



Kommittédirektiv

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 skolverks rapport 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 undervis-

ning i skolväsendet (2 kap. 13 § första stycket). I undervisningen i fritidshemmet 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 vårdnadshavares 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)