

Utbildningssektionen
Anna Tornberg

Utbildningsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

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

SKR:s sammanfattande ställningstaganden

SKR har av Utbildningsdepartementet beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet *Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid (SOU 2022:61)*.

Utbildningen i fritidshem stimulerar elevers lärande och utveckling samt bidrar till en meningsfull fritid. Fritidshemmet har också en kompensatorisk potential. Därför anser SKR att det är viktigt att de elever som har störst behov av att delta i fritidshemmets utbildning också har möjlighet att delta.

I grunden ser SKR ett allmänt fritidshem som en god intention. Det skulle dock krävas mer långtgående insatser för att öka tillgången till legitimerade lärare och annan utbildad personal om att ett allmänt fritidshem ska kunna erbjudas med tillräcklig kvalitet över hela landet. SKR anser också att förslaget är underfinansierat. Därför avvisar SKR förslaget att införa allmänt och avgiftsfritt fritidshem enligt de premisser som presenteras i betänkandet.

Däremot tillstyrker SKR förslaget att införa rekvisitet levnadsvillkor som grund för eget behov av att delta i fritidshem. Detta kan ge fler elever med en socioekonomiskt mindre gynnsam bakgrund rätt till utbildning och en meningsfull fritid inom fritidshem.

SKR noterar att utredningen inte har föreslagit någon avgiftssänkning för elever i den åldersgrupp som omfattas av allmänt fritidshem men som är behov av mer tid än den avgiftsfria. SKR ifrågasätter om en sådan konstruktion är rimlig, särskilt med tanke på att det föreslås regleras på samma sätt som allmän förskola, där avgiftsnivåerna hanterats på ett helt annat sätt.

Mot bakgrund av den bibehållna avgiftsnivån befarar SKR att utredaren har underskattat konsekvenserna för deltagandet under den del av elevens fritidshemstid som är avgiftsbelagd. I synnerhet för elever från socioekonomiskt mindre gynnsamma bakgrundsförhållanden kan detta leda till att vårdnadshavare går ner i tid för att få del av de avgiftsfria timmarna. SKR bedömer därmed att utredningen kan ha underskattat avgiftsbortfallet, se avsnittet om konsekvenser av utredningens förslag nedan.

Allmänna synpunkter

Utbildningen i fritidshem stimulerar elevers lärande och utveckling samt bidrar till en meningsfull fritid. Fritidshemmet har också en kompensatorisk potential. Därför anser SKR att det är viktigt att de elever som har störst behov av att delta i fritidshemmets utbildning också har möjlighet att delta.

Många fritidshem har dock redan idag en ansträngd situation. I stort sett alla Sveriges kommuner signalerar svårigheter att rekrytera behöriga lärare i fritidshem, och även annan personal med tillräcklig utbildning och kompetens. Skolverkets lärarprognos ger inte tillfredsställande underlag när det gäller behovet i fritidshem, då det utgår från de som har lärar- eller fritidspedagoganställning idag. Majoriteten av dessa är obehöriga. Variationen över landet är dessutom stor. Lärarbristen är ett reellt och akut bekymmer på många håll, även utan utbyggnad.

Om fler elever ska kunna delta i fritidshem av hög kvalitet krävs att staten först ökar tillgången till behöriga lärare, i synnerhet i de kommuner där den är lägst. Det är också nödvändigt att alla ambitionshöjningar för fritidshemmen är fullt ut finansierade.

6.5 Ett allmänt fritidshem bör införas

I grunden ser SKR ett allmänt fritidshem som en god intention. Det skulle dock krävas mer långtgående insatser för att öka tillgången till legitimerade lärare och annan utbildad personal om att ett allmänt fritidshem ska kunna erbjudas med tillräcklig kvalitet över hela landet. SKR anser också att förslaget är underfinansierat. Därför avvisar SKR förslaget att införa allmänt och avgiftsfritt fritidshem enligt de premisser som presenteras i betänkandet.

Det är värt att notera att utredningen inte har föreslagit någon avgiftssänkning för elever som tillhör den åldersgrupp som omfattas av allmänt fritidshem men som är behov av mer tid än den avgiftsfria. SKR ifrågasätter om en sådan konstruktion är rimlig, särskilt med tanke på att

den föreslagna regleringen i skollagen motsvarar regleringen för allmän förskola.

6.6 Levnadsvillkor som ytterligare grund för utökad behov av fritidshem

SKR tillstyrker förslaget att införa rekvisitet levnadsvillkor som en grund för rätt till utbildning i fritidshem, utöver nuvarande fysiska, psykiska eller andra skäl. SKR förutsätter att förslaget finansieras enligt finansieringsprincipen. Om allmänt fritidshem inte införs kommer ett införande av det nya rekvisitet rimligen få en större påverkan på antalet inskrivna.

Om fritidshemmet ska kunna ha en kompensatorisk effekt förutsätter det att de elever som har störst behov också har möjlighet att delta. Att ge dessa elever denna möjlighet till en meningsfull fritid innebär samtidigt en brottsförebyggande insats. I det avseendet är den åldersgrupp (10-12 år) som inte omfattas av förslaget om allmänt fritidshem en särskilt viktig grupp.

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

Om regeringen väljer att ändå införa allmänt fritidshem ser SKR att det är rimligt att införa en utökad informationsskyldighet.

7.3 Skolskjuts till och från fritidshemmet

Om allmänt fritidshem ändå införs instämmer SKR i bedömningen att skolskjutsfrågan behöver utredas närmare. Detta bör ske innan ett eventuellt införande av allmänt fritidshem. Om rätten till skolskjuts ska stärkas behöver detta givetvis finansieras enligt finansieringsprincipen.

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

SKR ser behov av en kartläggning och genomlysning av verksamheter för 10-12-åringar och tillstyrker därmed förslaget att Statens skolinspektion ska ges i uppdrag att genomföra tematiska kvalitetsgranskningar av fritidshem för 10–12-åringar och öppen fritidsverksamhet för 10–12-åringar som får erbjudas i stället för fritidshem.

7.6 10–12-åringar bör inom relevanta delar ses som en del av ungdomspolitiken

SKR delar utredningens bedömning att ungdomspolitiken bör ses över så att 10–12-åringar omfattas av kartläggningar och insatser inom relevanta delar av området. Insatser för denna ålder grupp utgör bland annat en viktig del av det brottsförebyggande arbetet.

7.7 Fritidshem för elever i åldern 10–12 år och öppen fritidsverksamhet enligt skollagen bör utredas i särskild ordning

SKR instämmer i bedömningen att denna fråga bör utredas vidare. Deltagandet i fritidshem är lågt i denna åldersgrupp, och har minskat ytterligare de senaste åren. Det finns idag ingen nationell överblick över hur många som deltar i öppen fritidsverksamhet. Samtidigt är det viktigt att elever i denna åldersgrupp ägnar sig åt meningsfulla aktiviteter på fritiden. Socioekonomiska faktorer har idag en för stor påverkan på denna möjlighet.

Det kan också finnas skäl att se över om öppen fritidsverksamhet i högre grad kan göras tillgänglig för elever som idag inte har rätt till fritidshem.

8.4 Förslag om ändamålsenliga lokaler

SKR anser inte att det bör införas särskilda skrivningar om ändamålsenliga lokaler enbart för fritidshem. Regleringen i skollagen bör vara likvärdig för hela skolväsendet. I den mån en eventuell reglering skulle innebära högre krav på lokalerna jämfört med nuvarande skrivning om en god miljö kommer förslaget att bli kostnadsdrivande och behöver finansieras enligt finansieringsprincipen.

Självklart är det viktigt att synliggöra att inne- och utomhusmiljöerna även ska fungera för fritidshemmets verksamhet. I Skolverkets förslag till allmänna råd med kommentarer för styrning och ledning av fritidshem som nyligen varit på remiss uppmärksammas ändamålsenliga lokaler och utemiljöer. SKR anser att de allmänna råden och det stödmaterial som utredningen föreslår (se nedan) är bättre sätt att synliggöra lokalfrågan än att införa särskilda regleringar i skollagen.

8.5 Förslag om ändring i Statens skolinspektions instruktion

SKR tillstyrker förslaget. Fritidshemmet är i de allra flesta fall en del av grundskolans organisation. SKR anser att det är rimligt att Skolinspektionens löpande tillsyn ska utövas på både huvudmannanivå och skolnivå även för fritidshem.

8.6 Förslag om stöd för en ändamålsenlig lokalanvändning

SKR är positivt till ett stöd- och inspirationsmaterial om ändamålsenlig lokalanvändning för den obligatoriska skolan och fritidshemmet, som ju ofta delar samma lokaler och utemiljöer.

8.7 Förslag om stöd för att stärka det systematiska kvalitetsarbetet

SKR har i sig inget att invända mot förslaget att ta fram stödmaterial om fritidshemmets systematiska kvalitetsarbete men vill betona att det kan vara ännu viktigare och mer effektivt att synliggöra fritidshemmet i de skolformsövergripande materialen om systematiskt kvalitetsarbete. Detta på grund av att rektor har ansvar för flera skolformer och verksamheter inom organisationen.

8.8 Förslag om ändring av förordningen om kvalitetshöjande åtgärder i förskolan

SKR anser att generella statsbidrag är att föredra framför riktade. Om fritidshemmen ska omfattas av statsbidraget om kvalitetshöjande åtgärder krävs att ytterligare medel tillförs. Det får inte resultera i att förskolan får mindre medel, vilket utredningen själv bedömer kan bli en konsekvens.

8.9 Elevhälsans roll i fritidshemmet bör utredas

SKR instämmer i bedömningen att elevhälsans roll i fritidshemmet bör utredas i särskild ordning. Precis som utredningen skriver behöver fritidshemmets och skolans miljö ses som olika delar av en helhet. För vissa elever innebär fritidshemmets friare verksamhet en större utmaning än den mer styrda obligatoriska delen av skoldagen. För andra elever utgör fritidshemmet en positiv kontrast till den övriga skoldagen genom möjligheterna att själv styra sin tid och välja aktiviteter. Elevhälsan kan behöva finnas med för att utveckla strategier dels för att underlätta

övergången mellan förskoleklassen, skolan och fritidshemmet, dels för att utveckla inkluderande lärmiljöer i fritidshemmet.

9.5 Ändringar i skollagen avseende annan personal

SKR avstyrker förslaget. Den övriga personalens roll bör inte regleras i en paragraf (2 kap. 13 § skollagen) som reglerar vad lärare och förskollärare har ansvar för. Det är dessutom tveksamt vad den nya skrivningen skulle tillföra utöver det som redan står i 2 kap. 14 § skollagen om annan personal. Om problemet är att 14 § tolkas på ett sätt som inte ligger i linje med lagstiftarens intention är det snarare den paragrafen som bör ses över.

SKR anser dock att det framför allt är läroplanen som behöver förtydligas i detta avseende.

9.6.1 Fritidshemmets läroplan, del 4, bör ses över

SKR tillstyrker förslaget att förtydliga lärarens ansvar för undervisningen och för att utbildningen riktas målen samt förtydliga vad som är arbetslagets gemensamma roll och ansvar i läroplanen.

Ansvarsförhållandena mellan lärare och arbetslag bör motsvara de som finns i riktlinjerna i förskolans läroplan. SKR anser att det är viktigt att tydliggöra roller och ansvar för att olika kompetenser ska användas på bästa sätt. Det bör dock inte i förväg bestämmas att dessa riktlinjer måste införas i del 4. För närvarande finns motsvarande riktlinjer i del 2.

9.6.2 Läroplanens del 1 och 2 bör ses över

SKR anser att översynen bör omfatta del 1,2 och 4 som en helhet. Det är viktigt att det inte finns några missuppfattningar om att såväl fritidshem och förskoleklass inkluderas i dessa delar i Lgr 11 och motsvarande läroplaner.

9.7 Utbildning på avancerad nivå

SKR tillstyrker förslaget att ge två eller flera lärosäten i uppdrag att planera och utveckla en utbildning på avancerad nivå (magister- eller masterexamen). Detta förslag gör att fler kan bli behöriga att söka forskarutbildning vilket på lång sikt kan bidra till att öka lärosätenas kapacitet att utbilda lärare i fritidshem.

SKR ser dock inte att förslaget kommer att bidra till att det blir fler som utbildar sig till lärare i fritidshem i närtid. Tvärtom kan det på kortare sikt innebära att fler behöriga lärare tillfälligt lämnar yrket för att studera samt att lärarutbildares resurser behöver tas från grundutbildningen till

påbyggnaden. Det är således inte ett tillräckligt svar på behovet av att stärka lärarförsörjningen till fritidshem.

Om ett allmänt fritidshem ska kunna införas i framtiden utan negativa konsekvenser för kvaliteten och kompetensförsörjningen är det helt nödvändigt med insatser på både kort och lång sikt för att utbilda fler lärare. Det finns påtagliga behov av sådana insatser även om förslaget om allmänt fritidshem inte genomförs.

SKR anser därför att frågan om alternativa vägar till lärarexamen med inriktning fritidshem bör utredas. Det kan handla om en kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) för fritidshem eller om att göra anpassningar av VAL så att detta blir ett alternativ för fler verksamma i fritidshem, vilket skulle kräva förordningsändringar. SKR anser att det till exempel kan finnas skäl att göra avsteg från kravet att ett praktiskt estetiskt ämne ska ingå i en lärarexamen med inriktning för fritidshem, dock med möjligheten att läsa in detta senare. Möjliga målgrupper för alternativa vägar mot examen kan exempelvis vara yrkesverksamma inom fritidshemmet och övriga skolväsendet, samt akademiker inom exempelvis kultursektorn.

Det behövs dessutom insatser för en mer likvärdig dimensionering. Bristen på lärare i fritidshem är riksomfattande, men särskilt allvarlig i vissa delar av landet. Både när det gäller grundutbildningen och den föreslagna påbyggnadsutbildningen på avancerad nivå är det särskilt svårt för kommuner med stora avstånd till lärosäten som har lärarutbildning med denna inriktning. Det behövs bättre möjligheter för yrkesverksamma som bor i dessa kommuner att studera mot en lärarexamen.

9.8 Forskarskola

SKR tillstyrker förslaget att inrätta en nationell forskarskola med relevans för fritidshemmets syfte. En nationell forskarskola är ett viktigt bidrag till fritidshemmets och fritidspedagogikens kunskapsbas och dessutom, på längre sikt, till kompetensförsörjningen. Lärosätena behöver fler disputerade som kan undervisa blivande lärare i fritidshem. Det kommer dock att dröja många år innan denna insats får effekt i form av fler examinerade lärare i fritidshem och därmed är det inte ett förslag som underlättar för att kunna införa allmänt fritidshem redan 2025.

9.9 Översyn av barn och fritidsprogrammet – en tydligare yrkesutgång

SKR tillstyrker förslaget att se över barn- och fritidsprogrammet. Syftet bör vara att i högre grad synliggöra arbete i fritidshem och öppen

fritidsverksamhet inom programmet. Det bör dock inte redan i uppdraget till Skolverket fastslås att fritidshem ska vara en egen yrkesutgång. Fritidshemmet kan också tydliggöras inom yrkesutgångarna barnskötare/elevassistent. Intresset för fritidshemmet kan öka under utbildningens gång, men eleverna kan ha intresse för att tillägna sig en utbildning där de inte blir för ”smala” dvs. där de efter avslutad utbildning har möjlighet att arbeta i antingen förskola och fritidshem. Det handlar om en balansgång mellan bredd och fördjupning.

SKR ställer sig dock frågande till vad utredaren avser med ”motsvarande relevant eftergymnasial utbildning”. SKR anser inte att översyn bör omfatta eftergymnasial utbildning och Skolverket kan inte heller påverka hur utbildningar på yrkeshögskola eller högskola ser ut. SKR ser det som angeläget att arbete på fritidshem tydliggörs inom barn- och fritidsprogrammet på gymnasieskolan och inom den kommunala vuxenutbildningen.

11 Ikraftträdande

Som framgår av ovanstående anser inte SKR att förslagen när det gäller kompetensförsörjning och finansiering gör det möjligt eller rimligt att införa ett allmänt fritidshem 2025. Som en konsekvens av att lärarutbildningen med denna inriktning inte utökats i takt med ökande elevantal är det redan idag en omfattande brist på legitimerade och behöriga lärare i fritidshem, även utan en ytterligare utbyggnad. Det är viktigt att rusta fritidshemmet för tillräcklig kapacitet innan en ny ambitionshöjning.

12 Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag kommer att leda till ökade elevantal och ökade lokalkostnader. Eftersom inskrivningsgraden kan variera kraftigt, inte minst utifrån socioekonomiska faktorer, kan det för många kommuner röra sig om stora ökningar.

Utredningen bedömer att antalet inskrivna elever ökar med 2,5 procent. Det är 2021 års kostnader som ligger till grund för beräkningarna och utredningen har räknat upp kostnad per fritidselev med 0,6 procent för de två kommande åren. Kostnaderna för ökat antal inskrivna barn beräknas av utredningen till 176 miljoner kronor. SKR vill påpeka att kostnaderna ska beräknas i införandeårets nivå, alltså 2025 års nivå och det måste vara aktuella indexsiffror som används i beräkningen. Inflationen ökade kraftigt under 2022 och ligger på mycket höga nivåer nu. Med samma antaganden men med uppräknings till 2025 års nivå, beräknar SKR kostnaden till 210

miljoner kronor. Om antalet inskrivna dessutom skulle öka med ytterligare en procent, ökar kostnaden med ytterligare 84 miljoner.

Enligt utredningen kan ca fem procent av eleverna i fritidshem beräknas avstå från det avgiftsbelagda fritidshemmet, vilket leder till minskade intäkter med 216 miljoner kronor. Mot bakgrund av den bibehållna avgiftsnivån för de elever som nyttjar mer tid än den avgiftsfria tiden befarar SKR att utredaren har underskattat konsekvenserna för deltagandet. I synnerhet för elever från socioekonomiskt mindre gynnsamma bakgrundsförhållanden kan detta leda till att vårdnadshavare försöker komma ner i kontraktstider under avgiftsgränsen. För varje procentenhet ytterligare som väljer att delta enbart under den avgiftsfria tiden, minskar intäkterna med 43 miljoner kronor.

Maxtaxan bygger på familjens inkomst, inte på kontraktstider. Idag betalar de som nyttjar fritidshemmet två timmar per dag lika mycket som de som använder det tre timmar per dag. Med utredningens förslag blir den extra timmen väldigt dyr. När allmän förskola infördes omfattades alla barn i åldersgruppen av de 525 avgiftsfria timmarna per år, med en nedsättning av avgiften för barn som har behov av fler timmar.

För att finansiera utredningens förslag föreslår utredningen att medel överförs från "likvärdighetsbidraget". SKR har under de senaste åren sett en oroväckande trend där fler utredningar föreslår att deras förslag ska finansieras genom en minskning av riktade statsbidrag. Vissa statsbidrag föreslås dessutom att tas i anspråk av flera utredningar.

Förbundet kan konstatera att kommunerna visserligen får compensation enligt finansieringsprincipen men i gengäld minskas intäkterna från riktade statsbidrag. Det innebär att med samma totala resurser ska fler obligatoriska och utökade uppgifter utföras. Det är av stor vikt att denna typ av ekonomiska omfördelningar, som det handlar om, tydliggörs för att ge en adekvat bild av hur de andra verksamheterna påverkas och vilka de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna blir för kommunerna.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande