggregerad nivå. Kommuner och områden låter sig inte helt lätt be-

⁴ För beskrivning av områdestyper se kapitel 2.

⁵ Skolverkets statistik (kommuner med en rapporterad inskrivningsgrad över 95 procent är: Ekerö, Lomma, Lund, Sollentuna, Täby och Vaxholm).

⁶ Dessa är Lund, Sollentuna, Stockholm, Tyresö, Umeå och Östersund.

⁷ Tillväxtverkets kommungrupp SL6.

skrivs och förutsättningar kan skilja sig åt även mellan till synes liknande sådana.⁸

I fråga om glesbygder bör man dessutom känna till att den låga inskrivningsgraden står i relation till det totala antalet barn på en skolenhet. Om antalet barn i en kommun eller på en skolenhet är litet, får varje elev som börjar eller slutar i fritidshemmet större genomslag rent procentuellt. Skolor som på grund av folkmängden i kommunen eller skolans upptagningsområde har få elever, kan också ha en högre genomsnittlig inskrivningsgrad i jämförelse med kommunens övriga skolor.⁹ I vissa glesbygdskommuner är också antalet barn som går i fritidshemmet mycket lågt. Av utredningens enkät framstår det som att tätortsnära landsbygdskommuner i högre utsträckning beviljar plats utifrån det egna behovet och andra skäl (avsnitt 6.2.4). Även i dessa fall kan en eller ett par ytterligare elever få stort genomslag i siffrorna och därmed snittet, beroende av den specifika skolenhetens totala mängd barn.

I utredningens enkät framkommer över lag två huvudsakliga skäl till en lägre inskrivningsgrad i fritidshem. Det handlar dels om socioekonomiska förutsättningar, dels om gles- och landsbygdskommunernas förutsättningar där avstånd liksom reglerna för skolskjuts och utformningen av en kommuns skolskjutsorganisation förefaller ha stor betydelse för den lägre inskrivningsgraden. I följande två avsnitt redogörs närmare för resultat av utredningens enkät dels med avseende på vårdnadshavares sysselsättning, dels avstånd mellan hemmet och skolan.

6.2.2 Hur inskrivningsgraden varierar mot bakgrund av socioekonomiska förutsättningar

I utredningens enkät fanns efter frågor om skolor med högst respektive lägst inskrivningsgrad en fritextfråga där kommunerna uppmanades ge sin bedömning av skälen till skillnaderna. Hälften av de kommunerna som utnyttjat möjligheten¹⁰ till fritextsvar anförde att den bakomliggande orsaken till skillnader i inskrivningsgrad berodde på vårdnadshavarnas sysselsättning. Oftast uttrycktes detta genom

⁸ Se t.ex. Tillväxtverkets resonemang om olika typer av landsbygder på [tillvaxtverket.se](https://www.tillvaxtverket.se).

⁹ Detta har vissa kommuner uppmärksammat oss på och därför undantagit denna skola när de svarat på enkäten, eftersom de upplevt svaret som missvisande.

¹⁰ 125 kommuner gav ett fritextsvar, 240 kommuner svarade på första frågan.

att begrepp som sysselsättning eller socioekonomiska förutsättningar, socioekonomi och arbetslöshet användes. Vid svar där endast ett ord använts, till exempel socioekonomi, har utredningen tolkat innebörden som att ett huvudskäl till låg inskrivning är att vårdnadshavare är arbetslösa och att barnen således inte får erbjudande om fritidshem. Det kan också betyda att barn som finns i mer socioekonomiskt utmanande miljöer, inte går i fritidshemmet av andra orsaker, trots att de har sysselsatta föräldrar. I båda fallen kan man säga att socioekonomiska förutsättningar spelar någon sorts avgörande roll.

Här återges några av svaren som tjänade exempel för att läsaren ska få en idé om orsakerna till en lägre inskrivningsgrad i vissa fritidshem. En kommun skriver att det är *starkt kopplat till de socioekonomiska faktorerna på skolorna. Där arbetslösheten är hög är också inskrivningsgraden på fritidshemmen låg*. En storstadskommun som har 41 procentenheters skillnad mellan skolan med högst respektive lägst inskrivningsgrad berättar att inskrivningsgraden är *lägre i områden med socioekonomiska utmaningar samt att motsvarande förhållande gäller för barn i förskolan*.¹¹ En annan kommun, som tillhör kommungruppen glesa blandade kommuner¹² anger att den *låga inskrivningsgraden beror på boendesegregation och skillnad i sysselsättningsgrad mellan vårdnadshavare på de olika skolorna*. I denna kommun är inskrivningsgraden 30 procentenheter lägre i förskoleklass och årskurs 1–3 på skolenheten som ligger i området som anges vara segregerat. Motsvarande siffra för årskurs 4–6 i samma kommun är 12 procentenheter lägre.

Enkätsvaren samt den tillhörande statistiken visar att nu gällande bestämmelser som utgår från föräldrarnas sysselsättning, det vill säga förvärvsarbete eller studier, är avgörande för om ett barn får möjlighet att delta i fritidshemmets verksamhet. Det bör dock betonas att barn som inte har rätt till plats i fritidshem inte uteslutande bor i områden med socioekonomiska utmaningar. Dessa barn och familjer kan finnas i alla områden, och i såväl storstadsregioner som i landsbygdsregioner. Med det sagt bör man ändå hålla i minne att människor med liknande socioekonomiska förutsättningar ofta bor i

¹¹ Den lägre inskrivningsgraden i förskolan bland vissa grupper har utretts i SOU 2020:67 – *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska*, förslagen finns i prop. 2021/22:132 *Förskola för fler barn*.

¹² Tillväxtverkets kommungruppsindelning.

samma områden, det gäller oaktat det enskilda hushållets ekonomiska situation – och är en del av det som kallas segregation.¹³

6.2.3 Hur inskrivningsgraden varierar mot bakgrund av geografiska avstånd och pendling

Den andra större orsaken till skillnader i inskrivningsgrad, och som anges som skäl av cirka en tredjedel av de kommuner som givit fritextsvar, handlar om avstånd och pendling. En majoritet av svaren i denna kategori avser skolor som ligger i gles- och landsbygd vilket bland annat kan innebära större avstånd mellan hem och skola (och därmed också fritidshem). Svaren kan således hänföras till gles- och landsbygdernas villkor och ger tillsammans med de socioekonomiska förutsättningarna en bild av de skiftande förutsättningar som finns i vårt land och som speglas i barns tillgång till fritidshem. En intressant iakttagelse är att avstånd och pendling ges som skäl till både hög och låg inskrivningsgrad, men av olika kommuner.

Att eleverna på en specifik skolenhet bor i gles- eller landsbygd anges till exempel som skäl till en högre inskrivningsgrad av cirka 40 procent av de kommuner som gett svar i denna kategori. Av svaren framgår att orsaker till ett högt respektive lågt deltagande i dessa kommuner till exempel kan vara hur väl skolskjutsorganisationen är utbyggd. Det kan också handla om närheten till hemmet, om föräldrar pendlar till arbetet eller om de är lantbrukare eller på annat sätt har sin sysselsättning i närområdet. En kommun i Dalarna anger som orsak till skillnader i inskrivningsgrad: *Upptagningsområdets sammansättning, glesbygd lägre andel medan det är högre andel i de stadsnära fritidshemmen*. Förhållandet är det motsatta i en kommun i Norrbotten, som skriver: *Högsta andelen är ute i byarna och lägsta mer centralt. En kommun med besöksnäring svarar att de har 100 % beläggning i en skola med 21 elever åk F-3 i turistort, 38 % i en skola med 29 elever F-6 i en ort där många vårdnadshavare arbetar nära eller i anslutning till hemmet samt har sociala strukturer runt sig*.

I gles- och landsbygdernas förutsättningar ingår mot bakgrund av enkätsvaren också att vårdnadshavare anpassar sina arbetstider så att deras barn, i stället för att gå i fritidshemmet, går hem efter skolan. Ett högt eller lågt deltagande i fritidshemmet är alltså inte enbart

¹³ Delmos (2021) *Segregation i Sverige. Årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling*.

beroende av socioekonomiska faktorer. Kommunernas svar visar att orsaker och förutsättningar varierar både inom och mellan kommuner. Ett högt eller lågt deltagande på en skola, i ett område eller i en kommun kan därmed ha olika orsaker. På så sätt framträder en mer nyanserad bild kring siffrorna om inskrivningsgrad. Samtidigt som de socioekonomiska förutsättningarnas följdverkningar inte bör förringas menar utredningen att det kan vara viktigt att vara medveten om att dessa inte ger hela bilden.

6.2.4 Hur skollagens regler om det egna behovet och andra skäl används

I förra fritidshemsutredningen framkom att reglerna i skollagen om det som förenklat kan uttryckas som det *egna behovet och andra skäl*¹⁴ inte används i någon större omfattning och att beslut sällan fattas mot bakgrund av dessa regler.¹⁵ I denna utredning har detta bekräftats i den enkät som kommunerna svarat på.¹⁶ Enkätfrågan var: *Hur många elever 6–12 år i kommunens skolor har beviljats utbildning i fritidshem läsåret 2021/22 mot bakgrund av det egna behovet eller andra skäl*¹⁷? Kommunerna gavs också möjlighet att ge fritextsvar på frågan *Finns det något som är otydligt med dessa bestämmelser?* (32 svar), samt svara på frågorna om *besluten följs upp* och i så fall på *vilken nivå i styrkedjan*. 63 kommuner svarade vidare att de har elever på sina skolenheter som fått erbjudande om fritidshem mot bakgrund av det egna behovet eller andra skäl. Det framgår av svaren att besluten vanligtvis följs upp på rektorsnivå även om ett antal kommuner också uppger att det sker på huvudmannanivå. 15 kommuner hade 20 barn eller fler med en sådan plats, 16 kommuner hade mellan 19 och 10 barn och 32 kommuner hade beviljat mellan ett och nio barn en sådan plats.

Frågorna som enkäten hade för avsikt att undersöka har även i varierande omfattning diskuterats med tjänstemän i de kommuner som utredningen fört samtal med. Dessa samtal är en del av det som redovisas nedan.

¹⁴ 14 kap. 5 och 6 §§ skollagen.

¹⁵ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*.

¹⁶ Enkätens svarsfrekvens var 83 procent, d.v.s. 240 svarande kommuner.

¹⁷ I enkäten fanns en ingående förklaring avseende reglerna och mot bakgrund av svaren förefaller inte frågan ha missuppfattats.

Enkäten visar att reglerna om det egna behovet och andra skäl är svåra att tolka och används restriktivt

Av enkäten och samtal med tjänstemän i flera kommuner har det framkommit att kommuner gör olika tolkningar av möjligheten att erbjuda fritidshem utifrån det egna behovet och andra skäl. När enkätresultaten analyserats förefaller nämnda bestämmelser vara underutnyttjade, oaktat orsaken till detta. Det finns tecken på att möjligheten att på detta sätt erbjuda fler elever fritidshem medvetet används restriktivt. Utredningen har också fångat upp signaler om att en mer restriktiv hållning till reglerna i kommuner medför samma restriktivitet hos de enskilda huvudmännen i kommunen. Möjligen handlar det här om att likvärdig tillgång till utbildning för alla elever i en kommun (jfr 1 kap. 8 § skollagen).

Utredningen har genom samtal med rektorer blivit varse att elever ibland kan ges plats i fritidshem utan något formellt bakomliggande beslut. I stället fattar rektorer beslutet inom ramen för den befintliga budgeten inom sin organisation utan att extra ersättning utgår från huvudmannen. Den faktiska omfattningen av detta tillvägagångssätt är svår att säga något om, mer än att det verkar variera.

Denna återhållsamma användning av möjligheten att ge barn plats i fritidshem utifrån det egna behovet eller andra skäl väcker frågor när skillnaderna i inskrivningsgrad inom och mellan kommuner ser ut som de gör. Det är inte ovanligt med skillnader om 20, 30 eller till och med 40 procentenheter mellan skolenheten med högst och lägst inskrivningsgrad i en kommun. En fråga blir: Varför erbjuds och beviljas så få elever fritidshem när anledningen till skolans låga inskrivningsgrad anses vara socioekonomiska förhållanden? Detta är förhållanden som i flertalet rapporter pekas ut som faktorer bakom såväl sämre förutsättningar att klara av skolan, lägre gymnasiebehörighet och ökad utsatthet vad gäller sämre relationer, hälsa, delaktighet och trygghet. Kan det handla om att ett erbjudande ges, men inte antas på grund av avgiften som fritidshemmet är förenat med? Eller handlar det om att huvudmän inte tydligt ser vad som kan definieras som behov och andra skäl? Finns andra skäl till återhållsamheten som utredningen inte fångat?

Utredningen har i analysen stannat vid att faktorerna bakom detta samvarierar. Det går inte att ange ett entydigt skäl. Det vi kan fastslå är vad enkäten säger – att beslut mot bakgrund av dessa regler

inte är vanliga (även om de förekommer) och att det samtidigt finns stora skillnader i inskrivningsgrad mellan kommunernas skolenheter. Vi vill i sammanhanget också uppmärksamma att medel till fritidshem kan fördelas genom att kommuner vid resursfördelningen tar hänsyn till socioekonomiska faktorer. En av utredningens frågor handlade om sådan resursfördelning skedde, 66 kommuner svarade ja (33 procent) medan 133 kommuner svarade nej (67 procent). Utredningen ställer sig därför också frågan hur en fördelning av resurser utifrån socioekonomiska förutsättningar rymmer med att barn med sämre socioekonomiska förutsättningar, som ofta också bor i områden med socioekonomiska utmaningar, i hög grad inte är inskrivna eller erbjuds plats i fritidshemmet.

Vad säger kommunerna om reglernas tydlighet

I utredningens enkät fanns även möjlighet för kommunerna att kommentera om något i nu gällande regler är otydligt om erbjudande om fritidshem utifrån en elevs egna behov eller andra skäl som de vill uppmärksamma utredningen på. Av svaren framgår att den här delen av skollagen är svårtolkad och att tjänstemän i kommunerna också gör olika tolkningar. En kommun undrar till exempel vad som menas med familjens situation i övrigt. Man undrar också om familjens behov kan vara mer väsentligt än barnets behov. Utredningen menar att den senare frågan sätter fingret på att de elever som har en näst intill absolut rätt till fritidshem är de med sysselsatta föräldrar. En annan respondent frågar hur denna del av skollagen är kompatibel med Barnkonventionen. Utredningen har inte till uppgift att göra någon vidare analys av de nationella reglernas kompatibilitet med Barnkonventionen, men kan konstatera att reglerna troligen är kompatibla.

Reglernas komplexitet belyses vidare genom det svar som ges av en annan kommun: *Med nuvarande regler åläggs huvudmannen att söka upp elever som skulle behöva fritidshem utifrån eget behov. Detta kan innebära att många elever inte uppmärksammas som faktiskt skulle ha stor nytta av att gå på fritidshem. Detta gäller både grundskolans och grundsärskolans fritidshem. Ytterligare ett svar som ges är: I våra riktlinjer så står det tydligt vad som gäller barn vars vårdnadshavare önskar fritidshem till sitt barn, det står inte lika tydligt att vi erbjuder alla barn fritidshem om det finns särskilda skäl utan kostnad. Detta*

behöver ses över. Ytterligare en kommun anser att tolkningsfriheten är alltför stor i kombination med väldigt *få prejudikat* vilket gör att likvärdigheten äventyras.

Det finns flera svar som berör gränslandet mellan socialtjänst och skola: *Bedömningsfråga, men det finns påtryckningar från socialtjänst och enskilda vårdnadshavare som vill att skolan ska erbjuda barnet fritidshemsplats som avlastning för föräldrar. Vi hävdar endast elevens behov, inte vårdnadshavarnas.*

En kommun nämner också frågan om avgifter i relation till bestämmelsen: *Bestämmelsen är otydlig. Gränsdragning mellan erbjudande om fritidshem där den är avgiftsbelagd samt kopplingen till elevens behov utifrån stödbestämmelser är svår.* Många jämför bestämmelser mellan förskola och fritidshem där förskola har en relation till tidsomfattning medan elever i fritidshem i stället blir beviljade en plats.

Ett synsätt som ibland kommer till uttryck när det gäller det egna behovet och andra skäl är det medicinsk-biologiska där den centrala elevhälsan eller elevhälsans representanter på en enskild skola är med vid beslut om att ge enstaka elever en plats i fritidshemmet som en del av ett åtgärdsprogram. Konsensus kring ett sådant synsätt problematiseras i betänkandet *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven*.¹⁸ Detta synsätt tenderar att lägga problemen hos eleven och att osynliggöra både elevens perspektiv på situationen och skolans praktik. I den utredningen står att det medicinsk-biologiska perspektivet skulle i sådana team berikas av att stötas mot pedagogiska och psykosociala perspektiv. Utredningen menar att ett snävt medicinsk-biologiskt perspektiv också riskerar att osynliggöra elevens sammanhang och miljö. Detta har uppmärksammats av en del kommuner som tagit fram egna riktlinjer för att ge fler elever plats på fritidshem till exempel med hänvisning till språkliga och sociala skäl.

¹⁸ SOU 2021:11 – *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven*, s. 391. Här skriver man om det medicinsk-biologiska synsättet och refererar till källan Hjärne, E. och Säljö, R. (2013). *Att platsa i en skola för alla*.

6.2.5 Utredningens reflektioner om reglerna om det egna behovet och andra skäl

Reglernas utformning medför en ojämlig tillgång till fritidshemmet

Som vi har sett varierar inskrivningsgraden i fritidshemmet såväl mellan som inom kommuner. Främst handlar den lägre inskrivningsgraden om att skolenheten har ett upptagningsområde i vilket många elever bor som har arbetslösa vårdnadshavare eller andra omständigheter i sin hemmiljö som på något sätt påverkar möjligheten att delta i fritidshem. Det kan handla om vårdnadshavare som uppstår sjukersättning eller som inte har råd att betala avgiften för placeringen i fritidshemmet. Omvänt sammanfaller en hög inskrivningsgrad ofta med att ett område eller en kommun har goda socioekonomiska förutsättningar. Det finns även andra skäl, mer frikopplade från socioekonomisk bakgrund, till varför elever inte är inskrivna i fritidshemmet. Ett sådant skäl är behov av skolskjuts.

Det är problematiskt att barn som växer upp i familjer med sämre socioekonomiska förutsättningar, liksom barn med behov av olika slag, inte har lika tillgång till fritidshemmets utbildning som andra barn. Fritidshemmet kan mot bakgrund av sitt uppdrag vara av stor betydelse för möjligheter till en meningsfull fritid, utveckling och lärande. Denna möjlighet har med läroplansförändringen förstärkts. Skolverket konstaterar också i sin utvärdering av implementeringen av fritidshemmets läroplansdel att barn som skulle kunna ha fördel av undervisningen och den sociala gemenskapen i fritidshemmet riskerar att inte få ta del av den när vårdnadshavares sysselsättning är ett villkor för deltagande.¹⁹

Tidsomfattning i förskolan men behovsprövning i fritidshemmet som anledning till att reglerna inte används

Utredningen vill kommentera det en av kommunerna svarat i fråga om tidsomfattning i förskolan och behovsprövning av plats i fritidshemmet. Observera att det som står om förskolan är något summariskt. Barn, vars föräldrar är förvärvsarbetande, studerande, arbetslösa eller föräldralediga ska från och med ett års ålder erbjudas förskola under

¹⁹ Skolverket (2018) *Nya läroplansdelar för fritidshemmet och förskoleklassen – En utvärdering av Skolverkets insatser samt implementeringen av läroplansdelen för fritidshemmet.*

minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan (8 kap. 6 § skollagen). Från tre års ålder har alla barn rätt till avgiftsfri allmän förskola (8 kap. 4 § skollagen). Reglerna för ett- och tvååringar i förskolan utgår alltså inte från barnets behov, utan stadgar att en viss grupp med barn har rätt till förskola oavsett behov. (Observera att förskola kan erbjudas mot bakgrund av fysiska, psykiska eller andra skäl [8 kap. 7 § skollagen].)

Av fritidshemmets regler framgår däremot att det alltid är behovet som styr (jfr 14 kap. 4, 5 6 och 7 §§ skollagen). Av ordalydelsen i fritidshemmet regler skulle behovsprövningen rent krasst kunna betyda att även om eleven har heltidsarbetande förvärvsarbetande eller studerande föräldrar så behöver fritidshem inte erbjudas om behovet inte finns. Så tillämpas dock inte reglerna i verkligheten. Men frågan är hur långtgående behovsprövningen bör vara. En kommun har påpekat, vilket också återgivits i avsnittet ovan: *Med nuvarande regler åläggs huvudmannen att söka upp elever som skulle behöva fritidshem utifrån eget behov. Detta kan innebära att många elever inte uppmärksammas som faktiskt skulle ha stor nytta av att gå på fritidshem. Detta gäller både grundskolans och grundsärskolans fritidshem.*

Utredningen har en möjlig teori kring detta. I gamla skollagen (1985:1100) fanns en bestämmelse om stöd, som innebar att barn skulle anvisas plats i förskola eller fritidshem på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl.²⁰ Dessa barn skulle kommunen få kännedom om genom en uppsökande verksamhet. Den uppsökande verksamheten togs bort i samband med att nu gällande skollag (2010:800) infördes. Utredningen anser att en av följderna när den uppsökande verksamheten togs bort blev att behovsprövningen för plats i fritidshem fick stå för sig själv. Vi menar inte att en uppsökande verksamhet bör återinföras för fritidshemmet, bara att bestämmelsen troligen fick tillämpningsproblem när behovsbedömningen togs bort.

Genom förändringar i av förskolans regelverk, exempelvis införandet av allmän förskola har erbjudandet om plats i förskolan knutits nu i stället till en av lagstiftaren angiven tidsram, 525 timmar eller 15 timmar i veckan (mer plats kan ges om behov finns). Denna tidsram har givits för att man har ansett att alla barn har rätt till tid i förskola. En sådan reform har fritidshemmet inte varit föremål för,

²⁰ Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall anvisas plats i förskola eller fritidshem, om inte barnens behov av sådant stöd tillgodoses på något annat sätt (2 a kap. 9 § första stycket skollagen [1985:1100]).

vilket innebär att det fortfarande är behovet som styr. Det är detta som reser frågan om hur långtgående en behovsprövning bör vara för att kommunen ska anses ha uppfyllt reglerna i skollagen (här bör förvaltningsrättsliga regler vara till viss hjälp). Utredningen menar att skillnaderna mellan förskolans och fritidshemmets bestämmelser om hur verksamheterna erbjuds blir viktiga att observera och ha i minne i det följande. Detta eftersom bestämmelserna i förskolan ger en universell rätt till barn att gå i förskolan då erbjudandet grundas på en minsta garanterad tid, medan erbjudandet av fritidshem ger en relativ rätt till utbildningen i fråga eftersom erbjudandet ska grunda sig på elevens behov (vilken i sin tur har visat sig svårt att bedöma).

6.3 Fritidshemmets potential för barns utveckling och lärande

Majoriteten av barn och unga i Sverige har i dag goda uppväxt- och levnadsvillkor.²¹ De allra flesta barn och unga uppger att de mår bra och att de trivs i skolan²² och många deltar aktivt i fritids-, idrotts- och föreningsliv.²³ Fritidshemmet kan för barn som inte aktivt deltar utgöra en viktig del av barns välbefinnande, hälsa, individuella utveckling och fortsatta lärande. Fritidshemmet kan därför också ses som en betydelsefull del av bredare samhällseliga insatser, särskilt för barn som har sämre levnadsvillkor. I det följande beskriver utredningen vikten av tiden utanför den obligatoriska skolan.

6.3.1 Tid utanför skolan har stor inverkan på barns livschanser

Fritiden utgör en mycket viktig del av barns och ungas uppväxtvillkor. Den tid barn och unga tillbringar utanför den obligatoriska skolan har stor inverkan på deras liv och lärande. Även om forskning om betydelsen av fritidshemmet i sig är relativt sparsam, visar studier

²¹ Forte (2018) *Ungdomars och unga vuxnas levnadsvillkor i Sverige. En kunskapsöversikt med fokus på ojämlikhet*, s. 3.

²² Skolinspektionen (2018) *Skolors arbete med trygghet och studiero*. Tematisk analys utifrån beslut fattade inom regelbunden kvalitetsgranskning 2018–2019, s. 3 och 7. Folkhälsomyndigheten (2022) *Hur hänger olika skolfaktorer samman med ungdomars hälsa och välbefinnande i Sverige?* Analyser på data från Skolbarns hälsovanor.

²³ Ung Livsstil, Generation Pep.

att lärandemiljöer utanför skolan kan ha stor inverkan också på lärandet i skolan.²⁴ Det är även under fritiden som många förverkligar sig själva och får en identitet och på fritiden finns möjlighet att tillägna sig en rad olika kompetenser.²⁵ Studier har visat att det barn lär sig utanför skolan till och med i högre grad än skolgången påverkar lärandet.²⁶ Något som bör sättas i relation till att skillnader i skolresultat mellan elever i hög grad förklaras av faktorer som ligger utanför skolan.²⁷ Vi vet också att de barn och unga som växer upp med sämre ekonomiska resurser och mer instabila hemförhållanden lyckas sämre i skolan.²⁸ Barn till föräldrar som är låginkomsttagare och som bor i områden med socioekonomiska utmaningar har inte heller samma tillgång till organiserade fritidsaktiviteter som barn med föräldrar som är högutbildade och med högre inkomster.²⁹

Fritidshemmet ger, mot bakgrund av sitt syfte och uppdrag, delvis andra förutsättningar än den obligatoriska skolan att möta olika elevgruppers behov. Fritidshemmets uppdrag att erbjuda eleverna en meningsfull fritid har här, utöver fritidshemmets uppdrag i övrigt, en viktig kompensatorisk roll, inte minst eftersom vanligt förekommande aktiviteter som kan företas på fritiden är förenade med kostnader. Därtill visar forskning att organiserade fritidsaktiviteter har klart positiva effekter på barns hälsa och välmående vilket i sin tur påverkar barnens utveckling och lärande.³⁰

6.3.2 Studier av effekter och internationellt forskningsintresse

Det finns som nämnts relativt begränsat med forskning som mer specifikt handlar om fritidshemmets effekt på elever som deltar. Det finns däremot internationell forskning om motsvarigheter till svenska (eller nordiska) fritidshem i form av så kallade after-school

²⁴ Forte (2018) *Ungdomars och unga vuxnas levnadsvillkor i Sverige. En kunskapsöversikt med fokus på ojämlikhet.*

²⁵ SOU 2017:47 – *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa – Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa*, s. 100.

²⁶ Forte (2018) *Ungdomars och unga vuxnas levnadsvillkor i Sverige. En kunskapsöversikt med fokus på ojämlikhet*, s. 73

²⁷ För resonemang om skillnader i resultat, se t.ex. IFAU (2020) *Jämlikhet i möjligheter och utfall.*

²⁸ Forte (2018). *Ungdomars och unga vuxnas levnadsvillkor i Sverige. En kunskapsöversikt med fokus på ojämlikhet.*

²⁹ Behtoui A. m.fl. (2020) *Ungdomars fritidsaktiviteter: deltagande, möjligheter och konsekvenser.*

³⁰ SOU 2017:47 – *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa*; MUCF (2014) *Med unga och civilsamhälle i fokus.*

programs,³¹ i vilken sådana verksamheters effekter på elevers skolprestationer, sociala och emotionella förmågor och deras hälsa och välbefinnande undersökts. Skolforskningsinstitutets systematiska forskningssammanställning *Meningsfull fritid, utveckling och lärande i fritidshem* beskriver att även om det finns innehållsliga, strukturella och kulturella skillnader mellan internationella verksamheter som after-school programs och fritidshemmet så finns också likheter. Sådana likheter är till exempel:

- Helhetssyn på elevers utveckling och lärande.
- Verksamheten ses som ett komplement till skolan, både tids- och innehållsmässigt.
- Hänsyn tas till skillnader mellan elevernas olika förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.
- Aktiviteterna ska skapa möjligheter till en meningsfull fritid, utveckling och lärande.
- Verksamheten utgår från elevers intresse och behov.

En viktig slutsats i en meta-analys av after-school programs som Skolforskningsinstitutet hänvisar till är att sådana program bör innehålla element som fostrar personliga och sociala förmågor då sådana förmågor har stor betydelse för unga på många sätt.³² Enligt Skolforskningsinstitutet finns också ett växande forskningsintresse för motsvarigheterna till svenska fritidshem och försök görs att etablera ett forskningsfält kring det som kallas för Extended Education.³³

6.3.3 Fritidshemmet som bred samhällelig insats

Betydelsen av fritidshemmets uppdrag kan också synliggöras utifrån de problembilder som framträder inom andra politikområden, bland annat i folkhälso- och ungdomspolitiken. Barns och ungdomars välbefinnande och hälsa kan tjäna som exempel där skolväsendet, med Folkhälsomyndighetens beskrivning, ska arbeta preventivt och hälso-

³¹ Skolforskningsinstitutet (2021) *Meningsfull fritid, utveckling och lärande i fritidshem*.

³² Durlak, Weissberg och Pachan (2010) "A Meta-Analysis of After-School Programs That Seek to Promote Personal and Social Skills in Children and Adolescents".

³³ SOU 2017:47 – *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa*. Slutbetänkande av Kommissionen för jämlik hälsa.

främjande för att förebygga ohälsa men också stärka förutsättningarna för en god hälsa.³⁴ I skollagen uttrycks detta framför allt genom att elevhälsan främst ska vara förebyggande och hälsofrämjande.³⁵ Här vill utredningen uppmärksamma att Folkhälsomyndighetens beskrivning av skolan ger verksamheten en bredare innebörd genom att hela skolväsendet omfattas medan skollagens skrivning kan tolkas som att det enbart gäller specifika skolformer (se vidare resonemang om detta i kapitel 9).³⁶

I rapporter, studier och utredningar återkommer ett antal problembilder kring barns och ungas hälsa. Några exempel är ojämlik tillgång till fritidsaktiviteter samt skolväsendets svårigheter att dels arbeta förebyggande och främjande (snarare än huvudsakligen åtgärdande), dels följa upp och utvärdera arbetet inom ramen för rektors och huvudmannens kvalitetsarbete.³⁷

En källa till kunskap om barns och ungas hälsa är undersökningen *Skolbarns hälsovanor* som genomförs vart fjärde år av Folkhälsomyndigheten.³⁸ Analyser som gjorts på data från Skolbarns hälsovanor visar tydliga samband mellan olika skolfaktorer och elevers hälsa och psykiska välbefinnande. Folkhälsomyndigheten skriver i sin sammanfattning av huvudresultaten att skolan är ett betydelsefullt sammanhang för unga, dels som arbetsmiljö, dels som social miljö. Den sociala miljön är en betydande del av fritidshemmets uppdrag i styrdokumentet. Det är också med anledning av detta som tillgång till fritidshem i högre grad behöver kopplas till barnet självt än till föräldrarnas sysselsättning. Det kan till och med vara mer ändamålsenligt att rätten till fritidshem bör vara mer av en universell rätt för alla barn. Inte minst är det betydelsefullt då tillgången till socialt stöd och av att vara en del av ett socialt sammanhang är en skyddsfaktor i sig och bidrar till individens förmåga att hantera problem och svårigheter. Avsaknaden av socialt stöd och socialt sammanhang är däremot en riskfaktor för ohälsa.

Kommissionen för en jämlik hälsa skriver i sitt betänkande att arbetet för en mer jämlik hälsa behöver innehålla flera åtgärder och

³⁴ Folkhälsomyndigheten (2022) *Hur hänger olika skolfaktorer samman med ungdomars hälsa och välbefinnande i Sverige?* Analyser på data från Skolbarns hälsovanor, s. 34.

³⁵ 2 kap. 25 § skollagen.

³⁶ Folkhälsomyndigheten (2022).

³⁷ SOU 2017:47 – *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa*. Slutbetänkande av Kommissionen för jämlik hälsa; MUCF (2021), Skolinspektionen (2015) *Elevhälsa* och (2021) *Gymnasieskolors arbete med att främja elevers hälsa*.

³⁸ Se Folkhälsomyndighetens hemsida.

inkludera ett brett spektrum av sektorer. Resonemangen i betänkandet handlar om att aktiviteter som innehåller olika former av icke-formellt och informellt lärande såsom fritidshem, olika fritidsaktiviteter och föreningsliv bör organiseras med ett systematiskt jämlikhetsfokus, det vill säga vara tillgängliga för alla oavsett socioekonomisk bakgrund och kön.³⁹ Fritidshemmet ses således som en del av breda samhälleliga insatser som kan verka för en mer jämlik hälsa.

Sambandet mellan hälsa och lärande beskrivs ofta i termer av att god hälsa ger bättre förutsättningar för lärande och utveckling och att skolframgång i sin tur leder till bättre hälsa.⁴⁰ Utifrån den vida tolkningen av begreppet undervisning i fritidshemmet, där omsorg, utveckling och lärande utgör en helhet, kan möjligheterna med att främja hälsa också ses som en potential som fritidshemmet i hög grad besitter utifrån sitt förstärkta pedagogiska uppdrag. Insatser för att förbättra till exempel hälsan bör vara universella, det vill säga riktade till hela befolkningen. Samtidigt bör de vara proportionella till de behov som finns i vissa grupper. Till exempel bor majoriteten av de barn och unga som idrottar och tillhör föreningsidrotten i områden med goda socioekonomiska förutsättningar.⁴¹ Detta pekar på att åtgärder bör anpassas så att de tar särskild hänsyn till individer (och grupper) med sämre levnadsvillkor, liksom andra grupper som kan behöva särskilt uppmärksammas.

6.4 Fritidshemmets utbildning riskerar att inte nå de barn som mest kan gynnas – en sammanfattande diskussion

Majoriteten av barn och unga i Sverige har i dag som sagt goda uppväxt- och levnadsvillkor.⁴² De allra flesta barn och unga uppger att de mår bra och att de trivs i skolan⁴³ och många deltar aktivt i fritids-

³⁹ SOU 2017:47 – *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa.*

⁴⁰ Skolverket (2019) *Hälsa för lärande – lärande för hälsa*. Kunskapsöversikt.

⁴¹ Folkhälsomyndigheten (2022) *Hur hänger olika skolfaktorer samman med ungdomars hälsa och välbefinnande i Sverige?*; Se även Socialstyrelsen (2017) *Utvecklingen av psykisk ohälsa bland barn och unga vuxna.*

⁴² Forte (2018) *Ungdomars och unga vuxnas levnadsvillkor i Sverige*. En kunskapsöversikt med fokus på ojämlikhet, s. 3.

⁴³ Skolinspektionen (2018) *Skolors arbete med trygghet och studiero*. Tematisk analys utifrån beslut fattade inom regelbunden kvalitetsgranskning 2018–2019, s. 3 och 7. Folkhälsomyndig-

idrotts- och föreningsliv.⁴⁴ De senaste tjugo årens generella välstandsökning har däremot inte kommit alla till del, och samtidigt som de allra flesta fått det bättre så har gruppen barn och unga som växer upp med sämre ekonomiska förutsättningar ökat.⁴⁵ Parallellt med att andelen barn som växer upp i familjer med sämre ekonomiska förutsättningar ökar så har, som också nämnts tidigare, socioekonomisk bakgrund sedan slutet av 2000-talet även fått allt större betydelse för huruvida ett barn kommer lyckas i skolan eller inte.⁴⁶ För dessa barn är det inte heller bara studieresultaten som riskerar att bli sämre.⁴⁷ Låg ekonomisk standard påverkar ungas levnadsvillkor negativt på en mängd olika områden, med bland annat risk för fysisk och psykisk ohälsa, bristfälliga relationer till vänner och föräldrar, kriminalitet, liksom otrygghet och utsatthet för brott. Särskilt utsatta är unga som till exempel vuxit upp i familjer med behov av försörjningsstöd.⁴⁸ Barn som växer upp eller går i skolan i områden med stora socioekonomiska utmaningar kan sägas exponeras för riskfaktorer. En sådan är utsatthet för kriminalitet och ytterst också rekrytering till kriminalitet.

Utredningen menar att de möjligheter till en meningsfull fritid och rekreation, samt utveckling och lärande, som ges genom utbildningen i fritidshemmet kan vara särskilt betydelsefulla för de barn som i dag inte ges rätt till fritidshem. Inget barn ska tvingas avstå från utbildning i fritidshemmet med anledning av arbetslöshet i familjen eller när en förälder är föräldraledig. Fritidshemmet ska vara till för alla barn, oavsett familjens sociala och ekonomiska situation och fritidshemmet ska därutöver vara till för barnets egen skull. Utredningen anser således att tillgängliggörandet av fritidshemmet för en stor grupp barn som inte tidigare har haft tillgång till fritidshemmet, ligger i linje med fritidshemmets syfte och uppdrag enligt skollagen samt det syfte och centrala innehåll som framgår av läroplanen (Lgr 22). Dessa styrdokument pekar tillsammans på något viktigt, och det är

heten (2022) *Hur hänger olika skolfaktorer samman med ungdomars hälsa och välbefinnande i Sverige?* Analyser på data från Skolbarns hälsovanor.

⁴⁴ Se t.ex. Ung Livsstil, Generation Pep.

⁴⁵ Forte (2018), *Ungdomars och unga vuxnas levnadsvillkor i Sverige. En kunskapsöversikt med fokus på ojämlikhet*, s. 3, 20.

⁴⁶ Se t.ex. Forte (2018); Skolverket (2018) *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*.

⁴⁷ Gustafsson m.fl. (2010); Folkhälsomyndigheten.

⁴⁸ Forte (2018), *Ungdomars och unga vuxnas levnadsvillkor i Sverige. En kunskapsöversikt med fokus på ojämlikhet*, s. 20.

att barnets egna behov av pedagogisk stimulans för utveckling och lärande är oberoende av föräldrarnas sysselsättning.

De resurser som via olika välfärdsinstitutioner kommer medborgarna till del kan sägas vara särskilt viktiga för människor med mindre egna resurser.⁴⁹ I dagsläget följer ofta inte fritidshemmen, så som verksamheten erbjuds medborgarna, en sådan ansats. Långt fler barn är inskrivna i fritidshem i kommuner och områden med goda socioekonomiska förutsättningar, medan färre är det i områden med socioekonomiska utmaningar och i mindre resursstarka kommuner eller kommuner med stora avstånd (se bilaga 3). Fritidshemmet som välfärdsresurs är därmed ojämnt fördelat.

6.5 Ett allmänt fritidshem bör införas

Utredningens förslag: Alla elever ska till och med vårterminen det år de fyller nio år erbjudas utbildning i fritidshem under minst 490 timmar om året. Elever ska från och med höstterminen det år de fyller nio år till och med vårterminen det år de fyller 10 år erbjudas utbildning i fritidshem under minst 295 timmar om året.

Avgiften får bara avse den del av utbildningen som överstiger 490 eller 295 timmar om året beroende på ålder. Allmänt fritidshem erbjuds under läsåret inklusive lov och studiedagar.

Regeringen ska få utfärda föreskrifter om fördelning av tiden.

En elev som omfattas av det allmänna fritidshemmet ska erbjudas utbildning i fritidshem, utöver den minsta garanterade tiden, i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt.

Från höstterminen det år eleven fyller 10 år ska utbildning i fritidshem erbjudas i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt.

Fritidshemmet ska även i fortsättningen vara obligatoriskt för kommunen att anordna, men frivilligt för eleven att delta i.

⁴⁹ SOU 2017:47 – *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa* – slutbetänkande av Kommissionen för jämlik hälsa, s. 53.

Skälen för utredningens förslag

Fritidshemmet har ett viktigt uppdrag men når inte alla elever på grund av reglernas utformning

Genom införandet av nu gällande skollag skedde en ambitionshöjning av fritidshemmets pedagogiska uppdrag. Denna ambitionshöjning har fortsatt bland annat genom att fritidshemmets läroplansdel i grundskolans läroplan.

Om fritidshemmet och dess uppdrag samt vad som framkommit i utredningens efterforskningar i övrigt står att läsa i avsnitt 6.1–6.4.

Kortfattat kan sägas att fritidshemmet har till uppgift att komplettera grundskolan och motsvarande skolformer både tids- och innehållsmässigt samtidigt som fritidshemmet också har uppdraget att stimulera utveckling och lärande, erbjuda eleverna en meningsfull fritid och rekreation samt främja allsidiga kontakter och en social gemenskap (jfr 14 kap. 2 § skollagen). För varje skolform och för fritidshemmet ska gälla en läroplan (jfr 1 kap. 11 § skollagen). Fritidshemmet är således en läroplansstyrd verksamhet, även om det i sig inte är en skolform.

Så snart det framkommit att en elev har behov av utbildning i fritidshem ska eleven erbjudas detta (14 kap. 4 § skollagen). Detta betyder att fritidshem ska erbjudas i samband med att eleven placerats vid en skolenhet, i de fall förutsättningarna enligt 14 kap. 5 och 6 §§ är uppfyllda. Elever erbjuds i första hand fritidshem i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier (14 kap. 5 § första ledet skollagen). En elev kan också få erbjudande om plats i fritidshem, i den omfattning det behövs, om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt (14 kap. 5 § andra ledet skollagen). Erbjudande om fritidshem ska riktas till elever som på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av sådan utbildning (14 kap. 6 § skollagen).

Vidare gäller att fritidshem ska erbjudas till och med vårterminen det år då eleven fyller 13 år. Från och med höstterminen det år då eleven fyller 10 år får öppen fritidsverksamhet erbjudas i stället för fritidshem, om eleven inte på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl är i behov av sådant särskilt stöd i sin utveckling som endast kan erbjudas i fritidshem. Bestämmelser som styr öppen fritidsverksamhet finns i 25 kap. skollagen (14 kap. 7 § skollagen).

Som framgår av reglerna i 4, 5 och 6 §§ erbjuds inte alla elever utbildning i fritidshem. Den nu gällande lagstiftningens utformning innebär i stället som en slags huvudregel att fritidshem erbjuds elever vars vårdnadshavare arbetar eller studerar. Som utredningen tidigare redogjort för varierar inskrivningsgraden i fritidshemmet mellan och inom kommuner. Främst handlar den lägre inskrivningsgraden om att skolenheten har ett upptagningsområde i vilket många elever bor som har arbetslösa vårdnadshavare. Ofta bor människor med liknande socioekonomiska förutsättningar i samma område. Det finns även andra skäl, mer frikopplade från socioekonomisk bakgrund, till varför elever inte är inskrivna i fritidshemmet. Det handlar bland annat om gles- och landsbygdernas förutsättningar. Barn kan till exempel ha nära till sitt hem vilket medför att tillsynen under eftermiddagen ordnas på annat sätt. Det kan även handla om att skolskjuts inte påbjuds till och från fritidshemmet enligt skollagens bestämmelser. Detta förhållande föranleder att eleverna åker hem efter den obligatoriska skoldagen är slut.

Utredningen har i avsnitt 6.2 visat att reglerna om erbjudande av fritidshem rent faktiskt innebär en i systemet inbyggd ojämlikhet som medför relativt stora följdverkningar för barn i fritidshemsåldern. Det är förhållandevis enkelt att förstå vilka barn det är som inte går i fritidshemmet, det vill säga barn till föräldrar som vraken arbetar eller studerar samt barn till föräldralediga.

Pandemin visade också att bestämmelsernas utformning kan få direkta följder för enskilda elever eller barn i en hel byggd. I utredningens enkät svarade många kommuner att inskrivningsgraden påverkats av pandemin, till exempel genom att deltagandet minskat på ort med gränshandel, eftersom handeln avstannade på grund av restriktionerna. Konsekvensen av pandemin blev alltså att barn vars vårdnadshavare blivit arbetslösa eller permitterade också blivit av med sin plats på fritidshemmet. En lågkonjunktur har troligen samma effekt, då arbetslösheten vanligen ökar under lågkonjunkturer.

Den utökade rätten bör nå barn i områden med socioekonomiska utmaningar ...

Läroplanens större betoning av fritidshemmets pedagogiska uppdrag i och med den nya del 4 gör att frågan om vilka barn och elever som inte nås av fritidshemmet får ökad betydelse. I och med fritidshemmets

utveckling har det nu uppstått en slags diskrepans mellan lagstiftarens intention med verksamheten och att alla elever inte erbjuds fritidshemmets utbildning. Som utredningen tidigare redogjort för är det i hög grad elever som mer än andra skulle kunna gynnas av fritidshemmets utbildning som med nuvarande lagstiftning inte får del av det.

Elever har olika behov och förutsättningar. För vissa elever kan fritidshemmet ha betydelse för att de ska få ett sammanhang inom elevgruppen och på så sätt kan fritidshemmet motverka utanförskap i klassen eller gruppen som sådan. En ökad tillgänglighet till fritidshemmet kan innebära en stärkt känsla av tillhörighet och trygghet samt skapandet av värdefulla kamratrelationer och tillgång till goda vuxna förebilder. För andra elever är det tänkbart att fritidshemmets verksamhet kan ha betydelse för kognitiv och social utveckling och därmed i förlängningen ha en sådan förebyggande verkan så att de i framtiden inte behöver bli föremål för än mer kostnads- och resurskrävande åtgärder. Då det också är så att alla barn inte har en trygg och säker hemmiljö, kan en utökad rätt till fritidshem, för ytterligare en grupp elever, betyda att fritidshemmet kan utgöra en fristad.

Av direktivet framgår att utredningen ska analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, en utökad rätt att delta i utbildning i fritidshem i första hand bör riktas mot elever i områden med socioekonomiska utmaningar.

Utredningens enkät och genomgång av statistik har visat att barn i områden med socioekonomiska utmaningar deltar i fritidshemmet i mindre utsträckning. Detta är rimligen en följd av såväl lagstiftningens utformning som bostadssegregationen, som handlar om att människor med liknade förutsättningar bosätter sig i samma område. Det bör i sammanhanget noteras att områden med socioekonomiska utmaningar inte enbart är ett storstadsfenomen utan finns i många kommuner i hela landet. Områden av typ 1 med stora socioekonomiska utmaningar finns i 76 kommuner, och områden av typ 2 med socioekonomiska utmaningar finns i 145 kommuner (se bilaga 3). Kommuner med dessa två områdestyper återfinns också i samtliga län, med undantag för Norrbottens och Västerbottens län som saknar områdestyp 1. Barn i åldrarna 6–12 år och som bor i dessa två områdestyper utgör vidare 14 procent av befolkningen i åldersgruppen. Av dessa har cirka 40 procent svenska bakgrund och cirka 60 procent utländsk bakgrund. Ungefär hälften av Sveriges barn bor i områdes-

typ 4, som är områden med goda socioekonomiska förutsättningar, drygt 13 procent i områdestyp 5 med mycket goda socioekonomiska förutsättningar.⁵⁰

Utredningens tillgängliga statistik tillsammans med enkäten visar skillnader i inskrivning i hela landet och att dessa skillnader främst beror av föräldrars sysselsättning samt gles- och landsbygdernas särskilda förutsättningar, till exempel utifrån behovet av skolskjuts. Utredningen vill betona att det över hela landet kan finnas barn som i dag inte går i fritidshemmet, men som skulle gynnas av det, oavsett område eller geografisk bostadsort. Barn i alla områden och landsändar kan också ha svårt att ta del av idrotts-, fritids- och kulturaktiviteter, på grund av avstånd eller ekonomiska resurser. Trots detta anser utredningen att fritidshemmet alltså bör vara en frivillig verksamhet och därmed också möjligt att välja bort.

Fritidshemmet är en viktig del av skolväsendet och bör ses som en del av det generella välfärdssamhället. Genom att alla barn och inte enbart barn i vissa områden, får rätt att delta i fritidshemmet, blir barns livschanser mer likvärdiga. Det innebär också möjligheter att arbeta både förebyggande och främjande inom ramen för fritidshemmets uppdrag, inte minst med elever som på olika sätt riskerar att hamna i svårigheter. En utökad rätt bör således inte riktas till särskilt utvalda områden.

Utredningen vill också adressera direktivets fråga om ifall en utökad rätt bör riktas till elever i ett visst område ur ett rent lagtekniskt perspektiv. Här tjänar förskolan som ett bra exempel. Erbjudande om förskola ska riktas till alla barn från ett år som är bosatta i Sverige⁵¹ vars föräldrar är förvärvsarbetande, studerande, arbetslösa och föräldralediga (jfr 8 kap. 5 och 6 §§ skollagen). Från tre år erbjuds förskola till alla barn (jfr 8 kap. 4 § skollagen). Rätten är alltså avhängig en specifik och tydlig förutsättning som från ett års ålder är kopplad till barnet genom dess föräldrar och från tre års ålder endast är kopplad till barnet. Erbjudandet om förskola riskerar således inte att försvinna, trots att barnets förutsättningar på något sätt ändras. Samma förhållande bör gälla erbjudande om fritidshem. En utökad rätt som riktas till elever i specifika områden skulle för en elev som flyttar riskera att innebära att eleven inte längre omfattas av lagstiftningen trots att behovet av fritidshem kvarstår. En konstruktion

⁵⁰ Statistik från Statistikmyndigheten SCB.

⁵¹ Se dock 29 kap. 2 och 3 §§.

som riktar en rätt till ett visst område skulle dessutom behöva kompletteras flera föreskrifter på olika nivåer för att på så sätt peka ut vilka områden som avses, dessa behöver i sin tur med jämna mellanrum revideras eftersom de faktorer som utgör en områdestyp inte är konstant. Därtill kan ett antal andra lagstiftningsåtgärder (även förordningar och föreskrifter) behöva genomföras för att bestämmelserna ska kunna tillämpas enligt lagstiftarens intention. Utredningen har således även av dessa skäl valt att inte ge förslag om en utökad rätt som riktar sig till vissa särskilt utvalda områden. Det är dock troligt att en stor del av de barn som nu får rätt till fritidshemmet kommer att vara koncentrerade till områden med socioekonomiska utmaningar, då dessa barn som läget är nu är inskrivna i fritidshemmet i lägre utsträckning.

... men bör omfatta fler elever som i dag inte har rätt till fritidshem

Mot bakgrund av att utredningen inte kommer ge förslag som handlar om att rikta den utökade rätten till elever i socioekonomiskt utmanade områden har vi övervägt hur rätten i stället bör utvidgas. En utgångspunkt för utredningens resonemang är fritidshemmets utvecklig i form av den ambitionshöjning som utredningen flera gånger påtalat, genom vilken fritidshemmet bör kunna anses vara till för elevens egen skull. Ett sådant ställningstagande innebär också att ett barnperspektiv anläggs på hur erbjudandet om fritidshem bör ske och vad det innebär.

Vi har mot bakgrund av dessa perspektiv tagit ställning till om rätten bör omfatta alla elever eller utvidgas till att i stället enbart också gälla barn till arbetslösa och föräldralediga vårdnadshavare. Vi har även övervägt frågan om och hur elever som går i vissa årskurser (även förskoleklass) eller stadier ska omfattas. Till vår hjälp har vi haft förskolans bestämmelser och förarbeten av vilka framgår att rätten till förskola har vidgats i steg, både i fråga om barns ålder men också vilka grupper av barn som givits rätten. Utredningen har kommit fram till att fritidshemmet skiljer sig från förskolan på många sätt men liknar den på andra och en utökad rätt kan inte bara kopieras rakt av från förskolan. Bland annat måste fritidshemmet förhålla sig till att eleverna går i den obligatoriska skolan och att de redan ingår i ett sammanhang – de har sin klass, sin årskurs och sitt stadie. Utred-

ningen har ändå övervägt vad det skulle innebära att utvidga rätten till att enbart omfatta barn till arbetslösa och föräldralediga vårdnadshavare. Det vill säga på det sätt som gäller för barn i förskolan mellan ett och tre år gamla.

Vad gäller barn till arbetslösa vårdnadshavare är det viktigt att rätten utökas för att förbättra möjligheten att kunna söka arbete och göra det på ett effektivt sätt. För att vara aktivt arbetssökande och snabbt kunna ta ett arbete när sådant erbjuds är det en fördel att fritidshemmet erbjuds till arbetslösas barn. Utredningen har uppmärksammat att barns förutsättningar att delta i fritidshemmet snabbt kan ändras på grund av en förälders arbetslöshet – det visade sig inte minst under pandemin. Även detta anser utredningen är ett skäl till att barn till arbetslösa erbjuds fritidshem.

Även när det gäller barn till föräldralediga anser utredningen att det är viktigt att barn och elever får behålla sitt sammanhang i elevgruppen. Ett nytt syskon innebär en stor förändring i familjen och för ett barn i den aktuella åldersgruppen kan en fortsatt vistelse i fritidshemmet vara särskilt viktigt, då kamratrelationer också kan tänkas bli viktigare ju äldre ett barn är. Detta innebär att barn vars föräldrar tar föräldraledigt för vård av ett annat barn ska, om föräldrarna önskar, kunna behålla sin plats i fritidshemmet.

Utredningen har valt att inte utforma rätten till fritidshem så att endast barn till förvärvsarbetande, studerande, arbetslösa och föräldralediga föräldrar omfattas. Som vi har visat finns flera viktiga beståndsdelar i fritidshemmets utbildning som bör komma alla barn till del. Fritidshemmets pedagogiska uppdrag, så som det framgår av styrdokumentet, ger en presumtion för att alla elever bör få rätt till fritidshemmet snarare än att på olika sätt försöka hålla isär eleverna genom att gruppera dem efter deras vårdnadshavares förutsättningar. En reform som endast utvidgas till att gälla arbetslösas och föräldraledigas barn riskerar att utestänga elever som till exempel har långtidssjukskrivna vårdnadshavare eller vårdnadshavare som deltar i arbetsmarknadsåtgärder eller uppstår försörjningsstöd eller som helt enkelt har en vårdnadshavare som är pensionärer. Mot bakgrund av den argumentation som i övrigt framförs om fritidshemmets potential – går det inte att motivera varför just dessa barn bör utestängas. De utgör dessutom en förhållandevis liten andel av alla barn. Även om gruppen är förhållandevis liten, så kommer det innebära stora vinster för de barn som lever under sådana omständigheter.

Utredningen vill med detta påpeka att barn till bland annat långtidssjukskrivna vårdnadshavare redan i dag kan få erbjudande om fritidshem mot bakgrund av reglerna om det egna behovet och andra skäl (14 kap. 5 och 6 §§). Som framgår av tidigare avsnitt används inte dessa bestämmelser i någon större utsträckning. Barn som lever under sådana hemförhållanden riskerar därför att falla mellan stolarna om de inte omfattas av en utökad rätt.

Ett allmänt fritidshem som erbjuder alla elever pedagogisk stimulans och gemenskap förbättrar alla elevers möjligheter till utveckling och lärande, meningsfull fritid och rekreation samt allsidiga kontakter och en social gemenskap. Tillgången till fritidshemmet bör därför öka genom att alla elever får tillgång till det. Fritidshemmet vänder sig på så sätt till alla elever oavsett familjernas ekonomiska och sociala förutsättningar eller var i landet de bor. Genom att komma alla barn till del kan reformen bidra till att bekämpa utanförskap med de kända risker som det kan medföra i form av ohälsa, missbruk och utanförskap. Fritidshemmet kan således utgöra en förebyggande faktor för många barn och fritidshemmets kompletterande och kompensatoriska uppdrag komma många till del. Fritidshemmets kompensatoriska och kompletterande roll kan därtill främja en positiv utveckling hos elever.

En grupp av elever, där de flesta är pojkar, kan få svårt att möta skolans krav på uppmärksamhet, beteende och social kompetens. Det kan för några av dem också uppstå regelbundna konflikter med lärare och kamrater.⁵² Något som kan påverka självbild och lärandemotivation negativt. När dessa pojkar i stället söker sig till andra områden utanför skolans arena där de kan få positiv bekräftelse och få känna sig kompetenta och uppskattade kan det spela avgörande roll att fritidshemmet, liksom också en öppen fritidsverksamhet för 10–12-åringarna, erbjuds och kan balansera skolans krav med kompletterande möjligheter så att alla kan uppleva framgångsrika erfarenheter i skolan från allra första början. Fritidshemmet kan, som komplement till – och i samverkan med – den obligatoriska skolan, på så sätt balansera riskfaktorer vad gäller lärande och psykisk hälsa som negativa erfarenheter av provsituationer, prestationskrav och stress, negativa bedömningar, exkludering, trakasserier samt bristande relationer med lärare. Fritidshemmets fokus på delaktighet i lärandet, kamratrelationer och gemenskap kan tillsammans med ett arbete för trygghet

⁵² SOU 2010:79 – *Pojkars och flickors psykiska hälsa i skolan: en kunskapsöversikt.*

och studiero motverka negativa lärandekulturer, något som torde ha särskild betydelse för pojkar.

En bestämmelse med innebörden att alla elever ska erbjudas fritidshem bör införas i skollagen. Förslagen kan som utredningen redogjort för innebära många fördelar för barn och elever. Reformen är dock förenad med konsekvenser för kompetensförsörjningen för vilka vi redogör i kapitel 9 och konsekvenser för fritidshemmets lokaler och miljö, se kapitel 8. De ekonomiska konsekvenserna behandlas i kapitel 12.

När det gäller kostnader för en utökad rätt vill utredningen betona att kostnaderna för en utökad rätt till fritidshem behöver sättas i relation till kostnader för ett senare mer åtgärdande och brottsförebyggande arbete.

Elever i förskoleklass och årskurs 1–3 får en utökad rätt till fritidshem

Utredningen har övervägt olika alternativ för vilka åldrar och årskurser det allmänna fritidshemmet bör omfatta.

Som orientering har vi utgått från de regler som anger grundskolans och motsvarande skolformers stadiindelning (se 10 kap. 4 §, 11 kap. 4 §, 12 kap. 3 § och 13 kap. 3 § skollagen). Vi har också förhållit oss till bestämmelser om närvaro (7 kap. 17 § skollagen). Vad gäller denna bestämmelse är hänsynstagandet mer en fråga om tidsmässig anpassning av det allmänna fritidshemmet än vad som nu diskuteras – nämligen den åldersmässiga anpassningen av det samma. Av bestämmelsen framgår emellertid att förskoleklassens elever och elever i de två lägsta årskurserna får ha högst 6 timmar obligatorisk verksamhet om dagen. Elever i förskoleklass samt i grundskolans två lägsta årskurser har därför av utredningen ansetts som självklara att omfattas av det allmänna fritidshemmet. Detta dels på grund av skoldagens längd enligt skollagen, dels mot bakgrund av det tillsynsbehov får anses som stort på grund barnens ålder och förväntade mognadsgrad. Övervägandena nedan handlar om elever i årskurs 3 och 4 samt i viss mån även övriga årskurser i mellanstadiet.

Utredningen har också tittat på om införandet av allmänt fritidshem på något sätt komplicerar tillämpningen av skollagens bestämmelser om tidigarelagd eller uppskjuten skolplikt eller om de fall då skolplikten ska börja fullgöras direkt i grundskolan eller mot svar-

ande skolformer (se 7 kap. 4 § skollagen – med de hänvisningar som finns i bestämmelsen). Redan i dag börjar och går elever i fritidshemmet som börjat i skolan tidigare eller senare – mot bakgrund av dessa bestämmelser. Utredningen har inte fått reda på att det finns tillämpningsproblem i förhållande till fritidshemmet förenade med regeln i fråga. Ett allmänt fritidshem medför därför troligen inte några tillämpningsproblem, även om det i teorin skulle kunna skapa problem då fritidshemmets regler kring erbjudandet av utbildningen handlar om åldrar och inte om stadier (jfr 14 kap. 7 § skollagen – som anger från vilken ålder öppen fritidsverksamhet får erbjudas). Nuvarande regler är utformade på detta sätt och problemet finns därmed alltså redan i dag i teorin. Troligen sköter huvudmännen frågan på ett för eleven lämpligt sätt. Slutsatsen blir att införandet av ett allmänt fritidshem inte föranleder anpassningar till reglerna om skolplikt i 7 kap. skollagen.

Det är känt att elever under vårterminen i årskurs 3 (och ibland tidigare än så) slutar i fritidshemmet. Eleverna går då hem, deltar i andra organiserade fritidsaktiviteter eller rör sig ute i samhället efter skoldagens slut. Utredningen har därför övervägt om det allmänna fritidshemmet bör omfatta elever i förskoleklass och årskurs 1–4, för att på så vis skapa en mjukare övergång mellan stadierna. Något som också skulle innebära att eleverna eventuellt skulle komma att gå kvar i fritidshemmet längre upp i åldrarna. Det skulle innebära att fritidshemmets undervisning även kom de äldre eleverna till del i högre utsträckning. Utredningen har dock stannat vid att det allmänna fritidshemmet bör följa grundskolans stadiindelning. Det finns huvudmän som har rena mellanstadieskolor, eller som har mellanstadie- och högstadieskolor vilket innebär att den första årskursen på skolan är årskurs 4. En ordning som innebär ett allmänt fritidshem till och med årskurs 4, skulle för dessa huvudmän innebära att de behöver inrätta en fritidshemsavdelning enbart för elever i denna åldersgrupp. Det finns sällan fritidshemsavdelningar på dessa skolor vilket, om krav på sådana infördes, troligen skulle medföra stora kostnader för huvudmännen. Även i fråga om kompetensförsörjningen ka det vara rimligt att inte utsträcka rätten till årskurs 4. Även lokalernas utformning kan vara ett problem då dessa skolor inte alls är utformade för att inhysa fritidshemmet. Utredningen anser således att elever i årskurs 4 i dagsläget inte bör omfattas av det

allmänna fritidshemmet. Det kan dock på sikt vara aktuellt att se över detta ställningstagande.

Med detta sagt kan det finnas skäl för skolhuvudmännen att eftersträva en mjuk övergång mellan årskurs 3 och 4 – på skolor där det är möjligt. Exempelvis genom att huvudman och skolenhet arbetar med fritidshemmets attraktivitet. Det har framkommit i utredningens enkät och i samtal med skolhuvudmän och rektorer att elever går kvar i fritidshemmet även efter årskurs 3 om verksamheten uppfattas som attraktiv av eleverna. Genom att arbeta med attraktiviteten är det sannolikt att fler elever kommer att fortsätta gå i fritidshemmet även från årskurs 4 och uppåt. Frågan om attraktiviteten är inte en del av utredningens förslag, men det kan ändå vara viktigt för huvudmän att förhålla sig till.

Utredningen har också övervägt om det allmänna fritidshemmet i stället enbart bör erbjudas elever i förskoleklass och årskurs 1–2. En sådan konstruktion är inte heller att föredra då den antagligen skulle innebära att elever slutar i fritidshemmet tidigare än i dag. Således skulle syftet med hela reformen om utökad rätt motverkas. Dessutom frångår ett sådant förslag skollagens stadie- och årskursindelningen (se bl. a. 10 kap. 3 § skollagen), vilket kan skapa otydlighet för huvudmän och skolor.

Med tanke på deltagandesiffrorna för barn i de äldre åldrarna, det vill säga 10–12-åringar, samt vad det skulle krävas i fråga om strukturella resurser som lokaler och personal gör vi därtill bedömningen att det i dag inte heller är möjligt att genomföra ett allmänt fritidshem för hela åldersspannet 6–12-åringar. Hur behoven i denna åldersgrupp bäst tillgodoses är inte heller givet och det kan finnas skäl att fundera över om barn i mellanstadieåldern delvis bör mötas genom andra åtgärder (för fortsatt diskussion om detta se kapitel 7).

Mot bakgrund av de behov som förskoleklassens och grundskolans elever i de två lägre årskurserna har, samt att elever i årskurs 3 riskerar att sluta i fritidshemmet tidigare om de inte omfattas av reformen föreslår utredningen att det allmänna fritidshemmet bör erbjudas elever i förskoleklass och årskurs 1–3. En bestämmelse med denna innebörd bör således införas i skollagen.

Vad gäller konsekvenser för lokaler och kompetensförsörjning diskuteras detta i kapitel 8 respektive kapitel 9. För de ekonomiska konsekvenserna redogörs i kapitel 12.

För reformens fulla genomslag bör det allmänna fritidshemmet vara avgiftsfritt

Fritidshemmet är en avgiftsfinansierad verksamhet inom skolväsendet, som omfattas av maxtaxan (jfr 14 kap. 12 och 19 § och 1 § förordning [2001:160] om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet [maxtaxeförordningen]). Att tillämpa maxtaxa är frivilligt för kommunerna, men alla kommuner gör det i dag. Förslaget om allmänt fritidshem är ett led i att tillgängliggöra fritidshemmet för fler elever. För att öka deltagandet har utredningen övervägt om det allmänna fritidshemmet på motsvarande sätt som den allmänna förskolan bör vara avgiftsfritt.

Utredningen har undersökt om de kommuner som redan i dag ger en utökad rätt tar ut avgift och det gör nära nog alla dessa kommuner. De flesta kommuner som i någon mån ger utökad rätt har begränsningar i vistelsetid för elever som omfattas av den utökade rätten, det vill säga de barn som har vårdnadshavare som varken arbetar eller studerar. Vistelsetiderna omfattar allt från två schemalagda dagar i veckan till mellan åtta och 15 timmar i veckan. Ofta har dessa barn inte plats i fritidshemmet under loven. I någon kommun får eleverna gå i fritidshemmet på särskilt angivna lov. Ett antal kommuner erbjuder vad de kallar för garantiplats, där eleven efter ansökan får möjlighet att gå i fritidshemmet. Avgiften betalas i vissa kommuner som en dagavgift som anges motsvara 1/20 av taket på maxtaxan, och debiteras per utnyttjad dag.

De kommuner som ger en utökad rätt men med ett specifikt antal timmar tar alltså ut samma avgift för alla elever oavsett begränsningar i vistelsetid. Detta kan naturligtvis resa frågor ur rättvisesynpunkt, dock ligger sådana ställningstaganden utanför vårt uppdrag. I förarbetena kommenteras frågan om avgift och kortare vistelsetider på följande sätt: (---) även i fortsättningen finns en möjlighet för kommunen att inom maxtaxans ram bedriva en egen avgiftspolitik, till exempel genom att införa en lägre avgift för barn med korta vistelsetider (prop. 1999/2000:129 s. 29). Avgift enligt maxtaxan förefaller enligt utredningens mening ses som ett slags minimivå och man bör komma ihåg att den är inkomstdifferentierad. Det kan alltså vara av denna anledning som en differentiering av avgifterna inte sker i förhållande till vistelsetiderna. Det kan givetvis också handla om att

administrationen kring detta skulle bli alltför omfattande för kommunerna.

Ett avgiftsfritt allmänt fritidshem innebär troligen att antalet elever kommer öka mer än om avgiftsfrihet inte införs. I dag finns en grupp barn och elever vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar utan att barnen är inskrivna i fritidshemmet. Det rör sig sannolikt om vårdnadshavare som av ekonomiska skäl avstår från fritidshem för sitt barn. Valet mellan att låta barnet gå i fritidshemmet och att arbeta eller inte arbeta eller att förändra sin arbetstid bör inte avgöras av att en verksamhet är belagd med avgift. Sådana frågor bör barnfamiljerna själva bestämma, staten bör dock underlätta så att utbildningen tillgängliggörs åtminstone i viss mån.

Avgiftsfrihet skulle således innebära att reformen får fullt genomslag även i fråga om alla barn. Det gäller i synnerhet barn som lever i mer ekonomiskt utsatta miljöer och till exempel har vårdnadshavare som får försörjningsstöd eller liknande. Dessa barn kommer troligen att gynnas mer än andra barn av att det allmänna fritidshemmet är avgiftsfritt. Av den äldre nu upphävda socialtjänstlagens (1980:629) förarbeten framgår att socialbidrag i princip inte skall behöva utgå för kostnader för vård och service inom barn- och äldreomsorgen. (prop. 1979/80:1 s. 198). Detta förefaller gälla även i nu gällande socialtjänstlag (2001:453). Förarbetena till 1980 års lagstiftning äger därför i princip fortfarande giltighet i fråga om avgiften för fritidshem kan täckas med hjälp av försörjningsstöd. Det innebär således att avgiften till det allmänna fritidshemmet inte skulle täckas av det ekonomiska biståndet. Detta förhållande framgår också av riksnormen för försörjningsstöd. Barn som lever under dessa förhållanden riskerar således att inte få del av det allmänna fritidshemmet om det var förenat med avgift. Utredningen har dock uppmärksammat att vissa kommuner inte tar ut avgift om vårdnadshavaren har försörjningsstöd. Det ligger i linje med att avgifterna är frivilliga för kommuner att ta ut, men det är alltså ingen skyldighet för kommunerna på något sätt.

För vistelsetid i fritidshemmet som överstiger de garanterade timmarna som ges inom ramen för det allmänna fritidshemmet kan således kommuner ta ut avgift på samma sätt som i dag. En jämförelse kan göras med förskola och allmän förskola. För den del av förskolan som överstiger 525 timmar om året får om året får en skälig avgift tas ut av huvudmannen. Samma förhållande är tänkt att gälla i det allmänna fritidshemmet.

Utredningen föreslår att en bestämmelse med innebörden att det allmänna fritidshemmet är avgiftsfritt införs i skollagen.

Konsekvenserna av förslagen är nära förknippade med det allmänna fritidshemmets tidsomfattning, se därför avsnittet nedan. Vidare uppkommer konsekvenser för staten. Avgiftsfriheten förväntas också öka antalet elever i fritidshemmet vilket får konsekvenser för lokalerna och kompetensförsörjningen, för detta redogör utredningen i kapitel 8, 9 och 12.

I förskoleklass och årskurs 1–2 omfattar det allmänna fritidshemmet en minsta garanterad tid om 490 timmar om året

Tiden som en elev går i fritidshemmet motsvarar normalt den tid då vårdnadshavarna är på sitt arbete eller studerar med tillägg av den tid det tar att ta sig till och från skolan för att hämta barnet. De yttre gränserna för erbjudandet av fritidshemmet ges av 14 kap. 8 § skollagen som anger att fritidshem ska erbjudas eleverna den del av dagen då eleverna inte går i någon av de skolformer som anges i 3 § och under lov. Fritidshem behöver inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger.

Utredningen har föreslagit att det allmänna fritidshemmet bör vara avgiftsfritt. Ett avgiftsfritt allmänt fritidshem som är obegränsat i tid skulle medföra alltför stora ekonomiska konsekvenser för både stat och kommun då föräldraavgifterna finansierar cirka 17 procent av kostnaderna för verksamheten. Av ekonomiska skäl behöver tidsomfattningen bestämmas så att de elever vars föräldrar i dag betalar avgift inte säger upp platsen och endast nyttjar det avgiftsfria allmänna fritidshemmet. I de två följande avsnitten finns överväganden om hur den minsta garanterade tiden om 490 timmar bestämts.

Hur tiden för förskoleklass och årskurs 1–2 har bestämts

Tiden i det allmänna fritidshemmet bör därtill bestämmas så att eleverna ges nog med tid för att kunna tillgodogöra sig utbildningen, utan att avgiftsbortfallet blir för omfattande. Kännedom om närvaro- och vistelsetider i fritidshemmet är av betydelse för dessa överväganden. Det finns dock ingen offentlig statistik om närvarotider i fritidshemmet. Vi vet därför inte hur lång tid under en dag som

elever vanligtvis vistas där. Utredningen har ställt frågor i samtal med rektorer om när skoldagen vanligtvis slutar för elever i olika årskurser samt även gjort stickprover genom att ringa till ett antal skolor. På skolor där många bor och arbetar i närheten av skolan är vistelsetiderna på eftermiddagen till cirka 16–16.30. I pendlingskommuner nära större städer är vistelsetiden någon timme längre. Många barn vistas också i fritidshemmet på morgonen före den obligatoriska skoldagens början. Eleverna äter då till exempel frukost i fritidshemmet. Skolor kan erbjuda eleverna fritidshem från 06.30 på morgonen till 18-tiden på kvällen, om det finns ett sådant behov. I förskoleklass och årskurs 1 och 2 är det vanligt att eleverna går i den obligatoriska delen av skolan mellan cirka 8.00 och 13.30, med en tidsmässig skillnad på cirka minus1 timme.

För att komma fram till en skälig vistelsetid har utredningen försökt ta pedagogiska hänsyn och samtidigt tittat på de bestämmelser om tider som finns i skolans styrdokument. Enligt skollagen får de obligatoriska verksamheterna i grundskolan och motsvarande skolformer omfatta högst 190 dagar per läsår och åtta timmar per dag eller, i förskoleklassen och de två lägsta årskurserna sex timmar per dag (se 7 kap. 17 § andra stycket första ledet skollagen). Förskoleklassens undervisningstid är minst 525 timmar (9 kap. 7 § skollagen) och lågstadiets minsta garanterade undervisningstid är 1860 timmar (10 kap. 5 § skollagen och bilaga 1 i skolförordningen [2011:185]).

I skolförordningen föreskrivs att läsåret ska ha minst 178 skoldagar och minst 12 lovdagar. Utöver skol- och lovdagarna får det inom läsåret läggas ut högst fem studiedagar för personalen (3 kap. 2 § skolförordning [2011:185]). Tiden skulle därför kunna bestämmas till 178, 190 eller 195 dagar (178 + 12 + 5 dagar).

Utredningen har stannat vid att tidsomfattningen i det allmänna fritidshemmet bör utgå från högsta antalet dagar under ett läsår enligt skolförordningens bestämmelser – eftersom det till övervägande del rör sig om en miniminivå. Det betyder att siffran 195 bör användas i beräkningarna.

Som vi nämnt ovan verkar det vara vanligt att elever är i fritidshemmet mellan 3 och 4 timmar under eftermiddagen, även om variationer så klart finns. Den tiden har jämförts med förskoleklassens undervisningstid och den garanterade undervisningstiden i lågstadiet. Därefter har en avvägning om betalningsvilja gjorts för att minimera avgiftsbortfallet. Ett avgiftsbortfall uppkommer när föräldrar säger

upp den delen av platsen i fritidshem som överstiger tiden för det allmänna fritidshemmet. Utredningen har i dessa överväganden stannat vid att det allmänna fritidshemmet för elever i förskoleklass och årskurs 1–2 bör vara 2 timmar om dagen. Den minsta garanterade tiden i det allmänna fritidshemmet blir således (195×2) 390 timmar under terminerna.

100 timmar av den minsta garanterade tiden bör i huvudsak användas under loven

För en grupp elever kan loven vara särskilt problematiska och varje år rapporteras att ett inte obetydligt antal barn i Sverige har det svårt eller till och med mycket svårt under loven. Barn som växer upp i otrygga familjesituationer eller miljöer kan bli än mer utsatta under lov. För att mildra lovens effekt i detta avseende anser utredningen att ytterligare 100 timmar bör läggas till det allmänna fritidshemmet. Återstoden av timmar får då karaktären av en pott som kan användas till att öka fritidshemmets tid under terminerna på det sätt som passar huvudmannens eller skolans organisation utifrån förutsättningar som kan finnas för eleverna på de olika skolorna. Även vid övervägandena om tiden under lov har utredningen tagit hänsyn till att avgiftsbortfallet inte bör bli för stort. Om lovtidens timmar är för omfattande kan vårdnadshavare som i dag betalar avgift komma att säga upp platsen. Med lov menas de dagar av året som inte utgörs av skoldagar, det betyder 178 dagar. Lov är således de 12 dagar som skolförordningen föreskriver samt tiden mellan två läsår (se 3 kap. 3 § skolförordningen).

Tiden i det allmänna fritidshemmet för elever i förskoleklass och årskurs 1 och 2 blir sammanlagt 490 timmar.

Ingen ting hindrar kommunerna från att genom egna riktlinjer utöka tiden till mer än 490 timmar. Vårdnadshavare har inte heller en skyldighet att nyttja hela denna tid. Då fritidshemmet är frivilligt är det elevens vårdnadshavare som avgör hur mycket tid, inom de tidsramar som ges, som barnen ska vara i fritidshemmet. Det är vidare kommunerna själva som beslutar om verksamhetens organisation utifrån fritidshemmets syfte och uppdrag som finns i styrdokumentet. Även elevens behov bör ligga till grund för dessa beslut och i viss mån också lokala förutsättningar. Detta betyder exempelvis att en kommun kan besluta om att inte erbjuda fritidshem under

morgonen eller under vissa lov så länge som antalet timmar sammanlagt är de som framgår av lagstiftningen.

Även i fortsättningen gäller att fritidshem erbjuds i den omfattning som behövs med hänsyn till förvärvsarbete och studier

För elever som har förvärvsarbete eller studerande föräldrar gäller liksom tidigare, att fritidshemmet ska erbjudas i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller utifrån elevens eget behov eller om eleven av fysiska, psykiska eller andra skäl har ett behov av fritidshem. En elev som inte har förvärvsarbete eller studerande vårdnadshavare kan självfallet även trots införandet av allmänt fritidshem ha behov av mer tid i fritidshemmet. Det kan röra sig om elever som behöver utveckla sina kamratrelationer eller elever med ett annat modersmål än svenska som behöver utveckla det svenska språket. Dessa elever kan också erbjudas fritidshem mot bakgrund av reglerna om det egna behovet enligt 14 kap. 5 § andra ledet, eller fysiska, psykiska eller andra skäl enligt 14 kap. 6 § skollagen. Elever som har en placering i fritidshemmet utöver tiden i det allmänna fritidshemmet betalar avgift på samma sätt som gäller i dag (detta förklaras i avsnittet om avgift ovan).

Tiden kan i viss mån anpassas efter lokala förutsättningar och behov

Kommunerna kan också, inom de givna tidsramarna, anpassa vistelsetiden till lokala behov och förutsättningar. Det kan i vissa kommuner och hos enskilda huvudmän till exempel vara lämpligare att eleven är i fritidshemmet under en längre tid vissa dagar men färre dagar i veckan, medan det i andra kommuner passar bättre med en jämn vistelsetid över veckans alla dagar (notera till exempel att 3 kap. 4 § skolförordningen stadgar att antalet skoldagar kan begränsas till fyra för en grupp elever i årskurs 1 eller 2 om det finns särskilda skäl). Det kan till exempel handla om att en skola vill använda tiden till utflykter, musei- eller andra studiebesök som inte är direkt relaterade till undervisningen i ett ämne utan som snarare bygger på fritidshemmets undervisning och då till exempel elevernas intressen och initiativ. Hur det allmänna fritidshemmet organiseras och samordnas med övrig verksamhet i fritidshemmet beslutas av kommunerna själva. Omfattningen

om minst 490 timmar per år ska dock vara densamma. Detta går att göra på olika sätt och är en fråga för huvudmannen. Den minsta garanterade tiden i det allmänna fritidshemmet bör emellertid enbart användas inom ramen för fritidshemmets undervisning.

I skollagen bör således införas en bestämmelse med innebörden att det allmänna fritidshemmet omfattar 490 timmar för elever i förskoleklassen och årskurs 1–2. De ekonomiska konsekvenserna av detta förslag finns i kapitel 12.

I årskurs 3 omfattar det allmänna fritidshemmet 295 timmar om året

Utredningen har övervägt om det allmänna fritidshemmets tidsomfattning ska vara densamma för hela lågstadiet. En utgångspunkt har varit att reglerna bör vara så lättförståeliga som möjligt. Reglerna bör också innehålla få undantag. Differentiering av tid och annat sådant kan försvåra huvudmannens, rektors och personalens arbete samt medföra ökad administration, vilket utredningen har försökt att undvika. De motiv som utredningen anfört om hur tiden i det allmänna fritidshemmet ska bestämmas är giltiga även för eleverna årskurs 3. Från årskurs 3 har elever emellertid längre skoldagar (jfr 10 kap. 5 § skollagen) som påbjuder högst åtta timmar per dag i stället för sex timmar som gäller för de lägre årskurserna. En skoldag för elever i årskurs 3 kan vara två timmar längre än för elever i förskoleklass och årskurs 1–2. Det betyder att tiden i det allmänna fritidshemmet inte kan vara 2 timmar om dagen för elever i årskurs 3, utan måste förkortas. Vi har i beräkningarna funnit att även 1,5 timmar kan vara en alltför lång tid med hänsyn till skoldagens längd och effekten av betalningsvilja. Utredningen har därför stannat vid att elever i årskurs 3 får rätt till 1 timme allmänt fritidshem om dagen. Samma överväganden som ovan appliceras när det gäller bestämningen av antalet dagar, det vill säga 195 dagar. $195 \text{ dagar} \times 1 \text{ timme}$ blir 195 timmar. Till detta ska läggas lovtiden (och studiedagarna) som även för årskurs 3 är 100 timmar. I övrigt är övervägandena desamma som i avsnitten ovan som handlar om förskoleklass och årskurs 1 och 2.

I skollagen bör således införas en bestämmelse med innebörden att det allmänna fritidshemmet omfattar 295 timmar för elever i årskurs 3. De ekonomiska konsekvenserna av detta förslag finns i kapitel 12.

Bemyndigande om föreskrifter av den minsta garanterade tiden

Kommuner är skyldiga att tillhandahålla plats i det allmänna fritidshemmet för elever. Platsen omfattar en minsta garanterad tid och denna tid stadgas direkt i skollagen. Som framgår av övervägandena har utredningen ansett att 100 timmar av den minsta garanterade tiden bör fördelas över lov och studiedagar. Så specifika detaljer bör dock inte tas in i skollagen. Jämför till exempel skolordningens bestämmelser om lärotider i 3 kap.

Föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 2 § första stycket p. 2 regeringsformen). Föreskrifter som avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden ska också meddelas genom lag (8 kap. 2 § första stycket p. 3 regeringsformen). Föreskrifter av detta slag faller in under det delegerbara rättsområdet vilket innebär att riksdagen kan bemyndiga regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter (8 kap. 3 § regeringsformen). Den minsta garanterade tiden bör som sagt regleras i lag, men de mer detaljerade bestämmelserna kring fördelningen bör, för att inte onödigt tynga skollagen regleras i förordning.

Utredningen föreslår därför att det i skollagen införs ett bemyndigande för regeringen att utfärda föreskrifter om hur timmarna i det allmänna fritidshemmet närmare bör fördelas.

6.6 Levnadsvillkor som ytterligare grund för utökat behov av fritidshem

Utredningens förslag: Fritidshem ska även i andra fall erbjudas till elever om de på grund av sina levnadsvillkor, fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av sådan utbildning.

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelserna om erbjudande av fritidshem på grund av andra skäl än vårdnadshavarens sysselsättning behöver bli mer tidsenliga

De barn som i dag i många fall ställs utanför fritidshemmets utbildning är framför allt barn till arbetslösa eller föräldralediga vårdnadshavare, barn till långtidssjukskrivna vårdnadshavare eller till vårdnadshavare som deltar i arbetsmarknadsåtgärder eller uppstår försörjningsstöd. Inskrivningsgraden i fritidshem är, som tidigare beskrivits, lägre i områden med socioekonomiska utmaningar och i gles- och landsbygder. I områden som uppmärksammas utifrån ett lågt deltagande finns många nyanlända eller familjer där båda föräldrarna är födda utomlands. Ett lågt deltagande i fritidshemmet finns också bland barn som har långt till skolan och därmed kanske även långt till andra typer av aktiviteter. Det handlar ofta om barn som mer än andra skulle ha behov av fritidshemmets möjligheter till meningsfull fritid och rekreation samt lärande och utveckling men som inte får del av den på grund av de begränsningar som finns i nuvarande bestämmelser.

Som en åtgärd för att ge fler elever tillgång till fritidshem har utredningen föreslagit ett allmänt fritidshem för alla barn i åldrarna 6–9 år. Reformen kommer emellertid inte att omfatta alla elever som enligt skollagen kan erbjudas utbildning i fritidshem, eftersom fritidshem ska erbjudas till och med vårterminen det år då eleven fyller 13 år (14 kap. 7 § skollagen). Det allmänna fritidshemmet innebär dessutom en tidsbegränsning i omfattningen av erbjudandet, det vill säga 490 timmar om året i för barn som är mellan sex och åtta år och 295 timmar om året om de är mellan nio och tio år. Elever kan av olika skäl behöva mer tid i fritidshemmet. Det kan handla om elever som har förvärvsarbetande eller studerande föräldrar eller som på grund av det egna behovet eller andra skäl behöver en plats i fritidshemmet. Det kan också handla om 10–12-åringar som skulle kunna gynnas av den stimulans till lärande och utveckling samt meningsfulla fritid som fritidshemmet kan ge.

Utredningen har under avsnitt 6.2 beskrivit hur elever erbjuds fritidshem enligt nu gällande rätt. I korthet ska en elev erbjudas fritidshem om föräldrarna är förvärvsarbetande eller studerande föräldrar eller om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt (14 kap. 5 § skollagen). En elev ska också erbjudas utbildning i fritidshem, om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver

särskilt stöd i sin utveckling i form av sådan utbildning (14 kap. 6 § skollagen).

Tillämpningen av reglerna skiljer mellan kommuner

Som utredningen tidigare redogjort för är reglerna utformade så att de tolkas och tillämpas på olika sätt i kommuner. Det betyder att elever som i en kommun får gå i fritidshemmet mot bakgrund av dessa regler, kanske inte får det i en annan. Bestämmelser som tolkas och tillämpas så olika skulle kunna anses skapa en olikvärdighet mellan elever i olika kommuner. Även mot bakgrund av bostadssegregationen och de senaste decenniernas ökande klyftor i vårt samhälle förfaller reglerna inte rätta till eller vara tillräckligt ändamålsenliga för de omständigheter de är tänka att fånga. Det finns således skäl att se över regleringen så att elever som erbjuds allmänt fritidshem kan få mer tid i fritidshemmet om så skulle behövas. Reglerna behöver också ses över så att elever i åldrarna 10–12 år, i högre utsträckning erbjuds utbildning i fritidshem trots att deras vårdnadshavare inte arbetar eller studerar.

Det har i utredningens enkät (se avsnitt 6.2) framkommit att reglerna som handlar om erbjudande av fritidshem om eleverna har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt eller andra skäl är svåra att tillämpa för kommunerna. Av de kommuner (63 stycken) som svarade på frågan om de beviljat elever har fritidshem mot bakgrund av dessa regler svarar drygt hälften (32 stycken) att de har beviljat mellan en och nio elever rätt till fritidshem på grund av det egna behovet eller andra skäl. 18 av dessa kommuner anger att de följer upp beslutet. Utredningens bild är att reglerna är otydliga, svåra att tillämpa och att huvudmännen inte känner sig bekväma att använda reglerna fullt ut. Den låga användningen av reglerna reser en del frågor om huruvida reglerna är ändamålsenliga. Samtidigt behövs regler av detta slag för att kunna erbjuda elever mer tid på andra grunder än förvärvsarbete eller studier.

Det kan vara så att reglerna på ett eller annat sätt behöver göras mer tidsenliga. I avsnitten nedan ger utredningen förslag som syftar till att göra regeln i 14 kap. 6 § skollagen mer tidsenlig.

Reglerna om elevens behov på grund av familjens situation i övrigt ändras inte

Skollagens bestämmelser avseende elevens behov på grund av familjens situation i övrigt (5 §) motsvarar delvis 2 a kap. 6 § första stycket skollagen (1985:100). Av den äldre bestämmelsen framgick att förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall tillhandahållas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. I nuvarande lagstiftning har ett förtydligande gjorts som innebär att det egna behovet hos barnet ska vara hänförligt till *familjens situation*. Det kan enligt förarbetena till exempel röra sig om barn med annat modersmål än svenska, om barn i glesbygd eller om barn vars föräldrar är arbetslösa, sjukskrivna eller deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder (se kommentaren i prop. 2009/10:165 s. 774). Övervägandena i samma proposition beskriver att även elever vars föräldrar är långtidssjukskrivna, sjuk- eller förtidspensionärer, fullgör värnpliktstjänstgöring eller är intagna på behandlingshem eller kriminalvårdsanstalt kan beröras av reglerna. Vid tolkningen av dessa bestämmelser äger äldre förarbeten i princip fortfarande giltighet.

Elever som har deltidsarbetande vårdnadshavare eller föräldrar som studerar på deltid kan behöva mer tid i fritidshemmet. För dessa elever kan utökad tid bland annat ges mot bakgrund av det egna behovet i 5 §. Enligt förarbetsuttalandena omfattar bestämmelsen bland annat barn med ett annat modersmål än svenska, barn i glesbygd eller barn vars föräldrar är arbetslösa, sjukskrivna eller deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Elever i åldern 6–9 som går i det allmänna fritidshemmet och som behöver mer än 490 eller 295 timmar om året, beroende av ålder, kan alltså omfattas av denna bestämmelse för att få mer tid.

Den kanske största användningen av denna bestämmelse kommer i fortsättningen att vara för elever i åldersgruppen 10–12 år eftersom de inte omfattas av allmänt fritidshem. Utredningen *ger inga ändringsförslag* om reglerna om det egna behovet på grund av familjens situation i övrigt men anser att skolhuvudmän, mot bakgrund av vad som framkommit i enkäten behöver bli bättre på att tillämpa bestämmelsen.

Den följande genomgången av paragrafen är i sammanhanget ändå viktig för att läsaren av betänkandet ska förstå hur utredningen resonerat kring de förslag som faktiskt ges.

Förarbetena till regleringen om det egna behovet beskriver, som utredningen uppfattat det, ett urval av situationer som kan uppkomma *i en familj*. Av lagtexten och förarbetena förefaller det vara *familjens inre situation* som är den avsedda. Att familjen bor i ett område med socioekonomiska utmaningar eller andra sådana yttre omständigheter i barnets miljö förefaller inte vara det som bestämmelsen skulle kunna ta sikte på att avhjälpa. Däremot beskriver förarbetena sådana förhållanden som kan vara mer vanligt förekommande i familjer som bor i områden med socioekonomiska utmaningar, även om det inte behöver vara så för var och en. Situationerna som beskrivs kan naturligtvis också finnas i familjer som bor i andra typer av områden.

Behov av fritidshem på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl – vad betyder det?

Denna bestämmelse är enligt utredningens mening intressanta att titta närmare på. Nuvarande 14 kap. 6 § motsvarar med vissa språkliga justeringar i 2 a kap. 9 § första stycket i 1985 års skollag såvitt gäller offentliga huvudmän. Denna äldre och alltså nu upphävda, bestämmelses ordalydelse var: Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall anvisas plats i förskola eller fritidshem, om inte barnens behov av sådant stöd tillgodoses på något annat sätt. Märk att denna bestämmelse också innehöll en uppsökande verksamhet. I paragrafen stadgades att: Kommunen skall genom uppsökande verksamhet ta reda på vilka barn som behöver anvisas plats enligt första stycket. Kommunen skall verka för att barnen utnyttjar den anvisade platsen och informera föräldrarna om verksamheten och syftet med denna. Äldre förarbeten äger enligt kommentaren till nu gällande skollag giltighet och med andra skäl avses språkliga eller sociala skäl som inte är hänförliga till familjens situation.

Utredningen har tidigare redogjort för bestämmelsen om fysiska psykiska eller andra skäl. Av förarbetena förklaras inte de fysiska eller psykiska skälen närmre – men det förefaller som om att dessa skäl härrör från *själva barnet*. Även när det gäller andra skäl verkar det vara omständigheter som rör barnet i sig självt som är avsedda. Att så är fallet med denna bestämmelse framgår också av förarbetena

till äldre lagstiftning,⁵³ som är från 1970-talets mitt. Den med dagens bestämmelse likande paragrafen hade lydelsen barn som av fysiska, psykiska, sociala, språkliga eller andra skäl (---). I båda de förarbeten som ledde till förskolans utbyggnad under 1970-talet förs diskussioner om vad som då benämndes handikappade barn, och det förefaller som om att bestämmelsen var avsedd att träffa omständigheter hos barnet. Utredningen har inte hittat något som visar att tolkningen av den nu gällande 14 kap. 6 § skollagen bör göras på något annat sätt.

Levnadsvillkoren är olika för barn i Sverige

Levnadsbetingelserna i barndomen, under ungdomstiden och under perioden som ung vuxen har stor inverkan på individens hälsostatus och framtida möjligheter. I dessa faser grundläggs också skillnader och ojämlikheter. Ojämlika villkor innebär att vissa grupper har sämre chanser än andra till utveckling, lärande och välmående. Samtidigt som majoriteten av barn och unga har goda uppväxt- och levnadsvillkor i Sverige så har den grupp som har det sämst ställt blivit större.⁵⁴ Sämre socioekonomiska förutsättningar påverkar levnadsvillkoren negativt med bland annat ökad risk för ohälsa, bristfälliga relationer till vänner och föräldrar, kriminalitet, utsatthet för brott, trångboddhet, låga studieresultat, arbetslöshet, bidragsberoende och ingripanden av den sociala barnvården.⁵⁵ Särskilt sårbara är unga som bor i hushåll med ensamstående föräldrar eller har utrikes födda och/eller lever i hushåll med låg socioekonomisk status.

Att främja jämlika villkor för barn och ungdomar måste anses främja samhället i stort. Utifrån fritidshemmets och skolans gemensamma kompensatoriska uppdrag menar utredningen att utbildning i fritidshem bör erbjudas de elever för vilka det skulle ge särskilt gynnande effekt och också samtidigt kunna motverka ett socialt utanförskap.

⁵³Prop. 1973:136 *Kungl. Maj:ts proposition om förskoleverksamhetens utbyggnad och organisation* och prop. 1975/76:92 *Om utbyggnad av barnomsorg*.

⁵⁴ Forte (2018).

⁵⁵ Ibid.

Elevers levnadsvillkor bör utgöra en grund för erbjudande av fritidshem

I nu gällande bestämmelser ska fritidshem som nämnts erbjudas mot fysiska och psykiska eller andra skäl. Av förarbetsuttalandena både till nu gällande skollag och äldre lagstiftning, för vilka förarbetena fortfarande äger giltighet, förefaller fysiska och psykiska skäl utgå från betingelser härrörande *från barnet i sig*. En tjänsteman som ska tillämpa regeln kanske frågar sig vad för psykiska eller fysiska omständigheter som finns hos en elev som gör att fritidshem behövs som särskilt stöd i elevens utveckling. Förarbetena anger inte att bestämmelserna till exempel kan handla om förutsättningar i barnets uppväxtmiljö. Om rekvisitet andra skäl står det att läsa i förarbetena att det handlar om exempelvis språkliga eller sociala skäl som inte är hänförliga till familjens situation. Även dessa skäl tycks mer handla om förutsättningar som *utgår från barnet*. Sociala skäl som inte är hänförliga till familjens situation kan visserligen tala mer för att det skulle finnas något i barnets omgivning som behöver adresseras och som kan vara skäl för ett erbjudande. Av äldre förarbeten framgår emellertid att det är något som härrör från barnet eller åtminstone den familj som barnet växer upp i. Med detta sagt finns det i dag förhållanden i ett barns levnadsvillkor som inte kan anses täckas in av lagstiftningen. Det handlar om levnadsvillkor som inte utgår från själva barnet och inte heller enbart eller direkt härrör från dess familj utan som framför allt står att finna i den omgivande miljö som utgör en del av barnets omständigheter.

För att kunna ge elever förutsättningar som inte alltid naturligt ges i denna omgivande uppväxtmiljö och som skolan inte ensam kan kompensera för bör bestämmelsen därför ändras så att huvudmannen vid beslut om att ge plats i fritidshemmet, eller den öppna fritidsverksamheten, även kan ta hänsyn till barns levnadsvillkor. På detta sätt kommer bestämmelsen bli mer tidsenlig och också träffa de barn som bäst behöver det.

Utredningen föreslår således att ett nytt rekvisit läggs till i 14 kap. 6 § skollagen som innebär att det vid dess tillämpning även ska tas till elevens levnadsvillkor. Det innebär att bestämmelsen får ett vidare tillämpningsområde än i dag och kommer att vara mer träffsäker när det gäller faktorer som ligger utanför barnet självt och barnets familj men som finns i barnets omkringliggande miljö. Utredningen har

övervägt om bestämmelsen bör läggas i en egen paragraf för att mer tydligt visa att tillämpningen av levnadsvillkor är vidare och utgår från en annan situation än de redan existerande rekvisiten som finns. På så vis skulle det finnas tre bestämmelser där den ena utgår från familjens situation, den andra från barnet självt och den tredje i högre grad från uppväxtmiljön. Utredningen har stannat vid att det räcker med att det nya rekvisitet läggs till i samma paragraf, då det tydligt framgår att ordet levnadsvillkor går utöver både barnet och dess familj.

Det nya rekvisitet kan enligt utredningen vara ett hjälpmedel också för de huvudmän som utifrån levnadsvillkor ser behov av att erbjuda grupper av elever fritidshem, till exempel på en skola eller på skolor i ett område. Besluten om varje barn är visserligen enskilda, men levnadsvillkoren kan sägas vara likartade i ett visst område vilket medför att det blir enklare att kunna ta beslut för en hel grupp av elever.

En bestämmelse av med denna innebörd bör föras in i skollagen. De ekonomiska konsekvenserna av denna bestämmelse redovisas i kapitel 12.

Levnadsvillkor bör inte vara en grund för stöd i öppen fritidsverksamhet

Huruvida öppen fritidsverksamhet ska erbjudas i stället för fritidshem, är ett beslut som tas av kommunen. Fritidshem ska erbjudas till och med vårterminen det år då eleven fyller 13 år. Från och med höstterminen det år då eleven fyller 10 år får öppen fritidsverksamhet erbjudas i stället för fritidshem, om eleven inte på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl är i behov av sådant särskilt stöd i sin utveckling som endast kan erbjudas i fritidshem (14 kap. 7 § skollagen). Detta betyder att vårdnadshavare inte har möjlighet att välja öppen fritidsverksamhet på det sätt en de kan välja pedagogisk omsorg som alternativ till fritidshem (jfr 25 kap. 2 § skollagen). Eftersom den öppna fritidsverksamheten har andra förutsättningar och en annan inriktning än fritidshemmet har personalen inte samma möjlighet att ge elever särskilt stöd. (prop. 2009/10:165, s. 530). Stödbestämmelsen i 7 § handlar om när ett barn redan går i öppen fritidsverksamhet men behöver stöd i form av fritidshem. Eftersom barnet redan har en plats och alltså tillgång till verksamhet anser utredningen att tillägg av levnadsvillkor inte bör göras i 7 §.

6.7 Erbjudandet av fritidshem bör ske som en följd av vårdnadshavares önskemål

Utredningens förslag: Nuvarande bestämmelse om att hemkommunen ska erbjuda fritidshem vid behov ändras. I skollagen införs i stället att hemkommunen ansvarar för att utbildning i fritidshem kommer till stånd för alla elever för vilka kommunen ska erbjuda fritidshem och vars vårdnadshavare önskar det.

Hemkommunen får fullgöra sina skyldigheter genom att erbjuda eleven motsvarande utbildning i fritidshem med enskild huvudman. Hemkommunen ska erbjuda utbildning i fritidshem för elever som går i en skola med enskild huvudman i de fall huvudmannen inte erbjuder sådan utbildning.

Skälen för utredningens förslag

Hemkommunens skyldighet att avgöra behovet av fritidshem ersätts med vårdnadshavares önskemål om plats och kommunens erbjudande om plats

Utbildning i fritidshem ska erbjudas så snart det framkommit att eleven har behov av sådan plats (14 kap. 4 § skollagen). Detta är en skillnad mot förskolans bestämmelser där erbjudande av plats (normalt) sker efter ett uttryckligt önskemål från föräldrarna. Hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen som ska erbjudas förskola och vars vårdnadshavare önskar det (8 kap. 12 § skollagen). För fritidshemmets del finns en liknande bestämmelse som enbart tar sikte på de särskilda utbildningsformerna enligt 24 kap. skollagen.

Erbjudande av utbildning i fritidshem är alltså i stället konstruerat som att varje kommun ska erbjuda fritidshem (3 §), att fritidshem ska erbjudas så snart det framkommit att eleven har behov av en sådan plats (4 §), att platsen ska erbjudas en elev i förhållande till föräldrars sysselsättning eller behov i övrigt (5 §) samt om eleven behöver särskilt stöd mot bakgrund av fysiska, psykiska eller andra skäl (6 §). Något uppställt krav om önskemål från elevens vårdnadshavare finns alltså inte i fråga om fritidshemmet på det vis som finns för förskolan. Det innebär att tolkningsutrymmet för när ett sådant behov

av plats som avses i 4 § har uppkommit, kan vara relativt långtgående åt båda håll. Vem är det som avgör behovet kan man fråga sig. Är det vårdnadshavarna? Är det skolan? Och i så fall av vem?

När det handlar om förskolan framgår det tydligt att det finns ett delat ansvar mellan vårdnadshavare och kommun – vårdnadshavaren önskar och hemkommunen erbjuder. Samtidigt utgår lagstiftningen både i förskolan och i fritidshemmet från ett erbjudande som ska ges, då båda utbildningarna är frivilliga.

Utbildning i fritidshem ska, som nämnts, enligt gällande rätt erbjudas så snart det framkommit att eleven har behov av en sådan plats (4 §). Frågan är vem som ska förse hemkommunen/huvudmannen med denna information? Är det vårdnadshavarna? De flesta kommuner har ansökningsblanketter till förskola och fritidshem – som på något sätt visar för kommunen att ett önskemål om fritidshem (eller förskola finns). Som tidigare nämnts kan elever också få erbjudande om plats om de har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt eller om barnet har ett behov på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl (som vi i betänkandet benämner egna behov eller andra skäl.). Vem är det i som i dessa fall ska uppmärksamma att ett sådant erbjudande bör ske. Förr var denna bestämmelse en del av en uppsökande verksamhet – då var förhållandet mer klarlagt.

Bestämmelserna om erbjudande av plats är i många fall enkla men i inte ett alldeles obetydligt antal fall svårtolkade. När 5 och 6 §§ läses tillsammans med 4 § ges kommunerna ett relativt stort tolkningsföreträde när det gäller om ett erbjudande överhuvudtaget bör ges.

I och med införandet av det allmänna fritidshemmet behöver dessa regler ändras. Det finns inte längre anledning att ha en behovsprövning (om än summarisk) som grund för ett erbjudande av plats. I stället bör reglerna vara utformade så plats i fritidshem erbjuds om elevens vårdnadshavare önskar det. Att bestämmelsen ändras är inget hinder för tillämpningen av övriga bestämmelser i 14 kap. som innebär en behovsbedömning.

Av bestämmelsen om hemkommunens ansvar att erbjuda utbildning kommer det också att framgå att hemkommunen får fullgöra sina skyldigheter genom att erbjuda eleven motsvarande utbildning i fritidshem med enskild huvudman. En bestämmelse med liknande innebörd finns redan i dag i skollagen. Det gäller även hemkommunens skyldighet att erbjuda utbildning i fritidshem för elever som går i en skola med enskild huvudman i de fall huvudmannen inte erbjuder

sådan utbildning kvarstår. Den ändring av lydelsen som utredningen föreslår är av redaktionell karaktär i syfte att hålla samman skollagens systematik. Ingen ändring av dagens tillämpning är således avsedd.

Utredningen föreslår således att en bestämmelse med innebörden att fritidshem ska erbjudas de vårdnadshavare som önskar det bör föras in i skollagen. I samma bestämmelse införs också regler om enskilda huvudmän och hemkommunens ansvar om fritidshem saknas på en skolenhet.

7 Åtgärder för att öka deltagandet i fritidshemmets utbildning

Utredningen har enligt direktivet i uppdrag att:

- föreslå åtgärder för att öka deltagandet i fritidshemmets utbildning.

Kommuner har i dag inte skyldighet att verka för att de elever som har rätt att gå i fritidshemmet faktiskt deltar (eller skrivs in). Utredningens förslag om ett allmänt fritidshem och en möjlighet att ge elever plats på grund av levnadsvillkor (se kapitel 6) innebär inte heller per automatik att fler elever kommer att delta i fritidshemmets verksamhet.

I kapitlet redogör utredningen för hur information om fritidshem ges (7.1) och ger förslag om en utökad informationsskyldighet för kommunerna (7.2). Utredningen gör också en bedömning utifrån betydelsen av skolskjuts (7.3). Därefter redogör vi för 10–12-åringarnas låga deltagande i fritidshem och öppen fritidsverksamhet (7.4) samt ger förslag och bedömningar som syftar till att synliggöra och öka kunskapen om denna åldersgrupp (7.5, 7.6 och 7.7). Avslutningsvis gör utredningen en bedömning avseende dataskyddsanalys (7.8).

Ett ökat deltagande hänger nära samman med kvalitet och i vilken mån verksamheten upplevs som attraktiv. De förslag vi ger i kapitel 9 och som där syftar till att säkerställa kompetensförsörjningen har också bäring på kvaliteten och bör därför också ses som åtgärder för att öka deltagandet. Även förslagen om god miljö (kapitel 8) som handlar om ändamålsenliga lokaler samt uppdrag till skolmyndigheterna och ändringen av ett befintligt statsbidrag till att omfatta fritidshemmet är sådana åtgärder som förväntas öka kvaliteten i fritidshemmet och därmed även attraktiviteten för eleverna.

7.1 Information om fritidshem

Det finns en informationsskyldighet för kommuner i skollagen (2010:800) som stadgar att kommunen ska informera vårdnadshavare och elever om utbildning i förskolor, förskoleklasser, grundskolor, grundsärskolor, fritidshem, gymnasieskolor och gymnasiesärskolor och om sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800) och som erbjuds i eller av kommunen (29 kap. 19 § första meningen skollagen). Som framgår av bestämmelsen har denna informationskyldighet mer karaktären av att informera om att det finns utbildning av ett visst slag i kommunen och inte mer ingående att informera om syftet med utbildningen inom skolväsendet.

7.1.1 Kommuners information om fritidshemmet och informationsinsatser för ökat deltagande

Informationen på kommunernas hemsidor

Utredningen har som ett led i arbetet undersökt vilken information som ges om fritidshem på kommuners hemsidor, både vad informationen innehåller och hur den är utformad. Detta har gett en bild av vad till exempel föräldrar och vårdnadshavare möts av om de söker information denna väg. Eftersom informationsskyldigheten enligt skollagen endast har till syfte att upplysa om att verksamheten finns och om det finns enskilda alternativ, har utredningen haft detta i åtanke under arbetet med att gå igenom informationen som kommunerna ger på sina hemsidor. Utredningen är medveten om att information om fritidshemmet också kan delges under föräldramöten, till exempel inför start i förskoleklass och inför start i mellanstadiet och som skriftlig information från skolorna.

Det är vanligt att information om fritidshemmet finns under flikar som Förskola och Barnomsorg, Skolbarnomsorg eller Grundskola. Det är också vanligt att information om fritidshemmet återfinns tillsammans med information om förskolan och att ansökan om fritidshem sker på samma blankett som ansökan till förskola.¹ Fritidshemmets pedagogiska syfte och uppdrag nämns inte heller i

¹ I gamla skollagen (1985:1100) reglerades förskola, skolbarnomsorg och pedagogisk omsorg i gemensamma bestämmelser.

övervägande del av fallen. I vissa fall har det varit mycket svårt att hitta upplysningar om hur fritidshem erbjuds i kommunen.

En iakttagelse är att fördjupad information ofta är svår att hitta på kommunernas hemsidor. Det kan till exempel handla om regler kring omfattning i tid, vad som gäller om en elev har växelvis boende eller annan sådan information. Det är inte heller helt självklart var den som söker information om fritidshemmet ska leta. Dokument med utförligare information om regler kan helt saknas eller vara svåra att hitta. Utredningen kan konstatera att den som vill ha information om vilka regler som gäller för en plats i fritidshemmet ofta behöver veta vad han eller hon letar efter.

Genomgången visar vidare att de kommuner som själva tagit beslut och i dag erbjuder en utökad rätt till fritidshem i någon omfattning vanligtvis är mer informativa avseende fritidshemmets syfte och den roll verksamheten har för elevernas utveckling, lärande och möjlighet till en meningsfull fritid. Vissa kommuner har väl synliga dokument som beskriver regler för placering i fritidshemmet. Dessa kommuner ger information på ett sätt som i vissa fall också synliggör och marknadsför fritidshemmets verksamhet och syfte, snarare än att enbart informera om regler som gäller för att få tillgång till fritidshem.

Utredningens genomgång av information visar att det sannolikt kan vara svårt för vårdnadshavare att ta del av och förstå fritidshemmet syfte och vilka regler som gäller för erbjudandet av fritidshem. Detta gäller inte minst när det handlar om de regler som styr under vilka omständigheter deras barn ska få erbjudande om plats i fritidshem mot bakgrund av det egna behovet på grund av familjens situation i övrigt eller av fysiska psykiska eller andra skäl (jfr 14 kap. 5 och 6 §§ skollagen). Utredningen har också visat att erbjudande av plats mot bakgrund av dessa bestämmelser inte är vanliga (kapitel 6). Genomgången av så gott som samtliga av landets kommunhemsidor visar också att fritidshemmets syfte så som enbart varande (skol)barnomsorg i stor utsträckning lever kvar, trots att begreppet skolbarnomsorg togs bort ur skolförfattningarna i samband med den nu gällande skollagens ikraftträdande.

Informationsinsatser för att öka deltagandet i fritidshemmet

I dag finns ingen skyldighet för kommunerna att informera om fritidshemmet i syfte att öka deltagandet. En viktig faktor för att öka deltagandet i fritidshemmet är om och hur kommuner informerar vårdnadshavare om fritidshemmet och hur dessa informationsinsatser går till. Därför har utredningen i enkäten ställt frågan om kommunerna gjort någon form av sådan informationsinsats. Frågan som ställdes var *om kommunen genomfört någon form av insats för att öka deltagandet i fritidshem och/eller öppen fritidsverksamhet (exempelvis riktad information till vissa grupper eller uppsökande verksamhet)*. I enkäten uppger 41 kommuner av de som svarat att de genomfört någon form av sådan insats. Kommunerna beskriver bland annat att det handlat om generell information, informationsinsatser riktade mot nyanlända eller vårdnadshavare med utländsk bakgrund, samt information i samband med studieövergångar. Några enstaka kommuner nämner särskilda satsningar för att få äldre elever att gå kvar i fritidshemmet. Till exempel riktade insatser för att attrahera mellanstadieelever. Några kommuner nämner också att kvalitetshöjande insatser genomförts. Med tanke på hur skollagen är utformad i fråga om informationsskyldigheten är svaren förväntade. Utredningen noterar också att ingen av de kommuner som uppgett en låg högsta-nivå för inskrivningsgrad i fritidshem svarar att de genomfört någon form av informationsinsats för att öka deltagandet.

7.2 En utökad informationsskyldighet för kommunerna i syfte att öka deltagandet i fritidshem

Utredningens förslag: Hemkommunen ska genom en utökad informationsskyldighet ta kontakt med vårdnadshavare till elever som ska erbjudas allmänt fritidshem och vars barn inte har en placering i fritidshem och informera om fritidshemmets syfte och rätten till fritidshem.

Den första kontakten ska tas inför höstterminen det år eleven fyller sex år. Kontakt ska sedan tas inför varje höst- och vårtermin om eleven inte går i fritidshemmet. Den sista kontakten ska tas inför vårterminen det år då eleven fyller 10 år.

Skälen för utredningens förslag

Alla elever som har rätt till fritidshem deltar inte

Utredningens förslag i denna del handlar om att öka deltagandet bland de barn som nu får rätt till det avgiftsfria allmänna fritidshemmet enligt förslagen i kapitel 6. Vi har alltså inte utrett en mer utvidgad informationsskyldighet, fristående från utredningens huvudförslag. Det betyder att vi inte har utrett om förslaget om en utökad informationsskyldighet kan införas även om allmänt fritidshem inte gör det. Orsaken är att denna typ av informationsskyldighet rimligen borde samspela med en mer universell rätt till fritidshem än en rätt som är avhängig eventuella behov av utbildningen i fråga.

Utredningens huvudförslag innebär att ett avgiftsfritt allmänt fritidshem för alla elever i förskoleklass och årskurs 1–3 införs. Det allmänna fritidshemmet omfattar minst 490 eller 295 timmar om året, beroende på ålder. Avgiftsfriheten kommer troligen bidra till ett ökat antal elever i fritidshemmet.

Redan i dag är det sannolikt att en del elever som har rätt till fritidshem inte är inskrivna i fritidshemmet, vilket antagligen beror på att fritidshemmet är en avgiftsbelagd verksamhet inom skolväsendet. Detta hinder undanröjs genom att det allmänna fritidshemmet föreslås vara avgiftsfritt. Även andra skäl kan finnas till att barn som har rätt till en plats i fritidshem inte är inskrivna. Till exempel kan det handla om att vårdnadshavare inte känner till fritidshemmets uppdrag eller att vårdnadshavares arbetstider gör att de inte ser nyttan med att barnet går i fritidshemmet. Ytterligare ett skäl kan vara att barn i fritidshemsåldern har en möjlighet att också uttrycka egna önskemål, och med åldern också bli alltmer självständiga och därmed själva väljer bort verksamheten. Detta torde gälla särskilt när verksamheten som erbjuds inte är utformad för att möta de lite äldre elevernas behov av nya utmaningar.

Ett rimligt antagande är att alla barn som med utredningens förslag kommer att ha rätt till allmänt fritidshem ändå inte kommer att gå i fritidshemmet. Fritidshemmet är visserligen en frivillig verksamhet, men mot bakgrund av fritidshemmets uppdrag och syfte med möjlighet till meningsfull fritid, lärande och leken i centrum skulle många barn kunna gynnas av att gå i fritidshemmet. Frågan om att alla barn som har rätt till en verksamhet inte tar del av den är inte ny,

utan liknande problem finns även i förskolan – som även det är en frivillig verksamhet.

Förslaget om avgiftsfritt allmänt fritidshem bör kombineras med förslag som syftar till att öka deltagandet

Åtgärder som syftar till att öka deltagandet måste anpassas till det faktum att fritidshemmets utbildning är frivillig för elever och föräldrar. Frivilligheten förutsätter dock information om vad verksamheten kan och ska erbjuda och vilka regler som finns. För att reformen om allmänt fritidshem ska få fullt genomslag behöver vårdnadshavare få information om fritidshemmets syfte. Mot bakgrund av det vi vet om vilka barn det är som redan i dag går i fritidshemmet kommer insatser för att öka deltagandet att gynna de barn som kanske mer än andra är i behov av fritidshem. Utredningen har här haft nytta av att jämföra den utveckling som skett och sker inom förskolan.

Andra äldre reformer har handlat om att tillgängliggöra både förskola och fritidshem genom att införa maxtaxa. I fråga om förskolan har avgiftsfri allmän förskola införts för att bland annat minska trösklarna för deltagandet i förskola. I reformen förskola för fler barn (prop. 2021/22:132) kombinerades ett mer uttryckligt plats-erbjudande till barnens vårdnadshavare med en slags uppsökande verksamhet samt utökad informationsskyldighet som ålagts kommunerna. En liknande informationsskyldighet för kommunerna bör vara aktuell även i fråga om fritidshemmet. Det finns dock en rad skillnader mellan förskolan och fritidshemmet som påverkar informationsskyldighetens utformning.

Av de remissvar som inkom i samband med lagstiftningsarbetet kring *Förskola för fler barn*, framkom att många kommuner har en uppsökande verksamheten i förskolan.² Andra kommuner ansåg att en uppsökande verksamhet var bra ur ett barnperspektiv.

I föreliggande utredning har framkommit att uppsökande verksamhet inte sker i någon större utsträckning för barn i fritidshems-åldern. En tänkbar anledning kan vara att fritidshemmet så gott som alltid organiseras tillsammans med förskoleklass, grundskola, specialskola och sameskola. Eleverna går i skolan på förmiddagen, vilket innebär att det på skolorna (och hos huvudmannen) borde finnas en större

² SOU 2020:67 – *Förskola för alla barn – För bättre språkutveckling i svenska.*

kännedom om elevernas eventuella behov av fritidshem. Detta skiljer sig från situationen i förskolan där det är svårare för huvudmannen att veta vilka barn som inte är inskrivna och vilka behov som finns.

När det gäller elever i grundskolan (eller motsvarande obligatorisk skolform) måste hemkommunen och huvudmannen åtminstone anses ha kännedom om eleven går i fritidshemmet eller inte. Över huvud taget bör det finnas kännedom om vilka elever i kommunen som är skolpliktiga, vilket innebär att kommunen får anses ha kännedom om alla barn i de åldrar som ska erbjudas fritidshem.

I likhet med de argument som framförs i propositionen om *Förskola för fler barn* är det rimligt att anta att elever som växer upp i familjer med sämre socioekonomiska förutsättningar särskilt gynnas av att delta i fritidshemmets undervisning (jfr prop. 2021/22:132). Det kan handla om barn som har vårdnadshavare med låg utbildningsnivå eller låg genomsnittlig förvärvsinkomst, barn i områden med socioekonomiska utmaningar eller vissa barn med utländsk bakgrund. Sämre socioekonomiska förutsättningar och utländsk bakgrund samvarierar och sammanfaller också i hög grad med en uppväxt i områden med socioekonomiska utmaningar. Barn som växer upp i dessa områden är överrepresenterade bland de barn som inte deltar i fritidshemmets utbildning (se kapitel 6).

Ytterligare en viktig aspekt i arbetet med att öka deltagandet i fritidshemmet handlar om att det finns större och fler möjligheter att skapa bättre sammanhang för hela elevgrupper på skolor och därmed också en större helhetssyn på lärande och utveckling. Om samtliga eller fler elever går i fritidshemmet kan det medföra att den samverkan som beskrivs i läroplanen, och som ska ske genom ett samarbete mellan skolan och fritidshemmet (och hemmet) utifrån en sådan helhetssyn, sker i större omfattning än i dag.

Utredningen menar att det är angeläget att genomföra åtgärder som möjliggör för de elever som nu ges rätt att delta i fritidshemmets utbildning att också faktiskt ta del av den.

Informationskyldighet enligt nuvarande reglering

Kännedomen om varför vårdnadshavare vars barn har rätt till fritidshem inte väljer fritidshemmet för sina barn är mycket begränsad. För vissa barn kan en del av förklaringen, som nämnts, vara att vårdnads-

havare inte känner till fritidshemmets verksamhet, dess sammanhang med viktiga kamratrelationer, kontakter med vuxna samt möjligheterna till rekreation, vila och meningsfull fritid. Detta kan inte minst tänkas gälla bland utrikes födda vårdnadshavare som kan ha liten eller ingen erfarenhet av det svenska fritidshemmet.³

Kommuner har som nämnts en allmän skyldighet att informera vårdnadshavare om utbildning bland annat i fritidshemmet (29 kap. 19 § första stycket skollagen). I förarbetena till motsvarande bestämmelse i den tidigare skollagen (1985:100) angavs att informationen, för att underlätta vårdnadshavarnas val av verksamhetsform, bör omfatta uppgifter om verksamheternas huvudmän, huvuddragen i den pedagogiska inriktningen, organisation, avgifter, lokaler, omfattning vad gäller barn och personal samt gällande statliga och kommunala bestämmelser. För att vårdnadshavarna inte själva, när de står inför val av omsorgsform, ska behöva kontakta flera utövare ansågs att informationen även bör omfatta syftet med en specifik verksamhet samt grundläggande orientering om förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens styrsystem och uppgifter. Det angavs också att utformningen av informationen och sättet att sprida den på bör bestämmas av kommunen och att det kan vara rimligt att enskilda verksamheter lämnar relevant information avsedd för publicering till kommunerna. Vidare anfördes att informationen bör vara lättillgänglig och språkligt utformad så att den når ut och förstås av alla berörda kommuninvånare samt att det är upp till varje kommun att vid behov göra informationen tillgänglig även på minoritets- och invandrarspråk (prop. 2008/09:115 s. 40 f.).⁴ I sammanhanget bör nämnas att kommunallagen (2017:725) föreskriver att information som lämnas till enskilda ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig (8 kap. 18 § andra stycket).

I samband med att informationsskyldigheten kom att gälla ytterligare skolformer, såsom grundskola och gymnasieutbildning, framfördes i förarbetena att huvuddelen av informationsskyldigheten kan uppfyllas genom kommunens webbplats och i förekommande fall, genom länkar till relevant information (prop. 2013/14:112 s. 60).⁵

Informationsskyldigheten i nu gällande skollag tar alltså huvudsakligen sikte på information om olika verksamheter som anordnas

³ Se även SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*.

⁴ Prop. 2008/09:115 *Barnomsorgsavgift och allmän förskola även för treåringar*.

⁵ Prop. 2013/14:112 *Villkor för fristående skolor m.m.*

i kommunen. Vidare regleras inte i skollagen på vilket sätt informationen ska lämnas.

Av Skolverkets rapport *Deltagande i förskola* framgår att information om förskolan lämnas på kommunernas hemsidor.⁶ När studien genomfördes, 2018, fanns inte reglerna om uppsökande verksamhet och information till vårdnadshavare vars barn inte är inskrivna i förskola.⁷

Det finns ingen liknande rapport avseende fritidshemmet, men utredningen har undersökt hur information om fritidshemmet ges på kommunernas hemsidor (se avsnitt 7.1.1). Som framgår i det avsnittet innehåller hemsidorna generellt lite information om syfte, uppdrag, centralt innehåll och andra sådana upplysningar vilka kan vara till nytta för vårdnadshavare. Informationen som ges tillmötesgår troligen nu gällande krav, men är vad utredningen kan bedöma inte av sådan art att vårdnadshavare får kännedom om fritidshemmet på ett sätt som skulle kunna leda till att deltagandet ökar med anledning av informationen i fråga. Det ska dock nämnas att i rapporten *Deltagande i förskola* framgår att ingen av kommunerna i Skolverkets studie hade kunskap om i vilken utsträckning informationen når ut till vårdnadshavare. Det finns anledning att anta att samma förhållande gäller för fritidshemmet, även om det inte med säkerhet går att säga.

Kommunerna bör informera vårdnadshavare om fritidshemmets syfte

För att alla vårdnadshavare ska få kunskap om fritidshemmets betydelse för barns utveckling och lärande behöver information om fritidshemmet, dess syfte, mål och centrala innehåll ges vårdnadshavare till elever som ska erbjudas allmänt fritidshem men som inte deltar i fritidshemmets utbildning. En informationsskyldighet om fritidshemmet som åläggs kommunerna bör således införas i skollagen.⁸ Att skyldigheten åläggs kommunerna beror på att kommunerna har ett övergripande ansvar att erbjuda fritidshem (jfr 14 kap. 3 §skollagen).

Kommunernas informationsskyldighet innebär att vårdnadshavarna bör informeras om rätten till fritidshem och om fritidshemmets upp-

⁶ Skolverket (2018) *Deltagande i förskola*.

⁷ Se förslagen i SOU 2020:67 – *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska*, och prop. 2021/22:132 *Förskola för fler barn*.

⁸ För en jämförelse se förslagen i SOU 2020:67 – *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska*, och prop. 2021/22:132. *Förskola för fler barn*.

drag, mål och centrala innehåll. För att vårdnadshavarna ska få ett bra beslutsunderlag och motiveras att låta sina barn delta i fritidshemmets utbildning är det viktigt att det framgår av informationen vilken betydelse som fritidshemmet kan ha för barns lärande och utveckling och vad fritidshemmet kan erbjuda i fråga om meningsfull fritid och rekreation, men även för kamratgemenskap och social tillhörighet. Informationen om fritidshemmet behöver anpassas så att mottagande vårdnadshavare på ett enkelt sätt kan tillgodogöra sig den.

Att informationen bör avse fritidshemmets syfte innebär att kommunen bör arbeta för att förmedla förståelse för fritidshemmets pedagogiska uppdrag och dess betydelse för elevens möjligheter till en meningsfull fritid och rekreation samt utveckling och lärande. Utredningen anser att detta kan uppnås genom att kommuner ges en skyldighet att kontakta vårdnadshavare till barn som omfattas av allmänt fritidshem, men som inte är inskrivna i det allmänna fritidshemmet. I kontakten med vårdnadshavare bör upplysningar om rätten till allmänt fritidshem framgå samt om hur vårdnadshavare ansöker om en plats. Informationen bör också syfta till att fler elever deltar i fritidshemmet. Informationsskyldigheten förutsätter därför att kommunen har kännedom om fritidshemmets kvalitet och personalsammansättning i form av legitimerade lärare och utbildad personal i övrigt och annat sådant som kan vara bra för vårdnadshavare att känna till. Kommunens förståelse för, och kunskap om, fritidshemmets syfte och uppdrag behöver vara god.

Informationen bör ges två gånger om året till vårdnadshavare vars barn inte går i fritidshemmet

Fritidshemmet följer normalt skolårets terminer (så som de uttrycks i skolförordningen, jfr 3 kap. 2, 3 och 4 §§) och påverkas av skolans läsår och terminer (lärotider). Vilken tidpunkt som ska anses vara höst- respektive vårtermin bör därför i detta sammanhang tolkas i förhållande till skolförfattningarnas bestämmelser om skolans terminer och läsår. I grundskolan, den anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan ska läsåret börja i augusti och sluta i juni. Dagarna för höst- och vårterminens början och slut beslutas av huvudmannen. (3 kap. 3 § skolförordningen [2011:185].)

Kontakten som sker mot bakgrund av den utökade informations-skyldigheten bör genomföras återkommande under de år som eleven

har rätt till allmänt fritidshem men inte deltar. Vårdnadshavare bör få information om fritidshemmet inför varje vår- och hösttermin. När det gäller barn som ska börja i förskoleklass (i allmänhet sexåringar) kommer det handla om att kontakt bör tas med vårdnadshavare som inte har ansökt om plats i det allmänna fritidshemmet inför skolstarten. I fråga om sexåringar får begreppet placering tolkas extensivt och få innebörden att det finns en ansökan. Kommunens informationskyldighet upphör vårterminen då eleven fyller 10 år.

Kontakten med vårdnadshavare kan tas genom telefonsamtal, mejl och brev eller andra personliga kontakter till exempel när vårdnadshavarna hämtar och lämnar i grundskolan, i samband med föräldramöten och andra informationsmöten som kan ske i skolan. Informationskanalerna som beskrivs är inte uttömmande här. Vårdnadshavare som inte har någon större kännedom om fritidshemmets uppdrag kan erbjudas personliga möten där det finns möjlighet att ställa frågor. Personliga möten kan vara särskilt viktiga när det gäller nyanlända familjer som har varit i Sverige en kortare tid och sannolikt har begränsad kunskap om det svenska fritidshemmet. Ur ett kostnads- och perspektiv kan det vara nödvändigt att samordna dessa möten med flera familjer när det är möjligt. Det kan vara viktigt att beakta att vårdnadshavares kunskaper i svenska kan vara begränsade. Skriftlig information bör vid behov därför ges på lätt svenska och finnas översatt till de stora språken. Tolk bör användas om det behövs. Information bör till exempel också ges vi så kallad samhällsorientering för de som nyligen fått uppehållstillstånd i Sverige.

På vilket sätt kontakten med vårdnadshavare tas kan variera mellan kommunerna och utgår alltså från de olika kommunernas lokala behov och förutsättningar. För att kommunerna ska kunna fullgöra åtagandet i förslaget behöver kontakt ske med vårdnadshavare till samtliga elever som ska omfattas av det allmänna fritidshemmet men inte är inskrivna.

I skollagen bör således införas en bestämmelse som ålägger hemkommunen att genom en utökad informationsskyldighet ta kontakt med vårdnadshavare till elever som ska erbjudas allmänt fritidshem och vars barn inte går i fritidshem och informera om fritidshemmets syfte och rätten till fritidshem.

Den första kontakten ska tas inför höstterminen det år eleven fyller sex år. Kontakt ska sedan tas inför varje höst- och vårtermin

om eleven inte går i fritidshemmet. Den sista kontakten ska tas inför vårterminen det år då eleven fyller tio år.

7.3 Skolskjuts till och från fritidshemmet

Utredningens bedömning: Det bör utredas i särskild ordning om skolskjuts bör erbjudas även till och från fritidshemmet.

Skälen för utredningens bedömning

Lagstiftningen som ger rätt till skolskjuts skapar problem för många barn och elever

Problemformuleringen i detta avsnitt får exemplifieras av ett avgörande i domstol, fallet Oskar. Oskar bor växelvis hos sina föräldrar och är i behov av skolskjuts på grund av sitt hälsotillstånd och sina funktionshinder, som innebär att han bara kan gå kortare sträckor. Problematiken kring skolskjutsen gäller främst de dagar som han vistas hos sin mamma. När han bor hos sin pappa blir han skjutsad till skolan. Transporten från mammans bostad inkluderar ett bussbyte. På bussen finns det inte alltid plats för hans rullstol. Vidare är det olämpligt att han ska stå och vänta på en buss, ibland kan han tvingas vänta upp till 20 minuter. Oskar har genom sina vårdnadshavare yrkat på att få skolskjuts till och från fritidshemmet. I förarbetena till skollagen uttalas att det står kommunen fritt att organisera skolskjutsverksamheten på lämpligt sätt med beaktande av i bestämmelsen angivna omständigheter samt att rätten till skolskjuts inte innebär att sådan skjuts måste anordnas från bostadsadressen till den plats där utbildningen bedrivs eller att skolskjutsningen måste anpassas till varje elevs skoltider, (se prop. 2009/10:165 s. 741 f.).

Det generella ansvaret för ett barns färd till och från skolan ligger därför i grunden hos vårdnadshavaren. Det innebär emellertid också att kommuner kan besluta om skolskjuts genom kommunala riktlinjer eller liknande. I skollagen räknas ett antal situationer upp där elever kan ha rätt till skolskjuts. Det finns dock ingen bestämmelse i skollagen som ålägger en kommun att anordna skolskjuts mellan bostaden och fritidshemmet. Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsfallet RÅ 1995 ref. 12 uttalat att det i skyldigheten att sörja för

skolskjuts ligger att kommunen ska se till att transporter finns tillgängliga i anslutning till skoldagens början och slut. Rätten till skolskjuts gäller således mellan bostaden och skolan. Någon skyldighet för kommunen att arrangera skolskjuts mellan fritidshem och hemmet föreligger alltså inte.

För Oskars del och andra barn i hans situation betyder detta att eftersom han vistas på fritidshem efter skolan har kommunen inte någon skyldighet att bevilja skolskjuts enligt skollagen.

Fallet Oskar är ett bra exempel på hur av lagstiftningen om skolskjuts i praktiken fungerar i fråga om fritidshemmet om avsaknad av kommunala riktlinjer som erbjuder denna typ av skolskjuts inte finns. Frågan har prövats ett antal gånger av olika instanser inom förvaltningsdomstolarna, där domstolarna kommit fram till samma slut. Det vill säga att vid avsaknad av kommunala riktlinjer som ger rätt till skolskjuts till och från fritidshemmet, kan skolskjuts inte beviljas en elev som går i fritidshemmet eftersom det saknas regler som ger kommunerna denna skyldighet.

Avsaknaden av dessa regler betyder att barn som har funktionshinder i vissa fall inte har möjlighet att gå i fritidshemmet, beroende av hur kommunens regler kring detta är utformade. De kan också saknas helt. Barn som har ekonomiskt resurssvaga föräldrar som inte kan hämta och lämna med bil kan inte gå i fritidshem eftersom det inte finns möjlighet till hämtning och lämning i egen bil. Barn som bor långt från skolan, eller bor på ett sådant sätt att det behövs skolskjuts till och från skolan, d.v.s. i gles- och landsbygd kan inte heller gå i fritidshemmet eftersom lagen endast påbjuder skolskjuts mellan skolan och bostaden och inte mellan fritidshemmet och bostaden.

Huruvida ett barn som är beroende av skolskjuts kan gå i fritidshemmet är alltså en fråga om de kommunala riktlinjer som barnets hemkommun har antagit. Det innebär att det finns en olikvärdighet (ojämlikhet) i systemet. Då vissa barn har möjlighet till utbildning i fritidshem, för att de råkar bo i en kommun som ger rätt till skolskjuts och andra inte. I praktiken innebär en kommuns utformning av dess skolskjutsorganisation att fler barn kan delta i fritidshemmet i de kommuner där skolskjuts erbjuds både till och från fritidshemmet. Det har under utredningens gång framkommit att vissa kommuner erbjuder varianter som väntfritids eller bussfritids. Utredningen har också stött på att elever som har skolskjuts efter skoldagens slut

tillbringar eftermiddagen på en förskola nära hemmet. Vi har dock ingen större kännedom av vad detta innebär för eleverna. I kommuner med stora avstånd har vi anledning att anta att vårdnadshavare ordnar tillsyn av sina barn på andra sätt medan de arbetar. De låga siffrorna avseende pedagogisk omsorg som ett alternativ för fritidshem, talar för att det i vart fall inte är denna typ av verksamhet som erbjuds i någon större utsträckning. Om grundskolan och fritidshemmet ska ses som en innehållsmässig enhet behöver barn och elever ha en reell möjlighet att kunna delta i fritidshemmet undervisning.

För att deltagandet ska kunna öka för barn med de förutsättningar som beskrivits ovan bör reglerna kring skolskjuts ändras. Ett sådant lagförslag måste dock tillkomma i särskild ordning. Av den anledningen stannar utredningen vid att enbart påpeka problemet genom denna bedömning.

7.4 10–12-åringarna går inte i fritidshem

Medan cirka 82 procent av Sveriges 6–9-åringar är inskrivna i fritidshemmet så gäller det omvända för 10–12-åringar. I denna åldersgrupp är 81 procent *inte* inskrivna i fritidshem (se även kapitel 5 och bilaga 3). Inskrivningsgraden varierar mellan och inom kommuner också vad gäller denna åldersgrupp. Den låga inskrivningsgraden syns både i statistiken och har också framkommit under utredningens samtal med olika tjänstemän i kommuner, där frågor om 10–12-åringarna och fritidshem inte mötts med samma självklarhet som frågor om de yngre eleverna. I flera samtal har representanter också fört självkritiska resonemang om att gruppen inte prioriterats.

En föreställning som också dykt upp i olika samtal utredningen fört är att dessa barn och elever i stället för att vara i fritidshemmet deltar i så kallad öppen fritidsverksamhet, det som ofta kallas fritidsklubb. Det är dock endast en mindre andel av barnen i denna åldersgrupp som deltar i öppen fritidsverksamhet då endast 50 kommuner erbjuder sådan, och då oftast i form av enstaka verksamheter (se bilaga 3).

Med anledning av att statistiken visar att så få 10–12-åringar är inskrivna i fritidshem eller deltar i öppen fritidsverksamhet har utredningen sökt information om hur 10–12-åringarna erbjuds att delta i dessa verksamheter. Med detta menar utredningen hur verksamhet

riktas mot barn i denna ålder, hur erbjudandet ges och vad det är för typ av verksamhet som finns för barn i åldersgruppen. Utredningen har dock haft svårt att hitta sådan information. Av samtal har det framgått att verksamhet för 10–12-åringarna kan vara en självklarhet på en skola eller i kommun, men det kan också vara något som bara erbjuds de elever som har särskilda skäl och behov.

De så kallade mellanstadiebarnen, det vill säga barnen mellan 10 och 12 år, är därför en grupp som har rest visst huvudbry. Studier om barn och ungdomar i tidiga tonåren är inte lika vanligt förekommande som studier om de lite äldre barnen och ungdomarna. Utredningens bild, som får stöd av Fortes rapport om ungdomars och unga vuxnas levnadsvillkor, är att kunskap om 10–12-åringar är mindre förekommande än om de lite äldre barnen och ungdomarna.⁹ Utredningen kan konstatera att det verkar saknas samlad nationell kunskap och forskning om åldersgruppens liv och leverne utanför skolan.

Det finns enstaka forskningsprojekt om denna grupp på aggregerad nationell nivå men lite information om vad dessa barn gör och var de befinner sig utanför skoltid. På grund av den nationella ungdomspolitiken finns däremot en hel del kunskap om barn och unga mellan 13–25 år, det åldersspann som utgör ungdomspolitikens målgrupp.

10–12-åringarna blir ur ett fritidsperspektiv synliga igen först när de börjar i årskurs 7 och räknas som ungdomar. Utredningen ser därför ett särskilt behov av att i högre utsträckning uppmärksamma 10–12-åringarna. De förslag och bedömningar som utredningen ger handlar därför om att öka kunskapen och nationellt också rikta sök- ljuset mot just denna grupp barn.

7.4.1 Öppen fritidsverksamhet i stället för fritidshem för 10–12-åringar

Öppen fritidsverksamhet

Som framgår i nuvarande reglering i kapitel 4 ska fritidshem erbjudas till och med vårterminen det år då eleven fyller 13 år. Från och med höstterminen det år då eleven fyller 10 år får öppen fritidsverksamhet erbjudas i stället för fritidshem, om eleven inte på grund av fysiska,

⁹ Forte (2018) *Ungdomars och unga vuxnas levnadsvillkor i Sverige. En kunskapsöversikt med fokus på ojämlikhet*.

psykiska eller andra skäl är i behov av sådant särskilt stöd i sin utveckling som kan erbjudas i fritidshem. Bestämmelser om öppen fritidsverksamhet finns i 25 kap. skollagen (se 14 kap. 7 § skollagen). Denna typ av verksamhet har inte lika omfattande styrdokument som fritidshemmet. Det innebär bland annat att läroplanen för grundskolan och fritidshemmet inte gäller för öppen fritidsverksamhet, men kan vara vägledande (prop. 2009/10:165 s. 530). Det är värt att notera att den som går i öppen fritidsverksamhet benämns barn och inte elev, det beror på att verksamheten är så kallad annan pedagogisk verksamhet och inte hör till skolväsendet. Vissa av skolväsendets bestämmelser är dock även tillämpliga på dessa barn och anges i så fall särskilt i den specifika paragrafen.

Den möjlighet som finns för kommuner att erbjuda öppen fritidsverksamhet i stället för fritidshem skapar i texter om fritidshem och i viss statistik en bild av att 10–12-åringarna antingen är i fritidshem eller i öppen fritidsverksamhet. Betydelsen av att majoriteten av barn och elever i denna åldersgrupp inte deltar är vidare svårt att få syn på när fokus är på verksamheterna och de barn som går där.

Öppen fritidsverksamhet erbjuds av få kommuner

Av utredningens enkät framgår att av de 199 kommuner som svarat på frågan om de erbjuder öppen fritidsverksamhet så har 48 kommuner (24 procent) sådan verksamhet och 151 kommuner (76 procent) uppger att de inte har det. Som en jämförelse framgår av Skolverkets statistik från 2021 att 50 kommuner erbjuder öppen fritidsverksamhet (se bilaga 3). Det är en minskning från föregående år då 57 kommuner erbjöd öppen fritidsverksamhet. Ytterligare en tillbakablick visar att 2008 erbjöd över 70 av landets kommuner öppen fritidsverksamhet. Det är vanligare att öppen fritidsverksamhet erbjuds i storstadskommuner och det är minst förekommande i landsbygds-kommuner.¹⁰

Huruvida öppen fritidsverksamhet ska erbjudas i stället för fritidshem, är ett beslut som tas av kommunen. Det betyder att vårdnadshavare inte har möjlighet att välja öppen fritidsverksamhet på det sätt som de kan välja pedagogisk omsorg som alternativ till fritidshem (jfr 25 kap. 2 § skollagen). Däremot kan vårdnadshavare

¹⁰ Skolverkets statistik.

begära fritidshem om deras barn är i behov av sådant stöd som inte kan tillgodoses inom ramen för den öppna fritidsverksamheten (prop. 2009/10:165 s. 530). Tröskeln för detta verkar ibland vara hög. Vad utredningen erfarit erbjuds elever i årskurs 4–6 som har behov av fritidshem, ofta plats i fritidshem tillsammans med de yngre eleverna. Givet de låga siffrorna för deltagande i fritidshem hos 10–12-åringar kan det kanske vara förståeligt att det är svårt för en kommun att erbjuda mer åldersadekvat verksamhet. Samtidigt innebär det att den verksamhet som erbjuds inte upplevs som attraktiv av de barn som skulle kunna ha behov och intresse av en strukturerad fritidshemsverksamhet.

Indikationer på deltagarantal i öppen fritidsverksamhet

Som nämnts ovan finns ingen samlad statistik över hur många 10–12-åringar som deltar i öppen fritidsverksamhet. Utredningen ställde därför frågan om deltagande i enkäten till kommunerna, även om vi är medvetna om att det inte finns krav på inskrivning. Av de som svarade har 18 av 48 kommuner angett hur stor andel av barnen som deltar eller är inskrivna i verksamheten. Utifrån dessa är medelvärdet för deltagande i kommunal regi 26,2 procent av alla 10–12-åringar. Den högst angivna siffran kommer från en pendlingskommun nära Stockholm och där uppges deltagande bland åldersgruppen vara 74 procent. Denna kommun har också ett högt deltagande i fritidshem för elever i mellanstadieåldern. 23 kommuner har angivit hur stor andel av eleverna som deltar i verksamhet som har enskild huvudman. Det handlar i snitt om cirka sex procent av eleverna, men som högst 59 procent. Kommunernas svar pekar på att deltagandet varierar i hög grad. Siffran vi kan förhålla oss till är att medelvärdet för deltagandet i öppen fritidsverksamhet (i kommunal regi) är 26,2 procent. Det är i så fall en marginellt högre siffra än motsvarande för fritidshem.

De äldre barnens behov av nya utmaningar

Gruppen 10–12-åringar har, som nämnts, sannolikt ett större eget behov av självständighet och nya utmaningar. De verkar också kräva – om inte nödvändigtvis mer – så något annat av fritidshemmets verksamhet. I samtal utredningen fört nämns ibland goda exempel på fri-

tidshem och öppna fritidsverksamheter och beskrivs då som verksamheter som på olika sätt lyckas utmana och erbjuda mellanstadiebarnen något utmanande och nytt. Detta i relation till det låga deltagandet i fritidshem och öppen fritidsverksamhet har gett utredningens skäl till att fundera över vad för typ av utbildning och verksamhet som erbjuds denna åldersgrupp och vad det är denna åldersgrupp egentligen behöver. Frågan hänger också samman med bilden av fritidshemmet. Är det en del av utbildningssystemet som ska stimulera utveckling och lärande – om än av mer informell art – eller är det främst skolbarnomsorg för vårdnadshavare i behov av tillsyn för sina barn? Svaret på frågan blir beroende av vad det är för typ av verksamhet som erbjuds. Är den attraktiv och av hög kvalitet, då kanske verksamheten mer ses som en viktig del av det livslånga lärandet och fler elever deltar också. Kommuner och skolor som attraherar barn och elever till verksamheterna känner säkerligen till vad barnen i kommunen har för behov och preferenser. Men på en mer nationell nivå saknas denna information.

Något om begreppsförvirring angående öppen fritidsverksamhet

I lagstiftning finns begreppet öppen fritidsverksamhet endast i skollagen som en verksamhet som kan erbjudas i stället för fritidshem (14 kap. 7 § och 25 kap. 4 § skollagen). Utredningen talar därför om öppen fritidsverksamhet i skollagens bemärkelse. Samtidigt erbjuds en verksamhet som går under beteckningen öppen fritidsverksamhet i många kommuner också för ungdomar, ofta från 13 år och uppåt, och då med kultur- och fritidsförvaltningar som ansvariga. Utredningen har under arbetets gång stött på en begreppsförvirring mellan öppen fritidsverksamhet (i skollagens bemärkelse) och den oreglerade formen av öppen fritidsverksamhet, där den senare förekommer som ett motsatsbegrepp till organiserad fritidsverksamhet. I en del kommuner är det fritidsförvaltningen (eller motsvarande) som ansvarar för den öppna fritidsverksamheten enligt skollagen, och därmed för den verksamhet som erbjuds 10–12-åringarna i stället för fritidshem. En konsekvens av att det i en del kommuner är fritidsförvaltningar som ansvarar för öppen fritidsverksamhet, i skollagens bemärkelse, är att kännedom om omfattning och innehåll i den öppna fritidsverksamheten ibland kan vara låg hos tjänstemän med ansvar för skola och

fritidshem. Utredningen ser vinsterna med att den öppna fritidsverksamheten kan ha en annan ansvarig förvaltning än den förvaltning som ansvarar för utbildningsfrågor och det är dessutom upp till kommunerna att besluta om sin egen organisation. Samtidigt framträder en risk att 10–12-åringarna faller mellan stolarna.

7.4.2 Rapporter om 10–12-åringars fritid

Eftersom många 10–12-åringar inte deltar i fritidshem eller öppen fritidsverksamhet har utredningen sökt efter studier och material som kan säga något om var 10–12-åringarna befinner sig efter skoltid och vad de gör och vill göra på sin fritid. Som vi tidigare anfört finns inte mycket forskning och få rapporter om åldersgruppen. Vad fritid är definierar utredningen som den tid då eleverna inte är i skolan. På grund av ungdomspolitikens åldersindelning finns det rapporter med aggregerad information om barn och unga från 13 år. Resultaten som finns i dessa rapporter kan troligen i vissa fall gå att överföra till mellanstadieeleverna och i viss mån kan det som sker i 10–12-årsåldern också sägas ligga till grund för det som sedan sker. Nedan redogör utredningen kort för en rapport om ungas levnadsvanor från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), gör ett nedslag i forskar- och utvärderingsgruppen Ung livsstils arbete, där de samarbetar med kommuner kring forskning om barn och unga, samt lyfter slutsatser som gjorts av bland annat Myndigheten för kulturanalys.

Goda levnadsvillkor för många, men inte för alla
– rapport från MUCF

Även om 10–12-åringar inte ingår i ungdomspolitiken kan undersökningar om de barn och unga som är lite äldre också säga oss något om behov som kan finnas för de lite yngre. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor har i uppdrag att följa upp det ungdomspolitiska målet.¹¹ Som en del av det uppdraget publiceras uppföljningen utifrån ett antal indikatorer på webbplatsen ungidag.se. Indikatorerna samlas in från elva olika myndigheter och under sex olika teman:

¹¹ Se myndighetens hemsida mucf.se.

- Arbete och boende,
- ekonomisk och social utsatthet,
- fysisk och psykisk hälsa,
- inflytande och representation,
- kultur och fritid, och
- utbildning.

De flesta indikatorer berör unga mellan 16 och 24 år men åldersintervallerna varierar från olika källor. Varje år publiceras även en rapport som lyfter fram aktuella utmaningar kopplade till målet. I den senaste rapporten har myndigheten valt att lyfta fram en bred bild av utmaningar i ungas levnadsvillkor, till exempel där levnadsvillkoren ser olika ut för unga eller där utvecklingen går åt ett negativt håll. Utredningen sammanfattar här några av de resultat som kan vara särskilt intressanta ur aspekten att de ungdomar det handlar om inte för så länge sedan var just de 10–12-åringar som utgör det som utredningen har kallat en osynlig grupp. Inom området utbildning konstaterar MUCF i sin rapport att flera myndigheter pekar på grupper av unga som har svårare att uppnå behörighet till gymnasieskolan. Skillnader i skolresultat mellan unga är fortsatt stor och man pekar på stora utmaningar kopplade till ungas levnadsvillkor och vikten av skolans kompensatoriska uppdrag. Grupper som särskilt identifierats ha det svårt är unga som kommit till Sverige och påbörjat sina studier under senare delen av grundskolan, eller unga med föräldrar som har låg utbildningsnivå. Även unga i områden med socioekonomiska utmaningar är en grupp som möter större utmaningar för att uppnå behörighet. Bland utrikes födda är andelen som uppnår behörighet också låg bland de som bor på landsbygden. Av rapporten framgår också – trots att de flesta unga känner sig trygga i skolan – att andelen unga i årskurs 7–9 och gymnasieskolan som upplever att de mobbats har fördubblats mellan åren 2015 och 2018.¹² Även Folkhälsomyndighetens studie om skolbarns hälsovanor pekar på en ökning av elever som angett att de blivit mobbade eller utsatta för kränkande behandling.¹³

¹² MUCF (2021) *Goda levnadsvillkor för många, men inte för alla*; Skolverket (2018) *Attityder till skolan*.

¹³ Folkhälsomyndigheten (2019) *Skolbarns hälsovanor i Sverige 2017/18*.

Erfarenheterna av pandemin pekar också på att grupper av unga varit särskilt utsatta när skolor stängde och undervisning gavs på distans. Det gäller till exempel grupperna nyanlända elever, elever med funktionsvariationer och elever som växer upp med sämre socioekonomiska förutsättningar. Elever lyfter till exempel fram minskad motivation för skolarbetet och att de ofta känner sig ensamma i sitt lärande.

I rapporten beskrivs också ungas sociala och ekonomiska utsatthet, bland annat med ett avsnitt om ungas upplevda trygghet och utsatthet för brott. Resultaten vad gäller ungas utsatthet för brott bygger på två olika undersökningar genomförda av Brottsförebyggande rådet (BRÅ).¹⁴ Här följs utsatthet för brotten bedrägeri, personrån, misshandel och sexualbrott för unga i åldern 16–24 år genom den så kallade nationella trygghetsundersökningen (NTU). Skolundersökningen undersöker unga i årskurs 9 och utsattheten för brotten grövre och lindrigare våld, hor och stöld. Det finns vad utredningen erfarit ingen undersökning som omfattar 10–12-åringar, varför kunskap saknas om hur denna åldersgrupp upplever trygghet och utsatthet för brott utanför skolan.

Ett annat exempel på områden som synliggörs i rapporten *Goda levnadsvillkor för många, men inte för alla* är ungas fritid där ungas deltagande i fritidsaktiviteter redovisas tillsammans med en samlad bedömning av utmaningar kopplade till ungas fritid. Rapporten visar till exempel att de vanligaste hindren för unga att ta del av fritidsaktiviteter är att de inte har tid på grund av skola eller arbete, att aktiviteten är för dyr, att aktiviteten upplevs vara för svår eller att det är svårt att ta sig till aktiviteten. Annat som framgår är att andelen unga som är medlemmar i en förening har minskat något över tid. Inrikes födda flickor som idrottar har minskat och flickor med utländsk bakgrund idrottar i mindre utsträckning på fritiden jämfört med andra unga. Mellan åren 2007 och 2018 har till exempel också andelen unga som läser böcker halverats.¹⁵

¹⁴ BRÅ (2020) *Skolbarnundersökningen om brott 2019*.

¹⁵ MUCF (2021) *Goda levnadsvillkor, men inte för alla. Ung i dag 2021*.

Mellanstadieelever – fritid och preferenser

Forsknings- och utvärderingsgruppen Ung livsstil har sedan 1984 studerat ungas kultur- och fritidsvanor, preferenser och trender. En del av deras arbete består av ett samarbete med 18 kommuners fritidsförvaltningar. I centrum för studierna under perioden 1984–1999 stod undersökningar av fritids- och kulturvanor utifrån kön, socioekonomisk bakgrund, svensk respektive utländsk bakgrund, geografiska områden samt vad barn och ungdomar önskade att kommunerna ska satsa på. Sedan millennieskiftet strävar Ung livsstil också efter att undersöka hälsa, fysisk aktivitet, livets mening, livschanser, trygghet, inflytande, läsvanor, skolsituation, mobbning samt spontanidrott och andra faktorer. Ett antal av studierna som gjorts omfattar barn i åldern 10–12 år.

I undersökningen *Vilka organiserade fritidsaktiviteter vill barn/ungdomar utöva på sin fritid?* har barns och ungdomars intresse för att utöva/delta i en rad offentligt organiserade fritidsaktiviteter studerats samt hur detta intresse varierar beroende på social bakgrund – kön, ålder, familjesituation, socioekonomisk respektive svensk/utländsk bakgrund samt boendeområde.¹⁶ Det handlar alltså inte om vad barnen gör utan om *vad de vill eller har intresse för*. Undersökningen riktade sig till barn och ungdomar i mellanstadiet och högstadiet. Frågorna som ställdes var kategoriserade utifrån tre typer av aktiviteter: kulturella, fysiska samt övriga. Till övriga aktiviteter räknades till exempel att vara ute i skog och mark, parklek, läsa läxor och sjunga i kör men också gå på fritidsgård. Av resultaten framgick att både flickor och pojkar i mellanstadiet attraheras av bibliotek. Att läsa böcker och besöka simhall är vidare aktiviteter som flest elever ville göra. Även att läsa läxor och att ägna sig åt egen motion kommer högt upp på listan både bland flickor och pojkar i 10–12-årsåldern.

Vid sidan av detta kan man notera att en mycket stor andel av mellanstadiepojkarna uppger att de vill delta i idrottsförening och att många av mellanstadieflickorna uppger att de vill besöka en lokal där man kan ägna sig åt olika konstnärliga verksamheter. Undersökningen visar på signifikanta könsskillnader. Störst skillnader syns när det gäller kultur där flickorna genomgående är positiva till olika former av kultur. Den samlade bilden visar tydligt på ett lägre intresse bland pojkar att ägna sig åt olika former av kultur. När det gäller

¹⁶ Ung livsstil (2019) *Vilka organiserade fritidsaktiviteter vill barn/ungdomar utöva på sin fritid?*

olika former av fysiska aktiviteter är könsskillnaderna inte lika framträdande.

Tillsammans med Malmö kommun har Ung livsstil också genomfört studien Ung Livsstil Malmö 2021 – en studie om levnadsvillkor, delaktighet och preferenser i åldersgruppen 10–19 år.¹⁷ Huvudsyftet var att studera barns och ungdomars levnadsvillkor och livsstil i Malmö med speciell inriktning på idrott, kultur, fritid och hälsa. I studien tillfrågas även 10–12-åringarna. Av studien framgår att barn och ungdomar med sämre socioekonomiska förutsättningar är underrepresenterade i det som undersökningen kallar för instrumentella aktiviteter (förening och kulturskola) och totalt (förening, kulturskola, bibliotek, fritidsgård/allaktivitetshus och simhall/badhus). Dessa barn är också underrepresenterade i delar av kommunens utbud – till exempel vad gäller spontanidrottsanläggningar. Speciellt noterades att barn och ungdomar med sämre socioekonomiska förutsättningar också är underrepresenterade i deltagande i idrottsförening, kulturskola, fysisk aktivitet samt bland de som uppger god hälsa och hög livskvalitet. Däremot är dessa barn och unga överrepresenterade när det gäller att besöka bibliotek, fritidsgård, allaktivitetshus och simhallar/badhus.

Gruppen barn med bättre socioekonomiska förutsättningar är däremot underrepresenterade när det gäller att besöka bibliotek och fritidsgård/ allaktivitetshus. Barn och ungdomar i stadsdelar med låg medelinkomst är vidare underrepresenterade i så kallade instrumentella aktiviteter och totalt. Även om rapporten är specifik för Malmö kommun då den undersöker hur barn och ungdomar tar del av det som just den kommunen erbjuder så ges dock viss kunskap om var barn med olika socioekonomisk bakgrund kan befinna sig på eftermiddagarna när det handlar om aktiviteter. Den säger däremot inte så mycket om var de som inte deltar i något befinner sig eller ägnar sig åt. Vad vi med viss säkerhet kan säga är att 10–12-åringars tillgång till en meningsfull fritid hänger samman med tillgången i samhället i stort.

¹⁷ Ung livsstil Malmö 2021 – en studie om levnadsvillkor, delaktighet och preferenser i åldersgruppen 10–19 år.

Kulturvanor och deltagande i kultur- och fritidsaktiviteter

Myndigheten för kulturanalys har tidigare i rapporten *Samhällstrender och kulturvanor* beskrivit trender som på olika sätt kan tänkas påverka ungas kulturvanor.¹⁸ En trend som uppmärksammas är en utveckling mot ett alltmer heterogent samhälle, något som ger olika förutsättningar för kulturvanor. Om utvecklingen fortsätter i samma riktning, skriver myndigheten, kan det antas att förutsättningarna för barn och unga att ta del av kultur – i synnerhet kultur utanför skolan – kommer att skilja sig åt i ökande grad. De ökade klyftorna medför också att det är vanligare att ungdomar i områden där medelinkomsten är lägre än på andra orter aldrig deltar i föreningsaktivitet eller i en aktivitet anordnad av musik- eller kulturskolorna.¹⁹ Samtidigt visar den studie som det hänvisas till att det lägre deltagandet inte beror på att det saknas intresse. Därutöver är det vanligare bland ungdomar i områden med lägre medelinkomst att besöka fritidsgårdar eller bibliotek än det är bland ungdomar från bättre bemedlade områden.²⁰ I rapporten uppmärksammas även det minskande föreningsengagemanget bland unga, där anledningar som nämns är att det finns mycket större konkurrens av olika aktiviteter i dag, att de unga tröttnar på aktiviteter samt att de letar efter mer informella sätt att utöva aktiviteter på.²¹

I den senare rapporten *Kulturanalys 2022* beskrivs att barn till föräldrar med längre utbildning i större utsträckning tar del av kultur- och fritidsaktiviteter, läser mer och är överrepresenterade i kulturskolans verksamhet. När det gäller kulturskolan så visar uppföljningar att även barn som är nyinvandrade, utlandsfödda eller har utländsk bakgrund är underrepresenterade. Undersökningar visar också att flickor i högre utsträckning än pojkar tar del av kultur, och yngre barn mer än äldre.²²

¹⁸ Myndigheten för kulturanalys (2015) *Samhällstrender och kulturvanor – en omvärldsanalys*.

¹⁹ Myndigheten för kulturanalys (2015) *Samhällstrender och kulturvanor – en omvärldsanalys*, med hänvisning till Elofsson et al. (2014).

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.; samt t.ex. Blomdahl m.fl. (2014), *Segrar föreningslivet? En studie av svenskt föreningsliv under 30 år bland barn och unga*.

²² Myndigheten för kulturanalys (2022) *Kulturanalys 2022. En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen*; Kulturrådet (2019) *Kulturskolan i siffror: sammanfattning av tillgänglig statistik 1997–2018*; Myndigheten för kulturanalys (2017) *Barns och ungas kulturaktiviteter*; samt SOU 2016:69 – *En inkluderande kulturskola på egen grund*.

7.4.3 Sammanfattande kommentar

Gruppen 10–12-åringar har enligt skollagen rätt till fritidshem eller öppen fritidsverksamhet. Det framgår samtidigt tydligt att barn i denna åldersgrupp inte deltar i någon större omfattning i vare sig fritidshem eller öppen fritidsverksamhet. Det skiljer sig också åt i vilken grad olika grupper av barn deltar i kultur- och fritidsaktiviteter, liksom i föreningslivet. Även om det finns information om de som deltar i olika aktiviteter och enskilda kommuner gör ansträngningar, så är kunskapen om åldersgruppen och hur deras fritid ser ut generellt låg på nationell nivå. Eftersom kunskapen om åldersgruppen (särskilt i relation till fritidshem och öppen fritidsverksamhet) är så begränsad, har utredningen inte gett mer omfattande förslag vad gäller en utökad rätt, utan i stället landat i förslag och bedömningar som kan ge mer kunskap samt bidra till att rikta sökljuset mot just dessa, som vi kallat, osynliga barn. Elever 10–12 år kommer inte omfattas av allmänt fritidshem, men de omfattas av förslaget om att levnadsvillkor kan utgöra grund för att ges plats i fritidshem. Denna bestämmelse kan, om den används, medföra positiva följder för gruppen. Utredningen menar att det framöver behövs ett större grepp om denna åldersgrupp och mer kunskap för att på sikt kunna ge förslag om åtgärder som träffar denna åldersgrupp rätt. Tvärsektoriell kunskap är här av betydelse, då till exempel både utbildnings- och fritidsförvaltningar berörs. I det följande ges förslag och bedömningar om vad som kan göras för att öka kunskapen. Det kan naturligtvis finnas fler och andra åtgärder att vidta för att åstadkomma ett större kunskapsunderlag. På längre sikt bör dock frågan om fritidshem och öppen fritidsverksamhet för elever mellan 10–12 år utredas för sig och i särskild ordning (se 7.7).

7.5 Förslag som syftar till ökad kunskap om fritidshem och öppen fritidsverksamhet för 10–12-åringar

Utredningens förslag: Statens skolinspektion ska ges i uppdrag att genomföra två tematiska kvalitetsgranskningar av fritidshem för 10–12-åringar och öppen fritidsverksamhet för 10–12-åringar som får erbjudas i stället för fritidshem.

Skälen för utredningens förslag

Fritidshem och öppen fritidsverksamhet med fokus på 10–12-åringar bör granskas

Utredningen har uppmärksammat att elever i åldrarna 10–12 år är inskrivna i fritidshemmet i avsevärt lägre utsträckning än elever i åldrarna 6–9 år. Av statistiken framgår att 19 procent av eleverna i denna åldersgrupp går i fritidshem. För elever i mellanstadiet får öppen fritidsverksamhet erbjudas i stället för fritidshem (14 kap. 7 § och 25 kap. 4 § skollagen). För öppen fritidsverksamhet finns ingen tillgänglig statistik om deltagandet. Över lag finns mycket litet kunskap om, och få insatser som riktas till, barn i de här åldrarna. Vad vi med viss säkerhet kan säga är att 10–12-åringars tillgång till en meningsfull fritid hänger samman med tillgången i samhället i stort. Utredningens uppfattning är att det på den nationella nivån finns en föreställning om att mellanstadieeleverna antingen är i fritidshemmet eller i den öppna verksamheten. När inskrivningsstatistiken för fritidshem läggs samman med vilka kommuner som erbjuder öppen fritidsverksamhet, säger siffrorna något annat. Utredningen noterar också att 10–12-åringarnas fritid inte uppmärksammas alls i relation till erbjudan om fritidsverksamheter. Fritidshem erbjuds elever som har särskilt behov av tillsyn eller omsorg men ses inte alltid som ett alternativ för gruppen som helhet.

En viktig faktor för att nå barn i denna ålder, där självbestämmandet och viljan till självbestämmande ökar, är att erbjuda en attraktiv verksamhet som är åldersadekvat och av god kvalitet. Ett visst dilemma kan sägas präglade situationen genom att en verksamhet inte erbjuds

om den inte efterfrågas, samtidigt som den inte efterfrågas om verksamheten inte är synliggjord eller inte upplevs som attraktiv.

Det är problematiskt att det finns så lite uppgifter, information och forskning om åldersgruppen. Utredningen föreslår därför att Statens skolinspektion bör ges i uppdrag att genomföra två kvalitetsgranskningar, en med fokus på fritidshem för 10–12-åringar och en med fokus på öppen fritidsverksamhet för 10–12-åringar som får ges i stället för fritidshem. Kvalitetsgranskningarna kan hjälpa till att belysa huvudmännens erbjudande av fritidshem och öppen fritidsverksamhet för barn som tillhör åldersgruppen. Samtidigt kan de granskade verksamheternas kvalitet synliggöras och goda exempel kan spridas till fler verksamheter.

Förslagsvis kan en inledande kartläggning av huvudmännens erbjudande av fritidshem och öppen fritidsverksamhet för den specifika åldersgruppen genomföras. Den kartläggande delen kan bland annat inkludera huvudmännens erbjudande och uppföljning av verksamheterna samt resursfördelningsfrågor. I ett nästa steg kan urval av verksamheter göras för granskning med besök. Detta för att närmare bedöma verksamheternas kvalitet. Elevernas upplevelse av hur de ges en meningsfull fritid i verksamheterna bör också synliggöras ur ett barn- och elevperspektiv. Granskningarna bör utmynna i en eller två övergripande rapporter som kan ge en bild av läget samt beskriva väl fungerande inslag och visa på framgångsfaktorer. På så sätt kan ett utvecklingsstöd även ges till de fritidshem, öppna fritidsverksamheter och de huvudmän som inte ingått i granskningarna.

7.6 10–12-åringar bör inom relevanta delar ses som en del av ungdomspolitiken

Utredningens bedömning: Ungdomspolitiken bör ses över så att 10–12-åringar omfattas av kartläggningar och insatser inom relevanta delar av området.

Skälen för utredningens bedömning

Som utredningen beskrivit deltar majoriteten av 10–12-åringar inte i fritidshem eller öppen fritidsverksamhet. Åldersgruppen är även för unga för att omfattas av ungdomspolitiken. Utredningens bild är att

det här finns ett glapp mellan politikområden som den nationella nivån kan behöva hantera. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har regeringens uppdrag att verka för att målen inom ungdomspolitik och politiken för det civila samhället uppnås genom att: 1) Ta fram och sprida kunskap, 2) Bidra till samordning av statliga insatser, 3) Samverka med myndigheter, kommuner, regioner och det civila samhällets organisationer samt 4) Fördela statsbidrag. Närmare skrivningar om målgruppen för ungdomspolitik finns i prop. 2013/14:191²³ och där anges att ungdomar är personer mellan 13 och 25 år. Det förekommer många olika indelningar av gruppen unga personer och många olika begrepp. Barnrättspolitik tar sin utgångspunkt i konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) och målgruppen är därför barn och ungdomar upp till 18 år. Enligt Eurostat (EU:s statistikbyrå) definieras ungdomar som personer mellan 15 och 29 år. Inom ungdomsdelen av EU-programmet Erasmus+ är det möjligt för ungdomar mellan 13 och 30 år att delta. I utbildningspolitiken används ofta begrepp relaterade till skolform och verksamhet och inte till ålder, förutom i vissa fall gällande förskolan och fritidshemmet som handlar om när erbjudande ska ges. För elever i de obligatoriska skolformerna (grundskola, sameskola, specialskola, grundsärskola) används begreppen flickor och pojkar.

Vidare står i nämnda proposition (a. prop. s. 3) att det i praktiken inte går någon skarp gräns i övergången från ungdom till vuxen varför den övre åldersgränsen för ungdomspolitik vid 25 år inte utesluter att vissa insatser kan ha bredare målgrupper och att även personer som har uppnått 25 års ålder ibland kan ta del av insatser som främst riktar sig till ungdomar.

De barn och elever som omfattas av utredningens förslag anses således inte höra hemma i ungdomspolitik. Samtidigt är majoriteten av 10–12-åringar i dagsläget inte inskrivna i fritidshem. Det är också ett relativt litet antal kommuner som använder möjligheten att erbjuda öppen fritidsverksamhet i stället för fritidshem och majoriteten av de kommuner som gör det gör så i begränsad omfattning. I flera kommuner organiseras öppen fritidsverksamhet för 10–12-åringar av kultur- och fritidsförvaltning (eller motsvarande). Utredningen har beskrivit att det är oklart vad 10–12-åringar gör efter skoldagens slut, och var de befinner sig, då aggregerad statistik och samlad information till stor del saknas. Mellanstadiet ger här skäl för

²³ Prop. 2013/14:191 *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande.*

sitt namn då dessa elever, i den mån de inte deltar i fritidshemmet eller den öppna fritidshemsverksamheten faller mellan stolarna.

Det finns kommuner som följer upp denna åldersgrupp, till exempel i samarbete med forskningsprojektet Ung Livsstil men det verkar som nämnts saknas aggregerad kunskap på nationell nivå. Utan en sådan bredare kunskapsbas är det svårt att dra slutsatser både om de problem som finns och om vad som skulle kunna vara lämpliga eller kanske helt nödvändiga insatser för just 10–12-åringar. Inte minst i relation till fritidshemmen. Ungdomspolitikens utformning vad gäller målgrupp tillsammans med avsaknaden av kunskap om 10–12-åringars levnadsvanor riskerar att leda till att åtgärder sätts in sent. Det förefaller kontraproduktivt att insatser ska genomföras för barn som fyllt 13 år när samma barn som 10–12-åringar inte varit föremål för några insatser.

En annan företeelse bland unga som utredningen vill lyfta är unga som varken arbetar eller studerar, så kallade Uvas.²⁴ Bland dessa ungdomar finns en tydlig överrepresentation av ungdomar med utländsk bakgrund och låg utbildningsnivå, och särskilt när det gäller unga med funktionsnedsättningar. Bland unga Uvas är det vanligare att ha lågutbildade föräldrar och som i lägre grad förvärvsarbetar och som har lägre inkomster av arbete. Även om detta handlar om en helt annan grupp än mellanstadieeleverna, leder det ändå tanken till att vissa av de som ingår i gruppen Uvas rimligen har tillhört gruppen 10–12-åringar som inte hade aktiviteter på eftermiddagen eftersom de ofta levit i hushåll med begränsade ekonomiska resurser. Det är därtill sannolikt att dessa unga inte heller har gått i fritidshemmet eller öppen fritidsverksamhet.

Utredningen har bedömt att ett allmänt fritidshem för 10–12-åringar är svårt att genomföra i dagsläget, både praktiskt och kostnadsmissigt. Ett sådant förslag har därför inte givits. Utöver utredningens förslag som faktiskt omfattar mellanstadieeleverna – det vill säga bestämmelsen om levnadsvillkor, så kan det vara så att åldersgruppen i högre utsträckning bör mötas upp av insatser inom olika sektorer bland annat kultur- och fritidssektorn.

Vi bedömer att ett steg i form av en komplettering till ungdomspolitikerna, med fokus på 10–12-åringars levnadsvanor och fritid, är lämplig. Som framgår av ovan nämnda proposition 2013/14:191 finns inte någon skarp gräns i övergången från ungdom till vuxen vilket inne-

²⁴ Forte (2020) *Unga som varken arbetar eller studerar – en kartläggning och kunskapsöversikt*.

bär att insatser kan ha bredare målgrupper och att även personer som har uppnått 25 års ålder ibland kan ta del av insatser som främst riktar sig till ungdomar. Samma förhållande borde rimligen gälla för insatser som riktar sig till 13-åringar och yngre. Insatserna borde med lätthet kunna omfatta bredare målgrupper och även riktas till barn i yngre åldrar, dvs. barn från 10 år och uppåt. Det är känt att tidiga insatser är viktiga för att öka en människas livschanser och möjlighet att gå ut grundskolan med godkända betyg. Det kan givetvis finnas många andra sätt att få syn på 10–12-åringarnas behov, det utredningen ger förslag om kan utgöra en del av det som kan anses vara väsentligt för denna grupp.

7.7 Fritidshem för elever i åldern 10–12 år och öppen fritidsverksamhet enligt skollagen bör utredas i särskild ordning

Utredningens bedömning: Fritidshem och öppen fritidsverksamhet för 10–12-åringar bör utredas i särskild ordning. Utredningen bör omfatta vilka behov och preferenser som åldersgruppen har och vilka behov det är som ska mötas.

Skälen för utredningens bedömning

Av statistiken framgår att relativt få barn i åldern 10–12-år är inskrivna i fritidshemmet eller deltar i den öppna fritidsverksamhet som kommuner kan erbjuda åldersgruppen i stället för fritidshem. Endast 19 procent av 10–12-åringarna är inskrivna i fritidshem. De som går i sjätte klass går där i mindre utsträckning än elever i fjärde klass. Barn i denna åldersgrupp deltar inte heller i öppen fritidsverksamhet i någon större omfattning då sådan verksamhet enligt Skolverkets statistik endast erbjuds av cirka 50 kommuner. Även deltagandet i dessa verksamheter tycks vara relativt låg, med ett ungefärligt genomsnitt på 26 procent, enligt den information utredningen tagit del av.

Utredningen har beskrivit att barn i 10–12-årsåldern utgör en åldersgrupp som sällan uppmärksammas. Det finns information om de som deltar i olika fritidsaktiviteter och enskilda kommuner gör

ansträngningar för att ta reda på vad barn och unga har för preferenser och fritidsvanor. Kunskapen om barn i denna åldersgrupp, hur deras fritid ser ut och vilka behov de har, är generellt låg på nationell nivå. De omfattas på grund av sin ålder inte heller av de ungdoms-politiska målen.

Utredningen har inte sett det som möjligt att det avgiftsfria allmänna fritidshemmet också ska omfatta 10–12-åringar. Få elever är inskrivna i dag och ett sådant förslag skulle vara alltför resurskrävande. I många kommuner är andelen mellanstadieelever under 20 procent. Om detta beror på att fritidshemmet och den öppna fritidsverksamheten inte erbjuds i någon större omfattning eller om verksamheterna inte möter de behov som barnen har anser utredningen behöver genomlysas.

Det är inte alltid utbildningsförvaltningar som ansvarar för öppen fritidsverksamhet. I flera fall är det kultur- och fritidsförvaltningar (eller motsvarande). Utredningen menar att kunskap från de olika sektorerna behöver sammanföras.

Troligen finns stora skillnader mellan kommunerna, både hur verksamheter erbjuds, hur de organiseras och hur de finansieras. Oklarheter av olika slag ger signaler om att dessa verksamheter inte alltid är prioriterade – trots att det finns tydliga tecken på att barn i åldersgruppen inte alltid har tillgång till fritidsaktiviteter och i förekommande fall också kan utsättas för risker, där utsatthet för kriminalitet är en sådan.

Utredningen ser därför behov av att på nationell nivå utreda fritidshem för 10–12-åringar, liksom den relativt oreglerade öppna fritidsverksamheten. Första steget i en sådan utredning kan möjliggöras genom att Skolinspektionen ges i uppdraget att genomföra två kvalitetsgranskningar (enligt förslaget i avsnitt 7.5).

7.8 Dataskyddsanlys i fråga om den som ska kontaktas särskilt med anledning av förslagen om informationsskyldighet

Utredningens bedömning: EU:s dataskyddsförordning, lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, offentlighets- och sekretesslagen och skollagens bestämmelser om behandling av personuppgifter och tystnadsplikt utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske hos kommuner, enskilda skolhuvudmän med anledning av förslagen i utredningen.

Skälen för utredningens bedömning

Personuppgifter behöver behandlas för att kommunerna ska kunna identifiera de barn som ska omfattas av åtgärderna om den utökade informationsskyldigheten och för att kontakt ska kunna tas med deras vårdnadshavare. Bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd dataskyddsförordningen.

Förordningen kompletteras i Sverige av bl.a. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, här benämnd dataskyddslagen, och även förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Dataskyddsförordningen ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling om uppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1 dataskyddsförordningen, se även artikel 4.6 om register).

För att kunna identifiera och kontakta vårdnadshavare till elever som omfattas av utredningens förslag behöver kommuner behandla uppgifter om t.ex. barnets ålder, vårdnadshavare, bostadsadress och om barnet går i fritidshemmet. I samband med arbetet att erbjuda personliga möten som kan betyda att tolk blir nödvändigt att använda,

kan kommunen t.ex. också behöva behandla uppgifter om att barnets vårdnadshavare inte är födda i Sverige samt andra sådana samt uppgifter om modersmål. Om informationsinsatsen ska riktas till vårdnadshavare vars barn har behov av fritidshemmet på grund av fysiska, psykiska, andra skäl eller elevens levnadsvillkor i övrigt kan kommunen även behöva behandla sådana uppgifter. I detta sammanhang behöver kommunen sträva efter att behandla så få personuppgifter som möjligt. Dokumentation ska utformas med respekt för den personliga integriteten och endast uppgifter som är nödvändiga för kommunens beslut behöver dokumenteras. Uppgifter om vilket språk som talas av vårdnadshavarna kan komma att behöva behandlas i syfte att kommunen ska kunna lämna information till vårdnadshavare på ett språk som de behärskar. Det är viktigt att vårdnadshavare kan ta till sig informationen om fritidshemmet som ges.

De personuppgifter som kommunen behöver behandla för att leva upp till de föreslagna skyldigheterna utgörs till stor del av sådana uppgifter som kommunen redan i dag kan antas ha tillgång till eftersom eleven går i grundskolan. Kommunen behandlar redan i dag uppgifter om bl.a. namn, personnummer, adress, vårdnadshavare och kontaktuppgifter till dessa inom sin organisation för bl.a. mottagande och erbjudande av plats i de olika skolformerna (se prop. 2017/18:218 s. 54). Utredningens förslag innebär att kommunen endast behöver titta i sina egna redan befintliga register för att kunna identifiera och kontakta vårdnadshavare som bör få utökad information enligt förslaget. Bestämmelserna ger därför ett tydligt stöd för kommunen att hämta in uppgifter som kommunen behöver för detta syfte. Det gäller t.ex. uppgifter om ålder, vårdnadshavare, bostadsadress för barn och uppgift om en vårdnadshavare inte är fött i Sverige.

För att klara av arbetet med att kontakta vårdnadshavare till elever som inte går i fritidshemmet kan kommunerna behöva göra sammanställningar över elever som inte är inskrivna i fritidshemmet och som bör kontaktas. Hur sammanställningarna ser ut, är beroende av hur kommunen väljer att strukturera sitt arbete med att fullgöra sina skyldigheter enligt utredningens förslag. I en kommun med hög inskrivningsgrad i fritidshemmet kan arbetet troligen ske på ett enklare sätt än i en kommun där det finns ett stort antal elever som inte går i fritidshemmet. En sammanställning över barn som ska kontaktas kan t.ex. behöva innehålla uppgifter om barnens ålder, vårdnadshavare och bostadsadress. Av bestämmelser i dataskyddsförordningen bl.a.

följer att personuppgifter inte får förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas (artikel 5.1 e dataskyddsförordningen).

Behandling av personuppgifter får enligt dataskyddsförordningen bara ske om det finns en rättslig grund för behandlingen (artikel 6 dataskyddsförordningen). Behandling av personuppgifter är laglig bl.a. om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e dataskyddsförordningen). Av dataskyddslagen framgår att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig bl.a. för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning (2 kap. 2 § dataskyddslagen). Om det är fråga om en uppgift av allmänt intresse måste denna uppgift också vara fastställd i unionsrätten eller i svensk rätt (artikel 6.3 dataskyddsförordningen). De olika rättsliga grunderna är i viss mån överlappande och flera rättsliga grunder kan därför vara tillämpliga avseende en och samma behandling. Genom bestämmelser i skollagen med anslutande föreskrifter och beslut fattade med anledning av dessa är tillhandahållande, anordnande och bedrivande av utbildning enligt skollagen, däribland fritidshem, en i svensk rätt fastställd uppgift av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 56 f. och prop. 2017/18:218 s. 52 och 58 f.). De föreslagna bestämmelserna innebär att kommunen kan lämna information och erbjudanden för att fler barn ska delta i fritidshemmets utbildning.

Den behandling av personuppgifter som behövs för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter kan därmed ske med stöd av den rättsliga grunden en uppgift av allmänt intresse. Det gäller både insamling av uppgifter och behandling av uppgifter som krävs för att identifiera berörda elever samt för att kunna kontakta vårdnadshavare. Förslaget innebär att kommunen kan boka och ha personliga möten med vårdnadshavare.

Syftet med utredningens förslag är att fler elever ska delta i fritidshemmets undervisning. Ett ökat deltagande kan bl.a. leda till att elever får bättre förutsättningar eftersom de deltar i fritidshemmets undervisning och på sikt ges ökade möjligheter att påverka sin framtid. Det finns således ett betydande allmänt intresse av åtgärderna.

De uppgifter kommunen samlar in i arbetet med att identifiera och kontakta eleverna och deras vårdnadshavare kommer att omfattas av sekretess hos kommunen, se 23 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I fritidshemmet gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. I dataskyddsförordningen och dataskyddslagen finns vidare bestämmelser om skydd för personuppgifter som kommunerna behöver följa i fråga om bl.a. ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering och lagringsminimering (artiklarna 5.1 b, 5.1 c och 5.1 e dataskyddsförordningen), se mer om detta nedan.

Utredningen anser inte att det finns skäl att införa några särskilda skyddsåtgärder i form av t.ex. lagringsbegränsningar, sökbegränsningar m.m. för den behandling av personuppgifter som förslagen medför. De bestämmelser som redan nu gäller för personuppgiftsbehandling inom fritidshemmet utgör ett tillräckligt skydd för den personliga integriteten. Mot bakgrund av bl.a. att uppgifter som ofta kan komma att samlas in finns i folkbokföringen hos Skatteverket och att dessa uppgifter som huvudregel är offentliga (den s.k. folkbokföringssekretessen regleras i 22 kap. 1 § OSL) anser regeringen att det intrång i den personliga integriteten som den nödvändiga personuppgiftsbehandlingen kan medföra är begränsat. Det gäller särskilt då syftet med insamlingen är att lämna information och då sekretess kommer att gälla för uppgifterna hos kommunerna. Integritetsintrånget får sammantaget anses stå i rimlig proportion till den nytta som behandlingen kan innebära.

Det ankommer på kommunen, som är personuppgiftsansvarig för sin behandling av personuppgifter, att se till att behandlingen sker på ett sätt som är förenligt med gällande bestämmelser om personuppgiftsbehandling. Kommunen måste t.ex. iaktta de grundläggande principerna i artikel 5 dataskyddsförordningen. För det första ska uppgifterna behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (laglighet, korrekthet och öppenhet, artikel 5.1 a). Uppgifterna ska vidare samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (artikel 5.1 b). Uppgifterna ska också vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering, artikel 5.1 c). Uppgifterna ska dessutom vara korrekta och om nödvändigt upp-

daterade. Alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas raderas eller rättas utan dröjsmål (korrekthet, artikel 5.1 d). Personuppgifter får inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka uppgifterna behandlas (lagringsminimering, artikel 5.1 e). Slutligen ska uppgifterna behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller skada genom olyckshändelse, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder (integritet och konfidentialitet, artikel 5.1 f).

Kommunen behöver också vara uppmärksam på att särskilda begränsningar gäller för s.k. känsliga personuppgifter som t.ex. avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse och uppgifter om hälsa (artikel 9.1 dataskyddsförordningen resp. 3 kap. 3 § dataskyddslagen). Som anförs ovan kan kommunen i sitt uppdrag att utföra sin informationsskyldighet t.ex. behöva behandla uppgifter som rör språk. Information kan behöva riktas till elevens vårdnadshavare på vårdnadshavarnas modersmål. En uppgift om att en person talar ett visst språk torde inte i sig utgöra en känslig personuppgift. Uppgiften kan dock tillsammans med annan information i vissa fall bli en uppgift om etniskt ursprung och därmed utgöra en sådan känslig personuppgift som avses i artikel 9.1 dataskyddsförordningen (jfr prop. 2017/18:218 s. 134). Känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen bl.a. om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet (3 kap. 3 § första stycket 2 och 3 dataskyddslagen). I de fall det är nödvändigt att behandla känsliga personuppgifter kan denna reglering tillämpas.

Sammantaget bedömer utredningen att dataskyddsförordningen och dataskyddslagen tillsammans med bestämmelser i skollagen utgör tillräckligt stöd för den behandling av personuppgifter som kommunerna behöver utföra för att fullgöra sina skyldigheter enligt förslagen som utredningen ger. Någon ytterligare reglering på området behövs inte.

8 Ändamålsenliga lokaler och god miljö

Utredningen har enligt direktivet i uppdrag att:

- analysera hur en utökad rätt att delta i fritidshem påverkar tillgången till ändamålsenliga lokaler, samt
- lämna förslag på hur en god miljö ska kunna erbjudas alla elever.

I detta kapitel redogör vi inledningsvis för regleringen avseende lokaler och god miljö (8.1). Därefter förs ett resonemang om fritidshemmens tillgång till ändamålsenliga lokaler utifrån aktuell problembild där fritidshemmets lokaler inte helt går att särskilja från den obligatoriska skolans lokaler (8.2), Därefter förs ett sammanfattande resonemang om hur en utökad rätt påverkar lokaltillgången (8.3), Slutligen ges förslag på hur en god miljö ska kunna erbjudas alla elever. Förslag som ges handlar om införande av begreppet ändamålsenliga i skollagen (8.4), ändring i Statens skolinspektions instruktion (8.5), stöd för en ändamålsenlig lokalanvändning och systematiskt kvalitetsarbete i fritidshem (8.6 och 8.7) samt förslag om en ändring av förordningen om kvalitetshöjande åtgärder i förskolan, så att även fritidshemmet omfattas (8.8). En bedömning ges också rörande elevhälsans roll i fritidshemmet (8.9).

Utredningen vill också tydliggöra att de bedömningar och förslag vi ger i kapitel 9 och som syftar till att säkerställa kompetensförsörjningen vid en utökad rätt till fritidshem även har bäring på hur en god miljö kan erbjudas alla elever. Samtidigt kan de bedömningar och förslag som utredningen ger i detta kapitel på motsvarande sätt ha bäring på kompetensförsörjningen, då möjligheterna att ge eleverna en god miljö kan bidra till att yrket blir mer attraktivt.

8.1 Nuvarande reglering avseende lokaler och god miljö

Detta avsnitt ger en bakgrund ur ett rättsligt perspektiv vad gäller lokaler och god miljö. Utredningen redogör först för aktuella bestämmelser i skollagen (8.1.1), läroplanerna (8.1.2) och miljöbalken (8.1.3). Därefter redogörs för allmänna råd (8.1.4) samt resoneras om rättsfall och beslut avseende ändamålsenliga lokaler (8.1.5).

8.1.1 Aktuella bestämmelser i skollagen

Fritidshemmets lokaler och undervisningsmiljö styrs av ett antal bestämmelser i skollagen. Lokalernas beskaffenhet finns i en för skolväsendet generell bestämmelse och av den framgår att för utbildningen ska de lokaler och den utrustning finnas som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas (2 kap. 35 § skollagen). I förarbetena framgår att bestämmelsen innebär att det bör finnas ändamålsenliga lokaler och den utrustning som behövs utifrån elevers varierande behov avseende kommunikation, information och informationsteknik så att syftet med utbildningen kan uppfyllas. Bestämmelsen ersätter liknande äldre lagstiftning.¹

Reglerna om trygghet och studiero gäller i tillämpliga delar även eleverna i fritidshemmet och stadgar att alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet och undervisningen av studiero. Med studiero avses att det finns goda förutsättningar för eleverna att koncentrera sig på undervisningen. Huvudmannen ska säkerställa att det på skolenheten bedrivs ett förebyggande arbete som syftar till att skapa trygghet och studiero. (5 kap. 3 § första och andra stycket).

Fritidshemmets arbetsmiljö regleras genom en för verksamheten specifik bestämmelse om elevgrupperna och miljön och stadgar att huvudmannen ska se till att elevgrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att eleverna även i övrigt erbjuds en god miljö (14 kap. 9 § skollagen). Fritidshemmets elever omfattas inte av arbetsmiljölagstiftningen. I skollagens förarbeten finns överväganden kring detta och här hänvisas till två betänkanden, SOU 2006:44 och SOU 2007:43, i vilka en utvidgning av arbetsmiljölagstiftningen ut-

¹ I övrigt innehåller förarbetena inte mer, varken i 2 a kap. 3 § skollagen (1985:1100), grundskoleförordningen (1994:1194) eller i 1 kap. 4 § sarskoleförordningen (1995:206).

retts.² Av dessa utredningar framgick att det finns vissa brister i tillsynen över barns hälsa och säkerhet i fritidshemmen, men att det inte var lämpligt att åtgärda bristerna genom att utvidga arbetsmiljölagen till att gälla elever i fritidshemmet. Arbetsmiljöarbetet i fritidshemmet regleras därför direkt i skollagen.

8.1.2 Aktuella bestämmelser i läroplanen

Fritidshemmet är en läroplansstyrd verksamhet inom skolväsendet.³ Undervisningen i fritidshemmet ska utgå från skolans värdegrund och uppdrag samt de övergripande mål och riktlinjer som framgår av del 1 och 2 i läroplanen. Under skolans värdegrund i del 1 och rubriken God miljö för utveckling och lärande står att: Eleven ska i skolan möta respekt för sin person och sitt arbete.

I läroplanen står vidare att skolan ska sträva efter att vara en levande social gemenskap som ger trygghet och vilja och lust att lära. Skolan verkar i en omgivning med många kunskapskällor. Strävan ska vara att skapa de bästa samlade betingelserna för elevernas bildning, tänkande och kunskapsutveckling. Personlig trygghet och självkänsla grundläggs i hemmet, men även skolan har en viktig roll. Eleverna ska få kännedom om hur de kan få hjälp om de upplever otrygghet i eller utanför skolan. Omsorg om den enskilda elevens hälsa, välbefinnande och utveckling ska präglade verksamheten. Varje elev har rätt att i skolan få utvecklas, känna växandets glädje och få erfara den tillfredsställelse som det ger att göra framsteg och övervinna svårigheter.

Vidare framgår att alla som arbetar i skolan ska samverka för att göra skolan till en god miljö för utveckling och lärande.

I fråga om rektorns ansvar, avsnitt 2.8 i läroplanen, står att skolans arbetsmiljö utformas så att alla elever, för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, ges aktivt lärarstöd och får tillgång till och förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet samt andra lärverktyg för en tidsenlig utbildning, bland annat skolbibliotek och digitala verktyg, alla elever ska också tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero.

² SOU 2006:44 – *Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m.*; SOU 2007:43 – *Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud, beställansvar, byggarbetsplatser m.m.*

³ SKOLFS 2010:37 Förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, SKOLFS 2010:250 Förordning om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet vissa fall, SKOLFS 2010:251 Förordning om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

Fritidshemmet har en egen del, del 4, som innehåller fritidshemmetets syfte och centrala innehåll. Denna del kompletterar del 1 och 2 genom att förtydliga syftet med det centrala innehållet i undervisningen i fritidshemmet. Begreppet undervisning ska ges en vid tolkning i fritidshemmet där omsorg, utveckling och lärande utgör en helhet. Undervisningen i fritidshemmet kompletterar förskoleklassen och skolan genom att lärandet i högre grad ska vara situationsstyrt, upplevelsebaserat och grupporienterat samt utgå från elevernas behov, intressen och initiativ. Undervisningen i fritidshemmet ska även komplettera förskoleklassen och skolan genom att erbjuda eleverna rekreation och vila för hälsa och välbefinnande.

8.1.3 Aktuella bestämmelser i miljöbalken

Även miljöbalkens bestämmelser är tillämpliga på skolmiljön eftersom miljöbalkens allmänna hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken ska tillämpas på verksamheter som kan medföra olägenheter för människors hälsa. Särskilt bör nämnas regeln i 2 kap. 3 § miljöbalken som stadgar att en verksamhetsutövare ska vidta de skyddsåtgärder och de försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Begreppet verksamhet ska ges en vidsträckt tolkning och medför inte någon inskränkning av tillämpningsområdet för reglerna om hälsoskydd jämfört med äldre lagstiftning (prop. 1997/98:45 s. 352). De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken gäller alltså även för bostäder och lokaler för allmänna ändamål, så att exempelvis samlingslokaler, lokaler för vård och omsorg, *undervisning* och hygienisk behandling, idrottsanläggningar, badanläggningar och hotell omfattas (prop. 1997/98:45 s. 354).

Av förarbetena framgår vidare att de allmänna hänsynsreglerna ställer krav på vad som ska iakttas av en myndighet vid tillståndsgivning. Med tillståndsgivning avses till exempel även godkännandeförfarandet enligt 2 kap. 5 § skollagen och som gäller enskilda huvudmän.

Miljöbalkens bestämmelser om hälsoskydd finns i 9 kap. och syftar främst till att reglera sådana olägenheter för människors hälsa som kan uppkomma i samband med användning av en byggnad (prop. 1997/98:45 s. 356). Vidare står i samma förarbete att det med stöd av balkens hälsoskyddsbestämmelser måste vara möjligt att ställa

krav på byggnader i enskilda fall, om detta är motiverat på grund av förhållandena i den aktuella byggnaden, nya forskningsrön e.d. Miljöbalken är således tänkt att fånga upp sådant som inte har reglerats eller omgående kan åtgärdas inom ramen för bygglagstiftningen.

Dessa bestämmelser i miljöbalken möjliggör för berörda myndigheter att inom respektive ansvarsområde ange minimikrav från hälsoskyddssynpunkt mot bakgrund av balkens regler. Av miljöbalkspropositionen framgår att de krav som ställs på detta vis inte får vara högre än motsvarande krav enligt till exempel bygglagstiftningen. Det som avses förefaller vara att hälsoskyddsmyndigheten kan och bör i enskilda fall, om det uppkommit olägenheter för människors hälsa i en bostad eller i en allmän lokal, ingripa och ställa sådana krav från hälsoskyddssynpunkt att olägenheten undanröjs (Prop. 1997/98:45 s. 357).

Enligt 9 kap. 9 § miljöbalken ska ägare och nyttjanderättshavare till berörd egendom vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av eller undanröja olägenheter för människors hälsa. Olägenheter som omfattas av paragrafen är sådant som värme, kyla, drag, fukt, buller, luftföroreningar och andra liknande störningar. Även andra typer av olägenheter för människors hälsa omfattas. Vad som ska anses utgöra olägenheter kan givetvis variera för bostäder och lokaler av olika slag. Detaljerade bestämmelser meddelas i förordningsform eller i myndighetsföreskrifter med stöd av 9 kap. 12 § miljöbalken. Det innebär att det finns möjligheter att i förordningsform och myndighetsföreskrifter meddela bestämmelser som har till syfte att ha en hälsoskyddande effekt.

Miljöbalken ställer mot det ovan sagda alltså krav på inomhusmiljön i fritidshemmet.⁴ Kraven är emellertid allmänt hållna och utgörs av de allmänna hänsynsregler som redogörs här ovan samt kommunala föreskrifter som kan ha meddelats med stöd av 9 kap. 12 § miljöbalken. Av Skolverkets allmänna råd för fritidshem framgår att det är rektor som ansvarar för att inomhusmiljön⁵ i de lokaler där verksamheten bedrivs är så bra att elevernas hälsa inte påverkas negativt när de är i lokalerna.⁶

⁴ Miljöbalk (SFS 1998:808).

⁵ Läroplanen nämner inte explicit inomhusmiljö.

⁶ Skolverket (2014) *Skolverkets allmänna råd med kommentarer. Fritidshem*.

Hälsoskydd i lokaler och bostäder

Sanitära olägenheter i inomhusmiljön har traditionellt varit en huvudinriktning för hälsoskyddsarbetet. Flertalet regler i hälsoskyddslagen rör inomhusmiljön. De bestämmelser som nu finns i miljöbalken gjordes mindre detaljerade än tidigare regler. Bestämmelserna gäller bostäder och lokaler för allmänna ändamål, så att exempelvis samlingslokaler, lokaler för vård och omsorg, undervisning och hygienisk behandling, idrottsanläggningar, badanläggningar och hotell omfattas.

Egenkontroll

Enligt 26 kap. 19 § miljöbalken ska den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön skall fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd skall också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Av 9 kap. 3 §, 2 kap. 4 § och 26 kap. 19 § miljöbalken (1998:808) samt 4–7 §§ förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll framgår att egenkontroll ska göras i verksamhet där utbildning bedrivs (så som fritidshem, utredningens anm.) i syfte att skapa en god miljö.

Skolor och förskolor har av lagstiftarna ansetts vara extra viktiga, detta genom att särskilda krav har riktats mot dem genom 9 kap. 9 § miljöbalken men även genom 38 § om anmälningspliktig verksamhet i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899). Av 38 § framgår av första stycket tredje punkten att det är förbjudet att driva förskola, öppen förskola, fritidshem, öppen fritidsverksamhet, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, specialskola, sameskola eller internationell skola utan att tidigare ha anmält verksamheten till den myndighet som har hand om tillståndsgivningen.

Fritidshemmet omfattas också, så som grundskolan, av ett antal allmänna råd och föreskrifter från andra myndigheter än Skolverket. Folkhälsomyndighetens allmänna råd om städning i skolor, förskolor,

fritidshem och öppen fritidsverksamhet ger till exempel vägledning i hur lokalerna bör skötas i fråga om städning.⁷

8.1.4 Allmänna råd med kommentarer för fritidshem

Allmänna råd är definierade som sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst avseende.⁸

Allmänna råd utgör en väsentlig del av myndigheternas regelgivning inom olika expertområden, exempelvis tar Skolverket fram allmänna råd inom skolområdet. Råden är inte bindande regler men kan ändå i mycket hög grad styra utvecklingen.⁹ Syftet med allmänna råd är att främja en enhetlig tillämpning av olika författningar, exempelvis av skollagen, och att bidra till att praxis utvecklas i en viss inriktning, exempelvis praxis om fritidshem.

Innan Skolverket, eller någon annan myndighet, beslutar om allmänna råd ska man utreda konsekvenser de förväntas få och ge myndigheter, kommuner och andra som berörs tillfälle att lämna synpunkter.¹⁰

Med skollagen (2010:800) fick fritidshemmet ett tydligare uppdrag med inriktning på att stimulera elevernas utveckling och lärande. Då fritidshemmet fått en närmare koppling till förskoleklassen och de obligatoriska skolformerna var det viktigt att klargöra delar av innehållet i uppdraget, samt ansvaret för detta på olika nivåer. Skolverkets allmänna råd (2014) tydliggör att huvudmannen och rektorn bör se till att eleverna har tillgång till säkra, hälsosamma och ändamålsenliga lokaler och utemiljöer som möjliggör en varierad pedagogisk verksamhet som stödjer elevernas lärande och utveckling såväl enskilt som i grupp. Kommuner bör vidare ha en fungerande modell för resursfördelning som tar hänsyn till de lokala förutsättningarna och behoven i olika fritidshem, såsom lokalernas och utemiljöns utformning. Miljöns utformning har betydelse för elevernas möjligheter att utvecklas. Huvudmannen och rektorn ansvarar för att se till att fritidshemmets lokaler ger utrymme för olika typer av verksamhet,

⁷ Folkhälsomyndigheten (2014) *Allmänna råd om städning i skolor, förskolor, fritidshem och öppen fritidsverksamhet*. (FoHMFS 2014:19).

⁸ 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725).

⁹ Ds 1998:43. *Myndigheternas föreskrifter*.

¹⁰ Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

såväl livliga aktiviteter som lugnare och mer rofyllda, i både större och mindre grupper. Det är viktigt att det finns naturliga avgränsade platser i fritidshemmet där eleverna kan vila, sitta och prata och läsa och där ljudnivån kan hållas låg.¹¹

Rektorn behöver, i samråd med personalen i fritidshemmet, göra en översyn av hur lokalerna kan användas för en varierad verksamhet som inrymmer bland annat lek, rörelse, stillhet, och reflektion samt skapande verksamhet såsom drama, musik, dans, bild och form. Eleverna behöver också ha tillgång till en utemiljö som ger utrymme för olika aktiviteter, lek och rörelse. En god pedagogisk miljö väcker elevernas nyfikenhet, intresse och lust att lära. Det är värdefullt att lokalerna utformas på ett sådant sätt att de gör det möjligt för eleverna att bryta med stereotypa föreställningar och normer, till exempel invanda könsmönster. Personalen behöver även föra en dialog med eleverna om vilka behov de har i verksamheten och hur de vill använda lokalerna. Det är, enligt de allmänna råden, vanligt att fritidshemmen delar lokaler med förskoleklassen och/eller skolan. En förutsättning för att kunna ha flera verksamheter i gemensamma lokaler är att personalen i de olika verksamheterna, under ledning av rektorn, kommer fram till en överenskommelse om hur och när lokalerna kan utnyttjas under olika delar av dagen och under lov.¹² Nuvarande allmänna råd med kommentarer för fritidshemmet¹³ ersatte 2014 de tidigare allmänna råd och kommentarer om kvalitet i fritidshem som var från 2007.¹⁴

8.1.5 Rättsfall och beslut avseende ändamålsenliga lokaler

Av skollagens förarbeten till den för skolväsendet gemensamma bestämmelsen om lokaler framgår att lagstiftaren avsett att dessa ska vara ändamålsenliga. Fritidshemmets bestämmelser om elevgrupperna och miljön stadgar att eleverna ska erbjudas en god miljö. Ändamålsenlighet fanns tidigare som ett kriterium för lokalerna i gamla skollagen. (2 a kap. 3 § andra stycket).¹⁵ Ändamålsenlighet står även som en bedömningsgrund när Skolinspektionen genomför tillsyn.¹⁶ Av

¹¹ De allmänna råden hänvisar här till Skolinspektionen (2010) *Kvalitet i fritidshem*, s 30.

¹² SKOLFS 2007:35 *Allmänna råd med kommentarer om kvalitet i fritidshem*.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ SKOLFS 2007:35 *Tidigare allmänna råd och kommentarer om kvalitet i fritidshem*.

¹⁵ Skollagen (1985:100).

¹⁶ Bedömningsgrunder regelbunden tillsyn fritidshem (samt tillsyn EH), versioner 2022-03-21.

domar, Skolinspektionens beslut samt dokument på Skolinspektionens hemsida framgår också att ordet, ändamålsenlig, används vid tillsyn och vid beskrivning av hur en lokal ska vara.

Det finns ett par rättsfall från kammarrätterna avseende ändamålsenliga lokaler. I ett avgörande från kammarrätten i Stockholm var frågan i målet om en viss huvudman hade förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för den sökta utbildningen.¹⁷ Bland annat krävdes att huvudmannen visade att det fanns tillgång till ändamålsenliga lokaler. Rent faktiskt handlade målet om att en skola som bestod av flera byggnader med cirka 150 meters avstånd mellan byggnaderna, skiljdes åt av gator med biltrafik. Enligt kammarrättens mening kunde skolbyggnaderna, även om de låg någorlunda nära varandra, på grund av den mellanliggande bebyggelsen och de genomkorsande gatorna inte anses höra ihop på ett naturligt sätt. Därmed kan de inte anses som en skolenhet. Det förefaller som att lokalerna inte var ändamålsenliga eftersom eleverna var tvungna att röra sig i en miljö av gator med biltrafik för att kunna ta sig till fritidshemmet.

Mer specifikt kan ändamålsenligheten också kopplas till undervisningens syfte. Skolinspektionen har i beslut,¹⁸ gjort en bedömning av ändamålsenliga lokaler i ämnet slöjd.

Skolinspektionen hänvisar till att av 2 kap. 35 § skollagen följer det att för utbildningen ska finnas de lokaler och den utrustning som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas. Vidare anförsvad i läroplanen föreskrivs som rektors ansvar. Rektorn ansvarar för att skolans arbetsmiljö utformas så att alla elever, för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, får tillgång till och förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet samt andra lärverktyg för en tidsenlig utbildning. Skolinspektionen hänvisar därefter till kursplanen och skriver att undervisningen i ämnet slöjd (som det alltså var frågan om här) ska syfta till att eleverna utvecklar kunskaper i olika hantverk och förmågan att arbeta med olika material och uttrycksformer. Genom undervisningen i ämnet slöjd ska eleverna ges förutsättningar att utveckla sin förmåga att formge och framställa föremål i olika material med hjälp av lämpliga redskap, verktyg och hantverkstekniker.

Av beslutet framgår att eleverna på skolenheten under två läsår enbart fick undervisning i de delar av det centrala innehållet i slöjd

¹⁷ Mål nr 3511-14.

¹⁸ Skolinspektionens beslut 2021-06-15. Dnr 34-SI 2021:2122 1.

som var möjliga att genomföra utan tillgång till ändamålsenliga lokaler och utrustning. Detta berodde på att skolenheten saknade ändamålsenliga lokaler för undervisningen i slöjd, vilket medförde att eleverna inte kunde ges undervisning i alla delar av ämnets syfte och centrala innehåll i enlighet med kursplanen för slöjd. Efter det att huvudmannen vidtagit åtgärder som innebar att det på skolan finns en slöjdsal, i vilken det finns förutsättningar och utrustning som krävs för att undervisningens syfte i ämnet slöjd ska kunna uppfyllas, ansågs huvudmannen ha fullgjort sin skyldighet enligt skollagen. Beslutet är intressant eftersom det visar att i fråga om skolämnena kan det vara mer enkelt för en huvudman att tolka vad som är ändamålsenliga lokaler. Huvudmannen har både lag samt förordning – både läroplan och kursplan till sin hjälp.

En liknande bedömning av ändamålsenligheten i fråga om fritidshemmets lokaler gör sig inte lika enkelt. Det Skolinspektionen granskar när det gäller fritidshemmets lokaler vid ett godkännande och den efterföljande etableringskontrollen, eller vid en tillsyn, avser vad som framgår av skollagens bestämmelser samt läroplansskrivningar om syfte och centralt innehåll och eventuella föreskrifter.¹⁹ HFD har uttalat att en myndighet måste vidare ha uttryckligt författningsstöd för att besluta om vitesföreläggande och ett föreläggande att vidta olika åtgärder eller att underlåta något får enbart avse sådana åligganden som följer av den aktuella lagstiftningen med tillhörande föreskrifter.²⁰ Lokalerna bör alltså vara av sådan beskaffenhet att fritidshemmets syfte enligt skollagen kan uppnås. Detta syfte ges av 14 kap. 2 § skollagen. Eftersom det i skollag eller föreskrifter inte framgår i mer detalj hur lokalers beskaffenhet bör vara torde det vara svårt för Skolinspektionen att konstatera brister i regelefterlevnad. En annan sak är att myndigheten i sina kvalitetsgranskningar kan granska lokalernas ändamålsenlighet ur aspekten kvalitet.

¹⁹ Bedömningsgrunder regelbunden tillsyn fritidshem (samt tillsyn EH), versioner 2022-03-21.

²⁰ Se till exempel HFD 2016 ref. 46 och HFD 2020 ref. 28.

8.2 Fritidshemmets tillgång till ändamålsenliga lokaler

Det saknas samlad nationell statistik över fritidshemmets och den öppna fritidsverksamhetens tillgång till och användning av lokaler. I den tidigare fritidshemsutredningen ges en bild av lokalanvändning med utgångspunkt i fritidshemmets lärmiljö, där en forskargrupp bidrog med en forskningsöversikt om fritidshemmets lokaler och materiella resurser i relation till verksamhetens kvalitet (se 8.2.3).²¹ Den samlade bilden av fritidshemmets lokaler är att de över tid, och i och med integrationen i skolans lokaler, har förändrats och förutsättningarna försämrats, även om det är ett förhållande som inte gäller alla fritidshem.

Hur lokaler ser ut och används har betydelse för lärmiljön i fritidshemmet.²² Den bild som gavs av den tidigare fritidshemsutredningen är att fritidshemmets lokaler oftast är integrerade i skollokaler. Utredningen tar inte ställning till hur fritidshemmets lokaler bör se ut och vara dimensionerade byggnadstekniskt, men vill betona att en integrering av fritidshemmets verksamhet i den obligatoriska skolans lokaler behöver åtföljas av en idé om hur lokalerna ska användas med hänsyn till båda verksamheternas syften och mål. Det betyder också att om syftet med utbildningen ändras så ändras också ändamålsenligheten, varvid det följer att lokalernas ändamålsenlighet behöver följas upp utifrån utbildningens syfte (se även 8.3). Eventuella förändringar i läroplanen betyder då som följd att lokalernas ändamålsenlighet kan behöva ses över. I det avsnitt där utredningen ger förslag om ändamålsenliga lokaler återfinns också ett resonemang om hur begreppet kan förstås (se 8.4).

Vilka lokaler som fritidshemmet nyttjar och hur dessa används varierar på olika skolor. I praktiken kan de beskrivas som varandes antingen a) egna lokaler i separat byggnad; b) egna lokaler i skolbyggnad; c) integrerade där skolan och fritidshem delar lokaler. Det kan dock också finnas hybrider mellan dessa alternativ. Till exempel genom att fritidshemmet har tillgång till en egen lokal i skolan men också nyttjar klassrum eller andra rum och ytor, eller att fritidshemmets lokaler är integrerade för elever i några årskurser och att andra årskurser har separata lokaler.

²¹ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*, s. 208.

²² *Ibid.* s. 207.

Oavsett hur lokalerna disponeras är utredningens bild att fritidshemmets tillgång till skolans lokaler på olika sätt är villkorade och att den obligatoriska timplanebundna skolverksamheten så gott som genomgående har företräde. Denna bild kan läggas till den bild som också finns av att lokalerna är ett av de största problemen lärare i fritidshem upplever med sin arbetssituation.²³ Utredningens bedömning är att en utökad rätt kommer innebära ett ökat deltagande framför allt på skolor där flera barn har föräldrar som varken arbetar eller studerar. På ett antal skolor och i ett antal kommuner kan detta komma att sammanfalla med en lokalsituation som redan kännetecknas av brist på ändamålsenliga lokaler och trängsel. I många fall handlar det om att fritidshemmets verksamhet över tid har fått stå tillbaka och att lokalerna inte anpassats för fritidshemmets verksamhet. Behovet av ändamålsenliga lokaler är då inte en ny fråga, men den får ny aktualitet i och med förslaget om en utökad rätt i form av ett allmänt avgiftsfritt fritidshem.

8.2.1 Hinder för ändamålsenliga lokaler och en god miljö

Fritidshemmets miljöer har under en längre tid kännetecknats av stora hinder för jämlika förutsättningar och funktionalitet.²⁴ Forskning och rapporter har visat att förändringen som skett sedan 1990-talet, då fritidshemmen i hög utsträckning flyttade in i skolan, varit kantad med svårigheter och att fritidshemmets nedprioriterade status i relation till skolan bidragit till att de strukturella förutsättningarna inte förbättrats.²⁵ Den tidigare fritidshemsutredningen sammanfattar fritidshemmets bakgrund och konstaterar att lokalintegration mellan fritidshem och skola föreslogs redan 1974 av barnstugeutredningen (se även kapitel 3).²⁶ Syftet då var att effektivisera både lokalanvändning och personal, men man hade också pedagogiska ambitioner om att olika miljöer och olika personalkategorier tillsammans skulle samverka och bidra till en större helhetssyn på barnen. När integreringen två decennier senare tog fart var syftet alltså en effektivisering av lokaler och personal, även om det nu också fanns pedagogiska ambitioner. De stora variationerna i fritidshemmets verksamheter och

²³ Lärarförbundet (2018) *Mer tid för kvalitet och arbetsglädje*.

²⁴ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*.

²⁵ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*.

²⁶ SOU 1974:42 – *Barns fritid: fritidsverksamhet för 7–12-åringar*.

ojämlikheten i fråga om bland annat tillgänglighet och omfattning som vi ser i dag kan ses som ett resultat av att denna effektivisering inte samtidigt åtföljdes av en motsvarande prioritering av arbete för en större helhetssyn på barnen genom samverkan mellan olika miljöer och personalkategorier.²⁷

Den tidigare utredningen konstaterade att lokalernas beskaffenhet är en viktig förutsättning för fritidshemmets målpuppfyllelse och föreslog att ett krav på ändamålsenlighet bör införas i lagen. Utredningen föreslog också ett uppdrag till Skolverket att ta fram riktlinjer för utformning och funktionalitet av fritidshemmets lokaler.²⁸ Vad gäller förslaget om att lägga till ändamålsenlighet i skollagen är svaren i den förra utredningens remissomgång överlag positiva (däribland SKR, Lärarförbundet, Friskolornas riksförbund och Specialpedagogiska skolmyndigheten). Det finns en större skepticism mot förslaget om att Skolverket ska ta fram riktlinjer för utformning och funktionalitet. Mindre flexibilitet och möjlighet att ta hänsyn till lokala förutsättningar liksom ökade kostnader återfinns som motiv för att riktlinjer i denna fråga inte är att föredra. Skolverket skriver att det redan finns stöd och vägledning samt att det finns ett större behov av att sprida goda exempel på hur huvudmän skapat goda miljöer och ändamålsenliga lokaler. Göteborgs kommun påpekar att det inom skolväsendet i övrigt inte finns några sådana riktlinjer för lokalernas beskaffenhet.

8.2.2 Skolinspektionens kvalitetsgranskning, tillsyn och tillståndsgivning

Skolinspektionen har uppdraget att genom kvalitetsgranskning, tillsyn och tillståndsprövning se till att skolhuvudmän driver sina verksamheter enligt lagar och förordningar. Myndigheten har tillsynsansvar för kommunala fritidshem samt för fritidshem som anordnas vid en fristående skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola (26 kap. 3 §, jfr 26 kap. 4 §).

Det är Skolinspektionen som efter ansökan kan godkänna enskilda som huvudmän för bland annat fritidshem (2 kap. 5 § skollagen). Fritidshemmet måste dock finnas på en skolenhet som också

²⁷ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*; Johansson, I. (2011) *Fritidshemspedagogik: idé, ideal, realitet*.

²⁸ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg* s. 224.

anordnar förskoleklass, grundskola eller grundsärskola (2 kap. 7 § skollagen), om så inte är fallet är det kommunen i vilken verksamheten ska bedrivas som efter ansökan kan godkänna huvudmannen. Skolinspektionen är den myndighet som på nationell nivå följer upp det systematiska kvalitetsarbetet (4 kap. 2 § skollagen). Tillsyn och statlig kvalitetsgranskning är uppgifter för Skolinspektionen och dess omfattning framgår av 26 kap. skollagen. Nationell uppföljning av skolväsendet och andra utbildningar, hör enligt 26 kap. skollagen till Skolverkets arbetsområde. Bestämmelserna om tillsyn, granskning och uppföljning är gemensamma för hela skolväsendet.

Kvalitetsgranskning av fritidshem

Fritidshemmet har granskats inom ramen för två så kallade tematiska kvalitetsgranskningar, där övergripande rapporter publicerats 2010 och 2018.

I granskningen *Kvalitet i fritidshem* (2010) konstaterar Skolinspektionen att de granskade fritidshemmen i högre grad skulle kunna bidra till goda uppväxtvillkor för barnen. Myndigheten knyter an till syftet med 1990-talets läroplansreform och konstaterar att de statliga intentionerna, att fritidshemmet som ett komplement till skolan ska bidra till att målen i läroplanen nås, inte infriats i mer än en handfull av de granskade fritidshemmen.²⁹ Mer konkret kopplat till lokaler och god miljö beskrivs att elever och vuxna i alltför många fritidshem reagerar på hög ljudvolym och trängsel, liksom stress och en brist på möjligheter för eleverna att dra sig undan för att få lugn och ro. Rapporten beskriver hur dessa förhållanden ofta har samband med fritidshemmets yttre förutsättningar, och då bland annat hur lokalerna används. En genomtänkt organisation, skriver Skolinspektionen, där barnen delas in i smågrupper under dagen och erbjuds en välplanerad verksamhet, kan också i viss mån motverka sådana förhållanden.³⁰

Den senaste kvalitetsgranskningen *Undervisning i fritidshemmet* (2018) hade fokus på undervisning inom områdena språk och kommunikation samt natur och samhälle.³¹ Granskningen visar på liknande resultat som den tidigare och drar slutsatsen att för att lärande-

²⁹ Skolinspektionen (2010) *Kvalitet i fritidshem*.

³⁰ Skolinspektionen (2010) *Kvalitet i fritidshem*.

³¹ Skolinspektionen (2018) *Undervisning i fritidshemmet inom områdena språk och kommunikation samt natur och samhälle*.

uppdraget ska kunna stärkas behöver det finnas förutsättningar för att bedriva undervisning. Orsaker till att undervisningen i fritidshemmet ges litet utrymme handlar enligt granskningen om olika faktorer, som till exempel personalens utbildning, kompetens och samverkan mellan fritidshemmets avdelningar och mellan skola och fritidshem. Materiella förutsättningar som lärverktyg och lokaler påverkar också. Skolinspektionen bedömer att rektorer bör ta ett större ansvar för såväl planering som uppföljning och utvärdering av undervisningen i fritidshemmet, mot bakgrund av den ofta låga andel lärare med behörighet att undervisa i fritidshem samt stora elevgrupper. Skolinspektionen betonar även i rapporten vikten av en tydlig styrning från huvudman, via rektor till personalen; att huvudmannen följer upp kvaliteten i undervisningen. Samt inte minst att uppföljningen utgör grund för de beslut som huvudmannen ansvarar för, gällande vilka förutsättningar som behövs för att undervisningen ska kunna genomföras i enlighet med styrdokumentens krav.³²

Skolinspektionen har sedan 2018 breddat sin regelbundna inspektion och inkluderar, förutom regelbunden tillsyn, även regelbunden kvalitetsgranskning. Bland annat granskas grundskolor som bedöms ha utvecklingsbehov eller om det var länge sedan skolan inspekterades. Denna form av inspektion tittar på fyra områden; rektors ledarskap, undervisning, trygghet och studiero samt bedömning och betygssättning. Regelbunden kvalitetsgranskning genomförs även av grundskolors huvudmän, med fokus på huvudmannens analys av studieresultat och trygghet samt huvudmannens kompensatoriska arbete. Gällande det kompensatoriska arbetet granskas bland annat hur tilldelningen av resurser, organisation och val av metoder och arbetssätt anpassas till elevernas skilda förutsättningar och behov. Granskningsformen inkluderar dock inte fritidshem i nuläget.

Tillsyn av skolor med fritidshem

Utöver ovan nämnda tematiska kvalitetsgranskningar konstaterar Skolinspektionens tillsyn brister i fritidshem hos ett antal huvudmän, dock ojämnt fördelat under åren 2018–2021. Skolinspektionens regelbundna tillsyn har påverkats av pandemin genom att långt färre verksamheter än normalt har kunnat inspekterats. I den tillsyn som genom-

³² Ibid.

förts under åren 2019–2021 har få brister konstaterats avseende fritidshem.³³ Utredningen har gått tillbaka till 2018 då tillsyn genomfördes utifrån en tidigare tillsynsmodell, av 53 offentliga huvudmän konstaterades brist hos 41 d.v.s. 77 procent. En av de så kallade kritiska faktorerna som bedömdes var: ”Huvudmannen ser till att elevgrupperna har en lämplig storlek, och att eleverna i övrigt erbjuds en god miljö.” Av samtliga huvudmän som fick tillsyn gavs åtta förelägganden, varav en med vite, utifrån denna faktor. Det var långt vanligare att förelägganden till exempel gavs utifrån konstaterad brist. Av 66 enskilda huvudmän som fick tillsyn konstaterades brist hos 37 (55 procent). Ingen brist konstaterades hos dessa avseende elevgruppers storlek och god miljö, däremot vad gäller systematiskt kvalitetsarbete. Utredningens bild efter samtal med myndigheten är att det saknas verktyg för att kunna bedöma och eller att förelägga verksamheter när det gäller elevgruppers storlek och god miljö. Som redan nämnts är skrivningarna i skollagen allmänna och övergripande. Det framgår därmed inte i detalj hur lokaler ska vara utformade och hur stora elevgrupperna får vara. Även om en detaljreglering inte är önskvärd kan det vara bra om det finns något mer för myndigheterna att förhålla sig till i sin myndighetsutövning på detta område – än vad som finns i dag. (Se utredningens förslag under 8.4 och 8.5).

Tillståndsgivning och godkännande av enskilda huvudmän

Reglerna om godkännande av enskilda huvudmän finns i 2 kap. 5–5 d §§ skollagen. Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudman för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem om vissa krav är uppfyllda. Dessa krav är att den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikter i de föreskrifter som gäller för verksamheten, har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, och i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Vidare krävs att den enskilde i övrigt bedöms lämplig. I frågan om juridisk person krävs att samtliga personer i den personkrets som anges i 2 kap. 5 a § punkten 1–4 skollagen bedöms som lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina

³³ Uppgift från Skolinspektionen.

skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

Därutöver finns ett krav att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Ett godkännande som avser förskoleklass, grundskola eller grundsärskola kräver dessutom att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

Ett godkännande ska avse viss utbildning vid viss skolenhet eller förskoleenhet (2 kap. 5 § skollagen). Vidare får Skolinspektionen eller kommunen som handläggare ärenden om godkännande av enskilda ta ut en avgift för ansökningar (2 kap. 5 c § skollagen). Ett bemyndigande om rätten för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter ges i 2 kap. 5 d § skollagen.

8.2.3 Forskning och rapporter

Det saknas en mer sammanhållen bild av fritidshemmets lokaler, miljö och hur de påverkar eleverna så att de kan utvecklas enligt läroplanens syfte. De kunskapsöversikter, rapporter och beskrivningar som utredningen har tagit del av och redogör för nedan ger således inte hela bilden av fritidshemmets lokaler, men kan bidra till en förståelse för de utmaningar som finns förknippade med dem. Nedan gör utredningen nedslag i forskning och rapporter med relevans för fritidshemmets lokaler och miljö.

Kunskapsöversikt om fysiska lärmiljöer och två etnografiska studier

Inom ramen för den tidigare fritidshemsutredningen togs en kunskapsöversikt fram med två huvudområden, fysisk lärmiljö i fritidshem och kvalitetsaspekter i relation till fysisk lärmiljö i fritidshem.³⁴ Uppdraget gavs till två forskare vid Mittuniversitetet. De övergripande slutsatserna i denna var att underdimensionering av lokaler och brister i funktionalitet påverkar fritidshemmets kvalitet negativt på flera olika sätt. Konsekvenserna omfattar bland annat trängsel och

³⁴ Boström och Grewell (2020) "Fritidshemmets lokaler och materiella resurser i relation till verksamhetens kvalitet". Bilaga 5 i SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*.

höga ljudnivåer, en hårdare strukturering av verksamheten, en ökad styrning av eleverna samt begränsningar i de fritidshemsdidaktiska förutsättningarna. Forskarna som tagit fram kunskapsöversikten konstaterar att det faktum att ojämlika förhållanden mellan fritidshem konstaterats över lång tid tyder på att huvudmännen kan behöva tydligare riktlinjer för utformning och funktionalitet av fritidshemmets lokaler.

I en studie vid Göteborgs universitet undersöktes möjligheter och hinder för det dagliga livet i fritidshemmets institutionella rum.³⁵ Studien identifierar tre olika aspekter av rumsanvändning som kan sägas känneteckna olika fritidshem: det övergivna, det aktivitetsstyrda och det gemensamma.

I det *övergivna fritidshemmet* är elevernas aktiviteter i hög grad självorganiserade snarare än ledda av personalen, personalen har sällan lärarutbildning och arbetet leds vidare sällan av rektor eller en lärare i fritidshem. De materiella resurserna varierar stort. Ibland sker verksamheten i rum med lämpliga material och utrustning, ibland i klassrum och ibland i överblivna förrådsutrymmen. Personalen som återfinns i denna kategori har generellt otillräckligt med tid för planering och förberedelse, vilket syns genom att personal till exempel anländer precis innan fritidshemmets verksamhet startar – eller till och med strax efter. Eleverna i det övergivna fritidshemmet kan välja aktiviteter och vänner, men det saknas utrymme för aktivt deltagande och gemenskap, inte heller erbjuds nya erfarenheter och upplevelser.

I det *aktivitetsstyrda fritidshemmet* kan innehållet ofta kopplas till läroplansinnehåll så som bild, musik, digitala verktyg, lek och fysisk aktivitet och friluftsupplevelser. Aktiviteterna sker vid förutbestämda tider och leds av personalen. Resurser varierar och det är vanligt att det i denna kategori är den lärarutbildade personalen som leder aktiviteterna medan utbildad personal oftare tjänstgör på morgonen och senare på eftermiddagen. Personalen i det aktivitetsstyrda fritidshemmet har ofta någon form av planeringstid om än i varierande omfattning. Användningen av material förhåller sig till att klassrummen är utformade för användning under den obligatoriska skoldagen. Den största skillnaden mellan det aktivitetsstyrda och det övergivna fritidshemmet är personalens utbildningsnivå och elevernas möjligheter till nya erfarenheter.

³⁵ Lager (2020) *Possibilities and Impossibilities for Everyday Life: Institutional Spaces in School-Age Educare*.

Fritidshemmet som kännetecknas av *det gemensamma* kan kopplas till ett gemensamt liv och till demokratiska frågor där olika aktiviteter används för att öva på innehåll. Samlingen används som ett mötesforum där lärare och elever tillsammans diskuterar gemensamma frågor. Eleverna vet vad som förväntas av dem och de bjuds in att delta och påverka. Personalen fungerar som ett lag med gemensam tid för planering, reflektion och utvärdering. Det finns rum avsedda för fritidshemmets verksamhet, till exempel med vatten för skapande verksamhet och kök för bakning och andra experiment. Undersökningen visar på stora skillnader vad gäller hur vardagen i fritidshemmen konstrueras. Utbildning, stabila personalgrupper, lokaler avsedda för verksamheten, tillgång till material samt ställtid för de som arbetar i fritidshemmet är tydliga aspekter som konstruerar sociala relationer i de olika utrymmen som används. De tre beskrivna kategorierna synliggör att elevers möjligheter till egen handling, aktiviteter och välmående i vardagen är något som skapas genom såväl strukturella förutsättningar som genom relationer.

Utredningen har beskrivit stora skillnader mellan och inom kommuner vad gäller fritidshem, inte minst kopplat till områden med socioekonomiska utmaningar. I avhandlingen *Fritidshem eller servicehem?*³⁶ har en etnografisk studie av fritidshem i tre socioekonomiskt olika områden genomförts. Slutsatser av denna studie är att geografisk placering, resurser, personalens kompetens, gruppstorlekar och barnens socioekonomiska bakgrund tillsammans spelar roll för fritidshemmets organisering av social praktik och aktiviteter. Resultaten visar att fritidshem med stora barngrupper har sämre möjligheter att erbjuda goda lärmiljöer. Det framgår också som tydligt att fritidshemmen upprätthåller och reproducerar de skillnader som redan präglar barnens liv utifrån socioekonomiska förutsättningar. Detta har förstärkts när antalet barn ökat och barngrupperna blivit mer homogena samtidigt som resurser inte tillförts i samma takt.

³⁶ Andishmand (2017) *Fritidshem eller servicehem?*

Skolverkets utvärdering av implementering av läroplansdelen för fritidshemmet

Skolverket har i omgångar skrivit om fritidshemmet utifrån olika perspektiv. I fråga om lokaler och en god miljö finns det från 2018 en utvärdering av implementeringen av läroplansdelarna för fritidshemmet och förskoleklassen.³⁷ Rapporten består bland annat av återgivandet av de intervjuer som Skolverket har gjort i samband med att läroplanen implementerades. Av intervjuerna framkommer att fritidshemmet sällan har egna lokaler. Det förefaller som att de som har intervjuats menar att grundskolans lokaler inte är utformade för att "skapa lärmiljöer för fritids" vilket minskar förutsättningarna att arbeta utifrån läroplanens intentioner. De som har egna lokaler för fritidshemmet beskriver hur värdefullt det är att ha utrymme för elevernas pågående projekt. Och plats för digitala verktyg eller material för textil, måleri- och träarbete som kan behövas för fritidshemmets verksamhet. Även i personalenkätens fritextsvar lyfts ofta lokalfrågor. Svaren handlar framför allt om att lokalerna är för små eller inte anpassade till fritidshemmets verksamhet. Men också att klassrummen inte passar för det uppdrag om vila och rekreation som fritidshemmet har. Det har också lyfts att lärare i grundskolan kan ha bilden av att fritidshemmet "lånar" deras klassrum och därför inte får lämna några avtryck alls i lokalerna, så som bilder på väggarna eller pågående arbete i någon form.

I fråga om vila och avskildhet berättade personalen vid ett fritidshem att många elever kommer redan halv sju på morgonen och vissa stannar ända till fritidshemmet stänger. Med tanke på att det finns elever som är i skolans byggnader så stora delar av dagen är det enligt de intervjuade av extra vikt att det finns lokaler som till exempel är tysta och har mjuka möbler där det finns reell möjlighet för eleverna att vila. I rapporten pekar Skolverket på Skolinspektionens enkät till vårdnadshavare, där endast hälften av vårdnadshavarna svarat, att det finns möjlighet till vila och avskildhet i barnens fritidshem.³⁸

Att lokalerna är en fråga som berör blev tydligt i Skolverkets undersökning. Trots att inga specifika frågor ställdes om lokalerna

³⁷ Skolverket (2018) *Nya läroplansdelar för fritidshemmet och förskoleklassen. En utvärdering av Skolverkets insatser samt implementeringen av läroplansdelen för fritidshemmet.*

³⁸ Skolinspektionens skolenkät. Påståendet lyder "Det finns möjlighet till vila och avskildhet på mitt barns fritidshem." 19 procent instämmer helt och hållet, 30 procent stämmer ganska bra, 23 procent stämmer ganska dåligt, 9 procent stämmer inte alls, 19 procent vet ej.

eller elevgruppernas storlek inkom en mängd fritextsvar avseende just detta. Enligt Skolverket tyder det på att rektorer och skolhuvudmän, samt inte minst fritidshemmets personal, anser att dessa frågor är viktiga. Utöver att det finns personal som har kunskap och kompetens så upplevs ändamålsenliga lokaler och rimliga elevgruppsstorlekar som en nödvändig förutsättning för att kunna bedriva undervisning i fritidshemmet enligt läroplanen.

Även i fråga om fritidshemmets uppdrag att utjämna skillnader mellan elever med olika förutsättningar, framgick bland annat att lokaler som inte är anpassade till fritidshemmets uppdrag ansågs vara en av de faktorer som minskar förutsättningarna att arbeta kompensatoriskt utifrån styrdokumentens krav.

*Betydelsefull utomhusmiljö krymper till yta
– Boverkets rapport (2022) Grundskolor och friytor.*

Fritidshemmets lokaler och miljö inkluderar även utomhusmiljön. Även om den tidigare fritidshemsutredningens forskningsöversikt avgränsades så till vida att utomhusmiljön inte omfattades så skriver forskarna att det bör noteras att utomhusmiljön är en betydelsefull lärmiljö för fritidshemmets verksamhet.³⁹ Utomhusmiljö regleras inte i skollagen, men tas som tas upp i Skolverkets allmänna råd. Bestämmelsen i 2 kap. 35 § skollagen reglerar endast lokaler och utrustning som behövs för utbildningen. Däremot regleras god miljö i fritidshemmet genom 14 kap. 9 § och av skollagens förarbeten framgår att bestämmelserna sammantaget verkar för syftet att förebygga ohälsa och i övrigt skapa en god inne- och utemiljö för eleverna i fritidshemmet.

Boverket har låtit SCB genomföra en nationell kartläggning av skolgårdar för åren 2014, 2016, 2017, 2018 och 2020.⁴⁰ Syftet med statistiken i kartläggningen är att ge en nationell bild av situationen vad gäller grundskoleelevernas tillgång till utomhusmiljön, hur den varierar regionalt och hur den påverkas över tid i takt med att befolkningen och bostadsbyggandet ökar. Kartläggningen visar att det mellan första och sista året skett en klar minskning av friyta per elev.

³⁹ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*, s. 495.

⁴⁰ SCB (2022) *Grundskolor och friytor. Nationell kartläggning och uppföljning av grundskoleelevers tillgång till friytor 2018–2020*.

Dessutom har friytan i absolut tal krympt stadigt under hela perioden. Den primära orsaken till minskningen av den genomsnittliga friytan per elev är ett ökat antal elever på befintliga friytor i kombination med förtätningar av befintliga skolområden, där paviljonger och nyttillkomna skolbyggnader tagit en del av friytan i anspråk. Kartläggningen beskriver också påfallande stora regionala skillnader, tydligt kopplat till bebyggelsestäthet och skolornas belägenhet i förhållande till tätorter, där det generellt är så att skolor i större tätorter har mindre friyta än skolor i mindre tätorter och utanför tätorter. Studien visar också på skillnader mellan enskilda och kommunala huvudmän, där ytans genomsnittliga storlek varit relativt stabil för skolor med kommunal huvudman medan trenden för enskilda huvudmän är en kontinuerlig minskning under alla undersökta år.⁴¹

Boverket har också allmänna råd om friyta för lek och utevistelse för bland annat fritidshem.⁴² Dessa allmänna råd gäller till 8 kap. 9 § andra stycket, 10 och 11 §§ plan- och bygglagen (2010:900). De uppräknade bestämmelserna i plan- och bygglagen (PBL) gäller ny-, om- och tillbyggnad. Av 9 kap. 1 § framgår att en byggnad ska 1) vara lämplig för sitt ändamål, 2) ha en god form-, färg- och materialverkan, och 3) vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Undantag från denna bestämmelse kan dock göras när det gäller ombyggnation enligt 9 kap. 2 § första stycket andra punkten. Där anges att en rimlighetsbedömning kan göras vid ombyggnationer så att kraven i 1 § endast gäller den påtagligt förnyade delen av byggnaden.

Utredningen vill i det här sammanhanget också peka på att Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskningar sker mot bakgrund av skollagen, vilken som nämnts ovan inte har någon bestämmelse om utomhusmiljön. Tillsyn som kan ske mot bakgrund av plan- och bygglagen och de föreskrifter som antagits av Boverket görs av annan myndighet. Skolinspektionens tillsyns- och granskningsområde ges av dess instruktion i förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion och 26 kap. skollagen.

⁴¹ SCB (2022) *Nationell kartläggning och uppföljning av grundskoleelevers tillgång till friytor 2018–2020*.

⁴² BFS 2015:1. Boverkets allmänna råd (2015:1) om friyta för lek och utevistelse vid fritidshem, förskolor, skolor eller liknande verksamhet.

8.2.4 Kommuner om hur en utökad rätt kan påverka tillgången på lokaler

Tillgången till lokaler är både en konkret fråga om faktiska ytor, rum och byggnader men även en organisatorisk och pedagogisk fråga som handlar om hur faktiska lokaler används. Utredningen har undersökt hur en utökad rätt kan påverka tillgången till lokaler ur olika perspektiv. Utöver det som framgår av forskning och rapporter har vi tagit del av kommuners synpunkter i den tidigare utredningens remissomgång, ställt en öppen fritextfråga i vår enkät till kommunala skolhuvudmän samt tagit del av beskrivningar och ställt frågor i de intervjuer och samtal vi haft.

Utredningens enkät

I utredningens enkät använde 56 kommuner möjligheten att kommentera om det fanns något de vill uppmärksamma utredningen på vad gäller lokalförsörjningen vid ett ökat deltagande. Av dessa var det fem kommuner som tydligt svarar att ett ökat deltagande i fritidshem inte utgör ett hinder. I ett svar uttrycks detta som att skolornas lokaler i stort sett står helt tomma då fritids har verksamhet, vilket skulle göra det lätt att utöka verksamheten. Ett annat liknande svar lyder att det skulle innebära ett ökat lokalbehov, men då skola och fritids inte sker samtidigt borde skollokalerna kunna nyttjas för att möta den största delen av behovet. Ett antal kommuner lyfter att skolan och fritidshemmet är verksamheter med olika behov och att utmaningen är att lokalerna ska vara ändamålsenliga för båda verksamheterna. Att kompromissa skulle medföra avkall på elevers behov av de fysiska miljöerna, står det i ett svar. Detta skulle inte minst påverka elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd där de pedagogiska miljöerna är av mycket stor betydelse. I ett annat svar står att ett ökat deltagande skulle minska möjligheter för elever som behöver lugnare, avskilda miljöer under långa dagar på fritidshemmet. En fråga som lyfts i ett av fritextsvaren är om det är så att ett samnyttjande av lokaler skulle innebära en minskning av skillnaden mellan skolans och fritidshemmets undervisning.

En kommun konstaterar att det generellt krävs mer ändamålsenliga lokaler i skolan. I flera av fritextsvaren betonas vidare att det finns en brist på lokaler och att ekonomin är ansträngd. Det kan vara

att befintliga skollokaler behöver kompletteras med andra lokaler för att fritidshemmets uppdrag ska kunna fullgöras. Skolgårdsmiljön och närhet till idrottslokal är också avgörande för att kunna fullfölja uppdraget. Eventuella ökade kostnader hänförs till allt från behov av om- och nybyggnationer till ett ökat slitage på lokalerna, något som i sin tur påverkar drifts- och underhållskostnader. Andra hinder som lyfts är att lärare använder klassrummen som arbetsrum på eftermiddagarna, att nyttjande kan kräva ändringar i larm- och låssystem och att det kommer uppstå svårigheter med städschemat.

Intervjuer och samtal med representanter för kommunala skolhuvudmän

I intervjuer och samtal utredningen genomfört med representanter i ett antal kommuner har frågor om lokaler och en god miljö på olika sätt tagits upp utifrån hur eventuella förslag om en utökad rätt kan tänkas påverka. Flera av de personer utredningen pratat med beskriver lokaler som en komplex fråga och en stor utmaning. Samtidigt finns det kommuner, framför allt i glesbygd, som säger sig ha gott om lokaler. En skiljelinje framträder också mellan de kommuner där fritidshemmen har helt egna lokaler, antingen i samma byggnad som skolan eller bredvid, och de kommuner som delvis eller helt och hållet har integrerat de båda verksamheterna. En utökad rätt beskrivs då påverka på olika sätt – antingen genom att det blir trängre i de lokaler som fritidshemmet delar med skolan eller genom att de egna lokaler fritidshemmets verksamhet har inte räcker till och fritidshemmet därmed kan behöva flytta in i skolan.

Av enkäten och de samtal utredningen fört verkar det som att det i storstäder, storstadsnära kommuner och kommuner nära större städer är vanligare att fritidshemmen och skolorna är integrerade. Kommuner och skolor i städer som växer befolkningsmässigt verkar också ha särskilda utmaningar. Representanter från tre kommuner av kommuntyp större städer beskriver utmaningar kring trängsel, kostnader och nybyggnationer.⁴³ En verksamhetschef i en större stad konstaterar att det är fullt och trångt på nästan alla skolor i kommunen. De allra flesta fritidshem delar lokaler, det vill säga klassrum med den obligatoriska skolan och ofta har fritidshemmet också någon

⁴³ Kommungrupp större stad, SKR (2017) *Kommungruppsindelning 2017*.

form av eget rum. Samverkan mellan skola och fritidshem beskrivs generellt som ett utvecklingsområde för skolorna. En rektor i samma kommun, med utvecklingsuppdrag kring fritidshemmet, berättar att om man möblerar ett klassrum så att det blir mer tillgängligt för alla så blir det också mer naturligt för fritidshemmet att vara där.

Lokalerna kan till exempel inte användas ändamålsenligt om bänkarna bara är placerade i rader, enligt en representant. Som vidare berättar att de försöker komma bort från det individuella och möblera klassrummen så att de fungerar för fler aktiviteter. Att använda utomhusmiljön mer avlastar också och har varit en positiv effekt av pandemin. En grundskolechef i en annan kommun säger att om det krävs mer utrymme och mer anpassade lokaler så är det inte möjligt utan att kommunen behöver förbättra, bygga ut eller bygga om. Lokalbeståndet varierar i kommunen. Svårast är det på de skolor som byggdes för 25 år sedan, som byggdes ekonomiskt med korridorer och små utrymmen.

En utvecklingsledare i ytterligare en kommun, av kommutyp större stad, berättar att de flesta fritidshem är skolintegrerade. När elevtrycket ökar så bli lokaler som tidigare planerats för fritidshem i stället klassrum. Ett hemvist för fritidshemmet är en framgångsfaktor, menar representanten, men fastighetsförvaltningen säger att det är för dyrt. I nämnden kan en diskussion föras utifrån att fritidshemmet inte bidrar till måluppfyllelse. I den senare kommunen är det fritidsförvaltningen som ansvarar för den öppna fritidsverksamheten. En representant därifrån berättar att de flesta lokaler de har är ändamålsenliga och att vissa lokaler också byggts om. Kommunekonomiskt har det varit dyrt men de satsar även på att slå ihop mötesplatser och samnyttja lokaler, till exempel fritidsklubbar, fritidsgårdar och pensionärsmötesplatser. Några delar också lokaler med skolan under vissa tider. En rektor i ett område med socioekonomiska utmaningar berättar att en utmaning är att modersmålsundervisningen behöver lokaler på eftermiddagen, så om fler elever skulle delta i fritidshemmet får det konsekvenser för annan verksamhet.

Grundskolechefer i mindre kommuner som utredningen talat med beskriver att fritidshemmen ofta har egna lokaler, antingen i egen byggnad eller som en del av en skola. Utöver dessa kan till exempel bildsalar i skolan användas. En grundskolechef konstaterar att lokalerna inte är ett problem i dennes kommun då de är en byggd som krymper.

Utredningens underlag, i fråga om vad som sagts om fritidshem med egna lokaler, är relativt litet men när fritidshemmen har egna lokaler så är det vanligare att intervjupersonerna ger uttryck för att ”barnen inte ska behöva vara kvar i klassrummen” eller ”gemensamma lokaler leder till konflikter mellan personalgrupper”.

Det är svårt att dra generella slutsatser då strukturella förutsättningar varierar i de olika fritidshemmen samtidigt som lokalfrågan inte går att särskilja från andra faktorer som personalens utbildningsnivå och i vilken grad det finns en utvecklad samverkan mellan den obligatoriska skolan och fritidshemmet. Framgångsfaktorer som återkommer i samtalen är vikten av att utgå från ”att vi som arbetar i skolan och på fritidshemmet har olika kompetenser men vi har samma barn” och ställa frågan ”Hur ska deras dag se ut?”, i stället för att utgå från enskilda lärares idéer om hur det ska vara. Vikten av att tydliggöra ansvar, till exempel ansvar för en lokal, framträder också – liksom att möblera lokaler så att de är tillgängliga för alla, ”då fungerar de bättre för både skola och fritidshem”.

Svårigheter lyfts utifrån olika perspektiv och nivåer i styrkedjan. Rektorerna efterfrågar hjälp och tydligare kriterier, ”lokaler är en av de krångligaste frågorna”. Från förvaltningens sida kan det i stället föras resonemang om att den första nyckeln är kompetent personal och att ”ha råd med dem”. Ytterligare en aspekt som lyfts i samtal är samhällsplaneringen och ekonomin, där skolor i nya områden inte blir klara förrän flera år efter ett nytt område byggts. I väntan på ny skola behöver barn i de nya områdena erbjudas skola och fritidshem i befintliga lokaler. Befintliga äldre skolor kan också ha stora behov av renoveringar och då behöver eleverna evakueras. En lösning kan då bli paviljonger. Det är svårt att förutse när en skola behöver finnas på plats och det är stora kostnader förenade med att stå med en halvtom skola för att vara förberedd, konstaterar en skolchef.

Ett förslag om ett allmänt fritidshem även för 10–12-åringar hade haft större påverkan då inskrivningsgraden för dem är mycket lägre.

8.3 En sammanfattande bedömning av förlagens påverkan på lokaltillgången

En utökad rätt till fritidshem i enlighet med utredningens förslag kan komma att påverka tillgången till ändamålsenliga lokaler. Hur och i vilken omfattning är beroende av flera faktorer som kommer att skilja sig åt mellan huvudmännen. Faktorerna beror bland annat på inskrivningsgrad vid tidpunkten för reformens genomförande, faktiskt ökning vid genomförandet, samt tillgång till lokaler (både sådana som nu är ändamålsenliga och sådana som kan bli ändamålsenliga).

En god miljö i dess breda pedagogiska bemärkelse har redan uppmärksamats av den tidigare fritidshemsutredningen.⁴⁴ Fokus i föreliggande utredning är huvudsakligen inriktat på det som kallas strukturkvalitet, det vill säga de organisatoriska och resursmässiga förutsättningar som finns för att bedriva verksamheten.

Utredningens utgångspunkt är att fritidshemmets organisatoriska och resursmässiga förutsättningar inte kan ses isolerade från grundskolans och dess förutsättningar – då fritidshemmet ska komplettera skolan både innehållsmässigt och tidsmässigt. Fritidshemmets verksamhet bedrivs ofta och i hög grad integrerad i samma lokaler som används av den obligatoriska skolan. Eftersom detta är vanligt behöver personalen i de olika verksamheterna, under ledning av rektorn, komma överens om hur och när lokalerna kan utnyttjas. Personal- och lärartätheten behöver också vara tillräckligt hög för att befintliga lokaler ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt, till exempel genom att det möjliggör att dela upp elever i större och mindre grupper. En uppdelning som i sin tur kan vara nödvändig för undervisningens olika syften, liksom för elevernas möjligheter till det som i läroplanen uttrycks som rekreation och vila för hälsa och välbefinnande. Ett ökat deltagande kan komma att påverka lokaltillgången så till vida att lokaler som ett fritidshem i dagsläget inte har tillgång till behöver tillgängliggöras. En genomtänkt organisation, så som till exempel Skolinspektionen beskrivit i sin kvalitetsgranskning (8.2.2) där eleverna delas in i smågrupper under dagen och erbjuds en välplanerad verksamhet får därför än större betydelse.

Bedömningen av lokalers ändamålsenlighet i skollagens bemärkelse behöver därför ta höjd för båda verksamheters behov. Lokalernas

⁴⁴ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

användning behöver ses utifrån elevernas hela skoldag, det vill säga den tid en elev tillbringar i skolan och på fritidshemmet. Fokuset på strukturkvalitet kan ses i ljuset av vilken betydelse yttre faktorer har för undervisningen, och hur dessa kan hjälpa eller försvåra lärares uppdrag att skapa goda förutsättningar för elevernas meningsfulla fritid och deras utveckling och lärande.

Fritidshemsmiljön varierar mellan olika fritidshem och förutsättningarna ser olika ut. Avsaknad av tillgång till egna lokaler eller begränsade materiella resurser kan göra det svårt att utforma en lärmiljö som stödjer elevernas lek och aktiviteter, vilket i sin tur begränsar elevernas valmöjligheter.⁴⁵ Tillgången till ändamålsenliga lokaler varierar som sagt mellan olika skolor och hos olika huvudmän. Den möjliggörs av faktiska byggnader och rum likväl som av *hur* tillgängliga rum nyttjas av fritidshemmets verksamhet. Hur tillgängliga lokaler utnyttjas påverkas i sin tur av hur undervisningen i fritidshemmet utformas. Personalens utbildningsnivå liksom antalet elever per personal kan därmed sägas påverka tillgången till lokaler.

I Skolinspektionens senaste kvalitetsgranskning av fritidshem⁴⁶ betonas också vikten av en tydlig styrning från huvudman, via rektor till personalen. Liksom att denna uppföljning utgör grund för vilka förutsättningar som behövs (se 8.2.2). Utredningen menar att det verkar finnas en tendens att skjuta ner ansvar i styrkedjan, från huvudman till rektor samt från rektor till lärare och personal. En uppföljning av undervisningen i fritidshem behöver överlag tydligare kopplas till de förutsättningar som ges av huvudmannen i form av lokaler och andra resurser. Detta är inte minst av vikt då fritidshemmets behov tenderar att nedprioriteras i skuggan av den obligatoriska skolan.

⁴⁵ Skolforskningsinstitutet (2021) *Meningsfull fritid, utveckling och lärande i fritidshem*; Andishmand (2017) *Fritidshem eller servicehem?* Lager (2020) "Possibilities and Impossibilities for Everyday Life: Institutional Spaces in School-Age Educare".

⁴⁶ Skolinspektionen (2018) *Undervisning i fritidshemmet inom områdena språk och kommunikation samt natur och samhälle*.

8.4 Förslag om ändamålsenliga lokaler

Utredningens förslag: Huvudmannen ska även i fortsättningen se till att elevgrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att eleverna även i övrigt erbjuds en god miljö. Det ska läggas till i skollagen att huvudmannen också ska se till att fritidshemmet har ändamålsenliga lokaler.

I skollagen ska införas ett bemyndigande om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utfärda föreskrifter om lokalernas ändamålsenlighet.

Skälen för utredningens förslag

Fritidshemmets miljö och lokaler enligt skollagen

Av utredningens direktiv framgår uppdraget att analysera hur en utökad rätt att delta i fritidshem påverkar tillgången till ändamålsenliga lokaler, samt lämna förslag på hur en god miljö ska kunna erbjudas alla elever. Lokalernas beskaffenhet finns i en för skolväsendet generell bestämmelse och av den framgår att för utbildningen ska de lokaler och den utrustning finnas som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas (2 kap. 35 § skollagen).

Fritidshemmets arbetsmiljö regleras genom en för verksamheten specifik bestämmelse om elevgrupperna och miljön och stadgar att huvudmannen ska se till att elevgrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att eleverna även i övrigt erbjuds en god miljö (14 kap. 9 § skollagen). Arbetsmiljölagen är inte tillämplig i fritidshemmet och arbetsmiljön regleras därför i fråga om fritidshemmet direkt i skollagen. Lokalernas ändamålsenlighet regleras inte i skollagen, inte heller framgår det tydligt av skollagspropositionen. Av skollagens övriga förarbeten framgår inte heller helt tydligt vad en ändamålsenlig lokal är. Ett resonemang i SOU 1991:54, s. 66, pekar på att lokaler och miljö bör utformas så att barn och ungdomar får möjlighet att pröva olika uttrycksformer. Barns behov av tid och rum för sitt lärande och sin utveckling bör särskilt betonas, och då tid och rum som inte alltid fylls av vuxenledd strukturerad verksamhet, utan som ger möjlighet till lek och fritt skapande. Av prop. 1993/94:11 framgår att lokalernas ändamålsenlighet är en faktor som ska spela

in vid kommunernas tillståndsgivning om etablering av en enskild förskola eller ett enskilt fritidshem.⁴⁷ Ett avslag får inte ske på andra grunder än sökandens lämplighet för uppgiften samt lokalernas ändamålsenlighet.

I fråga om 14 kap. 9 § skollagen framgår vidare av skollagspropositionen att bestämmelsen är en viktig markering och bildar utgångspunkt i det dagliga pedagogiska arbetet samt i det systematiska kvalitetsarbetet. Även för kommunernas övergripande planeringsarbete ska bestämmelserna kunna användas som riktmärke att utgå från för en flexibel resurstilldelning till olika verksamheter.

De båda refererade paragraferna har till syfte att sammantaget reglera tillgängligheten av lokaler och utrustning så att syftet med verksamheten ska kunna uppfyllas samt att förebygga ohälsa och i övrigt skapa en god inne- och utemiljö för eleverna i fritidshemmet.

Hur begreppet ändamålsenliga lokaler mer specifikt kan förstås

Av de allmänna råden framgår att huvudman och rektor bör se till att eleverna har tillgång till säkra, hälsosamma och ändamålsenliga lokaler och utemiljöer som möjliggör en varierad pedagogisk verksamhet.⁴⁸ Som också framgår i avsnittet om nuvarande reglering (8.1) vill gärna myndigheter och andra använda begreppet ändamålsenligt i fråga om lokaler. Rekvisitet ändamålsenliga lokaler är inte heller något nytt eller främmande begrepp för vare sig förskolan, förskoleklassen, grundskolan eller fritidshemmet, utan fanns som nämnts i den äldre skollagen (1985:1100). Begreppet användes dock på olika sätt beroende på om det var förskoleklassens eller grundskolans lokaler som avsågs. I fråga om grundskolan avsåg ändamålsenligheten kommunikationen mellan lokalerna – det vill säga att eleverna skulle kunna ta sig till och från olika klassrum på ett säkert sätt. Av domar, Skolinspektionens beslut samt dokument på Skolinspektionens hemsida framgår också att ordet används vid tillsyn och vid beskrivningar av hur en lokal ska vara, det vill säga att den ska vara ändamålsenlig.

Utredningen menar att den tydligaste vägledningen av lokalers ändamålsenlighet kan sägas ges av läroplanen. Enligt läroplanen ska undervisningen i fritidshemmet stimulera elevernas utveckling och

⁴⁷ Prop. 1993/94:11 *Utvidgad reglering på barnomsorgsområdet m.m.*

⁴⁸ Skolverket (2014) *Skolverkets allmänna råd med kommentarer. Fritidshem.*

lärande samt erbjuda eleverna en meningsfull fritid. Detta ska ske genom att undervisningen tar sin utgångspunkt i elevernas behov, intressen och erfarenheter, men också att eleverna kontinuerligt utmanas ytterligare genom att de inspireras till nya upptäckter. Undervisningen i fritidshem ska vidare komplettera skolan. Lärandet ska i högre grad vara situationsstyrt, upplevelsebaserat och grupporienterat samt utgå från elevernas behov, intressen och initiativ. Genom undervisningen ska eleverna till exempel ges förutsättningar att utveckla förmågor, till exempel förmågan att skapa och uttrycka sig genom olika estetiska uttrycksformer. I detta centrala innehåll ingår till exempel olika material, redskap och tekniker för att skapa och uttrycka sig, samt digitala verktyg för framställning av olika estetiska uttryck. Andra delar av det centrala innehållets natur och samhälle är att undervisningen ska behandla byggande och konstruktion med hjälp av material, redskap och olika tekniker, samt idrotter och andra fysiska aktiviteter inomhus och utomhus under olika årstider och i olika väder. Undervisningen i fritidshemmet ska komplettera förskoleklassen och skolan även genom att erbjuda eleverna rekreation och vila för hälsa och välbefinnande.⁴⁹

Fritidshemmets kompletterande roll behöver alltså förstås dels som ett annat sorts lärande än det som sker i den obligatoriska skolan, dels som en verksamhet som även ska erbjuda rekreation – vilket får betydelse för lokalernas ändamålsenlighet och hur en ändamålsenlig användning av lokaler kan och bör förstås. Lokalerna behöver mot bakgrund av fritidshemmets uppdrag därmed bedömas utifrån delvis andra parametrar än den obligatoriska skolan. Fritidshemmets lokaler behöver till exempel ge utrymme för många olika typer av aktiviteter och eleverna behöver kunna delas in i både större och mindre grupper. Det behöver finnas tillgänglighet till såväl rum för lek som rum för vila, tillgång till olika typer av material och miljöer för skapande. Det betyder att lokalerna bör vara av sådan beskaffenhet att syftet med fritidshemmets utbildning kan uppnås. För att uppnå syftet med undervisningen kan lokaler i hela skolbyggnaden behöva nyttjas. Såväl idrottshallar som bildsalar kan vara en del av fritidshemmets lokaler. Lokalerna behöver också vara av sådan beskaffenhet att personalen kan utöva sitt tillsynsansvar genom att ha god uppsikt över eleverna och att dessa också känner sig trygga där. En ändamålsenlig användning behöver därför kopplas till såväl personal-

⁴⁹ *Läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet* (Lgr 22).

täthet som personalens utbildning. En god personaltäthet kan exempelvis medföra att en lokal blir ändamålsenlig i sin användning eftersom personaltätheten möjliggör en bredare användning av olika lokaler i skolans byggnad.

Med en ändamålsenlig lokal bör således anses en lokal i vilken den utrustning finns som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas. Syftet med utbildningen i fritidshemmet framgår av fritidshemmets inledande bestämmelse 14 kap. 2 § skollagen och grundskolans läroplan del 4. Det innebär, som nämnts tidigare, att om syftet med utbildningen ändras så ändras också ändamålsenligheten.

För en mer ändamålsenlig användning behövs samverkan och uppföljning i styrkedjan

En god miljö i fritidshemmet kan endast tillförsäkras om huvudmännen ger fritidshemmen de strukturella förutsättningar som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna förverkligas. Lokalernas beskaffenhet och hur de lokaler som fritidshemmet har till sitt förfogande används – och kan användas – är en sådan strukturell förutsättning. Fritidshemmet är i de flesta fall en integrerad del av grundskolans lokaler och fritidshemmets undervisning genomförs ofta i samma lokaler som den timplanebundna undervisningen. Då fritidshemmet sällan har helt egna lokaler utan ofta delar lokaler med den obligatoriska skolan ställs också höga krav på samverkan mellan de båda verksamheterna. Liksom att förutsättningarna för detta följs upp i styrkedjan.

Både av Skolverkets och Skolinspektionens rapporter samt av utredningens enkät och forskning på området framgår att fritidshemmets lokaler ofta inte är ändamålsenliga och att användningen av dem kan anses villkorade av den obligatoriska delen av skolan och den timplanebundna undervisningen.

En bestämmelse om ändamålsenliga lokaler bör införas i skollagen

Genom utredningens enkät och intervjuer, det som framkom i förra utredningen samt sådan kunskap som finns genom skolmyndigheternas arbete, framgår att det finns ett behov av stöd för arbetet kring fritidshemmets lokaler. En del av ett sådant stöd kan enligt utred-

ningen vara att återinföra ordet ändamålsenlighet i de bestämmelser i skollagen som reglerar lokalerna. Det skulle också tydliggöra vad ändamålsenlighet är i fråga om fritidshemmets lokaler. En myndighet måste vidare ha uttryckligt författningsstöd för att besluta om vitesföreläggande och ett föreläggande att vidta olika åtgärder eller att underlåta något får enbart avse sådana åligganden som följer av den aktuella lagstiftningen med tillhörande föreskrifter.⁵⁰ Rekviritet ändamålsenliga lokaler kan således innebära en sådan mer precis möjlighet att till förelägganden om det behövs.

Förarbetena beskriver att lokalerna som avses i 2 kap. 35 § skollagen ska vara ändamålsenliga (prop. 2009/10:165, s. 283). Det vore alltså logiskt att göra ändringen i den paragrafen. Utredningens uppfattning är dock att det vore olämpligt att i detta betänkande ge förslag som påverkar hela skolväsendet. Dels för att ett sådant förslag ligger utanför utredningens uppdrag, dels för att konsekvenserna av förslaget inte helt kan överblickas. Även om den naturliga platsen för en sådan bestämmelse är 2 kap. 35 § skollagen finns således inte tillräckligt med underlag för att ändra den paragrafen på det sätt som utredningen föreslår. Därför föreslår utredningen att bestämmelsen om ändamålsenlighet läggs i 14 kap.

Bemyndigande om lokalers ändamålsenlighet

Utredningens förslag innebär att kommuner och enskilda huvudmän är skyldiga att se till att elevgrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att eleverna även i övrigt erbjuds en god miljö samt att lokalerna är ändamålsenliga. Föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 2 § första stycket p. 2 regeringsformen). Föreskrifter som avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden ska också meddelas genom lag (8 kap. 2 § första stycket p. 3 regeringsformen). Föreskrifter av detta slag faller in under det delegerbara rättsområdet vilket innebär att riksdagen kan bemyndiga regeringen eller den myndighet

⁵⁰ Se till exempel HFD 2016 ref. 46 och HFD 2020 ref. 28.

som regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter (8 kap. 3 § regeringsformen). Utredningen anser att det behövs mer detaljerade föreskrifter kring vad som utgör en ändamålsenlig lokal. Sådana föreskrifter skulle dock vara alltför betungande att införa i skollagen och behöver kunna ändras med större enkelhet än vad som går att göra i skollagen. Utredningen föreslår därför att det i skollagen införs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter om lokalers ändamålsenlighet.

8.5 Förslag om ändring i Statens skolinspektions instruktion

Utredningens förslag: Den löpande tillsynen över förskola och annan pedagogisk verksamhet ska i huvudsak utövas på huvudmannanivå. Den löpande tillsynen över övrig barn- och ungdomsutbildning samt vuxenutbildning ska utövas på huvudmannanivå och skolnivå.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen har uppmärksammat, på samma sätt som tidigare fritidshemmutredning, att fritidshemmet inte prioriteras i det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmanna- och skolnivå. Det föranledde bland annat att utredningen tog del av förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion av vilken det enligt 2 § tredje stycket framgår att den löpande tillsynen över förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet i huvudsak ska utövas på huvudmannanivå. Den löpande tillsynen över övrig barn- och ungdomsutbildning samt vuxenutbildning ska utövas på huvudmannanivå och skolnivå.

Det är Statens skolinspektion som ger godkännande för enskilda huvudmän som ansöker om att få bedriva fritidshem enligt 2 kap. 5 § skollagen (jfr 2 kap. 7 § skollagen 9. Det är däremot kommunerna som godkänner ansökningar av enskilda huvudmän för förskola, pedagogisk omsorg samt fristående enskilda fritidshem (jfr 2 kap. 7 § och 25 kap. 10 § skollagen). Enligt utredningens mening borde det vara den myndighet som godkänner en ansökan som också har

tillsynsansvaret över verksamheten i fråga. Eftersom kommuner godkänner och gör de kontroller som krävs enligt 2 kap. 5 § och 25 kap. 10 § skollagen är det naturligt att kommuner också utövar tillsyn över till exempel förskolor på enhetsnivå.

För den absoluta merparten fritidshem är det Skolinspektionen som har ansvar över tillståndsgivningen för enskilda huvudmän (2 kap. 7 § skollagen). Det är myndigheten som får in ansökan och får som ska godkänna den om sökanden uppfyller de krav som ställs i lagen. Skolinspektionen bör således också ha ansvar över att utöva tillsyn på skolnivå (enhetsnivå) och inte enbart på huvudmannanivå vad gäller fritidshem.

Av 26 kap. 3 § punkten 5 framgår att Skolinspektionen har tillsyn över att enskilda huvudmän som godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 6 b §§. Förslaget om ändring av Skolinspektionens instruktion innebär därför att 26 kap. skollagen och instruktionen nu överensstämmer mer med varandra. Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion bör ändras på så sätt att ordet fritidshem tas bort, så att fritidshem mer tydligt omfattas av granskning och tillsyn på det sätt som gäller för bland annat grundskolan.

I fråga om fristående fritidshem med enskild huvudman⁵¹ är ingen ändring avsedd, eftersom en kommun även i fortsättningen har tillsyn över förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 kap. 7 § andra stycket (26 kap. 4 § punkten 1).

⁵¹ Fristående fritidshem med enskild huvudman är fritidshem som inte är knutna till en grundskola eller förskoleklass. År 2021 fanns totalt 4 stycken i landet.

8.6 Förslag om stöd för en ändamålsenlig lokalanvändning

Utredningens förslag: Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram ett stödmaterial som kan ge såväl stöd som inspiration i arbetet med att ge elever en god miljö.

Stöd materialet ska visa hur huvudmän och rektorer kan ge förutsättningar för en ändamålsenlig lokalanvändning anpassad efter både den obligatoriska skolans och fritidshemmets uppdrag och behov.

Stöd materialet ska vidare ha ett tillgänglighetsperspektiv och innehålla exempel på ändamålsenlig användning av lokaler och miljöer såväl inom- som utomhus.

Skälen för utredningens förslag

Utmaningar för en ändamålsenlig användning av lokaler

Lokaler och användningen av lokaler utgör enligt såväl utredningens enkät som tidigare utredning, rapporter och forskning en utmaning på många fritidshem. Vilka lokaler verksamheter har och hur de nyttjas varierar stort mellan skolor och huvudmän. Särskilda utmaningar verkar också finnas med den samverkan som är nödvändig, mellan fritidshemmet och den obligatoriska delen av skolan, för att användningen av lokaler ska kunna ske ändamålsenligt utifrån båda verksamheternas syften. Under arbetet har utredningen också erfårit att det finns en tendens att skjuta ner ansvar i styrkedjan, från huvudman till rektor, och från rektor till lärare och annan personal. Denna ansvarsförskjutning riskerar att bidra till ett glapp mellan ansvar för förutsättningar och ansvar för undervisningen. I de fall fritidshemmets verksamhet helt eller delvis inte synliggörs i det systematiska kvalitetsarbetet på skol- och huvudmannanivå ökar denna risk.

Den förra fritidshemsutredningen gav förslag om att Skolverket skulle ta fram riktlinjer för utformning och funktionalitet av fritidshemmets lokaler. I remissomgången fanns som nämnts en del positiva reaktioner (till exempel Lärarförbundet) men flera instanser var kritiska till detta förslag (till exempel Sveriges kommuner och regioner och Friskolornas riksförbund) och uppgav till exempel att verksam-

heten ser olika ut hos olika huvudmän, att det finns en risk att riktlinjer snarare bli byggtekniska än pedagogiska och att det saknas svarighet till sådana riktlinjer för någon skolform inom skolväsendet. Flera remissvar betonar också vikten av ett tillgänglighetsperspektiv vid ett eventuellt framtagande av riktlinjer. Sveriges kommuner och regioner pekar på att ett alternativ till riktlinjer skulle kunna vara ett stödmaterial om lärmiljön i fritidshem, och då gärna som en del av ett bredare stödmaterial om skolans lärmiljöer. Sveriges Skolledarförbund framhåller att samnyttjande av lokaler är mycket viktigt av såväl resurs- som miljöskäl.

Ett stödmaterial bör kunna ge god vägledning

Ett stödmaterial som adresserar såväl struktur- som processkvalitet och ger stöd till hela styrkedjan bör enligt utredningen kunna ge god vägledning för ett arbete som många upplever som svårt och utmanande. Stödmaterialen bör med fördel också kunna innehålla inspiration och lärande exempel med utgångspunkt i pågående arbete hos huvudmän och på fritidshem. Av den anledningen föreslår utredningen att Skolverket får i uppdrag att ta fram ett stödmaterial som kan ge såväl vägledning som inspiration i arbetet med en ändamålsenlig användning av lokaler och med att ge alla elever en god miljö. Kunskap och erfarenhet från Specialpedagogiska skolmyndigheten bör tas tillvara. Utredningen ser även att det i arbetet med stödmaterialen kan finnas behov av ett initialt kartläggande arbete, för att ta reda på hur lokalanvändningen ser ut och hur goda miljöer kan skapas för att på så sätt identifiera goda exempel.⁵²

⁵² En sådan kartläggning kan möjligtvis också genomföras som en förstudie inför den utvärdering av reformen som utredningen föreslår i kapitel 10.

8.7 Förslag om stöd för att stärka det systematiska kvalitetsarbetet

Utredningens förslag: Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram stödmaterial om systematiskt kvalitetsarbete i fritidshemmet. Detta arbete bör ta hänsyn till det uppdrag som skolmyndigheterna gemensamt fått under våren 2020 att utreda och lämna förslag på delmål och indikatorer för uppföljning och analys av skolhuvudmännens verksamhet och resultaten av denna verksamhet.

I ett fortsatt arbete med delmål och indikatorer ska möjligheten att följa upp, utvärdera och analysera en ändamålsenlig användning av lokaler särskilt övervägas.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen har konstaterat att fritidshemmets förutsättningar i form av lokaler och resurser tenderar att nedprioriteras till förmån för den obligatoriska skolan. Den tidigare fritidshemsutredningen gav förslaget att Skolverket skulle ges i uppdrag att utveckla stödmaterial om systematiskt kvalitetsarbete i fritidshemmet. I förslaget ingick att Skolverket i detta arbete skulle ta hänsyn till det uppdrag som skolmyndigheterna gemensamt fått under våren 2020 att utreda och lämna förslag på delmål och indikatorer för uppföljning och analys av skolhuvudmännens verksamhet och resultaten av denna verksamhet. Skälen till förslaget byggde bland annat på att huvudmännen i den studie som föregående utredning genomförde uppfattade att kvaliteten i fritidshemmet i lägre grad prioriterades av staten och att staten tydligare behöver peka på vikten av att huvudmännen också arbetar med kvalitet i fritidshemmet.⁵³ Innevarande utredningen delar denna bild och menar att om inte fritidshemmet ingår i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete så osynliggörs verksamheten.

Genomförd enkätundersökning, förda samtal och de olika rapporter som utredningen tagit del av bekräftar också både att det finns en tendens att skjuta ner ansvar i styrkedjan och att uppföljningen av fritidshemmen tydligare behöver kopplas till de förutsättningar som ges av huvudmannen i form av lokaler och resurser.

⁵³ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

Utredningens bedömning är därför att ett stödmaterial skulle kunna stärka det systematiska kvalitetsarbetet i fritidshemmet och bidra till att skapa en röd tråd i styrkedjan. Då fritidshemmet lätt hamnar i skuggan av den obligatoriska skolan, och detta inte minst blir synligt när det gäller lokaltillgång och möjligheterna att ge alla elever en god miljö, gör vi också bedömningen att det torde ha betydelse att delmål och indikatorer finns för uppföljning av just detta, samt att dessa kan användas i myndighetens kvalitetsdialoger med huvudmän. Utredningen gör vidare bedömningen att Skolverket själva kan avgöra vilken form stödmaterialen bäst bör ha.

8.8 Förslag om ändring av förordningen om kvalitetshöjande åtgärder i förskolan

Utredningens förslag: Förordningen om kvalitetshöjande åtgärder i förskolan ändras så att även fritidshemmet omfattas.

Statsbidrag lämnas till kommuner för insatser som syftar till kvalitetshöjande åtgärder i förskolan och fritidshemmet. Bidraget får i fritidshemmet användas för

1. att bibehålla eller rekrytera personal i fritidshemmet,
2. kompetensutveckling för lärare i fritidshem och annan personal som arbetar i elevgrupper i fritidshemmet, och
3. bibehålla och utveckla en god miljö samt en ändamålsenlig användning av lokaler i fritidshemmet.

Skälen för utredningens förslag

Inom skolväsendet finns förskolan och fritidshemmet som till viss del finansieras av avgifter från vårdnadshavare, detta framgår av 8 kap. 16 och 20 §§ skollagen (förskolan) och 14 kap. 12 och 19 §§ skollagen (fritidshemmet). Avgiften brukar benämnas maxtaxa, men det avser den maximala taxa som en kommun kan ta ut i föräldraavgift för en plats i förskola och fritidshem. I samband med införandet av allmän förskola för fyra och femåringar i början av 2000-talet

beslutades om maxtaxan.⁵⁴ Det är frivilligt för kommunerna att införa men de som tillämpar maxtaxa blir kompenserade av staten, genom statsbidrag (förordning [2001:160] om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet, det så kallade maxtaxebidraget). Som ett incitament för kommunerna att tillämpa maxtaxa infördes samtidigt ett statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder som, förutom syftet i själva förordningen, syftade till att ge alla de kommuner som tillämpade maxtaxa extra medel för verksamheterna i fråga (förordning [2001:161] om statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskolan, fritidshemmet och annan pedagogisk verksamhet till kommuner som tillämpar maxtaxa).

Sedan 2021 har medlen i statsbidrag (2001:161) flyttats över till ett nytt statsbidrag som finns i förordning (2021:848) om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder inom förskolan. Till det statsbidraget har nu också tillförts medel från statsbidraget i förordning (2015:404) om statsbidrag för mindre barngrupper i förskolan. Bidragsramen för statsbidraget i förordning (2021:848) är nu över 2 miljarder kronor.

För fritidshemmet innebär inrättandet av det nya statsbidraget (2021:848), även benämnt förskolebidraget, att de medel som förut betalades ut till fritidshemmet genom statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder (2001:161) inte längre kommer fritidshemmet till del. Detta trots att fritidshemmet är en avgiftsfinansierad del av skolväsendet på samma sätt som förskolan, det vill säga att verksamheten påverkas av maxtaxan. Av Skolverkets utvärdering från 2006 framgår att fritidshemmet påverkas mer av avgifterna än förskolan.⁵⁵

Utredningen har uppfattat att medel som fördelas till kommuner och huvudmän för fritidshemmet blir en del av skolans budget. Då fritidshemmets verksamhet inte alltid ingår i det systematiska kvalitetsarbetet så riskerar därmed uppföljningen av hur resurserna används att utebli. Skolinspektionen betonar i sin kvalitetsgranskning från 2018 (se även avsnitt 8.2.2 ovan), vikten av en tydlig styrning från huvudman, via rektor till personalen, genom att huvudmannen följer upp kvaliteten i undervisningen. Samt inte minst att uppföljningen utgör grund för de beslut som huvudmannen ansvarar för, gällande vilka förutsättningar som behövs för att undervisningen ska kunna genomföras i enlighet med styrdokumentens krav.

⁵⁴ Prop. 1999/2000:129. *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*

⁵⁵ Skolverket (2006) *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*

För att fritidshem ska kunna bibehålla och utveckla sin kvalitet, alldeles oavsett en utökad rätt, anser utredningen att medel för kvalitetshöjande åtgärder bör avsättas även till fritidshemmet. Av förordningen (2021:848) framgår att kvalitetshöjande åtgärder i förskolan är att huvudmannen kan följa Skolverkets riktmärken för barn i förskolan, att bibehålla och anställa personal samt att kompetensutveckla personal.

Det är allmänt känt att utbildad personal är den faktor som har störst betydelse för undervisningens kvalitet. Ett statsbidrag som riktar sig till fritidshemmet för kvalitetshöjande åtgärder bör därför innehålla bestämmelser om att medel kan sökas för att bibehålla och anställa personal och för att kunna kompetensutveckla den personal som redan arbetar i fritidshemmets elevgrupper.

Till skillnad mot förskolan finns det för fritidshemmet inga riktmärken avseende elevgruppens storlek. Av 14 kap. 9 § skollagen framgår att: Huvudmannen ska se till att elevgrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att eleverna även i övrigt erbjuds en god miljö. I den tidigare fritidshemsutredningen var de övergripande slutsatserna av en forskningsöversikt om lokaler och god miljö att en underdimensionering av lokaler och brister i funktionalitet påverkar fritidshemmets kvalitet negativt på flera olika sätt. Konsekvenserna omfattar bland annat trängsel och höga ljudnivåer, en hårdare strukturering av verksamheten, en ökad styrning av eleverna samt begränsningar i de fritidshemsdidaktiska förutsättningarna. Forskarna som tagit fram kunskapsöversikten konstaterar att det faktum att ojämlika förhållanden mellan fritidshem konstaterats över lång tid tyder på att huvudmännen kan behöva tydligare riktlinjer för utformning och funktionalitet av fritidshemmets lokaler.

Utredningen anser av denna anledning att statsbidraget i fråga även bör omfatta god miljö och lokaler så att medel betalas ut till kommuner för att bibehålla och utveckla en god miljö samt en ändamålsenlig användning av lokaler i fritidshemmet. Detta blir ett led i att säkra och höja kvaliteten i fritidshemmets undervisning samt att uppmärksamma huvudmannen på det ansvar som åligger denne avseende god miljö och lokaler i fritidshemmet.

En konsekvens av utredningens förslag är att mindre medel betalas ut till förskolan. Detta kan på sikt medföra att förskolans barngrupper ökar eller att personalgruppen påverkas genom en minskning av antalet personer eller minskning av antalet utbildade förskollärare. Med-

len i nämnda statsbidrag har emellertid tidigare betalats ut genom förordning (2001:161) vilken också gällt fritidshemmet, så sent som fram till 2021. Det innebär att fritidshemmet blivit av med medel som hade kunnat användas för att säkra kvaliteten på olika sätt. Det nya statsbidraget för förskolan har alltså inte funnits så länge att huvudmännen helt förlitar sig på det. Statsbidrag kan också upphöra av andra skäl, till exempel att statsbidragets syfte inte längre anses prioriterat, vilket innebär att medlen tas bort ur bidraget.

I statsbidraget för kvalitetshöjande åtgärder finns en socioekonomisk viktning om 50 procent. Utredningen menar att denna viktning också är viktig för fritidshemmets elever. Som framgår av utredningens direktiv har utredaren i uppdrag att analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, en utökad rätt att delta i utbildning i fritidshem i första hand bör inriktas mot elever i områden med socioekonomiska utmaningar. Av övervägandena i kapitel 6 redogörs för skälen till att en utökad rätt inte enbart bör riktas till områden med socioekonomiska utmaningar. Det handlade bland annat om konsekvenser för barn och elever men även lagtekniska skäl. Genom att inkludera fritidshemmet i statsbidraget för kvalitetshöjande åtgärder, som har en 50 procentig socioekonomisk viktning (se 6 § förskolebidraget [2021:848]), kan behov hos barn i områden med socioekonomiska utmaningar ändå komma att tillgodoses. Det kan konstateras att förordningens 50 procentiga socioekonomiska viktning kommer att gynna elever i områden med socioekonomiska utmaningar.

Som ett led i att bibehålla och öka kvaliteten när ett avgiftsfritt allmänt fritidshem införs för 6–9-åringar, bör medel kunna utbetalas för insatser som syftar till kvalitetshöjande åtgärder i fritidshemmet. Dessa är att bibehålla och anställa personal, att kompetensutveckla personal samt att bibehålla och utveckla en god miljö samt en ändamålsenlig användning av lokaler.

8.9 Elevhälsans roll i fritidshemmet bör utredas

<p>Utredningens bedömning: Elevhälsans roll i fritidshemmet bör utredas i särskild ordning.</p>
--

Skälen för utredningens bedömning

Fritidshemmet är inte en egen skolform men en del av skolväsendet. Fritidshemmet ska vidare komplettera de obligatoriska skolformerna både tidsmässigt och innehållsmässigt. Därtill har fritidshemmet tillsammans med den obligatoriska skolan ett kompensatoriskt uppdrag. För många elever är fritidshemmet en viktig och relativt omfattande del av det som kan sägas utgöra elevens hela skoldag.

Då det är samma elever i fritidshemmet som i skolan är många av de frågor som rör elevernas lärande, utveckling och välmående gemensamma för de båda verksamheterna. Eftersom det är vanligt att fritidshemmet och den obligatoriska delen av skolan delar lokaler behöver också samverkan ske. Det som sker i den ena verksamheten påverkar den andra, och ytterst eleverna. Fritidshemmets och skolans miljö behöver därför ses som olika delar av en helhet. Det är därför problematiskt att fritidshemmet inte alltid ingår i skolors systematiska kvalitetsarbete och att kvaliteten i verksamheten inte heller alltid följs upp. Elevhälsans kompetenser kan spela en viktig roll i de kartläggningar och analyser som genomförs inom ramen för detta arbete. Utifrån de ändringar vad gäller omfattningen av elevhälsa (2 kap. 25 § skollagen), som träder i kraft 2023-07-02, menar utredningen att det kan finnas behov av att särskilt uppmärksamma fritidshemmets uppdrag i förhållande till de förtydliganden som gjorts i skollagen i detta avseende. Det gäller i synnerhet ändringarna om att elevhälsans arbete ska bedrivas på individ-, grupp- och skolenhetsnivå och ske i samverkan med lärare och övrig personal, samt att elevhälsan ska vara en del av skolans kvalitetsarbete.

Användningen av begreppet skola inkluderar ibland fritidshemmet och ibland inte. I ändringarna används såväl begreppet skolenhetsnivå som begreppet skola vilket kan bidra till att fritidshemmet förbises i det systematiska kvalitetsarbetet som elevhälsan ska vara en del av. Det betyder till exempel att elevhälsans perspektiv riskerar att utebli i det nödvändiga arbetet med en ändamålsenlig lokalanvändning. När det gäller bedömningar om behov av fritidshem enligt nuvarande reglering i 14 kap. 5 och 6 §§ skollagen så ser utredningen att elevhälsan i rollen av elevstödjande verksamhet bör involveras.

Sammanfattningsvis anser utredningen att vid en genomlysning av elevhälsans roll och uppdrag, bör elevhälsans roll i förhållande till fritidshemmets syfte och uppdrag också utredas.

9 Kompetensförsörjning för ett attraktivt fritidshem

Utredningen har enligt direktivet i uppdrag att:

- kartlägga hur kompetensförsörjningen påverkas av ett ökat deltagande, och
- analysera hur kompetensförsörjningen kan säkerställas.

Kvaliteten i all undervisning i skolväsendet är beroende av att den utifrån tillgängliga resurser leds av behöriga och legitimerade lärare. I fritidshemmet är kvaliteten även beroende av att annan utbildad personal, till exempel fritidsledare och barnskötare, bidrar till att ge eleverna en meningsfull fritid och främja elevernas utveckling och lärande. Ett strategiskt arbete med kompetensförsörjning till fritidshem behöver inkludera såväl lärare i fritidshem som personal med annan utbildning för arbete med barn. I kapitlet redovisas utredningens kartläggning och analys av hur kompetensförsörjningen påverkas av en utökad rätt och därmed ett utökat deltagande i fritidshemmet samt hur kompetensförsörjningen kan säkerställas. Inledningsvis ger vi en övergripande bild av fritidshemmets personal och förutsättningar (9.1) och beskriver sedan rekryteringsbehovet utifrån beskrivningar, prognoser och huvudmännens arbete med att följa upp och planera (9.2). Vi redogör sedan för lärosätenas kapacitet, behov av kompetens och av att anpassa utbildningarna så att fler kan och vill studera till lärare i fritidshem (9.3). Därefter beskriver vi hur en utökad rätt påverkar rekryteringsbehovet av lärare och annan personal (9.4). Avslutningsvis redovisar vi förslag som är nödvändiga för att säkerställa kompetensförsörjningen utifrån utredningens analys samt bedömningar om vad mer som skulle kunna göras som ett led i säkerställandet. Förslagen rör ändringar i skollagen avseende annan

personal (9.5), förslag och bedömning avseende läroplansförändringar som syftar till kvalitet och likvärdighet (9.6), förslag om utbildning på avancerad nivå (9.7) och forskarskola (9.8), samt förslag om översyn av barn- och fritidsprogrammet för en tydligare yrkesutgång mot fritidshem (9.9).

9.1 Personal, utbildning och förutsättningar

Läsåret 2021/22 arbetade cirka 40 100 personer i fritidshem.¹ Sedan läsåret 2012/13 har antalet elever som är inskrivna i fritidshem ökat med 17 procent. Under denna period har även antalet personer som arbetar i fritidshemmen ökat, med 21,3 procent (räknat i antal personer) och med 13,9 procent (räknat i heltidstjänster). Under denna period har andelen personal som saknar utbildning för arbete med barn och unga ökat och det finns ett stort behov av att rekrytera utbildad personal, inte minst lärare med behörighet och legitimation för undervisning i fritidshem (hädanefter oftast benämnda lärare i fritidshem).

Behöriga och legitimerade lärare i fritidshem utgör i dag en relativt liten andel av samtlig personal i fritidshemmet, cirka 19 procent. Andelen personal med pedagogisk högskoleexamen är något större och utgör drygt 32 procent av all personal. Alla de som har pedagogisk högskoleexamen är dock inte behöriga och legitimerade för att bedriva undervisning i fritidshemmet.² Sedan kravet på legitimation för undervisning i fritidshem infördes 2019 har antalet legitimerade lärare i fritidshem ökat från drygt 5 000 till 7 697.³ I sammanhanget vill utredningen betona att vid sidan av lärarnas centrala funktion och uppgift i fritidshemmet, så är lärare inte är den enda personalkategorin som tjänstgör och behövs i fritidshemmen. Annan utbildad personal behövs och har en viktig roll.

Som en del av kartläggningen och analysen av hur utredningens förslag om en utökad rätt till fritidshem påverkar kompetensförsörjningen redogör utredningen i det följande övergripande för fritidshemmets personal och bemanning. Vi beskriver som utgångspunkt

¹ Skolverkets statistik.

² Ibid.

³ Lärare med lärarlegitimation med behörighet att undervisa och ansvara för undervisning i fritidshemmet. Från och med den 1 juli 2019 infördes krav på lärarlegitimation och behörighet för att få undervisa och ansvara för undervisning i fritidshemmet.

nuvarande reglering om personal i fritidshem, statens och kommunernas delade ansvar, personalens utbildning, samt förutsättningar i form av till exempel personaltäthet och tjänstgöringsgrad. Vi gör också några nedslag i hur det har sett ut över tid samt resonerar om skillnader mellan regioner, kommuner och skolor.

9.1.1 Nuvarande reglering om personal i fritidshem

Skollagen medger för undervisningen i fritidshemmet två personal-kategorier, lärare och annan personal (jfr 2 kap. 13 och 14 §§ skollagen). Av förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare (behörighetsförordningen) framgår vad som krävs för att en lärare ska bedömas vara behörig att bedriva viss undervisning i skolväsendet och andra bestämmelser om behörighet för lärare (jfr 1 kap. 1 § behörighetsförordningen).

Huvudregeln är enligt skollagen att endast den som har behörighet och legitimation som lärare eller förskollärare får bedriva undervisning i skolväsendet (2 kap. 13 § skollagen) och det är den som är legitimerad lärare som har ansvar för undervisningen (2 kap. 15 § skollagen). Utöver lärare eller förskollärare får det i undervisningen i fritidshemmet (och förskolan) finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas eller barnens utveckling och lärande främjas (2 kap. 14 § skollagen). Det är mot bakgrund av denna regel som huvudmännen har en möjlighet att anställa annan personal i fritidshemmet, så som till exempel fritidsledare, barnskötare eller socialpedagoger, som kan finnas i undervisningen.

Om det inte finns någon att tillgå inom huvudmannens organisation som uppfyller kraven enligt 13 § (och de krav som finns i behörighetsförordningen avseende examen och andra krav) eller om det finns något särskilt skäl med hänsyn till eleverna eller barnen, får en annan lärare eller förskollärare bedriva undervisning under vissa förutsättningar. Dessa förutsättningar handlar om att personen ska vara lämplig att bedriva undervisning och i så stor utsträckning som möjligt ha en utbildning som motsvarar den utbildning som är behörighetsgivande. En sådan person får bedriva undervisning högst ett år i sänder (2 kap. 18 § skollagen). Det är enligt detta undantag som många av de personer som ingår i kategorin personal som har pedagogisk högskoleexamen kan vara ansvariga för undervisningen i fritidshemmet.

Som lagen och den anslutande behörighetsförordningen är konstruerad är nämligen inte alla de som ingår i denna kategori behöriga för undervisning i fritidshemmet. De har helt enkelt inte en sådan examen som krävs för behörighet och legitimation, enligt behörighetsförordningen (2 kap. 19 § behörighetsförordningen).

Systemet med legitimation för lärare och förskollärare infördes år 2011⁴ och innebär i huvudsak att legitimation enbart kan meddelas till de lärare och förskollärare som har en behörighetsgivande examen. Från den 1 juli 2019 infördes krav på lärarlegitimation och behörighet för att undervisa och ansvara för undervisning i fritidshemmet. Det fanns tidigare övergångsregler samt ett särskilt undantag för fritidspedagoger som gav dem behörighet att undervisa i fritidshemmet. Både övergångsreglerna och undantaget har upphört att gälla (från 1 juli 2015 respektive 2019), vilket innebär att den som undervisar i fritidshemmet måste uppfylla de krav som anges i skollagen och behörighetsförordningen.

Behörighetsförordningen är konstruerad så att den anger vilken typ av examen som krävs för behörighet. Först anges alltid den examen som är avlagd enligt nu gällande examensordning (1). Därefter anges att även en äldre examen ger behörighet (2) och sist står att en examen som uppnåtts på andra sätt än genom 1 eller 2 kan vara behörighetsgivande enligt vissa förutsättningar (3). Dessa regler är tänka att innebära att en äldre examen på högskolenivå eller motsvarande som var avsedd för arbete enbart i fritidshem, i de allra flesta fall, är behörighetsgivande för undervisning i fritidshemmet och kan därmed ligga till grund för legitimation (2 kap. 16 § skollagen). För den som har en fritidspedagogexamen gäller att han eller hon är behörig att som lärare undervisa i fritidshemmet om han eller hon har kompletterat sin utbildning och fått kunskaper och förmågor som motsvarar en utbildning som ger sådan behörighet (jfr 2 kap. 35 § första stycket behörighetsförordningen).

⁴ Prop. 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare.*, s. 23 ff.

9.1.2 Behov av ansvarstagande, uppföljning och bättre förutsättningar

Staten och kommunerna har ett delat ansvar för skolväsendet. När det gäller kompetensförsörjningen har staten ansvaret över styrdokument, lärarutbildning, och stöd till huvudmän och skolor. Arbetsavtal, lokalnyttjande, planeringstid och möjligheter till samverkan mellan skolan och fritidshemmet utifrån en helhetssyn på elevernas skoldag är framför allt frågor för kommunerna och övriga skolhuvudmän. En bristande tillgång till utbildad personal har i den tidigare fritidshemsutredningens remissomgång lyfts som en utmaning för en utökad rätt till fritidshem och införande av ett allmänt fritidshem. Svårigheten för huvudmännen att rekrytera legitimerade och behöriga lärare i fritidshem kan sägas ha uppmärksammats särskilt.⁵ Utredningen delar bilden av att det är angeläget att öka andelen behöriga och legitimerade lärare i fritidshem men menar samtidigt, efter att ha tagit del av olika lägesbeskrivningar, att kompetensförsörjningsbehovet till fritidshemmen behöver ses ur fler perspektiv än en bristande tillgång på legitimerade lärare i fritidshem. Vi har noterat att det funnits – och finns – en ton av uppgivenhet kring kompetensförsörjningen till fritidshem och att den brist-retorik som råder ibland riskerar att leda till passivitet i frågan snarare än till konstruktiva åtgärder och ansvarstagande.

Enligt vad utredningen erfarit finns det kommuner och regioner som på olika sätt agerar kraftfullt i frågan om kompetensförsörjning men det verkar tyvärr alltför vanligt att ansträngningarna stannar vid ett konstaterande om att det inte finns utbildade lärare i fritidshem att tillgå. Förutsättningarna för de som arbetar i fritidshemmet behöver med all tydlighet generellt förbättras.⁶ Utredningen menar att ansträngningar behövs såväl lokalt som nationellt för att öka yrkets attraktivitet.

Det vi på olika ställen i betänkandet beskrivit som en snäv och bitvis föråldrad syn på fritidshemmet som skolbarnomsorg (bl.a. kapitel 7), har med all sannolikhet också en negativ påverkan på yrkets status och villkor, och därmed även för yrkets attraktivitet och möjligheterna att rekrytera. Utredningens bedömning är att en utökad rätt, en stärkt informationsskyldighet och stärkt tillsyn och kvalitetsgransk-

⁵ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*; Skolverket (2020) *Lärarytprognos 2020*.

⁶ SOU 2020:34; Lärarytprognos (2018) *Mer tid för kvalitet och arbetsglädje*.

ning via Skolinspektionen, samt förtydligad läroplan, kan bidra till att synen på fritidshem blir mer i linje med styrdokumentens intentioner. Och att detta därmed också kan verka positivt för kompetensförsörjningen.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) påpekar i förordet till sin rapport *Skilda förutsättningar och lokala lösningar* att såväl staten som kommunerna har viktiga roller när det gäller kompetensförsörjning i skola och fritidshem.⁷ Det kan vara värdefullt att uppmärksamma statens och kommunernas olika roller då ett över tid återkommande tal om brist på lärare riskerar att ge signaler om att det enbart handlar om lärosätenas utbildningsplatser och förmåga att fylla utbildningsplatser och examinera. Lärosätenas förmåga och möjlighet att utbilda är visserligen en central pusselbit och staten har en viktig uppgift att se till att kompetensförsörjningen kan säkras. Inte minst genom att verka för att tillräckligt många grundlärare med inriktning mot fritidshem examineras från lärosätena. Här ser vi att även om antalet examinerade ökat de senare åren så är behovet, trots senare års ansträngningar, eftersatt och utredningen bedömer att ett flertal åtgärder är nödvändiga. Samtidigt vill vi understryka att kommunerna, liksom övriga huvudmän med ansvar för fritidshem, har ett stort ansvar för att lärare i fritidshem söker sig till fritidshemmen och upplever yrket som attraktivt. Den personal som tjänstgör i fritidshemmen och som saknar utbildning behöver också utbildas på ett sätt som ger dem kunskaper om, och nödvändig förståelse för, fritidshemmets uppdrag. Blivande barnskötare och fritidsledare, som utbildar sig på gymnasieskolor, inom vuxenutbildningen och på folkhögskolor behöver också ges möjlighet att upptäcka fritidshemmet som en tänkbar framtida arbetsplats.

Yrkets attraktivitet har minskat över tid något som har problematiserats tidigare, både av den tidigare fritidshemsutredningen och till exempel av 2008 års utredning *En hållbar lärarutbildning*.⁸ En framträdande problematik handlar om hur lärare i fritidshem används i undervisningen i den obligatoriska delen av skoldagen. En återkommande bild är att lärarna alltför ofta inte har möjlighet att själva påverka situationen, delta i planering och använda sin fritidspedagogiska kompetens.⁹ För att rekrytering ska vara möjlig krävs både att fler

⁷ Sveriges kommuner och regioner (2022) *Skilda förutsättningar och lokala lösningar*.

⁸ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*; SOU 2008:109 – *En hållbar lärarutbildning. Betänkande av Utredningen om en ny lärarutbildning*.

⁹ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*.

personer påbörjar utbildningen till grundlärare med inriktning fritidshem och att lärosätena examinerar fler lärare, men huvudmännen behöver också följa upp och se till att lärarna erbjuds en god arbetsmiljö och att såväl lärarna som annan utbildad personal ges reella möjligheter att arbeta utifrån uppdraget och fritidshemmets syfte med fokus på elevernas lärande, utveckling och möjligheter till en meningsfull fritid.

9.1.3 Fritidshemmets personal och deras utbildning

Det finns stöd för att investeringar i utbildning och kompetensutveckling är samhällsekonomiskt effektiva insatser och bedöms ge barn bättre förutsättningar för lärande.¹⁰ Med kompetens menas bland annat formell utbildning, pedagogiska kunskaper men även lärarens individuella kunskapsnivåer och erfarenheter. Att lärare har relevant utbildning och kompetens för sitt uppdrag påverkar därför i hög grad undervisningens kvalitet. I fritidshemmet finns även annan personal vars utbildning och kompetens är viktig på motsvarande sätt.

I Skolverkets sammanställning av personal i fritidshem läsåret 2021/22 redovisas statistiken efter personalens utbildning och kön, samt efter huvudmannatyp.¹¹ Av samtliga som arbetade i fritidshem var ungefär 70 procent kvinnor och 30 procent män. Personalens utbildning, redovisas i följande fyra grupperingar:

- *Pedagogisk högskoleexamen.* Avser personal med förskolläraryrket, fritidspedagog- eller lärarexamen och som fått examensbevis utfärdat. Denna grupp har redovisats som ett mått på fritidshemspersonalens utbildningsnivå sedan läsåret 1995/96. I måttet ingår även förskollärare och grundskollärare som är utbildade för att arbeta med barn eller elever i förskola eller skola men som inte har en specifik utbildning för att arbeta i fritidshem.
- *Annan utbildning inom pedagogik eller social omsorg.* Avser personal som har utbildning inom huvudinriktningen Pedagogik och lärarutbildning (SUN 2020) eller utbildning inom huvudinriktningen Social arbete och omsorg (SUN 2019) och som inte har lärar-

¹⁰ Se t.ex. von Greiff (2009) *Lika skola med olika resurser?*

¹¹ Skolverket (2022) *Elever och personal i fritidshem. Läsåret 2021/22.*

examen.¹² Här återfinns till exempel barnskötare med gymnasial och eftergymnasial utbildning.

- *Fritidsledarutbildning.* Avser personal som har utbildning med inriktningen Fritidsverksamhet för barn och ungdom (SUN 2020) och som inte har lärarexamen. Fritidsledarutbildningen ges vid folkhögskolor.
- *Övrig utbildning.* Ingen av ovan angivna inriktningar.

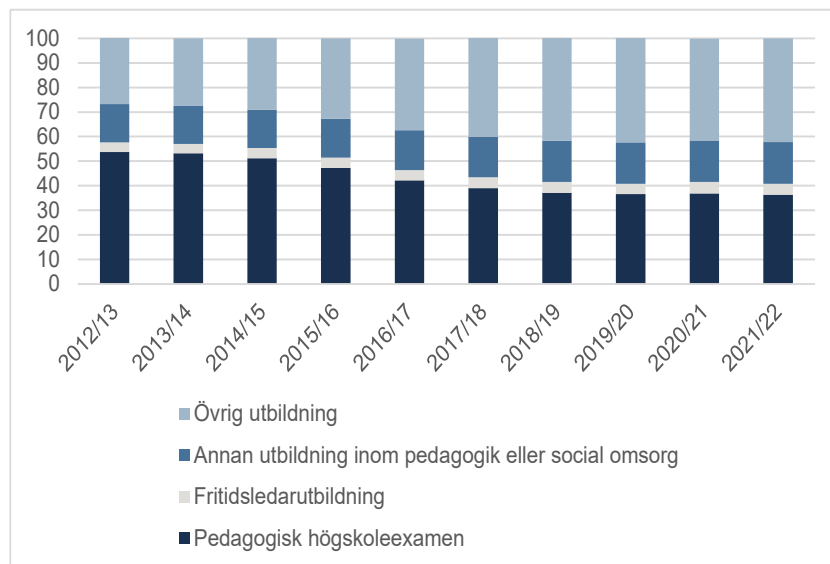
Ovanstående personalkategorier finns i fritidshemmen i varierande omfattning. Kategorin lärare med behörighet och legitimation för undervisning i fritidshem utgör 44,2 procent av kategorin personal med pedagogisk högskoleexamen. Det innebär att 55,8 procent av de som har pedagogisk högskoleexamen i fritidshemmet inte har behörighet och legitimation att arbeta i fritidshemmet, utan är obehöriga i skollagens och behörighetsförordningens bemärkelse. Som andel av den totala personalen i fritidshemmet utgör de behöriga och legitimerade lärarna, som nämnts, endast cirka 19 procent.¹³ Under det senaste decenniet har dessutom gruppen som saknar utbildning för arbete med barn ökat, medan gruppen med pedagogisk högskoleutbildning under samma period minskat.

¹² Svensk utbildningsklassifikation (SUN) används för klassificering av utbildning och ger förutsättningar för att framställa jämförbar statistik och analys av befolkningens utbildning och det svenska utbildningssystemet. SUN består av en nivå- och en inriktningsindelning (se SCB).

¹³ Lärare med lärarlegitimation med behörighet att undervisa och ansvara för undervisning i fritidshemmet. Från och med den 1 juli 2019 infördes krav på lärarlegitimation och behörighet för att få undervisa och ansvara för undervisning i fritidshemmet.

Figur 9.1 Anställda i fritidshem, andel heltidstjänster efter utbildning (procent)

Läsåren 2012/13 – 2021/22



Källa: Skolverkets statistik.

Utöver att visa förändringen som skett i gruppen med pedagogisk högskoleexamen samt i gruppen som saknar utbildning för att arbeta med barn ser vi också att andelen personal med fritidsledarutbildning eller annan utbildning inom pedagogik eller social omsorg, till exempel barnskötare, varit relativt konstant över tid. Vi kan också se att andelen personal med pedagogisk högskoleexamen verkar ha stabiliserats under de senaste åren på en nivå under 40 procent. I den förra fritidshemsutredningen beskrevs att huvudmän hanterar avsaknaden av behöriga lärare i fritidshem med att anställa personal med annan pedagogisk eller social utbildning. Detta stämmer sannolikt till viss del men statistiken i figuren ovan talar snarare för att det är den grupp som kan sägas sakna utbildning för att arbeta med barn som ökat.

Det finns inte heller personal med pedagogisk högskoleutbildning på alla fritidshem och antalet inskrivna elever som inte möter personal med sådan utbildning har också ökat.¹⁴ Andelen med pedagogisk högskoleexamen är vidare högre hos kommunala huvudmän

¹⁴ Skolverket (2021) *Lärarprognos 2021*.

än hos enskilda.¹⁵ Fritidshem med enskild huvudman¹⁶ har generellt lägre andel personal med pedagogisk högskoleexamen än fritidshem med kommunal huvudman. Totalt är det 37 000 elever, eller 7,5 procent av alla elever, som helt saknar tillgång till personal med pedagogisk högskoleutbildning. Detta antal har ökat och det är vanligare att fritidshem hos enskilda huvudmän helt saknar personal med pedagogisk högskoleutbildning, än att fritidshem hos kommunala huvudmän gör det.¹⁷

Gruppen behöriga och legitimerade lärare i fritidshem har som nämnts ökat något men som andel av hela personalen är dessa relativt få. Skillnaden mellan lärartjänster å ena sidan och antal eller andel lärare med legitimation och behörighet att undervisa i fritidshem skymms något av hur statistiken redovisas. Detta riskerar att förstärka en passiv hållning i frågan om att rekrytera utbildad personal med legitimation och behörighet att undervisa i fritidshemmet.

9.1.4 Annan utbildad personal har en viktig roll i fritidshemmet

Det förefaller naturligt mot bakgrund av styrdokumentens krav på legitimation och behörighet att prognoser om skolans behov av personal framför allt handlar om lärare. Samtidigt består, som beskrivits ovan, personalsammansättningen på såväl förskolor som skolor och fritidshem av olika typer av personal, där ibland annan personal. Ur fritidshemperspektiv behöver personalprognoser förhålla sig både till det stora behovet av utbildade lärare med legitimation och behörighet att undervisa i fritidshem och till ett lika stort behov av annan utbildad personal. Utan att förringa betydelsen och behovet av legitimerade lärare i fritidshem vill utredningen betona att de som i skollagen benämns som annan personal har en viktig roll och funktion i fritidshemmen. Inom ramen för denna personalkategori finns också en möjlighet för huvudmän att mer strategiskt använda särskilda kompetenser utifrån de behov och möjligheter som finns på en skola. Det kan till exempel handla om att i arbetet med att ge elever en meningsfull fritid rekrytera barnskötare och fritidsledare med kunskaper och erfarenheter från friluft-, idrotts-, eller kultursektorn.

¹⁵ Skolverket (2022) *Elever och personal i fritidshem*.

¹⁶ Här avses fritidshem som finns på en skolenhet tillsammans med förskoleklass och grundskola.

¹⁷ Skolverkets statistik.

Oklarheter i hur bestämmelserna ska tolkas av skolhuvudmän

I likhet med förra fritidshemsutredningen kan vi konstatera att det verkar finnas oklarheter i hur skollagens bestämmelser om vem som ska eller bör arbeta i fritidshemmet ska tolkas.¹⁸ Det framgick av den tidigare utredningens kartläggning att huvudmännen ansåg att lagstiftningen är otydlig och att den i praktiken också tolkas olika. I de samtal föreliggande utredning fört, har olika uppfattningar framförts kring regelverket. Alltifrån uppfattningen att enbart legitimerade lärare ska arbeta i fritidshemmet, till att all personal som lägst bör ha barnskötarutbildning eller motsvarande. Vi ser att en konsekvens av den förra uppfattningen är att personal som saknar behörighet och legitimation för undervisning i fritidshem har mer osäkra anställningar. Kompetensinsatser och andra satsningar för denna personalkategori riskerar därmed att utebli trots att denna personal utgör huvuddelen av personalstyrkan och står för en viktig kontinuitet i verksamheten. Det finns naturligtvis många huvudmän som erbjuder annan personal trygga anställningar och kompetensutveckling. Att lagstiftningen tolkas på ett sätt som innebär såväl sämre kontinuitet i verksamheten som osäkra anställningsförhållanden är dock inte bra och behöver belysas.

Behov av att tydliggöra roller och ansvar

De olika benämningarna av personal problematiseras också i samtal utredningen fört. Det är inte helt klart hur man ska se på och tänka kring alla de olika personalkategorier som verkar i fritidshemmen utöver legitimerade lärare i fritidshem. Utredningen har stött på olika förhållningssätt. Från en betoning på att alla som arbetar i fritidshemmet är lika viktiga och därför kallas alla pedagoger eller lärare, till ett mer medvetet arbete i kommuner och regioner att tydliggöra befattningar och därmed också roller och ansvar.

Ett exempel på ett medvetet arbete kring frågorna är Göteborgsregionens branschråd för grundskolan som på uppdrag av utbildningscheferna tagit fram vad de kallar en regiongemensam befattningspalett.¹⁹ Syftet har bland annat varit att skapa tydlighet i de befattningar som används i regionens tretton kommuner och att möjliggöra såväl

¹⁸ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likevärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

¹⁹ Arbetsmaterial, Göteborgsregionens branschråd för grundskolan.

samverkan med lärosäten som utbildningsinsatser för personal utan pedagogisk utbildning. En kartläggning och analys av medarbetarna på regionens fritidshem har utgjort ramverket för arbetet. Utformningen sägs även ta hänsyn till huvudmäns och rektorers lokala organisation och tanken är att rektor och huvudman ska kunna ta fram specifika och än mer detaljerade uppdrags- och ansvarsbeskrivningar. I den så kallade befattningspaletten återfinns:

1. Legitimerade lärare i fritidshem,
2. lärare (annan inriktning),
3. pedagog i fritidshem, samt
4. fritidshemsassistent.

För varje befattning beskrivs närmare dess uppdrag och ansvarsområden samt kompetens- och utbildningskrav.

Som tidigare angetts nämns i skollagen två personalkategorier i fråga om vilka som får finnas i fritidshemmets undervisning, lärare och annan personal. Läraren har ansvar för undervisningen och de målstyrda processerna så att läroplanens mål och intentioner uppfylls. För lärare finns därför noga uppsatta krav i lag och förordning. När det gäller annan personal har lagstiftaren till stor del överlåtit på skolhuvudmännen att bedöma vilka kvalifikationer som kan behövas, även om lagen anger att personalen bör ha sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas eller barnens utveckling och lärande främjas. Förhållandet är detsamma i förskolan, men i stället för lärare är det där förskollärare som bär ansvaret för undervisningen. I förskolans läroplan är det också tydligt vilket ansvar som är förskollärarens och vilket ansvar som är arbetslagets, där förskollärare, barnskötare och annan personal kan ingå.²⁰

Den tidigare fritidshemsutredningen gjorde bedömningen att även i fritidshemmet bör de olika yrkeskategoriernas ansvarsnivåer förtydligas i läroplanen och föreslår att Skolverket ska ges i uppdrag att förtydliga läroplansdel 4, så att ansvarsfördelningen inom arbetslaget blir tydligare. Förändringarna, skriver man, ska syfta till att tydliggöra lärarens samt arbetslagets gemensamma ansvar. Förslaget kontextualiseras i den tidigare utredningen genom jämförelsen med förskolan. Innevarande utredning instämmer i detta behov. Av skol-

²⁰ Förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

lagens förarbeten (prop. 2009/10:165, s. 263) framgår ett resonemang om förskolan som handlar om att alla i ett arbetslag ska stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg, oavsett om arbetslaget består av enbart förskollärare eller både förskollärare och annan personal. Tydlighet i yrkesroller och en kompetenshöjning av utbildad personal till barnskötare eller fritidsledare, argumenterar den tidigare utredningen, kommer att innebära en höjning både av kvaliteten och av likvärdigheten i fritidshemmen.

Den grupp som i skollagen benämns annan personal kan rymma såväl personer med högskoleutbildning (men som saknar lärarexamen), personer som har gått fritidsledarutbildningen vid folkhögskola eller som har annan utbildning inom pedagogik eller social omsorg som till exempel en barnskötareutbildning. Som vi beskrivit består gruppen annan personal i praktiken också av personer som helt saknar utbildning. Utifrån hur fritidshemmets personal kategoriseras i statistik utifrån utbildningsbakgrund och i Skolverkets lärarprognoser är det inte helt lätt att få en klar bild över vilka som arbetar i fritidshemmet med utbildning för arbete med barn men utan pedagogisk högskoleexamen. Två grupper som ofta nämns som exempel på personal med utbildning är barnskötare och fritidsledare. Av dessa framstår gruppen utbildade fritidsledare som mest enhetlig och återfinns också under egen rubrik i statistiken. Barnskötare ingår också i denna grupp men där är utbildningen spretigare då utbildningen ges på såväl gymnasial som eftergymnasial nivå. I gruppen kan också personer med andra utbildningar ingå, som till exempel socialpedagoger.

Folkhögskolornas fritidsledarutbildning

I dagsläget erbjuds fritidsledarutbildning på cirka 19 folkhögskolor i landet.²¹ En undersökning som Föreningen Fritidsledarskolorna gjort ger en bild av var de som avslutade sina studier vid någon av fritidsledarutbildningarna under 2021 fått anställning.²² 210 personer avslutade fritidsledarutbildningen 2021. Undersökningen visade dels att kommuner var den enskilt största arbetsplatsen, dels att så många som 47 procent av de examinerade anges arbeta på skola eller fritidshem i en kommun. Vidare konstateras att det är mycket vanligt med

²¹ www.folkhogskola.nu – hämtad 2022-10-14.

²² Fritidsledarskolorna (2022) *VTDV 2022. Vart tog de vägen?*

kombinationstjänster, något som genererar möjligheter för fritidsledare att kunna välja olika arbetsplatser. Oftast handlar det om fritidsverksamhet (fritidshem eller fritidsklubb) i kombination med skola och/eller fritidsgård. Enligt statistiken har andelen personal med fritidsledarutbildning varit relativt konstant den senaste tioårsperioden.²³ Av ovan nämnda undersökning och av samtal med en representant från föreningen verkar efterfrågan på fritidsledare för arbete i fritidshem och skola vara både hög och stabil.

Utbildning till barnskötare

Yrkesutgången barnskötare finns bland annat på gymnasieskolans barn- och fritidsprogram med inriktningen pedagogiskt och socialt arbete.²⁴ En examen från programmet innebär att eleverna ska ha de kunskaper som behövs för att arbeta med barn, ungdomar eller vuxna inom pedagogiska och sociala yrkesområden eller i fritids- och friskvårdssektorn. Programmet ger också eleverna möjligheter att läsa kurser som ger högskolebehörighet inom dessa områden.

Intresset för att läsa barn- och fritidsprogrammet har ökat under de senaste åren. Nära 11 000 elever var inskrivna i utbildningen läsåret 2021/22. Av dessa var 64 procent kvinnor. Nära 2 000 elever som läst inriktning pedagogiskt eller socialt arbete lämnade samma år programmet med examen.²⁵ I förhållande till andra yrkesprogram är det vanligare att elever på barn- och fritidsprogrammet går vidare till högskolestudier. 18 procent av de elever som tog examen 2016 befann sig i högskolestudier tre år senare. Framför allt är det kvinnor som fortsätter till högre studier. Motsvarande andel ungdomar med etablerad ställning på arbetsmarknaden var 54 procent. Av de som etablerat sig befann sig nära 40 procent inom utbildningsväsendet.²⁶ Det är dock oklart hur många av de utbildade barnskötarna som sedan arbetar i fritidshem.

²³ Skolverkets statistik.

²⁴ Från och med 1 juli 2021 ändrades inriktningarna pedagogiskt arbete respektive socialt arbete genom att slås samman. I Gymnasieutredningens betänkande SOU 2016:77 motiveras ändringen bland annat med att de två inriktningarna har stora beröringspunkter och de till stora delar utbildar mot samma arbetsmarknad. Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2020:37) om ändring i föreskrifter (SKOLFS 2010:38) om kurser för barn- och fritidsprogrammet.

²⁵ Skolverket (2017) *Etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier år 2019 efter gymnasieskola*.

²⁶ *Ibid.*

Barnskötarutbildningar inom kommunal vuxenutbildning

Barnskötare utbildas även inom kommunal vuxenutbildning (komvux). Inriktningen barn- och fritid är den näst största yrkesinriktningen inom komvux och hade 2021 drygt 9 700 elever. Eftersom nationell reglering av vad som ska ingå i en barnskötarutbildning på komvux saknas, varierar utbildningens omfattning och innehåll mellan kommuner och utförare. Skolverket har sedan tidigare bedömt att ett mer standardiserat innehåll kan underlätta för arbetsgivare att veta vilket kunnande en person har med sig efter avslutad yrkesutbildning. Ett nationellt yrkespaket för barnskötare har tidigare tagits fram av Skolverket.²⁷ I Skolverkets uppföljning 2021 av hur huvudmännen utnyttjar möjligheten till nationellt paket syns att fler elever läst minst en kurs inom nationellt paket jämfört med regionalt utformat paket (4 645 jämfört med 3 517). Skolverket redovisar inte vad de regionala paketen innehåller, men de torde variera en hel del.

I dagsläget är barnskötare inte heller en skyddad titel. Förslag om enhetlig utbildning till barnskötare för både gymnasiet och motsvarande utbildningar inom komvux lades fram i betänkandet *Förskola för alla barn*.²⁸ Den nämnda utredningen uppmärksammade att det fanns tendenser att se barnskötaryrket som en arbetsmarknadsåtgärd, med kortare utbildningsinsatser så att arbetssökanden kan komma in i barnskötaryrket. Utredningen fick ta del av beskrivningar om att det förekommer barnskötare, med genomförd barnskötarutbildning inom komvux, som har mycket begränsade kunskaper i svenska och om förskolans uppdrag och innehåll. Därför kan det även tänkas att en liten andel av de barnskötare som genomgått utbildningen inom komvux och som börjar arbeta inom fritidshem inte heller har tillräckliga språkkunskaper i svenska eller kunskaper om fritidshemmets uppdrag. Sannolikt är det också så att arbete med de äldre barnen inte lika självklart är ett tänkbart yrke för de som saknar språkkunskaper i svenska språket.

²⁷ Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag om sammanhållna yrkesutbildningar samt stödsatser under införandet av regionalt yrkesvux*.

²⁸ SOU 2020:67 – *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska*.

9.1.5 Personal som saknar utbildning för arbete med barn

Som beskrivits ovan utgörs fritidshemmets personal dels av personer med pedagogisk högskoleexamen (till exempel lärare i fritidshem, lärare med annan behörighet eller förskollärare) eller med annan pedagogisk eller social utbildning (till exempel barnskötare, fritidsledare eller socialpedagoger). Den största kategorin är dock enligt statistiken gruppen som i Skolverkets statistik återfinns i kategorin övrig utbildning.

Som konstaterats har andelen personal som saknar utbildning för arbete med barn ökat. Detta kan ses i relation till att andelen obehöriga lärare också har ökat i grundskolan och att majoriteten av dessa hör till gruppen lärare som helt saknar eftergymnasial pedagogisk utbildning.²⁹ Det är med andra ord ett genomgående fenomen att andelen utbildad personal ökar i skolväsendet och inte enbart något som skett i fritidshemmet. Det verkar också som att de som arbetar i skolan och på fritidshemmen utan utbildning generellt är yngre än de som har utbildning, och att en jämförelsevis hög andel av dessa är män.³⁰ Bilden av att de som arbetar i fritidshemmen och saknar utbildning är unga människor som arbetat kort tid motsägs dock av den kartläggning som genomförts av Göteborgsregionens branschråd för grundskola.³¹ Av totalt 370 medarbetare hade 116 arbetat mer än åtta år i fritidshem och 188 arbetat mellan två och åtta år. Endast 66 personer hade arbetat kortare tid än två år.³² Det talar för en relativt hög kontinuitet, det vill säga att merparten av personalen funnits inom verksamheten en längre tid och därmed skulle kunna sägas vara mottagliga för kompetensutveckling.

Den tidigare fritidshemsutredningen redogör för vad huvudmän gett uttryck för vad gäller utbildning och kompetensutveckling av utbildad personal. I den enkät som genomfördes återkommer resonemang om varför det inte anses motiverat att möjliggöra för utbildad personal att till exempel utbilda sig till barnskötare eller fritidsledare. Utbildningen tillskrivs ibland ett begränsat mervärde jämfört med att vara utbildad och i övrigt ha bra kvaliteter för att arbeta med barn. Andra huvudmän resonerar att de bidrar mer till fritidshemmets kvalitet genom att skräddarsy egen fortbildning för den obehöriga

²⁹ Skolverket (2021) *Obehöriga lärare i skolan*.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Samtliga kommuner i regionen utom två ingick i undersökningen.

³² Göteborgsregionen, presentation för utredningen.

personalen där fokus kan ligga på kunskap om fritidshemmets uppdrag och läroplan.³³ Vi har i innevarande utredning stött på liknande resonemang men också hört skolchefer och rektorer berätta att obehöriga inte ges någon fortbildning alls. Det kan till exempel handla om elevassistenter som har anställts för uppdrag i den obligatoriska skolan men vars tjänst fylls ut med timmar i fritidshemmet, utan att utbildning om fritidshemmets uppdrag ges.

9.1.6 Personaltäthet och ändrade förutsättningar

Personalens kompetens och utbildningsnivå är en av de viktigaste faktorerna för utbildningens kvalitet och för elevernas möjligheter att lära och utvecklas i fritidshemmet.³⁴ Det har med andra ord stor betydelse att personalen har relevant utbildning. I vilken mån eleverna möter utbildad personal är också avhängigt lärar- och personaltätheten och de möjligheter till möten mellan personal och elever som ges.

Möjligheten att bemanna fritidshem hänger samman med yrkets attraktivitet. Stora förändringar, vad gäller personaltäthet och hur arbetet organiseras, skedde i samband med att fritidshemmen under 1990-talet blev en del av skolans organisation.³⁵ Figur 9.2. visar att såväl måttet elev per anställd och elev per heltidstjänst varit någorlunda konstant sedan 2006. Däremot sammanfaller måttet antal elever per anställd med det äldre måttet antal barn per årsarbetare under mitten på 1990-talet, då fritidshemmets personal tidigare i större utsträckning arbetade heltid i fritidshemmet.

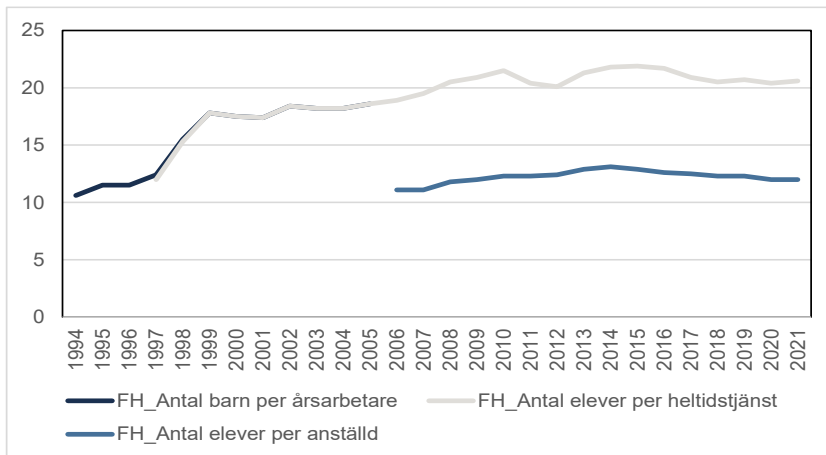
³³ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

Figur 9.2 Personaltätet i fritidshem (antal)

Per årsarbetare, heltidstjänst resp. anställd (perioden 1997–2020)



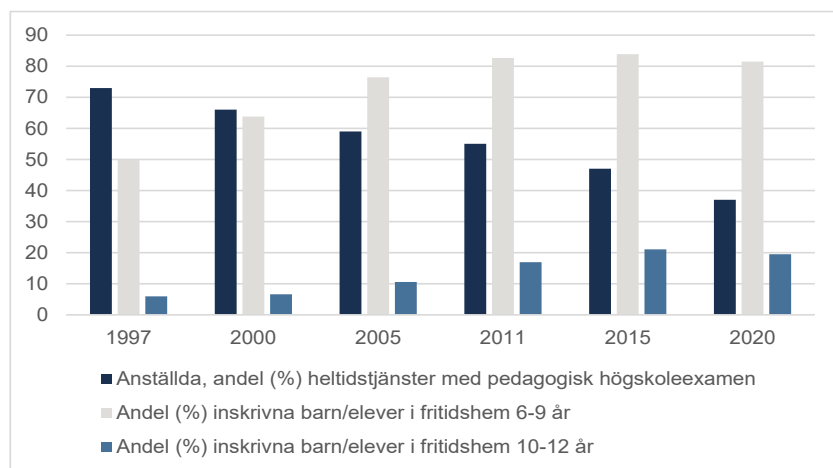
Källa: Skolverkets statistik; Skolverket (1998).

Förändringen syns i figuren genom att antalet elever per årsarbetare ökade under senare delen av 1990-talet, då linjen sammanstrålar med det senare måttet för antal barn per heltidstjänst. En möjlig slutsats av detta är att den stora förändringen som skett inte primärt, eller enbart, ligger i en minskad personaltätet. Det som har förändrats är snarare personalens tjänster, som i högre utsträckning är delade och består av arbete i den obligatoriska skolan under den tid som eleverna vistas där och arbete i fritidshemmet under eftermiddagen.

Under 1990-talet och början av 2000-talet ökade andelen inskrivna elever i fritidshem, för att under de senaste tio åren plana ut. Minskningen av andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen är dock något som pågått i vad som kan sägas vara en jämn takt under hela tidsperioden.

Figur 9.3 Inskrivna elever respektive heltidstjänster med pedagogisk högskoleexamen (andel)

Perioden 1997–2020



Källa: Skolverkets statistik.

Personaltäthetsmättet omräknat till heltidstjänster tar dock inte hänsyn till att fritidshemmets verksamhet endast pågår under delar av dagen. Eftersom fritidshemspersonalen är i verksamheten när eleverna är där, beskriver mättet antalet elever per anställd den faktiska personaltätheten på ett mer adekvat sätt än motsvarande mätt omräknat till heltidstjänster. Något som också den tidigare fritidshemsutredningen uppmärksammat.³⁶ I dag är cirka 408 136 elever i förskoleklass och årskurs 1–3 inskrivna i fritidshemmet. Personaltätheten beskriven i antal personal (inte heltidstjänster) ser ut som följer: antalet elever per personal (lärare och annan personal) är 10,2, antal elever per personal med pedagogisk högskoleutbildning är 31,8 och antal elever per lärare med behörighet och legitimation för undervisning i fritidshem är 53,5.

Personalens tjänstgöringsgrad och förändrade förutsättningar

En väsentlig förändring i fritidshemmen över tid är som nämnts den andel av tjänsten som utgör arbetet i fritidshem. Tjänstgöringsgraden i fritidshem har sjunkit över tid, 1990 var den 90 procent för att

³⁶ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

år 2000 vara 64 procent.³⁷ Läsåret 2020/21 var den genomsnittliga tjänstgöringsgraden i fritidshem 58,3 procent.³⁸ Precis som figur 9.2 visat så skedde den stora förändringen i tjänstgöringsgrad under 1990-talet. Tjänstgöringsgraden påverkas av att personal arbetar deltid eller att personal i fritidshem delar sin arbetstid mellan fritidshem och annan skolverksamhet. 66,1 procent av fritidshemmets personal arbetar både i fritidshem och i förskoleklass eller grundskola.³⁹

Ökningen av antal barn per anställd och heltidstjänst i fritidshemmen sker under samma period som fritidshemmets lokaler integreras i skolan och kombinationstjänster blir vanligare. Denna förändring har inneburit att fritidshemmets personal fått andra och fler arbetsuppgifter. Såväl planeringstid som för- och efterarbetestid verkar ha minskat på grund av andra uppgifter, som olika typer av resurstjänster i förskoleklass och grundskola, som elevassistenter och som lärare i framför allt praktisk-estetiska ämnen. Här kan det uppstå målkonflikter mellan fritidshemmets behov å ena sidan och grundskolans å andra. Om till exempel huvuduppgiften uppfattas som arbetet i grundskolan riskerar till exempel nödvändig ställtid och planeringstid för arbetet i fritidshemmet att minska.

Då lagen om vilka som får arbeta i fritidshemmet (se 9.1.1) tolkas på olika sätt menar utredningen att det finns risk att ekonomin styr i alltför hög grad och incitamenten för en huvudman eller rektor att anställa utbildad personal riskerar vara låga. För att huvudmannen ska kunna fullgöra fritidshemmets uppdrag enligt styrdokumentet krävs ett arbete både med att höja kompetensen och använda den kompetens som finns i fritidshemmet. Huvudmannen kan exempelvis sträva efter att utbilda befintlig personal utan utbildning. Huvudmannen åläggs dessutom ett ansvar enligt skollagen att kompetensutveckla personal (2 kap. 34 § skollagen).

En återkommande problembild är att många huvudmän saknar ett strategiskt arbete med kompetensförsörjning och med lärarresurser (9.3.4).⁴⁰ Vidare problematiseras det sätt på vilket lärare i fritidshem används i undervisningen i den obligatoriska delen av skoldagen. Den tidigare utredningen betonar att även om åsikterna går isär om

³⁷ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

³⁸ Skolverket (2022) *Elever och personal i fritidshem.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Skolinspektionen (2017) *Lärarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen*; Skolinspektionen (2020) *Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar? Fokus på kommunala huvudmän*; SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

vilken roll lärare i fritidshem kan ha under den obligatoriska skoldagen så är det lärarens förutsättningar för att kunna använda sin fritidspedagogiska kompetens inom ramen för den obligatoriska skolan som är av vikt.⁴¹

En grundläggande förklaring till svårigheterna att rekrytera behöriga och legitimerade lärare är att attraktiviteten att arbeta i fritidshemmet av flera skäl är låg. Framför allt framträder skolans högre status, med bättre arbetsvillkor och avtal, typ av tjänster och generellt bättre arbetsmiljö. Medan en lärare i grundskolan undervisar cirka 18–20 timmar i veckan kan en lärare i fritidshem tillbringa så mycket som 38 timmar i veckan i barngrupp. En lärare i grundskolan har därtill oftast 35 timmar arbetsplatsförlagd tid i veckan medan en lärare i fritidshem ofta har 40 timmar. När lärare i fritidshem är ungefär dubbelt så många timmar i barngrupp får det konsekvenser för undervisningen, för möjligheter till planering, för- och efterarbete, fortbildning, kontakt med hemmen och samverkan såväl inom skolan som med andra aktörer.

Flera huvudmän påpekar att lärare i fritidshem nu även har behörighet att undervisa i praktiskt-estetiska ämnen som bild, idrott och hälsa eller musik, och tenderar att söka sig till att undervisa i skolan i stället.⁴² Detta har även uppmärksammats av lärarutbildare. Här konstaterar den tidigare utredningen att den bild de fick av detta förhållande var samstämmig med vad som framkom i utredningen i övrigt och med aktuell forskning om lärarens roll i fritidshemmet.⁴³ En lärare som har möjlighet att bli anställd med villkor som uppfattas som mer fördelaktiga, tar ofta den möjligheten. Här har huvudmän och rektorer ett stort ansvar att se till att lärare i fritidshem får bra förutsättningar för att faktiskt också vilja bedriva och ta ansvar för undervisningen i fritidshemmet.

Behovet av personal i fritidshemmet är inte någon isolerad företeelse utan hör ihop med personalbehovet i skolan i stort. Kompetensförsörjningsbehovet i fritidshemmet påverkas av det behov av personal som skolan har, av konkurrerande prioriteringar och även av eventuella organisatoriska hinder. Av intervjuer såväl som av den tidigare fritidshemsutredningen framgår att den obligatoriska skolans behov generellt prioriteras och att fritidshemmets verksamhet ofta kommer

⁴¹ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

i andra hand. Behovet av behöriga och legitimerade lärare och förskollärare är därtill stort inom så gott som alla skol- och verksamhetsformer. Detta behov riskerar att dränera fritidshemmet på kompetens och bidra till mindre attraktiva tjänster för de som väljer att arbeta i fritidshem. Avsaknad av utbildad personal och låg lärartäthet är verklighet på många fritidshem. En utökad rätt till fritidshem har en påverkan på kompetensförsörjningen och behöver sättas i relation till de skolformer som utgör arbetsplats för personal med utbildning som är relevant för fritidshemmet. Utredningen menar att kompetensförsörjningsbehovet i fritidshemmen inte, helt och hållet, kan separeras från behoven i skolan i stort. Inte minst då fritidshemmets personal i hög utsträckning också tjänstgör i den obligatoriska skolan. En jämförelse med grundskolan kan därmed vara på sin plats.

Tjänstgörande lärare enligt statistiken – en jämförelse mellan fritidshem och grundskola

Läsåret 2020/21 är andelen tjänstgörande lärare i grundskolan och som har en legitimation med behörighet i minst ett av sina undervisningsämnen drygt 79 procent. Denna andel har varit relativt stabil enligt Skolverket sedan läsåret 2015/16. Omräknat till heltidstjänster har knappt 71 procent av lärarna i grundskolan en legitimation med behörighet i minst ett av sina undervisningsämnen. Detta kan jämföras med hur det ser ut i fritidshemmet där andelen tjänstgörande lärare med pedagogisk högskoleexamen är 36 procent och andelen med behörighet för undervisning i fritidshem 19 procent – räknat i heltidstjänster.

Bemanningen och användningen av personalen är både i fritidshemmet och i skolan en del av rektorns inre organisation. Behov som uppstår i skolan kan därmed behöva lösas genom att fritidshemmets personal ges uppdrag av mer tillfällig karaktär i skolan. Även det motsatta förekommer men verkar mindre vanligt.

9.1.7 Geografiska skillnader mellan kommuner och områdestyper

Personalens olika utbildningsbakgrund skiljer sig åt mellan och inom kommuner och det framgår av Skolverkets statistik att andelen heltidsanställda med pedagogisk högskoleexamen i hög grad varierar såväl mellan som inom kommuner.

Personal med pedagogisk högskoleexamen i kommunerna

Av samtliga kommuner, med fritidshem i såväl offentlig som enskild regi, har 45 kommuner en lägre andel heltidsanställda med pedagogisk högskoleutbildning än 20 procent. Här återfinns såväl kommuner med inskrivningsgrader mellan 90–100 procent som kommuner med en inskrivningsgrad under 60 procent. De förra, med hög inskrivningsgrad (Ekerö, Lidingö, Täby, Vaxholm, Värmdö, Österåker), är samtliga kranskommuner till Stockholm i Stockholms län (och därmed belägna så att de ger tillgång till utbildning). De senare med den låga inskrivningsgraden befinner sig längre från orter med lärosäten som erbjuder grundlärarutbildning med inriktning mot fritidshem (Pajala, Skinnskatteberg, Vilhelmina och Överkalix). Med undantag av en kommun saknar samtliga kommuner ovan områden med socioekonomiska utmaningar.⁴⁴ Några enstaka av dessa saknar också helt personal med pedagogisk högskoleexamen.

Av landets samtliga kommuner har 25 kommuner en högre andel lärare med pedagogisk högskoleexamen än 75 procent. Alla dessa har en andel inskrivna elever 6–9 år som är högre än 70 procent. I majoriteteten av kommunerna, 183, är andelen personal med pedagogisk högskoleexamen mellan 20 och 50 procent. Och i 56 kommuner är den mellan 50 och 75 procent. Det kan tilläggas att rekryterings-situationen generellt verkar vara särskilt utmanande i små och avlägset belägna kommuner med minskande befolkning.⁴⁵ Att detta ofta även gäller lärare i fritidshem bekräftas också i samtal utredningen fört med representanter i sådana kommuner.

Sett till hela riket är andelen personal med pedagogisk högskoleexamen högst i områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar och lägst i områden med stora socioekonomiska utmaningar.

⁴⁴ Sammanställning från SCB (se också bilaga 3).

⁴⁵ SOU 2020:8 – *En hållbar läroverksamhet*.

Pedagogisk högskoleexamen utifrån områdestyper

För att också kunna säga något om hur skillnaderna ser ut inom kommuner vad gäller andelen personal med pedagogisk högskoleexamen redogör vi här för statistik utifrån de områdestyper som vi beskrivit i kapitel 2.⁴⁶ Tabell 9.1 nedan visar andel personal med pedagogisk högskoleexamen samt antal elever per personal med pedagogisk högskoleexamen i respektive områdestyp.

Tabell 9.1 Pedagogisk högskoleexamen, andel av personal samt som personaltäthet

Fördelade på områdestyper enligt RegSO
(regionala statistikområden)

Områdestyp	Andel (%) personal med pedagogisk högskolebehörighet	Antal elever per personal med pedagogisk högskoleexamen
Områdestyp 1	31 %	36
Områdestyp 2	32 %	33
Områdestyp 3	36 %	33
Områdestyp 4	40 %	33
Områdestyp 5	41 %	34

Källa: SCB, särskild sammanställning.

Andelen personal med pedagogisk högskoleexamen är lägre i områden med socioekonomiska utmaningar (områdestyp 1 och 2) och högre i områden med goda socioekonomiska förutsättningar (områdestyp 4 och 5). Antalet elever per personal med pedagogisk högskoleexamen är jämförelsevis något högre i områden med socioekonomiska utmaningar. Sveriges kommuner och regioner har också betonat de skillnader som finns mellan och inom kommuner.⁴⁷

⁴⁶ SCB, särskild sammanställning. Områden med socioekonomiskt index efter RegSO.

⁴⁷ Sveriges kommuner och regioner (2022) *Skilda förutsättningar och lokala lösningar. Kompetensförsörjning i förskola, skola och vuxenutbildning.*

Antal elever per legitimerad lärare skiljer sig åt mellan län och kommuner

Liksom när det gäller förskolan finns det stora regionala och kommunala skillnader i fråga om lärartäthet.⁴⁸ Och precis som för förskolan så betyder den ojämna fördelningen av lärare i fritidshem över landet, att det kommer att krävas att det nationella genomsnittet ökar. Lärartätheten mätt på antal elever per legitimerad lärare visar också på stora skillnader, mellan regioner, kommuner och skolor. Högst antal elever per anställd lärare med legitimation och behörighet att undervisa i fritidshemmet återfinns enligt statistiken i Uppsala län, (128,9 elever). I Stockholms län går det 112,1 elever per legitimerad lärare. Lägst antal elever per legitimerad lärare finner vi i Värmlands län (36,6 elever) följt av Norrbottens län (37,6 elever). Genomsnittet för riket som helhet är 62,8 elever. Lärartätheten varierar mellan kommuner och skolor inom länen. I Norrbotten finns både en kommun där 100 procent av lärarna är legitimerade och en kommun där endast 8,3 procent av lärarna är legitimerade. Skrapar vi lite på siffrorna ser vi att i kommunen med 100 procent legitimerade lärare är lärartätheten 120 elever/lärare. Medan det i kommunen med lågt antal legitimerade lärare går 150 elever per legitimerad lärare. I det senare fallet finns dock enligt statistiken fler lärare med annan pedagogisk högskoleutbildning och lärartätheten räknat på samtliga lärare är 12,5 elever/lärare. Beskrivningen illustrerar svårigheten med de nationella måtten och visar att antal och andel legitimerade lärare inte alltid är ett adekvat nationellt mått på kvaliteten i fritidshem. Där emot är de viktiga mått i prognoser och inte minst för att lokalt kunna utföra ett strategiskt arbete med att säkra kompetensförsörjningen framöver.

9.2 Behovet av utbildad personal till fritidshemmen

Behovet av utbildad personal i fritidshemmet är stort. Det är framför allt behöriga och legitimerade grundlärare med inriktning mot fritidshem som återkommer i behovsbeskrivningar. Då det framför allt är personalkategorin som saknar utbildning för arbete med barn som ökar, finns ett generellt stort behov av utbildad personal. Flertalet

⁴⁸ Skolverkets statistik: Fritidshem – Personalstatistik med lärarlegitimation och behörighet 2020/21 per län, kommun och huvudman.

huvudmän beskriver en situation med svårigheter att rekrytera behöriga lärare. Behovet och tillgången till utbildad personal, inte minst lärare, behöver samtidigt sättas i relation till ett uppenbart behov av att mer systematiskt arbeta med kompetensförsörjningen och fritidshemmens kvalitet.

9.2.1 Skolverkets lärarprognoser

Till 2035 väntas det saknas totalt 12 000 nyutexaminerade lärare och förskollärare, enligt Skolverkets prognos. Med brist avses i prognosen att det inte kommer finnas tillräckligt många nyexaminerade behöriga lärare för att möta det beräknade examinationsbehovet, inte att det kommer saknas lärare för att bedriva undervisning. Skolverket konstaterar att precis som i dag kommer sannolikt obehöriga användas i undervisningen.⁴⁹ Andelen lärare avses i prognosen vidare de som har en tjänst som lärare. Långt ifrån alla dessa är behöriga.⁵⁰

I rekryteringsbehovet av lärare beräknas behovet av all pedagogisk personal i fritidshemmet. Här ingår således både lärare och annan pedagogisk personal, till exempel barnskötare och fritidsledare. Behovet av lärare inom fritidshem bestäms utifrån hur stor andel av personalen som i dag har en lärartjänst. År 2020 var andelen personal med lärartjänst 54 procent. Alla som tjänstgör som lärare i fritidshem är dock inte behöriga för den undervisningen. Prognosen för lärare i fritidshem redovisas som två alternativ för prognosperioden som sträcker sig 2021–2035.⁵¹

Tabell 9.2 Rekryteringsbehov i fritidshem som heltidstjänster (antal)

Prognosvärden (avrundade) för åren 2025, 2030 och 2035

	Heltidstjänster 2020	Lärarbehov 2025	Lärarbehov 2030	Lärarbehov 2035	Totalt
Andel lärare som 2020 års nivå	12 660	3 600	880	1 400	5 800
70 procent lärare om 30 år	12 660	4 200	1 500	2 000	7 700

Källa: Skolverkets lärarprognos 2021 (tabellbilaga).

⁴⁹ Skolverket (2021) *Lärarprognos 2021*.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

I huvudalternativet antas andelen lärare i fritidshemmet ligga kvar på 2020 års nivå. I det andra alternativet antas andelen lärare öka till 70 procent om 30 år. Av prognosen framgår också att det totala behovet av all pedagogisk personal inom fritidshem beräknas minska under prognosperioden, från 23 500 till 22 500 heltidstjänster.

Prognosen för riket anges dels som lärarbehov mätt i antal heltidstjänster, dels i rekryteringsbehov och examinationsbehov. Lärarbehovet beror på befolkningsstorlek i aktuella åldrar och på utnyttjandegraden, det vill säga hur stor andel av en åldersgrupp som antas utnyttja verksamheten. Efterfrågan påverkas också av lärartätheten eller antal elever per heltidstjänst.

I tabell 9.2 visas rekryteringsbehovet av lärare fram till 2035 med utgångspunkt i såväl 2020 års nivå som i den högre prognosnivån. En högre lärartäthet eller en högre nyttjandegrad innebär däremot ett ökat behov under hela prognosperioden. Och har också betydelse för rekryteringsbehovet. I Skolverkets prognos mäts rekryteringsbehovet i antal heltidstjänster och anger hur många nyexaminerade lärare som behöver rekryteras för att uppfylla det framtida behovet av nyexaminerade lärare. För att upprätthålla 2020 års nivå är rekryteringsbehovet (omräknat i heltidstjänster) totalt 5 800 för hela prognosperioden (2021–2035). Störst behov finns i början av perioden med 3 600 (2021–2025), därefter 880 (2026–2030) och 1 400 (2030–2035). Totalt 7 700 lärare (räknat i heltidstjänster) behöver rekryteras för att nå en nivå där andelen lärare ökat till 70 procent 2035. Detta motsvaras i prognosen av ett examinationsbehov om totalt 8 900 mätt i antal personer.

En utökad rätt till fritidshem kan sannolikt komma att påverka behovet av utbildade lärare i fritidshem (se 9.4). I vilken grad beror som nämnts på vilket mått på lärartäthet som utgör utgångspunkt. I Skolverkets lärarprognos för 2021–2035 görs beräkningar på rekryteringsbehov och examinationsbehov utifrån två olika alternativ. I det första alternativet, som också är huvudalternativ, bestäms behovet av lärare utifrån hur stor andel av den pedagogiska personalen som 2020 har en lärartjänst. År 2020 hade 54 procent en lärartjänst vilket motsvarar 12 700 lärartjänster. I detta alternativ krävs att totalt 6 700 lärare examineras under prognosperioden för att täcka rekryteringsbehovet om 5 800 lärare. I prognosen räknas även lärare som inte är behöriga men har en pedagogisk högskoleexamen eller en tillsvidareanställning som en tillgång. Totalt var 42 procent av alla

de som hade en lärartjänst behöriga år 2020. I det andra alternativet antas behovet av lärare i fritidshem öka till 70 procent om 30 år. Det betyder att andelen lärare av all pedagogisk personal i fritidshemmet skulle vara 62 procent år 2035 i stället för 54 procent som i huvudalternativet. Det totala rekryteringsbehovet skulle då bli 7 700 lärare med ett examinationsbehov om 9 000.

Här vill utredningen tydliggöra att rekryteringsbehoven skiljer sig åt mellan olika kommuner och regioner. Ett ökat deltagande med anledning av utredningens förslag innebär därmed skilda konsekvenser.

9.2.2 Huvudmännens bild av rekryteringsbehovet

Utbildningsnivån i fritidshemmet avgörs av flera faktorer, dels tillgången på utbildad personal, dels huvudmännens bedömning av vilka personalresurser som behövs för att kunna följa styrdokumentet. I den tidigare fritidshemutredningens enkät till kommunala skolhuvudmän uppgav en majoritet (89 procent) att det råder brist på behöriga lärare i fritidshem.⁵² Enligt den tidigare utredningens kartläggning hanterade huvudmännen detta framför allt genom att anställa annan personal som barnskötare, fritidsledare och socialpedagoger. Den övergripande problembild som huvudmännen gav i enkäten och intervjuer var att det finns för få behöriga lärare att tillgå på arbetsmarknaden eftersom det har utbildats för få grundlärare med inriktning mot fritidshem.⁵³ Samtidigt fördes i intervjuerna också resonemang om attraktivitet, status och arbetsvillkor. Flera representanter i kommuner uppgav att andelen behöriga lärare i fritidshem varierar märkbart på huvudmannens fritidshem. Utredningen har återkommande stött på uppfattningen att det svåraste är att rekrytera den första behöriga läraren då de verkar mer attraktivt för behöriga lärare att söka sig till fritidshem med andra behöriga lärare.

Av enkäten som genomfördes av den tidigare utredningen framgår att samtidigt som nio av tio huvudmän uppger att det råder brist på behöriga lärare i fritidshem så är det bara två av tio huvudmän som hade ett strategiskt arbete för kompetensförsörjning inom sina fritidshem. Fyra av tio uppgav också att ansvaret ligger på rektorer. Även om det är rektor som fattar beslut om sin organisation och om

⁵² SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

⁵³ *Ibid.*

hur många legitimerade lärare som behövs för undervisningen i fritidshemmet så är det huvudmannen som ansvarar för att undervisningen genomförs i enlighet med skollagen och utbildningens styrdokument i övrigt (2 kap. 8 § skollagen). Huvudmannen har härmed ett ansvar att fördela resurser så att det ger avtryck i en verksamhets kvalitet, till exempel genom att följa upp personaltätthet och se till att rektor kan anställa och möjliggöra planeringstid för lärare i fritidshem. Liksom att arbeta strategiskt för att attrahera och rekrytera fler lärare i fritidshem, i synnerhet till skolor som har svårt att rekrytera.

Grundlärarutbildning med inriktning mot arbete i fritidshem är vidare en av de utbildningsgrupper på hela arbetsmarknaden som störst andel arbetsgivare (83 procent) uppger brist på. Tätt följd av ämneslärarutbildning årskurs 7–9 med inriktning matematik/NO (82 procent). Därefter kommer yrkeslärarutbildning (79 procent) och förskollärarutbildning (67 procent).⁵⁴

Utredningens uppfattning är att huvudmännens uttryckta behov av lärare i fritidshem behöver sättas i relation till antaganden om vilka som ska eller kan utgöra fritidshemmets personal. Som tidigare beskrivits tolkar huvudmän bestämmelserna för vem som kan och bör arbeta i fritidshemmet olika. I avsaknad av behöriga lärare anställer huvudmän enligt förra utredningens kartläggning till exempel barnskötare, fritidsledare eller socialpedagoger. Det är dock mindre vanligt att huvudmännen vidareutbildar helt utbildad personal så att också de kan få denna typ av kompetens. Utredningen har erfarit att av vissa huvudmän tillskrivs sådan utbildning ett begränsat mervärde då personliga kvaliteter ses som mer väsentliga. Eller så resonerar huvudmän att skraddarsydd egen fortbildning med fokus på fritidshemmets uppdrag bidrar mer.

9.2.3 Huvudmännens arbete med att följa upp och planera

Den tidigare fritidshemsutredningens redogörelse för hur huvudmännen arbetar med kompetensförsörjningen har till stora delar bekräftats i samtal som innevarande utredning fört. Den tidigare utredningen lyfte till exempel att det ofta saknas mål för andelen behöriga lärare och för andelen personal med annan relevant pedagogisk och

⁵⁴ UKÄ (2020) *Nyborjare och examinerade på lärarutbildning: Ökat antal examinerade möter fortfarande inte behovet*. Statistisk analys.

social utbildning. Samtidigt som andelen behöriga lärare i fritidshem, trots en del svårigheter, ändå verkar följas upp av flertalet huvudmän så verkar sällan motsvarande uppföljning göras för andelen personal med annan utbildning för arbete med barn.⁵⁵ Nedan redogörs för Skolinspektionens kvalitetsgranskningar av kommunala huvudmäns arbete med lärarresurser som till stora delar speglar dessa slutsatser och pekar också mot behov av åtgärder för att attrahera lärare och personal.

Skolinspektionens granskningar av kommunala huvudmäns arbete med lärarresurser

Att många huvudmän inte har ett strategiskt arbete för att se till att utbildad personal arbetar i fritidshemmen speglar en bild av hur kompetensförsörjningsarbetet med lärarresurser ser ut i stort. Skolinspektionen har genomfört två granskningar avseende hur huvudmän arbetar för att följa upp och planera lärarresurser.⁵⁶ 2017 granskade myndigheten om kommunala huvudmän och rektorer verkade för en tillgång till lärarresurser som stödjer likvärdighet i utbildningen för alla elever. Som en fortsättning på den granskningen publicerades 2020 en granskning om hur kommunala huvudmän arbetar för att följa upp och planera lärarresurserna. I den senare granskningen undersöktes även i vilken utsträckning huvudmän genomförde stimulerande insatser för att få en högre andel behöriga lärare i skolor där det varit svårare att rekrytera. Granskningen omfattade kommunala huvudmän med skolor som bedömdes ha utmaningar utifrån att de var belägna i socioekonomiskt utsatta områden (det begrepp som Skolinspektionen använder⁵⁷) samt hade låga kunskapsresultat. Skolinspektionens viktigaste iakttagelser var bland annat:

- Huvudmännen beaktar inte lärarresurserna i kvalitetsarbetet.
- Systematik i uppföljning och analys av lärarresurser saknas.
- Stimulerande insatser för skolor med utmaningar saknas hos hälften av huvudmännen.

⁵⁵ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

⁵⁶ Skolinspektionen (2017) *Lärarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen*; Skolinspektionen (2020) *Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar? Fokus på kommunala huvudmän.*

⁵⁷ I föreliggande utredning används normalt benämningen områden med socioekonomiska utmaningar.

- Huvudmännen lämnar ofta över ansvaret för att stärka lärarresurserna till rektorer.

De flesta huvudmän i granskningen saknar systematiska kartläggningar av rekryteringsbehoven på skolor med utmaningar. Uppföljningarna är inte på ett tydligt sätt en del av de granskade huvudmännens kvalitetsarbete och de flesta huvudmän har enbart en begränsad bild av lärarresurserna. Skolinspektionen konstaterar att få huvudmän har genomfört strategiska och långsiktiga insatser för att stärka lärarresurser utifrån en analys av skolors förutsättningar. De insatser som genomförs för att attrahera lärare är ofta allmänt hållna. I stället har huvudmännen i stor utsträckning lämnat över till rektorerna att arbeta främjande med lärarresurserna. Många huvudmän ser fortfarande att deras uppgift främst är att fördela ekonomiska medel.⁵⁸ Samtidigt finns enstaka exempel där huvudmän dokumenterar och analyserar lärarresurserna på skolenhetsnivå samt stödjer skolorna i rekrytering. Granskningen visar också exempel på huvudmän som arbetar mer aktivt, till exempel genom lönesatser på skolor med utmaningar, prioritering av förstelärare till skolor som saknar behöriga lärare, liksom tillhandahållande av centralt stöd och resurser till skolor utifrån behov.

9.3 Lärarna och lärarutbildningen

Staten och kommunerna har ett delat ansvar för kompetensförsörjningen, där staten bland annat ansvarar för att tillhandahålla lärarutbildningar Utbildning till lärare ges i form av högskoleutbildning och är en yrkesexamen. Det är alltså inte möjligt att bli lärare i fritidshem genom exempelvis yrkeshögskole- eller folkhögskolestudier. Av högskolelagen följer att ordinarie högskoleutbildning ges på tre nivåer: grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.⁵⁹ Det finns dessutom uppdragsutbildningar. Högskoleutbildning i form av grundlärarutbildning med inriktning fritidshem ges endast på grundnivå.⁶⁰ Att utbildningen ges på grundnivå underlättar genomströmningen

⁵⁸ I Skolinspektionens granskning från 2020 definieras *skolor med utmaningar* som skolor med låga kunskapsresultat, hög andel elever med migrationsbakgrund och föräldrar med låg utbildningsnivå.

⁵⁹ 1 kap 7 § Högskolelagen (1992:1434)

⁶⁰ Grundlärarexamen med inriktning mot arbete i fritidshem och yrkeslärarexamen är exempel på yrkesexamina som avläggs på grundnivå.

och möjliggör för många studenter. Samtidigt får det som följd att de studenter eller lärare som önskar söka forskarutbildning behöver läsa en magister- eller masterutbildning då examen på avancerad nivå är en förutsättning för att antas till forskarutbildning.

Behovet av lärare i fritidshem kan sägas ha två sidor, där huvudmännen å ena sidan behöver rekrytera och där lärosätena å andra sidan behöver examinera. Det finns därtill vad som kan benämnas som en skuld från statens sida, vilken innebär att utbildningen under ett flertal år inte har förstärkts i samma takt som elevantalet i fritidshem ökat. Denna skuld förstärks också av att reformer som gett fritidshemmet ett förtydligat uppdrag (se kapitel 3) genomförts utan att motsvarande insatser genomförts för att möjliggöra en ökning av såväl antalet studenter som påbörjar utbildningen och antalet lärare som examineras. En ökning av antal examinerade har dock skett successivt sedan 2011-års lärarutbildning inrättades med en grundlärarutbildning med inriktning mot arbete i fritidshem. De kommande årens lärarförsörjning är beroende av att fler personer påbörjar utbildningen, liksom av att genomströmningen är god. En slags ljusglimt i den stora utmaningen att komma till rätta med kompetensförsörjningsbehovet till fritidshemmen är att antalet examinerade kan sägas vara tillbaka på nivåer före lärarutbildningsreformen 2001. Det bör också ses som en utmaning i sig att upprätthålla nuvarande nybörjarnivåer, nivåer som historiskt sett är höga. Samtidigt finns ett antal väsentliga hinder, till exempel i form av begränsat antal sökande till utbildningarna (som kan ha att göra med hur lärarna tas om hand på arbetsmarknaden), lärosätenas kapacitet och kompetens såväl som finansiering.

Även om ett lärosäte skulle ha kapaciteten att utbilda fler, är det med andra ord inte säkert att det skulle finnas fler sökande. Sökande ska också lockas från grupper av helt oerfarna och från de som redan arbetar i skolan. Därtill antas pensionsavgångarna blir stora under prognosperioden eftersom drygt hälften av de som arbetar är 50 år eller äldre. En mindre andel av lärarna i fritidshem förväntas också vidareutbilda sig, huvudsakligen till andra lärarexamina.

Universitetskanslersämbetet konstaterar att det har visat sig svårt att öka antalet utbildningsplatser vid ett lärosäte som inte redan har ett högt söktryck. Denna bild bekräftas av Riksrevisionen i rapporten

om regeringens styrning av riktade utbyggnadsuppdrag till universitet och högskolor.⁶¹

Den tidigare fritidshemutredningen gav förslag och bedömningar som syftade till att tillförsäkra en stabil lärarutbildning. Förslagen och bedömningarna handlade där om en översyn av utbildningen till lärare i fritidshem för att se om den kunde ges på avancerad nivå samt förändringar i VAL-förordningen. Innevarande utredning ger motsvarande förslag vad gäller möjligheten att kunna ge lärarutbildningen på avancerad nivå (se 9.7).

9.3.1 Antalet lärare som utbildas har ökat

Enligt Universitetskanslersämbetet som analyserar och för statistik över utvecklingen av lärarprogrammen har antalet examinerade grundlärare med inriktning mot fritidshem ökat kraftigt, med mer än 80 procent de senaste sex läsåren, från 364 till 662.⁶² Här kan tilläggas att antalet nybörjare, det vill säga nya studenter som inte tidigare påbörjat studier, också har ökat under samma år, från 714 till 977.⁶³ Av dessa siffror framgår att antalet studenter som påbörjar utbildningen i högre grad också examineras, vilket bekräftas av de uppföljningar som Universitets- och högskoleämbetet genomför.⁶⁴ Antalet examinerade lärare per lärosäte visas i tabell 9.3.

Tabell 9.3 Antal examinerade, grundlärarexamen med inriktning fritidshem

Läsåren 2013/14 – 2020/21

Lärosäte	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Göteborgs universitet		35	58	60	83	58	78	87
Högskolan Borås	3	14	15	13	6	16	18	10
Högskolan Gävle					25	30	27	22
Högskolan Kristianstad		49	19	28	56	27	102	45
Högskolan Väst		4	11	7	11	16	27	22
Linköpings universitet		11	28	36	51	44	34	61
Linnéuniversitetet		37	31	42	57	64	56	28

⁶¹ Riksrevisionen (2021) *Riktade utbyggnadsuppdrag till universitet och högskolor – regeringens styrning genom utformning och uppföljning*.

⁶² UKÄ, särskild sammanställning.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ UKÄ (2021) *Universitet och högskolor. Årsrapport*.

Lärosäte	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Malmö universitet ⁶⁵		25	33	30	27	41	24	63
Mittuniversitetet		22	16	13	14	55	33	40
Stiftelsen Högskolan i Jönköping ⁶⁶	10	46	18	42	47	56	42	37
Stockholms universitet	32	39	58	55	93	75	130	122
Södertörns högskola		39	40	65	59	38	87	104
Umeå universitet	5	8	21	25	23	2	34	21
Örebro universitet		18	16	25	2			
Total	50	347	364	441	554	522	692	662

Källa: UKÄ, särskild sammanställning.

Läsåret 2020/21 präglades till stora delar av coronapandemin och UKÄ konstaterar en generell ökning av antalet nybörjare till lärarprogrammen såväl som till yrkesexamensprogram samma år. Antalet nybörjare på grundlärarprogrammet med inriktning mot fritidshem ökade från 847 till 977, med dryg 15 procent. Antalet nybörjare till lärarprogrammen ökade med 14 procent i jämförelse med året innan. Det innebär att var fjärde student var nybörjare på något av de fyra lärarprogrammen (förskollärare-, grundskollärare-, gymnasielärare- eller yrkeslärarprogrammet).⁶⁷

Enligt UKÄ beräknas omkring 600 grundlärare med inriktning mot arbete i fritidshem examineras årligen under prognosperioden fram till 2035.⁶⁸ Det motsvarar det sammanlagda examinationsbehovet i Skolverkets prognos, men möter inte upp det större behovet under prognosperiodens första år.⁶⁹ Tillgången på nytexaminerade lärare i fritidshem förväntas med nuvarande utbildningsdimensionering vara relativt oförändrad under prognosperioden. Samtidigt bedöms efterfrågan på grundlärare med inriktning fritidshem öka med cirka 10 procent fram till 2035. En ökning som kan förklaras både av ett ökat antal inskrivna elever och av att utbildade grundlärare med be-

⁶⁵ Till och med 2016/17 Malmö högskola.

⁶⁶ Till och med 2015/16 Högskolan i Jönköping.

⁶⁷ UKÄ (2022) *Studenter och examinerade vid lärarutbildningarna. Den senaste utvecklingen och det framtida behovet.*

⁶⁸ UKÄ:s prognoser för behovet av högskoleutbildade. uka.se – hämtad 2022-10-10.

⁶⁹ Skolverket (2021) *Lärarprognos 2021.*

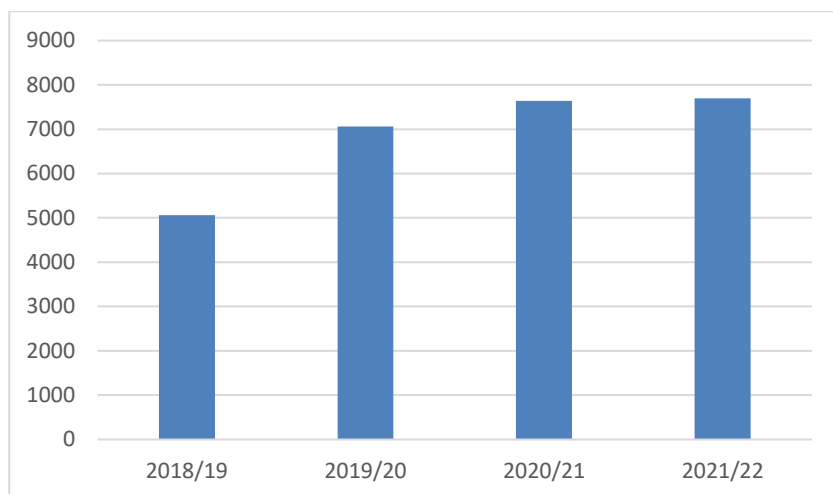
hörighet att undervisa i fritidshem antas komma att ersätta de som i dag tjänstgör som lärare i fritidshem men som saknar lärarexamen.⁷⁰

Antalet legitimerade lärare ökar, men inte i fritidshem

Behovet av fler lärare med behörighet att undervisa i fritidshem är stort och har också uppmärksammats. Trots att efterfrågan på legitimerade lärare i fritidshem uppges vara stor så verkar inte antalet tjänstgörande lärare längre öka på ett sätt som motsvarar antalet nyexaminerade.

Figur 9.4 Tjänstgörande lärare med behörighet och legitimation för undervisning i fritidshem (antal)

Perioden 2018/19–2021/22



Källa: Skolverkets statistik.

I figur 9.4. ovan syns antalet tjänstgörande lärare med behörighet och legitimation för undervisning i fritidshem. Från och med den 1 juli 2019 infördes som tidigare nämnts krav på lärarlegitimation även för undervisning i fritidshemmet. Omkring den tidpunkten ses en ökning av antalet legitimerade lärare. Läsåret 2018/19 var antalet tjänstgörande lärare med legitimation 5 060. Skillnaden mellan läs-

⁷⁰ Skolverket (2021) *Läraryrket 2021*.

åren 2020/21 och 2021/22 är dock mycket liten. Trots att det sammanlagt examinerades 662 lärare⁷¹ i fritidshem 2020/21 så ökade enligt Skolverkets statistik antalet tjänstgörande lärare med legitimation i fritidshem endast med 55 personer, från 7 642 läsåret 2020/21 till 7 697 läsåret 2021/22.⁷² Statistiken väcker frågor om vad som skett med alla de lärare som examinerades 2020/21 och varför de två högra staplarna i figuren ovan verkar plana ut. Av de 662 lärarna som examinerades 2020/21 återfinns färre än 10 procent i statistiken över antalet tjänstgörande lärare året efter examination. Det är oklart om det betyder att nyexaminerade lärare i fritidshem inte arbetar i fritidshemmen efter examen eller om antalet nyexaminerade som börjar arbeta i fritidshemmen räcker till för att täcka till exempel pensionsavgångar.

En farhåga som lyfts i den tidigare fritidshemsutredningen och som också adresserats av representanter för utbildningen vid Göteborgs universitet är att utbildningens utformning, som ger behörighet både för undervisning i fritidshem och i ett eller två praktisk-estetiska ämnen, leder till att lärare inte börjar arbeta i fritidshem eller lämnar fritidshemmen och går över till att enbart undervisa inom ramen för grundskolan. Göteborgs universitet beskriver att de sedan utbildningens start 2011 examinerat 411 lärare i fritidshem och haft ett högt söktryck. Samtidigt så har de uppmärksammat att behörighetsnivån i den kommun där lärosätet är beläget inte påverkats under perioden. I mötet med studenter (undervisning, dialoger och samtal, kurs- och programutvärderingar) framträder enligt lärosätet bilden av att de har studenter som enbart går utbildningen för att bli behöriga i sitt ämne (bild, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa eller musik). Lärosätet uppger att detta framför allt gäller ämnet idrott och hälsa. På nationell nivå har det under den senaste fyraårsperioden dock inte skett någon motsvarande ökning av andelen tjänstgörande lärare i årskurs 1–3 eller 4–6, med legitimation och behörighet i ämnen bild, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, musik eller slöjd, snarare en liten generell minskning.⁷³ Andra skäl till att studenterna som är intresserade av arbete i fritidshem väljer bort fritidshemmet är, enligt lärosätet, att rektorer lockar med bättre villkor vid tjänst som lärare i ämnet och därmed signalerar fri-

⁷¹ UKÄ, särskild sammanställning.

⁷² Skolverkets statistik: *Tabell 3. Anställda med lärarlegitimation 2020/21–2021/22.*

⁷³ Skolverkets statistik: *Tabell 8A: Anställda med lärarlegitimation med behörighet i ämne 2020/21.*

tidshemmets lägre status. Sämre och kanske tuffare villkor (lön, planeringstid, utbildade kollegor, lokaler, fritidshemmets öppettider) kan också vara skäl till att inte väja fritidshemmet som arbetsplats enligt lärosätet.

Med anledning av den nationella bilden där antalet tjänstgörande lärare med behörighet och legitimation för undervisning i fritidshem inte ökar i den takt som kan förväntas utifrån antalet lärare som examineras har utredningen valt att titta närmare på utvecklingen. I tabell 9.4 återfinns de kommuner där lärosäten som examinerat lärare i fritidshem 2020/21 och 2021/22 är placerade. Kommunerna har med andra ord, och åtminstone i jämförelse med andra kommuner, god tillgång till nyexaminerade behöriga och legitimerade lärare i fritidshem.

Tabell 9.4 Tjänstgörande lärare med legitimation, fritidshem (antal)

Kommuner med lärosäte som erbjuder utbildning till grundlärare med inriktning mot arbete i fritidshem

Kommun	2020/21	2021/22
Borås	68	64
Gävle	111	113
Göteborg	383	395
Huddinge	71	75
Malmö	281	269
Jönköping	318	314
Kristianstad	146	146
Linköping	138	144
Stockholm	518	553
Trollhättan	52	53
Umeå	143	150
Växjö	95	98
Östersund	56	56
Totalt	2 380	2 430

Källa: Skolverkets statistik.

Den utplaning av antalet tjänstgörande lärare som framgår i den nationella statistiken (se figur 9.4) syns även i dessa kommuner. I majoriteten av kommunerna är ökningen av antalet legitimerade lärare mycket liten, på samma nivå eller till och med lägre. Vi ställer oss frågan om det har skett en mättnad och i så fall var? Är det

kommunerna som upplever att de har en personaltäthet som de bedömer är rimlig? Eller är det snarare så att mättnaden ligger i antalet personer som vill och kan tänka sig att söka utbildningen och sedan arbeta som lärare i fritidshem i ovanstående kommuner? Och varför?

I tabell 9.5 syns antalet tjänstgörande lärare per län (och region). Sammantaget har antalet tjänstgörande legitimerade lärare i fritidshem ökat med 9 procent mellan läsåren 2019/20 och 2021/22. Det tjänstgjorde 635 fler lärare med behörighet för undervisning i fritidshem 2021/22 än det gjorde 2019/20.

Tabell 9.5 Antal tjänstgörande lärare med behörighet och legitimation för undervisning i fritidshem, per län

Läsåren 2019/20–2021/22

Län	2019/20	2020/21	2021/22
Blekinge	148	152	148
Dalarna	103	111	103
Gävleborg	206	225	227
Jämtland	89	90	94
Jönköping	556	580	565
Kalmar	295	308	303
Kronoberg	160	174	178
Norrbottnen	250	249	243
Gotland	47	47	49
Halland	244	266	229
Skåne	1 097	1 182	1 178
Stockholm	962	1 104	1 157
Södermanland	130	138	144
Uppsala	149	133	127
Värmland	273	314	299
Västerbotten	263	285	294
Västernorrland	181	207	213
Västmanland	112	130	123
Västra Götaland	1 209	1 311	1 372
Örebro	203	229	223
Östergötland	387	412	432
Totalt	7 062	7 642	7 697

Källa: Skolverkets statistik.

Om alla nyexaminerade lärare började tjänstgöra på fritidshem efter examen skulle ökningen vara det dubbla. Mellan 2020/21 och 2021/22 ökade däremot bara antalet med 55 personer. Samtidigt arbetar i snitt 90 procent av de nyexaminerade från lärarutbildningar som lärare eller förskollärare efter examen.⁷⁴

Antalet behöriga och legitimerade lärare i fritidshem har ökat i flertalet län under perioden. Högst procentuell ökning har Stockholms län, Västernorrlands län samt Västragötalandsregionen. I Blekinge och Dalarna är läget däremot oförändrat och i Norrbotten, Halland och Uppsala har antalet tjänstgörande legitimerade lärare i stället minskat. I de län där ingen ökning skett, gick antalet legitimerade lärare upp under läsåret 2020/21, för att därefter sjunka igen. Skillnaderna ovan speglar delvis de skillnader som gäller behovet av att rekrytera fler lärare och förskollärare generellt, där rekryteringsbehovet väntas blir störst bland annat i Uppsala län och minst i Västernorrlands län.⁷⁵

I samtliga län och regioner där det finns eller funnits lärosäten som erbjudit utbildningen sedan 2011/12 (se tabell 9.4) har antalet tjänstgörande legitimerade lärare i fritidshem ökat. Från en mer blygsam ökning om 1,6 procent i Jönköpings län till 20,3 procent i Stockholms län där utbildningen återfinns både vid Stockholms universitet och vid Södertörns högskola. Antalet examinerade vid dessa två lärosäten har också ökat mellan 2018/19 och 2020/21, från 75 respektive 38 till 122 respektive 104.⁷⁶

9.3.2 Behov av fler universitetslärare inom fritidspedagogik

Utredningen har ställt frågor till samtliga lärosäten som har och nyligen haft examinationsrätt för grundlärare med inriktning mot fritidshem. Bland annat har frågor ställts om de hinder och möjligheter lärosätena ser vad gäller att under kommande år examinera fler lärare med behörighet för undervisning i fritidshem. Samtliga lärosäten har svarat på frågorna.

Det framstår för utredningen som välbelagt att det finns behov av att stärka utbildningen för grundlärare med inriktning mot fritidshem. Utifrån tidigare utredning och av den information innevarande

⁷⁴ Statistikmyndigheten SCB.

⁷⁵ Skolverket (2021) *Läraryrket 2021*.

⁷⁶ UKÄ, särskild sammanställning.

utredning tagit del av från lärosäten så saknas det universitetslärare och examinatorer inom det fritidspedagogiska området. Denna avsaknad av kompetens har både lett till att utbildning inte längre ges, då examinationsrätten på en del lärosäten förlorats, till att lärosäten inte kan utöka platserna på befintlig utbildning. Utredningen kan konstatera att åtgärder för att stärka lärosätenas kompetens behövs både för att kunna möta ett nödvändigt antal studenter framöver och för att kunna erbjuda en kvalitativ utbildning som kan möta de behov som finns hos huvudmännen av att utveckla fritidshemmen och arbeta mer systematiskt med kompetensförsörjningen.

Av lärosätenas svar på utredningens frågor framgår att det finns ett antal hinder för en utbildning av hög kvalitet. Framför allt lyfts den vetenskapliga förankringen och kompetensen, med behov av att utveckla det fritidshemspedagogiska forskningsområdet och att öka såväl antalet studenter med magister- eller masterutbildning, som antalet forskarutbildade och disputerade inom området. Forskar-skolor nämns av flera som en väg framåt och lärosätena beskriver vidare ett behov av riktade forskningsmedel.⁷⁷

Vi konstaterar, i linje med den tidigare fritidshemutredningen, att utan doktorander i ämnen som är relevanta för fritidshemmets verksamhet kan det heller inte utbildas nya lärare som kan undervisa vid lärosäten. Då nuvarande utbildning inte är på avancerad nivå innebär det också att examinerade studenter inte direkt blir kvalificerade till master- och forskarutbildning.

Behovet av fler lärare med kompetens för att undervisa blivande lärare i fritidshem vid lärosätena är också en anledning till att det är svårt att starta utbildningar till lärare i fritidshem på andra lärosäten än på de tretton som i dagsläget erbjuder utbildningen. Bristen på lärare utgör även ett hinder för flera av dessa lärosäten att öka antalet studenter från nuvarande nivå. För att lärosätena ska kunna ta emot och examinera ett ökat antal grundlärare med inriktning mot fritidshem behöver hela kedjan stärkas.

⁷⁷ Utredningens mejlenkät till lärosäten.

9.3.3 Utforma utbildningarna så att fler kan och vill ta del

I vår mejlenkät till de fjorton lärosätena framgick att det är ovanligt att utbildningen erbjuds i annan form än den reguljära, till exempel som distans- eller uppdragsutbildning. I den tidigare fritidshemsutredningen uppgav ett fåtal kommuner att de samverkar eller arbetar för att etablera ett samarbete med ett lärosäte kring utbildning för lärare i fritidshem.⁷⁸ På motsvarande sätt ser vi i svaren från lärosäten att det är ovanligt med sådana samarbeten. På frågan om de genomför utbildning till grundlärare med inriktning mot arbete i fritidshem som uppdragsutbildning åt kommuner eller andra skolhuvudmän svarar tio lärosäten att de inte gör det. Borås högskola, som nyligen framtogs sin examinationsrätt för grundläraruutbildning med inriktning mot fritidshem, har haft sådan antagning på två studieorter, Borås och Varberg. Ungefär 35 studenter förväntas ta examen 2023. Linköpings universitet uppger att de från hösten 2022 kommer att erbjuda en uppdragsutbildning i modulform där målgruppen är både obehörig personal och personal med äldre utbildning som känner att de behöver fylla på med kompetens. Det senare får lärosätet många frågor om och utbildningen har tagits fram tillsammans med huvudmän i lärosätets samverkansområde. Högskolan i Kristianstad uppger att de genomfört en utbildning för deltagare som är anställda och har erfarenhet av att arbeta i fritidshem. Även Södertörn uppger att de samarbetar med kranskommuner kring en arbetsintegrerad läraruutbildning mot fritidshem, där Södertälje kommun var den kommun som tog initiativet.

Utredningen ställde också frågan om lärosätena genomför utbildningen på fler orter än lärosätets huvudort. Linnéuniversitetet beskriver en verksamhet som ingick i en försöksverksamhet om Övningsskolor 2019 och som nu permanentats på lärosätets två campus.⁷⁹ Utbildningen innebär ett närmande till praktiken där grundlärarstudenterna tillhör en skola för varje år där de gör sin verksamhetsförlagda utbildning (VFU). Enligt lärosätet, innebär det mer praktik för studenterna och en tätare koppling mellan lärosätet och skolorna. Linköpings universitet har påbörjat vad de kallar en decentraliserad utbildning vilket betyder att studenterna är antagna till ett

⁷⁸ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

⁷⁹ Utbildningen genomförs utöver campus Kalmar i följande kommuner: Mörbylånga, Nybro, Mönsterås, Oskarshamn, Karlskrona. Och utöver campus Växjö i följande kommuner: Alvesta, Tingsryd, Värnamo, Ljungby.

lokalt campus. Till detta campus strömmas⁸⁰ undervisning från huvud-campus. Till skillnad från en vanlig distansutbildning så tillhör studenterna en studiegrupp och åker till sitt campus för undervisning. De lokala campusen betalar för lokaler och huvudmännens ska se till att studenterna kan göra VFU. Vid tidpunkten för svaret sker samarbete med Helfartsprogrammet i Västervik och Nyköping och det erfarenhetsbaserade programmet i Motala, Vimmerby och Katrineholm. En del av decentraliseringstanken är att utbildningen byter orter, pausar och kommer tillbaka. Hösten 2023 kommer orter delvis bytas ut. Högskolan i Kristianstad erbjuder vidare en erfarenhetsbaserad variant av utbildningen på distans sedan 2010.⁸¹

Vad gäller utbildning på distans, vilket efterfrågas av flera kommunala tjänstemän utredningen pratat med, framgår att flera lärosäten erbjuder utbildning på distans i någon omfattning. Fem av fjorton lärosäten gör det inte.

9.4 Hur kompetensförsörjningen påverkas och kan säkerställas vid en utökad rätt

I kartläggningen av hur kompetensförsörjningen kan komma att påverkas av en utökad rätt och ett ökat deltagande har utredningen primärt utgått från antalet lärare och annan personal i dag i relation till nuvarande personal och lärartäthet. Med det förslag om ökad rätt till fritidshem som utredningen ger kommer kompetensförsörjningen påverkas och behovet av lärare och utbildad personal öka. De förslag som ges för att säkerställa kompetensförsörjningen ser utredningen som nödvändiga. Då det inte helt och hållet går att särskilja det behov som uppstår i och med utredningens förslag och de behov som redan finns i dag är det utredningens mening att förslagen vad gäller kompetensförsörjning är nödvändiga även utan införandet av ett allmänt fritidshem.

I vilken mån utredningens förslag om allmänt fritidshem konkret kan komma att påverka rekryteringsbehovet av lärare och annan personal hos olika huvudmän beror framför allt på i vilken mån deltagandet faktiskt ökar. Nedan beskriver vi hur utredningens förslag om all-

⁸⁰ Strömma betyder att undervisningen streamas i realtid från huvudcampus till lokalt campus.

⁸¹ Utredningens mejlenkät till lärosäten.

mänt fritidshem kan komma att påverka kompetensförsörjningen samt redogör för utredningens analys av hur denna kan säkerställas.

9.4.1 Allmänt fritidshem leder till fler elever

För att kunna göra antaganden om hur kompetensförsörjningen påverkas av en utökad rätt i form av avgiftsfritt allmänt fritidshem och om hur den kan säkerställas behöver vi förhålla oss till hur ett ökat deltagande kan komma att se ut. Utredningen visar i tabell 9.6 nedan två olika alternativ på ökat deltagande i åldersgruppen 6–9 år. Tabellen visar hur antalet elever kan tänkas öka utifrån ett riktmärke som bygger på den genomsnittliga inskrivningsgraden (83 procent) i de kommuner som redan i dag erbjuder en utökad rätt. I detta alternativ, som inte tar hänsyn till förutsättningar i övrigt, sker ökningen framför allt i kommunerna som i dag har en låg inskrivningsgrad och antalet inskrivna elever ökar med 4 procent.

Tabell 9.6 Ökning av antalet inskrivna elever 6–9 år – allmänt avgiftsfritt fritidshem

Samtliga kommuner utifrån inskrivningsintervall, 2021

Inskrivningsintervaller	Antal kommuner i intervall	Antal inskrivna elever 6–9 år	Alternativ 1 (enligt riktmärke 83 %)		Alternativ 2 (enligt riktmärke 83 % och andra faktorer)	
			Ökning i inskrivningsgrad (%)	Antal fler elever	Ökning i inskrivningsgrad (%)	Antal fler elever
>60	17	3 023	28 %	846	5 %	151
60–70	54	24 231	17 %	4 119	5 %	1 212
70–80	118	137 161	8 %	10 973	5 %	6 858
80–90	80	148 865	1,4 %	621	1 %	1 489
90–100	21	94 856	0 %	0	0,5 %	474
Total	290	408 136	4 %	16 559	2,5 %	10 184

Källa: Utredningens bearbetning av Skolverkets statistik 2021.

Det andra alternativet är enligt utredningen ett mer realistiskt alternativ som också tar hänsyn till andra faktorer så som andel sysselsatta, geografiska avstånd och skolskjuts. Enligt alternativ 2 ökar antalet elever i stället med 2,5 procent. Här har en, respektive en halv procentenhet lagts till i de två högre inskrivningsintervallerna då det kan

antas att även om inskrivningsgraden redan är hög i dessa kommuner så är det troligt att något fler elever kan komma att delta även här.

Utredningens förslag om att utöka rätten till fritidshem genom införande av ett allmänt avgiftsfritt fritidshem för elever i förskoleklass och årskurs 1–3, samt rätt till fritidshem utifrån levnadsvillkor, innebär att fler elever får möjlighet att ta del av fritidshemmets utbildning. Vad det mer konkret betyder för olika kommuner och skolor kommer att variera då ökningen av antalet deltagande elever beror på flera faktorer. Det är framför allt barn till föräldrar som inte arbetar eller studerar som i högre utsträckning kan komma att delta. Dessa barn bor i hög utsträckning, men inte enbart, i områden med socioekonomiska utmaningar. Det är heller inte givet att en utökad rätt per automatik leder till ett ökat faktiskt deltagande, vilket också framgick av remissvaren till den tidigare fritidshemsutredningen. Ett ökat deltagande beror inte enbart på förändringarna i lagstiftningen vad gäller rätten till fritidshem utan även på i vilken mån – och hur – huvudmännen informerar om fritidshemmets uppdrag och verksamhet. Det är också avhängigt barns och vårdnadshavares uppfattning av fritidshemmet som en attraktiv och viktig verksamhet, möjlighet till skolskjuts och av förutsättningar för deltagande i övrigt (se kapitel 7). Att helt och hållet förutse det ökade deltagandet låter sig därför inte enkelt göras och därmed inte heller det ökade behovet av personal. Ett eventuellt ökat behov av personal hör också samman med befintlig personaltäthet liksom av andelen behöriga och legitimerade lärare i fritidshem i kommunen samt av andelen personal med annan relevant utbildning, till exempel förskollärare, lärare med annan behörighet, barnskötare eller fritidsledare.

Framför allt kommer det ökade deltagandet att variera mellan skolor och kommuner, liksom därmed ett eventuellt ökat behov av personal. Minst konsekvenser blir det sannolikt för de cirka 40 kommuner som redan nu erbjuder en utökad rätt i någon form, även om enstaka skolor i dessa kommuner kan påverkas av den föreslagna ökade informationsskyldigheten. Störst konsekvenser blir det för de kommuner som har en större grupp elever som inte deltar i fritidshemmets utbildning på grund av föräldrars sysselsättning men som nu kommer att delta. Samtidigt kan skolor där merparten av eleverna är beroende av skolskjuts komma att inte påverkas alls. I glesbygd kan möjlighet till skolskjuts vara avgörande för om en elev går i fritidshemmet eftersom skolskjuts inte påbjuds till och från fritids-

hemmet. De kommuner som i dagsläget har låg inskrivningsgrad och som inte erbjuder skolskjuts på ett sätt som möjliggör deltagande i fritidshem kommer sannolikt inte få ett ökat deltagande i någon större omfattning även om en utökad rätt ges, om inte också reglerna för skolskjuts ändras.

Ökat behov av personal och lärare i fritidshem

Utredningen redogör nedan för hur förslagen om ett allmänt fritidshem för 6–9-åringar påverkar kompetensförsörjningen. Vi redogör dels för hur behovet av personal i stort kan förväntas öka, dels resonerar vi om ett ökat behov av lärare. Vi för även resonemang om hur elevers rätt till fritidshem på grund av förslaget om levnadsvillkor (kapitel 6) kan tänkas påverka behovet av personal.

Utredningen har uppskattat att en utökad rätt till fritidshem för barn 6–9 år kan komma att innebära en ökning i deltagande med cirka 10 200 elever, avrundat.

Tabell 9.7 Ökat behov av personal och lärare vid en utökad rätt (antal)

Utifrån nuvarande personal- och lärartäthet

	Inskrivna elever 6–9 år	Lärare och annan personal	Lärare
Antal 2021	408 136	40 056	20 366
Antal med allmänt fritidshem*	418 336	41 013**	20 917***
Ökning	+ 10 200	+ 957	+551

Källa: Skolverkets statistik.

* Utifrån utredningens alternativ 2 (se tabell 9.5).

** Med bibehållen personal och lärartäthet om 10,2 elever per personal.

*** Med bibehållen lärartäthet om 20 elever per personal.

Utredningen vill samtidigt tydliggöra att av de 20 366 lärarna (här personer med lärartjänster) så har endast hälften en pedagogisk högskoleexamen. På samma sätt så saknar en stor andel av de som rymms inom kategorin ”annan personal” utbildning för arbete med barn.

Utifrån nuvarande inskrivningsgrad innebär uppskattningen en ökning om 2,5 procent fler elever. Med utgångspunkt i nuläget betyder det vidare att antalet 6–9-åringar som är inskrivna i fritidshem beräknas öka från 408 136 elever till 418 336 elever. Utred-

ningen har här valt att utgå från antal personer, personal och lärare i stället för heltidstjänster, i beräkningen av hur behovet av lärare och annan personal förväntas öka. Vi menar att måttet räknat i antal personer, snarare än heltidstjänster, ger en mer adekvat bild av behovet. Det ger också en tydligare bild av huvudmännens rekryteringsbehov till exempel kopplat till examinationsbehov. För att behålla nuvarande *personaltäthet* (10,2 elever/personal) innebär det att antalet personal i fritidshem behöver öka med cirka 957 personer. För att behålla nuvarande *lärartäthet* (20 elever/lärare) skulle cirka 551 av dessa behöva vara lärare. När det gäller grundlärare i fritidshem (som har en genomsnittlig tjänstgöringsgrad i fritidshem om 58,3 procent) så motsvarar detta 321 heltidstjänster.

Utöver ett allmänt fritidshem så rymmer utredningens förslag om en utökad rätt också det nya rekvisitet levnadsvillkor (kapitel 6). Även om det är sannolikt att även detta kan komma att innebära förändrade förutsättningar för kompetensförsörjningen anser utredningen att det inte är möjligt att med någon säkerhet bedöma effekter innan reformen genomförts och fått verka en tid. Om ett allmänt fritidshem för 6–9-åringar införs är det också sannolikt att rekvisitet kommer användas relativt sparsamt. För den äldre gruppen elever, det vill säga 10–12-åringarna, är ett ökat deltagande utifrån levnadsvillkor också avhängigt att verksamheten som erbjuds är attraktiv för eleverna. Konsekvenserna av förslaget om att införa begreppet levnadsvillkor är ett av skälen till utredningens förslag om uppföljning av reformen (se kapitel 10).

9.4.2 Så kan kompetensförsörjningen säkerställas

Utredningen har sökt att balansera en realistisk förväntan utifrån dagsläget med en i delar lika nödvändig ambitionshöjning. Ett resonemang om hur kompetensförsörjningen kan säkras vid en utökad rätt kan ha olika utgångspunkter. Vi har utgått från nuvarande nivåer av personal- och lärartäthet i fritidshem och kan konstatera att antalet personal behöver öka i linje med dessa (se tabell 9.6). Andra möjliga alternativ är att utgå från en önskad personal- och lärartäthet i kombination med en önskad andel lärare med behörighet och legitimation för undervisning i fritidshem. Skolverkets alternativa prognos med en andel om 70 procent lärare i fritidshem 2030 skulle

också kunna vara ett mått. På kort- och medellång sikt skulle det också kunna vara möjligt att sätta ett mått om en behörig och legitimerad lärare i fritidshem per fritidshemsavdelning, för att sedan sätta ett mer ambitiöst mått på längre sikt. Ett sådant mått skulle innebära att utredningens förslag om en utökad rätt inte får samma påverkan. Denna senare utgångspunkt skulle i stället innebära ett ökat behov av annan utbildad personal. Det mått som utgör utgångspunkt på en aggregerad nivå kommer dock alltid vara trubbigt då personaltäthet och behörighetsgrad varierar i så hög grad. Resonemangen om olika utgångspunkter syftar här främst till att synliggöra att ett säkerställande av kompetensförsörjning behöver sättas i relation till nuvarande eller önskat läge. Vi vill samtidigt betona att behovet är större än ett säkerställande utifrån nuvarande nivåer. Ansträngningar som görs för att bibehålla nuvarande personal- och lärartäthet vid en utökad rätt behöver fortsätta stärkas upp ytterligare, långsiktigt och med kraft.

Utredningen betonar igen att utredningens förslag påverkar olika kommuner på olika sätt, där kommuner med hög inskrivningsgrad i flertalet områden och skolor sannolikt kan lösa ett ökat antal elever med nuvarande organisation medan kommuner och skolor som av olika anledningar har lägre inskrivningsgrad kan komma att påverkas mer. Skolor i områden med socioekonomiska utmaningar har generellt färre elever som deltar i fritidshemmets utbildning och skulle utifrån utredningens förslag påverkas mer av reformen. Skolor i områden med goda socioekonomiska förutsättningar har generellt en högre andel elever som går i fritidshemmet och kommer således att påverkas mindre av de nya förslagen.

Utredningen har i uppdrag enligt direktivet att analysera hur kompetensförsörjningen kan säkerställas. Det förslag utredningen ger innebär att varje elev ges möjlighet till fritidshem 490 timmar alternativt 295 timmar om året beroende av barnets ålder. Med utgångspunkt i lärarprognoser⁸² (9.3.1) och lärosätenas preliminära bedömningar av antal examinerade under 2022⁸³ (9.4.1) gör utredningen bedömningen att det kan komma att bli en utmaning att tillgodose det nuvarande rekryteringsbehovet om 3 600 lärare i fritidshem (räknat till heltidstjänster) som anges till 2025. Utredningen menar därför att det kan finnas skäl att räkna upp rekryteringsbehovet av lärare något för 2030 för att även ta höjd för ett ökat deltagande

⁸² Skolverket (2021) *Lärarprognos 2021*.

⁸³ Utredningens mejlenkät till lärosätena.

om reformen allmänt fritidshem införs. Med utgångspunkt i det ökade deltagandet utredningen beskrivit så ser vi ett ökat lärarbehov om cirka 550 lärare. Utredningen gör därför bedömningen att Skolverkets prognos för 2030 behöver höjas med motsvarande heltidstjänster, vilket innebär cirka 1200 lärare i stället för 880 lärare som i nuvarande prognos för 2030. Denna bedömning rymmer flera osäkerhetsfaktorer då det är svårt att göra antaganden om hur deltagandet kommer öka. Utredningens nya prognos tar inte heller hänsyn till andra faktorer, som förändringar i population eller pensionsavgångar. Där emot ger den en fingervisning om hur prognosen kan behöva skrivas upp. I stället för en årlig examination av 450 lärare (i enlighet med Skolverkets prognos) så behöver snarare nuvarande högre examinationsnivåer kvarstå.

9.4.3 Behov av ett strategiskt och långsiktigt arbete

Den retorik som utredningen stött på när det gäller kompetensförsörjningsbehovet generellt såväl som för fritidshemmen mer specifikt vad gäller behovet av kompetent och utbildad personal i fritidshemmen har ofta varit upphängd på återkommande tal om lärarbrist. Det stora behovet av behöriga lärare i fritidshem tillsammans med behov av lärare generellt framöver gör detta delvis förståeligt. Utredningen menar dock att talet om lärarbrist riskerar att skymma behovet av annan utbildad personal i fritidshemmet, likväl som annat nödvändigt arbete som huvudmännens systematiska kvalitetsarbete och planering av resurser. En utökad rätt förändrar inte det befintliga behovet av att mer systematiskt arbeta med kompetensförsörjningen till fritidshem men förstärker behovet av utbildad personal. Med anledning av detta har vi valt att ge en bredd av förslag som syftar till att i möjligaste mån möta både de omedelbara behoven och stärka upp för att säkerställa kvaliteten på sikt. Utredningen vill betona att det finns ett behov av att stärka hela kompetensförsörjningskedjan när det gäller tillgång till utbildad personal i fritidshem.

Innevarande utredning har fått bekräftat, vilket lyfts i såväl tidigare utredningar som i Skolinspektionens kvalitetsgranskning, att ansvaret för kompetensförsörjningen och för att följa upp behovet ofta ligger

på rektorsnivå.⁸⁴ Ett mer långsiktigt och strategiskt arbete i kommuner är mer ovanligt. I samtal utredningen fört med tjänstemän i kommuner nämns tidigare kompetensförsörjningsinsatser och jämförelser görs med förskoleområdet. Det verkar vanligare med ett långsiktigt och strategiskt arbete kring utbildning av barnskötare till förskolan och satsningar på förskollärautbildning än motsvarande för fritidshemmen.

Det finns också på ett generellt plan signaler om att skolor anställer obehöriga lärare, trots att det finns behöriga lärare att tillgå. Bland annat har Lärarnas riksförbund noterat att det kan finnas sådana tendenser. De menar att arbetsgivare, på grund av ekonomiska skäl, ibland väljer att anställa obehöriga lärare framför att försöka rekrytera behöriga lärare.⁸⁵ Utredningen har erfarit att det ibland förekommer ett förhållningssätt på skolor att sträva efter att inte göra skillnad på behöriga och legitimerade lärare i fritidshem, annan utbildad personal och ibland också utbildad personal, utan i stället väljer att kalla alla pedagoger – oavsett utbildning. Det riskerar att osynliggöra utbildning hos personal. Sådana resonemang finns i den förra fritidshemutredningen och är också något innevarande utredning stött på. Sannolikt är detta, åtminstone delvis, ett sätt att hantera de många utbildade som finns i organisationen eller behöver anställas.

Skolverket och Skolinspektionen har också lyft fram ett systematiskt och långsiktigt arbete med att säkra kompetensförsörjningen som en avgörande framgångsfaktor för att uppnå hög kvalitet och likvärdighet i skolväsendet. Skolverket gör bedömningen att det behövs ett strategiskt och långsiktigt arbete för att säkra lärarförsörjningen, och att det behövs insatser från många aktörer och utifrån olika perspektiv.⁸⁶ Utredningen menar att en del av ett strategiskt och långsiktigt arbete med kompetensförsörjningen till fritidshem behöver vara att synliggöra de som i skollagen nämns som annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas eller barnens utveckling och lärande främjas, och som till exempel kan vara barnskötare eller fritidsledare. Här behöver ett skifte ske från att, som ibland är fallet, fylla tjänster utifrån den övriga skolans behov och

⁸⁴ SOU 2020:46 – *En gemensam angelägenhet*. Betänkande av Jämlikhetskommissionen; SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*; Skolinspektionen (2020) *Hur säkras lärarresurserna till skolor med utmaningar*.

⁸⁵ Lärarnas riksförbund (2021) *Vem vill anställa en behörig lärare?*

⁸⁶ Skolverket (2021) *Läraryrket 2021*; Skolinspektionen (2010) *Kvalitet i fritidshem* och (2020) *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande*.

visstidsanställa personal – till att beakta fritidshemmets egna behov och rekrytera utbildad personal samt utbilda den personal som saknar utbildning för att arbeta med barn. Det framstår som något av en motsättning att det som huvudmännen beskriver som problem som de brottas med, också är problem som de ur ett nationellt perspektiv kritiserats för att inte i tillräcklig utsträckning arbeta med (9.2.3).

Utredningen kan konstatera att kommuners målsättningar och prioriteringar, liksom rektorers kunskap och intresse, spelar roll för bemanningssituationen och kompetensförsörjningen. Samtidigt har många huvudmän inte ett strategiskt arbete avseende kompetensförsörjning till fritidshem och få huvudmän har generellt genomfört strategiskt och långsiktiga insatser för att förstärka lärarresurser på skolor med utmaningar, vilket bland annat Skolinspektionens granskning visar.

Utredningen menar därför att samtidigt som vi för resonemang om ett säkerställande av kompetensförsörjningen utifrån dagens läge så behövs det ytterligare kraftfulla insatser för att säkra tillgången till behöriga och legitimerade lärare samtidigt som personal med annan utbildning för arbete med barn också behöver räknas och erkännas som en både nödvändig och viktig resurs. Utredningen ser också en viss fara i att utgå från den nuvarande och låga nivån av andelen behöriga och legitimerade lärare i kartläggningen av hur kompetensförsörjningen påverkas av en utökad rätt till fritidshem. Att denna nivå utgör en alltför låg ambitionsnivå har också konstaterats utifrån motsvarande alternativ i prognosen för förskolan.⁸⁷ Utredningen menar att nuläget visserligen tjänar som en viktig referenspunkt vid en utökad rätt men att en utökning i enlighet med utredningens förslag också förutsätter en ambitionshöjning och koordinerade långsiktiga insatser från flera håll och på flera nivåer. Utredningens förslag strävar efter att bidra till detta. Det är också av vikt att såväl staten som huvudmännen strävar efter en hög lägstanivå.

⁸⁷ SOU 2020:67 – *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska.*

9.5 Ändringar i skollagen avseende annan personal

Utredningens förslag: Det ska i skollagen preciseras vad annan personal har för syfte i förskolans och fritidshemmets undervisning. Annan personal kan i undervisningen i förskolan och fritidshemmet medverka till att främja barns och elevers utveckling och lärande

Skälen för utredningens förslag

Ansvarsfördelningen mellan lärare och annan personal är otydlig

För att ansvara för undervisningen i fritidshemmet krävs högskoleutbildning avsedd för arbete i fritidshem (jfr. 2 kap. 13, 15 och 16 § skollagen samt 2 kap. 19 § behörighetsförordningen). Utöver lärare eller förskollärare får det i undervisningen i fritidshemmet och förskolan finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas eller barnens utveckling och lärande främjas (2 kap. 14 § skollagen). Det kan vara lärare med annan behörighet eller till exempel barnskötare och fritidsledare som med sin kompetens bidrar till att erbjuda eleverna en meningsfull fritid samt stimulera deras utveckling och lärande.

Både i denna utredning och i den tidigare fritidshemsutredningen uppmärksammades att bestämmelsen i 2 kap. 14 § skollagen tolkas på olika sätt av kommunerna. Olika tolkningar kan naturligtvis vara rimliga, lagar har ofta tolkningsutrymmen för att bland annat kunna anpassa tillämpningen till olika förhållanden. Det finns dock tydliga signaler om att lagen tolkas på ett sätt som inte ligger i linje med lagstiftarens intention, det vill säga så som den beskrivs i lagens förarbeten av vilka framgår följande: Utöver lärare med denna inriktning kan även annan personal arbeta i fritidshemmet. Det kan vara lärare med annan inriktning eller barnskötare och fritidsledare som bidrar med sin kompetens till att erbjuda eleverna en meningsfull fritid samt till att stimulera deras utveckling och lärande (prop. 2009/10:165 s. 260 f.). Det förefaller nämligen som om ett inte obetydligt antal huvudmän uppfattar orden *får finnas* som *får helst inte finnas*, eller som *får finnas om ingen annan finns att tillgå*. Huvudmännens tolkning medför på sina håll att så kallad annan personal erbjuds mer

osäkra anställningar bland annat eftersom vissa huvudmän har som uppställt mål att endast anställa lärare i fritidshem i verksamheten. Denna målsättning ter sig i förhållande till den verklighet som råder i fråga om tillgången på behöriga och legitimerade lärare i fritidshem generellt svår att nå. Som vi har konstaterat får detta en del ofördelaktiga konsekvenser, till exempel vad gäller osäkra anställningsförhållanden för annan personal med brist på kontinuitet i verksamheten som följd. När en personalkategori betraktas som tillfällig ökar också risken att väsentliga satsningar på utbildning och kompetensutveckling uteblir (jfr 2 kap. 34 § skollagen). Som framgår av statistiken som presenterats i tidigare avsnitt i detta kapitel kommer fritidshemmets kompetensförsörjningsbehov under överskådlig framtid inte att kunna tillgodoses enbart med hjälp av behöriga lärare.

Olika kompetenser bidrar till en helhetssyn av omsorg, utveckling och lärande

I fritidshemmet ska utbildningen utgå från en helhetssyn på eleven och elevens behov. Även elevens utveckling ska ses som en helhet där pedagogik och omsorg integreras (prop. 2009/10:165 s. 404). Helhetssynen är en del av fritidshemmets socialpedagogiska tradition. I styrdokumentet uttrycks detta genom att omsorg, utveckling och lärande utgör en helhet.⁸⁸ Mot bakgrund av att fritidshemmet ska utgå från en helhetssyn på elever är det inte nödvändigtvis önskvärt att alla som arbetar i fritidshemmet ska vara lärare. Personalkategorier med olika kompetenser kan vara med och bidra till den helhet som styrdokumentet talar om. Det kan till exempel handla om barnskötare, fritidsledare, eller socialpedagoger. Utbildning och undervisning av god kvalitet förutsätter att det finns utbildade lärare som kan ansvara för och bedriva undervisningen. I verksamheter där lagstiftaren har ansett att omsorgsbehovet är stort, det vill säga i förskolan och fritidshemmet, har det dock ansetts finnas ett behov även av annan personal i undervisningen. Den andra personalen kan ha en nödvändig roll för att tillgodose behovet av omsorg som kan uppstå hos elever i fritidshemmet. Omsorg handlar om att skapa goda relationer och trygghet, samt att ge barn och elever den uppmärksamhet och tillsyn som är nödvändig för att tillgodose deras behov av detta.

⁸⁸ Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. Del 4 Fritidshemmet.

Läraren i fritidshem har givetvis också, mot bakgrund av skrivningarna i läroplanens del 4 som beskriver att omsorg, lärande och utveckling är en helhet, ett ansvar för att eleverna får omsorgsbehovet och andra behov som pekas ut i skolförfattningarna tillgodosedda. Läraren har emellertid också det övergripande ansvaret för undervisningen. Det innebär att läraren ansvarar för det pedagogiska innehållet och för att det målinriktade arbetet främjar varje elevs utveckling och lärande.

Annan personal kan medverka till att främja utveckling och lärande

Som utredningen nämnt finns redan en bestämmelse om annan personal i skollagen. I betänkandet *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska* föreslogs ett tillägg av ordet barnskötare i 2 kap. 14 § skollagen för att på så sätt tydliggöra barnskötarens roll i förskolan.⁸⁹ Regeringen valde emellertid att inte gå vidare med det förslaget i efterföljande proposition⁹⁰. Barnskötare är en bland flera kategorier som kan finnas i fritidshemmet. Att lägga in en särskild utbildningskategori, som dessutom inte har legitimations- eller behörighetskrav, frångår skollagens systematik. Samtidigt finns det behov av såväl större tydlighet som statushöjande åtgärder.

Utredningen har gjort överväganden om 14 § kan ändras för att förtydliga och på så vis både hjälpa huvudmännens förståelse för vilka som kan arbeta i fritidshemmet, och tydligare ge stöd för arbetet i verksamheten. Exempelvis skulle annan personal kunna bytas ut till personal med kompletterande kompetenser. Risken blir emellertid att personal med kompletterande kompetenser i stället blir alltför snävt och försvårande för rekryteringen av personal i fritidshemmet. Begreppet annan personal finns dessutom på ett par andra ställen i skollagen och i dessa bestämmelser passar begreppet annan personal därför bättre in. Ett annat möjligt alternativ är att begreppet kompletterande kompetenser tillförs 14 § utan att ta bort benämningen annan personal. Det riskerar dock också att smalna av lagens tillämpningsområde och sannolikt också försämra rekryteringsmöjligheterna för huvudmännen.

⁸⁹ SOU 2020:67 – *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska.*, s. 237.

⁹⁰ Prop. 2021/22:132 *Förskola för fler barn.*

Utredningen har i stället uppmärksammat 2 kap. 15 § skollagen som särskilt anger lärares och förskollärares ansvar för undervisningen. I den bestämmelsen föreskrivs inte något särskilt om annan personal – trots att 14 § stadgar att de får finnas i undervisningen. Detta kan tyckas något förvirrande och bidrar förmodligen till tolkningsproblematiken kring 14 §. Om lärarens ansvar tydligt framgår i 15 § bör rimligen den andra personalens roll också anges i densamma.

Av 14 § framgår att det är främjandet som är i fokus för annan personals bidrag till undervisningen. Att främja har många olika betydelser så som bland annat understödja, gagna, underlätta, hjälpa och bidra. Ledning kan också tas från förskolans läroplan, där står: *Förskollärare har därmed ett särskilt ansvar i utbildningen som arbetslaget genomför gemensamt. I undervisningen medverkar även andra i arbetslaget, till exempel barnskötare, till att främja barns utveckling och lärande.* Denna skrivning talar också för att ordet främja ligger i linje med lagstiftarens intention med annan personal i undervisningen.

Utredningen anser att det uppdrag som annan personal kan ha enligt skollagen, och läroplaner, tydligare bör framgå direkt av skollagen och en bestämmelse med denna innebörd bör således införas i skollagen. Även i fortsättningen gäller naturligtvis att en huvudman kan välja att enbart anställa lärare och förskollärare i undervisningen. Det är således inget krav att ha annan personal, men som i dag – en möjlighet.

Skollagen är en viktig lag och som sådan är den bitvis föremål för omfattande ändringar. Frågan bör därför ställas om det är nödvändigt att göra den ändring som utredningen nu föreslår.

I förskolans läroplan föreskrivs redan förskollärares ansvar (vilket framgår av skollagen) och vad arbetslaget ska göra – trots att det inte finns någon uttrycklig bestämmelse i skollagen som anger grunden för detta. Fritidshemets läroplansdel är inte strukturerad på detta sätt, men utredningen ger ett sådant förslag i avsnitt 9.6. Utredningen anser att en fördelning av ansvar på det sätt som står i läroplanen explicit bör framgå av skollagen. Genom den föreslagna lagändringen blir det ett tydligare samband mellan 1 kap. 11 § skollagen, som innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter om läroplaner, och skrivningar i läroplanerna som anger förskollärares, lärares och arbetslagets ansvar.

Den föreslagna bestämmelsen skulle enligt utredningens mening även få positiva konsekvenser för fritidshemmet. Utan korrespon-

derande läroplansskrivningar kommer emellertid inte att framgå av styrdokumentet hur arbetet och eventuell rollfördelning ska gå till.

Som framgår av författningsförslagen kommer den nya bestämmelsen även att gälla förskolan, detta trots att utredningen inte har i uppgift att ge förslag om den skolformen. Det vore emellertid märkligt om denna nya bestämmelse enbart riktas mot fritidshemmet och skulle generera en onödig särreglering. Förslaget är inte kostnadsdrivande och bör enligt utredningens mening endast medföra positiva konsekvenser för både förskola och fritidshem. Utredningen anser således att förslaget, trots direktivets omfattning, ändå kan ges komplett och alltså även omfatta förskolan.

Utredningen vill poängtera att den föreslagna bestämmelsen i nära samband med lagändringen bör kompletteras med läroplansförändringar som utredningen föreslår i följande avsnitt (9.6).

9.6 Grundskolans läroplan bör ses över i syfte att tydliggöra roller

I det följande ges ett förslag och en bedömning som båda syftar till att tydliggöra lärarens ansvar respektive arbetslagets gemensamma ansvar i fritidshemmet samt även synliggöra och möjliggöra fritidshemmets uppdrag samt underlätta för samverkan mellan fritidshemmet och den obligatoriska skolan.

9.6.1 Fritidshemmets läroplan, del 4, bör ses över

Utredningens förslag: Skolverket ska ges i uppdrag att göra en översyn av del 4 i läroplanen för grundskolan, förskoleklassen samt fritidshemmet så att lärarens särskilda ansvar och arbetslagets gemensamma ansvar framgår. Översynen ska även göras av specialskolans och sameskolans respektive läroplaner.

Skälen för utredningens förslag

Otydliga ansvarsbeskrivningar försvårar kompetensförsörjning och hindrar fritidshemmet från att nå sin potential

Av skollagen framgår att lärare och förskollärare har ansvar för undervisningen (2 kap. 13 § skollagen) och att det i förskolan och fritidshemmet får finnas annan personal (2 kap. 14 § skollagen). Av skollagens förarbeten framgår att det även i grundskolan får finnas annan personal, och i fråga om dessa anges att de får delta i skolarbetet. Denna personal kan, som ytterligare vuxna i undervisningssituationen, bidra till att skapa trygghet för eleverna och på olika sätt medverka i genomförandet av undervisningen. I förarbetena poängterades vidare att resurspersoner som inte har utbildning för den aktuella undervisningen inte heller ska vara de som ansvarar för undervisningen (prop. 2009/10:165 s. 262).

De senaste årens ambitionshöjning av fritidshemmets uppdrag handlar bland annat om införandet av del 4 i grundskolans läroplan. Denna läroplansdel infördes även i special- och sameskolan. Genom denna har fritidshemmets syfte, centrala innehåll och mål förtydligats. Lagstiftarens intentioner med fritidshemmet kan därmed sägas ha blivit mer synliga, men förefaller ändå inte tillräckliga. Utredningen kan i likhet med den förra fritidshemsutredningen konstatera att dessa intentioner inte fått fullt genomslag. Än i dag ses fritidshemmet som skolbarnomsorg i många avseenden, trots att detta begrepp sedan länge är borttaget ur lagstiftningen. Både äldre och nyare förarbeten som berör fritidshemmet beskriver en verksamhet som har till uppgift att erbjuda en meningsfull fritid och stimulera utveckling och lärande samtidigt som den ska möjliggöra för vårdnadshavare att förena arbets- och familjeliv. Utredningen kan konstatera att den eftersatta utvecklingen även verkar handla om att lagstiftaren, trots reformer som genomförts, inte förefaller ha fullt ut genomfört sin intention. I jämförelse med förskolan märks också en avsaknad av de reformer som slutligen har lett till såväl en utbyggnad av förskolan som en allmän föreställning om att förskolan är viktig för såväl det enskilda barnet, som för föräldrar, familjer och hela samhället. Allmän förskola är en sådan viktig reform, som tillsammans med andra reformer på förskoleområdet medverkat till verksamhetens statushöjning. Det är olyckligt att fritidshemmet och förskolan inte följts åt i denna utveckling. Även om förskola inte är

fritidshem och fritidshem inte är förskola så har de trots allt en nära anknytning till varandra genom sin gemensamma socialpedagogiska tradition – och med denna, den mer holistiska synen på barnet och verksamheten. Om de mer ofördelaktiga skillnaderna mellan de olika delarna av skolväsendet minimeras kan det för till exempel fritidshemmet betyda att det blir en väl fungerande verksamhet av kvalitet för eleverna och en attraktiv arbetsplats. Möjligheterna att rekrytera skulle därmed också kunna förbättras. Lagstiftaren behöver uppmärksamma att den helhet som förskola, förskoleklass, grundskola och fritidshem utgör endast kan fungera fullt ut om styrdokument kontinuerligt uppdateras så att oklarheter kring till exempel ansvarsfördelning inte uppstår.

Grundskolans läroplan del 4 bör ändras för att tydliggöra lärarens ansvar och arbetslagets gemensamma ansvar.

Av skollagen framgår som tidigare nämnts att det är lärare och förskollärare som har ansvar för undervisningen (jfr 2 kap. 13, 15, 16 §§). Förskollärarens ansvar förtydligas genom förskolans läroplan.⁹¹ Av läroplanen framgår att förskollärare ska ansvara för det pedagogiska innehållet i undervisningen och för att det målinriktade arbetet främjar barns utveckling och lärande. Förskollärare har därmed ett särskilt ansvar i utbildningen som arbetslaget genomför gemensamt. I undervisningen medverkar även andra i arbetslaget, till exempel barnskötare, till att främja barns utveckling och lärande. Inom ett antal områden anges sedan mål och riktlinjer för arbetet som bedrivs i förskolan av vilka förskollärarens ansvar för undervisningen framgår samt uppdraget för arbetslaget. På detta sätt sker en tydlig fördelning mellan personalens olika områden, som troligen bidrar till att stärka arbetslaget och skapa kvalitet i förskolan.

Eftersom fritidshemmet inte utgör en egen skolform utan kompletterar förskoleklassen, grundskolan och motsvarande skolformer har fritidshemmet ingen egen läroplan. Sedan 2016 finns dock en egen del i läroplanen för grundskolan, i likhet med den del som finns för förskoleklassen.

I fritidshemmet får, i likhet med förskolan, annan personal medverka i undervisningen vilket framgår direkt av skollagen. En likartad

⁹¹ Förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

personalsituation råder alltså i förskolan och fritidshemmet. Det blir därför en logisk följd att fritidshemmets läroplansdel på liknande sätt som med förskolans läroplan, får särskilda skrivningar om lärarens ansvar och arbetslagets gemensamma ansvar. Det innebär att fritidshemmets personal också på ett enklare sätt kan förhålla sig till omsorg, utveckling och lärande både i fråga om lärarens ansvar men även arbetslagets gemensamma ansvar – det bidrar till att tydliggöra ansvar och de yrkesroller som finns i förskolan och skulle sannolikt medföra detsamma för fritidshemmet.

Utredningen har föreslagit att det i skollagen bör införas en bestämmelse som mer tydligt anger medverkan för annan personal. Det faktum att annan personal enligt gällande regler får finnas i undervisningen bör dock redan i dag mötas upp med läroplansskrivningar motsvarande de som finns i förskolans läroplan. Huvudmännen kommer på så sätt att kunna uttolka vad som krävs i form av personalresurser i fritidshemmet, vilket på sikt kan medföra ökad kvalitet för eleverna och attraktivitet för personalen.

Utredningen föreslår således att del 4 i grundskolans läroplan arbetas om så att det i likhet med förskolans läroplan tydligt framgår vad lärarens ansvar och arbetslagets gemensamma ansvar är.

Konsekvenserna av förslagen är att huvudmännen och de som arbetar i den faktiska verksamheten kommer få verktyg att avgöra när lärarens särskilda ansvar träder in och när det gemensamma ansvaret gör detsamma. Utredningen anser att en sådan strukturering av del 4 kommer att innebära att lärarresurserna används där de gör mest nytta och arbetslagsresurserna lika så. Förslaget om en utökad rätt innebär att fler barn kommer delta och skrivas in i flera fritidshem. Personalresurser måste därför nyttjas på ett klokt och ändamålsenligt sätt och också bidra till utveckling av kvaliteten i fritidshemmen. De föreslagna förändringarna i läroplanens del 4 syftar bland annat till att hjälpa till med detta arbete. Utredningens bedömning är att förändringarna också kommer bidra till att höja attraktiviteten hos alla de yrkeskategorier som kan ingå i fritidshemmets arbetslag.

9.6.2 Läroplanens del 1 och 2 bör ses över

Utredningens bedömning: Skolverket bör ges i uppdrag att se över läroplanen för grundskolan, förskoleklassen samt fritidshemmet del 1 och 2 så att det mer tydligt framgår att med lärare avses också lärare i fritidshem och med skola avses skola och fritidshem. Översynen bör även göras i fråga om specialskolans och sameskolans läroplaner.

Skälen för utredningens bedömning

Grundskolans läroplan del 1 och del 2 riskerar vara otydlig i relationen fritidshem och skola

För fritidshemmet gäller i tillämpliga delar grundskolans läroplan del 1 och 2 samt i sin helhet del 4. Vid en genomläsning av läroplanens del 1 och 2 framgår att det finns vissa oklarheter om när läroplansskrivningarna omfattar fritidshemmet eller inte. Ett exempel är användningen av ordet skola. Är det skolan som helhet, det vill säga både den obligatoriska skolan och fritidshemmet (eller förskoleklassen och fritidshemmet) eller är det enbart grundskolan som avses? Eftersom fritidshemmet är en frivillig verksamhet kan det möjligtvis i delar bli problematiskt att ge ordet skola innebörden skola och fritidshem. Även i förhållande till att grundskolans läroplan omfattar alla stadier och årskurser inom grundskolan kan innebörden av skola som skola och fritidshem i vissa fall skapa oavsiktliga följder. Samtidigt vet vi att fritidshemmet generellt kan beskrivas som en verksamhet i skuggan av den obligatoriska skolan, även om så inte är fallet hos alla huvudmän och på alla skolor. Även begreppet lärare används i läroplanens del 1 och 2 på sätt som riskerar att skapa oklarheter i förhållande till fritidshemmet.

Fritidshemmets undanskymda roll i relation till den obligatoriska skolan och det mer framträdande kunskapsuppdraget kan uppmärksammas som en språklig eller begreppslik sådan. De oklarheter gällande användningen av begreppen skola, fritidshem och lärare i läroplanen återspeglar också hur dessa begrepp används i andra sammanhang. Den snävare användningen av begreppen tjänar ofta till att avgränsa i juridisk mening och kan förstås som fackuttryck i utbildningssammanhang, till exempel genom användningen av begreppet skola i läro-

planer: Samtidigt finns det en bredare användning som dels används i mer vardagliga sammanhang och i media, dels inom andra politikområden som till exempel folkhälsa och integration. I denna breda användning är såväl problem i skolan som lösningar på dessa sådant som kan härröras till såväl den obligatoriska skolan som till fritidshemmet. En konsekvens av denna tudelade begreppsanvändning blir att fritidshemmet i allmänt tal både är och inte är en del av det som kallas "skolan". Det förstärks i sin tur av den plats som fritidshemmet ges i lagstiftning och övriga styrdokument. Två textutdrag kan få tjäna som exempel. Det första är ett utdrag ur Skolverkets beskrivande statistik, där står:

Fritidshemmet är en frivillig verksamhet som kompletterar utbildningen i de obligatoriska skolformerna. Fritidshemmet ska stimulera elevernas utveckling och lärande samt erbjuda dem en meningsfull fritid och rekreation. Utbildningen ska utgå från en helhetssyn på eleven och elevens behov. Fritidshem ska erbjudas eleverna den del av dagen då de inte går i skolan (...)⁹²

Här görs inledningsvis en åtskillnad mellan fritidshemmet och utbildningen i de obligatoriska skolformerna, för att därefter förstärka denna skillnad genom att likställa tiden i fritidshemmet med något annan än tiden i skolan. Samtidigt framgår det av utdraget att det ska finnas en helhetssyn på eleven. Som jämförelse kan vi titta på ett textutdrag från ett annat politikområde:

Skolan har även en potential att fungera som en arena för att introducera olika fritidsaktiviteter genom att i samarbete med lokalt föreningsliv, idrottsföreningar, kommunal verksamhet som kultur- och musikskola med mera informera om olika verksamheter.⁹³

När skolan beskrivs på detta sätt, som en arena för breda insatser, kan det vara självklart att inkludera fritidshemmets verksamhet. Med den snäva användningen av begreppet skola är risken dock stor att den som läser inte inkluderar fritidshemmet i eventuella satsningar. Det faktum att alla barn inte heller har tillgång till, eller deltar i, fritidshemmet gör också att insatser som förväntas nå alla elever genomförs inom ramen för den obligatoriska skolan. Det är utredningens uppfattning att de otydligheter som finns i läroplanens del 1 och 2

⁹² Skolverket (2022) *Elever och personal i fritidshem*.

⁹³ SOU 2017:47 – *Nästa steg på vägen mot en jämlik hälsa*.

riskerar att skapa just otydlighet, samt försvåra såväl samverkan mellan verksamheterna som den helhetssyn som samtidigt eftersträvas.

Fritidshemmet har ett, till den obligatoriska skolan, innehållsmässigt och tidsmässigt kompletterande uppdrag samt ett för eleverna kompensatoriskt uppdrag. Det innebär att läroplansskrivningarna i del 1 och 2 är mycket viktiga för fritidshemmets verksamhet och undervisning. De kan också ha betydelse för samverkan mellan fritidshemmet och den obligatoriska delen av skolan, till exempel när det gäller en ändamålsenlig användning av lokaler. Det är vidare känt att fritidshemmet är mycket litet uppmärksammat i det systematiska kvalitetsarbetet, även om det hos vissa huvudmän finns ett gott arbete med detta. En läroplan som till delar osynliggör fritidshemmet och är otydlig huruvida lärare i fritidshem inbegrips i begreppet lärare – så som det används i läroplanens del 1 och 2 – försvårar också kvalitetsarbetet.

En översyn av alla avsnitt och skrivningar i del 1 och 2 bör därför göras. Översynen bör gå igenom användningen av begreppen skola, lärare och fritidshem för att avgöra vad som på bästa sätt kan tydliggöra de intentioner som finns för såväl fritidshemmet som för skolan som helhet. Utredningen menar att sådana förtydliganden kan vara till hjälp både för huvudman, rektor och personal. Detta arbete borde vara möjligt trots att grundskolans läroplan omfattar hela grundskolan.

Utredningens bedömning är således att en översyn av grundskolans, specialskolans och sameskolans läroplan del 1 och 2 bör göras i syfte att stärka fritidshemmet, synliggöra fritidshemmet i det systematiska kvalitetsarbetet samt skapa kvalitet för eleverna och möjliggöra samverkan mellan de båda verksamheterna, i syfte att nå såväl läroplanens övergripande mål som fritidshemmets mer specifika. I förlängningen innebär det även en större attraktivitet för yrket.

9.7 Utbildning på avancerad nivå

Utredningens förslag: Två eller flera lärosäten ska ges i uppdrag att planera och utveckla en utbildning på avancerad nivå för lärare i fritidshem. Utbildningen ska ges inom ramen för magister- eller masterexamen enligt examensordningen.

Skälen för utredningens förslag

Utbildning på avancerad nivå en förutsättning för lärosätenas kompetensförsörjning

För att säkra bemanningen i fritidshem på längre sikt föreslår utredningen att två eller fler lärosäten ges i uppdrag att ta fram en vidareutbildning till avancerad nivå av grundlärare med inriktning fritidshem. En liknande satsning har tidigare gjorts för yrkeslärare. Lärare i fritidshem hör, tillsammans med yrkeslärare och lärare i årskurs 7–9 inom matematik och NO, till den grupp lärare som många arbetsgivare upplever brist på. Lärosätenas kapacitet att examinera lärare är en central pusselbit i kompetensförsörjningen. En förutsättning för att lärosätena ska kunna göra detta är att det finns undervisande personal med rätt kompetens. Såväl lärosäten som Universitetskanslersämbetet betonar att det finns ett stort behov av forskarutbildade lärare för undervisning på grundlärarutbildningen med inriktning mot fritidshem. I utredningens enkät till lärosätena anges brist på lärarkompetens som det största hindret för att kunna examinera fler lärare. Då nuvarande utbildning inte är på avancerad nivå försvåras vägen till forskarutbildning. Behovet av fler lärare med kompetens för att undervisa blivande lärare i fritidshem vid lärosätena är också en anledning till att det är svårt att starta utbildningar till lärare i fritidshem på andra lärosäten än på de tretton som i dagsläget erbjuder utbildningen. För att lärosätena ska kunna ta emot och examinera ett ökat antal grundlärare med inriktning mot fritidshem behöver hela kedjan stärkas.

Grundlärarutbildningen med inriktning mot arbete i fritidshem är 180 högskolepoäng (examensordningen bilaga 2 högskoleförordning [1993:100]).⁹⁴ I propositionen *Ny värld – ny högskola* anges att

⁹⁴ Se även prop. 2009/10:89 *Bäst i klassen – en ny lärarytelse*.

när det gäller yrkesexaminans placering på grundnivå respektive avancerad nivå är en rimlig utgångspunkt att examina som omfattar mindre än 240 högskolepoäng ska placeras på grundnivå och att examina som omfattar 240 högskolepoäng eller mer ska placeras på avancerad nivå.⁹⁵

Utbildningen till lärare i fritidshem är 180 högskolepoäng och därför på grundnivå. Det innebär därmed att utbildningen inte ger grundläggande behörighet för tillträde till utbildning på forskarnivå. För tillträde till forskarutbildning på forskarnivå krävs både att sökanden uppfyller kraven för grundläggande behörighet och den särskilda behörighet som högskolan kan ha föreskrivit (se bl.a. 7 kap. 35 § och 7 kap 39 och 40 §§ högskoleförordningen [1993:100]). Kraven för grundläggande behörighet enligt 39 § är en avlagd examen på avancerad nivå, fullgjorda kursfordringar om minst 240 högskolepoäng, varav minst 60 högskolepoäng på avancerad nivå, eller att motsvarande kunskaper i huvudsak förvärvats på något annat sätt inom eller utom landet.⁹⁶ För särskild behörighet får krav avse kunskaper från högskoleutbildning eller motsvarade, särskild yrkeserfarenhet och nödvändiga språkkunskaper eller andra villkor som betingas av utbildningen. Kraven som ställs på särskild behörighet ska vara helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen (40 §).

För att tillgodose behovet av kompetens på lärosätena bedömer utredningen att möjligheterna till rekrytering av lärare och examinators behöver stärkas. Vägen till forskarutbildning behöver, för grundlärare i fritidshem som är intresserade och lämpade, vara mer tillgänglig och mer självklar. Det behövs alltså fler som utbildas på avancerad nivå, fler med forskarutbildning och fler doktorander inom områden som är relevanta för fritidshemmets verksamhet. Huvudmän har också framfört önskemål om distansutbildningar, något som inte heller det är möjligt om det inte finns tillräckligt med lärare och examinators.

⁹⁵ Prop. 2004/05:162 *Ny värld – ny högskola*.

⁹⁶ Enligt högskoleförordningen får högskolan för en enskild sökande medge undantag från kravet på grundläggande behörighet, om det finns särskilda skäl.

Hur bör utbildningen till grundlärare i fritidshem utformas?

Utredningen har övervägt olika alternativ för hur problemet med de saknade universitetslärarna och examinatorerna bör lösas. Utredningens uppfattning är att det finns ett stort behov av större möjlighet till utbildning på avancerad nivå för grundlärare i fritidshem som arbetar eller har för avsikt att arbeta på grundlärarutbildningen med inriktning fritidshem.

Utredningen övervägde inledningsvis fyra olika alternativ. Det första alternativet är att förlänga grundlärarutbildningen med inriktning mot fritidshem permanent med 30 högskolepoäng och att examen ges om 210 högskolepoäng. Ett andra, och närliggande, alternativ är att utbildningen i stället ska kunna kompletteras med 30 högskolepoäng och på så sätt göra det möjligt att ta ut examen på avancerad nivå för de som önskar. Yrkesexamen kan genom detta andra alternativ alltså erhållas både på grundnivå och på avancerad nivå. Det tredje och fjärde alternativen utredningen har övervägt handlar om att utbildningen i stället bör ökas med 60 högskolepoäng antingen permanent eller som ett komplement till examen på grundnivå.

Enligt högskoleförordningens bilaga 2 (examensordningen) är samtliga yrkesexamina på grundnivå 180 högskolepoäng förutom förskollärarexamen som är på 210 högskolepoäng. Yrkesexamina på avancerad nivå är alla 240 högskolepoäng eller mer. Det innebär att en grundlärarexamen på avancerad nivå med inriktning mot fritidshem som omfattar 210 högskolepoäng skulle avvika från normen genom att omfatta färre högskolepoäng än de andra yrkesexamina som är på avancerad nivå. Dessutom skulle det då finnas en grundlärarexamen på grundnivå och en på avancerad nivå som båda omfattar 210 högskolepoäng.

Mot att detta skulle vara problematiskt kan man argumentera att det redan finns avvikelser i grundlärarexamen. Grundlärarexamen med inriktning mot arbete i fritidshem är också den enda som är på grundnivå om 180 högskolepoäng. Grundlärarexamina skiljer sig dessutom åt, eftersom de ger behörighet i vissa särskilt utpekade årskurser och skolformer. Alla grundlärarexamina är skilda från varandra eftersom de ger olika behörigheter som endast gäller för det som examen omfattar. Grundlärarexamen med inriktning mot arbete i fritidshem har dessutom inte lika många ämnen som de övriga grundlärarexamina, utan utgörs av poäng inom det fritidspedagogiska området samt av

poäng inom praktisk-estetiska ämnen. Genom att renodla utbildningen mot i huvudsak arbete i fritidshem framfördes dessutom i förarbetena att det borde finnas tillräckligt med utrymmer för att uppnå fullvärdig kompetens med en kortare utbildning (prop. 2009/10:89 s. 22). Förskollärarytbildningen föreslog vara längre eftersom förskolan skulle ges ett stärkt pedagogiskt uppdrag och förskolläraernas ansvar för undervisningen i förskolan skulle tydliggöras (prop. 2009/10:89 s. 14).

Vid tiden för utredningen av grundlärarytbildningen i fråga samt vid ikraftträdandet reglerna om utbildningen fanns inte del 4 i grundskolans läroplan om fritidshemmet. Fritidshemmet var en läroplansstyrd verksamhet, men hade enbart att förhålla sig till de läroplaner vilka undervisningen hade till uppgift att komplettera. Mot bakgrund av den ambitionshöjning som del 4 har inneburit, och med utredningens förslag om att se över del 4 och tydliggöra roller för lärare och arbetslag i fritidshemmet, finns även av denna anledning starka skäl för att förstärka utbildningsmöjligheterna för de som läser grundlärarytbildningen med inriktning mot arbete i fritidshem. Och möjligtvis framöver utreda utbildningens omfattning vidare.

När det gäller examina på avancerad nivå har utredningen informerats om att en viss del av kurserna också bör vara på avancerad nivå. Om grundlärarytbildningen till lärare i fritidshem förlängs med 30 högskolepoäng, ligger det nära till hands att det är 30 högskolepoäng som är på avancerad nivå. Det skulle också bli en avvikelse jämfört med andra utbildningar där mängden kurser på avancerad nivå är mer omfattande.

Ett ytterligare alternativ, vid sidan av de fyra som beskrivs ovan, är att den avancerade nivån innebär ytterligare studier om 60 eller 120 högskolepoäng. Det omfattar en magister- eller masterexamen och är på avancerad nivå. Av examensordningen framgår att:

Magisterexamen uppnås efter att studenten fullgjort kursfordringar om 60 högskolepoäng med viss inriktning som varje högskola själv bestämmer, varav minst 30 högskolepoäng med fördjupning inom det huvudsakliga området (huvudområdet) för utbildningen. Därtill ställs krav på avlagd kandidatexamen, konstnärlig kandidatexamen, yrkesexamen om minst 180 högskolepoäng eller motsvarande utländsk examen.

Och att:

Masterexamen uppnås efter att studenten fullgjort kursfordringar om 120 högskolepoäng med viss inriktning som varje högskola själv bestämmer, varav minst 60 högskolepoäng med fördjupning inom det huvudsakliga området (huvudområdet) för utbildningen. Därtill ställs krav på avlagd kandidatexamen, konstnärlig kandidatexamen, yrkesexamen om minst 180 högskolepoäng eller motsvarande utländsk examen.

Utredningen förordar detta sista alternativ. Det betyder att grundlärarutbildningen till lärare i fritidshem kvarstår med 180 högskolepoäng men att studenter får tydligare möjligheter att komplettera sin examen. Möjligheten att komplettera utbildningen med en magister- eller masterexamen framgår av förarbetena. (prop. 2009/10:89 s. 41). Som utredningen anfört tidigare är dock denna möjlighet i praktiken begränsad. Det ska i sammanhanget sägas att det redan i dag är möjligt för lärosäten att själva inrätta kurser och utbildning på avancerad nivå. Antalet forskarstuderande som efter avslutade studier på avancerad nivå väljer ett forskningsområde med anknytning till fritidshemmet verksamhet är dock mycket få.

Med tanke på den stora bristen på lärare i fritidshem och kostnader som ytterligare terminer medför föreslår vi en särskild satsning för att utbilda fler lärare i fritidshem i likhet med den som gjorts på yrkeslärare. Satsningen innebär en möjlighet för lärare i fritidshem som arbetar eller avser att arbeta inom grundlärarutbildning med inriktning fritidshem att läsa en magister- eller masterutbildning som ska förbereda för utbildning på forskarnivå. En sådan satsning behövs enligt utredningen och kan också komplettera eventuella påbyggnadsutbildningar inom professionsprogram. Utbildningen bör utformas så att studenterna får tillträde till en forskarutbildning inom exempelvis pedagogik, pedagogiskt arbete, barn- och ungdomsvetenskap eller motsvarande. Utredningen föreslår därför att ett eller flera lärosäten redan 2023, eller så snart det är möjligt, ges i uppdrag att planera och utveckla en utbildning på avancerad nivå för lärare i fritidshem. I uppdraget bör ingå att samarbeta med ytterligare lärosäten med rätt att examinera grundlärare med inriktning mot fritidshem. Utbildningen bör förslagsvis ges helt eller delvis på distans och under flexibla former för att underlätta för deltagande studenter och för att ge möjligheter till kompetensutveckling för lärare i hela landet. Då behovet av kompetens är stort anser utredningen att uppdraget bör ges skyndsamt men att hänsyn behöver tas till att satsningen kan

komma att påverka den reguljära utbildningen. Om satsningen beslutas under 2023 och medel ges senast 2024 bör en målsättning vara att starta utbildningen 2025. Ett skyndsamt förfarande förväntas också bädda väl för den forskarskola som utredningen föreslår nedan (9.8).

9.8 Forskarskola

Utredningens förslag: En nationell forskarskola med relevans för fritidshemmets syfte ska inrättas.

Skälen för utredningens förslag

Fler möjligheter till forskning kan trygga lärosätenas kompetensförsörjning

Företrädare för de olika grundlärautbildningarna med inriktning mot fritidshem har beskrivit för utredningen att det råder en brist på personer med kompetens att undervisa på utbildningen i fråga. Denna brist medför bland annat att inte fler studenter kan antas till utbildningen samt svårigheter att hålla kvalitet på densamma.⁹⁷ Utan doktorander i ämnen som är relevanta för fritidshemmets verksamhet kan det i förlängningen blir svårt att fylla på med nya lärare som kan undervisa vid grundlärautbildningen med inriktning mot fritidshem. För att studenter ska kunna examineras krävs dessutom examinаторer vilka enligt högskoleförordningen (1993:100) är särskilt utsedda lärare (jfr. t.ex. 6 kap. 18 §). Fler doktorander behövs alltså för att trygga lärosätenas kompetensförsörjning.

Rektorer och skolchefer beskriver stora utmaningar med att rekrytera lärare med behörighet och legitimation för undervisning i fritidshem och åtgärder för att öka tillgången till utbildade lärare behöver vidtas skyndsamt och med kraft. En forskarskola är en del av dessa åtgärder, eftersom forskarskolan bidrar till att bibehålla och möjliggöra utbyggnaden av antalet utbildningsplatser på grundlärautbildningarna med inriktning fritidshem.

⁹⁷ SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*; Universitetskanslersämbetet (2020) *Nyborjare och examinerade på lararutbildning: Ökat antal examinerade möter fortfarande inte behovet*; Utredningens mejlenkät till lärosäten.

Det finns redan i dag möjligheter att forska inom till exempel barn- och ungdomsvetenskap, pedagogik eller pedagogiskt arbete med fokus på fritidshemmet. I realiteten är dock omfattningen av forskning om fritidshem, både nationellt och internationellt, relativt begränsad.⁹⁸ Ansökningarna sker i konkurrens med annat inom forskningsfältet och det kan vara svårt för forskning om fritidshemmet att hävda sig i denna konkurrens. Utredningen är väl medveten om att alla resurser i samhället är begränsade, så även forskningsmedel. Samt att mer forskning behövs inom många olika områden.

Grundlärautbildningen med inriktning mot fritidshem dras emellertid med kompetensförsörjningsproblem och detta problem är en direkt följd både av grundlärautbildningens längd och avsaknaden av forskning på området. Utredningen anser således att det i fråga om forskning och nya doktorander med relevans för fritidshemmen behövs en mer riktad åtgärd för att trygga lärosätenas kompetensförsörjning.

Forskarskola genom riktat uppdrag

Utredningen har övervägt olika alternativ för att förstärka lärosätenas kompetensförsörjning och behov av forskarutbildad personal på grundlärautbildningen med inriktning mot fritidshem.

Det alternativ utredningen i första hand förespråkar är att en forskarskola inrättas genom ett riktat uppdrag. Ett sådant uppdrag kan ges till Vetenskapsrådet för utlysning av medel. En forskarskola förväntas stärka forskningen i områden med relevans för fritidshem och framöver förbättra universitetens och högskolornas möjligheter att rekrytera undervisande personal med rätt kompetens till grundlärautbildningen med inriktning fritidshem. Deltagandet i fritidshem har ökat över tid vilket inneburit såväl fler elever som ett ökat antal personal. Legitimationskravet för lärare i fritidshem började gälla 2019 och är relativt nytt, liksom del 4 i läroplanen som handlar om fritidshemmet. Utredningens uppfattning är att dessa förändringar behöver åtföljas av satsningar på utbildningens kvalitet och vetenskapliga grund. Utifrån överväganden om forskningens frihet kan det vara lämpligt att i breda termer ange syftet snarare än att specificera ett tema. Ett övergripande syfte kan däremot ges utifrån fritids-

⁹⁸ Skolforskningsinstitutet (2021) *Meningsfull fritid, utveckling och lärande i fritidshem*.

hemmet syfte som anges i 14 kap. 2 § skollagen.⁹⁹ Forskarskolan bör erbjuda ett strukturerat utbildningsutbud med gemensamma kurser och seminarier av hög vetenskaplig och pedagogisk kvalitet. Det är en fördel om doktorander kan antas från flera lärosäten med examinationsrätt.

Utredningen har samtidigt sökt balansera det behov och den riktning vi ser som önskvärd å ena sidan med en å andra sidan icke önskvärd detaljstyrning.

Alternativt förslag

Ett alternativ till förslaget ovan är att medelsramen till utbildningsvetenskaplig forskning ökas på det sätt som Vetenskapsrådet själva förordat i sina remissyttranden till andra utredningar.¹⁰⁰ En sådan förstärkning med en önskan om att prioritera forskarskola skulle kunna medföra att kompetensförsörjningen till lärosätena förbättras tämligen snabbt. Förslaget skulle dock innebära en bredare utlysning. Vetenskapsrådet har framhållit i tidigare yttranden att det inte är önskvärt att alltför snävt rikta medel mot en avgränsad grupp av forskare eller organisationer. I fråga om det fritidspedagogiska forskningsfältet, alternativt annan forskning som har betydelse för fritidshemmet, är utredningen av uppfattningen att det kan vara av vikt att ta hänsyn till att fältet som sådant är begränsat och dessutom, som nämnts, kan ha svårt att hävda sig i konkurrens med annan utbildningsvetenskaplig forskning. Likaså att fritidshem huvudsakligen är en nordisk, i vissa avseenden svensk, företeelse och att internationella samarbeten därför kan vara begränsade. En bred utlysning riskerar att inte få den inriktning med relevans för fritidshemmen som utredningen ser stort behov av.

⁹⁹ Enligt 14 kap. 2 § ska fritidshemmet komplettera utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och särskilda utbildningsformer som skolplikt kan fullgöras i. Fritidshemmet ska stimulera elevernas utveckling och lärande samt erbjuda dem en meningsfull fritid och rekreation. Utbildningen ska utgå från en helhetssyn på eleven och elevens behov. Fritidshemmet ska därtill främja allsidiga kontakter och social gemenskap.

¹⁰⁰ Yttrande i samband med betänkandet *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*, SOU 2020:66; samt yttrandet rörande KLIVA-utredningens promemoria 2019 (dnr 1.1.3-2019-05988) och yttrandet (dnr 1.1.3-2018-6544) över förslagen i utredningen *En andra och en annan chans ett komvux i tiden* (SOU 2018:71).

Forskarskola förordas i första hand

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att medel ska tilldelas Vetenskapsrådet med en önskan om att i första hand inrätta en forskarskola utifrån ett riktat uppdrag och i andra hand – och utifrån en ökad medelsram för utbildningsvetenskaplig forskning – prioritera en forskarskola inom området pedagogik, pedagogiskt arbete, barn- och ungdomsvetenskap eller motsvarande område och med relevans för fritidshemmet.

För att forskarskolan ska fungera och få det genomslag som utredningen ser behov av bör antalet forskarstuderande inte vara för få och de bör också vara finansierade genom satsningen. Forskarskolan bör vidare ske i samarbete mellan flera lärosäten och också omfatta forskarstuderande från olika lärosäten. (Se vidare utredningens förslag på finansiering i kapitel 12).

9.9 Översyn av barn och fritidsprogrammet – en tydligare yrkesutgång

Utredningens förslag: Skolverket ska ges i uppdrag att se över barn- och fritidsprogrammet så att arbete i fritidshem och öppen fritidsverksamhet blir en tydligare yrkesutgång för elever på programmet.

Översynen ska även inkludera motsvarande relevant eftergymnasial utbildning.

Skälen för utredningens förslag

Det finns ett behov av att rekrytera utbildad personal i fritidshemmet utöver grundskollärare med behörighet och legitimation för undervisning i fritidshem. Utbildade barnskötare är en sådan kategori i fritidshem, som tillsammans med till exempel utbildade fritidsledare, utgör den viktiga grupp som har annan utbildning för arbete med barn. Denna grupp, som utbildas i kommunerna, behöver bli fler. I dagsläget är andelen personal utan utbildning för arbete med barn stor i fritidshemmen. Något som påverkar fritidshemmens kvalitet och arbetsplatsernas attraktivitet.

I förskolan har barnskötare en given plats som en del av arbetslaget. Traditionen att utbilda barnskötare för arbete i förskolan är stark. Olika satsningar på barnskötare har också genomförts i kommuner som en del av arbetet med kompetensförsörjningen i förskolan. Motsvarande satsningar med fokus på fritidshemmen är mer ovanliga. På barn- och fritidsprogrammets inriktning pedagogiskt och socialt arbete är det vidare vanligt att arbetsplatsförlagt lärande (apl) genomförs på förskolor och att yrkesutgången är barnskötare. Det är betydligt mindre vanligt att apl genomförs på fritidshem. Att tydligare signalera att utbildningen också kan leda till arbete med barn i skolåldern kräver kanske fler förändringar än andra apl-platser.

Utredningen har övervägt en annan yrkestitel. Begreppet barnskötare leder sannolikt tankarna till arbete med yngre barn vilket kan leda till att unga som kan tänka sig arbete på fritidshem inte söker utbildningen. Eftersom ytterligare yrkestitlar riskerar att skapa fler otydligheter och inte nödvändigtvis färre bör detta dock nog övervägas. Barnskötare mot yngre barn respektive äldre barn kan vara en alternativ. Ett annat alternativ skulle kunna vara att titta närmare på de befattningar som används hos huvudmän, i kommuner och regioner som arbetat med detta, för att försöka hitta ett nytt ramverk som också är beprövat (se till exempel 9.1.3).

Utredningen menar att en tydligare yrkesutgång mot arbete i fritidshem eller öppen fritidsverksamhet kan göra att fler söker utbildningen och fler elever får möjlighet till apl i dessa verksamheter. Det torde även kunna leda till att fler pojkar och män söker sig till barn- och fritidsprogrammets inriktning pedagogiskt och socialt arbete och till att gruppen män på fritidshemmen i högre utsträckning framöver har en utbildning för arbete med barn och unga.

Utredningen anser därför att Skolverket bör ges i uppdrag att se över barn och fritidsprogrammet för att skapa tydligare yrkesutgångar mot arbete i fritidshemmet.

10 Uppföljning och utvärdering av reformen

Utredningens förslag: Reformen om ett avgiftsfritt allmänt fritidshem ska följas upp och utvärderas och Statens skolverk ska bli ansvarig myndighet.

Skälen för utredningens förslag

Utredningens huvudförslag består i stora drag av införandet av avgiftsfritt allmänt fritidshem för 6–9-åringar, införandet av en stärkt informationsskyldighet samt ändringar av skollagen och vissa förordningar som är tänkta att understödja reformens genomförande samt bidra till att kvaliteten i fritidshemmet bibehålls och utvecklas.

På en övergripande nivå anser utredningen att det finns en problematik när det gäller fritidshemmet där reformer genomförts för att stärka utbildningen men där verksamheten tenderar att inte prioriteras i förhållande till den obligatoriska skolan. Utredningen menar att staten behöver följa upp att ökade krav i styrdokument också följs av bättre förutsättningar från både statens och huvudmannens sida. Där förutsättningar från statens sida bland annat handlar om att lärarutbildningen möter behovet av kompetensförsörjning, att verksamheten uppmärksammas genom till exempel kvalitetsgranskning och tillsyn och att stödmaterial och kompetensförsörjning tas fram av stödjande myndighet. Huvudmannens ansvar för förutsättningarna handlar bland annat om resurstilldelning och att inkludera fritidshemmet i det systematiska kvalitetsarbetet. Fritidshemmet tenderar dock att inte följas upp i samma utsträckning som den obligatoriska skolan och ansvaret skjutas neråt i styrkedjan, från huvudman till rektorer och från rektorer till lärare och annan personal.

Detta kan innebära att signaler om fritidshemmets behov inte når högre upp i styrkedjan och att verksamheten därigenom inte ges tillräckligt goda förutsättningar av huvudman och rektor.

I fråga om det avgiftsfria allmänna fritidshemmet har utredningen i konsekvenskapitlet räknat på kostnader samt givit förslag om att det generella statsbidraget ska ökas på grundval av utredningens beräkningar samt också föreslagit en tänkbar finansiering.

Utredningens förhoppning är att införandet av ett avgiftsfritt allmänt fritidshem kommer att få positiva konsekvenser för eleverna och fritidshemmet både på kort och lång sikt. Om reformen är behäftad med problem är det viktigt att sådana kan belysas för att på så sätt kunna ändra på lagstiftningen, det kan till exempel handla om antalet timmar som det allmänna fritidshemmet omfattar eller om någon ändring bör ske uppåt eller nedåt av de åldrar som det allmänna fritidshemmet omfattar. Därutöver föreslår utredningen att statsbidraget för kvalitetshöjande åtgärder inom förskolan även bör omfatta fritidshemmet för att på så sätt säkerställa kvaliteten i fritidshemmen även efter införandet av allmänt avgiftsfritt fritidshem.

Andra frågor av betydelse i en uppföljning och utvärdering av reformen bör vara i vilken mån vistelsetiderna för de barn som är inskrivna i dag förändras till följd av reformen. Det kan vara så att vårdnadshavare väljer att minska tiden för sina barn i fritidshemmen, vilket innebär att reformen inte skulle få avsedd effekt. Reformen kan också innebära att pedagogisk omsorg i stället för fritidshem ökar i vissa områden vilket också är bra att ha kännedom om.

Orsakerna till en förändrad efterfrågan, det vill säga en ökning eller minskning av vistelsetiderna är viktigt att känna till. På samma sätt är det viktigt att ta reda på hur kommunerna erbjuder allmänt fritidshem utifrån den stärkta informationsskyldigheten. Detta gäller exempelvis de kommuner som redan i dag erbjuder en utökad rätt till fritidshem. Hur erbjudandet i dessa kommuner kan komma att förändras vid införandet av det allmänna fritidshemmet kan också vara värdefullt att få kännedom om. Det är även viktigt att följa upp hur inskrivningsgraderna förändras och hur reformen påverkar olika grupper av elever, till exempel i olika områdestyper.

Även utvecklingen av hur kommunerna erbjuder det allmänna fritidshemmet under lov och studiedagar bör följas upp.

Stor vikt bör även läggas vid kvalitetsfrågorna, det vill säga elevgruppernas storlek, personaltäthet samt utbildningsnivån hos persona-

len. Det kan också vara av intresse att undersöka om reformen har haft effekt på de äldre eleverna som inte omfattas av allmänt fritidshem. Med det menar utredningen om det blir en minskning av antalet elever i dessa åldrar både i fritidshemmet och öppen fritidsverksamhet – eller om åldersgruppens efterfrågan av fritidshem och öppen fritidsverksamhet i stället ökar på grund av det signalvärde som det allmänna fritidshemmet kan ha. Den pedagogiska kvaliteten avseende undervisningen och hur kommunerna väljer att organisera det allmänna fritidshemmet bör kunna belysa.

Eftersom fritidshemmets lokaler, goda miljö samt elevgruppernas storlek troligen kommer att påverkas av att fler barn går i fritidshemmet, om än inte på samma sätt hos de olika huvudmännen, kan dessa med fördel också ingå som en del av uppföljningen.

Andra effekter som kan vara av eventuellt värde att undersöka är om sysselsättningen ökar på grund av reformen, om fler vårdnadshavare nu kommer att ha möjlighet att söka sig till arbetsmarknaden.

Utredningens menar således att det är viktigt att reformen följs upp och utvärderas för att på så sätt kunna förbättra de delar av reformen som inte har fungerat eller kan fungera bättre. En uppföljning kan sannolikt också vara värdefull för att öka kunskapen om fritidshemmet och en hjälp för huvudmän, rektorer, skolor och personal i arbetet med utbildningens kvalitet.

11 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Ändringarna i skollagen ska träda i kraft den 1 juli 2025. Hemkommunernas informationsskyldighet ska dock träda i kraft den 1 januari 2025. Bestämmelserna ska tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2025.

Ändringarna i skolförordningen (2011:185) ska träda i kraft den 1 juli 2025. Ändringarna i förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion ska träda i kraft den 1 januari 2024.

Ändringarna i förordning (2021:848) om kvalitetshöjande åtgärder i förskolan ska träda i kraft den 1 januari 2024 och bidrag från förordningen lämnas från den 1 juli 2024.

Skälen för utredningens förslag

Ändringarna i skollagen

Utredningens förslag är viktiga för att fler barn och elever, oberoende av deras bakgrund och andra socioekonomiska faktorer, ska gynnas av de positiva effekter som fritidshemmet kan ha. Utredning anser därför att lagändringarna ska träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juli 2025 och i fråga om informationsskyldigheten den 1 januari 2025.

Förslagen innebär bland annat att ett avgiftsfritt allmänt fritidshem införs för barn mellan 6 och 9 år. Vidare får kommunerna en utökad informationsskyldighet vilken innebär att de ska informera vårdnadshavare om fritidshemmets syfte och uppdrag. Detta innebär att kommunerna får nya arbetsuppgifter och måste utveckla nya arbetssätt och rutiner. Vissa kommuner kommer troligen att behöva se över sin organisation för de nya uppgifterna. Det kan också hända

att en del kommuner måste utvidga antalet platser i sina fritidshem. Lagändringarna bör träda i kraft i samband med att ett nytt läsår i skolan påbörjas. Som nämns i kapitel 7, förekommer inte läsår som begrepp i fritidshemmets bestämmelser. Verksamheten påverkas dock av skolans läsår, eftersom fritidshemmet både innehållsmässigt och tidsmässigt ska komplettera skolan. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna ska tillämpas första gången inför utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2025. Huvudmännen behöver dock börja förbereda för det allmänna fritidshemmet före detta datum.

Bestämmelserna om hemkommunernas informationsskyldighet bör träda i kraft den 1 januari 2025 och tillämpas för första gången på utbildning som startar höstterminen 2025. Detta eftersom informationsinsatsen bör starta inför första läsåret då det allmänna fritidshemmet införs.

Förordningsändringarna

Ändringarna i skolförordningen (2011:185) bör träda i kraft den 1 juli 2025. De är nära förknippade med förslaget om allmänt fritidshem och behöver inte finnas på plats tidigare än så. Ändringarna i förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion bör träda i kraft den 1 januari 2024 – så att det tydligare framgår att tillsyn även kan ske på skolenhetsnivå när det gäller fritidshem.

Ändringarna i förordning (2021:848) om kvalitetshöjande åtgärder i förskolan bör träda i kraft den 1 januari 2024 och bidrag från förordningen lämnas från den 1 juli 2024. Bidraget är uppdelat på två omgångar och datumet 1 juli 2024 är bestämt så att kommunerna kan söka bidraget under hösten 2024 (oktober). Medel betalas i så fall ut inför våren 2025, vilket innebär att kommunerna har ett halvår på sig att använda bidraget till sådana kvalitetshöjande åtgärder som ryms inom bidraget och som kan krävas inför införandet av allmänt fritidshem.

12 Konsekvenser av utredningens förslag

I detta kapitel redogörs för konsekvenserna av utredningens förslag. Vilka konsekvenser som ska beskrivas framgår dels av kommittéförordningen (1998:1474), dels av utredningens direktiv.

12.1 Krav på konsekvensanalysen

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredningen föreslå finansiering. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Av utredningens direktiv framgår att vi utöver detta ska redovisa vilka konsekvenser förslagen har för kompetensförsörjningen, tillgång på utbildad personal samt andra verksamheter inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. De samhällsekonomiska effekterna av respektive förslag ska beskrivas och när det är möjligt kvantifieras. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag ges till finansiering. Vidare ska beräkningar lämnas för hur respektive åtgärd förväntas påverka deltagandet i fritidshemmets utbildning i

olika grupper. Analyserna bör vidare ha ett barnrättsperspektiv och konsekvenserna av förslagen ska redovisas utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Även ett jämställdhetsperspektiv ska anläggas och förslagets konsekvenser ska redovisas utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och principen om icke-diskriminering. Om förslagen har betydelse för vårdnadshavare och barns valfrihet ska det redogöras för konsekvenserna av dessa.

12.2 Problemet och vad som ska uppnås

Att klara skolan är den enskilt viktigaste faktorn för barns utveckling och framtid. Alla barn har också rätt till vila och fritid, lek och rekreation.¹ Fritidshemmet ska komplettera skolan och har i uppdrag att stimulera elevernas lärande och utveckling, samt erbjuda en meningsfull fritid. Fritidshemmet ska därtill främja allsidiga kontakter och erbjuda en miljö där barnen kan etablera och utveckla både goda kamratrelationer och grupptillhörighet. Precis som skolan har fritidshemmet också ett kompensatoriskt uppdrag. Antalet elever som är inskrivna i fritidshem har successivt ökat över tid och majoriteten av alla 6–9-åringar tillbringar en del av sin skolvardag på fritidshem. Andelen 10–12-åringar som är inskrivna i fritidshem eller deltar i öppen fritidsverksamhet är väsentligt lägre. Sammantaget är 19 procent av 10–12-åringar inskrivna i fritidshem. Den öppna fritidsverksamheten saknar inskrivningsstatistik men endast cirka 50 kommuner erbjuder denna verksamhet och majoriteten gör det i liten omfattning. Anledningen till att så få mellanstadieelever är inskrivna i fritidshem kan bero på flera saker, till exempel att de i mycket liten omfattning erbjuds en verksamhet anpassad efter deras intressen och behov. I detta avseende tycks det vara så att inte alla kommuner tar sitt ansvar fullt ut för dessa barn och unga. Utredningen har uppmärksammat att mycket lite uppgifter och forskning finns om gruppen 10–12-åringar och om vad de gör efter skolan. 10–12-åringar tycks därmed vara något av en osynlig grupp. Ur ett nationellt perspektiv verkar det även finnas en frånvaro av satsningar med denna grupp barn som målgrupp.

¹ Barnkonventionen: FN:s konvention om barnets rättigheter (2009) se artikel 31.

Trots fritidshemmets kompletterande och kompensatoriska uppdrag har inte alla barn i Sverige rätt att delta i utbildning i fritidshem. Framför allt är det barn vars föräldrar arbetar eller studerar som i dag har rätt till fritidshem. En del kommuner erbjuder någon form av utökad rätt till fritidshem, men det är långt ifrån alla kommuner som gör det. Många av de barn som skulle gynnas av fritidshemmets utbildning har, på grund av den reglering som finns, sällan rätt eller möjlighet att delta. Barn med exempelvis arbetslösa eller långtids-sjukskrivna föräldrar, eller barn i familjer med svag ekonomi kan hamna utanför utbildningen och den sociala sfär som fritidshemmet erbjuder, under hela eller stora delar av sin skolgång. Liksom de barn som på grund av avstånd inte kan delta i fritidshemmets utbildning, till exempel genom att vara beroende av skolskjuts vid skoldagens slut. Skolskjuts behöver enligt skollagen inte erbjudas till och från fritidshemmet.

Utredningens förslag syftar till att fler elever ska ges rätt att delta i fritidshemmets utbildning så att fler elever ges möjlighet till en meningsfull fritid, utveckling och lärande. Förslagen syftar också till att skapa mer jämlika villkor för barn och elever i Sverige genom att ge en större grupp barn tillgång till utbildningen i fritidshem. Det blir bland annat ett led i att minska klyftor mellan barn på grund av deras olika förutsättningar i levnadsvillkor. Fritidshemmet kan därmed i högre utsträckning vara en viktig resurs för barn som växer upp med sämre socioekonomiska förutsättningar, såväl som för alla barn.

12.2.1 Utredningens förslag och bedömningar i korthet

Utredningens förslag innebär i korthet följande:

- Alla elever i förskoleklass och årskurs 1–3 ska erbjudas avgiftsfri utbildning i fritidshem, så kallat allmänt fritidshem, med minst 490 eller 295 timmar om året beroende av ålder.
- Utbildning i fritidshem, eller öppen fritidsverksamhet som kan erbjudas till 10–12-åringar i stället för fritidshem, ska erbjudas 6–12-åringar om de på grund av sina levnadsvillkor i övrigt behöver stöd i sin utveckling i form av fritidshem.
- Följdändring i hemkommunens ansvar för hur plats erbjuds.

- Utökad informationsskyldighet för kommunerna, med syfte att öka deltagandet i fritidshemmet.
- Utveckling av utbildning på avancerad nivå för lärare i fritidshem.
- Nationell forskarskola med relevans för fritidshemmets syfte.
- Ändringar i skollagen avseende annan personal, som syftar till en tydligare ansvarsfördelning.
- Läroplansförändringar i del 4 som syftar till förtydligande av roller och ansvar.
- Skolverket ges i uppdrag att se över barn- och fritidsprogrammet, och motsvarande eftergymnasial utbildning, för en tydligare yrkesutgång mot arbete i fritidshem.
- Ändringar i skollagen avseende ändamålsenliga lokaler.
- Skolverket ges i uppdrag att ta fram stödmaterial för ändamålsenlig lokalanvändning och god miljö.
- Skolverket ges i uppdrag att ta fram stödmaterial för systematiskt kvalitetsarbete i fritidshem.
- Skolinspektionen – förändring i instruktionen för myndigheten.
- Skolinspektionen ges i uppdrag att genomföra tematisk kvalitetsgranskning av fritidshem och öppen fritidsverksamhet för 10–12-åringar.
- Ändring av förordningen om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan så att fritidshemmet omfattas.
- Skolverket ska följa upp och utvärdera reformen.

Utredningens bedömningar innebär i korthet följande:

- Skolskjuts till och från fritidshem bör utredas i särskild ordning.
- Läroplansförändringar i del 1 och 2 som syftar till att synliggöra fritidshemmets uppdrag.
- Ungdomspolitikerna bör ses över så att 10–12-åringarna omfattas av kartläggningar och insatser inom relevanta delar av området.
- Fritidshem för elever i åldern 10–12 år och öppen fritidsverksamhet enligt skollagen bör utredas i särskild ordning.
- Elevhälsans roll i fritidshemmet bör utredas i särskild ordning.

12.2.2 Utredningens olika överväganden och vägval

Här följer en översiktlig genomgång av de alternativ som övervägts vid författandet av utredningens förslag om ändringar i skollagen. Alternativa lösningar avseende förordningsändringar eller andra typer av förslag finns inte i denna sammanställning då det rör sig om författningsändringar som inte är på lagnivå. Mer ingående motiv till lösningar finns under respektive förslag i betänkandets olika kapitel.

Förslaget om ett allmänt fritidshem för elever i förskoleklass och årskurs 1–3

Med allmänt fritidshem menas ett avgiftsfritt fritidshem som erbjuds alla barn i Sverige. Förebilden för utredningens förslag om ett allmänt fritidshem för 6–9-åringar är den allmänna förskolan. Utredningen har övervägt att erbjudandet endast ska utvidgas till att omfatta föräldralediga och arbetslösa föräldrar, med en bibehållen rätt för kommunerna att ta ut avgift. En rätt som enbart riktas mot arbetslösa och föräldraledigas barn riskerar dock att utestänga andra grupper av barn som även de är i behov av fritidshem. Dessa barn befinner sig i många fall i än mer utsatta situationer då deras vårdnadshavare varken uppbär arbetslöshetsersättning eller föräldrapenning. Utredningens bedömning är att dessa barn är få och särskilt behöver värnas, samt att alternativet att enbart inkludera barn till föräldralediga och arbetslösa i förslaget inte heller skulle påverka kostnaderna i någon

större omfattning. Av denna anledning har vi valt att föreslå att alla barn ska erbjudas utbildning i fritidshem (se kapitel 6).

Alternativet att erbjuda en utökad rätt utifrån område

Vi har i enlighet med utredningens direktiv övervägt om en utökad rätt till fritidshem särskilt bör riktas mot elever i områden med socioekonomiska utmaningar. Ett lagförslag som riktas mot ett visst område riskerar dock att ställa barn i andra områden utanför en rättighet som kan vara mycket viktig för det enskilda barnet. Det skulle också innebära att rätten upphör om barnet flyttar, trots att behovet kvarstår. Huvudförslaget innebär en utökad rätt för alla barn i åldersgruppen 6–9 år och inte enbart barn som bor i områden med socioekonomiska utmaningar. Att barn i dessa områden går i fritidshemmet i lägre utsträckning än andra barn uppmärksammades av den tidigare fritidshemsutredningen.² Innevarande utredning kan också konstatera att områden av denna typ, finns i olika omfattning i många av landets kommuner och är alltså inte enbart ett storstadsfenomen. Vi har även sett att inskrivningsgraden för barn i glesbygd varierar mot bakgrund av glesbygdens förutsättningar, som bland annat handlar om långa avstånd. Utredningen har därför valt att föreslå ett allmänt fritidshem för alla 6–9-åringar. För att ändå möta de behov som kan finnas i områden med socioekonomiska utmaningar har vi föreslagit att komplettera bestämmelsen om att fritidshem ska erbjudas om en elev behöver utbildning i fritidshem som särskilt stöd i sin utveckling med det nya rekvisitet levnadsvillkor (se nedan om förslaget om levnadsvillkor i kapitel 6).

Olika åldersgrupper som alternativa lösningar

Vidare har utredningen gjort bedömningen att det allmänna fritidshemmet ska omfatta åldersgruppen 6–9 år. Vi har även övervägt om alla barn ska omfattas, barn i åldrarna 6–8 år eller 6–10 år. Alternativet att utöka rätten till att även gälla 10-åringar har särskilt övervägts då en mjuk övergång mellan låg- och mellanstadiet skulle kunna vara ett sätt att behålla elever som annars slutar delta i fritidshemmet inför årskurs 4. Vi har dock bedömt att detta skulle skapa

² SOU 2020:34 – *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

svårigheter för huvudmännen just på grund av stadieindelning och skolors organisation. Att erbjuda alla barn fritidshem innebär att hela åldersspannet 6–12 år omfattas. Av statistiken framgår att relativt få barn går i fritidshemmet när de börjar på mellanstadiet – endast 19 procent av 10–12-åringarna. De som går i sjätte klass gör det i mindre utsträckning än elever i fjärde klass. Utredningen bedömer att en reglering som innebär allmänt fritidshem för elever även på mellanstadiet därför skulle medföra alltför stora kostnader för att anställa personal. Dessutom finns ett antal skolor som enbart är mellanstadie-, eller mellan- och högstadieskolor. I dessa skolor skulle huvudmannen behöva bygga upp en helt ny organisation för att överhuvudtaget kunna erbjuda fritidshem. Vilket i dagsläget inte skulle kunna anses motiverat utifrån det låga deltagandet i dessa åldrar. Ibland erbjuds dessutom öppen fritidsverksamhet i stället för fritidshem för denna åldersgrupp. Det skulle innebära att kommuner och huvudmän behöver bygga upp en avsevärt mycket större och ny sådan verksamhet. Det saknas dessutom kunskap om vilken slags verksamhet som bäst lämpar sig för åldrarna 10–12 år, vilket medför ytterligare skäl till att inte kunna motivera ett allmänt fritidshem för alla elever och barn i åldrarna 6–12 år.

Vi har således valt att rikta rättigheten mot den åldersgrupp som vi anser bäst gynnas av förslagen och där det samtidigt är motiverat ur kostnadseffektivitetssynpunkt.

Utredningen vill understryka att verksamheten för mellanstadielever bör utredas vidare i särskild ordning. Det saknas tillräcklig kunskap om varför deltagandet bland dessa åldersgrupper är så pass lågt och vad det närmare beror på. Framför allt saknar utredningen tillräcklig kunskap om hur en verksamhet för denna åldersgrupp bäst bör vara utformad. För att eventuellt kunna ge förslag om ett allmänt fritidshem för 10–12-åringarna, eller annan mer relevant insats, behöver därför ytterligare frågor ställas. Dessa frågor är bland annat: Erbjuds eleverna en tillräckligt attraktiv verksamhet? Är verksamheten anpassad efter elevernas intressen och behov? Behöver styrdokumenterna visa på en progression i verksamhetens innehåll för att bättre möta de lite äldre barnens behov av stimulans och utmaningar. Och hur finansieras den öppna fritidsverksamheten? Det finns oklarheter och troligtvis stora skillnader mellan kommuner både erbjuder och finansierar verksamheten. Alla dessa oklarheter kring verksamhet som erbjuds för mellanstadieleverna ger signaler om att verksam-

heten inte alltid uppfattas som viktig – trots att det finns tydliga tecken på att barn i åldersgruppen inte alltid har tillgång till fritidsaktiviteter och i förekommande fall också kan utsättas för risk att rekryteras till kriminella nätverk. Utredningen ser behov av att på nationell nivå öka kunskapen om hur kvaliteten i denna tämligen oregerade verksamhet ser ut. En del av ett sådant kunskapsinhämtande blir möjligt genom utredningens förslag att Skolinspektionen ges i uppdrag att genomföra två kvalitetsgranskningar (se kapitel 7).

Olika lösningar avseende minsta garanterade tid i fritidshemmet

Den minsta garanterade tiden i fritidshemmet föreslås vara 490 timmar för elever i förskoleklass och årskurs 1 och 2 och 295 timmar för elever i årskurs 3. Utredningen har vid bestämningen av antalet timmar utgått från de bestämmelser i skollagen och skolförordningen som på något sätt anger undervisnings- och läsårets omfattning. I förslagets motiv finns utvecklade överväganden om antalet timmar som föreslås. Fritidshemmet är en avgiftsbelagd verksamhet inom skolväsendet och vi har därför behövt relatera förslaget även till detta faktum. Fritidshemmet är en viktig verksamhet för elever under bland annat loven. För att loven ska täckas in av den minsta garanterade tiden föreslår utredningen att upp till 100 timmar av den föreslagna tiden kan användas till loven, samt de fem studiedagar som framgår av skolförordningen. Bestämmelser om fördelningen av denna tid föreslås kunna ligga på förordningsnivå. Därför föreslås ett bemyndigande till regeringen att kunna meddela föreskrifter om fördelning av tiden.

Utökad rätt med ett avgiftsbelagt fritidshem

Det förslag utredningen ger innebär att det allmänna fritidshemmet blir avgiftsfritt. Utredningen har även övervägt ett allmänt fritidshem som är belagt med avgift. I direktivet ligger att ta fram förslag som ökar deltagandet i fritidshemmet. Inför de utredningar som företogs vid införandet av allmän förskola framkom en tydlig tendens att avgifterna användes som ett medel att styra efterfrågan. I vissa avseenden kan denna effekt av avgifter fortfarande finnas kvar, även när det gäller fritidshem. I flera samtal utredningen haft har det fram-

förts att barn som har rätt till fritidshem i dag inte går eftersom deltagandet är kopplat till en avgift. Vi har också tagit hänsyn till att försörjningsstöd normalt inte erhålls för att betala barnomsorgsavgifter. Vi har inte heller föreslagit en avgiftsfrihet för vissa barn då utredningen bedömer att detta skulle leda till en alldeles för stor administrativ börda och därmed kostnad för huvudmän (se kapitel 6).

Förslaget om levnadsvillkor

Utredningen har undersökt hur reglerna om det egna behovet på grund av familjens situation i övrigt eller på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl kan stärkas för att på så vis utöka rätten till fritidshem och säkerställa att de barn som mest kan gynnas också nås. Vi vet redan i dag att dessa regler dras med vissa tillämpningsproblem. Målet med bestämmelserna är att nå de grupper av barn där behovet har uppkommit av familjens situation i övrigt, dvs. något som finns inom familjen. Eller att behovet har uppkommit genom något som finns hos barnet dvs. fysiska, psykiska eller andra skäl.

De nya reglerna, så som utredningen förslår, syftar till att komma åt skäl som också ligger utanför själva barnet. Det vill säga den miljö som barnet finns i – levnadsvillkoren. Av den anledningen har utredningen laborerat med olika typer av uttryck för att fånga tänkta situationer. Utredningen har funderat över vilka typer av rekvisit som kan tänkas ingå i en bestämmelse för att omfatta den tänkta målgruppen. Vi har prövat miljömässiga skäl (som ett ord för den miljö som barnet befinner sig i), men kommit fram till att uttrycket blir alldeles för oklart och dessutom leder tanken till andra rättsområden. Vi har prövat att föra tillbaka ordet sociala skäl, som fanns i äldre lagstiftning, men kom då fram till att det rörde sig om skäl som redan finns inbakat i bestämmelsen så som andra skäl och att sociala skäl inte skulle fånga upp att barnet befinner sig i en viss miljö som är kopplad till där barnet bor och rör sig. Utredningen har i stället valt begreppet levnadsvillkor. Levnadsvillkor kan förklaras som de omständigheter i miljön och de förutsättningar som ett barn växer upp och lever i och med. Det handlar till exempel om ekonomisk standard, boende, hälsa, skolgång, fritid, inflytande och delaktighet, brottslighet och utsatthet för brott. Kön, ursprung och funktionsnedsättning påverkar också vilken betydelse som levnadsvillkor kan

få för ett barn (se även kapitel 2). Begreppet levnadsvillkor använder vi för att täcka in sådana uppväxt- och levnadsvillkor som kan påverka barn negativt. Fritidshemmet kan ses som en främjande insats för att minska sådana risker som är särskilt förknippade med sämre socioekonomiska förutsättningar. Förutsättningar som i sig kan utgöra en risk för till exempel ohälsa, bristfälliga relationer till vänner och föräldrar, utsatthet för brott, trångboddhet, låga studieresultat, bidragsberoende och ingripanden av den sociala barnvården. Utredningen bedömer att levnadsvillkor kan fånga in de behov som ett barns sammanhang utgör, och också utgöra ett stöd för huvudmän och rektorer som ser behov av att ge grupper av elever rätt till fritidshem – med anledning av de levnadsvillkor som råder i ett bostadsområde eller som påverkar en skola.

Utökad informationsskyldighet för kommuner

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå åtgärder som ska öka deltagandet i fritidshemmet. Nyligen har ett lagförslag antagits av riksdagen gällande förskolan som innebär att en slags uppsökande verksamhet och utökad informationsskyldighet har införts i skollagen. Lagändringarna ska träda i kraft år 2025. I gamla skollagen fanns en uppsökande verksamhet både i fråga om förskolan och fritidshemmen. Fritidshemmet har sedan dess integrerats i skolan, och en uppsökande verksamhet är enligt utredningens mening inte ändamålsenlig i fråga om fritidshemmets elever. Eleverna är redan i grundskolan eller motsvarande skolformer. Det mer ändamålsenliga alternativet är att endast införa en utökad informationsskyldighet för fritidshemmets del. Utredningens förslag om informationsskyldighet är utformat likt förskolans motsvarande bestämmelse om uppsökande verksamhet, men utan den uppsökande verksamheten, då detta inte bedöms behövas för fritidshemmet. Utredningens förslag har dock utformats i överensstämmelse med förskolans regel, eftersom det i detta fall har varit möjligt och på så sätt har också skollagens systematik kring åtgärder som gäller information till vårdnadshavare kunnat hållas enhetlig. Ett alternativ hade varit att bestämmelsen endast gav skyldighet till information en gång om året. Det hade inneburit att eleven kunde gå ett helt år i skolan innan vårdnadshavare återigen fick information om fritidshemmet. Med tanke på att syftet med bestäm-

melsen är att fler ska delta, kan det anses mer ändamålsenligt att information ska ges två gånger på ett läsår (se kapitel 7).

Bestämmelsen om annan personal

Utredningen föreslår en förändring av bestämmelsen som reglerar lärares och förskollärares ansvar. Att det finns otydligheter kring ansvar gör att personalresurserna kanske inte kommer till användning på det sätt som lagstiftaren tänkt. För att minimera risken att personalresurser används på ett resursslösande sätt föreslår därför utredningen denna lagändring. För att klargöra kompetenser har utredningen om *Förskola för alla barn* (SOU 2020:67) till exempel haft förslag som innebär att ordet barnskötare läggs in i lagen, och då i 2 kap. 14 §. Föreliggande utredning anser att 14 § endast reglerar vem som får finnas i undervisningen. Det vill säga att annan personal kan medverka i vissa delar av skolväsendet. Utredningens bedömning är att det inte vore riktigt att lägga en bestämmelse om roller i 14 §. En annan lösning är att inte alls göra någon förändring av 15 § utan endast föreslå en förändring av fritidshemmets del 4 i läroplanen. Utredningen anser dock att det är viktigt att den andra personalens roll klargörs i lagen, för att på så vis hjälpa huvudmän, rektorer och personal att använda personalresurser på ett resurseffektivt sätt. En sådan ändring kan även höja yrkets status genom tydligare förväntningar på vad rollen innebär (se kapitel 9).

Ändamålsenliga lokaler

Ändamålsenliga lokaler är för hela skolväsendet en viktig förutsättning för att nå målen med utbildningen. Så också för fritidshemmets del. Den samlade bilden som utredningen fått under arbetet är att lokalers ändamålsenlighet till stor del handlar om användningen av befintliga lokaler. Detta gäller särskilt då fritidshemmen på de flesta skolor i hög utsträckning använder samma lokaler som den obligatoriska delen av skolan. Här har vi betonat vikten av att befintliga lokaler anpassas så de fungerar för båda verksamheterna.

Det har visat sig i och med en dom från HFD (HFD 2020 ref. 28) att skollagen i visa fall kan vara ett trubbigt verktyg vid Skolinspektionens tillsyn. Frågan i målet var om ett vitesföreläggande avseende

det systematiska kvalitetsarbetet var tillräckligt preciserat. Mot denna bakgrund har utredningen funderat över lokalerna, dess ändamålsenlighet och Skolinspektionens tillsyn och funnit att ändamålsenligheten endast framgår av förarbetena samt att det är ett uttryck som använts på olika sätt i förhållande till de olika verksamheterna (skolformerna) inom skolväsendet.

Utredningen har bedömt att det behövs ett vassare verktyg när det gäller lokalerna eftersom dessa utgör viktiga förutsättningar för undervisningen och därmed för utbildningens kvalitet (se vidare kapitel 8). Vi föreslår därför att begreppet ändamålsenliga lokaler ska införas i skollagen avseende lokaler. Utredningen har övervägt om det endast bör ges ett uppdrag till Skolverket att ta fram stödmaterial för att på så sätt stödja huvudmännen i arbetet med lokalerna. Det skulle ändå innebära att förslaget skulle innebära att överväganden om lokalernas ändamålsenlighet inte kommer framgå av lagens förarbeten. Vi anser av denna anledning att det förslag om ändamålsenlighet är viktigt för att skapa en tydlig linje mellan lag, förordning och föreskrift – så att huvudmännen får den hjälp som kan behövas i arbetet med lokalerna och med att ge eleverna en god miljö. Som framgår av övervägandena har vi inte haft i uppdrag att se över skolväsendets lokaler i dess helhet. Det innebär att vi har fått lägga bestämmelsen om ändamålsenliga lokaler i fritidshemmets kapitel i skollagen. Det riktiga vore emellertid om ett helhetsgrepp togs avseende lokalerna till att omfatta hela skolväsendet. Eller att bestämmelsen som styr lokalerna delas upp på de olika skolformerna.

12.3 Vilka är berörda av utredningens förslag?

När det gäller vilka som är berörda av förslagen så vill utredningen inledningsvis betona att det som sker i skolväsendet och därmed i fritidshem och i sådan öppen fritidsverksamhet som kan erbjudas i stället för fritidshem, är en angelägenhet för hela samhället. I den meningen berör utredningens förslag många. Mer konkret kommer förslagen i betänkandet framför allt beröra barn och föräldrar, lärare och annan personal, samt rektorer med ansvar för fritidshem, grundskola, anpassad grundskola, sameskola och specialskola.

Därutöver får utredningens förslag olika slags konsekvenser för skolmyndigheterna. Sameskolstyrelsen och Specialpedagogiska skol-

myndigheten berörs dels i egenskap av att vara skolhuvudmän, men myndigheterna kan även i övrigt beröras av förslagen. Förslagen får också följder för Skolinspektionen och Skolverket bland annat i fråga om de förslag utredningen ger om läroplansrevidering, förändring i instruktion samt kvalitetsgranskning. Utredningen ger också förslag som påverkar lärosätena.

Majoriteten av eleverna i fritidshem går i dagsläget i kommunala grundskolor men det finns också elever som går i skolor med enskild huvudman. Utredningen lägger förslag som kommer att innebära vissa utökade skyldigheter för både kommunala, enskilda och statliga skolhuvudmän. För en kommun kan förslagen inte enbart komma att påverka utbildningsnämnd, de kan även tänkas beröra andra delar av organisationen som kultur- och fritidsnämnd eller andra berörda nämnder inom kommunen.

12.4 Samhällsekonomiska konsekvenser

Det grundläggande syftet med en samhällsekonomisk analys är att beräkna den totala effekten som författningsändringarna kan ha för samhällets olika aktörer. I den samhällsekonomiska analysen är det inte enbart ekonomiska konsekvenser som värderas utan även konsekvenser såsom en förväntad nytta av ett förslag. Ett huvudmål för den samhällsekonomiska analysen är att undersöka om samhällsekonomisk lönsamhet föreligger eller inte.

Ett grundantagande bör vara att samhällets resurser ska användas för medborgarnas bästa. Ett skolväsende i vilket alla elever har tillgång till väl fungerande fritidshemsverksamhet ger stora samhällsekonomiska vinster. Reglerna som anger omfattningen av hur fritidshemmet erbjuds innebär dock att det i stort sett endast är barn till förvärvsarbetande och studerande föräldrar som deltar i utbildningen. Rätten till utbildning i fritidshemmet är därmed inte likvärdig och en stor mängd barn har inte tillgång till fritidshem i dag. Totalt handlar det om cirka 73 400 barn i åldrarna 6–9 år som inte är inskrivna i fritidshem. Bland 10–12-åringar är siffran betydligt högre. Här kan utredningen konstatera att även om ett visst antal barn deltar i så kallad öppen fritidsverksamhet i de kommuner som erbjuder sådan så är kunskapen om vad 10–12-åringarna gör, eller var de befinner sig, efter skolan låg. Utredningen menar, som nämnts, att av-

saknaden av uppgifter, fakta och forskning om denna åldersgrupp är problematisk.

Ett allmänt fritidshem för 6–9-åringar samt ökade möjligheter för 6–12-åringar att delta i fritidshemmet med hänsyn till elevers levnadsvillkor kommer med all sannolikhet inte innebära att alla barn kommer delta i fritidshemmets utbildning. I vart fall kommer inte alla att börja med en gång.

Samhällsekonomiska konsekvenser på kort och lång sikt

För att ge en bild av de samhällsekonomiska konsekvenserna, som en utökad rätt och möjlighet till deltagande i fritidshem och öppen fritidsverksamhet kan ge, behöver både konsekvenser på kort och lång sikt tas i beaktande. Detta är särskilt relevant att ha i åtanke när det gäller reformer som riktar sig mot barn och unga. Relevansen av detta tankesätt har bland annat beskrivits i betänkandet *Förskola för alla barn*.³ I den konstateras att forskningen ger stöd för att en förskola av god kvalitet lägger grunden för ett barns framtida lärande och bidrar till högre resultat i skolan och senare i livet, i synnerhet för barn med sämre socioekonomiska förutsättningar.⁴ Att barn som gått i förskolan har bättre psykisk hälsa och lägre risk för kriminalitet och drogproblem under ungdomsåren är också belagt enligt forskning. Motsvarande samband torde gälla för fritidshemmet som tillsammans med skolan lägger grunden för fortsatt lärande och goda livschanser. Ytterligare en aspekt som kan lyftas är skolans och fritidshemmets funktion som fristad för många av de barn och elever som till exempel är trångbodda och/eller förväntas hjälpa till i hemmet med yngre syskon eller på annat sätt lever under mindre fördelaktiga förhållanden. Liksom de möjligheter till en meningsfull fritid och rekreation som kan ges barn som växer upp i familjer som kan sägas sakna sådana resurser. Forskning om grundskolans äldre elever har visat att organiserade fritidsaktiviteter har klart positiva effekter på barns hälsa och välmående vilket i sin tur påverkar barnens utveckling och

³ SOU 2020:67 – *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska*.

⁴ Se till exempel von Greiff (2009) *Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning*, Grönqvist & Niknami (2017) *Ankomst och härkomst – en ESO-rapport om skolresultat och bakgrund*, OECD (2017) *Starting strong 2017. Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*; Persson (2012) *Förskolans betydelse för barns utveckling, lärande och hälsa*, Vandenbroeck m.fl. (2018) *Benefits of Early Childhood Education and Care and the conditions for obtaining them*, Vetenskapsrådet (2015) *En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer*.

lärande. Barn till föräldrar som är låginkomsttagare och som bor i områden med socioekonomiska utmaningar har inte alls samma tillgång till organiserade fritidsaktiviteter som barn med föräldrar som är högutbildade och med högre inkomster.⁵ Här torde tidiga insatser också vara betydligt mer effektiva än senare insatser.

I ovan nämnda utredning om förskolan konstateras dock att de positiva effekterna av barns förskoleutbildning riskerar att planas ut i grundskolan om inte undervisningen tydligt kopplas till undervisningen i förskolan. Här har fritidshemmet en viktig roll att komplettera skolan genom att ge eleverna delvis andra erfarenheter och kunskaper än de som de får i skolan. Sambandet kan också ses direkt genom lagstiftarens intention i skolförfattningarna och senare års ambitionshöjning av fritidshemmet. En verksamhet inom skolväsendet som innehållsmässigt och tidsmässigt ska komplettera skolan bör rimligen därför komma alla barn till del.

En väl fungerande skolgång och ett väl fungerande fritidshem bör således ge positiva konsekvenser inte bara för enskilda individer utan för samhället i stort. Även om det är svårt att isolera effekterna av en viss åtgärd riktad mot barn i 6–12-årsåldern i förhållande till utfall av framtida etablering på arbetsmarknaden, livsinkomst och hälsa är det utredningens bedömning att fritidshemmet, med sitt uppdrag och med införandet av del 4 i läroplanen,⁶ utgör en i stora delar outnyttjad potential. Fritidshemmet ska komplettera skolan och har i uppdrag att stimulera till utveckling och lärande samt erbjuda eleverna en meningsfull fritid och rekreation. Fritidshemmet har därtill ett kompensatoriskt uppdrag varigenom verksamheten kan bidra med att stärka elevers möjligheter att lyckas i skolan. Elever som upplever skolmisslyckanden riskerar till exempel att drabbas av psykisk ohälsa och försämrade möjligheter till etablering på arbetsmarknaden. För samhället innebär detta bland annat kostnader i form av skatteintäktsbortfall och ökade kostnader för försörjningsstöd.

De resurser som via olika välfärdsinstitutioner kommer medborgarna till del kan sägas vara särskilt viktiga för människor med mindre egna resurser.⁷ I dagsläget följer ofta inte fritidshemmen, så som verk-

⁵ Behtoui A. m.fl. (2020) *Ungdomars fritidsaktiviteter: deltagande, möjligheter och konsekvenser*.

⁶ SKOLFS 2010:37 Förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, SKOLFS 2010:250 Förordning om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet vissa fall, SKOLFS 2010:251 Förordning om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

⁷ Forte (2018) *Ungdomars och unga vuxnas levnadsvillkor i Sverige. En kunskapsöversikt med fokus på ojämlikhet*.

samheten erbjuds medborgarna, en sådan ansats. Långt fler barn är inskrivna i fritidshem i kommuner och områden med goda socioekonomiska förutsättningar, medan färre är det i områden med socioekonomiska utmaningar och i mindre resursstarka kommuner eller kommuner med stora avstånd (se bilaga 3). Fritidshemmet som välfärdsresurs är därmed ojämnt fördelat.

Utökad rätt möjliggör främjande och förebyggande arbete som kan minska samhällskostnader på sikt

Ur ett nationellt perspektiv skulle det kunna vara relevant att notera att under 2020 fick 27 300 barn och unga insatser i form av vård utanför det egna hemmet. Fler pojkar än flickor placerades och majoriteten av de placerade var över 15 år. Andelen placerade ensamkommande barn var 14 procent. De vanligaste formerna av placering år 2020 var familjehem och HVB-hem. Därefter följer placeringar i stödboende och i Statens institutionsstyrelsens (SiS) särskilda ungdomshem.⁸

Utredningen vill betona att kostnaderna för en utökad rätt till fritidshem behöver sättas i relation till kostnader för ett senare mer åtgärdande och brottsförebyggande arbete. Här samspelar många faktorer vilket gör det svårt att räkna mer precist. I stället får ett hypotetiskt antagande tjäna som exempel. Utifrån de områden och mått som tagits fram av Delegationen mot segregation (Delmos) och Statistikmyndigheten SCB för att mäta segregation så kan det konstateras att 59 procent av Sveriges kommuner (170 av 290 kommuner) har ett eller flera områden med socioekonomiska utmaningar.⁹ Att växa upp i ett sådant område kan, tillsammans med andra faktorer och som flera kommuner också uppmärksammat i intervjuer, utgöra riskfaktorer för att hamna i utanförskap, bidragsberoende och kriminalitet. Det betyder såklart inte att alla barn i områden med socioekonomiska utmaningar riskerar att bli rekryterade och senare bli kriminella, men miljön och förutsättningarna för många av barnen kan sägas utgöra riskfaktorer. Om fritidshemmet som universell insats lyckas med att verka främjande och förebyggande, och på så sätt exempelvis hindra en senare placering på antingen HVB-hem, familje-

⁸ Dir. 2021:84 *Barn och unga i samhällets vård*.

⁹ Delmos (2021) *Segregation i Sverige – Årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling*.

hem eller placering inom SiS, så kan kostnaderna sannolikt antingen helt eller delvis ta ut varandra. Kostnaden för fritidshem kan i en sådan jämförelse också ses som liten.

Tabell 12.1 Räkneexempel – utökad rätt i relation till alternativa kostnader (tkr)

	Kostnader efter införandet av utökad rätt	Kostnader utan införandet av utökad rätt
	I en mellanstor kommun med 1 700 folkbokförda barn 6–9 år är 80 % i genomsnitt inskrivna i fritidshem. I kommunens 3 områden med socioekonomiska utmaningar är inskrivningsgraden 60 %. I och med utökad rätt skrivs 80 fler barn in i fritidshemmet.	Kommunen har utgifter för 3 elever: 4 månader i familjehem/jourhem: 630 tkr 6 månader HVB-hem: 2 160 tkr SiS (tvångsvård): 1 600 tkr
Totala kostnader	1 381*	4 390

Källa: Utredningens beräkningar. *Uträkningen inkluderar inte föräldraavgifter om 17 procent.

Ännu mer konkret kan vi utgå från räkneexemplet ovan. I en mellanstor kommun med 1 700 folkbokförda barn i åldrarna 6–9, där omkring 80 procent av samtliga elever är inskrivna i fritidshem. I ett av kommunens områden med socioekonomiska utmaningar är 60 procent av eleverna inskrivna i fritidshemmet. Differensen är då 20 procent och utgörs av 80 elever. Med ett allmänt fritidshem enligt utredningens förslag blir kostnaderna för dessa elever 1 644 000 kronor/år (beräknat på genomsnittlig kostnad per elev 2020). Insatser för tre elever som inkluderar fyra månader i jourhem och sex månader på HVB-hem kostar kommunen 630 000 respektive 2 160 000 kronor. Om bara en av eleverna placeras på ett boende inom ramen för Statens institutionsstyrelse (SiS) ökar kostnaden ytterligare, en plats på förstärkt avdelning i fem månader kostar cirka 1 600 000 kronor. Dessa kostnader överstiger alltså de samlade kostnaderna för en utökad rätt till fritidshem med nästan 2 746 000 kronor, för de 80 eleverna som getts utbildning i fritidshem på grund av införandet av ett allmänt fritidshem. Till nämnda kostnader tillkommer kostnader för de personalkategorier som involveras, allt från domare och tingsnotarier till socialsekreterare, elevhälsopersonal och rektorer.¹⁰

¹⁰ Siffror inhämtade från tjänsteman på socialtjänst i en kommun.

Det är komplicerat att förutse och beräkna samhällsekonomiska konsekvenser av utredningens förslag. Svårigheten ligger i att analysen berör komplexa samband och långsiktiga effekter som generellt är svåra att hantera inom ramen för en konsekvensutredning, inte minst för att det tar lång tid för de samhällsekonomiska effekterna att uppstå. Det är också svårt att isolera effekterna av en specifik åtgärd som riktas mot barn i åldrarna 6–12 år i förhållande till utfall i grundskolan, gymnasieskolan eller andra långsiktiga konsekvenser så som individers övergång till högre studier, etablering på arbetsmarknaden, livsinkomst och hälsa.

Analysen kompliceras ytterligare då andra åtgärder inom skolväsendet, samt andra omkringliggande samhällshändelser, kan komma att påverka utfallet. Fritidshem är inte heller ett globalt fenomen, det finns egentligen bara i Sverige, Danmark och Norge. Enligt Skolforskningsinstitutet finns dock ett växande forskningsintresse för motsvarigheterna till svenska fritidshem och försök görs att etablera ett forskningsfält kring Extended Education.¹¹ En stor del av den internationella forskningen har undersökt verksamheternas effekter på elevers skolprestationer, sociala och emotionella förmågor och deras hälsa och välbefinnande. Även om det finns innehållsliga, strukturella och kulturella skillnader mellan internationella verksamheter som after-school programs och fritidshemmet så finns också likheter. En viktig slutsats i en meta-analys av after-school programs är till exempel att sådana program bör innehålla element som fostrar personliga och sociala förmågor då sådana förmågor har stor betydelse för unga på många sätt.¹² Med andra ord så föreligger med nödvändighet en osäkerhet i analyser och beräkningar av samhällsekonomiska konsekvenser.

Utredningens samlade bedömning är att den samhällsekonomiska nyttan av förslagen överväger de kostnader som uppstår som konsekvens av reformens genomförande. Utredningens förslag bedöms ligga i linje med nedan redovisade generella främjande mekanismer inom en rad områden och antas därmed kunna medföra positiva samhällsekonomiska konsekvenser på såväl medellång som lång sikt.

¹¹ Skolforskningsinstitutet (2021) *Meningsfull fritid, utveckling och lärande i fritidshem*.

¹² Durlak, Weissberg och Pachan (2010) "A Meta-Analysis of After-School Programs That Seek to Promote Personal and Social Skills in Children and Adolescents".

12.4.1 Konsekvenser för jämställdhet

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att ge lika rättigheter och möjligheter för flickor och pojkar respektive kvinnor och män att forma samhället och sina egna liv.¹³ Målet antogs med bred politisk enighet 2006. Tio år senare bestämde riksdag och regering att lägga till sex delmål under det övergripande målet. Några av målen berör ekonomisk jämställdhet, jämställd utbildning och jämställd hälsa. Skolan och fritidshemmet har ett brett jämställdhetsuppdrag som återfinns såväl i skollagens inledande bestämmelser (1 kap. 5 § skollagen) som i läroplaner. De förslag utredningen lämnar har potential att bidra till att gynna såväl flickors som pojkars utveckling och lärande, samt ge möjligheter till en meningsfull fritid. Förslagen kan också bidra till bättre jämställdhet genom att de har positiva effekter på i synnerhet kvinnors situation på arbetsmarknaden.

Större möjligheter för pojkar att lyckas i skolan

Ett känt jämställdhetsproblem är att pojkar som grupp har sämre resultat i skolan än flickor. För dessa pojkar kan fritidshemmets kompletterande och kompenserande uppdrag ha stor betydelse. Inte minst genom möjligheten till andra former av lärande genom fritidshemmets uppdrag och det fritidspedagogiska perspektivet. Forskning med utgångspunkt i psykisk hälsa kan tydliggöra betydelsen av fritidshemmets verksamhet ur både ett jämställdhets- och lärandeperspektiv. När pojkar börjar skolan har de i genomsnitt inte nått samma utveckling som flickor på flera områden: språkliga, kognitiva, sociala och finmotoriska.¹⁴ Studier visar att pojkar har större problem i skolan vid skolstart och flera av dessa pojkar riskerar att bli underpresterande på sikt, både på grund av detta och andra påverkande omgivningsfaktorer. En grupp av elever, där de flesta är pojkar, kan få svårt att möta skolans krav på uppmärksamhet, beteende och social kompetens. Det kan för några av dem också uppstå regelbundna konflikter med lärare och kamrater.¹⁵ Något som kan påverka självbild och lärandemotivation negativt. När dessa pojkar i stället söker sig till andra områden utanför skolans arena där de kan

¹³ Se t.ex. prop. 2005/06:155, s. 45 ff.

¹⁴ SOU 2010:79 – *Pojkars och flickors psykiska hälsa i skolan: en kunskapsöversikt.*

¹⁵ SOU 2010:79 – *Pojkars och flickors psykiska hälsa i skolan: en kunskapsöversikt.*

få positiv bekräftelse och få känna sig kompetenta och uppskattade kan det spela avgörande roll att fritidshemmet, liksom också en öppen fritidsverksamhet för 10–12-åringarna, erbjuds och kan balansera skolans krav med kompletterande möjligheter så att alla kan uppleva framgångsrika erfarenheter i skolan från allra första början. Fritidshemmet kan, som komplement till – och i samverkan med – den obligatoriska skolan, på så sätt balansera riskfaktorer vad gäller lärande och psykisk hälsa som negativa erfarenheter av provsituationer, prestationskrav och stress, negativa bedömningar, exkludering, trakasserier samt bristande relationer med lärare.¹⁶ Fritidshemmets fokus på delaktighet i lärandet, kamratrelationer och gemenskap kan tillsammans med ett arbete för trygghet och studiero motverka negativa lärandekulturer, något som torde ha särskild betydelse för pojkar. Detta är också i linje med den internationella forskning vi tidigare hänvisat till. Ett fritidshem med utbildad personal och förutsättningar att arbeta utifrån läroplanens mål kan därför bidra till att fler kan lyckas i skolan. Något som också kan bidra till att färre barn och unga, både på kort och lång sikt, lockas av miljöer som kan leda till kriminalitet och utanförskap.

Bemanning och personalens utbildning

Genom en tydligare yrkesutgång mot arbete i fritidshem för elever på gymnasieskolans barn- och fritidsprogrammet, kan eventuellt antalet pojkar som söker programmet tänkas öka. Detta kan i sin tur öka andelen män som arbetar i fritidshemmet och som har utbildning för arbete med barn. Då behörigheten till högskolan i många fall är låg hos den utbildade personalen i fritidshemmet kan detta också öka möjligheterna att eventuellt läsa vidare på grundläroprogrammet med inriktning mot fritidshem. Förslagen kan därmed på sikt få konsekvenser för könsfördelningen på grundläroutbildningen med inriktning mot fritidshem där en majoritet av de som söker, påbörjar och examineras från utbildningen i dagsläget är kvinnor, 59 procent.¹⁷ Om andelen pojkar ökar på programmet kan det också leda till att fler av dessa söker sig vidare till högskolestudier.

¹⁶ Se t.ex. Kungliga vetenskapsakademien (2010) *School, learning and mental health: A Systematic review*.

¹⁷ Se UKÄ (2022) *Studenter och examinerade vid läroplanutbildningarna*.

Sett till andra yrkesprogram så är det vanligare att elever på barn- och fritidsprogrammet går vidare till högskolestudier.

12.4.2 Konsekvenser för sysselsättningen

Som beskrivits i avsnittet ovan om konsekvenser för jämställdheten kan utredningens förslag ha positiva konsekvenser för sysselsättningen. När barnen är i fritidshemmet frigörs tid för vårdnadshavarna att arbeta, studera, söka jobb eller delta i etableringsinsatser. Högre sysselsättning genererar i sin tur högre skatteintäkter och kan minska samhällets kostnader för transfereringar som försörjningsstöd och bostadsbidrag. Etablering på arbetsmarknaden är även en viktig förutsättning för integration och jämställdhet mellan kvinnor och män. När kvinnor och män är delaktiga på arbetsmarknaden och i samhället minskar risken för ekonomisk utsatthet och segregation. Det inverkar i sin tur positivt på barnens förutsättningar för integration. Att föräldrar kommer i arbete stärker alltså förutsättningarna för integration och jämställdhet på både kort och lång sikt.¹⁸

En utökad rätt till fritidshem där fler elever deltar i fritidshemets undervisning betyder att fler personer behöver rekryteras till fritidshemmet, bland annat personer från gymnasieskolans barn- och fritidsprogram och från folkhögskolornas fritidsledarutbildning. En tydligare yrkesutgång mot arbete i fritidshem kan också få positiva konsekvenser då män i större utsträckning förväntas välja en sådan inriktning.

Fler kvinnor ges möjlighet till sysselsättning

I synnerhet kvinnor och i ännu högre grad utrikes födda kvinnor, kommer ha en större möjlighet att stå till arbetsmarknadens förfogande eftersom kvinnor i högre utsträckning än män arbetar deltid. I gruppen sysselsatta föräldrar i åldrarna 20–64 år med hemmavarande barn i åldern 6–10 år arbetar 32 procent av kvinnor med 1 barn deltid (12 procent av männen), 29 procent av kvinnorna med 2 barn (7 procent av männen) och 30 procent av kvinnorna med tre barn

¹⁸ Se till exempel prop. 1999/2000:129 *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* och prop. 2021/22:132 *Förskola för fler barn.*

eller fler (9 procent av männen).¹⁹ Ett ökat deltagande i fritidshemmet kan inte enbart ge fler möjligheter för kvinnor som deltidsarbetar att ytterligare etablera sig på arbetsmarknaden, det kan även ge större möjligheter för kvinnor, men också män, att studera, söka jobb och delta i etableringsinsatser.

12.4.3 Konsekvenser för integrationen

De integrationspolitiska målen innebär lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund, samt en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvarig för.²⁰ Förslag som kan påverka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen är till exempel förslag som rör utbildning.

En god utbildning minskar risken för utanförskap och förbättrar möjligheterna till integration.²¹ Utredningens förslag syftar till att ge barn, oavsett bakgrund, goda förutsättningar till utveckling och lärande samt en meningsfull fritid och rekreation. Förslagen kommer särskilt kunna ha betydelse för integrationen, eftersom fler barn i familjer med sämre socioekonomiska förutsättningar får tillgång till fritidshemmet. Fritidshemmets kompletterande och kompensatoriska uppdrag kan ha särskild betydelse för elever som är nyanlända. Fritidshemmet kan också bidra till att knyta ihop elevens hela skoldag och på så sätt utgöra en större gemenskap. Insatser som genomförs i skolan i syfte att öka integrationen blir också enklare att genomföra om fler eller alla elever deltar i fritidshemmet. I dagsläget är fritidshemmet sällan en sådan arena då alla barn inte befinner sig där. Undervisningen i fritidshemmet kan, utöver den som ges i skolan, också ge ytterligare möjligheter för nyanlända elever eller de elever som har svaga språkkunskaper i svenska att utveckla sin svenska.

Sammantaget bedömer utredningen att de förslag som redovisas i detta betänkande bör medföra positiva konsekvenser för elever med utländsk bakgrund, både de som är nyanlända till Sverige och de som varit här en längre tid.

¹⁹ Statistikmyndigheten SCB (2020) *På tal om kvinnor och män 2020*.

²⁰ Se bl.a. prop. 1997/98:16 *Från invandringspolitik till integrationspolitik*.

²¹ Prop. 2021/22:132 *Förskola för fler barn*.

När det gäller barnens föräldrar får en försenad etablering på arbetsmarknaden negativa konsekvenser i form av sämre integration, sämre inkomstutveckling och lägre pension. Utredningens förslag antas även innebära att fler barn till vårdnadshavare som inte arbetar kommer att börja i fritidshemmet, vilket kan förväntas påskynda etableringen på arbetsmarknaden för en del av dessa vårdnadshavare. När utrikes födda vårdnadshavare arbetar eller studerar samt är en aktiv del av samhället, uppstår även andra positiva effekter, till exempel ökade kunskaper i svenska språket och en starkare tillit det svenska samhället, vilket i sin tur även stärker barnens förutsättningar.

12.4.4 Konsekvenser för segregationen

Målet för segregationspolitiken är minskad segregation, jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla. Målet antogs av riksdagen år 2019 och innefattar både insatser för att förbättra situationen i områden med socioekonomiska utmaningar och att motverka strukturella orsaker till segregation. Målet innehåller delmål om jämlika uppväxtvillkor, jämlika levnadsvillkor och goda livschanser. Skola likväl som fritidshem framhävs som viktiga delar under uppväxten och ska vara av god och likvärdig kvalitet.²² Fritidshemmet är en frivillig del av utbildningssystemet och kompletterar skolan innehållsmässigt samt fokuserar på sådana värden som är viktiga för att forma goda samhällsmedborgare. Det är av stor betydelse att öka deltagandet i fritidshemmet för de grupper som nu står utanför, dels för elevernas egen skull då de annars går miste om värdefull utbildning, dels för att stödja språk- och kunskapsutveckling samt för att ge elever mer jämlika förutsättningar. Insatser kan vara särskilt viktiga för utrikes födda barn, barn med annat modersmål än svenska och barn i som växer upp i familjer med sämre socioekonomiska förutsättningar. I områden med socioekonomiska utmaningar är barn mer exponerade för olika riskfaktorer. Fritidshemmet kan därför bli en viktig del i att skapa goda uppväxtvillkor, då familjens resurser kan vara ett hinder för barnets möjligheter till en meningsfull fritid. Ett scenario är att om barnen ges fler livschanser och mer likvärdig tillgång till utbildning i fritidshem så kan

²² Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2021*, Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2019/20:AU1, rskr. 2019/20:114.

det vara en pusselbit i att på längre sikt gynna utvecklingen av och förutsättningar i områden med socioekonomiska utmaningar. Det kan i sin tur minska skillnader i människors uppväxt- och levnadsvillkor

Som vi också påpekat ovan kan ett ökat deltagande i fritidshemmet förväntas bidra till ökat deltagande i arbetskraften bland vårdnadshavare. Att alla kvinnor och män som kan arbeta deltar aktivt på arbetsmarknaden, är en viktig del i att minska och motverka den socioekonomiska segregationen. Segregation kan öka riskfaktorer som kan leda till bland annat kriminalitet, arbetslöshet, psykisk ohälsa och oavslutad skolgång.

12.4.5 Konsekvenser för brottslighet och förebyggande brottsarbete

Uppväxtvillkor, sociala miljöer och samhälleliga sammanhang är sällan neutrala utan innehåller ofta risk- och skyddsfaktorer som kan bidra till, likväl som motverka, sociala problem.²³ Störst möjligheter att agera främjande och preventivt finns i det sociala brottsförebyggande arbetet med barn och unga. Det vill säga vad som kommit att kallas för tidiga insatser. I fråga om det preventiva och främjande arbetet bör det också finnas en långsiktighet. Fritidshemmet är en del av skolväsendet, vilket i sig står för varaktighet och här finns således mycket av den långsiktighet som är viktig när det kommer till insatser för barn och unga. Vidare finns det inte minst vinster för såväl individer som samhället att elever lyckas med skolan. Fritidshemmets kompletterande och kompensatoriska uppdrag gör att här finns stora möjligheter ur ett främjande och förebyggande perspektiv.

Ett tidigt skolmisslyckande är en riskfaktor för framtida brottslighet enligt Brottsförebyggande rådets rapport *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling*.²⁴ Det saknas forskning utifrån fritidshemmet specifikt. Studier av barn i förskoleåldern har dock funnit att barn som har deltagit i förskolan har färre beteendeproblem i skolåldern, vilket torde kunna gälla även för elever i fritidshemmet. För barn i förskoleåldern fann man också att kriminalitet och drogproblem var mindre vanligt under ungdomsåren. Förskolan har därför ansetts ha en central roll för att ge alla barn och

²³ Socialstyrelsen (2017) *Utvecklingen av psykisk ohälsa bland barn och unga vuxna*.

²⁴ Brå (2009) *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling*.

unga goda framtidsutsikter och är också en viktig del i det brottsförebyggande arbetet.

Den sociala brottspreventionen ska motverka att individer börjar begå brott i unga år. Social brottsprevention omfattar allt från insatser i skolan till insatser mot riskgrupper eller enskilda individer som löper stor risk att begå eller som har begått brott.²⁵ I Socialstyrelsens kunskapsstöd för socialtjänsten används olika nivåer för att kategorisera insatser inom den sociala brottspreventionen. Univerzell prevention avser generella insatser som är tänkta att främja alla och som inte inriktar sig på någon särskild riskgrupp. Exempel kan vara skolors värdegrundsarbete och program med syfte att utveckla sociala färdigheter hos alla barn i skolan. Utredningen menar att ett sådant preventivt arbete bör kunna inkludera fritidshemmet och görs, i ett första steg, möjligt med ett allmänt fritidshem för elever i förskoleklass och årskurs 1–3.

Möjligheten att erbjuda 10–12-åringar plats i fritidshem utifrån den nya skrivningen om levnadsvillkor ger också möjlighet till ett arbete med selektiv prevention, där insatser riktas mot grupper som bedöms exponeras för riskfaktorer. Barn som växer upp eller går i skolan i områden med socioekonomiska utmaningar riskerar också att i högre grad än andra barn exponeras för riskfaktorer, som till exempel utsatthet för kriminalitet.²⁶ Inom det brottsförebyggande arbetet handlar detta om olika insatser som är riktade till barn och ungdomar som bedöms vara i riskzonen för en kriminell utveckling.²⁷

Ovanstående arbete skiljer sig från indikerad prevention som avser insatser som riktas till individer som redan visat tecken på kriminellt beteende, och där det i första hand handlar om insatser för att förebygga fortsatt kriminalitet.²⁸ Det sistnämnda är förknippat med ett större lidande för enskilda personer och är också förenat med större kostnader för samhället och bör i möjligaste mån undvikas.

Tidigare undersökningar från Brottsförebyggande rådet, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering och Kriminal-

²⁵ Se regeringens skrivelse 2016/17:126 Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program s. 13.

²⁶ Forte (2018). *Ungdomars och unga vuxnas levnadsvillkor i Sverige. En kunskapsöversikt med fokus på ojämlikhet*; Delmos (2022). *Platsens betydelse. Årsrapport 2022 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling i Sverige*.

²⁷ BRÅ (2009). *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling. En kunskapsinventering*.

²⁸ BRÅ (2009) *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling. En kunskapsinventering*.

vårdens klientkartläggningar har visat att det finns en större risk att en person utan gymnasieutbildning begår brott jämfört med en person som har en gymnasieutbildning. Personer med endast förgymnasial utbildning har till exempel 5,7 gånger större risk att registreras för brott än de som har en eftergymnasial utbildning på 3 år eller mer. Av de som dömts till fängelse 2005 var det ungefär 50 procent som saknade fullständiga gymnasiebetyg.²⁹ Fritidshemmet är en del av skolväsendet vilket innebär att det bland annat ska uppväga skillnader i förutsättningar. Utredningen påstår inte att en utökad rätt till fritidshem kommer lösa alla de problem som det svenska samhället står inför. Vi menar dock att fritidshemmet ska ses som en adekvat del i helhetssynen på barn och elever och att en allmän rätt till fritidshem kan vara en pusselbit i att fler elever lyckas i skolan.

12.5 Konsekvenser för barn och elever

12.5.1 Elever som berörs av förslagen

Elever i förskoleklass och årskurs 1–3 berörs av betänkandets förslag genom att alla barn får tillgång till fritidshemmets utbildning. Därmed kommer fler barn att delta. Även elever i åldrarna 10–12 år berörs i och med skrivningen om levnadsvillkor som ger dem större möjligheter att få tillgång till fritidshemmet. Förändringen förväntas medföra störst konsekvenser för barn i områden med socioekonomiska utmaningar, då det är barn till föräldrar som varken arbetar eller studerar som oftast inte har rätt till fritidshem i dag. Även barn i gles- och landsbygdskommuner bedöms få viss ökad tillgång till fritidshem. Utredningen bedömer dock att ökningen inte kommer att bli lika stor bland barn i gles- och landsbygdskommuner, eftersom vi erfar att bland annat avstånd och skolskjutsorganisation även fortsatt kommer att begränsa barnens tillgång till fritidshemmet. Med införandet av levnadsvillkor i skollagen så kan elever som behöver gå i fritidshem ändå i större utsträckning få den möjligheten.

²⁹ BRÅ (2005) *Brottslighet bland personer födda i Sverige och i utlandet*. Rapport 2005:17; IFAU (2005) *Utbildning och brottslighet – vad händer*.

12.5.2 Barnrättsperspektivet – bedömning av barnets bästa

Barnets bästa ska, enligt skollagen, vara utgångspunkten för all utbildning och annan verksamhet inom skolväsendet. Denna bestämmelse har sin utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen. Med barn avses i barnkonventionen varje människa under 18 år. Barnkonventionens artiklar 1–42 har från och med den 1 januari 2020 ställning som lag i Sverige.³⁰ Enligt barnkonventionens grundprinciper ska varje barn ha samma rättigheter till utbildning och utveckling (artiklarna 2, 6, 28 och 29), samt till fritid (artikel 31) och vid alla åtgärder som rör barn ska barnets åsikter beaktas och barnets bästa komma i främsta rummet (artiklarna 3 och 12).

Utredningen bedömer sammantaget att förslagen är förenliga med principen om barnets bästa och bedöms främst få positiva effekter för barnets bästa avseende utbildning och fritid. Förslaget om att levnadsvillkor läggs till som skäl för erbjudandet av fritidshem kan få särskilt positiva effekter för bland annat barn som växer upp i områden med socioekonomiska utmaningar och för barn där familjens resurser är ett hinder för barnets möjligheter till en meningsfull fritid och rekreation. Utredningens förslag kan således skapa bättre förutsättningar och ge elever bättre livschanser och förbättrade möjligheter att påverka sin framtid. Dessutom förväntas förslagen främja principen om barnets bästa när det gäller mer övergripande aspekter på samhälls nivå, genom att fritidshemmet i högre utsträckning blir en verksamhet för alla barn.

Att alla barn i åldrarna 6–9 år ges rätt till avgiftsfritt allmänt fritidshem innebär större möjligheter till kontinuitet och trygghet i fråga om kamratrelationer och i tillgång till positiva förebilder. Utredningen har exempelvis uppmärksammat att barns rätt till utbildning i fritidshem snabbt kan ändras om föräldrars sysselsättning ändras, med följderna att också barnets sociala situation och tillgång till lärande och utveckling påverkas.

Barnets rätt till utbildning

Utredningens förslag får positiva konsekvenser för barnets rätt till utbildning (artikel 28), då rätten till fritidshem går utöver vad som stadgas enligt barnkonventionen. Förslaget om en utökad rätt till fri-

³⁰ Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnens rättigheter.

tidshem genom ett allmänt fritidshem för 6–9-åringar och att levnadsvillkor läggs till som skäl till att erbjuda elever i åldern 6–12 år fritidshem får positiva effekter på att fler elever kan ta del av fritidshemmets utbildning. Det finns visserligen en risk att deltagandet kan påverkas av föräldrarnas ekonomiska resurser. När en elev ges rätt till fritidshem utifrån skrivningen om levnadsvillkor är denna rätt förenad med avgift. Detta kan således få konsekvenser för en del barn på så sätt att deras vårdnadshavare inte har de ekonomiska resurser som krävs för att barnet ska kunna delta i fritidshemmets utbildning.

Om reformen genomförs utan att huvudmän och rektorer också ser över förutsättningarna i fritidshem, så finns en risk att barngrupperna blir större och personal- och lärartätheten minskar. Detta kan påverka alla barn som deltar i fritidshemmet. Utredningen menar dock att kommunernas utökade informationsskyldighet och stärkt inspektion av Skolinspektionen i viss mån och på sikt kan stävja dessa risker. Förslaget om att ge Skolinspektionen möjlighet att i högre utsträckning inkludera fritidshemmet i kvalitetsgranskning och tillsyn blir ett viktigt verktyg för att från statens sida utvärdera att förslagen ligger i linje med barnets bästa när det gäller utbildning. Fritidshemmet har inte bara betydelse för elevernas utbildning utan även för det livslånga lärande och för personlig utveckling. Genom en kvalitativ fritidsverksamhet ges alla barn tillgång till en meningsfull fritid vilket också leder till vidgade referensramar. Barns och ungas möjligheter till lärande, utveckling och fritid blir därmed inte endast beroende av vårdnadshavares förutsättningar och ambitioner. Fritidshemmen och den öppna fritidsverksamheten har en betydande kompensatorisk kapacitet och främjar en demokratisk och jämlik samhällsutveckling.

Barnets rätt till fritid

Alla barn har rätt till en bra fritid, vilket bland annat innebär att de ska ges tillfälle att uppleva kulturellt och konstnärligt liv samt få lära sig om ett spektrum av olika uttrycksformer (artikel 31). Fritidshemmen har en viktig kompensatorisk funktion när det gäller detta. Genom att erbjuda en meningsfull fritid som utmanar och stimulerar kan fritidshemmet uppväga skillnader i elevernas förutsättningar.

Utredningen menar att 10–12-åringar, i synnerhet i familjer med sämre socioekonomiska förutsättningar, särskilt kan gynnas av att ta del av fritidshemmets utbildning eller öppen fritidsverksamhet och därmed de fritidsaktiviteter som erbjuds där. Troligtvis kan chanserna för att dessa unga senare deltar i kultur-, idrotts- och föreningsliv öka. Utredningen har pekat på att färre 13–25-åringar i områden med socioekonomiska utmaningar utövar idrott eller deltar i kulturaktiviteter jämfört med ungdomar i mer resursstarka områden. Att som i dagsläget utestänga grupper av 10–12-åringar från fritidshemmet och inte alltid erbjuda alternativ utgör också ett hinder för sådant utövande och deltagande när de blir lite äldre. Om barnen inte går i en mer strukturerad verksamhet när de är 10–12 år (liksom när de är 6–9 år) kommer de sannolikt inte att delta när de är äldre och anser sig mer autonoma. Det förefaller motsägelsefullt att inte erbjuda 10–12-åringarna någon verksamhet samtidigt som satsningar senare ska göras för att de i högre utsträckning då ska vara aktiva och delta i föreningsliv. Att i tidig ålder få möjlighet att engagera sig i olika idrotter, kulturliv och fritidsaktiviteter kan troligen stimulera till fortsatta aktiviteter högre upp i åldrarna. Det är också känt att lärmiljöer utanför skolans ämnesundervisning kan ha stor betydelse för lärande, kunskapsinhämtningen och inlärandet. Till exempel kan besök på museer, teater och bibliotek påverka studieresultaten positivt.³¹ Av denna anledning torde det ha betydelse att fritidshemmen och den öppna fritidsverksamheten erbjuder möjligheter till en meningsfull fritid utifrån en bredd och till exempel inte ensidigt fokuserar på idrott.

Utredningen menar att det tydligt framgår att barn i åldersgruppen 10–12 år inte deltar i någon större omfattning i vare sig fritidshem eller öppen fritidsverksamhet. Kunskapen om åldersgruppen och hur deras fritid ser ut är låg på nationell nivå även om enskilda kommuner gör ansträngningar. Mellanstadiebarnen, som är precis på randen av sin ungdomstid då många saker i ett barns liv händer, är något av en bortglömd åldersgrupp. De förslag och bedömningar som lags fram i betänkandet avseende 10–12-åringar avser både att uppmärksamma och ta fram mer kunskap om denna åldersgrupp. Utredningens förslag om att ge Skolinspektionen ett uppdrag att genomföra två kvalitetsgranskningar med fokus på 10–12-åringar i fritidshem

³¹ Forte (2018) *Ungdomars och unga vuxnas levnadsvillkor i Sverige. En kunskapsöversikt med fokus på ojämlikhet*.

och öppen fritidsverksamhet kan bidra till att synliggöra såväl hinder som möjligheter när det gäller 10–12-åringars fritid. Bedömningarna om att det bör ses över om ungdomspolitiken även ska omfatta åldersgruppen samt att fritidshem och öppen fritidsverksamhet för 10–12-åringar bör utredas i särskild ordning kan bidra till att öka kunskapen om denna osynliga åldersgrupp liksom på det ansvar kommunerna har för dem och vilka insatser som behöver vidtas.

12.5.3 Konsekvenser för elever med funktionsnedsättning

Sverige har ratificerat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, vars syfte är att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter för alla personer med funktionsnedsättning. Det innebär bland annat att barn med funktionsnedsättning, på lika villkor som andra, får tillgång till en inkluderande utbildning av kvalitet samt att skälig anpassning erbjuds utifrån personliga behov. Utredningens förslag inkluderar barn med funktionsnedsättning. De barn och elever som kommer delta i fritidshemmet till följd av förslagen kommer kunna ges förutsättningar för utveckling och lärande i enlighet med fritidshemmets uppdrag. De ska bland annat ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling, och utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Förslaget om att Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram ett stödmaterial som kan ge stöd i arbetet med att ge eleverna en god miljö inkluderar även ett tillgänglighetsperspektiv. Det innebär bland annat att tillgänglighetsförändringar för barn med särskilda behov som beror av olika funktionshinder behöver uppmärksammas. Här anges också att den kunskap och erfarenhet som finns på Specialpedagogisk skolmyndigheten bör tas tillvara. Utredningen har också uppmärksammat att skolskjuts inte omfattar fritidshemmet, vilket innebär negativa konsekvenser för barn med funktionshinder. Eftersom skolskjutsfrågan bedömts ligga utanför vårt utredningsuppdrag gör utredningen bedömningen att frågan om skolskjuts bör utredas i särskild ordning.

12.6 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag innebär att kommunerna får nya åtaganden. Nya åtaganden kan innebära inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Sådana inskränkningar bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 § regeringsformen). Ny lagstiftning och författningsändringar som kan innebära inskränkningar i den kommunala självstyrelsen bör därför prövas genom en proportionalitetsbedömning. En sådan bedömning innebär att skälen för den nya lagstiftningen bör motivera det eventuella intrånget i den kommunala självstyrelsen som regleringen kan innebära. En proportionalitetsbedömning undersöker alltså om det syfte den tänkta regleringen har kan uppnås genom mindre ingripande åtgärder eller mindre långtgående åtgärder. Vår bedömning kompliceras av att vissa kommuner redan ger en utökad rätt till fritidshem. I frågan om detta kan synsättet anläggas att staten nu särskilt inskränker självstyrelsen i dessa kommuner genom att ställa upp villkor för något som kommunerna faktiskt redan gör. Proportionalitetsbedömningen svarar på den övergripande frågan om den föreslagna lagstiftningen är proportionerlig i förhållande det eventuella intrånget i den kommunala självstyrelsen som det kan komma att innebära. Tre delfrågor bör här besvaras: 1) Uppnås syftena med de föreslagna reglerna? 2) Finns det mindre ingripande åtgärder för att uppnå samma syfte? 3) Vilka intressen står på spel och hur förhåller de sig till varandra?

Uppnås syftena med de föreslagna reglerna?

Syftet med den föreslagna regleringen är att barn och elever som i dag, på grund av reglernas utformning inte har rätt till fritidshem, får denna rätt. Utredningen har föreslagit ett avgiftsfritt allmänt fritidshem som ska vara obligatoriskt för kommunerna att erbjuda och frivilligt för eleverna. Av liknande lagstiftning på förskolans område känner vi till att införandet av en universell rätt för 3-, 4- och 5-åringar att delta i den avgiftsfria allmänna förskolan, innebar att avsikten med den reformen uppfylldes. I dag går 95 procent av alla barn i åldern 4 och 5 år i förskola. Det finns enligt utredningens mening anledning att anta att elevantalet i fritidshem kommer att öka på sikt. Vad som är mer osäkert är om antalet elever kommer att öka på samma sätt

som i förskolan. Barn i fritidshemsåldern har ett större mått av fri vilja, vilket bland annat kan innebära att deltagandet inte kommer att nå samma nivåer som i förskolan. Klart är att det kommer att öka, vilket är i linje med den nya lagstiftningens ändamål. Syftena med de föreslagna reglerna torde därför uppnås.

Förslaget om den utökade informationsskyldigheten innebär också ett nytt åtagande för kommunerna och införs för att målen med den föreslagna lagstiftningen ska uppnås.

Finns det mindre ingripande åtgärder för att uppnå samma syfte?

Som utredningen påpekat i inledningen till denna proportionalitetsbedömning finns i dag kommuner som redan ger en utökad rätt. För dessa kommuner kan den föreslagna lagstiftningsåtgärden anses som mer ingripande än för de kommuner som inte ger någon utökad rätt. Det beror på att de kommuner som ger en utökad rätt redan har sina regler för hur den utökade rätten ges, exempelvis i form av antalet timmar och dagar samt vilka barn som omfattas – det förekommer helt enkelt en hel rad olika lösningar bland dessa kommuner. Lösningarna får anses anpassade till kommunernas organisation vilken kan innebära att den allmänna rätt som nu föreslås – på det sätt som den föreslås - kan bli mer ingripande för en kommun som ger utökad rätt än för en kommun som inte gör det. Detta har utredningen haft i åtanke när förslagen har utformats. Vi har därför tagit hänsyn till hur liknande lagstiftning har utformats, det vill säga för förskolan. Vi har även tittat på hur de flesta kommuner ger den utökade rätten och ställt denna information mot hänsyn till barnets rättigheter om jämlik utbildning. Ett annat alternativ hade varit att lagstifta om den utökade rätten med mer lösa ramar, men en lös ram innebär också att finansieringen från staten inte kan beräknas med samma exakthet – eller överhuvudtaget. Lösa ramar kan också innebära att målet med den föreslagna lagstiftningen inte kommer att nås. Med detta sagt begränsar utredningens förslag i någon mån den kommunala självstyrelsen eftersom kommunerna får nya regler att anpassa sig till, trots att det redan föreligger egna regler hos vissa kommuner. Barnrätten och övervägandena kring alla barns möjligheter till lika livschanser får i det här fallet anses ha företräde över den kommunala självstyrelsen.

Förslagen om den utökade informationsskyldigheten innebär också ett nytt åtagande för kommunerna och införs för att målen med den föreslagna lagstiftningen ska uppnås. Utredningen har funnit att någon alternativ lösning, vid sidan om att inte alls ge förslaget, inte finns. Om förslaget inte ges kan det innebära att effekten av huvudförslaget uteblir eller blir avsevärt mindre.

Vilka intressen står på spel och hur förhåller de sig till varandra?

När denna fråga ska besvaras handlar det om att statens intresse att införa lagstiftning för att uppnå ett visst mål eller resultat ska ställas mot kommunernas möjligheter att mot bakgrund av den kännedom som kommunerna har om sina kommunmedborgare anta regler som bättre passar i den enskilda kommunen. Det handlar också om att barnets rätt till jämlika villkor i skolväsendet ska ställas mot den kommunala självstyrelsen. I fråga om när statens intresse att lagstifta inom ett visst område ska ställas mot kommunernas intresse av självstyrelse kan man med fördel argumentera att kommunernas intresse av att kompetens inte överförs till staten väger tyngre. Samtidigt bör barnets rätt i det här fallet väga över kommunernas intresse av att bibehålla kompetens och således trumfa den kommunala självstyrelsen. Det får anses som ett angeläget och legitimt intresse att barnets rätt i det här fallet får gå före.

Förslagen om den utökade informationsskyldigheten innebär också ett nytt åtagande för kommunerna och införs för att målen med den föreslagna lagstiftningen ska uppnås.

Är åtgärden förenlig med proportionalitetsprincipen?

Syftet med förslagen är att öka barns och elever deltagande i fritidshemmen och därigenom ge dem tillgång till det som fritidshemmet med sitt syfte särskilt ska ge eleverna de får samtidigt tillgång till gemenskap, bra vuxna förebilder och kamrateffekter, fler livschanser och bättre förutsättningar att klara grundskolan och senare utbildning. Skyldigheten att erbjuda fritidshem, utifrån de nuvarande skrivningarna i lagstiftningen, finns redan i dag. Men rätten till fritidshem är begränsad. Utredningen har visat att syftena med de nya reglerna kommer att uppnås om de införs. Vi har även visat att det inte finns

mindre ingripande åtgärder samt att den kommunala självstyrelsen i det här fallet får stå tillbaka till förmån för barnets rätt till ett mer jämlikt skolväsende. Utredningens bedömning är därmed att förslagen är motiverade av de allmännas intresse av att fler barn och elever, oberoende av deras bakgrund och andra socioekonomiska faktorer, kan gynnas av de positiva effekter som fritidshemmet kan ge.

12.7 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Reformer som berör kommunerna bör ta hänsyn till den kommunala finansieringsprincipen. Principen innebär att lagstiftning som innebär nya obligatoriska uppgifter för kommunerna i regel ska åtföljas av finansiering via det generella statsbidraget. Principen har tillämpats sedan 1993 och innebär i korthet att staten inte ska ålägga kommuner och regioner nya uppgifter utan att ge dem adekvat finansiering (prop. 1991/92:150, del II, avsnitt 4.4.2; prop. 1993/94:150, bilaga 7, avsnitt 2.5.1). Principen gäller när riksdagen, regeringen eller en myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för en verksamhet (prop. 2006/07:100 s. 221).

Av de förslag som utredningen presenterar förväntas den utökade rätten, i form av det allmänna fritidshemmet och utökad informationsskyldighet för kommunerna få direkta ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Övriga förslag bedöms inte vara av det slaget att de föranleder någon ekonomisk kompensation för kommunerna.

12.7.1 Förslag om allmänt fritidshem och stärkt rätt till fritidshem

Utredningen har beskrivit att det finns stora skillnader både mellan och inom kommuner vad gäller inskrivningsgraden i fritidshem. Kommuner som har låg inskrivningsgrad och som i dag inte erbjuder en utökad rätt till fritidshem (utöver det lagen anger) bedöms kunna få fler inskrivna barn och därmed ökade kostnader. I viss mån kan kommuner som i dag erbjuder någon form av utökad rätt få än fler barn i verksamheten. I kommuner där deltagandet redan är högt, så ökar inte heller kostnaden nämnvärt. Framför allt bedöms kommuner som har fritidshem i områden med socioekonomiska utmaningar påverkas. Gles- och landsbygdskommuner kommer framför allt att

påverkas i den mån kommunerna har en högre arbetslöshet. Mot bakgrund av skollagens bestämmelser om skolskjuts påverkas dock gles- och landsbygdskommuner i mindre utsträckning då utredningen inte ger ett skarpt förslag om utvidgning av skolskjuts till att gälla även till och från fritidshemmet. Eftersom fritidshemmet fortsatt är obligatoriskt för kommunerna att anordna, men frivilligt för eleverna att delta i blir därtill beslutet om att gå i fritidshemmet en fråga för varje familj att ta ställning till. Den utökade informationsskyldigheten kommer att hjälpa föräldrarna att göra informerade val, men själva beslutet att ansöka om plats är upp till den enskilda familjen.

Enligt officiell statistik är den totala kostnaden för fritidshemmet drygt 20 miljarder. Det kan jämföras med kostnaden för förskoleklass och grundskolan åk 1–6 vilken är 8 respektive nära 92 miljarder kronor.³² Jämförelsen blir särskilt intressant med tanke på att fritidshemmet också ska ges till exempel under lov och studiedagar (se kapitel 6).

Ökade kostnader till följd av fler elever i fritidshem

Kostnaderna för ett allmänt fritidshem för 6–9-åringar skapas bland annat på grund av att fler barn får tillgång till verksamheten. Hur kommunerna kommer att påverkas av detta skiljer sig åt på grund av deras olika förutsättningar och sådana kommunala beslut om erbjudandet av fritidshem som redan fattats. Flera kommuner erbjuder redan i dag någon form av utökad rätt. Andra kommuner har förutsättningar som begränsar barns möjligheter att delta i fritidshemmet, det handlar till exempel om avstånd och skolskjuts. Utredningen gör bedömningen att ökningen av antalet elever och därmed ökningen av kostnaderna, åtminstone till en början, blir begränsad.

Införandet av allmän förskola och maxtaxa kan tjäna som ett bra historiskt exempel som utredningen dragit lärdom av när vi ska beräkna tiden som det allmänna fritidshemmet ska omfatta samt hur deltagandet kan tänkas öka. När allmän förskola för fyra- och fem-åringar infördes, tillsammans med maxtaxa för förskola och fritidshem, steg antalet inskrivna barn både i förskolan och i fritidshemmet. Fritidshemmet påverkades av reformen eftersom dess verksamhet också

³² Skolverkets statistik samt Skolverket (2022) *Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2021*.

omfattas av maxtaxan, vilket innebar att vårdnadshavare fick betala lägre avgifter. Andelen 1–5-åringar i förskolan ökade med 9 procentenheter mellan åren 2001–2005. (från 68 procent till 77 procent). Många av de barn som tillkom i förskolan var barn till arbetslösa och föräldralediga. Dessa barn hade oftast kortare närvarotider (cirka 15 timmar i veckan) jämfört med barn vars föräldrar förvärvsarbetade eller studerade.³³ Andelen inskrivna barn i förskolan har sedan 2005 fortsatt öka. I dag är nästan 86 procent av landets alla barn i åldrarna ett till fem år inskrivna i förskola. Bland 4–5-åringarna är inskrivningsgraden 95 procent.³⁴

Det avgiftsfria allmänna fritidshemmet som föreslås för barn i åldern 6–9 är en liknande reform som avgiftsfri allmän förskola. Vårdnadshavare bedöms därför visa samma typ av beteende när det gäller att låta sina barn gå i fritidshemmet. Skillnaden mot reformen om allmän förskola är att fritidshemmet redan omfattas maxtaxan och ökningen av antalet barn förväntas troligen vara mindre omfattande än då avgiftsfri allmän förskola infördes. En annan skillnad är att barnen redan är i skolan och till stora delar är bekanta med andra barn och den miljö de ska vistas när de är i fritidshemmet. Därför torde det bli lättare för föräldrar att låta dem gå kvar i fritidshemmet. Att börja lämna sitt barn på förskolan på morgonen torde vara ett större steg, än att barnet är kvar på fritidshemmet på eftermiddagen. Inskrivningsgraden i fritidshemmet är redan i genomsnitt 82 procent i dag, vilket bland annat är en följd av införandet av maxtaxa, vilket också talar för en mildare ökning totalt. På nationell nivå är också inskrivningsgraderna i förskola och fritidshem relativt sett lika. Sett till de kommuner som redan erbjuder utökad rätt till fritidshem är den i genomsnitt 83 procent. Något som pekar på att deltagandet troligtvis inte kommer öka särskilt mycket.

Enligt officiell statistik är den genomsnittliga kostnaden per inskrivet barn i fritidshem 41 100 kronor per år.³⁵ Allmänt fritidshem ska erbjudas om 490 timmar per år till 6–8-åringar och 295 timmar till 9-åringar (utifrån skolförordningens lärotid per år), vilket utgör cirka hälften av en heltid i fritidshemmet under en arbetsvecka.³⁶ Kost-

³³ Skolverket (2006) *Uppföljning av reformen maxtaxa, allmän förskola m.m. Rapport 278*. Reformerna låg väldigt nära i tid, vilket gör att det inte finns uppskattningar av hur stor del av ökningen i antal barn som kan tillskrivas allmän förskola respektive maxtaxan.

³⁴ Skolverkets statistik.

³⁵ Skolverkets officiella statistik över kostnader för fritidshem för år 2020.

³⁶ Utredningen utgår från att en genomsnittlig heltid i fritidshemmet utgörs av 20 till 25 timmar per vecka.

naden för ett barn i allmänt fritidshem beräknas därmed vara 50 procent av den beräknade årskostnaden per barn, det vill säga cirka 20 550 kronor. Det bör beaktas att kostnaden per elev utgörs av självrapporterade data från huvudmännen. Den genomsnittliga årskostnaden per barn har även räknats upp för kostnadsökning om 0,6 procent per de senast åren, det vill säga för två år. Detta ger en årskostnad per barn om cirka 20 797 kronor. Med hänsyn tagen till att 17 procent utgör föräldraavgifter utgör den slutliga årskostnaden per barn 17 262 kronor. Utredningens resonemang om kostnader utgår delvis från regeringens förslag om allmän förskola som finns i propositionerna 1999/2000:129 och 2008/09:115 där den förra berör införandet av allmän förskola för fyra- och femåringar och maxtaxa och den senare införandet av allmän förskola för treåringar.

Utredningen har i sin beräkning av kostnaderna i ett första steg utgått från antal elever i fritidshem år 2020/21 och räknat ut en förväntad ökning av elever. Den förväntade ökningen av elever har sedan multiplicerats med den genomsnittliga kostnaden för en deltid per elev och år i fritidshem. Nedan redovisas enbart uppskattade kostnader vilket inte tar hänsyn till föräldraavgifter (se nästa avsnitt för beräkningar av minskade intäkter till följd av uteblivna föräldraavgifter).

Tabell 12.2 Kostnader till följd av ökat deltagande bland 6–9-åringar – allmänt avgiftsfritt fritidshem (tkr)

(Totalt 408 136 av landets 6–9-åringar var inskrivna 2021)

Inskrivningsintervaller	Alternativ 1			Alternativ 2		
	Ökning i inskrivningsgrad (%) enligt riktmärke 83 %	Antal fler elever	Kostnad (tkr)	Ökning i inskrivningsgrad (%) enligt riktmärke 83 % och andra faktorer	Antal fler elever	Kostnad (tkr)
>60	28 %	846	14 604	5 %	151	2 607
60–70	17 %	4 119	71 102	5 %	1 212	20 922
70–80	8 %	10 973	189 416	5 %	6 858	118 383
80–90	0,4 %	621	10 720	1 %	1 489	25 738
90–100	0 %	0	0	0,5 %	474	8 182
Total	4 %	16 559	285 842	2,5 %	10 184	175 832

Källa: Utredningens bearbetning av Skolverkets statistik 2021.

Tabell 12.2 utgår från utredningens tidigare resonemang om två alternativ för hur deltagandet kan förväntas öka i åldersgruppen 6–9 år (se kapitel 9, avsnitt 9.4). Den visar således dessa två alternativa förväntningar och därmed de ökade kostnaderna för alternativen var för sig. I alternativ 1 antas antalet elever öka utifrån ett riktmärke som bygger på den genomsnittliga inskrivningsgraden (83 procent) i de kommuner som redan i dag erbjuder en utökad rätt. I detta alternativ sker ökningen framför allt i kommunerna som i dag har en låg inskrivningsgrad. Enligt alternativ 1 ökar antalet inskrivna elever med 4 procent totalt, vilket medför en ökad kostnad med cirka 286 miljoner kronor per år.

I alternativ 2 ökar antalet inskrivna elever i stället med 2,5 procent totalt, vilket skulle betyda drygt 10 000 fler barn vilket beräknas belasta kommunernas budget med cirka 176 miljoner kronor per år från och med år 2025. Alternativ 2 är enligt utredningen ett mer realistiskt alternativ som anpassats utifrån faktorer som till exempel geografiska avstånd och skolskjutssituation. I alternativ 2 har en respektive en halv procentenhet lagts till i de två högre inskrivningsintervallerna då det antas att även barn i kommuner med en högre inskrivningsgrad kommer att skrivas in i fritidshemmet i något större utsträckning än i dag.

Ökningen av elever i fritidshemmet till följd av utredningens förslag, och därmed kostnader som ökningen beräknas medföra, tar dock inte hänsyn till Statistikmyndighetens (SCB)s befolkningsframskrivning. Utifrån SCB:s befolkningsprognos beräknas antalet barn och unga upp till 18 år minska med 180 000 fram till år 2033. I synnerhet bedöms antalet yngre barn bli färre, dvs. barn upp till 12 års ålder.³⁷ Skolverket noterar också att trenden med minskade elevgrupper i fritidshemmet håller i sig. Läsåret 2021/22 var totalt 480 251 elever i åldrarna 6–12 år inskrivna i fritidshemmet, vilket var en minskning med 13 000 elever, eller knappt tre procent jämfört med föregående år.³⁸ Här finns sannolikt också en pandemieffekt. Pandemieffekten kan för fritidshemmets del bland annat beskrivas som en följd av reglernas utformning, dvs. att fritidshem vanligen erbjuds barn till förvärvsarbetande eller studerande föräldrar. Ett barn som inte har arbetande föräldrar, erbjuds inte plats i fritidshemmet om inte barnet

³⁷ Skolverket (2021) *Läraryprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*. Dnr 5.1.3-2020:1396.

³⁸ Skolverket (2021) *Elever och personal i fritidshemmet läsåret 2020/21*. Dnr 2021:434.

har ett eget behov. Restriktionerna som pandemin medförde, har emellertid också inneburit att fler föräldrar har arbetat hemifrån. Den som har arbetat hemma, har ändå behövt utföra sitt arbete. Ju äldre ett barn är desto mer självständigt blir det visserligen. Det är dock inte klarlagt om minskningen i inskrivningsgrad i fritidshemmet beror på att föräldrar har sagt upp barnets plats eftersom de har kunnat arbeta hemma i större utsträckning.

För överskådlighetens skull kan det vara värdefullt att jämföra hur det skulle vara om samtliga barn i förskoleklass och årskurs 1–3 deltar i fritidshemmets utbildning. Det skulle innebära en ökning med cirka 73 400 elever samt medföra en kostnad på nära 1,3 miljarder kronor per år för kommunerna. Utredningen bedömer dock att den egentliga kostnaden blir betydligt lägre då den genomsnittliga inskrivningsgraden är cirka 83 procent och inte 100 procent i de kommuner som i dag erbjuder någon form av utökad rätt till fritidshem. Därtill beräknas som nämnts antalet barn upp till 12 års ålder minska fram till 2035.

Sammantaget är det svårt att med säkerhet bedöma i vilken utsträckning antalet elever kan förväntas öka på en skola eller i en kommun samt i vilken utsträckning detta för med sig kostnader. På någon skola kan antalet elever i fritidshem öka med en eller ett par elever. På en annan skola, som i dag har låg inskrivningsgrad, kan antalet elever förväntas öka betydligt mer och därmed också kostnaderna för det fritidshemmet. Nuvarande lärar- och personaltäthet är faktorer som får betydelse för vilka ekonomiska konsekvenser förslaget om allmänt fritidshem för med sig. Det finns stora variationer mellan såväl som inom kommuner vad gäller förutsättningar i fritidshem vilket inte gör det lätt att förutse de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Det är inte heller helt givet att en utökad rätt per automatik leder till ökat faktiskt deltagande, vilket också framgick av remissvaren till den tidigare fritidshemsutredningen. Utredningen anser att ett tillgängliggörande av fritidshemmets utbildning för alla barn i åldersgruppen 6–9 år kan ha avgörande betydelse för den grupp av barn som mest kan gynnas av en sådan insats. Ett tillgängliggörande av fritidshemmet ligger också i linje med statens syfte och mål med skolväsendet där alla barns lärande och utveckling, och lust att lära, ska främjas.

Kompensation till kommuner som i dag erbjuder utökad rätt till fritidshem

Det finns kommuner som redan i dag erbjuder en utökad rätt till fritidshem för 6–9-åringar, det vill säga att alla elever i kommunen erbjuds att delta i fritidshemmets utbildning. Utredningens efterforskningar har hittat att nära nog alla kommuner som ger utökad rätt tar ut en avgift för fritidshemmet.³⁹ Eftersom dessa kommuner erbjuder fritidshem utöver lagens krav och i princip redan tillhandahåller en utökad rätt, bedömer utredningen att dessa kommuner bör kompenseras ekonomiskt för del av tiden i fritidshemmet som nu blir allmänt fritidshem och för de barn som teoretiskt kan anses tillkomma mot bakgrund av förslagen.

Utredningen har kommit fram till att kompensationen bör beräknas genom att använda differensen mellan den genomsnittliga inskrivningsgraden i de kommuner som erbjuder utökad rätt och den genomsnittliga inskrivningsgraden i kommunerna som inte erbjuder utökad rätt. Bedömningen grundar sig i att den genomsnittliga inskrivningsgraden i kommuner som inte erbjuder utökad rätt kan ses som ett slags lägsta-mått. Det omvända gäller för de kommuner som har en utökad rätt – deras genomsnittliga inskrivningsgrad kan ses som ett slags högsta-mått. Ett antagande kan då göras att kommunerna som erbjuder utökad rätt bör kompenseras för mellanskillnaden – det vill säga kostnaden som överstiger lägsta-måttet upp till högsta-måttet. Den genomsnittliga inskrivningsgraden i kommunerna som erbjuder utökad rätt i fritidshem är 83 procent. I kommunerna som *inte* erbjuder en utökad rätt är inskrivningsgraden cirka 76 procent.

Detta sätt att räkna torde bli det mest ändamålsenliga då det är svårt att veta hur många av eleverna i kommunerna som erbjuder utökad rätt som är inskrivna på grund av lagens krav eller kommunala regler. Det är också svårt att veta hur stor skillnaden skulle vara om den utökade rätten var avgiftsfri – det vill säga om högsta-måttet skulle vara högre än 83 procent. Utifrån denna osäkerhet redovisar vi olika alternativ för vilka kostnader som skulle kunna uppstå för staten. Som mest redovisar vi skillnaden mellan 76 procent upp till 83 procent, alltså 7 procent (tabell 12.3).⁴⁰

³⁹ Utredningen har letat efter denna information på kommunernas hemsidor mot bakgrund av kommunernas svar i enkäten.

⁴⁰ Eftersom utredningen inte har annan information än att dessa kommuner erbjuder utökad rätt med avgift så har inte hänsyn tagits till bortfall i avgiftsintäkter.

Tabell 12.3 Kommuner som i dag erbjuder utökad rätt och kompensation

Utifrån en genomsnittlig inskrivning om 83 procent

Andel 6–9-åringar som kommunerna ska kompenseras för	Antal 6–9-åringar som i dag ges utökad rätt	Kommunernas kompensation (tkr)*
1 %	1 214	20 956
3 %	3 642	62 868
5 %	6 069	104 763
7 %	8 497	146 675

Källa: Utredningens uträkning.

*Baseras på årskostnad per barn om 17 262 kr.

Uträkningen ovan baseras på årskostnaden per barn (17 262 kronor). År 2021 var totalt var 121 386 elever inskrivna i ovan nämnda kommuner. Om kommunerna kompenseras för 7 procent av eleverna så medför det en kostnad om nära 147 miljoner kronor. Eftersom alla dessa barn inte kan antas ha föräldrar som varken arbetar eller studerar kan ett mer sannolikt scenario vara att kommunerna snarare ska ersättas för 5 procent av eleverna och det till en kostnad om cirka 105 miljoner.

Avgiftsfritt allmänt fritidshem minskar kommunernas intäkter

Utredningens förslag är att det allmänna fritidshemmet ska vara avgiftsfritt. Ett allmänt och avgiftsfritt fritidshem förväntas i viss mån leda till att kommunernas intäkter genom föräldraavgifter uteblir. Kommunerna kommer nämligen inte att få in avgifter för de barn som *endast* går i fritidshemmet under den tid då allmänt fritidshem erbjuds. Det är även svårt att uppskatta hur omfattande kommunernas uteblivna intäkter skulle bli, då vi inte med säkerhet känner till hur många elever som kommer säga upp den del av platsen som är tid utöver det allmänna fritidshemmet.

Givet antaganden som vi gör ovan, om skillnader mellan kommuner gällande hur många elever som enbart kommer nyttja det allmänna fritidshemmet, så kommer även intäktsbortfallet för kommunerna se olika ut. Införandet av ett allmänt fritidshem förväntas dock innebära att fler barn som i dag inte har rätt till fritidshem skrivs in. Det handlar om barn till föräldrar som inte arbetar eller studerar.

Som utredningen tidigare anfört kommer inte föräldraavgifter att inkomma till kommunerna för dessa barn, eftersom de omfattas av det allmänna fritidshemmets regler. En följd kan då bli att kommunerna beslutar att utvidga tillgången till fritidshem även för barn som inte har förvärvsarbete och studerande föräldrar, för att på så sätt få in föräldraavgifter.

En farhåga vid införandet av avgiftsfrihet för allmänt fritidshem är att de vårdnadshavare som i dag betalar avgift för sina barn kommer att säga upp den del av platsen som ligger utanför det allmänna fritidshemmets tidsomfattning. Barnens vistelsetid kan då komma att bli väl kort och avgiftsfinansieringen minskar för kommunerna. En följd kan bli att kommunerna antar riktlinjer med längre uppsägningstider av platsen i fritidshemmet.

Även i fråga om uppsägning av plats kan vi utgå från utvecklingen efter införandet av allmän förskola. Av Skolverkets utvärdering från 2006 framgår att de vårdnadshavare som förvärvsarbetar eller studerar även fortsättningsvis har sina barn i förskolan i genomsnitt 32 timmar i veckan, den siffran ändrades inte vid införandet av allmän avgiftsfri förskola.⁴¹ Därmed kan vi anta att flera vårdnadshavare som förvärvsarbetar eller studerar och har sina barn inskrivna i fritidshem i dag också kommer fortsätta betala avgift. Det är mindre troligt att barn i åldrarna 6–8 år går hem själv efter sin dag i fritidshemmet. Även 9-åringarna, som genom den nya bestämmelsen får 5 timmar i veckan, antas utöver dessa behöva fler timmar i fritidshem. Å andra sidan har framför allt 9-åringar viss kapacitet att ta hand om sig själva under en del av dagen, varför ett visst avgiftstapp kan vara rimligt. Till skillnad från förskolan ska också barnens tid i fritidshemmet ses i ljuset av att barnen också går sina timmar i skolan samt att barnets vilja i med stigande ålder får allt större betydelse vid beslut som rör barnet. Utredningen har även undersökt om de kommuner som redan i dag ger en utökad rätt tar ut en avgift. Baserat på de uppgifter som utredningar har så tycks så gott som alla dessa kommuner ta ut en avgift och trots det är inskrivningsgraden hög (83 procent).

Det ska även understrykas att 6–8-åringarnas föräldrar även framöver kommer betala en avgift för den tid i fritidshemmet som överstiger 10 timmar i veckan och föräldrar till 9-åringar kommer fortsatt betala avgift om timmarna i fritidshem överstiger 5 timmar i veckan, om inte kommunen beslutar annorlunda. Det allmänna fritidshemmet

⁴¹ Skolverket (2006) *Uppföljning av reformen maxtaxa, allmän förskola m.m.*

ges dessutom i lägre tidsmässig omfattning över året. Enligt skollagen ska fritidshem erbjudas under den delen av dagen då eleverna inte går i skolan och under lov. Fritidshem behöver inte erbjudas under kvällar, veckoslut och i samband med större helger. Grundskolans och motsvarande skolformers lärotider är dock mindre i omfattning än vårdnadshavares årsarbetstider vilket innebär att vårdnadshavare i normalfallet behöver en plats i fritidshemmet för sina barn för att bland annat lösa frågan om tillsyn över sina barn.

Det finns ingen offentlig, nationell statistik över närvarotider i fritidshemmet. De få uppgifter som finns om barns tider i fritidshem bygger på en studie gjord av Skolverket från 2012.⁴² Dels är det gamla uppgifter, dels bygger det på en enkät till föräldrar där dessa uppskattat sitt barns närvarotid i fritidshemmet, vilket gör att informationen är svår att validera. Enligt de uppgifter utredningen har verkar det vara vanligt att elever är i fritidshemmet mellan 3 och 4 timmar under eftermiddagen, även om variationer finns. Det är betydligt mer än de 2 timmar per dag som utredningen föreslår för 6–8-åringar.

Eftersom utredningen saknar mer tillförlitlig information om den genomsnittliga tid barn i åldrarna 6–9 år går i fritidshemmet, redovisar vi olika scenarier kring bortfall i avgiftsintäkter (tabell 12.4). I tabellen redovisas den totala risken för avgiftsbortfall, det vill säga om alla elever endast utnyttjar allmänt fritidshem, samt olika procentuella bortfall i avgiftsintäkter. För enkelhetens skull kommer vi i beräkningarna av minskning i avgiftsintäkterna utgå från den avgiftsfinansieringsgrad som anges i Skolverkets officiella statistik. Denna anger att föräldraavgifterna utgör 17 procent av den totala kostnaden per barn och år 2020 (41 595 kronor⁴³), vilket blir 7 071 kronor i avgifter per år. I vår beräkning utgår vi från totalt antal inskrivna barn i åldrarna 6–9 år.

⁴² Skolverket (2013) *Föräldrars val och inställning till förskola och fritidshem. Resultat från föräldrarundersökning 2012*.

⁴³ Den genomsnittliga årskostnaden per barn år 2020 har även räknats upp för kostnadsökning om 0,6 procent per de senast åren, dvs. för två år.

Tabell 12.4 Minskning av avgiftsintäkter till följd av utökad rätt

(Totalt 408 136 av landets 6–9 åringar var inskrivna 2021)

Andelen av totalt antal inskrivna 6–9 åringar som inte betalar avgift (%)	Antal som inte betalar avgift	Bortfall i avgiftsintäkter (mnkr)
0,5	2 041	14
1	4 081	29
2	8 163	58
5	20 407	144
10	40 814	289
20	81 627	577
100	408 136	2 886

Källa: Skolverkets officiella statistik samt utredningens egna beräkningar.

Vi tror att det är rimligt med ett visst avgiftstapp, i synnerhet bland 9-åringar. Dessa utgör drygt 22 procent av den totala andelen inskrivna 6–9-åringar (totalt 91 882 av 9-åringarna var inskrivna år 2021). Det är inte sannolikt att alla dessa skulle gå färre än 5 timmar i veckan i fritidshemmet och dessutom inte under någon lövdag. Vårdnadshavares årsarbetstider överstiger ofta de timmar som ges i grundskolan och motsvarande skolformers lärotider. Därför menar utredningen att i normalfallet behöver deras barn ha en plats i fritidshemmet för att bland annat lösa frågan om tillsyn över sina barn. Dessutom tar de flesta kommuner som i dag erbjuder utökad rätt ut en avgift. Detta kan peka på att betalningsviljan hos vårdnadshavare i allmänhet är relativt hög. Om 5 procent av 9-åringarna i stället enbart nyttjar allmänt fritidshem så innebär det att 4 594 färre skulle betala föräldraavgifter. Det skulle medföra ett avgiftsbortfall på cirka 32 miljoner kronor.

Utifrån de antaganden som redovisas ovan så menar utredningen att ett litet avgiftsbortfall också kan ske för 6–8-åringar. Om även ett bortfall om 5 procent bland dessa sker, får vi minskade föräldraavgifter om cirka 112 miljoner kronor. De bortfall i avgifter som kan ske ska också ställas mot syftet med utredningens förslag, nämligen att öka tillgängligheten till fritidshemmets utbildning.

Lägger vi till vårt scenario om ökningen av framtida elever, till följd av utökad rätt, vilket vi uppskattar till cirka 10 184 elever, så blir minskning i avgiftsintäkter för dessa elever cirka 72 miljoner kronor. Många av de tillkommande eleverna finns i områden med socioekonomiska utmaningar. Därför är det viktigt med en avgiftsfrihet eftersom vård-

nadshavarnas möjligheter att kunna betala avgift är lägre i dessa områden jämfört med andra områden.

Totalt summerar kommunernas kostnader upp till 216 miljoner kronor (32 + 112 + 72 miljoner). Om kommunerna inte alls får in några föräldraavgifter så skulle detta bortfall bli närmare 2,9 miljarder kronor. Det är ett högst osannolikt scenario, bland annat mot bakgrund av de skäl som vi anfört ovan.

Utökad rätt med hänsyn till elevers levnadsvillkor

Om regeringen väljer att gå vidare med förslaget om allmänt fritidshem bedöms kommunerna ändå inte i någon större utsträckning erbjuda fritidshem mot bakgrund av den nya bestämmelsen om levnadsvillkor (kapitel 6). Denna bedömning gör utredningen framför allt med anledning av att ett allmänt fritidshem införs, men också bland annat mot bakgrund av hur befintliga regler om erbjudande på grund av om eleven av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av sådan utbildning (14 kap 6 § skollagen). Redan i dag anses reglerna vara krångliga och svåra att tillämpa. Det kan bero på att de till viss del inte passar sitt avsedda ändamål. Tillämpningen skiljer sig även åt mellan kommuner. Mot bakgrund av bostadssegregationen och de senaste decenniernas ökande klyftor i vårt samhälle förfaller de nuvarande reglerna inte räkna till eller vara tillräckligt ändamålsenliga för de omständigheter de är tänka att fånga. Av den anledningen har vi föreslagit att rekvisitet levnadsvillkor förs in i skollagen. På så sätt kan elever som erbjuds allmänt fritidshem få mer tid i fritidshemmet om så skulle behövas. Även elever i åldrarna 10–12-år kan i högre utsträckning erbjudas utbildning i fritidshem trots att deras vårdnadshavare inte arbetar eller studerar. Det öppnar också upp för att ge grupper av elever, eller elever på en hel skola, möjlighet att delta i fritidshemmets verksamhet.

Med ledning av att nuvarande regler används sparsamt, menar utredningen att förslaget om ett nytt rekvisit i form av levnadsvillkor, troligtvis inte kommer påverka deltagandet i fritidshem särskilt mycket och därmed inte kostnaden. Det finns fortfarande en del frågetecken kring varför den nuvarande lagstiftningen inte tillämpas mer. Samtidigt menar utredningen att det behövs regler av detta slag för att kunna erbjuda elever mer tid på andra grunder än vårdnadshavares

förvärvsarbete eller studier. Ytterligare en tänkbar anledning till att beslut mot bakgrund av reglerna om det egna behovet och andra skäl är ovanliga kan ha att göra med hur kommunen ersätts från staten för dessa elever.

Fritidshem som erbjuds mot bakgrund av dessa bestämmelser är inte förenade med avgiftsfrihet. Utredningen menar mot bakgrund av hur de är utformade att bestämmelserna inte kan förenas med någon generell avgiftsfrihet eftersom det skulle innebära en alltför betungande administration. Det skulle innebära att för varje elev som erbjuds fritidshem på detta sätt, behöver kommunen på något sätt kompenseras för frånvaron av föräldraavgiften. Det skulle bli alltför kostsamt och krångligt att hantera. Det finns däremot inget som hindrar kommuner att genom att anta kommunala riktlinjer själva erbjuda enskilda elever eller grupper av elever avgiftsfrihet med hänvisning till beslut enligt 6 §. Inskrivningsgraden bland 10–12-åringarna är låg därför kan ett erbjudande om fritidshem till elever i denna åldersgrupp sannolikt komma att utnyttjas sparsamt.

I händelser av att förslaget om allmänt fritidshem inte antas

Om regeringen väljer att inte gå vidare med förslaget om allmänt fritidshem bedömer utredningen att den nya bestämmelsen om levnadsvillkor tillsammans med nuvarande skrivningar i 14 kap. 5 och 6 §§ kan vara ett verktyg för kommuner att ge fler elever tillgång till fritidshem. Men som vi nämnt kan dessa regler svårligen förenas med en avgiftsfrihet som meddelats i lag från statens sida. Ska bestämmelserna i 14 kap. 5 och 6 §§ (enligt gamla lydelse av 5 § och föreslagna lydelsen av 6 §) användas bör kommunerna få incitament för att erbjuda elever plats enligt dessa regler. Det skulle till exempel kunna ske med hjälp av ett riktat statsbidrag som kan erhållas efter ansökan. Det kan tilläggas att de flesta kommuner som erbjuder utökad rätt tar ut samma avgift för alla elever oavsett begränsningar i vistelsetid, enligt de uppgifter som utredningen har. Detta skulle tala för att avgiften i många familjer inte är ett hinder för att låta sina barn gå i fritidshem. Troligtvis är det så att för en del familjer med låg ekonomisk standard kan avgiften spela stor roll för barnets möjligheter till en meningsfull fritid. Det bör även här nämnas att för-

sörjningsstöd enligt normen (det framgår också av äldre förarbeten) inte lämnas för att betala barnomsorgsavgifter.

12.7.2 Förslaget om utökad informationsskyldighet

I de åtgärder för att öka deltagandet i fritidshemmets utbildning har utredningen lagt ett förslag som innebär en utökad informationsskyldighet för kommunerna. Som framgår av utredningens kapitel 7 finns redan i dag en informationsskyldighet i skollagen (29 kap. 19 § skollagen) samt även en informationsbestämmelse i kommunallagen. Den utökade informationsskyldigheten går visserligen utöver den nu gällande regleringen men anses inte medföra ökade kostnader. Förslagen innebär att kommunerna får en skyldighet att kontakta vårdnadshavare till elever som ska erbjudas allmänt fritidshem och som inte går och informera om fritidshemmets syfte och rätten till fritidshem. För kommunerna är dessa elever, och därmed vårdnadshavarna, redan kända eftersom eleverna går i den obligatoriska skolan. Det finns således redan register och kontaktuppgifter till vårdnadshavare. Vår bedömning är också att informationsinsatserna riktade till vårdnadshavare till barn i åldrarna 6–9 år kan göras relativt samlat, på hemsidor, via skoladministrativa system, föräldramöten, vid hämtning och lämning eller i andra sammanhang.

Utredningen har dock konstaterat att kommunerna generellt informerar om fritidshemmets pedagogiska verksamhet i liten utsträckning. Det verkar också vara ovanligt att kommunerna informerar om barns rätt till fritidshem utifrån eget behov eller särskilda skäl. Detta innebär att flera kommuner kommer behöva se över och utveckla sin information om fritidshemmet.

Troligen finns det en del elever som inte går i fritidshemmet trots att de har rätt till fritidshemsplacering även enligt nu gällande lagstiftning. Det kan bero på att fritidshemmet är förenat med avgift, men det kan även bero på att vårdnadshavare inte har kunskap om denna rätt eller om vad fritidshemmet har att erbjuda i form av meningsfull fritid, utveckling och lärande. Troligtvis behöver en del kommuner utveckla informationen genom att ge den på olika språk. Informationen kan också behöva ges muntligt via tolk, och inte enbart ges skriftligt på till exempel hemsidor eller genom brev, mejl eller andra plattformar. Utredningen har uppfattningen att denna information

kan samordnas med andra informationsinsatser som redan sker på skolorna och i kommuner. En liknande och mer omfattande insats har införts för barn i förskoleåldern. Kommunerna är nu skyldiga att informera om förskolan genom en uppsökande verksamhet. Åtagandet för kommunerna är enligt vårt förslag inte lika betungande. Uppsökande verksamhet föreslås inte och barnens vårdnadshavare är redan kända av kommunerna. Den föreslagna bestämmelsen bör således på ett enklare sätt kunna implementeras i kommunens arbete. Förslaget beräknas således inte medföra några merkostnader.

12.7.3 Förslag om ändamålsenliga lokaler

Av utredningens direktiv framgår uppdraget att analysera hur en utökad rätt att delta i fritidshem påverkar tillgången till ändamålsenliga lokaler, samt lämna förslag på hur en god miljö ska kunna erbjudas alla elever. Utredningen föreslår att rekvisitet ändamålsenligt återinförs i lagen (se kapitel 8). Utredningen menar att lagändringen i egentlig mening inte kommer medföra nya kostnader för kommunerna, då lokalerna ingår i den totala kostnadsersättningen.

Utredningen vill poängtera att fritidshemmet inte alltid har ändamålsenliga lokaler och att användningen ofta är villkorad av den obligatoriska skolans verksamhet. Lokalförsörjningen framträder i vissa kommuner som utmanande, även om det också finns kommuner som inte upplever lokalerna som något problem. En god miljö i fritidshemmet kan endast tillförsäkras eleverna om huvudmännen ger fritidshemmet de förutsättningar som krävs för att målen med utbildningen ska kunna uppfyllas. Inte minst är det viktigt hur verksamheten är organiserad sett till skolan och fritidshemmet som helhet och att förutsättningar ges för båda verksamheterna. Fritidshemmets organisatoriska och resursmässiga förutsättningar kan och bör inte ses isolerad från skolan i övrigt.

12.7.4 Total kompensation till kommunerna

Utredningen uppskattar att reformens samlade kostnader för kommunerna blir nära 497 miljoner kronor (tabell 12.5).

Tabell 12.5 Sammanlagd kostnad för kommuner (mkr)

	Kostnad
Kostnader till följd av ökning av antalet elever (alternativ 2)	176
Kompensation till kommuner som redan erbjuder utökad rätt	105
Kompensation för bortfall i avgiftsintäkter	216
Totalt	497

Källa: Utredningens uträkning.

Mot bakgrund av de olika kostnadsberäkningarna som utredningen gjort utgår vi i de totala kostnaderna från alternativ 2 som är cirka 176 miljoner kronor samt från de kostnader som uppkommer på grund av att staten behöver kompensera de kommuner som redan i dag erbjuder en utökad rätt om cirka 105 miljoner kronor. I den totala kostnaden ingår även kommunernas bortfall i avgiftsintäkter om cirka 216 miljoner kronor. Det bör beaktas att de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna inte baseras på exakt vetskap om hur deltagandet kommer öka i fritidshemmet, eller hur stor andel av eleverna som enbart kommer att vara inskrivna i det allmänna fritidshemmet.

12.8 Konsekvenser för staten

De förslag som utredningen presenterar har olika slags konsekvenser för staten. Det handlar om ekonomiska konsekvenser, men även konsekvenser för staten som huvudman för specialskolan och sameskolan, samt konsekvenser för skolmyndigheter och andra myndigheter.

Utredningens övergripande bedömning är att staten behöver ta ett större ansvar för att fritidshem erbjuds likvärdigt, givet det kompletterande och kompensatoriska uppdrag som verksamheten har.

12.8.1 Ekonomiska konsekvenser för staten

Införandet av en utökad rätt till fritidshem, som en av välfärdens institutioner, innebär en ambitionshöjning gällande skolväsendet. Utifrån synen på fritidshem som enbart barnomsorg, och som utredningen beskrivit på olika sätt, menar utredningen att förslaget snarare betyder att den ambitionshöjning som skett inom skolväsendet i övrigt nu också kan sägas omfatta fritidshemmet. Förslaget om att alla elever i förskoleklass och årskurs 1–3 ska erbjudas fritidshem innebär nya åtaganden för kommunerna. Staten ska enligt finansieringsprincipen ersätta kommunerna för ökade kostnader till följd av nya obligatoriska åtaganden som åläggs dem till följd av statliga beslut. I avsnitt 12.9 redovisas de ökade kostnaderna för staten samt för kommunerna som följer av utredningens förslag och som staten bör kompensera kommunerna för. I nämnda avsnitt redogörs även för hur förslagen kan finansieras.

12.8.2 Statliga skolhuvudmän

En grundprincip för skolväsendet är att samma författningsbestämmelser i så stor utsträckning som möjligt ska gälla för alla skolformer och alla huvudmän. Lika villkor ska således i huvudsak gälla oavsett huvudman. Utredningen lägger inte några förslag som enbart rör de statliga skolhuvudmännen Sameskolstyrelsen och Specialpedagogiska skolmyndigheten och Statens institutionsstyrelse. Alla huvudmän måste enligt utredningens förslag erbjuda utökad rätt till fritidshem. Därmed förväntas betänkandets förslag medföra samma konsekvenser, till exempel sett till kostnader, som för kommunala och enskilda huvudmän.

12.8.3 Konsekvenser för Specialpedagogiska skolmyndigheten

Förslagen i betänkandet bedöms av utredningen inte medföra några ekonomiska konsekvenser för Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM).

12.8.4 Konsekvenser för Statens skolverk

Utredningen lägger en rad uppgifter på Skolverket där ett flertal föreslås finansieras inom Skolverkets befintliga uppdrag om att genomföra insatser för att styra och stödja huvudmän, rektorer och lärare i deras arbete för kvalitet och likvärdighet (se förordning [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk). Av de förslag och bedömningar som läggs fram i utredningen förväntas tre av förslagen få ekonomiska konsekvenser för Skolverket; att ta fram stödmaterial för ändamålsenlig lokalanvändning, stödmaterial för systematiskt kvalitetsarbete samt uppföljning och utvärdering av reformen. Uppdragen uppskattas stärka myndighetens samlade kunskaper om fritidshem och dess betydelse för barn och elever. Hur omfattande uppdragen blir beror på vad myndigheten anser behöver göras, till exempel hur stödmaterialen ska utformas eller vad uppföljningen och utvärderingen bör innehålla. Nedan redogör utredningen för hur de olika förslagen och bedömningarna relaterar till kostnader i myndigheten. Finansieringen av de ökade kostnaderna beskrivs i 12.9.

Översyn av fritidshemmets läroplansdel

För att skapa mindre osäkerhet och större tydlighet kring vilka kompetenser som förväntas arbeta i fritidshemmet och vilka roller dessa har föreslår utredningen att det i skollagen preciseras vad annan personal har för syfte i förskolans och fritidshemmet undervisning (se kapitel 9). Utredningen föreslår att det i skollagen anges att annan personal kan i undervisningen i förskolan och fritidshemmet medverka till att främja barns och elevers utveckling och lärande. Utredningen föreslår också att Skolverket ges i uppdrag att se över läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, så att lärarens särskilda ansvar och arbetslagets gemensamma ansvar i del 4 tydliggörs. Utredningens förslag om ändring i skollagen tillsammans med läroplansrevideringen avseende del 4 innebär att lärarens roll i fritidshemmet blir mer synlig men även att annan personal har en viktig roll. Ett sådant rollförtydligande innebär också att lärarresurserna kan användas där de gör mest nytta och arbetslagsresurserna likaså. Vid en utökad rätt och ett ökat antal elever i fritidshem kan detta vara särskilt fördelaktigt. Utredningen bedömer att de ovan beskrivna arbetsuppgifterna ingår i Skolverkets befintliga uppdrag.

Översyn av barn- och fritidsprogrammet

Utredningen föreslår en översyn av barn- och fritidsprogrammet för en tydligare yrkesutgång mot arbete i fritidshem eller öppen fritidsverksamhet (9.8). I dagsläget används programmet framför allt för rekrytering av barnskötare till förskolan. Utredningens bedömning är att programmet i högre grad kan bidra till kompetensförsörjningen i fritidshem och arbetet med de lite äldre barnen. Detta bedöms ingå i Skolverkets löpande arbete med programöversyn.

Översyn av läroplanens del 1 och 2

Utredningen bedömer även att läroplanens del 1 och 2 bör ses över så att lärare i fritidshem inkluderas i begreppet lärare (9.6). Dessutom föreslår utredningen att läroplanens del 1 och 2 tydligare anger när fritidshemmet omfattas eller ej. I dag finns oklarheter i detta. Ett tydliggörande förväntas få betydelse för samverkan mellan fritidshemmet och den obligatoriska skolan. Sådana förtydliganden kommer att vara till hjälp både för huvudman, rektor och personal. Utredningens bedömning är således att en översyn av grundskolans läroplan del 1 och 2 bör göras i syfte att stärka fritidshemmet och möjliggöra samverkan mellan de båda verksamheterna i syfte att nå såväl läroplanens övergripande mål som fritidshemmets mer specifika. Om detta ska genomföras bedömer utredningen att det ingår i Skolverkets befintliga uppdrag.

Stödmaterial för ändamålsenlig lokalanvändning och god miljö

Utredningen föreslag om framtagandet av stödmaterial för ändamålsenlig lokalanvändning och en god miljö antas medföra kostnader för Skolverket (se kapitel 8). Materialet ska ge huvudmän och rektorer stöd i hur de kan skapa förutsättningar för ändamålsenlig lokalanvändning, så att lokaler kan anpassas både till den obligatoriska skolans och fritidshemmets uppdrag och behov. Ett tillgänglighetsperspektiv ska också finnas med i stödmaterialiet, där både inom- och utomhusmiljön åskådliggörs. Här kan det vara väsentligt att myndigheten samarbetar med Specialpedagogiska skolmyndigheten. Som nämns ovan beror uppdragets storlek på myndighetens bedömning

om hur det ska genomföras och vad som ska ingå. Kostnaden för framtagandet av stödmaterial beräknas minst uppgå till 3,5 miljoner kronor.

Stödmaterial för att stärka det systematiska kvalitetsarbetet

Utredningen föreslår även att Skolverket ska ta fram stödmaterial för systematiskt kvalitetsarbetet i fritidshem (se kapitel 8). Arbetet bör även ta hänsyn till det uppdrag som skolmyndigheterna gemensamt fått under våren 2020 att utreda och lämna förslag på delmål och indikatorer för uppföljning och analys av skolhuvudmännens verksamhet och resultaten av denna verksamhet. Möjligheten att följa upp, analysera och utvärdera en ändamålsenlig användning av lokaler bör särskilt övervägas i arbetet. Eftersom Skolverket sedan tidigare till exempel tagit fram stödmaterial för systematiskt kvalitetsarbete för den obligatoriska skolan och allmänna råd om måluppfyllelse för förskolan, så kan uppdraget bli mindre omfattande. Utredningen menar dock att det kommer behövas omfattande insatser på området, genom att öka kunskaperna om fritidshemmets verksamhet och hur den bäst ska följas upp. Därför bedöms detta innebära kostnader om cirka 3,5 miljoner kronor.

Uppföljning och utvärdering av reformen

Förslaget om att Skolverket ska följa upp och utvärdera reformen bedöms innebära kostnader för myndigheten. Omfattningen av uppdraget behöver sannolikt tas fram i dialog med Skolverket. För att ändå kunna ange vad kostnaden skulle kunna vara har utredningen utgått från Skolverkets årsredovisning för 2021.⁴⁴ I vilken myndigheten redovisar kostnader och volymer för uppföljnings- och utvärderingsstudier. Utifrån denna har utredningen schablonmässigt utgått från att uppdraget kan förväntas kosta nära 3 miljoner kronor.

Den uppföljning och utvärdering av reformen som utredningen föreslår liknar i många delar den som gjordes vid införandet av allmän förskola och maxtaxa. Den äldre utvärderingen har varit mycket värdefull för utredningen då den innehåller vissa data, om än gammal, som inte finns tillgänglig på annat sätt. Denna utvärdering har också

⁴⁴ Skolverket (2022). *Skolverkets årsredovisning 2021*. s. 34. I denna anges kostnader och prestationer inom verksamhetsområdet Analys år 2019–2021.

varit viktig ur perspektivet att få en historisk referens om effekterna av reformen. Dessa erfarenheter har kunnat användas inför förslagen av reformen som vi nu föreslår och som i delar är lik den om avgiftsfri allmän förskola. Utredningen anser att en reform av det slag som avgiftsfritt allmänt fritidshem är, utgör en avgörande del av fritidshemmets utveckling och bör således utvärderas. Det är viktigt att få kunskap om reformens effekter och inte minst kan lärdomarna vara viktiga för utarbetandet av kommande reformer.

Uppföljningen och utvärderingen bör ske först några år efter reformens genomförande.

12.8.5 Konsekvenser för Statens skolinspektion

Betänkandet lägger fram två förslag som innebär ökade kostnader för Skolinspektionen; ändring i myndighetens instruktion⁴⁵ samt förslag om en kvalitetsgranskning. Redovisning av dessa kostnader anges nedan. Utredningens bedömning i övrigt är att de förslag som läggs fram kan ge Skolinspektionen fler verktyg att använda i både tillsyn och i kvalitetsgranskning. Förslagen om att återinföra ändamålsenlighet i skollagen och förtydligande av roller och ansvar i läroplan för grundskolan, förskoleklass och fritidshemmet bör ge myndigheten bättre stöd i sitt bedömningsarbete gällande fritidshemmets verksamhet.

Ändring i Skolinspektionens instruktioner; tillsyn och dokumentstöd

Ändringen i Skolinspektionens instruktion innebär att myndigheten inte längre i huvudsak ska utöva den löpande tillsynen över fritidshem på huvudmannanivå. Det är att betrakta som ett utökat åtagande för myndigheten. Myndigheten uppger att kostnaden för regelbunden tillsyn uppgår till 330 000 kronor/beslut. Kostnadsuppgiften är beräknad på att en produktionstimme inklusive overheadkostnader är 1 100 kronor per timme. Enligt vad myndigheten uppgett i tidigare utredningar (SOU 2020:66) genomför myndigheten 1 000 inspektioner med skolbesök per år. Den regelbundna tillsynen utgör cirka 18 procent, vilket innebär 180 tillsynsbesök. På verksamhetsnivå är

⁴⁵ Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

det främst grund- och gymnasieskolornas verksamheter som får tillsyn i dag.

Enligt Skolverkets officiella statistik fanns det 4 450 fritidshem 2019/20. Om vi utgår från att myndighetens löpande tillsyn uppgår till 18 procent av den totala inspektionen på enhetsnivå och att cirka fem procent av fritidshemmen inspekteras varje år handlar det om cirka 40 besök om året. Utifrån dessa antaganden skulle kostnaden bli cirka 13 miljoner kronor årligen. Myndighetens regelbundna tillsyn av grundskolor med skolbesök, har varierat i antal till följd av pandemin.⁴⁶ År 2020 uppgick myndighetens tillsyn av grundskolor med besök till 67 stycken. Utredningen menar att dessa skolbesök i viss utsträckning skulle kunna inkludera tillsyn av fritidshem. Det betyder att en utökad regelbunden tillsyn inte behöver få lika fullt så stora ekonomiska konsekvenser för myndigheten.

Utöver själva personalinsatsen i samband med tillsynsbesök, innebär förslaget utökade kostnader för en ny, anpassad risk- och väsentlighetsanalys för att välja ut vilka fritidsverksamheter som ska få tillsyn. I dag finns få parametrar att utgå från för att göra riskbaserade urval i fritidshemmet. Skolinspektionens skolenkät inkluderar visserligen fritidshemmet i de frågor som ställs till vårdnadshavare för elever i förskoleklass. Svarsfrekvensen är tämligen låg vilket gör att informationen om varje fritidshem inte är tillräcklig för att kunna ligga till grund för ett riskurval. Utredningen bedömer att kostnaden för utveckling av olika former av bedömningsstöd, utbildningsinsatser och hantering av urvalsfrågor uppskattas till cirka 3 miljoner kronor som en engångskostnad.

Förslaget innebär inte ett helt nytt åtagande för myndigheten eftersom den nu gällande instruktionen föreskriver att den löpande tillsynen i huvudsak ska riktas mot huvudmannanivå. En sådan skrivning utesluter inte att tillsyn även kan rikas mot skolenhetsnivå men föreskriver ingen direkt skyldighet för myndigheten att göra så.

⁴⁶ Under pandemin har Skolinspektionen framför allt genomfört tillsyn av huvudmän och inte på verksamhetsnivå.

Kvalitetsgranskning av fritidshem och öppen fritidsverksamhet med fokus på 10–12-åringar

Bland 10–12-åringar är inskrivningsgraden i fritidshem låg och det finns inga exakta uppgifter om hur många av 10–12-åringarna som går i öppen fritidsverksamhet. Utredningen konstaterar att det saknas information om vad dessa unga gör eller var de befinner sig efter skolan. Det är uppseendeväckande och även problematiskt att det finns så få uppgifter, fakta och forskning om åldersgruppen. Utredningen föreslår därför att Skolinspektionen ska genomföra två tematiska kvalitetsgranskningar av fritidshem för årskurs 4–6 samt öppen fritidsverksamhet för 10–12-åringar, som engångsuppdrag. Förslagsvis kan en inledande kartläggning av huvudmännens erbjudande av fritidshem och öppen fritidsverksamhet riktade mot den specifika åldersgruppen göras. Den kartläggande delen kan bland annat inkludera hur verksamheterna erbjuds, huvudmännens uppföljning och utvärdering samt resursfördelningsfrågor. I ett nästa steg kan urval av verksamheter göras för granskning med besök. Detta för att närmare bedöma verksamheternas kvalitet. Kostnaden i genomsnitt för en avslutad tematisk kvalitetsgranskning är cirka 5,5 miljoner kronor enligt uppgift från Skolinspektionen, därför antas den sammanlagda kostnaden bli 11 miljoner.

Det är utredningens bedömning att eventuella andra utökade arbetsinsatser för Skolinspektionen ryms inom myndighetens befintliga ram.

12.8.6 Konsekvenser för högskolor och universitet

I kapitel 9 kartläggs och analyseras förslagets konsekvenser för kompetensförsörjningen. En utökad rätt ökar behovet av utbildad personal men kompetensförsörjningen kan inte helt och hållet särskiljas från ett säkerställande av kompetensförsörjningen i sin helhet. Det är svårt att rekrytera behöriga och legitimerade lärare i fritidshem, bland annat eftersom det råder brist på personer med en sådan examen. Många som arbetar i fritidshemmet har en pedagogisk högskoleexamen som förskollärare eller lärare och även dessa yrkeskategorier råder det brist på. Den största kategorin som tjänstgör i fritidshemmet saknar vidare utbildning för arbete med barn. Det betyder att en stor del av personalen i fritidshemmen saknar pedagogisk kunskap, i synnerhet fritidspedagogisk kunskap, vilket kan ha

negativ inverkan på den fritidshemsverksamhet som erbjuds. Flera lärosäten har också beskrivit för utredningen att det är svårt att rekrytera disputerad personal som kan undervisa på grundläroutbildningen med inriktning mot fritidshem. Universitetskanslersämbetet konstaterar också att det inte finns tillräckligt med disputerad personal i Sverige inom det fritidspedagogiska området för att täcka behoven i de utbildningar som ges.⁴⁷

Några av utredningens förslag angående kompetensförsörjningen involverar lärosäten på olika sätt och bedöms därför få ekonomiska konsekvenser för dem (se nedan).

Utbildning på avancerad nivå

För att säkra bemanningen i fritidshem på längre sikt föreslår utredningen att två eller fler lärosäten ges i uppdrag att ta fram en vidareutbildning till avancerad nivå av grundlärare med inriktning fritidshem (se kapitel 9). En liknande satsning har tidigare gjorts för yrkeslärare. Satsningen innebär en möjlighet för lärare i fritidshem som arbetar eller avser att arbeta inom grundläroutbildningen, med inriktning fritidshem, att läsa en magister- eller mastersutbildning. Utredningen räknar med att fler lärare kan komma att kvalificera sig för forskarutbildning bland annat med stöd i utredningens förslag. En sådan förstärkning bidrar till kompetensförsörjningen och kan ge goda förutsättningar för bibehållen och ökad kvalitet i grundläroutbildningen med inriktning fritidshem. Behovet av en förstärkning av kompetens har betonats av såväl lärosäten som Universitetskanslersämbetet.

Andra alternativ har övervägts, som till exempel att införa en valbar förlängning om 30 eller 60 högskolepoäng av den grundläroutbildning med inriktning fritidshem som i dagsläget ges på 180 högskolepoäng. Med tanke på den stora bristen på lärare i fritidshem och kostnader som ytterligare terminer medför föreslås en särskild satsning för att utbilda fler lärare i fritidshem i likhet med den som gjorts på yrkeslärare och som genomfördes 2021.⁴⁸ I uppdraget till lärosätena bör ingå att samarbeta med ytterligare lärosäten med examinationsrätt av denna grundläroinriktning. För att underlätta för studenterna och

⁴⁷ UKÄ (2020) *Nybörjare och examinerade på läroutbildning: Ökat antal examinerade möter fortfarande inte behovet*. Statistisk analys.

⁴⁸ Prop. 2020/21:1 *Budgetpropositionen för 2021* Utgiftsområde 16.

ge möjligheter till kompetensutveckling för lärare i hela landet föreslås att utbildningen helt eller delvis kan ges på distans och under flexibla former.

Utredningen bedömer att kostnaden för planering och utveckling av utbildningen på avancerad nivå bör ligga på samma nivå som det uppdrag som gavs i satsningen på yrkeslärare.⁴⁹ Anslagen fördelat på minst två lärosäten beräknas därför till 2 miljoner kronor år 2025, 3 miljoner kronor år 2026 samt 5 miljoner kronor år 2027. Det är även rimligt att lärosätena medfinansierar satsningen via sina egna anslag.

En nationell forskarskola

Utredningen föreslår att en nationell forskarskola med relevans för fritidshemmets syfte inrättas. Utredningen har övervägt olika alternativ (se kapitel 9) och landat i att en forskarskola är en lämplig satsning för att förstärka lärosätenas kompetensförsörjning och behov av forskarutbildad personal. Utredning förespråkar att forskarskolan inrättas genom ett riktat uppdrag. Ett sådant uppdrag kan ges till Vetenskapsrådet för utlysning av medel.

Utredningen har också övervägt alternativ till förslaget ovan, vilken är att medelsramen till utbildningsvetenskaplig forskning ökas på det sätt som Vetenskapsrådet själva förordat i sina remissyttrandet till andra utredningar.⁵⁰ Yttrandet hänger samman med en icke önskvärd detaljstyrning. Eftersom förslaget skulle innebära en bred utlysning kan det fritidspedagogiska forskningsfältet dock ha svårt att hävda sig i konkurrens med annan utbildningsvetenskaplig forskning. En bred utlysning riskerar att inte få den inriktning med relevans för fritidshemmen som utredningen ser stort behov av. Därför föreslås att medel i första hand ska tilldelas Vetenskapsrådet för att inrätta en forskarskola utifrån ett riktat uppdrag.

För att forskarskolan ska fungera och få det genomslag som utredningen tänkt bör antalet forskarstuderande inte vara för få och de

⁴⁹ Prop. 2020/21:1 *Budgetproposition för 2012* Utgiftsområde 16. Regeringen (2021) Regleringsbrev U2021/00126, U2021/02178.

⁵⁰ Yttrande i samband med betänkandet *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*, SOU 2020:66; samt yttrandet rörande KLIVA-utredningens promemoria 2019 (dnr 1.1.3-2019-05988) och yttrandet (dnr 1.1.3-2018-6544) över förslagen i utredningen *En andra och en annan chans ett komvux i tiden* (SOU 2018:71).

bör också vara finansierade genom satsningen. Forskarskolan bör vidare, för att ge bred effekt, ske i samarbete mellan flera lärosäten och också omfatta forskarstuderande från olika lärosäten.

Avseende kostnaden har utredningen utgått från Vetenskapsrådets remissvar gällande det förslag om forskarskola som gavs i utredningen *Samlade krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom Komvux för elever med svenska som andraspråk* (SOU 2020:66). I remissvaret konstateras att en rimlig finansiering bör ske likt de regeringsinitierade forskarskolorna för lärarutbildare – där löneomedel till minst nio forskarstuderande ingår – och som finansieras med upp till 8 miljoner kronor per år i fem år, totalt 40 miljoner per forskarskola.

Med utgångspunkt i detta anser utredningen att ovan framförda förslag kräver en finansiering om 40 miljoner för 5 år.

12.8.7 Konsekvenser för Arbetsförmedlingen

Ett ökat deltagande i fritidshem medför att barnens och elevernas vårdnadshavare kan få ökade möjligheter att delta i utbildning, arbetsmarknadspolitiska insatser eller i etableringsinsatser. Det kan i sin tur medföra ökade kostnader för Arbetsförmedlingen i form av ökat antal deltagande i insatser, ökad administration och handläggning. De begränsade kostnader som bedöms kunna uppstå av dessa konsekvenser bör dock kunna hanteras inom befintliga budgetramar.

12.9 Finansiering av utredningens förslag

Enligt kommittéförordningen ska utredningen föreslå finansiering för de kostnader som utredningens förslag ger upphov till. De av utredningens förslag som beräknas generera kostnader framgår av tabell 12.6.

Tabell 12.6 Sammanställning av kostnader till följd av utredningens förslag (mnkr)

	2025/ 2026	2026/ 2027	2027/ 2028	2028/ 2029	2029/ 2030	2030/ 2031
Kostnader för kommunerna	497	497*	497	497	497	497
Skolverket – stödmaterial mm.	7		3			
Statens skolinspektion – ändring i instruktion	16	13	13	13	13	13
Statens skolinspektion – tematisk kvalitetsgranskning	11	–	–	–	–	–
Utbildning på avancerad nivå	2	3	5			
Vetenskapsrådet	8	8	8	8	8	–
Totalt	541	521	526	518	518	510

Källa: Utredningens beräkningar.

* Ingen uppräknig av kostnaden har gjorts.

Sammantaget omfattar kostnadsökningarna totalt cirka 540 miljoner kronor för år 2025, därefter förväntas kostnaden vara cirka 520 miljoner kronor per år. Utredningens resonemang om de osäkerheter som råder gällande ökning av antalet elever i fritidshem och eventuell minskad avgiftsfinansiering bör tas i beaktande.

Utredningen ska föreslå finansiering gällande kostnadsökningar till följd av de förslag som läggs fram. Enligt utredningens direktiv ska utredaren inte lämna förslag på nya riktade statsbidrag vad gäller kompetensförsörjningen. Utredningen har därmed inte lämnat något förslag om nya riktade statsbidrag.

Förslaget föreslås finansieras genom medel från likvärdighetsbidraget

En tänkbar och enligt utredningen rimlig finansiering av reformen är att använda medel från likvärdighetsbidraget (2018:49). Minskningen av statsbidraget och motsvarande ökning av det generella statsbidraget sker i enlighet med utredningens kostnadsberäkningar som finns i avsnitt 12.7 och 12.8. Det skulle innebära att likvärdighetsbidraget minskas med motsvarande medel som det generella statsbidraget ökar.

Skälen att överföra medel från likvärdighetsbidraget för att finansiera reformen är följande. Statsbidraget ska användas till utökade insatser som stärker likvärdighet och kunskapsutveckling i förskoleklassen, grundskolan och fritidshemmet. Utredningens förslag syftar till att stärka likvärdigheten genom att fler elever får tillgång till fritidshemmets undervisning och därmed möjligheten till utveckling och lärande samt en meningsfull fritid. Förslagen innebär som tidigare angivits att barn som inte har rätt till fritidshemmets utbildning, kommer få det genom utredningens förslag. Det handlar om barn med socioekonomiskt svagare bakgrund, då deras vårdnadshavare varken arbetar eller studerar eller är långtidssjuka etc. och barn i gles- och landsbygd.

Enligt förarbetena kan fritidshemmet genom att arbeta med en utforskande, laborativ och praktisk metodik även medverka till att skolans kunskapsmål uppnås. Fritidshemmet kompletterar utbildningen i förskoleklassen och grundskolans låg- och mellanstadium. Detta betyder att likvärdighetsbidragets syfte om att stärka kunskapsutvecklingen i dessa skolformer också kan uppnås – och dessutom genom det vikta informella lärandet. Det kan således inte ses som främmande eller motstridigt likvärdighetsbidragets syfte att överflytta medel från likvärdighetsbidraget för att finansiera reformen. För att en utökad rätt ska kunna införas på ett kontrollerat, vederhäftigt och förtjänstfullt sätt behöver ett antal kringåtgärder genomföras. Kompetensförsörjningen bör stärkas, grundlärarutbildningen kompletteras med en avancerad nivå, forskarskola inrättas och skolmyndigheterna behöver få medel att utföra de åtgärder som utredningen ansett nödvändiga genom förslagen. Kringåtgärdernas kostnader är i sammanhanget ringa, med tanke på att de även har ett mer utvidgat syfte då de inte endast är av betydelse för att införa en utökad rätt, utan också en nödvändighet i för att stärka fritidshemmets kvalitet och likvärdighet i övrigt. Dessa kostnader får anses vara en förutsättning för införandet av en utökad rätt och det är därför motiverat att även dessa finansieras av likvärdighetsbidraget.

12.9.1 Konsekvenser för pågående statsbidrag

Statsbidrag är ett sätt att ge ett riktat statligt ekonomiskt stöd till specifika insatser. Vem som kan söka ett bidrag och villkoren för vad pengarna ska användas till beskrivs ofta i en statsbidragsförordning som regeringen beslutar om. De flesta statsbidrag som riktar sig till huvudmän inom skolväsendet fördelas och administreras av Skolverket.

Statsbidraget om kvalitetshöjande åtgärder i förskolan

Utredningen föreslår att statsbidraget i förordning (2021:848) om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder inom förskolan även omfattar fritidshemmet. Detta statsbidrag bygger på ett äldre bidrag genom förordning (2001:161)⁵¹ som även riktade sig till fritidshemmet och var en del i ett bidragspaket som riktade sig till kommunerna vid införandet av maxtaxan. Det kom att kallas maxtaxeplus. Sedan hösten 2021 är emellertid förordningen (2001:161) utan medel (dock ej upphävd). Eftersom både fritidshemmet och förskolan är de verksamheter inom skolväsendet som till vissa delar avgiftsfinansieras är det enligt utredningens mening rimligt att bidraget om kvalitetshöjande åtgärder även kan sökas för fritidshemmet. Utredningen har erfarenhet att det i resursfördelningen till en skola med fritidshem finns en risk när huvudmannen inte följer upp hur medlen används till fritidshemmet. Det behöver självklart inte finnas problem med detta, men det kan vara ett problem att medel inte används som tänkt – det vill säga i fritidshemmet. Att återinföra fritidshemmet i förordningen innebär en stor möjlighet för huvudmännen att arbeta med kvaliteten i fritidshemmet. Bidraget för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan innehåller numera överflyttade medel från statsbidragen enligt förordning (2015:404) och uppgår nu till 2 129 miljoner kronor. Medel föreslås kunna sökas av kommuner för att bibehålla och rekrytera personal, kompetensutveckla personal som är i elevgrupp, samt bibehålla och utveckla en god miljö.

⁵¹ Förordning (2001:161) om statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskolan, fritidshemmet och annan pedagogisk verksamhet till kommuner som tillämpar maxtaxa.

12.10 Konsekvenser för enskilda huvudmän

Utredningens förslag om utökad rätt antas även påverka skolor med enskild huvudman som har fritidshem, eftersom det även här antas ske en ökning av antalet inskrivna elever i fritidshem. Dessa huvudmän ska finansieras för tillkommande elever enligt utredningens förslag. På samma sätt som utredningen menar att förslagen i betänkandet kommer få olika konsekvenser för olika kommuner, till exempel gällande ökning av inskrivna elever, så kan även fritidshem med enskild huvudman påverkas olika. I övrigt förväntas inte betänkandets förslag påverka de enskilda huvudmännen.

12.11 Konsekvenser för andra verksamheter inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet

Förslagen bedöms inte få några större konsekvenser för andra verksamheter inom skolväsendet, till exempel elevhälsan, då utredningen inte har givit några förslag som rör den verksamheten. En konsekvens av att statsbidraget för kvalitetshöjande åtgärder också omfattar fritidshem är att mindre medel kan komma att gå till förskolan. En möjlig följd av detta kan vara större barngrupper i förskolan. Annan pedagogisk verksamhet det vill säga pedagogisk omsorg som kan ges som alternativ till fritidshem enligt 25 kap. 2 § skollagen, kan komma att öka – då kommunernas tolkning av reglerna om allmänt fritidshem kan komma att innebära att kommunerna (och enskilda) startar pedagogisk omsorg i kommuner där avstånden är stora och eleverna behöver skolskjuts. Både kommunal och enskild pedagogisk omsorg som ett alternativ till fritidshem kan således komma att öka. Kostnaden för pedagogisk omsorg är lägre än för fritidshem på grund av de krav som finns i 25 kap. skollagen inte är lika omfattande som för skolväsendet.

12.12 Övriga konsekvenser

12.12.1 Sveriges medlemskap i EU

Varje medlemsstat i EU ansvarar för organisationen i sitt utbildningssystem och dess innehåll. (Maastrichtfördraget om Europeiska unionen [1992], artikel 129, punkt 1). Utredningen bedömer att förslagen överensstämmer med de förpliktelser som Sverige åtagit sig i förhållande till EU-rätten.

12.12.2 Personlig integritet och dataskydd

Inom utbildningsområdet behöver en mängd personuppgifter hanteras för att säkerställa att barn och elever får den utbildning som de har rätt till. Ett sätt att värna den personliga integriteten är att säkerställa att hanteringen av personuppgifter följer de bestämmelser som finns för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. De förslag som lämnas av utredningen innebär att kommunerna behöver behandla personuppgifter. Det gäller förslaget om utökad informationsskyldighet som ska riktas till elever som inte är inskrivna i fritidshemmet. Utredningens bedömning finns i kapitel 7 och innebär att utredningens förslag inte strider mot EU:s dataskyddsförordning och lagen och förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

2 kap.

15 § En legitimerad lärare eller förskollärare har ansvar för den undervisning som han eller hon bedriver.

Detsamma gäller en lärare som är undantagen från krav på legitimation enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 13 § tredje stycket och den som bedriver undervisning i fall som avses i 17 § och 18 § andra stycket 1–3.

Annan personal kan i undervisningen i förskolan och fritidshemmet medverka till att främja barns och elevers utveckling och lärande.

Paragrafen reglerar att legitimerade lärare och förskollärare samt vissa andra lärare har ett individuellt ansvar för den undervisning de bedriver. Rektorn för en förskole- och skolenhet har enligt skollagen ett övergripande ansvar för den inre organisationen och det pedagogiska arbetet. Det har tidigare tydliggjorts vem som ska vara direkt ansvarig för undervisningen och kunna ställas till svars vid eventuella brister i den professionella yrkesutövningen genom förslagen i prop. 2010/11:20.

Tillägget av ett *tredje stycke* innebär att personal som omfattas av reglerna om annan personal enligt 14 § kan medverka till att främja barns och elevers utveckling och lärande. Deras roll inom ramen för undervisningen i förskolan och fritidshemmet har tidigare inte funnits i skollagen, syftet med bestämmelsen är att i skollagen tydliggöra förskollärarens och lärarens ansvar i förhållande till annan personal och deras medverkan i undervisningen.

Övervägandena finns i avsnitt 9.5.

14 kap.

Erbjudande av fritidshem

3 § Varje kommun ska erbjuda utbildning i fritidshem för elever i kommunens förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola. Staten ska erbjuda utbildning i fritidshem för elever i specialskola och sameskola.

Fritidshem ska erbjudas i den omfattning som framgår av 4–7 §§.

Paragrafen reglerar att elever i vissa utpekade skolformer ska erbjudas fritidshem samt att staten ska erbjuda fritidshem för elever i de skolformer som staten är huvudman för.

Paragrafen är ändrad genom att *andra stycket* fått en ny lydelse som hänvisar till de olika paragraferna av vilka omfattningen av erbjudandet av utbildning i fritidshem framgår.

Det som reglerades i bestämmelsens andra stycke och i dess äldre lydelse (2010:800) om enskilda huvudmän, är flyttat till 14 kap. 11 § andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5, 6.6 och 6.7.

4 § *Elever i de skolformer som anges i 3 § ska till och med vårterminen det år eleverna fyller nio år erbjudas utbildning i fritidshem under minst 490 timmar om året.*

Från och med höstterminen eleven fyller nio år till och med vårterminen eleven fyller 10 år ska utbildning i fritidshem erbjudas under minst 295 timmar om året.

Paragrafen har fått en ny lydelse och reglerar det allmänna fritidshemmets tidsomfattning i form av minsta garanterad tid för elever i olika åldrar.

Första stycket har innebörden att elever i åldrarna 6–9 år, som går i förskoleklass samt grundskolans och motsvarande skolformers två lägsta årskurser ska erbjudas fritidshem under minst 490 timmar om året.

Andra stycket har innebörden att elever i åldern 9–10 år som går i grundskolans eller motsvarande skolformers tredje årskurs ska utbildning i fritidshem erbjudas under minst 295 timmar om året.

Fördelningen av tiden regleras också genom 14 kap. 8 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

4 a § *En elev ska erbjudas utbildning i fritidshem utöver den tid som anges i 4 § i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt.*

Paragrafen är ny och reglerar på vilka grunder erbjudandet av fritidshem ska ske. Bestämmelsen reglerar när en elev behöver mer tid i fritidshem än de i 4 § stadgade 490 eller 295 timmarna om året.

Paragrafen omfattar de elever som har behov av mer tid i fritidshemmet, till exempel de som har vårdnadshavare som förvärvsarbetar eller studerar heltid. Även elever som på grund av familjens situation i övrigt och därför har ett större behov av fritidshemmet än den tidsomfattning som anges i 4 § första och andra styckena kan få mer tid i fritidshemmet genom denna paragraf.

För tolkning av begreppen förvärvsarbetande och studerande föräldrar samt elevens behov på grund av familjens situation i övrigt, har äldre förarbeten fortsatt giltighet (prop. 2009/10:165 s. 406 f. se även kommentaren till både 5 och 6 §§).

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

5 § *Från höstterminen det år eleven fyller 10 år ska utbildning i fritidshem erbjudas i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt.*

Paragrafen reglerar på vilka grunder erbjudandet av fritidshem ska ske för elever från höstterminen det år de fyller 10 år.

Paragrafen är ändrad men reglerar delvis samma förhållande som fanns i den äldre lydelsen av 5 § (2010:800). Ändringen innebär att paragrafen reglerar erbjudande av fritidshem för elever från höstterminen det år de fyller 10 år, då dessa inte omfattas av det allmänna fritidshemmet som stadgas i 4 §. För tolkning av begreppen förvärvsarbetande och studerande föräldrar samt elevens behov på grund av familjens situation i övrigt, har äldre förarbeten fortsatt giltighet (prop. 2009/10:165 s. 406 f. se även kommentaren till både 5 och 6 §§).

Övervägandena finns i 6.5.

6 § Elever ska även i andra fall än som avses i 4–5 §§ erbjudas fritidshem, om de *på grund av sina levnadsvillkor*, fysiska, psykiska, eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av sådan utbildning.

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar en elev ska erbjudas fritidshem i de fall fritidshemmet kan utgöra särskilt stöd i elevens utveckling.

Paragrafen är ändrad genom att ett nytt rekvisit, levnadsvillkor, har lagts till i bestämmelsen. Utredningen har inte definierat levnadsvillkor, utan begreppet används brett för de omständigheter i miljön och de förutsättningar som ett barn lever i och lever med, samt växer upp i. Bestämmelsen har tillkommit för att kunna ge elever förutsättningar som inte alltid naturligt ges i deras omgivande uppväxtmiljö och som skolan inte ensam kan kompensera för. Med det nya rekvisitet får paragrafen ett vidare tillämpningsområde än i dag, då levnadsvillkor bland annat får anses gälla faktorer som ligger utanför barnet självt och barnets familj men som finns i barnets omkringliggande miljö. För tolkning av övriga rekvisit i bestämmelsen se prop. 2009/10:165, särskilt s. 407 och kommentaren).

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

8 § Fritidshem ska erbjudas eleverna den del av dagen då eleverna inte går i någon av de skolformer som anges i 3 § och under lov. Fritidshem behöver inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger.

Fritidshem som erbjuds elever enligt 4 § första eller andra stycket omfattar minst 490 eller 295 timmar av ett läsår inklusive lov och studiedagar.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om fördelning av timmarna under läsåret.

Paragrafen reglerar i vilken omfattning fritidshemmet ska erbjudas elever som går i någon av de skolformer som fritidshemmet kompletterar tidsmässigt och innehållsmässigt.

Genom tillägget av *andra stycket* stadgas hur det allmänna fritidshemmet tidsmässigt förhåller sig till grundskolans läsår inklusive lov och studiedagar.

Genom *tredje stycket* bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om fördelning av tiden.

Övervägandena finns i 6.5.

Elevgrupperna, miljön och ändamålsenliga lokaler

9 § Huvudmannen ska se till att elevgrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att eleverna även i övrigt erbjuds en god miljö. *Lokalerna ska vara ändamålsenliga.*

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om lokalernas ändamålsenlighet.

Paragrafen reglerar huvudmannens ansvar för fritidshemmets elevgrupper samt goda miljö.

Paragrafens *första stycke* är ändrat och tydliggör för huvudmännen att lokalerna i fritidshemmet bör vara ändamålsenliga. Ändamålsenlighet har i det här fallet bland annat innebörden att fritidshemmets lokaler behöver ge utrymme för många olika typer av aktiviteter och eleverna behöver kunna delas in i både större och mindre grupper. Det behöver finnas tillgänglighet till såväl rum för lek som rum för vila, tillgång till olika typer av material och miljöer för skapande. Det betyder att lokalerna bör vara av sådan beskaffenhet att syftet med fritidshemmets utbildning kan uppnås. Lokalerna behöver också vara av sådan beskaffenhet att personalen kan utöva sitt tillsynsansvar genom att ha god uppsikt över eleverna och att dessa också känner sig trygga.

Paragrafens *andra stycke* är nytt och ger ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter om lokalernas ändamålsenlighet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

11 § Hemkommunen *ansvarar för att utbildning i fritidshem kommer till stånd för alla elever för vilka kommunen ska erbjuda fritidshem och vars vårdnadshavare önskar det.*

Hemkommunen får fullgöra sina skyldigheter genom att erbjuda eleven motsvarande utbildning i fritidshem med enskild huvudman. Hemkommunen ska erbjuda utbildning i fritidshem för elever som går i en skola med enskild huvudman i de fall huvudmannen inte erbjuder sådan utbildning.

Hemkommunen *ansvarar* för att en elev som ska erbjudas fritidshem enligt bestämmelserna i detta kapitel och går i en sådan särskild utbildningsform som avses i 24 kap. erbjuds fritidshem. I dessa fall ska bestämmelserna i 4–10 §§ tillämpas.

Paragrafen reglerar hemkommunens ansvar för att utbildning i fritidshem kommer till stånd.

Genom införandet av *första stycket* regleras att hemkommunen ska erbjuda plats i fritidshem för de elever som har rätt till fritidshem och vars vårdnadshavare önskar det.

Andra stycket är nytt reglerar att hemkommunen får uppdra åt enskild huvudman att bedriva fritidshem samt att hemkommunen har ansvar att tillhandahålla fritidshem för elever som går i en skola med enskild huvudman i de fall den huvudmannen inte tillhandahåller plats i fritidshem. Bestämmelsen är flyttad till denna paragraf från 3 § i övrigt är ingen ändring avsedd. En redaktionell ändring har skett genom att begreppet fristående skola är ersatt med enskild huvudman.

Tredje stycket utgjorde i paragrafens äldre lydelse (2010:800) det enda stycket, ingen ändring i sak är gjord.

Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

Hemkommunens informationsskyldighet om fritidshem

11 a § *Hemkommunen ska genom en utökad informationsskyldighet ta kontakt med vårdnadshavare till elever som ska erbjudas fritidshem enligt 4 §, men inte har en placering i fritidshem, och informera om fritidshemmets syfte och rätten till fritidshem.*

Den första kontakten ska tas inför höstterminen det år eleven fyller sex år. Kontakt ska sedan tas inför varje höst- och vårtermin om eleven inte går i fritidshemmet. Den sista kontakten ska tas inför vårterminen det år då eleven fyller 10 år.

Paragrafen som är ny, reglerar hemkommunens ansvar att informera vårdnadshavare om fritidshemmets syfte och elevens rätt till fritidshem.

Av *första stycket* framgår att informationsskyldigheten omfattar alla elever som ska erbjudas fritidshem enligt 4 § och som inte har en placering i fritidshem. Kommunens skyldighet att informera vårdnadshavare enligt bestämmelsen skiljer sig åt från den allmänna informa-

tionsskyldigheten som regleras i 29 kap. 19 §, genom att informationen som ska lämnas har ett delvis annat innehåll och syfte.

De vårdnadshavare som ska kontaktas är de vars barn inte är placerade i fritidshem. I fråga om sexåringar som ska börja i skolan till höstterminen får begreppet placering tolkas extensivt och få innebörden att det finns en ansökan.

Att informationen ska avse fritidshemmets syfte innebär att kommunen ska arbeta för att förmedla förståelse för fritidshemmets pedagogiska uppdrag och dess betydelse för elevens meningsfulla fritid, rekreation samt utveckling och lärande. Med information om rätten till fritidshem avses utöver upplysningar om rätten till allmänt fritidshem enligt 4 § även om hur vårdnadshavare ansöker om en plats.

Av *andra stycket* framgår också att den första kontakten med vårdnadshavare ska tas inför höstterminen det år då eleven fyller sex år. Kommunerna ska fortsätta kontakta vårdnadshavare inför varje höst- och vårtermin fram till och med vårterminen då eleven fyller 10 år, om barnet inte har en placering i fritidshem. Begreppet inskrivning finns inte i skollagen, därför har går i – använts i stället. Användningen av uttrycket handlar alltså inte om närvaro eftersom fritidshem är en frivillig verksamhet inom skolväsendet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

12 § En kommun får ta ut avgift för utbildning i fritidshem som den anordnar. *Avgiften ska vara skälig.*

Från och med höstterminen det år då eleven fyller sex år till vårterminen det år eleven fyller nio år får avgiften bara avse den del av verksamheten som överstiger 490 timmar om året. Från och med höstterminen det år eleven fyller nio år till och med vårterminen det år eleven fyller 10 år får avgiften bara avse 295 timmar om året.

Paragrafen reglerar hur kommuner får ta ut avgift för utbildning i fritidshem.

Första stycket är ändrat genom att *andra stycket* av redaktionella skäl lagts till.

Andra stycket är nytt och stadgar att avgift endast får tas ut för utbildning i fritidshemmet som överstiger 490 timmar om året för elever som är mellan sex och nio år. I samma stycke regleras att avgift endast får tas ut för utbildning i fritidshem som överstiger 295 tim-

mar om året för elever som går i den tredje årskursen. I praktiken stadgar bestämmelsen det allmänna fritidshemmets avgiftsfrihet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

19 § Avgifter som en enskild huvudman för ett fritidshem tar ut får inte vara oskäligt höga.

Från och med höstterminen det år då eleven fyller sex år till vårterminen det år eleven fyller nio år får avgiften bara avse den del av verksamheten som överstiger 490 timmar om året. Från och med höstterminen det år eleven fyller nio år till och med vårterminen det år eleven fyller 10 år får avgiften bara avse 295 timmar om året.

Paragrafen reglerar hur enskilda huvudmän får ta ut avgift för utbildningen i fritidshem.

Andra stycket är nytt och stadgar att avgift endast får tas ut för utbildning i fritidshemmet som överstiger 490 timmar om året för elever som är mellan sex och nio år. I samma stycke regleras att avgift endast får tas ut för utbildning i fritidshem som överstiger 295 timmar om året för elever som går i den tredje årskursen. I praktiken stadgar bestämmelsen det allmänna fritidshemmets avgiftsfrihet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Referenser

Internationella konventioner och EU-rätt

Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter.

Maastrichtfördraget om Europeiska unionen (1992).

Lagar, förordningar och föreskrifter

Föräldrabalk (1949:381).

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

Arbetsmiljölag (1977:1160).

Socialtjänstlag (1980:629).

Skollag (1985:1100) – *upphävd*.

Folkbokföringslag (1991:481).

Högskolelag (1992:1434).

Miljöbalk (SFS 1998:808).

Socialtjänstlag (2001:453).

Diskrimineringslag (2008:567).

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Språklag (2009:600).

Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Skollag (2010:800).

Plan- och bygglag (2010:900).

Hälso- och sjukvårdslag (2017:30).

Kommunallag (2017:725).

Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Förordningar publicerade i svensk författningssamling

Författningssamlingsförordningen (1976:725).

Högskoleförordningen (1993:100).

Grundskoleförordningen (1994:1194).

Särskoleförordningen (1995:206).

Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899).

Kommittéförordningen (1998:1474).

Förordning (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet.

Förordning (2001:161) om statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskolan, fritidshemmet och annan pedagogisk verksamhet till kommuner som tillämpar maxtaxa.

Skolförordning (2011:185).

Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

Förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskolläraryxamen.

Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Förordning (2021:848) om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder inom förskolan.

Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

Förordning (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan.

Förordning (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet vissa fall.

Förordning (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

Förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

SKOLFS 2007:35 Tidigare allmänna råd och kommentarer om kvalitet i fritidshem.

Boverkets allmänna råd (2015:1) om friyta för lek och utevistelse vid fritidshem, förskolor, skolor eller liknande verksamhet.

Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2020:37) om ändring i föreskrifter (SKOLFS 2010:38) om kurser för barn- och fritidsprogrammet.

Propositioner

Prop. 1973:136 *Kungl. Maj:ts proposition om förskoleverksamhetens utbyggnad och organisation.*

Prop. 1975/76:92 *Om utbyggnad av barnomsorgen.*

Prop. 1979/80:1 *Om socialtjänsten.*

Prop. 1993/94:11 *Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet m.m.*

Prop. 1995/96:206 *Vissa skolfrågor m.m.*

Prop. 1996/97:6 *Förskoleklass och andra skollagsfrågor.*

Prop. 1997/98:16 *Från invandringspolitik till integrationspolitik.*

Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk.*

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

Prop. 2004/05:162 *Ny värld – ny högskola.*

Prop. 2005/06:155 *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken.*

Prop. 2009/10:89 *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning.*

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

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

Prop. 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare.*

Prop. 2013/14:191 *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande.*

Prop. 2017/18:194 *Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasieskolan och kvaliteten i förskola och fritidshem ska stärkas.*

- Prop. 2017/18:249 *God och jämlik hälsa – en utvecklad folkhälsopolitik.*
- Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020.*
- Prop. 2020/21:1 *Budgetpropositionen för 2021.*
- Prop. 2021/22:111 *Mer tid till lärande – extra studietid och utökad lovskola.*
- Prop. 2021/22:162 *Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning.*
- Prop. 2021/22:132 *Förskola för fler barn.*

Statens offentliga utredningar och departementspromemorior

- SOU 1974:42 *Barns fritid: fritidsverksamhet för 7–12-åringar.*
- SOU 1991:54 *Skola – skolbarnomsorg – en helhet.* Slutbetänkande av skolbarnomsorgskommittén.
- SOU 2006:44 *Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m.*
- SOU 2007:43 *Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud, beställansvar, byggarbetsplatser m.m.*
- SOU 2008:109 *En hållbar lärarutbildning.* Betänkande av Utredningen om en ny lärarutbildning.
- SOU 2010:79 *Pojkars och flickors psykiska hälsa i skolan: en kunskapsöversikt.* Rapport IX från Delegationen för jämställdhet i skolan.
- SOU 2016:55 *Det handlar om jämlik hälsa – delbetänkande av Kommissionen för jämlik hälsa.*
- SOU 2016:69 *En inkluderande kulturskola på egen grund.*
- SOU 2016:77 *Gymnasieutredningen.*
- SOU 2017:1 *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd.* Slutbetänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén.
- SOU 2017:47 *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa.* Slutbetänkande av Kommissionen för jämlik hälsa.

- SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden.*
- SOU 2019:40 *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan.*
- SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*
- SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*
- SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*
- SOU 2020:46 *En gemensam angelägenhet.* Betänkande av Jämlikhetskommissionen.
- SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk.*
- SOU 2020:67 *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska.*
- SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven.*
- Ds 1998:43 *Myndigheternas föreskrifter.*
- Promemoria U2021/00301 – *Ökad kvalitet i lärarutbildningen och fler lärare i skolan*

Domstolsavgöranden

- Regeringsrätten – *RA 1995 ref 12.*
- Högsta förvaltningsdomstolen, (*HFD 2016 ref. 46*).
- Högsta förvaltningsdomstolen, (*HFD 2020 ref. 28*).
- Kammarrätten i Stockholm, Mål nr 3511-14.
- Förvaltningsrätten i Luleå Mål nr 963-22.

Myndighetsbeslut

- Skolinspektionens beslut 2021-06-15. Dnr. 34-SI 2021:2122 1.

Övrigt från regeringen och Regeringskansliet

- Regeringens skrivelse 2016/17:126 Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program.
- Regeringen (2018) *Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation*. Kulturdepartementet.
- Remissammanställning SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*. U2020/03811/S.
- Riksdagsskrivelse 2019/20: 114.
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2019/20:AU1.
- Dir. 2021:84 *Barn och unga i samhällets vård*.
- Regeringens skrivelse 2016/17:126 Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program.
- Regeringen (2021) *Regleringsbrev för budgetår 2021 avseende anslag 2:64 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*. U2021/00126, U2021/02178.

Rapporter och övrig litteratur

- Ackesjö, H., Lindqvist, P., Nordänger, U K. (2019) ”*Betwixt and Between*”: *Leisure-time Teachers and the Construction of Professional Identities* i Scandinavian Journal of Educational Research, 63 (6): 884–898.
- Andishmand, C. (2017) *Fritidshem eller servicehem?*
- Behtoui A. m.fl. (2020) *Ungdomars fritidsaktiviteter: deltagande, möjligheter och konsekvenser*.
- Blomdahl m.fl. (2014) ”Segrar föreningslivet? En studie av svenskt föreningsliv under 30 år bland barn och unga”. Ung livsstil. Nr 15 2014 Stockholm: Stockholms stads idrottsförvaltning.
- Boström och Grewell (2020) ”Fritidshemmets lokaler och materiella resurser i relation till verksamhetens kvalitet”. Bilaga 5 i SOU 2020:34.
- BRÅ (2005) *Brottslighet bland personer födda i Sverige och i utlandet*. Rapport 2005:17.
- BRÅ (2009). *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling*.

- BRÅ (2020) *Skolbarnsundersökningen om brott 2019*.
- Delegations mot segregation (2018) *Ett nationellt system för uppföljning av segregation*. Redovisning av uppdrag.
- Delegationen mot segregation (2019) *Segregationens konsekvenser för unga. Analys till regeringens ungdomspolitik*.
- Delegationen mot segregation (2021) *Segregation i Sverige. Årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling*.
- Delegationen mot segregation (2022) *Platsens betydelse. Årsrapport 2022 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling i Sverige*.
- Durlak, Weissberg och Pachan (2010) "A Meta-Analysis of After-School Programs That Seek to Promote Personal and Social Skills in Children and Adolescents".
- Fritidsledarskolorna (2022) *VTDV 2022. Vart tog de vägen?*
- Folkhälsomyndigheten (2014) *Allmänna råd om städning i skolor, förskolor, fritidshem och öppen fritidsverksamhet*.
- Folkhälsomyndigheten (2019) *Skolbarns hälsovanor i Sverige 2017/18*.
- Folkhälsomyndigheten (2022) *Hur hänger olika skolfaktorer samman med ungdomars hälsa och välbefinnande i Sverige? Analyser på data från Skolbarns hälsovanor*.
- Forte (2018) *Ungdomars och unga vuxnas levnadsvillkor i Sverige. En kunskapsöversikt med fokus på ojämlikhet*. Rapport.
- Forte (2020) *Unga som varken arbetar eller studerar – en kartläggning och kunskapsöversikt*.
- Grönqvist & Niknami (2017). *Ankomst och härkomst – en ESO-rapport om skolresultat och bakgrund*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:3.
- Gustafsson, J-E., Allodi Westling, M., Alin Åkerman, B., m.fl. (2010) *School, learning, and mental health: A systematic review*. Stockholm: Kungl. Vetenskapsakademien.
- Arbetsmaterial, Göteborgsregionens branschråd för grundskolan.
- Hjörne, E. och Säljö, R. (2013) *Att platsa i en skola för alla*.
- IFAU (2005) *Utbildning och brottslighet – vad hände*.

- IFAU (2020) *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. Rapport 2020:7.*
- Johansson, I. (2011) *Fritidshemspedagogik: idé, ideal, realitet*
- Kulturrådet (2019) *Kulturskolan i siffror: sammanfattning av tillgänglig statistik 1997–2018.*
- Kungliga vetenskapsakademien (2010). *School, learning and mental health: A systematic review.*
- Lager, Karin (2021) *Possibilities and Impossibilities for Everyday Life: Institutional Spaces in School-Age Educare* i International Journal for Research on Extended Education. Vol. 8, nr 1.
- Läraryrket (2018) *Mer tid för kvalitet och arbetsglädje – 2000 lärare i fritidshem om sin arbetsituation.*
- Lärarnas riksförbund (2021) *Vem vill anställa en behörig lärare? Huvudmännens rekryteringar av obehöriga i lärarbristens tidevarv.*
- Myndigheten för kulturanalys (2015) *Sambällstrender och kulturvanor. En omvärldsanalys.*
- Myndigheten för kulturanalys (2017) *Barns och ungas kulturaktiviteter.*
- Myndigheten för kulturanalys (2022) *Kulturanalys 2022. En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen.*
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2014) *Med unga och civilsamhälle i fokus.*
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2021) *Goda levnadsvillkor för många, men inte för alla. UNG IDAG 2021.*
- OECD (2017). *Starting strong 2017. Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care.* OECD, Publishing, Paris.
- Persson (2012). *Förskolans betydelse för barns utveckling, lärande och hälsa.* Ett diskussionsunderlag framtaget för kommissionen för ett socialt hållbart Malmö.
- Ramböll (2020) *Kunskapsöversikt om boendesegregation.*
- Riksrevisionen (2020) *Riktade statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden.*

- Riksrevisionen (2021) *Riktade utbyggnadsuppdrag till universitet och högskolor – regeringens styrning genom utformning och uppföljning.*
- Skolforskningsinstitutet (2021) *Meningsfull fritid, utveckling och lärande i fritidshem.* Systematisk forskningssammanställning.
- Skolinspektionen (2010) *Kvalitet i fritidshem.* Tematisk kvalitetsgranskning.
- Skolinspektionen (2015) *Elevehälsa. Elevers behov och skolors insatser.* Tematisk kvalitetsgranskning.
- Skolinspektionen (2017) *Lärrresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen.* Tematisk kvalitetsgranskning.
- Skolinspektionen (2018) *Skolors arbete med trygghet och studiero.* Tematisk analys utifrån beslut fattade inom regelbunden kvalitetsgranskning 2018–2019.
- Skolinspektionen (2018) *Undervisning i fritidshemmet inom områdena språk och kommunikation samt natur och samhälle.* Tematisk kvalitetsgranskning.
- Skolinspektionen (2020) *Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar? Fokus på kommunala huvudmän.* Tematisk kvalitetsgranskning.
- Skolinspektionen (2020) *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande.*
- Skolinspektionen (2021) *Gymnasieskolors arbete för att främja elevers hälsa.* Tematisk kvalitetsgranskning.
- Skolverket (1998) *Barnomsorgen i siffror. Barn och personal.* Rapport 152.
- Skolverket (2006) *Uppföljning av reformen maxtaxa, allmän förskola m.m.* Rapport 278.
- Skolverket (2013) *Föräldrars val och inställning till förskola och fritidshem. Resultat från föräldrarundersökning 2012.*
- Skolverket (2014) *Skolverkets allmänna råd med kommentarer. Fritidshem.*
- Skolverket (2015) *Fritidshemmet – ett kommentarmaterial till läroplanens fjärde del.*

- Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag om sammanhållna yrkesutbildningar samt stödinsatser under införandet av regionalt yrkesvux.*
- Skolverket (2017) *Etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier år 2019 efter gymnasieskola.*
- Skolverket (2018) *Deltagande i förskola.*
- Skolverket (2018) *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan.*
- Skolverket (2018) *Nya läroplansdelar för fritidshemmet och förskoleklassen. En utvärdering av Skolverkets insatser samt implementeringen av läroplansdelen för fritidshemmet.*
- Skolverket (2019) *Hälsa för lärande – lärande för hälsa. Kunskapsöversikt.*
- Skolverket (2020) *Lärarprognos 2020.*
- Skolverket (2020) *Skolverkets lägesbedömning 2020.*
- Skolverket (2021) *Obehöriga lärare i grundskolan. Läsåret 2020/21.*
- Skolverket (2021) *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier. Redovisning av regeringsuppdrag.*
- Skolverket (2022) *Elever och personal i fritidshem – läsåret 2021/22. Beskrivande statistik.*
- Skolverket (2022) *Redovisning av nationella målsättningar, samt delredovisning av delmål, indikatorer, framgångsfaktorer och analysunderlag. Redovisning av regeringsuppdrag.*
- Skolverket (2022) *Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2021.*
- Skolverket (2022). *Skolverkets årsredovisning 2021.*
- Socialstyrelsen (2017) *Utvecklingen av psykisk ohälsa bland barn och unga vuxna.*
- Statistikmyndigheten SCB (2020) *På tal om kvinnor och män 2020.*
- Statistikmyndigheten SCB (2022) *Grundskolor och friytor. Nationell kartläggning och uppföljning av grundskolelevers tillgång till friytor 2018–2020.*

- Sveriges kommuner och regioner (2016) *Rekommendationer och erfarenheter från huvudmännens expertråd för skolutveckling*.
- Sveriges kommuner och regioner (2017) *Kommungruppsindelning 2017*.
- Sveriges kommuner och regioner (2022) *Skilda förutsättningar och lokala lösningar. Kompetensförsörjning i förskola, skola och vuxenutbildning*.
- Thapa, A. m.fl. (2013) "A Review of School Climate Research". Review of Educational Research.
- Tillväxtverket (2014) *Bättre statistik för en bättre regional- och landsbygds politik*. Rapport 2014:04.
- Ung livsstil (2019) *Vilka organiserade fritidsaktiviteter vill barn/ungdomar utöva på sin fritid?*
- Universitetskanslersämbetet (2021) *Universitet och högskolor. Årsrapport 2021*.
- Universitetskanslersämbetet (2020) *Nyborjare och examinerade på lärarutbildning: Ökat antal examinerade möter fortfarande inte behovet. Statistisk analys*.
- Universitetskanslersämbetet (2022) *Studenter och examinerade vid lärarutbildningen. Den senaste utvecklingen och det framtida behovet*. Rapport 2022:8.
- Universitets- och högskolerådet (2022) *Antagning till högre utbildning höstterminen 2022. Statistik i samband med första urvalet*.
- Vandenbroeck m.fl. (2018). *Benefits of Early Childhood Education and Care and the conditions for obtaining them*. EENEE Analytical Report No. 32.
- Viejo C, Gómes-Lópes M, Ortega-Ruiz R. *Adolescents' Psychological Well-Being: A Multidimensional Measure*. *Int J Env Res Pub Health*. 2018; 15:2325.
- von Greiff (2009) *Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:5.
- Vetenskapsrådet (2008) *Forskning om villkor för yngre barns lärande i förskola, förskoleklass och fritidshem*.

- Vetenskapsrådet (2015). *En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer.*
- Vetenskapsrådet (2018) Remissyttrande En andra och en annan chans – ett komvux i tiden (SOU 2018:71).
- Vetenskapsrådet (2019) Remissyttrande Promemorian *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk* (SOU 2020:68).
- Vetenskapsrådet (2020) Remissyttrande SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk.*

Kommittédirektiv 2021:101

Utökad rätt till fritidshem?

Beslut vid regeringssammanträde den 3 november 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska ta ställning till om rätten att delta i utbildning i fritidshem bör utökas till att omfatta fler elever. Syftet är att ge fler elever möjlighet att stimuleras i sin utveckling och sitt lärande och bidra till en meningsfull fritid.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till om rätten att delta i utbildning i fritidshem bör utökas till att omfatta fler elever,
- analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, en utökad rätt att delta i utbildning i fritidshem i första hand bör inriktas mot elever i områden med socioekonomiska utmaningar,
- kartlägga hur kompetensförsörjningen i fritidshem påverkas av ett ökat deltagande och analysera hur kompetensförsörjningen kan säkerställas,
- föreslå åtgärder för att öka deltagandet i fritidshemmets utbildning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 november 2022.

Uppdraget att analysera om rätten att delta i utbildning i fritidshemmet bör utökas

Fritidshemmet har ett kompensatoriskt uppdrag

Fritidshemmet är en pedagogisk verksamhet som ska stimulera elevernas utveckling och lärande samt erbjuda eleverna en meningsfull fritid. Fritidshemmet är inte en egen skolform men ingår i skolväsendet och kompletterar utbildningen i de obligatoriska skolformerna. Fritidshemmet kompletterar skolan på två sätt, dels tidsmässigt genom att ta emot elever under den del av dagen då de inte vistas i skolan och under loven, dels innehållsmässigt genom att ge eleverna delvis andra erfarenheter och kunskaper än de får i skolan. Fritidshemmet har även, likt skolan, ett kompensatoriskt uppdrag. Det innebär en strävan efter att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Det kan t.ex. handla om skillnader i sociala förutsättningar och förkunskaper eller om funktionsnedsättningar. Skolan och fritidshemmet är viktiga delar av uppväxten, och verksamheten där ska vara likvärdig. Fritidshemmet är även ett viktigt verktyg i skolans arbete med elevernas känsla av tillhörighet och trygghet. Undervisningen i fritidshemmet ska ge eleverna möjlighet att utveckla goda kamratrelationer och tilltro till sig själva. Undervisningen ska vidare ge eleverna möjlighet att stärka sin förmåga att samarbeta och att hantera konflikter på ett konstruktivt sätt.

Rätten att delta i fritidshemmets utbildning är dock begränsad

Att delta i fritidshemmets verksamhet är frivilligt. Verksamheten erbjuds inte heller alla elever. I 14 kap. 5–8 §§ skollagen (2010:800) anges i vilken omfattning fritidshem ska erbjudas. Från och med sex års ålder till och med vårterminen det år då eleven fyller 13 år ska plats i fritidshem erbjudas i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier. Från och med höstterminen det år då eleven fyller 10 år får öppen fritidsverksamhet erbjudas i stället för fritidshem, om eleven inte på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl är i behov av sådant särskilt stöd i sin utveckling som endast kan erbjudas i fritidshem. Utbildning i fritidshemmet ska även erbjudas om eleven har ett eget behov på grund av

familjens situation i övrigt. Elever ska därtill erbjudas utbildning i fritidshem, om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av sådan utbildning. Med eget behov på grund av familjens situation i övrigt avses enligt förarbetena till skollagen att eleven ska ha ett behov i relation till sin omgivning, dvs. på grund av familjens situation i övrigt. Som exempel på vad som kan utgöra en elevs eget behov av fritidshem kan nämnas elever med ett annat modersmål än svenska eller elever i glesbygd. Ett annat exempel är elever vars föräldrar deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller har en funktionsnedsättning som begränsar elevens fysiska eller psykiska utveckling. Även elever vars föräldrar är långtidssjukskrivna, sjuk- eller förtidspensionerade, fullgör värnpliktstjänstgöring eller är intagna på behandlingshem eller kriminalvårdsanstalt kan räknas in i gruppen (prop. 2009/10:165 s. 407).

Elever med föräldrar som deltar i t.ex. arbetsmarknadspolitiska åtgärder ska således i vissa fall erbjudas fritidshem redan i dag. Av betänkandet Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg (SOU 2020:34) framgår dock att detta sker i varierande grad. I betänkandet redovisas en kartläggning av elevers tillgång till fritidshem genom en enkät till samtliga landets kommuner och till 189 enskilda huvudmän. Drygt 80 procent av kommunerna och 26 procent av de enskilda huvudmännen besvarade enkäten. Av de huvudmän, både kommunala och enskilda, som deltog i kartläggningen uppgav 70 procent att de endast erbjöd fritidshem för elever med förvärvsarbetande och studerande föräldrar. Drygt 20 procent uppgav att de erbjöd fritidshem till alla elever och knappt 10 procent uppgav att de erbjöd fritidshem till elever med antingen föräldralediga eller arbetslösa föräldrar. En del begränsade deltagandet till ett visst antal timmar under vissa tider. Möjligheten att få tillgång till fritidshem varierar således.

Av det nämnda betänkandet framgår också att elever som bor i utsatta områden är inskrivna i fritidshem i lägre grad än elever som inte bor i sådana områden. Av samtliga elever som kan komma i fråga för fritidshemmets utbildning, dvs. elever i åldern 6–12 år, var 56 procent inskrivna i fritidshem år 2018 medan andelen inskrivna elever i utsatta områden var 46 procent. Enligt betänkandet är en trolig orsak till detta att sysselsättningsgraden är lägre bland vårdnadshavare i sådana områden. När det gäller ålderskategorin 6–9 år var inskrivningsgraden i fritidshem i riket som helhet 83 procent, medan

den i utsatta områden enbart var 68 procent. När det gäller elever i åldern 10–12 år kan konstateras att de deltar i fritidshemmets verksamhet i lägre utsträckning. I riket som helhet deltar 19 procent av eleverna medan deltagandet i utsatta områden är 15 procent. Det finns ingen skillnad i deltagande mellan flickor och pojkar. I sammanhanget kan nämnas att ett antal elever i åldersgruppen 10–12 år i stället deltar i öppen fritidsverksamhet, ofta benämnd fritidsklubb. Eftersom det där inte finns några krav på inskrivning saknas uppgifter om hur många elever det handlar om.

Sedan slutet av 2000-talet har elevernas socioekonomiska bakgrund fått en ökad betydelse för hur de lyckas i grundskolan (Statens skolverksrapport 467). Detta gäller framför allt för utlandsfödda elever. För elever som är födda i Sverige är ökningen betydligt mindre. Det ställer högre krav på att alla delar av skolväsendet arbetar kompensatoriskt för att alla elever ska utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Fritidshemmet kan, med rätt förutsättningar, spela en viktig roll i att bidra till elevers utveckling och lärande. Fritidshemmet kan också bidra till måluppfyllelsen i skolan, verka kompensatoriskt och bidra till en ökad trygghet och sammanhållning. Det bör därför övervägas om rätten att delta i fritidshem bör utökas till att omfatta fler elever, exempelvis alla elever som har föräldrar som är arbetssökande eller föräldralediga.

De elever som kan antas ha störst behov av kompensatoriska åtgärder är elever till föräldrar som bor i områden med socioekonomiska utmaningar. Som tidigare nämnts deltar elever i dessa områden i mindre utsträckning i fritidshemmets utbildning. Inom ramen för fritidshemmets undervisning finns goda möjligheter att stimulera elevernas utveckling och lärande, och väl fungerande fritidshem kan ha en positiv inverkan på kunskapsresultaten. Det bör därför övervägas om en eventuellt utökad rätt att delta i fritidshem i första hand bör ta sikte på de elever som bor i områden med socioekonomiska utmaningar. I detta sammanhang är det av betydelse att särskilt beakta principen om icke-diskriminering.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om rätten att delta i utbildning i fritidshem bör utökas till att omfatta fler elever,

- analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, en utökad rätt att delta i utbildning i fritidshem i första hand bör inriktas mot elever i områden med socioekonomiska utmaningar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan kompetensförsörjningen i så fall säkerställas?

Huvudregeln i skollagen är att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisning i skolväsendet (2 kap. 13 § första stycket). I undervisningen i fritids-hemmet får det finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas utveckling och lärande främjas (2 kap. 14 §). Det är emellertid den legitimerade läraren som har ansvar för den undervisning som han eller hon bedriver (2 kap. 15 §). Därtill får endast den som har legitimation anställas som lärare eller förskollärare utan tidsbegränsning (2 kap. 20 § första stycket). Om det inte finns någon att tillgå inom huvudmannens organisation som uppfyller kraven enligt 2 kap. 13 § eller om det finns något särskilt skäl med hänsyn till eleverna eller barnen, får en annan lärare eller förskollärare bedriva undervisningen under vissa förutsättningar. I dessa fall gäller att personen ska vara lämplig att bedriva undervisningen och i så stor utsträckning som möjligt ha en utbildning som motsvarar den utbildning som är behörighetsgivande.

Det råder stor brist på behöriga och legitimerade lärare och förskollärare inom skolväsendet och fritidshemmet utgör inget undantag. Den viktigaste faktorn för hög kvalitet i fritidshemmets undervisning är personalens utbildning. Som tidigare nämnts får det i fritidshemmet även finnas så kallad annan personal. Av Statens skolinspektions rapport Undervisning i fritidshemmet 2018 framgår att brister i fritidshemmet bl.a. går att koppla till stora elevgrupper och låg personaltäthet. Den bristande tillgången på utbildad personal är också en av de största utmaningarna när det gäller att utöka rätten till utbildning i fritidshemmet. Ett utökat deltagande i fritidshem hänger därför nära samman med frågan om att säkerställa att det finns personal med rätt kompetens och en lämplig personaltäthet. Utredaren ska inte lämna förslag på nya riktade statsbidrag.

Utredaren ska därför

- kartlägga hur kompetensförsörjningen i fritidshem påverkas av ett ökat deltagande och analysera hur kompetensförsörjningen kan säkerställas.

Tillgång till ändamålsenliga lokaler

Enligt skollagen ska det för utbildningen finnas de lokaler och den utrustning som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas (2 kap. 35 §). Vidare framgår att huvudmannen ska se till att elevgrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att eleverna även i övrigt erbjuds en god miljö (14 kap. 9 §). Utbildningen i fritidshemmet ska också utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en miljö som präglas av trygghet och studiero (5 kap. 3 §). Av Skolverkets allmänna råd för fritidshem framgår att eleverna bör ha tillgång till säkra, hälsosamma och ändamålsenliga lokaler och utemiljöer som möjliggör en varierad pedagogisk verksamhet samt stödjer elevernas lärande och utveckling såväl enskilt som i grupp.

Skolinspektionens granskningar av fritidshem visar att underdimensionering av lokaler och brister i funktionalitet påverkar fritidsverksamhetens kvalitet negativt. Av betänkandet Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg (SOU 2020:34) framgår att den fysiska och materiella lärmiljön i många fritidshem är dåligt anpassad och brister i likvärdighet. Lokalerna har stor betydelse för elevernas välbefinnande, utveckling och lärande och utgör således en viktig faktor för måluppfyllsen i fritidshemmet. Om antalet elever som har rätt att delta i fritidshemmets utbildning ökar, ökar också behovet av lämpliga lokaler.

Utredaren ska därför

- analysera hur en utökad rätt att delta i fritidshem påverkar tillgången till ändamålsenliga lokaler och lämna förslag på hur en god miljö ska kunna erbjudas alla elever.

Vilka åtgärder behövs för att öka deltagandet i fritidshemmets utbildning?

Att delta i fritidshemmets utbildning är som tidigare nämnts frivilligt. Att fler elever får rätt att delta i verksamheten innebär inte per automatik att de kommer att göra det. En viktig förutsättning, utöver rätt att delta, är att vårdnadshavare har kännedom om och förtroende för den verksamhet som bedrivs. Kommuner har i dag ingen skyldighet att verka för ett ökat deltagande eller aktivt rikta sig till grupper som deltar i mindre utsträckning. Som nämnts har skolor vars elever har störst behov av kompensatoriska åtgärder lägst andel elever som deltar i fritidshemmet. Det bör därför övervägas om kommunerna kan behöva arbeta mer aktivt för att nå ut med information till alla vårdnadshavare. Det kan också finnas andra faktorer som påverkar graden av deltagande i fritidshemmet.

Utredaren ska därför

- föreslå åtgärder för att öka deltagandet i fritidshemmets utbildning.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utöver det som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa vilka konsekvenser förslagen har för kompetensförsörjning, tillgång på utbildad personal samt andra verksamheter inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Utredaren ska beskriva och när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av respektive förslag som lämnas. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska utredaren ge förslag till finansiering. Utredaren ska vidare lämna beräkningar för hur respektive åtgärd förväntas påverka deltagandet i fritidshemmets utbildning i olika grupper. Utredaren ska ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Utredaren ska även ha ett jämställdhetsperspektiv och redovisa förslagets konsekvenser utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och principen om icke-diskriminering. Om förslagen har betydelse för vårdnads-

havares och barns valfrihet ska det redogöras för konsekvenserna av dessa. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska de avvägningar som har lett fram till förslaget särskilt redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Delegationen mot segregation och andra berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska även beakta annat pågående utredningsarbete med relevans för uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 november 2022.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2022:132

Tilläggsdirektiv till Utredningen om utökad rätt till fritidshem (U 2021:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 6 oktober 2022

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 3 november 2021 kommittédirektiven Utökad rätt till fritidshem? (dir. 2021:101). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 3 november 2022.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 november 2022.

(Utbildningsdepartementet)

Inskrivningsgrad i fritidshem i kommuner efter områdestyp

Tabellen visar andel inskrivna elever i län och kommuner, uppdelat på åldersgrupp och områdestyp. De län och kommuner som erbjuder öppen fritidsverksamhet för 10–12-åringar redovisas också. Fem olika områdestyper, från områdestyp 1 med mycket stora socioekonomiska utmaningar till områdestyp 5 med mycket goda socioekonomiska förutsättningar redovisas (se kapitel 5 för mer information om områdestyperna).

Tabell 1 Andel (%) inskrivna elever i lään och kommuner uppdelat på åldersgrupp och områdestyp 2020

Enligt Skolverkets elevregister hösten 2020

Län/Kommun	6–9 år					10–12 år											
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5							
	Genomsnittlig in- skrivningsgrad 2020	79	51	67	74	84	88	88	24	19	19	19	26	26	23	5	5
Blekinge Län	79	51	67	74	84	88	88	24	19	19	19	19	26	26	23	5	5
Karlskrona	77	-	68	73	82	78	78	25	-	28	24	24	31	31	31	0	0
Karlskrona	85	56	62	82	88	91	91	30	25	23	37	33	23	23	23	0	0
Olofström	70	-	-	68	72	-	-	24	-	-	25	23	-	-	-	0	0
Ronneby	71	43	67	70	82	79	79	17	11	13	27	20	15	15	5	5	5
Sölvesborg	81	-	-	78	82	-	-	15	-	-	21	13	-	-	-	0	0
Dalarnas län	74	53	65	72	80	90	90	17	20	19	15	18	12	12	3	3	3
Alvesta	80	75	77	79	82	-	-	26	37	38	21	20	-	-	-	0	0
Borlänge	70	52	-	71	81	-	-	22	20	-	20	23	-	-	-	0	0
Falun	82	66	69	69	84	90	90	16	22	22	19	16	-	-	-	1	1
Gagnef	76	-	-	67	81	-	-	19	-	-	11	23	-	-	-	0	0
Hedemora	77	-	-	76	82	-	-	20	-	-	20	19	-	-	-	0	0
Leksand	76	-	-	77	75	-	-	23	-	-	26	23	-	-	-	0	0
Ludvika	66	50	61	70	78	-	-	16	22	13	13	16	-	-	-	0	0
Malung-Sälen	79	-	68	78	84	-	-	13	-	13	15	12	-	-	-	2	2
Mora	78	-	-	76	79	-	-	13	-	-	16	13	-	-	-	0	0
Orsa	75	-	-	74	77	-	-	10	-	-	12	..	-	-	-	0	0

Län/Kommun	6-9 år					10-12 år					Antal öppen fritids- verksamhet 2021		
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5			
Rättvik	74	-	-	68	77	-	10	-	-	6	13	-	0
Smedjebacken	68	-	52	71	69	-	9	-	..	9	10	-	0
Säter	73	-	-	76	72	-	17	-	-	11	18	-	0
Vansbro	62	-	-	52	70	-	11	-	-	13	9	-	0
Älvdalen	75	-	-	76	72	-	12	-	-	11	14	-	0
Gotlands län	84	-	82	79	86	-	31	-	33	28	32	-	0
Gotland	84	-	82	79	86	-	31	-	33	28	32	-	0
Gävleborgs län	80	79	72	78	83	91	16	25	20	20	12	11	31
Bollnäs	69	51	65	62	74	-	7	..	..	7	8	-	8
Gävle	91	86	87	89	93	95	21	29	33	33	11	13	23
Hofors	68	-	-	69	68	-	3	-	-	3	..	-	0
Hudiksvall	75	-	72	75	75	69	13	-	14	14	12	..	0
Ljusdal	70	64	-	71	71	-	16	21	-	17	12	-	0
Nordanstig	73	-	82	70	78	-	25	-	14	27	27	-	0
Ockelbo	70	-	-	70	-	-	4	-	-	4	-	-	0
Ovanåker	73	-	-	70	79	-	14	-	-	13	15	-	0
Sandviken	73	-	60	80	80	87	13	-	13	12	13	10	0
Söderhamn	86	89	74	85	89	-	22	31	22	21	18	-	0

Län/Kommun	6-9 år					10-12 år					Antal öppen fritids- verksamhet 2021		
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5			
Hallands län	82	46	63	75	84	92	19	13	16	20	18	22	1
Falkenberg	77	-	64	77	79	-	21	-	27	27	17	-	0
Halmstad	78	46	62	73	83	88	14	13	17	15	15	9	0
Hylte	66	-	63	68	-	-	16	-	12	21	-	-	1
Kungsbacka	89	-	-	-	87	94	24	-	-	-	22	28	0
Laholm	75	-	60	73	84	-	18	-	..	19	17	-	0
Varberg	84	-	-	87	84	89	16	-	-	28	15	14	0
Jämtlands län	82	75	74	86	94	13	9	13	12	20	9	0	
Berg	72	-	51	68	79	-	25	-	23	21	26	-	0
Bräcke	56	-	54	49	65	-	9	-	15	12	..	-	0
Härjedalen	73	-	-	61	82	-	15	-	-	8	21	-	0
Krokoms	84	-	-	78	82	95	21	-	-	21	16	28	0
Ragunda	61	-	62	69	58	-	8	-	..	..	7	-	0
Strömsund	67	-	-	66	72	-	11	-	-	11	16	-	0
Åre	82	-	-	70	87	-	20	-	-	26	18	-	0
Östersund	91	-	90	90	90	94	9	-	4	8	9	12	9
Jönköpings län	77	53	64	71	83	86	19	17	15	17	20	20	10
Aneby	78	-	74	-	80	-	18	-	6	-	25	-	0
Eksjö	76	-	67	78	79	-	17	-	16	17	18	-	0

Län/Kommun	6-9 år					10-12 år					Antal öppen fritids- verksamhet 2021		
	Genomsnittlig in- skrivningsgrad 2020					Genomsnittlig in- skrivningsgrad 2020							
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5			
Gislaved	68	26	64	68	77	-	10	14	11	10	-	0	
Gnosjö	71	-	-	70	75	-	10	-	-	8	16	-	
Habo	85	-	-	82	85	91	23	-	-	34	22	17	
Jönköping	82	59	-	72	85	92	22	20	-	25	21	27	
Mullsjö	76	-	-	74	77	-	18	-	-	13	19	-	
Nässjö	70	42	64	71	79	-	18	11	19	20	17	-	
Sävsjö	67	-	59	68	77	-	13	-	14	12	21	-	
Tranås	68	-	58	62	76	-	10	-	10	13	10	-	
Vaggeryd	79	-	-	76	81	-	11	-	-	11	12	-	
Vetlanda	69	63	-	67	73	75	16	22	-	17	13	12	
Värnamo	82	-	66	75	86	-	28	-	24	26	30	-	
Kalmar län	79	69	67	74	84	91	19	18	21	19	19	18	0
Borgholm	74	-	-	68	84	-	26	-	-	26	27	-	
Emmaboda	71	61	-	72	88	-	14	7	-	17	..	-	
Hultsfred	75	78	67	79	80	-	19	17	19	19	21	-	
Högsby	51	-	47	59	-	-	14	-	15	12	-	-	
Kalmar	86	76	74	79	87	92	24	26	30	30	23	21	
Mönsterås	74	-	65	76	77	-	15	-	19	23	12	-	
Mörbylånga	86	-	-	74	87	86	14	-	-	14	15	11	
Nybro	75	54	54	79	78	-	17	16	23	17	16	-	

Län/Kommun	6-9 år					10-12 år					Antal öppen fritids- verksamhet 2021	
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5		
Oskarshamn	74	-	65	79	-	12	-	10	13	-	0	
Torsås	83	-	86	87	-	22	-	32	19	29	0	
Vimmerby	78	-	72	80	89	16	-	10	18	19	0	
Västervik	81	-	77	86	-	20	-	28	19	18	0	
Kronobergs län	76	56	60	70	84	89	18	23	16	15	19	11
Avesta	72	62	69	72	76	-	19	14	27	..	19	-
Lessebo	63	58	69	67	-	16	20	..	14	-	-	0
Ljungby	77	-	70	80	-	16	-	-	16	15	-	0
Markaryd	59	-	40	69	-	09	-	8	10	-	-	0
Tingsryd	72	-	62	73	-	18	-	20	18	-	-	0
Uppvidinge	53	-	49	55	-	11	-	..	16	-	-	0
Växjö	78	52	62	71	83	89	14	20	14	9	14	11
Ålmhult	84	59	-	81	91	-	38	25	-	28	42	-
Norrbottnens län	77	-	81	72	77	84	16	-	32	20	14	17
Arjeplog	77	-	-	94	70	-	37	-	-	72	16	-
Arvidsjaur	70	-	-	75	65	-	11	-	-	13	9	-
Boden	80	-	75	75	80	83	18	-	33	37	15	14
Gällivare	65	-	-	56	65	70	7	-	-	..	8	..
Haparanda	57	-	-	55	60	-	11	-	-	10	13	-

Län/Kommun	6-9 år					10-12 år					Antal öppen fritids- verksamhet 2021		
	Genomsnittlig in- skrivningsgrad 2020					Genomsnittlig in- skrivningsgrad 2020							
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5			
Jokkmokk	77	-	80	75	-	10	-	16	..	-	0		
Kalix	62	-	65	61	-	8	-	10	7	-	0		
Kiruna	65	-	59	65	73	4	-	9	2	..	0		
Luleå	88	-	84	88	92	23	-	32	29	21	26		
Pajala	56	-	48	69	-	9	-	12	..	-	0		
Piteå	83	-	88	83	82	16	-	27	14	15	0		
Ålvsbyn	69	-	59	72	-	14	-	25	11	-	0		
Övertälj	72	-	75	68	-	9	-	..	..	-	0		
Övertärneå	77	-	79	73	-	13	-	18	..	-	0		
Skåne län	80	60	63	77	86	93	27	32	21	26	27	24	20
Bjuv	71	-	69	72	-	16	-	14	17	-	-	-	0
Bromölla	71	-	66	81	-	14	-	-	9	..	-	-	0
Burlöv	81	-	69	78	92	90	26	-	24	27	25	25	0
Båstad	83	-	80	84	-	31	-	-	32	30	-	-	0
Eslöv	79	-	68	80	82	-	22	-	25	20	21	-	0
Helsingborg	69	45	51	69	79	83	15	13	13	24	16	11	12
Hässleholm	75	47	66	73	84	-	24	11	20	22	28	-	0
Höganäs	88	-	86	89	90	16	-	-	15	17	16	-	0
Hörby	82	-	81	82	-	21	-	-	19	23	-	-	1
Höör	84	-	81	84	-	30	-	-	37	29	-	-	0

Län/Kommun	6-9 år					10-12 år					Antal öppen fritids- verksamhet 2021
	Genomsnittlig in- skrivningsgrad 2020					Genomsnittlig in- skrivningsgrad 2020					
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
Klippan	68	-	66	73	-	21	-	21	20	-	0
Kristianstad	74	40	61	72	83	87	23	26	24	25	20
Kävlinge	88	-	71	84	88	90	19	-	11	26	19
Landskrona	71	54	59	71	83	92	14	16	15	10	11
Lomma	97	-	-	97	97	97	23	-	-	23	23
Lund	93	-	85	93	93	99	44	-	47	46	42
Malmö	81	65	75	82	90	96	38	40	39	37	38
Osby	59	-	62	55	62	-	16	-	8	16	18
Perstorp	54	56	45	62	-	-	8	6	8	10	-
Simrishamn	83	-	74	78	90	-	26	-	23	24	38
Sjöbo	81	-	-	78	86	-	37	-	-	37	37
Skurup	82	-	-	83	81	-	25	-	-	25	26
Staffanstorps	94	-	-	89	94	97	32	-	-	29	28
Svalöv	77	-	-	76	77	-	20	-	-	18	20
Svedala	90	-	-	93	89	-	25	-	-	29	24
Tomelilla	72	-	59	73	75	-	25	-	23	21	27
Trelleborg	80	-	56	75	84	90	16	-	13	16	16
Vellinge	95	-	-	-	93	96	19	-	-	-	19
Ystad	81	-	-	74	84	-	16	-	-	20	15
Åstorp	73	54	60	76	84	-	20	21	14	21	15

Län/Kommun	6-9 år					10-12 år					Antal öppen fritids- verksamhet 2021		
	Genomsnittlig in- skrivningsgrad 2020		Genomsnittlig in- skrivningsgrad 2020		Genomsnittlig in- skrivningsgrad 2020	Genomsnittlig in- skrivningsgrad 2020		Genomsnittlig in- skrivningsgrad 2020		Antal öppen fritids- verksamhet 2021			
	1	2	3	4		5	1	2	3			4	5
Ångelholm	82	-	70	81	82	91	19	-	26	16	20	11	0
Örkeällunga	76	-	67	78	79	-	20	-	21	23	..	-	0
Östra Göinge	65	-	60	-	76	-	16	-	14	-	20	-	0
Stockholms län	92	76	82	87	93	97	19	15	16	14	18	26	283
Botkyrka	85	79	79	88	92	-	8	9	9	10	6	-	0
Danderyd	92	-	-	-	86	94	42	-	-	-	38	43	2
Ekerö	86	-	-	-	84	98	18	-	-	-	21	..	5
Haninge	88	81	85	86	90	92	4	4	3	3	4	4	12
Huddinge	91	-	79	84	95	96	34	-	21	32	37	41	25
Järfälla	95	92	93	93	96	99	6	22	14	13	3	..	22
Lidingö	98	-	-	93	98	99	59	-	-	65	55	65	0
Nacka	95	-	-	83	95	98	15	-	-	32	15	12	32
Norrälje	90	-	84	90	91	93	31	-	17	34	33	23	0
Nykvärn	84	-	-	-	84	-	22	-	-	-	22	-	1
Nynäshamn	87	-	85	89	87	-	17	-	20	16	17	-	0
Salem	90	-	-	85	87	96	29	-	-	27	24	35	0
Sigtuna	86	74	77	90	90	82	23	36	35	22	17	..	0
Sollentuna	95	-	95	94	98	94	57	-	51	36	56	62	0
Solna	94	-	-	90	94	98	47	-	-	46	45	58	0
Stockholm	93	79	85	91	95	98	7	19	7	8	6	4	172

Län/Kommun	6-9 år					10-12 år					Antal öppen fritids- verksamhet 2021		
	1	2	3	4	5	Genomsnittlig in- skrivningsgrad 2020	1	2	3	4		5	
Sundbyberg	95	-	94	92	96	97	34	-	46	24	36	34	0
Södertälje	75	61	69	77	83	-	7	7	7	7	6	-	0
Tyresö	94	-	91	91	94	95	26	-	30	27	27	23	3
Täby	97	-	-	-	96	97	28	-	-	-	25	29	2
Upplands Väsby	80	-	71	72	86	-	23	-	31	27	19	-	0
Upplands-Bro	88	-	81	84	91	-	4	-	5	5	3	-	8
Vallentuna	92	-	-	-	89	96	30	-	-	-	32	28	0
Vaxholm	97	-	-	-	97	97	36	-	-	-	44	29	0
Värmdö	97	-	-	91	97	97	31	-	-	28	32	24	0
Österåker	95	-	-	97	94	95	41	-	-	37	44	37	0
Södermanlands län	78	55	67	79	85	90	13	11	17	14	14	3	26
Eskestuna	75	55	-	78	86	90	4	4	-	4	4	3	24
Flen	63	45	58	79	70	-	18	17	12	24	23	-	0
Gnesta	81	-	-	83	81	-	29	-	-	32	28	-	0
Katrineholm	73	53	70	75	82	-	19	16	19	21	19	-	2
Nyköping	86	66	-	86	89	-	18	26	-	19	17	-	0
Oxelösund	75	-	61	67	81	-	10	-	20	..	6	-	0
Strängnäs	80	-	73	75	82	-	17	-	15	20	16	-	0
Trosa	88	-	-	81	90	-	16	-	-	13	17	-	0

Län/Kommun	6-9 år					10-12 år							
	Genomsnittlig in-skrivningsgrad 2020		Genomsnittlig in-skrivningsgrad 2020		Antal öppen fritidsverksamhet 2021	Genomsnittlig in-skrivningsgrad 2020		Genomsnittlig in-skrivningsgrad 2020		Antal öppen fritidsverksamhet 2021			
	1	2	3	4		5	1	2	3		4	5	
Vingåker	75	64	71	82	81	-	26	42	21	29	21	-	0
Uppsala län	84	64	75	78	87	90	12	9	17	11	13	9	27
Enköping	75	60	64	72	80	79	21	16	22	16	23	22	0
Heby	77	-	72	76	83	-	13	-	12	12	18	-	0
Håbo	84	-	74	81	86	-	16	-	12	29	15	-	0
Knivsta	86	-	-	77	85	9	20	-	-	27	17	22	0
Tierp	85	-	82	93	85	-	20	-	24	22	19	-	1
Uppsala	86	64	78	80	90	90	8	8	9	8	8	6	25
Älvkarleby	80	-	81	76	84	-	14	-	19	12	12	-	0
Östhammar	81	-	-	75	82	-	18	-	-	..	20	-	1
Värmlands län	80	55	69	75	83	91	16	19	17	15	19	12	0
Arvika	83	-	80	83	83	-	22	-	19	22	23	-	0
Eda	73	-	72	76	73	-	24	-	25	19	35	-	0
Filipstad	55	33	56	59	-	-	15	22	11	15	-	-	0
Forshaga	78	-	-	78	78	-	15	-	-	24	13	-	0
Grums	77	-	73	74	82	-	18	-	..	10	30	-	0
Hagfors	72	-	-	70	75	-	22	-	-	22	22	-	0
Hammarö	88	-	-	85	88	89	16	-	-	16	22	15	0
Karlstad	85	55	70	79	88	92	15	16	14	12	20	10	0

Län/Kommun	6-9 år					10-12 år					Antal öppen fritids- verksamhet 2021	
	Genomsnittlig in- skrivningsgrad 2020					Genomsnittlig in- skrivningsgrad 2020						
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5		
Kil	-	-	80	83	-	18	-	13	19	-	-	0
Kristinehamn	66	65	77	82	-	12	19	17	11	9	-	0
Munkfors	-	-	61	-	-	12	-	-	12	-	-	0
Storfors	-	-	65	75	-	11	-	-	..	17	-	0
Sunne	-	-	80	78	-	14	-	-	12	16	-	0
Säffle	60	63	74	74	-	22	24	29	20	22	-	0
Torsby	-	-	78	73	-	14	-	-	14	13	-	0
Årjäng	-	-	70	78	-	8	-	-	9	8	-	0
Västerbottens län	88	85	85	88	95	26	31	26	26	25	0	0
Bjurholm	56	-	58	54	-	..	-	-	..	-	-	0
Dorotea	69	-	72	63	-	13	-	-	13	..	-	0
Lycksele	68	-	60	71	68	16	-	15	22	13	-	0
Malå	72	-	65	77	-	31	-	-	20	37	-	0
Nordmaling	74	-	74	74	-	9	-	-	12	6	-	0
Norsjö	79	-	85	69	-	35	-	-	41	25	-	0
Robertsfors	79	-	82	76	-	8	-	-	4	11	-	0
Skellefteå	89	-	75	86	91	21	-	21	27	21	11	0
Sorsele	76	-	81	73	-	16	-	-	14	18	-	0
Storuman	78	-	81	76	-	9	-	-	..	10	-	0
Umeå	94	-	92	95	94	96	-	42	41	33	30	0

Län/Kommun	6-9 år					10-12 år					Antal öppen fritids- verksamhet 2021		
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5			
Vilhelmina	73	-	78	68	-	9	-	..	7	13	-	0	
Vindeln	71	-	78	65	-	11	-	-	12	10	-	0	
Vännäs	83	-	76	91	-	26	-	-	26	26	-	0	
Åsele	71	-	64	84	-	28	-	-	17	57	-	0	
Västernorrlands län	79	70	71	75	81	85	18	31	19	17	17	1	
Härnösand	79	-	66	75	84	-	24	-	18	29	24	-	1
Kramfors	70	49	56	74	78	-	13	..	9	16	14	-	0
Sollefteå	82	-	78	79	87	-	9	-	7	17	7	-	0
Sundsvall	85	79	78	79	86	94	23	40	31	22	21	26	0
Timrå	73	-	-	71	74	-	13	-	-	14	12	-	0
Ånge	65	-	-	65	65	-	13	-	-	12	14	-	0
Örnsköldsvik	75	-	64	71	76	78	13	-	26	16	11	10	0
Västmanlands län	81	66	67	80	85	93	12	13	14	12	12	10	17
Arboga	78	74	69	74	85	-	3	..	..	..	..	..	1
Fagersta	60	-	47	-	71	-	12	-	9	-	16	-	0
Hallstahammar	75	-	66	82	79	-	12	-	14	11	10	-	0
Kungsör	73	67	-	72	78	-	13	9	-	9	18	-	2
Köping	69	46	60	71	80	-	22	15	30	14	27	-	1

Län/Kommun	6-9 år					10-12 år					Antal öppen fritids- verksamhet 2021			
	Genomsnittlig in- skrivningsgrad 2020					Genomsnittlig in- skrivningsgrad 2020								
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5				
Norberg	65	-	59	67	73	-	11	-	13	10	..	-	-	0
Sala	78	70	-	84	80	-	20	24	-	14	19	-	-	0
Skinnskatteberg	66	-	-	66	-	-	11	-	-	11	-	-	-	1
Surahammar	83	-	-	77	88	-	11	-	-	15	8	-	-	0
Västerås	87	68	82	86	90	93	10	11	12	13	9	10	10	12
Västra Götalands län	80	51	64	76	85	91	22	15	17	23	22	23	23	23
Ale	88	-	69	-	89	92	27	-	26	-	26	29	29	0
Alingsås	85	-	66	81	87	89	24	-	20	24	25	24	24	0
Bengtstfors	72	70	73	71	78	-	20	19	21	23	13	-	-	0
Bollebygd	87	-	-	-	87	-	18	-	-	-	18	-	-	0
Borås	76	50	63	80	81	90	11	15	11	12	10	10	10	0
Dals-Ed	83	-	-	83	-	-	21	-	-	21	-	-	-	0
Essunga	74	-	-	75	71	-	22	-	-	20	26	-	-	0
Falköping	73	62	57	74	80	-	19	24	17	17	20	-	-	0
Färgelanda	80	-	-	80	-	-	31	-	-	31	-	-	-	0
Grästorp	79	-	-	-	79	-	24	-	-	-	24	-	-	0
Gullspång	72	-	75	65	-	-	20	-	24	13	-	-	-	0
Göteborg	77	51	60	75	86	90	19	14	14	22	20	-	-	4
Götene	83	70	-	78	85	-	18	16	-	10	20	-	-	0

Län/Kommun	6-9 år					10-12 år					Antal öppen fritids- verksamhet 2021
	Genomsnittlig in- skrivningsgrad 2020					Genomsnittlig in- skrivningsgrad 2020					
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
Herrljunga	85	-	80	88	-	36	-	35	37	-	0
Hjo	83	-	88	81	-	19	-	18	19	-	1
Härryda	93	-	-	93	93	21	-	-	22	17	12
Karlsborg	84	-	78	84	-	22	-	17	23	-	0
Kungälv	90	-	85	90	93	27	-	34	27	18	0
Lerum	90	-	81	89	97	21	-	18	20	25	1
Lidköping	83	-	80	83	91	31	-	41	29	21	0
Lilla Edet	74	-	66	80	-	20	-	14	25	-	0
Lysekil	73	52	-	77	-	13	16	-	13	-	0
Marrestad	87	-	84	89	-	35	-	34	36	-	0
Mark	82	75	79	85	-	29	-	22	33	29	0
Mellerud	69	-	58	78	56	14	-	12	16	..	0
Munkedal	81	-	81	-	-	25	-	25	-	-	0
Mölnådal	91	-	87	89	93	24	-	26	25	23	0
Orust	78	-	74	79	-	17	-	8	20	-	0
Partille	92	-	83	92	95	38	-	32	41	37	3
Skara	72	-	66	69	77	20	-	21	20	20	1
Skövde	83	53	-	76	87	24	23	-	27	23	0
Sotenäs	77	-	-	77	-	8	-	-	8	-	0
Stenungsund	85	-	65	-	86	90	-	22	22	27	0

Län/Kommun	6-9 år					10-12 år					Antal öppen fritids- verksamhet 2021		
	Genomsnittlig in- skrivningsgrad 2020	1	2	3	4	5	Genomsnittlig in- skrivningsgrad 2020	1	2	3		4	5
Strömstad	71	-	-	70	74	-	16	-	-	19	12	-	0
Svenljunga	67	-	69	58	80	-	11	-	..	13	15	-	0
Tanum	81	-	71	-	84	-	36	-	30	-	38	-	0
Tibro	70	56	58	66	82	-	14	13	19	14	13	-	0
Tidaholm	79	-	-	80	78	-	17	-	-	16	18	-	0
Tjörn	87	-	-	-	87	-	17	-	-	-	17	-	0
Tranemo	68	-	60	61	79	-	6	-	..	7	5	-	0
Trollhättan	75	41	61	77	85	92	26	16	22	27	30	28	0
Töreboda	77	-	72	82	82	-	20	-	18	27	19	-	1
Uddevalla	79	55	73	81	85	79	29	22	27	35	30	22	0
Ulricehamn	76	-	-	74	78	-	16	-	-	17	16	-	0
Vara	80	-	61	81	83	-	26	-	19	22	32	-	0
Vårgårda	79	-	73	68	82	-	28	-	25	23	29	-	0
Vänersborg	77	47	-	79	84	92	21	12	-	23	23	22	0
Åmål	71	64	-	69	75	-	19	15	-	21	19	-	0
Öckerö	80	-	-	-	78	91	15	-	-	-	13	32	0
Örebro län	77	55	72	74	83	87	20	19	23	18	21	21	11
Askersund	73	-	-	79	67	-	19	-	-	19	19	-	0
Degerfors	80	-	78	84	80	-	27	-	32	..	24	-	0
Hallsberg	72	51	-	77	76	-	20	13	-	21	22	-	0

Län/Kommun	6-9 år					10-12 år					Antal öppen fritids- verksamhet 2021		
	Genomsnittlig in- skrivningsgrad 2020					Genomsnittlig in- skrivningsgrad 2020							
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5			
Hällefors	75	72	79	76	75	-	22	24	29	15	-	1	
Karlskoga	74	-	70	82	-	-	12	-	11	14	-	0	
Kumla	81	-	70	79	82	89	20	-	23	22	17	22	
Laxå	62	-	-	62	-	-	9	-	-	9	-	1	
Lekeberg	80	-	69	83	80	85	19	-	23	22	19	17	
Lindesberg	70	57	78	73	71	-	17	18	28	18	16	-	
Ljusnarsberg	57	-	40	65	-	-	15	-	..	21	-	0	
Nora	74	-	65	75	76	-	20	-	27	18	19	-	
Örebro	80	54	76	79	86	87	22	20	19	25	23	21	
Östergötlands län	81	64	67	77	85	91	12	7	10	10	14	15	33
Boxholm	76	75	78	-	-	-	10	-	-	11	9	-	0
Finspång	72	-	66	75	71	-	16	-	23	16	14	-	0
Kinda	69	46	-	60	77	-	9	..	-	..	14	-	0
Linköping	83	56	63	83	88	91	18	8	10	19	19	21	7
Mjölby	82	-	69	80	87	96	18	-	17	17	17	27	0
Motala	76	63	-	73	80	-	19	19	-	19	19	-	3
Norrköping	83	68	74	82	89	92	2	2	5	2	3	..	22
Söderköping	83	-	-	80	86	80	25	-	-	22	28	22	0
Vadstena	68	-	-	72	67	-	11	-	-	..	11	-	0
Valdemarsvik	66	-	-	65	68	-	11	-	-	10	16	-	1

Län/Kommun	6-9 år					10-12 år					Antal öppen fritids- verksamhet 2021
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
Ydre	-	-	76	75	-	22	-	14	26	-	0
Åtvidaberg	-	-	64	84	-	15	-	13	17	-	0
Ödeshög	-	-	62	77	-	5	-	5	..	-	0

Källa: SCB, Skolverket.

.. Uppgiften bygger på för få individer för att kunna redovisas.

- Kommunen har inga inskrivna elever i denna områdestyp.

Observera att siffrorna bör tolkas med viss försiktighet. För cirka 2 000 elever saknas uppgifter om elevens folkbokföring, något som kan påverka medelvärdet. Inskrivningsgraden kan ibland bero på att antalet barn i en kommun är litet, och varje elev som skrivs in eller ut har då stor påverkan på medelvärdet.

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorism-innehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.
26. Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. S.
27. Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. S.
28. Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. Ku.
29. Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. Ju.
30. Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Fi.
31. Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. S.
32. Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaaksoalaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Ku.
33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. M.

34. I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. U.
35. Tryggare i vårddyrket – en översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska. U.
36. Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. A.
37. Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. S.
38. Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. Ju.
39. Ett register för alla bostadsrätter. Fi.
40. God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. S.
41. Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer. S.
42. Skydd för konsumenters kollektiva intressen – genomförande av EU:s grupptalan-direktiv. Fi.
43. Friska djur behöver inte antibiotika – bättre verkan genom internationell påverkan. N.
44. Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling för företag i kulturella och kreativa branscher. Ku.
45. Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. A.
46. Co-Creation for Innovation. UD.
47. De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. A.
48. Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. Fi.
49. Ändrade regler för vattenskotrar. M.
50. Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. Ju.
51. En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. Fi.
52. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. Ju.
53. Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag. Volym 1 och 2. U.
54. Naloxon kan rädda liv – bedömningar av nuläget och nästa steg. S.
55. Granskning av arbetet med att försöka uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai. UD.
56. En tryggad försörjning av metaller och mineral. N.
57. Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. Ju.
58. Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård. N.
59. Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn. Fi.
60. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – så bör det säkras framöver. S.
61. Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid. U.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]
- Arbetslivskriminalitet
– en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. [36]
- Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. [45]
- De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. [47]

Finansdepartementet

- Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]
- Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]
- Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]
- Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]
- Sänk tröskeln till en god bostad. [14]
- Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]
- Korttidsarbete under pandemin
– en utvärdering av stödets betydelse. [30]
- Ett register för alla bostadsrätter. [39]
- Skydd för konsumenters kollektiva intressen
– genomförande av EU:s grupptalan-direktiv. [42]
- Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. [48]
- En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. [51]
- Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn. [59]

Försvarsdepartementet

- Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]
- Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

Justitiedepartementet

- Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]
- En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]
- EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]
- Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]
- Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]
- En oavvislig ersättningsrätt? [23]
- Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. [29]
- Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. [38]
- Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. [50]
- Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. [52]
- Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. [57]

Kulturdepartementet

- Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]
- Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. [28]

Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaakso-
laisitten, kväänitten ja lantalaisitten
eksklyteerinki ja assimileerinki
Då människovärdet mättes.
Exkludering och assimilering av torne-
dalingar, kväner och lantalaiset. [32]

Kreativa Sverige! Nationell strategi för
främjande av hållbar utveckling i
kulturella och kreativa branscher. [44]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet
2022. Samhället, tekniken och etiken.
[7]

Sveriges globala klimatavtryck. [15]

Rätt för klimatet. [21]

Om prövning och omprövning
– en del av den gröna omställningen.
[33]

Ändrade regler för vattenskotrar. [49]

Näringsdepartementet

Friska djur behöver inte antibiotika
– bättre verkan genom internationell
påverkan. [43]

En tryggad försörjning av metaller
och mineral. [56]

Bättre förutsättningar inom djurens hälso-
och sjukvård. [58]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19
– framgång genom samarbete och
helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap
– struktur för ökad förmåga.
Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1
Samhällets, företagets och enskildas
ekonomi. Volym 2 Förutsättningar,
vägval och utvärdering. [10]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling
av tolktjänsten för döva, hörselskadade
och personer med dövblindhet. [11]

Vägen till ökad tillgänglighet
– delaktighet, tidiga insatser och inom
lagens ram. [22]

Extraordinära smittskyddsåtgärder – en
bedömning. [26]

Begränsningar i möjligheterna för vissa
aktörer att få tillstånd att bedriva
öppenvårdsapotek. [27]

Rätt och lätt
– ett förbättrat regelverk för VAB. [31]

Stärkt arbete med att bekämpa bidrags-
brott. Administrativt sanktionssystem
och effektivare hantering av
misstänkta brott. [37]

God tvångsvård – trygghet, säkerhet och
rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård
och rättspsykiatrisk vård. [40]

Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet
i vård och omsorg för äldre personer.
[41]

Naloxon kan rädda liv
– bedömningar av nuläget och nästa
steg. [54]

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19
– så bör det säkras framöver. [60]

Utbildningsdepartementet

En modell för att mäta och belöna
progression inom sfi. [17]

I mål – vägar vidare för att fler unga ska
nå målen med sin gymnasieutbildning.
[34]

Tryggare i vårddyrket
– en översyn av vissa frågor inom
utbildning till sjuksköterska och
barnmorska. [35]

Statens ansvar för skolan
– ett besluts- och kunskapsunderlag.
Volym 1 och 2. [53]

Allmänt fritidshem och fler elevers till-
gång till utveckling, lärande
och en meningsfull fritid. [61]

Utrikesdepartementet

Co-Creation for Innovation. [46]

Granskning av arbetet med att försöka
uppnå frigivning av Dawit Isaak och
Gui Minhäi. [55]