Uppsala kommun

Datum:
2026-10-27

Diarienummer:
UBN-2026-04891-2

Utbildningsförvaltningen
Tjänsteskrivelse

Utbildningsnämnden

Handläggare:
Ida Väisänen

Yttrande över förslag till utökad tillsyn över barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskrav enligt socialtjänstlagen (Ds 2026:19)

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden beslutar

1. **att** lämna yttrande över förslag till ökad tillsyn i enlighet med bilaga 1.

Ärendet

Uppsala kommun är utsedd till remissinstans avseende departementsskrivelse med förslag till utökad tillsyn över barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskrav enligt socialtjänstlagen (Ds 2026:19).

Den 1 juli 2026 infördes aktivitetskrav i socialtjänstlagen, vilket innebär att enskilda som fått försörjningsstöd under minst tre sammanhängande månader ska delta i heltidsaktivitet för att ha rätt till fortsatt försörjningsstöd.

Departementsskrivelsen innehåller författningsförslag som innebär att ett barn, vars förälder omfattas av aktivitetskrav enligt socialtjänstlagen, ska erbjudas förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg i den omfattning det behövs för att föräldern fullt ut ska kunna delta i anvisade aktiviteter. Förslaget innebär alltså att en förälders deltagande i aktivitet inom ramen för aktivitetskravet likställs med arbete eller studier.

Beredning

Ärendet har beretts i utbildningsförvaltningen i samråd med arbetsmarknadsförvaltningen.

Föredragning

Det föreslås att ett barn, vars förälder omfattas av ett aktivitetskrav, ska erbjudas förskola och fritidshem i den omfattning det behövs med hänsyn till att föräldern fullt ut ska kunna delta i anvisade aktiviteter. Huvudregeln är att aktiviteten ska vara på heltid och inte får överstiga 40 timmar per vecka. Ett aktivitetskrav för en förälder till ett barn som inte har fyllt åtta år eller som är äldre än så men ännu inte har avslutat sitt första skolår i den nioåriga grundskolan ska vara 30 timmar. I 8 kap. 5 § skollagen föreslås därmed följande förändring, se kursiv markering:

”Barn ska från och med ett års ålder erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till förvärvsarbete, föräldrarnas studier *eller deltagande i aktiviteter som har anvisats enligt 12 kap. 4 a eller 4 d § socialtjänstlagen (2025:400)* eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt.

Motsvarande förändring föreslås i 14 kap. 5 § skollagen avseende fritidshem.

Nämnden föreslås i yttrandet tillstyrka att barn till förälder som omfattas av aktivitetskrav ges samma rätt till förskola och fritidshem som barn till förvärvsarbetande eller studerande. Det bör dock övervägas att ha en bredare formulering i lagstiftningen så att också andra former av arbetsmarknadsåtgärder kan omfattas.

Yttrande redovisas i sin helhet i bilaga 1.

Ekonomiska konsekvenser

Ej aktuellt

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 2026-10-27
- Bilaga 1, Förslag till yttrande, utökad tillsyn över barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskrav
- Bilaga 2, Departementsskrivelse om utökad tillsyn över barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskrav (Ds 2026:19)
- Bilaga 3, Remissmissiv (Ds 2026:19)

Utbildningsförvaltningen

Susana Olsson Casas
Utbildningsdirektör

Uppsala kommun

Datum:
2026-11-26

Diarienummer:
UBN-2026-04891

Förvaltning eller nämnd eller enhet
Yttrande

Handläggare:
Ida Väisänen

Regeringskansliet
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.sof@regeringskansliet.se

Yttrande, förslag till utökad tillsyn över barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskrav (Ds 2026:19)

Uppsala kommun tillstyrker att barn till förälder som omfattas av aktivitetskrav ges samma rätt till förskola och fritidshem som barn till förvärvsarbetande eller studerande.

De föreslagna formuleringarna i skollagen medför en snäv avgränsning till enbart aktivitetskravet i socialtjänstlagen. Uppsala kommun föreslår att en bredare formulering används i skollagen så att det tydliggörs att också andra former av arbetsmarknadsåtgärder, till exempel praktik, kan omfattas av rätten till förskola och fritidshem.

Eva Christiernin
Ordförande i utbildningsnämnden

Eric Arborén Åström
Nämndsekreterare

Postadress: Uppsala kommun, Postadress, 753 75 Uppsala
Besöksadress: Stadshusgatan 2
Telefon: 018-727 00 00 (Kontaktcenter)
E-post: Email
www.uppsala.se

Inkom till Uppsala kommun 2026-10-05, UBN-2026-04891-1

Utökad tillsyn över barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskrav enligt socialtjänstlagen

Ds 2026:19

Regeringskansliet
Socialdepartementet

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

Svara på remiss
Statsrådsberedningen, *SB PM 2021:1.*
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Omslag: Regeringskansliets standard
Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1607-2 (tryck)
ISBN 978-91-525-1608-9 (pdf)
ISSN 0284-6012

Förord

Socialdepartementet gav den 22 april 2026 kammarrättslagmannen Anders Odmark i uppdrag att biträda departementet med att utreda utökad tillsyn över barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskrav enligt socialtjänstlagen. Till sin hjälp skulle han ha en arbetsgrupp. Arbetsgruppen har bestått av departementssekreteraren Samira Aqil och ämnesrådet Andreas Ådahl, båda Socialdepartementet, departementsrådet Elin Landell, Arbetsmarknadsdepartementet och ämnesrådet Anders Edin, Utbildningsdepartementet. Som sekreterare anställdes departementssekreteraren Fredrik Sellberg.

Genom denna promemoria redovisas uppdraget. Uppdraget är härmed slutfört.

Sundsvall den 4 september 2026

Anders Odmark

/Fredrik Sellberg

Innehåll

Förord **1**

Sammanfattning **7**

1 Författningsförslag **13**

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) 13

2 Uppdrag och arbetssätt **15**

2.1 Uppdraget 15

2.2 Arbetet 15

3 Aktivitetskrav och tillsyn av barn **17**

3.1 Hur fungerar aktivitetskravet? 17
- 3.1.1 Ekonomiskt bistånd 17
- 3.1.2 Aktivitetskravets konstruktion 18
- 3.1.3 Aktiviteternas utformning och omfattning 19
- 3.1.4 Aktivitetskravet är ett komplement 20
- 3.1.5 Målgrupp 21
- 3.1.6 Tillsyn 22

3.2 Vad gäller för föräldrar som är i behov av tillsyn för barn? 23
- 3.2.1 Kravet ska anpassas efter tillgången till barnomsorg 23
- 3.2.2 Anpassning av kravets omfattning i tid 24
- 3.2.3 Uppehåll i aktiviteterna 24
- 3.2.4 Hänsyn till föräldrars behov av barntillsyn i övriga fall 25

3.3 Vilken tillsyn erbjuds i dag när det gäller barn vars föräldrar omfattas aktivitetskravet? ... 25
3.3.1 Förskola ... 25
3.3.2 Fritidshem ... 33
3.3.3 Pedagogisk omsorg ... 38
3.3.4 Statens skolverk har i uppdrag att främja utökad tid ... 39

4 Överväganden och förslag ... 41

4.1 Barn till föräldrar som deltar i aktivitet ska erbjudas utökad tid i barnomsorg ... 41
4.1.1 Vad menas med förälder? ... 50
4.1.2 Vilka barn ska omfattas? ... 52
4.1.3 När ska tillsynen erbjudas? ... 54
4.1.4 Var ska tillsynen erbjudas? ... 57

5 Integritetsanalys ... 59

5.1 Förslaget är förenligt med skyddet för den personliga integriteten ... 59

6 Ikraftträdande ... 63

6.1 Förslagen ska träda i kraft den 1 juli 2027 ... 63

7 Konsekvenser av förslaget ... 65

7.1 Inledning ... 65
7.1.1 Bakgrund till och genomförande av uppdraget ... 66
7.1.2 Finns det alternativa förslag? ... 66

7.2 Ekonomiska konsekvenser för offentlig sektor ... 68
7.2.1 Konsekvenser för staten ... 68
7.2.2 Konsekvenser för kommuner ... 69

7.3 Konsekvenser för enskilda ... 74

7.4 Konsekvenser för barn ... 78

7.5 Konsekvenser för personer med funktionsnedsättningar ... 82

7.6 Konsekvenser för de jämställdhetspolitiska målen 83
7.7 Inskränker förslaget den kommunala självstyrelsen? 86
7.8 Överensstämmer förslaget med EU-rätten? 87
7.9 Uppföljning av förslaget 88

8 Författningskommentar 91

8.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) 91

Bilaga 1 Uppdragsbeskrivning 95

Sammanfattning

Uppdrag

Det uppdrag som föranlett denna promemoria har gått ut på att lämna författningsförslag som innebär att ett barn, vars förälder omfattas av aktivitetskrav enligt socialtjänstlagen, ska erbjudas förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg i den omfattning det behövs för att föräldern fullt ut ska kunna delta i anvisade aktiviteter. Aktivitetskravet, infördes den 1 juli 2026 och innebär att socialnämnden ska tillhandahålla aktiviteter och att enskilda som fått försörjningsstöd under minst tre sammanhängande månader ska delta i heltidsaktivitet för att ha rätt till fortsatt försörjningsstöd.

För att möjliggöra utökad tillsyn av barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskravet har kommunerna tillförts medel. Kommunerna är dock inte skyldiga att erbjuda de berörda barnen mer tillsyn än barn till föräldrar som inte förvärvsarbetar eller studerar och som inte omfattas av aktivitetskravet.

Överväganden och förslag

Barn till föräldrar som deltar i aktivitet ska erbjudas utökad tid i barnomsorg

De berörda barnen ska erbjudas förskola och fritidshem i den omfattning det behövs

Det föreslås att ett barn, vars förälder omfattas av ett aktivitetskrav, ska erbjudas förskola och fritidshem omsorg i den omfattning det behövs med hänsyn till att föräldern fullt ut ska kunna delta i anvisade aktiviteter. I dag följer av 8 kap. 5 § och 14 kap. 5 § skollagen (2010:800) att förskola respektive fritidshem ska erbjudas

med hänsyn till bl.a. föräldrars förvärvsarbete eller studier. Enligt 25 kap. 2 § samma lag ska kommuner sträva efter att erbjuda pedagogisk omsorg i stället för förskola eller fritidshem om barnets vårdnadshavare önskar det. Förslaget förutsätter att de nämnda bestämmelserna i 8 och 14 kap. skollagen ändras så att en förälders deltagande i aktivitet inom ramen för aktivitetskravet likställs med arbete eller studier.

Utökad tid ska erbjudas även när socialnämnden begär deltagande i aktivitet innan det har gått tre sammanhängande månader

Med hänsyn till att inte kommunens prioriteringar när det gäller barnomsorg ska kunna inverka på aktivitetskravets effektivitet föreslås att skyldigheten att erbjuda tillsyn ska gälla även i situationer där socialnämnden begär deltagande i aktivitet innan det har gått tre sammanhängande månader.

Vad gäller för tid som dras av från aktivitetskravet?

Den tid som den enskilde ska delta i aktivitet inom ramen för aktivitetskravet ska minskas och i övrigt anpassas med hänsyn till skyldigheter och ett antal andra sysselsättningar som den enskilde ägnar sig åt. Såsom förslaget är utformat innebär det att en förälder som också har annan sysselsättning inte med stöd av den föreslagna lagändringen kan räkna med att få utökad hjälp med tillsyn utanför den tid då den anvisade aktiviteten enligt socialtjänstlagen pågår.

Kan det leda till oönskade effekter att sådana sysselsättningar och skyldigheter som minskar tid i aktivitet inte beaktas?

Att det inte tas hänsyn till skyldigheter och annan sysselsättning som ska minska tid i anvisade aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet kan riskera att leda till vissa oönskade effekter. Detta förutsätter dock att kommunerna är restriktiva med att erbjuda tid i verksamheterna i sådana situationer som inte bokstavligen nämns i lagtexten. Sådana sysselsättningar och skyldigheter som ska minska tid i aktivitet måste emellertid ofta

anses motsvara ett sådant behov som medför att kommunen redan är skyldig att erbjuda förskola eller fritidshem. Inhämtade uppgifter tyder på att kommunerna i regel erbjuder barn förskola och utbildning i fritidshem i vissa sådana situationer. Barn över ett år vars föräldrar är arbetslösa ska också erbjudas förskola motsvarande femton timmar i veckan och alla elever har skolplikt i grundskolan. En förälder kan ägna sig åt sysselsättning, arbetssökande och övriga skyldigheter under den tid som sådan utbildning pågår. Sammantaget görs bedömningen att risken för att förslaget kan komma att leda till oönskade effekter är förhållandevis liten och bör kunna undvikas genom att kommunerna tillämpar redan befintlig reglering.

Hur mycket tid som ska erbjudas beror på hur mycket föräldern måste delta i aktivitet

Genom att det tydliggörs att förskola och fritidshem ska erbjudas i den omfattning det behövs med hänsyn till att föräldern fullt ut ska kunna delta i anvisade aktiviteter kommer kommunen att kunna anpassa den tid som erbjuds utefter hur länge föräldern ska delta i aktivitet. Huvudregeln är att aktiviteten ska vara på heltid och inte får överstiga 40 timmar per vecka. Ett aktivitetskrav för en förälder till ett barn som inte har fyllt åtta år eller som är äldre än så men ännu inte har avslutat sitt första skolår i den nioåriga grundskolan ska vara 30 timmar. Den tid i barnomsorg som erbjuds den föräldern behöver därför motsvara vad som gäller för en förälder med en arbetsvecka på 30 timmar.

Det behövs inga nya bestämmelser om att förskoleplats ska erbjudas utan föregående anmälan

Det kan te sig motiverat att huvudmännen för förskolor borde erbjuda en plats utan att önskemål om förskola har anmälts när det gäller barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskrav. Detta föreslås dock inte eftersom det finns ett antal omständigheter som talar emot en sådan bestämmelse. Det går att förvänta sig att ett stort antal av de föräldrar som kan bli aktuella för ett aktivitetskrav för att ha rätt till försörjningsstöd har behövt ansöka om plats i förskola eller

pedagogisk omsorg redan innan ett krav på deltagande i aktiviteter har riktats mot dem. Bland dem som ändå vore aktuella för ett sådant erbjudande kan det inte uteslutas att viss förvirring kan uppstå om förhållandena ändras innan platsen tas i anspråk. En risk för att föräldrar av taktiska skäl skulle underlåta att uttrycka önskemål om förskoleplats framstår som långsökt. En skyldighet att erbjuda förskola utan föregående anmälan förutsätter också att huvudmannen vet vem som är barn till en förälder som deltar i aktivitet inom ramen för aktivitetskravet.

När det gäller fritidshem kan konstateras att behovet framstår som än mindre med tanke på att en sådan plats ska erbjudas så nära den befintliga skolenheten som möjligt. Att erbjuda utbildning i fritidshem kan därför liknas vid när ett barn i allmän förskola erbjuds mer tid, dvs. utöver cirka 15 timmar i veckan, med hänvisning till föräldrarnas sysselsättning.

Vad menas med förälder?

Det föräldrabegrepp som gäller vid erbjudande av förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg bör gälla för erbjudande av tillsyn av barn, vars förälder omfattas av ett aktivitetskrav.

Vilka barn ska omfattas?

Den utökade tiden i förskola för barn, vars förälder omfattas av ett aktivitetskrav, bör gälla för barn som är bosatta i Sverige från det att barnet fyller ett år.

Den utökade tiden i fritidshem för elever, vars förälder omfattas av ett aktivitetskrav, bör gälla elever som deltar i utbildning i förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola eller sameskola och som längst till och med vårterminen det år då eleven fyller 13 år.

När ska tillsynen erbjudas?

De tider på året och dygnet då det finns skyldighet att erbjuda förskola och fritidshem åt ett barn vars förälder omfattas av ett

aktivitetskrav bör vara desamma som för ett barn vars förälder förvärvsarbetar eller studerar.

Var ska tillsynen erbjudas?

De principer som gäller för placering vid förskoleenhet eller fritidshem bör gälla även när föräldrarna deltar i aktiviteter som anvisats enligt socialtjänstlagen.

Ikraftträdande

Det föreslås att ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2027. Ur ett barnperspektiv framstår det inte som önskvärt med inskolningar under den tid då den ordinarie förskolan kan vara stängd. Vidare påverkar inskolningar föräldrars möjlighet att delta i aktiviteter. Med hänsyn till detta föreslås att den ändrade skyldigheten att erbjuda förskola ska tillämpas första gången den 1 september 2027. När det gäller fritidshem finns risk att ikraftträdandet leder till att elever behöver byta verksamhetsform strax före eller under tiden ett fritidshem har sommarstängt. Det finns även risk att elever behöver utöka sin tid med tillsyn på ett fritidshem strax före ett sommaruppehåll. Den ändrade skyldigheten att erbjuda utbildning i fritidshem ska därför tillämpas första gången höstterminen 2027.

Konsekvenser

Förslaget bedöms medföra ett ökat behov av förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg och ett ökat antal deltagare i aktiviteter enligt socialtjänstlagen. De ökade kostnaderna bedöms täckas av de medel som redan fördelats till kommunerna. Eventuella kompetensförsörjnings- och kvalitetsproblem bedöms inte vara av sådan dignitet att de utgör skäl att avstå från att genomföra förslaget eller att förändra förslaget. När det gäller enskilda bedöms förslaget på längre sikt indirekt medföra positiva effekter på möjligheterna att bli självförsörjande för de biståndsmottagande föräldrar som är arbetslösa. Förslaget bedöms leda till att mer utbildning erbjuds barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskrav. På sikt bedöms förslaget

kunna stärka berörda barns utveckling. Ökad närvaro i förskola kan i sin tur leda till bättre språkutveckling.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 5 § och 14 kap. 5 § skollagen (2010:800) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
8 kap. 5 §	
Barn ska från och med ett års ålder erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete *eller* studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt.	Barn ska från och med ett års ålder erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete, studier *eller deltagande i aktiviteter som har anvisats enligt 12 kap. 4 a eller 4 d § socialtjänstlagen (2025:400)* eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt.
14 kap. 5 §	
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*	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,

studier eller om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt.	studier *eller deltagande i aktiviteter som har anvisats enligt 12 kap. 4 a eller 4 d § socialtjänstlagen (2025:400)* eller om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

2. Bestämmelsen i 8 kap. 5 § i den nya lydelsen tillämpas första gången den 1 september 2027.

3. Bestämmelsen i 14 kap. 5 § i den nya lydelsen tillämpas första gången höstterminen 2027.

2 Uppdrag och arbetssätt

2.1 Uppdraget

Det huvudsakliga syftet med uppdraget är att lämna författningsförslag som innebär att ett barn, vars förälder omfattas av aktivitetskrav enligt socialtjänstlagen, ska erbjudas förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg i den omfattning det behövs för att föräldern fullt ut ska kunna delta i anvisade aktiviteter.

Bakgrunden till uppdraget är det ovan nämnda aktivitetskravet, vilket infördes den 1 juli 2026. Enskilda som omfattas av aktivitetskravet behöver som huvudregel delta i aktiviteter på heltid för att ha rätt till fortsatt försörjningsstöd.

För att möjliggöra utökad tid i förskola och fritidshem för barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskravet har kommunerna tillförts medel. Kommunerna är dock i dag inte skyldiga att erbjuda de berörda barnen mer tid i förskola och fritidshem än vad som erbjuds barn till föräldrar som inte förvärvsarbetar eller studerar och som inte omfattas av aktivitetskravet. För att aktivitetskravet ska kunna tillämpas fullt ut när det gäller dessa barns föräldrar behöver skyldigheten att erbjuda förskola och fritidshem utökas.

2.2 Arbetet

Under arbetet har möten hållits med Statens skolverk och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Till sin hjälp har utredaren haft en arbetsgrupp bestående av medarbetare på Socialdepartementet samt Arbetsmarknadsdepartementet och Utbildningsdepartementet. Arbetsgruppen har sammanträtt vid tre olika tillfällen.

3 Aktivitetskrav och tillsyn av barn

3.1 Hur fungerar aktivitetskravet?

Den 1 juli 2026 trädde bestämmelser om aktivitetskrav i kraft i socialtjänstlagen (2025:400). Syftet med aktivitetskravet är att motverka utanförskap, införa ett enhetligt reglerat aktivitetskrav och bidra till att ta tillvara arbetskraft. Aktivitetskravet är en del av en omfattande bidragsreform som även inkluderar bl.a. ett bidragstak för mottagare av försörjningsstöd och en kvalificering till vissa socialförsäkringsförmåner.

3.1.1 Ekonomiskt bistånd

En enskild som inte själv kan tillgodose sina ekonomiska behov och inte heller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt 12 kap. 1 § socialtjänstlagen rätt att få ekonomiskt bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sina levnadskostnader i övrigt.

I 7 § samma kapitel regleras beräkningen av försörjningsstödet. Stödet består av två delar. I den första delen, riksnormen, ingår skäliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning och telefon. Denna del beräknas enligt en schablon, vilken regleras i 12 kap. 2 § socialtjänstförordningen (2025:468). Som exempel kan nämnas att en beräkning av riksnormen för ett hushåll med två sammanboende vuxna och ett barn på tre år som går i förskola ger en riksnorm för år 2026 på 11 390 kronor. Riksdagen har beslutat om ändringar av vad som ska ingå i riksnormen, vilka kommer att träda i kraft den 1 januari 2027 (prop. 2025/26:201, bet. 2025/26:SoU30, rskr. 2025/26:292). Vid sidan av ändringar av mer redaktionell

karaktär kommer dagstidning inte längre att ingå i riksnormen. I stället kommer internet att rymmas i schablonen.

Försörjningsstödets andra del motsvarar skäliga kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

3.1.2 Aktivitetskravets konstruktion

Den mest kännetecknande förändringen som följer med införandet av aktivitetskravet är den nya bestämmelsen i 12 kap. 4 a § socialtjänstlagen. Denna paragraf föreskriver att socialnämnden ska begära att den enskilde ska delta i aktiviteter om denne har fått försörjningsstöd under minst tre sammanhängande månader. Socialnämnden är med andra ord skyldig att begära att den enskilde deltar i aktiviteter när tremånadersperioden löpt ut. Kommunen har dock också en frivillig möjlighet att kräva deltagande i aktiviteter även när den enskilde haft försörjningsstöd under en kortare tid än tre månader, vilket följer av 4 d § samma kapitel. Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i eller uteblir från aktiviteter är kommunen enligt 5 § samma kapitel skyldig att neka eller sätta ned fortsatt försörjningsstöd. Exempel på godtagbara skäl att inte delta är sjukdom eller vård av sjukt barn (prop. 1996/97:124 s. 173 och prop. 2025/26:207 s. 48–49).

Socialnämnden får avstå från att neka eller sätta ned fortsatt försörjningsstöd om det finns särskilda skäl. I samband med att aktivitetskravet infördes anförde regeringen att det borde vara möjligt för socialnämnden att avstå från åtgärd om det fanns särskilda skäl. Bakgrunden till detta uttalande var att möjligheten att ingripa med stöd av 12 kap. 5 § socialtjänstlagen fram till dess hade varit fakultativ. Bestämmelsen hade då tagit sikte på frånvaro från praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt 4 § samma kapitel. I och med att aktivitetskravsreformen beslutades utvidgades tillämpningsområdet för 5 § så att den paragrafen, förutom att bli obligatorisk att tillämpa, även gällde aktivitetskravet. I förarbetena anförs att särskilda skäl kan finnas i situationer där konsekvenserna av ett nekat eller nedsatt försörjningsstöd efter en individuell bedömning framstår som orimliga. Om det finns barn i hushållet behöver det beaktas. Enbart den omständigheten att det finns barn i

hushållet är dock inte tillräckligt för att rutinmässigt avstå från att sätta ned försörjningsstödet eller att sätta ned det med endast ett marginellt belopp (prop. 2025/26:207 s. 49).

Vid beräkningen av tremånadersperioden har det ingen betydelse om den enskilde flyttat från en annan kommun. Tid med försörjningsstöd från andra kommuner ska nämligen tas med i beräkningen (se prop. 2025/26:207 s. 36 och 90).

3.1.3 Aktiviteternas utformning och omfattning

De aktiviteter som kan vara aktuella är enligt 12 kap. 6 a § andra stycket socialtjänstlagen aktiviteter som

- syftar till att motivera den enskilde eller öka hans eller hennes förmåga att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser med dessa syften,
- syftar till att förbättra den enskildes språkliga förutsättningar att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser med dessa syften,
- syftar till att förbättra den enskildes förutsättningar att söka arbete, eller
- är arbetsplatsförlagda.

Det framgår av tredje stycket samma paragraf att aktiviteterna ska vara utformade på ett sådant sätt att den som deltar är oförhindrad att ta ett arbete, kan stå till arbetsmarknadens förfogande och sköta sitt arbetssökande på det sätt som krävs för att ha rätt till arbetslöshetsersättning.

Av första stycket samma paragraf följer vidare att aktiviteterna ska möta behovet av meningsfull heltidssysselsättning. Det finns ingen exakt angiven tid som anses motsvara heltid. Däremot framgår av 12 kap. 4 b § socialtjänstlagen att tiden i aktivitet inte får överstiga 40 timmar. Enligt förarbetena är utgångspunkten att heltid motsvarar 40 timmars arbetsvecka, men att det finns många situationer där även ett lägre antal timmar kan anses utgöra heltid ex. på en arbetsplats där heltid enligt kollektivavtal understiger 40 timmar (se prop. 2025/26:207 s. 30 och 91).

Enligt 12 kap. 4 b § socialtjänstlagen ska aktivitetskravet gälla för den tid som den enskilde har förmåga att delta i aktiviteter. Att det står förmåga i denna bestämmelse får inte leda till förväxling med begreppet arbetsförmåga såsom det används på flera håll i socialförsäkringsbalken för att beskriva att en person inte kan utföra förvärvsarbete. Socialnämnden ska alltså bedöma den enskildes förmåga i vidare bemärkelse, snarare än enbart förmåga att utföra ett yrkesarbete (prop. 2025/26:207 s. 40).

Tiden ska dessutom minskas och anpassas med hänsyn till viss sysselsättning som den enskilde redan har. Det rör sig om sysselsättning i form av anställning, arbetsmarknadspolitiska program, svenska för invandrare alternativt motsvarande utbildning vid folkhögskola eller annan utbildning som socialnämnden bedömt godtagbar. I detta sammanhang nämns även andra statliga, kommunala eller regionala insatser. Det som avses i det senare fallet är exempelvis rehabiliterande insatser, praktik och annan kompetenshöjande verksamhet genom socialnämndens försorg, daglig verksamhet och brottspåföljden kontraktsvård (prop. 2025/26:207 s. 90–91).

Vidare ska tiden minskas med hänsyn till den enskildes skyldigheter att söka arbete och övriga skyldigheter. Arbetssökande behandlas i avsnitt 3.1.4 nedan. Med övriga skyldigheter avses exempelvis de skyldigheter vårdnadshavare har enligt föräldrabalken och vissa straffrättsliga påföljder (se prop. 2025/26:207 s. 41–42 och 93). Tiden ska slutligen minskas ytterligare om den enskilde i sitt hushåll har barn under åtta år, se avsnitt 3.2.2 nedan.

Om det ännu inte gått tre sammanhängande månader men socialnämnden ändå ställer upp ett aktivitetskrav enligt 12 kap. 4 d § socialtjänstlagen måste inte det kravet avse heltid.

3.1.4 Aktivitetskravet är ett komplement

Som nämnts ovan ska aktivitetskravet minskas och anpassas med hänsyn till den sysselsättning som den enskilde redan har samt till den enskildes skyldigheter att söka arbete. Detta är ett uttryck för en i förarbetena omnämnd princip om att aktivitetskravet är ett komplement till annan meningsfull sysselsättning. Det innebär att den enskilde inte ska behöva avstå eller prioritera ned andra relevanta

insatser på grund av aktivitetskravet. Aktivitetskravet ska inte heller anses påverka biståndsmottagarens arbetsutbud inom ramen för arbetsmarknadspolitiska insatser (prop. 2025/26:207 s. 40).

Med skyldighet att söka arbete avses både skyldigheten att söka arbete inom ramen för arbetsmarknadspolitiken och skyldigheten att söka arbete som en förutsättning för rätt till försörjningsstöd. Detta innebär att socialnämnden måste anpassa aktiviteterna så att den enskilde ges tillräckligt utrymme för att söka arbete i den omfattning som Arbetsförmedlingen kräver (prop. 2025/26:207 s. 93). Vilken tid som avsatts ska enligt 12 kap. 4 e § socialtjänstlagen framgå av den individuella plan som socialnämnden är skyldig att upprätta när den ställer ett aktivitetskrav på en enskild.

Det framgår även att aktivitetskravet är ett komplement till andra skyldigheter genom att det i 12 kap. 6 a § tredje stycket socialtjänstlagen föreskrivs att aktiviteterna ska vara utformade på ett sådant sätt att den som deltar är oförhindrad att ta ett arbete, kan stå till arbetsmarknadens förfogande och kan sköta sitt arbetssökande på det sätt som krävs för att ha rätt till arbetslöshetsersättning. Av förarbetena framgår att avsikten är att socialnämnden inte ska tillämpa aktivitetskravet på ett sätt som försvårar för biståndsmottagaren att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen (2024:506) om arbetslöshetsförsäkring (prop. 2025/26:207 s. 41). Omvänt framgår av 2 kap. 20 § den lagen att den som deltar i aktiviteter enligt socialtjänstlagen kan få arbetslöshetsersättning.

3.1.5 Målgrupp

Lagstiftaren har valt att undanta vissa grupper av personer från aktivitetskravet genom bestämmelser i 12 kap. 4 a § andra stycket socialtjänstlagen som uttryckligen reglerar att aktivitetskrav inte får ställas på de grupperna. Den första gruppen omfattar barn under 18 år. Även skolungdom, dvs. vuxna under 21 år som genomgår grund- eller gymnasieutbildning alternativt annan jämförlig grundutbildning undantas. Den som redan har sysselsättning på heltid undantas också. I detta fall har begreppet sysselsättning samma definition som enligt 4 b § samma kapitel, se avsnitt 3.1.3 ovan.

Genom det nyss nämnda undantaget hamnar de flesta personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser utanför målgruppen eftersom sådana insatser i regel anvisas på heltid (se prop. 2025/26:207 s. 30-32). Genom en särskild regel i 12 kap. 4 § socialtjänstförordningen undantas dessutom personer som är anvisade att delta på deltid i det arbetsmarknadspolitiska programmet förmedlingsinsatser enligt förordningen (2022:812) om förmedlingsinsatser från aktivitetskravet.

Vidare undantas personer som uppnått riktåldern för ålderspension och personer som har ett antal sjukförsäkringsförmåner. Det gäller förmånerna sjukpenning, sjukpenning i särskilda fall, sjukersättning, aktivitetsersättning, rehabiliteringspenning, eller rehabiliteringspenning i särskilda fall. I detta fall gäller enbart undantaget i den omfattning som personen har förmånen. I förarbetena nämns som exempel angående det sista att en enskild som har beviljats hel sjukpenning utifrån en normal arbetstid på 20 timmar per vecka, där heltidsarbete motsvarar 40 timmars arbete, ska omfattas av ett aktivitetskrav på de övriga 20 timmarna per vecka (prop. 2025/26:207 s. 91).

Av visst intresse för denna promemoria är slutligen undantaget för föräldralediga. Undantaget gäller för dem som är lediga enligt föräldraledighetslagen (1995:584) med ett barn som inte har fyllt ett år.

3.1.6 Tillsyn

Aktivitetskravet omfattas av den tillsyn som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) utövar över socialtjänsten. Enligt 34 kap. 11 § socialtjänstlagen ska socialnämnden redovisa hur den arbetar med aktivitetskravet. Redovisningen ska ske vartannat år eller vid väsentliga förändringar av kommunens tillämpning. Vidare ska kommunen enligt 12 § samma kapitel kvartalsvis rapportera hur många personer som har anvisats aktivitet eller blivit föremål för nekat eller nedsatt försörjningsstöd på grund av de avböjt eller uteblivit från aktivitet. Vid införandet av aktivitetskravet beslutades även genom 13 § samma kapitel om en ny form av sanktionsavgift, vilken IVO ska påföra om en kommuns tillämpning av aktivitetskravet har systematiska brister. Sanktionsavgiften ska

fastställas till lägst 100 000 kronor och högst 10 000 000 kronor, vilket framgår av 14 § samma kapitel. Bestämmelserna om denna sanktionsavgift träder i kraft den 1 juli 2027.

3.2 Vad gäller för föräldrar som är i behov av tillsyn för barn?

3.2.1 Kravet ska anpassas efter tillgången till barnomsorg

En för denna promemoria central regel återfinns i 12 kap. 4 c § socialtjänstlagen och gäller tillgången till tillsyn av barn för den som omfattas av ett aktivitetskrav. Enligt den bestämmelsen ska aktivitetskravet anpassas till möjligheten att ha tillsyn över barn som den enskilde har i sitt hushåll. Härvid ska beaktas i vilken omfattning kommunen erbjuder förskola, fritidshem och sådan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem. Det är både den tidsmässiga omfattningen och förläggningen av aktiviteterna som måste anpassas till möjligheten att ha tillsyn över barnet. Orsaken till denna anpassning är att aktivitetskravet inte ska medföra att barn lämnas utan tillsyn och omsorg på grund av att föräldrarna deltar i aktiviteter. Omvänt innebär regeln i praktiken att föräldrar, för att uppfylla kraven i 12 kap. socialtjänstlagen, måste ta emot den tid i förskola, fritidshem eller pedagogisk omsorg som kommunen erbjuder, om de inte kan ordna tillsynen på annat sätt. Av förarbetena framgår att avsikten inte har varit att undanta föräldrar från aktivitetskravet i någon större utsträckning eftersom det konstateras att kommunerna tillförts medel för att erbjuda förskola och fritidshem (se bl.a. prop. 2025/26:207 s. 42–43).

Barnet behöver inte vara den enskildes eget barn. Även en person som enligt 1 § andra stycket föräldraledighetslagen likställs med en förälder omfattas av bestämmelsen. Det kan t.ex. röra sig om en make som stadigvarande sammanbor med en förälder, en förälders sambo eller en särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet (prop. 2025/26:207 s. 43 och 93–94).

3.2.2 Anpassning av kravets omfattning i tid

Som redogjorts för ovan ska tiden i aktivitet minskas om den enskilde har barn i sitt hushåll. Även här är alltså hushållsgemenskapen avgörande för om bestämmelsen är tillämplig. Det följer av 12 kap. 4 b § tredje stycket socialtjänstlagen att tio timmar per vecka ska undantas från aktivitetskravet under förutsättning att barnet inte har fyllt åtta år eller, om barnet är äldre än så, ännu inte har avslutat sitt första skolår, dvs. årskurs 1 i den nioåriga grundskolan. När den tioåriga grundskolan börjar att gälla år 2028 kommer sänkningen att gälla barn som inte avslutat sitt andra skolår. I dessa fall kommer med andra ord heltid i praktiken innebära 30 timmars aktivitet. Bakgrunden till denna regel är att en förälder till ett sådant barn enligt 7 § föräldraledighetslagen (1995:584) har rätt till förkortning av normal arbetstid med upp till en fjärdedel för att vårda barnet och regeringen ansåg att samma förutsättning bör gälla inom aktivitetskravet (se prop. 2025/26:207 s. 43).

3.2.3 Uppehåll i aktiviteterna

Socialnämnden får enligt 12 kap. 4 f § socialtjänstlagen bevilja uppehåll i aktiviteterna i upp till fyra veckor per kalenderår. I promemorian *Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet* (Ds 2024:29 s. 158), vilken ligger till grund för lagstiftningen och regeringens proposition, var denna regel utformad som en skyldighet för socialnämnden. Utifrån bl.a. ett barnperspektiv skulle socialnämnden förlägga ledighet för en enskild till en tid då skolbarn normalt har sommarlov. Regeringen ville emellertid formulera bestämmelsen något annorlunda och anförde att det inte var ändamålsenligt att införa en generell möjlighet till uppehåll, vars utformning enbart var anpassad för behoven hos föräldrar till barn i behov av tillsyn. I stället ansåg regeringen att regleringen av uppehåll från aktivitetskravet borde efterlikna reglerna för arbetsmarknadspolitiska program (prop. 2025/26:207 s. 46).

3.2.4 Hänsyn till föräldrars behov av barntillsyn i övriga fall

Som redogjorts för i avsnitt 3.1.5 ovan finns en undantagsregel för föräldralediga med barn under ett år. Denna regel torde emellertid i många fall inte kunna komma till användning eftersom mottagare av försörjningsstöd ofta saknar en anställning att vara föräldralediga från.

Vid sidan av de i detta avsnitt nämnda hänsynen finns andra delar av aktivitetskravsreformen som kan anses påverka barn och deras föräldrar, vilka behandlas i avsnitt 3.1 ovan. I synnerhet gäller detta bestämmelserna om att socialnämnden ska beakta skyldigheter som följer med en enskilds föräldraansvar och reglerna om när försörjningsstödet inte ska sättas ned på grund av bristande deltagande från den enskildes sida.

3.3 Vilken tillsyn erbjuds i dag när det gäller barn vars föräldrar omfattas aktivitetskravet?

3.3.1 Förskola

Vad säger lagen?

Enligt 8 kap. 2 § skollagen (2010:800) ska förskolan stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg. Verksamheten ska utgå från en helhetssyn på barnet och barnets behov och utformas så att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Det framgår också att förskolan ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap och förbereda barnen för fortsatt utbildning.

Av 3 § samma kapitel framgår att barn som är bosatta i Sverige och som inte har börjat i någon utbildning för fullgörande av skolplikten, se avsnitt 3.3.2 nedan, ska erbjudas förskola. Förskola behöver dock inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger. Att det är kommunen som är huvudman för förskolan framgår av 2 kap. 2 § skollagen. Enskilda får enligt 2 kap. 5 § skollagen efter ansökan godkännas som huvudmän för bl.a. förskola och fritidshem.

Bosatt i landet anses enligt 29 kap. 2 § första stycket skollagen den person vara som ska vara folkbokförd i Sverige enligt folkbok-

föringslagen (1991:481). Som boende anses enligt andra stycket samma paragraf även den som

1. omfattas av 1 § första stycket eller 1 a § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.,
2. vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716),
3. har rätt till utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag till följd av EU-rätten, avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiz, å andra sidan, om fri rörlighet för personer,
4. är familjemedlem till en person som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning eller som avses i 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall och som inte omfattas av 3,
5. vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning, eller
6. har meddelats ett beslut om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 e § första stycket eller 17 a § första stycket utlänningslagen.

Av tredje stycket samma paragraf följer att en asylsökande som fått beslut om utvisning eller avvisning anses bosatt i egenskap av asylsökande tills han eller hon lämnar landet. Om personen håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas ska personen dock i stället anses bosatt i egenskap av en person som vistas utan stöd av myndighetsbeslut eller författning. Den 1 oktober 2026 ersätts lagen om mottagande av asylsökande m.fl. av den nya mottagandelagen (2026:999) vilket kommer att föranleda en följdändring i den nu aktuella paragrafen. Det kommer då även att föreskrivas att barn som undantas från den nya mottagandelagens tillämpningsområde för att de bor med en vårdnadshavare som inte omfattas av den lagen ska anses bosatta i landet. Det införs i samband med detta därtill ett nytt femte stycke i 29 kap. 2 § skollagen som föreskriver att en utlänning som omfattas av den nya mottagandelagen samt barn som undantas på grund av boende med en vårdnadshavare som inte omfattas, ska

anses vara bosatta i den egenskapen även om de är folkbokförda, dock under förutsättning att de saknar uppehållstillstånd.

När det gäller frågan hur mycket tid i förskola kommunen ska erbjuda finns en grundläggande bestämmelse i 8 kap. 4 § skollagen. Av den följer att ett barn från och med höstterminen det år barnet fyller tre år ska erbjudas förskola under 525 timmar om året, vilket motsvarar ungefär tre timmar per dag under skolans terminer. Detta brukar benämnas den allmänna förskolan. Regeringen anförde i förarbetena till dessa bestämmelser att kommunerna beslutade om organisationen men att kontinuitet och social integration var viktigt. Särskilda verksamheter för barn till arbetslösa borde undvikas. Regeringen underströk även bl.a. att de pedagogiska ambitionerna inte skulle vara lägre i övrig verksamhet i förskolan (prop. 1999/2000:129 s. 19–20).

Av betydelse för arbetande eller studerande föräldrar är 8 kap. 5 § skollagen. Enligt denna paragraf ska barn från och med ett års ålder erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier. Av samma paragraf framgår även att barnet ska erbjudas förskola i samma omfattning om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Exempel på eget behov kan vara annat modersmål än svenska, boende i glesbygd eller att barnet har föräldrar som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller har en funktionsnedsättning som begränsar barnets utveckling (prop. 2009/10:165 s. 711).

Barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga enligt föräldraledighetslagen för vård av annat barn ska från och med ett års ålder erbjudas förskola under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan, vilket framgår av 6 § samma kapitel. I förarbetena anfördes att tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan kunde vara en alltför kort vistelsetid för en del barn. För att vistelsetiderna skulle kunna läggas upp mer flexibelt utifrån barnens egna behov och föräldrarnas önskemål, ansåg regeringen att tiderna borde betraktas som minsta garanterade vistelsetider och att kommunerna måste kunna göra bedömningar lokalt i samråd med föräldrar och den förskolepersonal som känner barnen och familjernas behov bäst. När det gäller motiven till att barn till arbetslösa skulle få tid i förskola anförde regeringen att det främsta skälet till förslaget var barnets eget behov av pedagogisk stimulans, tillgång till en barngrupp samt en miljö för utveckling, lek och

lärande. En annan viktig aspekt var föräldrars möjlighet att söka arbete och att kunna göra det på ett effektivt sätt (prop. 1999/2000:129 s. 22–24).

Ytterligare en bestämmelse om erbjudande av förskola finns i 7 § samma kapitel. Denna bestämmelse omfattar barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola. De barn som avses är t.ex. barn med funktionsnedsättningar (jfr bl.a. prop. 2009/10:165 s. 712).

Kommunens generella skyldighet att erbjuda förskola kompletteras av en bestämmelse som konkretiserar att kommunen ska erbjuda barnet förskola inom fyra månader, när vårdnadshavare har anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl har behov av särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola ska skyndsamt erbjudas förskola. Detta framgår av 8 kap. 14 § skollagen. Hemkommunens ansvar att bedriva uppsökande verksamhet för att informera vårdnadshavare om förskolans syfte och om barnets rätt till förskola regleras i 12 a § samma kapitel. Plats ska enligt 15 § samma kapitel erbjudas vid en förskoleenhet så nära barnets eget hem som möjligt. Skälig hänsyn ska tas till vårdnadshavares önskemål.

För barn som är födda utomlands och vistas i Sverige sedan högst fem år eller vars vårdnadshavare är bosatta i Sverige men födda utomlands och vistas i Sverige sedan högst fem år gäller att hemkommunen enligt 14 a § samma kapitel ska erbjuda en plats vid en förskoleenhet även utan att något önskemål anmälts. Detsamma gäller andra barn som har behov av förskola för en bättre språkutveckling i svenska. Det framgår av nästkommande paragraf att kommunens skyldighet inte gäller om barnet inte är folkbokfört i Sverige eller om det med hänsyn till barnets levnadsförhållanden eller situation i övrigt är uppenbart obehövligt med en förskoleplats för bättre språkutveckling i svenska, vilket kan vara fallet om barnets familj är svenskspråkig (se prop. 2021/22:132 s. 52). Ett erbjudande om plats för en bättre språkutveckling ska ges från och med hösten det år barnet fyller tre år, vilket framgår av 14 c § samma kapitel. Erbjudandet ska lämnas till barnets vårdnadshavare senast tre månader före det datum då barnet tidigast kan tas emot. Platsen ska reserveras för barnet till och med en månad efter det datum då barnet tidigast kan tas emot. Om barnet inte börjar i verksamheten inom den tiden eller det framgår på något annat sätt att platsen inte önskas

upphör skyldigheten att hålla platsen reserverad. Ett nytt erbjudande om plats ska lämnas inför varje höst barnet inte har en plats i förskola till och med det år då barnet fyller fem år.

I 16 § andra stycket samma kapitel, föreskrivs att förskoleavgiften från och med det år barnet fyller tre år bara får avse verksamhet som överstiger 525 timmar om året, vilket motsvarar tiden som erbjuds genom den s.k. allmänna förskolan. Denna är alltså avgiftsfri. Detsamma gäller de första 15 timmarna i veckan i förskola för barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling, se ovan.

Av första stycket samma paragraf följer att förskoleavgiften i övrigt ska vara skälig. Enligt Statens skolverk[1] tillämpar landets samtliga kommuner den s.k. maxtaxan som regleras genom förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet. Enligt 3 § den förordningen är avgiften per månad högst tre, två respektive en procent av hushållets avgiftsgrundande inkomst per månad för det första, andra respektive tredje barnet i hushållet. Den högsta avgiften betalas för det yngsta barnet och den näst högsta avgiften för det näst yngsta barnet. Från och med det fjärde barnet i hushållet betalas ingen avgift. Det framgår av 5 § första stycket samma förordning att den avgiftsgrundande inkomsten motsvarar lön före skatt och andra skattepliktiga inkomster i inkomstslaget tjänst samt överskott i inkomstslaget näringsverksamhet enligt inkomstskattelagen (1999:1229) under bidragsåret. Av andra stycket följer att det finns ett tak för det avgiftsgrundande beloppet. Vidare framgår där att de första 10 000 kronorna inte ska räknas in i beloppet. Den högsta avgiftsgrundande inkomsten per månad är för närvarande 51 560 kronor, vilket ger maxavgifter på 1 547 kronor, 1 031 kronor respektive 516 kronor.

Hur stor andel av barnen går i förskola?

Cirka 86 procent av alla barn mellan ett och fem år var inskrivna i en förskola år 2025. Bland barn i åldrarna mellan fyra och fem år, var 95 procent inskrivna medan 79 procent av barnen mellan ett och tre

[1] Skolverket, *Avgifter*. https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvar/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/avgifter (hämtad 2026-08-27).

år var inskrivna. Högst andel finns i mindre städer och tätorter där närmare 88 procent av alla barn i åldern ett till fem år var inskrivna i förskolan. Motsvarande siffra i storstäderna var 84 procent. Skillnaden i inskrivningsgrad mellan barn med svensk och utländsk bakgrund är något större än den geografiska skillnaden. Inskrivningsgraden för barn med svensk bakgrund var cirka 88 procent. För barn som fötts i Sverige och har föräldrar som är födda utomlands är motsvarande siffra omkring 83 procent. För utlandsfödda barn var siffran drygt 75 procent.[2]

Det finns uppgifter som tyder på att en förklaring till skillnaden mellan barn med utländsk bakgrund och barn med svensk bakgrund kan vara att många föräldrar till barn med utländsk bakgrund enbart bor tillfälligt i Sverige. Inskrivningen av barn med flyktingbakgrund förefaller nämligen vara jämförelsevis hög.[3]

I sammanhanget bör uppmärksammas att inskrivningsgraden i förskolan endast i begränsad omfattning kan anses säga något om i vilken grad barn närvarar i förskolan. Som uppmärksammas i betänkandet *Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola* (SOU 2026:37 s. 77 och 302) saknas emellertid nationell statistik om barns närvaro. Det finns dock uppgifter som tyder på att närvaron är lägre i socioekonomiskt utsatta områden.[4]

Inför författandet av rapporten *Rektorers, huvudmäns och kommuners arbete för deltagande i förskolor i socioekonomisk svagare områden* uppgav flertalet av de rektorer som Statens skolinspektion intervjuade att de noterat att barn med rätt till bara 15 timmars förskola i veckan ofta hade högre frånvaro än andra barn.[5]

Enligt betänkandet *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska* (SOU 2020:67 s. 108) har kommuner beskrivit att det ofta är nyinvandrade barn som är inskrivna i förskolan utan att närvara. Vidare anges i SOU 2026:37 (s. 258) att närvaron på senare tid sjunker och är mer oregelbunden, särskilt i områden med socioekonomiska utmaningar.

[2] Skolverkets statistikdatabas. https://www.skolverket.se/statistik-och-utvarderingar/statistik-om-forskola-och-skola/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning/sok-rapporter-och-beslut-fran-skolinspektionen?sok=SokSE (hämtad 2026-08-27).
[3] Ljungström, A., & Mood, C., Inequalities in pre-school learning contexts by immigrant background. I: *Research in Social Stratification and Mobility*, vol. 100, december 2025.
[4] Se Sveriges Kommuner och Regioner, *Öppna jämförelser – Förskola 2024*, s. 26.
[5] Skolinspektionens tematiska kvalitetsgranskning, dnr 2024:371, s. 7.

Hur mycket tid i förskola erbjuds barn till föräldrar som omfattas av aktivitetskravet i dag?

När det gäller föräldrar som omfattas av aktivitetskravet är det av betydelse att tydliggöra att de föräldrar som är undantagna från aktivitetskravet inte omfattas av uppdraget, t.ex. föräldrar som har heltidssysselsättning i form av anställning eller arbetsmarknadspolitiskt program, tar emot sjukförsäkringsförmåner motsvarande ett arbetsutbud på 40 timmar per vecka eller är föräldralediga enligt föräldraledighetslagen. Detsamma gäller föräldrar som har ansetts sakna förmåga att delta i aktiviteter på grund av sjukdom, inte kan delta på grund övriga skyldigheter eller som har godtagbara skäl att inte delta. Det är i första hand uppgifter om tillgång till tillsyn av barn till arbetslösa utan deltagande i arbetsmarknadspolitiska program eller andra insatser som är av intresse för att kunna beskriva möjligheterna till tillsyn för barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskravet.

Det finns tillgängliga uppgifter om kommuner som erbjuder mer tid i förskola än de miniminivåer som föreskrivs i form av den allmänna förskolan och möjligheten till 15 timmars förskola per vecka för barn till arbetslösa och föräldralediga. År 2024 publicerade Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) en tematisk rapport om barns närvaro och vistelsetider i förskolan. Av den rapporten framgår att en bred majoritet av kommunerna (83 procent av de drygt 240 kommuner som deltog i SKR:s undersökning) erbjuder maximalt 15 timmar förskola per vecka för barn till arbetslösa och föräldralediga och att ingen av kommunerna som besvarat enkäten erbjuder mer än 30 timmars förskola.[6]

SKR konstaterar vidare att det finns ett geografiskt mönster såtillvida att de kommuner som erbjuder mest tid i förskola för målgruppen, minst 26 timmar per vecka, nästan uteslutande är belägna i Stockholms län. Denna grupp av kommuner är förhållandevis liten och motsvarar 4 procent av kommunerna. Med tanke på att det i hög grad rör sig om befolkningsrika kommuner omfattar dessa kommuner emellertid en betydligt större andel av befolkningen. Exempelvis ingår Stockholms stad i denna grupp. Förutom de kommuner som erbjuder minst 26 timmar per vecka så

[6] Sveriges Kommuner och Regioner, *Öppna jämförelser – Förskola 2024*, s. 29.

erbjuder 6 procent av kommunerna mellan 21 och 25 timmar medan 7 procent erbjuder mellan 16 och 20 timmar per vecka.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering har i en studie gällande åren 2000–2010 observerat att andelen barn med en registrerad vistelsetid om 15 timmar per vecka var vanligare bland barn med yngre syskon och minst en föräldraledig förälder samt bland barn med minst en förälder inskriven på Arbetsförmedlingen.[7] Under den periodens inledande år infördes rätt till förskola för dessa barn samt maxtaxa och allmän förskola.

Under arbetet med denna promemoria har uppgifter inhämtats från Statens skolverk och SKR. De uppgifterna tyder på att det generellt finns en beredskap i landets kommuner att utöka tid när arbetslösa föräldrar övergår till förvärvsarbete eller studier eller behöver delta i insatser i syfte att komma i sysselsättning. Med andra ord kan kommuner i de flesta fall bereda ett barn som redan deltar i förskola i 15 timmar eller som går i skolan utökad tid vid behov. Många kommuner erbjuder emellertid inte mer tid än det på förhand fastlagda minimiantalet timmar, vilket i regel är 15 timmar.

Fristående förskolor

Av 8 kap. 18–19 §§ skollagen följer att en fristående förskola ska vara öppen för alla barn som ska erbjudas förskola, om inte kommunen medger undantag med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär. Sådana undantag kan medges för förskolor som enbart riktas till barn vars föräldrar är medlemmar i ett föräldrakooperativ eller anställda hos ett visst företag. Det kan också vara fråga om en verksamhet som särskilt riktar sig till barn som är i behov av särskilt stöd. En verksamhet med enskild huvudman får enligt huvudregeln inte neka att ta emot ett barn med funktionsnedsättning eller stödbehov. Om det inte finns plats för alla sökande till en fristående förskola, ska urvalet ske efter grunder som är godkända av den kommun där förskoleenheten är belägen. Huvudmannen behöver dock inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt ett barn, om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för barnet. I förarbetena anges som

[7] Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, *Förskoledeltagande i Sverige 2000–2010*, rapport 2026:2, s. 5–6.

exempel barn som fordrar anställning av extra personal eller större ombyggnation (prop. 2009/10:165 s. 716–717).

Avgiften för fristående förskolor regleras i 8 kap. 20 § skollagen. Den får inte vara oskäligt hög. Med det menas att avgiften inte får vara oskäligt hög jämfört med avgifterna i lägeskommunens förskola (prop. 2009/10:165 s. 717). Samma regler om avgiftsfrihet i allmän förskola och för barn som behöver särskilt stöd som gäller för kommunala förskolor gäller för fristående förskolor.

Enligt 8 kap. 21 § skollagen ska hemkommunen lämna bidrag till huvudmannen för varje barn vid förskoleenheten. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp. Av nästföljande paragraf framgår att grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskola. Det ska avse ersättning för omsorg och pedagogisk verksamhet, pedagogiskt material och utrustning, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. Tilläggsbeloppet ska lämnas för barn som har ett omfattande behov av särskilt stöd och vara individuellt bestämt utifrån barnets behov. Hemkommunen är dock inte skyldig att betala tilläggsbelopp för ett barn, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen. Detta regleras i 23 § samma kapitel.

3.3.2 Fritidshem

Vad säger lagen?

Som redogjorts för ovan upphör i regel skyldigheten att erbjuda förskola när skolplikten inträder. För barn i skolformer och särskilda utbildningsformer där skolplikten kan fullgöras gäller i stället att fritidshemmet ska komplettera utbildningen. Skolplikten inträder enligt 7 kap. 10 § skollagen höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år. Om det finns särskilda skäl får barnet vänta ett år med att fullgöra sin skolplikt.

Skolplikten gäller barn som anses bosatta i Sverige enligt skollagen vilket framgår av 7 kap. 2 § den lagen, se avsnitt 3.3.1 ovan angående vem som anses bosatt i Sverige enligt skollagen. Emellertid undantas sådana barn från skolplikt som enligt skollagen anses bosatta här trots att de inte ska vara folkbokförda i landet. Med andra ord är barn inte skyldiga att gå till skolan, när det inte finns någon

skyldighet att folkbokföra dem i Sverige. Dessa barn har dock samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn under förutsättning att de omfattas av den nämnda bestämmelsen om vem som anses bosatt Sverige. Undantag från skolplikten görs även för barn som varaktigt vistas utomlands eller vars förhållanden är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att de ska gå i skola.

Av 14 kap. 2 § skollagen framgår att 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.

Utbildningen ska enligt 10 § samma kapitel erbjudas i fritidshem vid eller så nära som möjligt den skolenhet där eleven får utbildning. Enligt den därpå följande paragrafen svarar hemkommunen även för att elever i särskilda utbildningsformer erbjuds fritidshem. Med särskilda utbildningsformer avses, såvitt nu är av intresse, utbildning vid internationella skolor, särskilda ungdomshem, eller sjukhus eller institutioner som är knutna till sjukhus. Det kan även handla om utbildning på annan lämplig plats. Detta regleras i 24 kap. skollagen.

Enligt 14 kap. 3 § skollagen ska varje kommun erbjuda utbildning i fritidshem för elever i kommunens grundskola och anpassad grundskola. Innan den tioåriga grundskolan är förverkligad gäller kommunens skyldighet även elever i förskoleklass. Staten ska erbjuda utbildning i fritidshem för elever i specialskola och sameskola.

Det föreskrivs i 11 kap. 2 § skollagen att den anpassade grundskolan ska ge elever med intellektuell funktionsnedsättning en för dem anpassad utbildning som ger kunskaper och värden och utvecklar elevernas förmåga att tillägna sig dessa. Med dessa elever likställs även elever som har fått en betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning på grund av hjärnskada, föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, vilket stadgas i 29 kap. 8 § skollagen. Den anpassade grundskolan benämndes tidigare grundsärskolan.

I specialskolan ska enligt 7 kap. 6 § skollagen barn tas emot som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller anpassade grundskolan. Som ytterligare villkor gäller att ett sådant barn är dövblint eller annars är synskadat

och har ytterligare funktionsnedsättning, i annat fall är dövt eller hörselskadat eller har en grav språkstörning.

Barn till samer får fullgöra sin skolplikt i sameskolan de första sju skolpliktiga åren. Om det finns särskilda skäl får även andra barn fullgöra den delen av sin skolplikt i sameskolan. Detta framgår av 7 kap. 7 § skollagen.

Skyldigheten att erbjuda fritidshem gäller till och med vårterminen det år då eleven fyller 13 år, vilket framgår av 14 kap. 7 § skollagen, se nedan för en redogörelse av öppen fritidsverksamhet. Av 8 § samma kapitel följer att fritidshem ska erbjudas den del av dagen då eleverna inte går i skola och under lov. Fritidshem behöver dock inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger.

När det gäller omfattningen framgår av 5 § samma kapitel att utbildningen i fritidshem ska 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, se avsnitt 3.3.1 ovan. Enligt den därpå följande paragrafen ska barn även i andra fall erbjudas utbildning i fritidshem, om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av sådan utbildning. Utbildningen ska i båda fallen erbjudas så snart det framkommit att eleven har behov av en sådan plats, vilket framgår av 4 § samma kapitel. Platsen ska enligt förarbetena erbjudas i samband med att eleven placeras vid en skolenhet (se prop. 2009/10:165 s. 774).

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. En öppen fritidsverksamhet behöver inte följa läroplanen även om den enligt förarbetena kan vara vägledande för verksamheten. Öppen fritidsverksamhet erbjuder inte heller samma grad av omsorg och tillsyn som ett fritidshem. Elevgrupperna kan vara mer flexibla i jämförelse med fritidshemmen. I gengäld ska verksamheten anpassas mer till äldre elevers behov (jfr prop. 2009/10:165 s. 529–530). Enligt 25 kap. 4 § skollagen ska den öppna fritidsverksamheten genom pedagogisk verksamhet komplettera utbildningen i grundskolan, anpassade grundskolan, 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.

Av 14 kap. 12 § skollagen följer att avgiften, liksom vad som gäller avgiften för utbildning i förskola, ska vara skälig. Maxtaxan omfattar även fritidshem. Enligt 14 kap. 13 § skollagen ska avgifter som staten tar ut för utbildning i fritidshem bestämmas efter samma grunder som kommunen där fritidshemmet är beläget tillämpar i sina fritidshem. De högsta avgifterna för de tre första barnen motsvarar två procent av den avgiftsgrundande inkomsten per månad för det första barnet och en procent för de två följande barnen, dvs. en procentenhets lägre belopp än för förskola för de två äldsta barnen.

Hur stor andel av eleverna får utbildning i fritidshem?

Enligt tillgänglig statistik var mellan 80 och 90 procent av alla elever mellan sex och nio år inskrivna i ett fritidshem år 2025,[8] medan motsvarande andel för elever mellan tio och tolv år var cirka en femtedel.[9] Det är dock stor skillnad mellan årskurs fyra och sex i den nioåriga grundskolan. Medan cirka två femtedelar av eleverna i årskurs fyra och en femtedel av eleverna i årskurs fem var inskrivna underskred motsvarande andel i årskurs sex 10 procent.[10]

Till skillnad från vad som gäller för utbildning i förskola finns ingen lagstadgad skyldighet för kommunerna att erbjuda barn till arbetslösa utbildning i fritidshem. I betänkandet *Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid* (SOU 2022:61 s. 67–73) konstaterades att de kommuner som hade en hög inskrivningsgrad över lag var kommuner med goda socioekonomiska förutsättningar. Inskrivningsgraden var generellt lägre i mindre kommuner och ökade sedan successivt med storleken på kommunen. Som störst var inskrivningsgraden i storstäderna. Det framfördes att socioekonomiska förutsättningar spelade roll för deltagandet, i termer av att föräldrarna arbetar eller studerar. Det verkade även ha betydelse om kommunen erbjöd fler barn plats på

[8] Statistik från Kolada.se, Barn 6-9 år inskrivna i fritidshem, andel (%). RKA Rådet för främjande av kommunala analyser. https://www.kolada.se/ (hämtad 2026-08-27).
[9] Statistik från Kolada.se, Barn 10-12 år inskrivna i fritidshem, andel (%), RKA Rådet för främjande av kommunala analyser. https://www.kolada.se/. (hämtad 2026-08-27).
[10] Skolverkets statistikdatabas. https://www.skolverket.se/statistik-och-utvarderingar/statistik-om-forskola-och-skola/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning/sok-rapporter-och-beslut-fran-skolinspektionen?sok=SokSE (hämtad 2026-08-27).

fritidshem än vad lagen krävde. Flera av de kommuner som gav en utökad möjlighet till utbildning i fritidshem återfanns i den grupp kommuner som hade en hög inskrivningsgrad.

Hur mycket tid i fritidshem erbjuds barn till föräldrar som omfattas av aktivitetskravet i dag?

Som konstaterats i avsnittet om förskola är det uppgifter om tillgång till tillsyn av barn till arbetslösa som är av intresse för att avgöra möjligheterna till tillsyn av barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskravet.

I betänkandet *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg* (SOU 2020:34 s. 84–92) undersöktes i vilken omfattning kommuner erbjuder barn till arbetslösa tid i fritidshem. Av de huvudmän som valde att delta i undersökningen uppgav 70 procent att de endast erbjöd fritidshem åt elever med förvärvsarbetande och studerande föräldrar. Drygt 20 procent uppgav att de erbjöd alla elever fritidshem medan knappt 10 procent uppgav att de erbjöd fritidshem åt elever med antingen föräldralediga eller arbetslösa föräldrar. Av de kommuner som erbjöd utökad tillgång till fritidshem angav drygt fyra av tio att tillgången var densamma för alla, dvs. lika stor för barn till arbetslösa som för barn till förvärvsarbetande. Tre av tio erbjöd fritidshem under vissa tider medan de resterande huvudsakligen erbjöd fritidshem under ett avgränsat antal timmar. Dessa tider varierade mellan åtta och 30 timmar. Medeltalet låg på 15 timmar.

Fristående fritidshem

Som redogörs för i avsnitt 3.3.1 är de formella förutsättningarna för att bedriva grundskola och fritidshem i grunden desamma som när det gäller förskoleverksamhet. Bestämmelser om grundbelopp och tilläggsbelopp finns i 14 kap. 15–17 §§ skollagen och motsvarar bestämmelserna som reglera dessa belopp för förskoleverksamhet.

När det sedan gäller antagande av elever till fristående fritidshem följer av den ovan beskrivna bestämmelsen i 14 kap. 10 § skollagen att en elev ska erbjudas fritidshem vid den skolenhet där eleven får sin utbildning. Hemkommunen ska erbjuda utbildning i fritidshem

för elever som går i en fristående skola i de fall huvudmannen inte erbjuder fritidshem, vilket anges i 3 § samma kapitel. Avgifter som en enskild huvudman för ett fritidshem tar ut får enligt 19 § samma kapitel inte vara oskäligt höga.

3.3.3 Pedagogisk omsorg

Det tidigare begreppet familjedaghem, eller dagmamma som det ofta hette längre tillbaka, har ersatts av begreppet pedagogisk omsorg. Detta begrepp rymmer även flerfamiljslösningar och andra verksamheter i olika varianter, t.ex. fristående huvudmän som anställer personal i bolagsform.[11] I förarbetena till den nuvarande skollagen anförs att det av valfrihetsskäl är viktigt att familjedaghem och flerfamiljslösningar samt andra verksamheter finns för barn, vars föräldrar önskar dessa verksamhetsformer. Önskemålen kan också ha sin grund i att barn kan behöva vara i mindre grupper än vad förskolan och fritidshemmet erbjuder, i långa geografiska avstånd eller i föräldrarnas arbetstider (se prop. 2009/10:165 s. 526–528).

Enligt 25 kap. 2 § skollagen ska en kommun sträva efter att i stället för förskola eller fritidshem erbjuda ett barn pedagogisk omsorg om barnets vårdnadshavare önskar det. Kommunen ska ta skälig hänsyn till vårdnadshavarnas önskemål om verksamhetsform. Sådan omsorg ska stimulera barns utveckling och lärande. I detta ingår att i samarbete med hemmen främja barns allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare. Barnen ska förberedas för fortsatt lärande och för utbildning inom skolväsendet. Vidare föreskrivs att barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd som deras speciella behov kräver samt att barnets vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid utformningen av de särskilda stödinsatserna.

Om barn har behov av förskola för en bättre språkutveckling i svenska och har en plats i pedagogisk omsorg omfattas dessa barn trots den pedagogiska omsorgen av kommunens skyldighet att erbjuda en plats i förskola, om övriga förutsättningar är uppfyllda (se prop. 2021/22:132 s. 51).

[11] Skolinspektionen, *Barnens lärande i pedagogisk omsorg*, 2016.

Enligt tillgänglig statistik är få barn inskrivna i pedagogisk omsorg. Bland barn mellan ett och tolv år rörde det sig år 2025 om mindre än 1 procent. Andelen barn inskrivna i pedagogisk omsorg är som högst i åldrarna upp till sex år.[12]

3.3.4 Statens skolverk har i uppdrag att främja utökad tid

För att möjliggöra utökad tid i förskola och fritidshem för barn vars föräldrar berörs av aktivitetskravet har kommunerna tillförts 130 miljoner kronor för år 2026 och beräknas tillföras 260 miljoner kronor årligen därefter (se bl.a. prop. 2025/26:207 s. 19; jfr prop. 2025/26:1 utgiftsområde 25, bet. 2025/26:FiU3, rskr. 2025/26:134).

I regeringens regleringsbrev till Statens skolverk för år 2026 har myndigheten fått i uppdrag att sprida information till kommunerna om de extra tilldelade medlen samt att genomföra insatser för att främja att utökad tid erbjuds. I uppdraget ingår även att följa upp i vilken utsträckning reformen har inneburit förändring i antalet erbjudna timmar. Uppdraget ska redovisas senast den 26 februari 2027.

När denna promemoria färdigställdes hade Statens skolverk påbörjat genomförandet av uppdraget genom att informera huvudmän och rektorer med hjälp av webbsidor och nyhetsbrev. Goda exempel på hur medlen kunde användas lyftes fram i informationen.

[12] Skolverkets statistikdatabas. https://www.skolverket.se/statistik-och-utvarderingar/statistik-om-forskola-och-skola/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning/sok-rapporter-och-beslut-fran-skolinspektionen?sok=SokSE (hämtad 2026-08-27).

4 Överväganden och förslag

4.1 Barn till föräldrar som deltar i aktivitet ska erbjudas utökad tid i barnomsorg

Promemorians förslag

Ett barn, vars förälder omfattas av ett aktivitetskrav, ska erbjudas förskola och fritidshem i den omfattning det behövs med hänsyn till att föräldern fullt ut ska kunna delta i anvisade aktiviteter.

Skälen för promemorians förslag

De berörda barnen ska erbjudas förskola och fritidshem i den omfattning det behövs

Av uppdragsbeskrivningen framgår att barn, vars förälder omfattas av aktivitetskrav, ska erbjudas förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg i den omfattning det behövs för att föräldern fullt ut ska kunna delta i anvisade aktiviteter, dvs. som huvudregel i 30 eller 40 timmar per vecka beroende på barnets ålder och skolgång.

I dag följer av 8 kap. 5 § och 14 kap. 5 § skollagen (2010:800) att förskola respektive fritidshem ska erbjudas med hänsyn till tre omständigheter: föräldrars förvärvsarbete, föräldrars studier eller barnets eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Enligt 25 kap. 2 § samma lag ska kommuner sträva efter att erbjuda pedagogisk omsorg i stället för förskola eller fritidshem om barnets vårdnadshavare önskar det.

För att säkerställa att de aktuella personerna ska kunna delta i aktivitetskravet fullt ut behöver de nämnda bestämmelserna i 8 och

14 kap. skollagen ändras så att en förälders deltagande i aktivitet som anvisats enligt 12 kap. 4 a § socialtjänstlagen (2025:400), likställs med arbete eller studier.

Utökad tid ska erbjudas även när socialnämnden begär deltagande i aktivitet innan det har gått tre sammanhängande månader

Som nämns i föregående avsnitt framgår av uppdragsbeskrivningen att föräldern ska kunna delta fullt ut i anvisad aktivitet, dvs. som huvudregel i 30 eller 40 timmar per vecka, vilket motsvarar heltid i de flesta fall. Det sägs dock inget om huruvida det gör någon skillnad om socialnämnden är skyldig att anvisa aktivitet eller om socialnämnden utnyttjar möjligheten att ställa aktivitetskrav innan den enskilde har fått försörjningsstöd under tre sammanhängande månader, se avsnitt 3.1.2. I det senare fallet behöver socialnämnden inte begära att föräldern ska delta på heltid.

I praktiken kommer frågan att bli en sak för kommunen att själv bestämma. Kommunen kan genom socialnämnden välja att inte kräva deltagande av föräldrar innan det har gått tre månader. Då aktualiseras inte frågan om barnets möjlighet till närvaro utöver 15 timmar per vecka förrän kommunens skyldighet att kräva deltagande inträder. Om socialnämnden väljer att kräva deltagande i aktivitet innan det har gått tre månader kommer kommunen också behöva erbjuda utökad tid i förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg för att kravet ska gå att upprätthålla. I annat fall riskerar socialnämndens begäran om deltagande innan det gått tre månader att bli svår för personen att följa.

Det som sägs i föregående stycke om att det är kommunen som själva förfogar över frågan om ett krav ska ställas talar för att kommunen enbart bör vara skyldig att erbjuda utökad tid när föräldern har tagit emot försörjningsstöd i tre månader.

Det måste dock framhållas att det även finns skäl att låta skyldigheten omfatta fall där det inte har gått tre månader. I förarbetena till aktivitetskravsreformen nämns exempel på situationer där socialnämnden kan vilja kräva deltagande innan tremånadersperioden har löpt ut. Det kan röra sig situationer när rätt till försörjningsstöd saknas av skäl som hänger samman med svartarbete eller en enskild som avstår från försörjningsstöd under

en kortare tid i syfte att undvika aktivitetskravet (jfr prop. 2025/26:207 s. 36).

För att inte kommunens prioriteringar när det gäller erbjudande om förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg ska kunna inverka på aktivitetskravets effektivitet i sådana nyss nämnda situationer bör kommunen också vara skyldig att erbjuda utökad tid så snart socialnämnden begär deltagande i aktivitet, även medan tremånadersperioden löper.

Därmed behöver det framgå av skollagen att också förälders deltagande i aktiviteter som anvisats enligt 12 kap. 4 d § socialtjänstlagen likställs med arbete eller studier.

Om kommunen begär att föräldern ska delta endast på deltid minskar omfattningen av den barnomsorg som kommunen är skyldig att erbjuda i motsvarande mån eftersom omfattningen av skyldigheten att erbjuda barnomsorg bara avser tid för deltagande i aktiviteter.

En i sammanhanget relevant fråga är vilka möjligheter kommunen har att få fram en plats i en förskola eller ett fritidshem innan tre månader har hunnit passera. Även om plats i fritidshem ska erbjudas så snart ett behov har framkommit gäller nämligen en tidsgräns på fyra månader för kommunen att erbjuda plats i förskola, se avsnitt 3.3.1. Emellertid måste denna komplikation anses gälla ett ganska litet antal av de barn vars föräldrar kan bli aktuella för ett aktivitetskrav eftersom kommunen är skyldig att erbjuda förskola i cirka 15 timmar per vecka redan innan ett aktivitetskrav har ställts. Som redogjorts för tidigare är det stora flertalet barn redan inskrivna i förskola.

Vad gäller för tid som dras av från aktivitetskravet?

Den tid som den enskilde ska delta i aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet ska minskas och i övrigt anpassas med hänsyn till ett antal andra sysselsättningar som den enskilde ägnar sig åt. Dessa räknas upp i 12 kap. 4 b § socialtjänstlagen, se avsnitt 3.1.3 för en närmare redogörelse. Det följer även av denna paragraf att tid ska dras av för arbetssökande och övriga skyldigheter.

Såsom lagförslaget i denna promemoria är utformat innebär det nyss sagda att en förälder som exempelvis är anvisad att delta i

arbetsmarknadspolitiska insatser på deltid eller ägnar viss tid åt rehabilitering inte med stöd av den föreslagna lagändringen kan räkna med att få utökad hjälp med tillsyn utanför den tid då den anvisade aktiviteten enligt socialtjänstlagen pågår. Däremot går det att anta att kommunerna i regel kommer att erbjuda förskola, fritidshem eller pedagogisk omsorg under den tid den andra sysselsättningen pågår, dock med hänvisning till *barnets eget behov på grund av familjens situation i övrigt*. Som nämns i avsnitt 3.3.1 anses arbetsmarknadspolitiska åtgärder utgöra ett sådant behov som ska leda till att förskola eller fritidshem erbjuds (prop. 2009/10:165 s. 711).

Vidare omfattar inte förslaget sådana övriga skyldigheter som gör att tid med aktivitet inom ramen för aktivitetskravet ska minskas, såsom skyldigheter vårdnadshavare har enligt föräldrabalken, se avsnitt 3.1.3. De nu nämnda sysslorna faller utanför uppdraget eftersom tid som en enskild ägnar åt annat än anvisade aktiviteter inte kan anses utgöra en del av aktivitetskravet. Även sådana skyldigheter borde emellertid i vissa fall kunna utgöra ett behov hos barnet som påkallar skyldighet att erbjuda barnomsorg. I äldre förarbeten anförs att ett barn, som har behov av det, har möjlighet att delta i verksamheten även om en förälder exempelvis fullgör värnpliktstjänstgöring, är intagen på behandlingshem eller i kriminalvårdsanstalt eller liknande. Det ska i dessa fall göras en bedömning vid vilken beaktas barnets behov av trygga förhållanden och att delta i pedagogisk verksamhet (prop. 1993/94:11 s. 46).

Mer problematiskt förhåller det sig med frågan vad som gäller tid för den enskildes skyldighet att söka arbete. Denna skyldighet regleras sedan tidigare delvis i socialtjänstlagen, oberoende av aktivitetskravet. Även om det framgår att tiden med aktivitetskrav ska minskas med hänsyn till skyldigheten att söka arbete i samma paragraf som exempelvis SFI-studier så nämns skyldigheten att söka arbete också i 4 e § samma kapitel. Där beskrivs att det av den enskildes individuella plan ska framgå vilken tid som har *avsatts* för den enskilde att söka arbete. Ordvalet skiljer sig alltså något från ordvalet i 4 b §.

Det finns emellertid inget i övrigt som tyder på att lagstiftaren med ordalydelsen i 4 e § önskat signalera att tid för att söka arbeta ska betraktas som tid då den enskilde deltar i anvisad aktivitet. Tvärtom innehåller socialtjänstlagen en uppräkning av fyra

aktivitetstyper. Varken av lagens ordalydelse eller av förarbetena går det att läsa sig till att tid att söka arbete ingår i någon av de fyra aktivitetstyperna. Motiven ger i stället vid handen att en mängd aktiviteter med inriktning på arbetssökande förutom just själva arbetssökandet ska ingå. Det som nämns med inriktning på arbetssökande är att lära sig hur man sållar bland platsannonser, hur man utformar ansökningsbrev och meritförteckning samt övning i intervjusituationer (prop. 2025/26:207 s. 23–24).

Kan det leda till oönskade effekter att sådana sysselsättningar och skyldigheter som minskar tid i aktivitet inte beaktas?

Att förslaget inte uttryckligen tar hänsyn till skyldigheter och annan sysselsättning som ska minska tid i anvisade aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet kan riskera att leda till vissa oönskade effekter.

Exempelvis går det att föreställa sig att barnet till en enskild som på heltid deltagit i aktivitet enligt 12 kap 4 a § socialtjänstlagen har erbjudits förskola i 30 timmar. När föräldern övergår till ett arbetsmarknadspolitiskt program får barnet ett nytt placeringsbeslut där enbart 15 timmar erbjuds. Angående ett barn till en person som deltar i såväl aktiviteter enligt 12 kap. 4 a § socialtjänstlagen som praktik enligt 4 § samma kapitel går det att föreställa sig att barnet inte erbjuds förskola under den tid som motsvarar praktiken, utan enbart medan aktivitetskravet gäller. För föräldrar som enligt sin handlingsplan bör ägna mycket tid åt arbetssökande kan det därtill bli problematiskt att fullfölja skyldigheten att söka arbete om kommunen vid erbjudande av förskola och utbildning i fritidshem inte beaktar den tid som arbetssökandet tar i anspråk. En annan oönskad effekt kan uppstå för de deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som tillfälligtvis saknar beslutad insats inom ramen för sitt program (jfr prop. 2025/26:207 s. 31). Där kan det bli fråga om att barnet endast erbjuds utökad tid en mycket kort period.

Det är dock viktigt att komma ihåg att en förutsättning för att de nu beskrivna situationerna ska leda till oönskade effekter i form av exempelvis oregelbundna eller varierande vistelsetider för barnen är att kommunerna är restriktiva med att erbjuda tid i verksamheterna i sådana situationer som inte bokstavligen nämns i lagtexten.

Emellertid går det att anta att det i praktiken inte kommer att uppstå särskilt många sådana oönskade effekter. Till att börja med

har det redan ovan konstaterats att sådana sysselsättningar och skyldigheter som ska minska tid i aktivitet inom ramen för aktivitetskravet ofta måste anses motsvara ett sådant behov hos barnet på grund av familjens situation i övrigt att kommunen redan är skyldig att erbjuda förskola eller fritidshem. Med andra ord föreligger snarare en fråga om vilka led i bestämmelserna som ska tillämpas, snarare än om bestämmelserna är tillämpliga.

De uppgifter som inhämtats från Statens skolverk och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) vid framtagandet av denna promemoria tyder också på att kommunerna i regel erbjuder barn förskola och utbildning i fritidshem när föräldrarna har behov av att ägna tid åt exempelvis praktik, deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller arbetssökande.

Vidare ska barn över ett år vars föräldrar är arbetslösa erbjudas förskola motsvarande femton timmar i veckan och alla elever har skolplikt i grundskolan. En förälder kan ägna sig åt sysselsättning, arbetssökande och övriga skyldigheter under den tid som sådan utbildning pågår utan att behöva visa att det finns ett ökat behov av tillsyn. Socialnämnden kan alltså i många fall undvika eventuella problem enbart genom schemaläggningen.

Slutligen är det dessutom tveksamt om det vore förenligt med principen om barnets bästa enligt 1 kap. 10 § skollagen att förändra ett barns vistelsetider på ett osammanhängande och svårförutsägbart sätt när det saknas goda skäl för det.

Sammantaget görs bedömningen att risken för att förslaget kan komma att leda till sådana oönskade effekter som diskuterats i detta och föregående underavsnitt är förhållandevis liten och bör kunna undvikas genom att kommunerna tillämpar den redan befintliga regleringen om att erbjuda förskola och utbildning i fritidshem i den omfattning som behövs på grund av familjens situation i övrigt.

Hur mycket tid som ska erbjudas beror på hur mycket föräldern måste delta i aktivitet

Genom att det tydliggörs att förskola och fritidshem ska erbjudas i den omfattning det behövs med hänsyn till att föräldern fullt ut ska kunna delta i anvisade aktiviteter kommer kommunen att kunna anpassa den tid som erbjuds utefter om barnet är under åtta år. Tiden i aktivitet ska nämligen minskas med tio timmar per vecka om den

enskilde har barn som inte har fyllt åtta år eller som inte har avslutat sitt första skolår. Huvudregeln är att aktiviteten ska vara på heltid och inte får överstiga 40 timmar per vecka, vilket följer av den nyss nämnda paragrafen tillsammans med 6 a § samma kapitel.

Med andra ord kommer ett aktivitetskrav för en förälder till ett barn som inte har fyllt åtta år eller som är äldre än så men ännu inte har avslutat sitt första skolår i den nioåriga grundskolan ofta att vara 30 timmar. Den tid i förskola, fritidshem eller pedagogisk omsorg som erbjuds den föräldern behöver motsvara vad som gäller för en förälder med en arbetsvecka på 30 timmar.

För elever som omfattas av skolplikt kan den nämnda bestämmelsen få till följd att den som börjar i årskurs två i den nioåriga grundskolan kan komma att erbjudas ytterligare minst tio timmars utbildning i fritidshem eller pedagogisk omsorg.

Det behövs inga nya bestämmelser om att förskoleplats ska erbjudas utan föregående anmälan

Som framgår av avsnitt 3.3.1 ska kommunen i dag erbjuda plats i förskola inom fyra månader, när vårdnadshavare har anmält önskemål om det. Som också framgår av det underavsnittet gäller emellertid särskilda regler om erbjudande av plats i allmän förskola för vissa barn som har behov av utveckling i det svenska språket. I det fallet gäller att kommunen ska lämna erbjudandet till barnets vårdnadshavare senast tre månader före den tidpunkt då barnet kan tas emot i förskolan. Platsen ska hållas reserverad för barnet till och med en månad efter det datum då barnet tidigast kan tas emot.

Det som sägs i föregående stycke leder till frågan om inte huvudmännen för förskolor borde erbjuda en plats utan att önskemål om förskola har anmälts när det gäller barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskrav. Detta kan te sig motiverat av flera skäl.

För det första är det tveksamt om föräldrar som omfattas av aktivitetskrav men inte redan har skrivit in sina barn i förskola i egentlig mening kan förväntas ge uttryck för ett önskemål om plats i förskola. I många fall torde det snarare handla om att föräldern ser sig nödgad att ansöka om en plats för att inte riskera att förlora sin försörjning.

För det andra skulle en sådan ordning underlätta för föräldrarna att skyndsamt få barnet inskrivet och förhoppningsvis korta

tidsutdräkten från det att aktivitetskravet aktualiseras till det att föräldern deltar på heltid. Med andra ord skulle en sådan ordning kunna skynda på övergången till självförsörjning.

För det tredje öppnar ett system med krav på anmälan för att föräldrar av taktiska skäl underlåter att uttrycka önskemål om plats, i hopp om att undkomma aktivitetskrav och sanktioner på grund av utevaro från aktivitetskrav.

Samtidigt finns ett antal omständigheter som talar emot en bestämmelse om att plats ska erbjudas utan föregående anmälan när föräldern är föremål för ett aktivitetskrav.

Till att börja med går det att ifrågasätta om effekterna av en sådan bestämmelse skulle bli särskilt stora. Rätt till ekonomiskt bistånd i stort förutsätter att den enskilde inte kan få sina ekonomiska behov tillgodosedda på annat sätt samt att denne står till arbetsmarknadens förfogande när en arbetsförmåga finns. I socialtjänstlagens förarbeten har det i linje med detta anförts att den som har minderåriga barn kan anses förhindrad att arbeta om barntillsynen inte är ordnad och att det åligger den enskilde att medverka till att barntillsyn ordnas så snart som möjligt (prop. 2015/16:136 s. 21). Det går därför att förvänta sig att ett stort antal av de föräldrar som kan bli aktuella för ett aktivitetskrav har behövt ansöka om plats i förskola eller pedagogisk omsorg redan innan ett krav på deltagande i aktiviteter har riktats mot dem. Med tanke på att flera av dessa föräldrar sannolikt låter sina barn delta under 15 timmar per vecka, eller i vart fall i den allmänna förskolan, går det att förvänta sig att endast ett litet antal barn skulle bli aktuella för en skyldighet att erbjuda plats utan föregående önskemål.

Bland dem som ändå vore aktuella för ett sådant erbjudande kan det inte uteslutas att viss förvirring kan uppstå om förhållandena ändras innan platsen tas i anspråk. Till skillnad från barns behov av språklig utveckling kan föräldrars behov av tillsyn av sina barn för att delta i aktivitet variera månad för månad. Det finns inget som hindrar att en förälder är aktuell för ett aktivitetskrav i mycket korta perioder. Frågan är vad som gäller för den erbjudna platsen om förälderns biståndsbehov upphör. Ska det erbjudandet dras tillbaka med resultatet att föräldern och barnet får falla tillbaka till sin plats i kön? Eller ska erbjudandet fortsätta att gälla, med resultatet att en annan förälder vars barn egentligen står före i kön inte kan få platsen, trots att den föräldern därför inte kan anta ett erbjudande om arbete?

Vidare framstår det som långsökt att det skulle krävs ett faktiskt erbjudande om tillsyn för att föräldern enligt socialtjänstlagen skulle vara skyldig att delta i aktivitet. Det ligger närmare till hands med en tillämpning som enbart förutsätter att kommunen rent allmänt erbjuder tillsyn i förälderns situation, med beaktande av såväl att det finns en ledig plats som att den tid förlöper som krävs av organisatoriska skäl innan platsen kan tas i anspråk, även om detta ytterst är en fråga om hur bestämmelsen i socialtjänstlagen ska tolkas. Det finns heller inget hinder för kommunen att erbjuda en plats utan att ett önskemål anmälts.

Slutligen skulle en skyldighet att erbjuda förskola utan föregående anmälan förutsätta att huvudmannen vet vem som är barn till en förälder som deltar i aktivitet inom ramen för aktivitetskravet. Detta medför ett behov för i vart fall kommunen att i egenskap av huvudman för förskoleverksamhet behandla en mängd uppgifter som i normala fall omfattas av socialtjänstsekretess. Uppgifter om behov av plats skulle inte enbart, som i dag när det gäller arbete och studier, behöva samlas in när önskemål om plats anmäls, utan kommunen skulle behöva ha tillgång till socialtjänstens uppgifter om samtliga föräldrar till barn i behov av tillsyn som deltar i aktiviteter. Uppgifter om familjers behov av ekonomiskt bistånd får i sammanhanget anses förhållandevis känsliga och det finns ett värde i att kommunen i egenskap av huvudman enbart behandlar uppgifterna när föräldern önskar anmäla behov av plats. En längre redogörelse av behovet att behandla personuppgifter finns i avsnitt 5.1.

Även om huvudmannen får tillgång till föräldrarnas och barnens personuppgifter är det inte säkert att dessa personer vistas på angiven adress. I dag kan det vara svårt att få tag på barn och föräldrar som omfattas av den uppsökande verksamheten, vilket beskrivs i betänkandet *Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola* (SOU 2026:37 s. 237). En skyldighet att erbjuda plats utan uttryckligt önskemål skulle i praktiken riskera att förflytta en del av ansvaret för aktivitetskravets genomförande från socialnämnderna till kommunernas utbildningsförvaltningar.

Med hänsyn till det nyss anförda lämnas det i denna promemoria inget förslag om en skyldighet för kommunen att erbjuda plats i förskola utan att barnets föräldrar eller vårdnadshavare uttryckt önskemål om det.

När det gäller fritidshem kan konstateras att behovet framstår som än mindre med tanke på att en sådan plats ska erbjudas så nära den befintliga skolenheten som möjligt. Att erbjuda utbildning i fritidshem kan därför liknas vid när ett barn i allmän förskola erbjuds mer tid, dvs. utöver cirka 15 timmar i veckan, med hänvisning till föräldrarnas sysselsättning.

Andra överväganden

Nedan i detta kapitel följer de ytterligare avgränsningar som är nödvändiga för att förslaget ska svara mot uppdragsbeskrivningen samt de överväganden som gjorts i de sammanhangen.

4.1.1 Vad menas med förälder?

Promemorians bedömning

Det föräldrabegrepp som gäller vid erbjudande av förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg bör gälla för erbjudande av tillsyn av barn, vars förälder omfattas av ett aktivitetskrav.

Skälen för promemorians bedömning

Andra vuxna än föräldrar som delar hushåll med barnet

Regeringen har anfört att aktivitetskravet inte bör få medföra att barn lämnas utan tillsyn och omsorg därför att föräldrarna deltar i aktiviteter (prop. 2025/26:207 s. 42). Det är orsaken till att aktivitetskravet enligt 12 kap. 4 c § socialtjänstlagen i dag ska anpassas till möjligheten att ha tillsyn över barnet. I uppdragsbeskrivningen anförs samtidigt att skyldigheten att erbjuda barnomsorg behöver utökas för barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskravet, eftersom många kommuner inte erbjuder tillsyn i sådan omfattning att föräldrarna kan delta i aktivitet på heltid.

Formuleringen i uppdragsbeskrivningen lämnar i och för sig utrymme för slutsatsen att regeringen avsett att barn ska erbjudas

verksamhet på heltid så länge minst en förälder deltar i en aktivitet, oavsett förälderns relation till barnet eller kopplingen till barnets tillsynsbehov. Den slutsats som ligger klart närmast till hands är emellertid att regeringens avsikt är att den utökade tiden i förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg enbart ska gälla i fall där barn hade riskerat att lämnas utan tillsyn om det inte varit för undantaget i 12 kap. 4 c § socialtjänstlagen.

I annat fall hade den utökade tiden fått till effekt att de berörda barnen erbjudits förskola, fritidshem eller pedagogisk omsorg i en omfattning som helt saknade koppling till ett identifierat behov. Detta blir än tydligare när det tas i beaktande att själva undantagsbestämmelsen är utformad så att den enbart gäller barn i den berörde biståndsmottagarens hushåll. Om en förälder inte har barnen boende hos sig, exempelvis därför att föräldern inte är vårdnadshavare, är undantagsbestämmelsen i 12 kap. 4 c § socialtjänstlagen inte tillämplig.

I gengäld gäller undantagsbestämmelsen så länge barnet delar hushåll med biståndsmottagaren och innefattar således potentiellt även exempelvis särskilt förordnade vårdnadshavare eller makar och sambor till en förälder (jfr prop. 2025/26:207 s. 43 och 94). Undantagsbestämmelsen är inte heller begränsad när det gäller antalet vuxna som kan träffas av den. Just denna utvidgade krets av vuxna som anses berörda av ett barns behov av tillsyn framstår dock som mer extensiv än nödvändigt, givet att begreppet förälder i skollagen sannolikt inte avser styvföräldrar som delar hushåll med barnet (se rättsfallet RÅ 1998 ref. 22). Att en förälders sambo eller make som delar hushåll med barnet anvisas aktiviteter bör med andra ord inte påverka skyldigheten att erbjuda barnet utökad tid i förskola eller fritidshem.

Mot denna bakgrund finns inte skäl för att en reglering ska omfatta andra än just de vuxna, vars förhållanden är av betydelse när det i dag ska fastställas om det finns en skyldighet att erbjuda förskola eller fritidshem.

Vad gäller när föräldraskap och vårdnad inte sammanfaller?

När förslaget till den nuvarande skollagen lades fram anförde Lagrådet att begreppet *föräldrar* borde bytas ut mot begreppet

vårdnadshavare. Regeringen beaktade emellertid inte Lagrådets synpunkt och anförde att vårdnadshavare vore ett för snävt begrepp eftersom det även kunde finnas skäl att ta hänsyn till situationen hos en förälder som inte är vårdnadshavare (prop. 2009/10:165 s. 711). Det finns inget skäl för att skollagens bestämmelser borde ha en annan utformning när det gäller att bedöma behoven hos föräldrar som deltar i aktivitet.

Även om regeringen i det sammanhanget inte kommenterade vad som gäller för en särskild förordnad vårdnadshavare anfördes i samma proposition (s. 313) att andra begrepp än vårdnadshavare såsom föräldrar eller hemmet kan avse andra vuxna i barnets närhet än vårdnadshavarna. Avsikten med att välja ordet förälder är därför rimligen inte tänkt att göra kretsen av berörda vuxna snävare än om ordet vårdnadshavare hade valts.

Den som ska erbjuda tillsyn bör därför vara skyldig att ta hänsyn till behoven även hos en förälder som inte är vårdnadshavare och som deltar i aktivitet. Vid växelvis boende får det anses naturligt att det är behoven hos den förälder som barnet för tillfället bor hos som avgör kommunens skyldighet.

Eftersom bedömningen i denna del bedöms stämma överens med vad som redan gäller enligt skollagen föranleder bedömningen ingen ändring av skollagen.

4.1.2 Vilka barn ska omfattas?

Promemorians bedömning

Den utökade tiden i förskola för barn, vars förälder omfattas av ett aktivitetskrav, bör gälla för barn som är bosatta i Sverige från det att barnet fyller ett år.

Den utökade tiden i fritidshem för elever, vars förälder omfattas av ett aktivitetskrav, bör gälla elever som deltar i utbildning i förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola eller sameskola och som längst till och med vårterminen det år då eleven fyller 13 år.

Skälen för promemorians bedömning

Hur gamla ska barn vara för att träffas av förslaget?

I uppdragsbeskrivningen sägs inget om huruvida hänsyn ska tas till barnets ålder. Det kan alltså framstå som oklart vad som gäller när barnet är nyfött och därför för litet för att lämnas till förskolepersonal. Det framstår också som oklart vad som gäller elever som närmar sig myndighetsålder och därför är för gamla för att vara i behov av tillsyn.

Av 12 kap. 4 c § socialtjänstlagen framgår att aktivitetskravet ska anpassas till möjligheten att ha tillsyn över barn som den enskilde har i sitt hushåll. Av bestämmelsen följer också att det är utbildning i just förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg som ska beaktas. I förarbetena anförs som motiv att aktivitetskravet inte ska få medföra att barn lämnas utan tillsyn och omsorg (prop. 2025/26:207 s. 42).

Med hänsyn till detta måste uppdraget anses omfatta just de barn och elever som enligt dagens regler hade erbjudits förskola, fritidshem eller pedagogisk omsorg när föräldrarna arbetar eller studerar eller när barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Det rör sig för det första om barn som fyllt ett år och bor i Sverige. Av skollagen följer vidare att barn som omfattas av skolplikt inte längre ska erbjudas förskola, utan vid behov fritidshem. Skyldigheten upphör när vårterminen slutar det år eleven fyller 13 år.

Sammanfattningsvis är alltså målgruppen för uppdraget barn som bor i Sverige eller anses bosatt i Sverige vid tillämpningen av skollagen och är minst ett år gamla eller deltar i någon av de skolformer som kan föranleda skyldighet att erbjuda plats på fritidshem. Efter vårterminens slut det år eleven fyller tretton år ingår eleven inte längre i målgruppen. Eftersom målgruppen motsvarar målgruppen för förskola och fritidshem, och därmed även pedagogisk omsorg, i dagens lydelse av skollagen föranleder denna bedömning ingen författningsändring.

Vad gäller för barn med tillsynsbehov som inte beaktas i skollagen?

Eftersom syftet med uppdraget är att föräldrar fullt ut ska kunna delta i anvisade aktiviteter finns skäl att överväga om det finns situationer som inte täcks av skollagen i dag och där barn kan behöva tillsyn för att en förälder ska kunna delta i aktivitet. Ovan har exempelvis ifrågasatts vad som gäller för barn som är under ett år eller är äldre än 13 år. Ett annat exempel är barn som inte anses bosatta i Sverige enligt skollagen och därför inte får en förskoleplats. I teorin kan det även tänkas att situationer kan aktualiseras som involverar barn som inte omfattas av svensk skolplikt eller barn som av olika orsaker inte förmår fullgöra sin skolplikt.

Dessa barn kan inte anses rymmas inom de ramar som uppdragsbeskrivningen sätter eftersom det inte framgår att en del av uppdraget är att utvidga kretsen av barn i förskola och fritidshem. Det kan vidare konstateras att dessa barns behov av tillsyn i grunden inte skiljer sig från behoven hos barn i motsvarande situation vars föräldrar arbetar eller studerar.

Slutligen kan det nämnas att lagstiftaren i många fall har valt att i annan form än undervisning och barnomsorg tillgodose behov hos barn som kräver särskild tillsyn. Exempelvis kan detta ske inom ramen för lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller genom s.k. omvårdnadsbidrag. I den mån dessa insatser och stöd kräver att förälder uteblir från aktivitet torde det inte finnas någon skyldighet att kräva att föräldern deltar i aktiviteten, vilket framgår av 12 kap. 4 b § andra stycket 3 socialtjänstlagen.

Det finns därför inte utrymme inom ramen för detta uppdrag att beakta situationer som inte täcks av skollagen i dag och där barn kan behöva tillsyn för att en förälder ska kunna delta i aktivitet.

4.1.3 När ska tillsynen erbjudas?

Promemorians bedömning

De tider på året och dygnet då det finns skyldighet att erbjuda förskola och fritidshem åt ett barn vars förälder omfattas av ett

aktivitetskrav bör vara desamma som för ett barn vars förälder förvärvsarbetar eller studerar.

Skälen för promemorians bedömning

Kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger

Det följer av 8 kap. 3 § och 14 kap. 8 § skollagen att förskola respektive fritidshem inte behöver erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger. Lagstiftaren har ansett att det skulle leda för långt att uppställa ett generellt krav på att erbjuda verksamhet på sådana tider, även om det vore önskvärt att erbjuda verksamhet för barn vars föräldrar har obekväma arbetstider (se prop. 1993/94:11 s. 33). I stället föreskrivs i 25 kap. 5 § samma lag att kommunen ska sträva efter att erbjuda omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrars förvärvsarbete och familjens situation i övrigt. Enligt motiven kan omständigheter som är hänförliga till familjens situation i övrigt exempelvis vara att en förälder fullgör värnplikt eller är intagen på behandlingshem eller i kriminalvårdsanstalt (prop. 2009/10:165 s. 888).

Eftersom verksamhet alltså inte måste erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger kan deltagande i aktivitet på dessa tider inte heller krävas av många föräldrar såvida inte kommunen ändå erbjuder tillsyn under exempelvis kvällar och helger.

Det har inte framkommit att det finns särskilda behov hos kommunerna att kräva deltagande i aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger. De kommuner som önskar eller känner sig tvungna att kräva deltagande i aktivitet på obekväm arbetstid för att uppfylla sina skyldigheter enligt socialtjänstlagen kommer att kunna göra detta under förutsättning att de också erbjuder tillsyn på under tider. Som nyss anförts, ska kommunen sträva efter att erbjuda omsorg när det behövs med hänsyn till familjens situation. Mot denna bakgrund saknas anledning att utvidga skyldigheten att erbjuda verksamhet under obekväm arbetstid.

Skollov

I den promemoria som ligger till grund för införandet av aktivitetskravet anfördes att det bl.a. utifrån ett barnperspektiv fanns behov av ett längre sammanhängande uppehåll i aktiviteterna under tid då skolbarn normalt har sommarlov (Ds 2024:29 s. 158). Någon tvingande regel om sådant uppehåll kom emellertid aldrig att införas (se prop. 2025/26:207 s. 45–46). Det går inte att utesluta att föräldrar med behov av tillsyn för sina barn kommer att behöva delta i aktiviteter under längre skollov.

Det finns redan i dag skyldighet att erbjuda förskola och utbildning i fritidshem under lov. Det finns därför inte behov av att särskilt reglera denna fråga för föräldrar som deltar i aktivitet. I den mån det förekommer att kommuner väljer att anordna särskilda sommarverksamheter eller slå ihop förskolor och fritidshem under exempelvis sommarlov,[13] kan detta inte anses vara något som hindrar ett barns förälder från att delta i aktivitet.

Studiedagar

Även om det får anses följa av skollagen att förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg ska erbjudas under dagtid på vardagar anförs i förarbetena att man får acceptera att verksamheten kan behöva hållas stängd enstaka dagar under året för personalens planeringsdagar och liknande (se prop. 1993/94:11 s. 33). Justitieombudsmannen (JO) har i ett beslut ansett att det inte är förenligt med skollagen att hålla förskolor och fritidshem stängda för personalplanering eller kompetensutveckling mer än fyra dagar per år (dnr 10326-2025). Omständigheten att förskolor och fritidshem kan hålla stängt enstaka dagar föranleder emellertid inte något behov av anpassning av skollagen i syfte att föräldrar fullt ut ska kunna delta i anvisade aktiviteter. Detta beror på att den som deltar i aktivitet ska kunna vara frånvarande när det finns godtagbara skäl. I förarbetena till reglerna i socialtjänstlagen skriver regeringen att sjukdom eller vård av sjukt barn kan vara godtagbara skäl att utebli (se prop. 1996/97:124 s. 173 och prop. 2025/26:207 s. 48-49). Det är svårt att komma till någon annan slutsats än att även en studiedag utgör ett godtagbart skäl enligt 12 kap. 5 § socialtjänstlagen.

[13] Jfr Ryffé, D., *Skollag (2010:800) 14 kap. 8 §*, Lexino 2026-07-27.

Detsamma får även anses gälla när barnomsorg måste hålla stängt pga. exempelvis sjukdom hos personalen (se prop. 1993/94:11 s. 33). Med beaktande av det fåtal dagar det kan röra sig om får frånvaron av en särskild reglering i denna del inga märkbara effekter på effektiviteten av ett uppställt aktivitetskrav.

4.1.4 Var ska tillsynen erbjudas?

Promemorians bedömning

De principer som gäller för placering vid förskoleenhet eller fritidshem bör gälla även när föräldrarna deltar i aktiviteter som anvisats enligt socialtjänstlagen.

Skälen för promemorians bedömning

I avsnitt 3.3 har redogjorts för de principer som bör beaktas när det bestäms vid vilken enhet ett barn eller en elev ska placeras. Det är svårt att se skäl till att någon annan ordning borde gälla när föräldrarna deltar i aktiviteter. Således bör en förskoleenhet vara så nära föräldrarnas hem som möjligt, även om hänsyn ska tas till föräldrarnas önskemål. Fritidshem bör erbjudas vid eller så nära som möjligt den skolenhet där eleven får utbildning.

Vilka effekter det får för aktivitetskravet om kommunen har svårt att efterleva de nämnda principerna får anses vara en fråga om tillämpningen av bestämmelser i socialtjänstlagen och inte en fråga som låter sig utredas inom ramarna för denna promemoria.

5 Integritetsanalys

5.1 Förslaget är förenligt med skyddet för den personliga integriteten

Promemorians bedömning

Förslaget bedöms vara proportionerligt och även i övriga avseenden förenligt med skyddet för den personliga integriteten i överordnande författningar. Det bedöms inte finnas behov av någon ny personuppgiftsreglering till följd av förslaget.

Skälen för promemorians bedömning

Var och en är enligt 2 kap. 6 § regeringsformen skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Vars och ens rätt till respekt för privatlivet följer även av artikel 8 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Det stadgas där att offentlig myndighet inte får inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Förslaget i denna promemoria påverkar den personliga integriteten eftersom det föranleder behandling av personuppgifter. Hantering av personuppgifter regleras 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, dataskyddsförordningen.

I artikel 5.1 i dataskyddsförordningen föreskrivs allmänna principer för behandling av personuppgifter nämligen,

- laglighet, korrekthet och öppenhet,
- ändamålsbegränsning,
- uppgiftsminimering,
- riktighet,
- lagringsminimering, och
- integritet och konfidentialitet.

Det följer sedan av artikel 6.1 i dataskyddsförordningen att en behandling endast är laglig om och i den mån som åtminstone ett av ett antal uppräknade villkor är uppfyllt. Av intresse för denna promemoria är att behandlingen är laglig om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige eller nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s data skyddsförordning, dataskyddslagen, kompletterar dataskyddsförordningen. Det stadgas i 2 kap. 1 och 2 §§ denna lag såvitt gäller rättsliga förpliktelser eller uppgifter av allmänt intresse att dessa ska följa av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Myndighetsutövningen ska ha sin grund i lag eller annan författning.

Förslaget innebär att huvudmännen för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg kommer att behöva hantera uppgifter om vilka föräldrar som omfattas av aktivitetskrav. Behandlingen får anses vara förenlig med dataskyddsförordningen eftersom anordnande av utbildning ska kategoriseras som en sådan uppgift som är av allmänt intresse (se prop. 2017/18:218 s. 52). Behandlingen följer av lag och behandlingen är därmed även förenlig med dataskyddslagen.

På socialtjänstområdet finns registerförfattningar som har företräde framför dataskyddslagen enligt 1 kap. 6 § denna lag. Det föreskrivs i 6 § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, SoLPuL, att personuppgifter bara får behandlas i socialtjänsten om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras. Av 12 § 1 förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, SoLPuF, framgår att en kommunal myndighet får behandla personuppgifter för handläggning av ärenden om insatser samt genomförande av insatser som följer av bestämmelserna i socialtjänstlagen.

Förslaget innehåller inga skyldigheter för socialtjänsten att hantera nya typer av personuppgifter. Redan i dag behöver socialtjänsten ta ställning till om det finns tillgång till förskola, fritidshem eller pedagogisk omsorg. Det kan emellertid tänkas att socialtjänsten oftare än i dag får frågor från huvudmän från skolväsendet om vilket behov den enskilde har av tillsyn av barn. Detta behov hos huvudmännen föranleder emellertid inga författningsändringar. Så länge huvudmännen enbart efterfrågar uppgifterna i samband med att föräldrarna själva har ansökt om en plats bör behovet gå att tillgodose genom att den enskilde förser huvudmannen med nödvändiga uppgifter. I övrigt finns stöd i SoLPuL och SoLPuF för socialtjänstens behandling av uppgiften eftersom uppgiften är nödvändig för beslut om aktivitetskrav. Förslaget medför således inget behov av ny reglering.

Under förutsättning att huvudmännen inom skolväsendet och socialnämnderna hanterar riktiga uppgifter om grad av deltagande i aktivitet respektive erbjudande om tillsyn i enlighet med de nyss nämnda befintliga bestämmelserna och begränsar hanteringen i enlighet med dessa kommer principerna om laglighet, korrekthet och öppenhet, uppgiftsminimering och riktighet att följas.

Principerna om lagringsminimering samt integritet och konfidentialitet kan upprätthållas genom bestämmelser i eller i anslutning till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och arkivlagen (1990:782). I det senare fallet gäller enligt 10 § den lagen som huvudregel att allmänna handlingar får gallras. Samtidigt följer av 3 § samma lag att allmänna handlingar bildar en myndighets arkiv och att ett sådant arkiv ska bevaras, hållas ordnat och vårdas så att det tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet

av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov. Personuppgifter får enligt artikel 5.1 i dataskyddsförordningen lagras under längre perioder i den mån som personuppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål. Det närmare villkoren för detta regleras i artikel 89 i dataskyddsförordningen.

Rätten att ta del av allmänna handlingar är grundlagsskyddad genom bestämmelser i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Inom såväl förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg som socialtjänst gäller samtidigt 23 kap. 1 och 3 §§ respektive 26 kap. 1 § OSL sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Under förutsättning att personuppgiftsbehandlingen utförs för enbart de ovan nämnda syftena inklusive arkivändamål kommer slutligen även principen om ändamålsbegränsning att respekteras.

Därmed får förslaget anses förenligt med samtliga nämnda principer i dataskyddsförordningen. De konsekvenser för den personliga integriteten som förslaget medför får mot denna bakgrund bedömas vara små i förhållande till dagens situation och förenliga med de rättsprinciper och regler som omgärdar behandling av personuppgifter. Den utökade personuppgiftsbehandling som förslaget medför är nödvändig för att förslaget och därmed uppdraget bakom denna promemoria ska kunna förverkligas. Samtidigt kan konstateras att det saknas behov av ny reglering. Konsekvenserna för den personliga integriteten får sammantaget anses vara proportionerliga.

6 Ikraftträdande

6.1 Förslagen ska träda i kraft den 1 juli 2027

Promemorians förslag

Ändringarna i skollagen ska träda i kraft den 1 juli 2027. Dock ska den ändrade skyldigheten att erbjuda förskola tillämpas första gången den 1 september samma år medan den ändrade skyldigheten att erbjuda utbildning i fritidshem ska tillämpas första gången höstterminen det året.

Skälen för promemorians förslag

Av uppdragsbeskrivningen framgår att kommunerna redan för andra halvåret 2026 tillförts medel i budgetpropositionen för att möjliggöra utökad tid i förskola och fritidshem för barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskravet. Det framgår dock även att skyldigheten att erbjuda barnomsorg bör utökas. Med andra ord har kommunernas möjlighet att frivilligt erbjuda mer tid än vad som följer av deras lagliga skyldighet inte ansetts tillräcklig för att säkerställa att tillsyn erbjuds i nödvändig omfattning.

Med hänsyn till att medel redan tillförts kommunerna och för att säkerställa effektiviteten av reformen med aktivitetskrav finns det skäl att låta ändringarna i skollagen träda i kraft så snart som möjligt. Detta säkerställer en ändamålsenlig användning av de tillförda medlen och en enhetlig tillämpning i samtliga kommuner. Detta möjliggör också att aktivitetskravet kan få fullt genomslag som villkor för försörjningsstöd till de berörda föräldrarna. Därmed blir det lättare att uppnå syftet med aktivitetskravet.

Det förekommer inte läsår i förskolans bestämmelser. Verksamheten i förskolor är trots det ofta planerad så att den tar ett uppehåll under delar av sommaren och sedan startar på nytt inför hösten. De uppgifter som inhämtats tyder på att ett ikraftträdande strax före eller mitt under sommaruppehållet inte skulle ställa kommunerna och deras förskolor inför stora administrativa problem. Samtidigt framstår det ur ett barnperspektiv inte som önskvärt med inskolningar under den tid då den ordinarie förskolan är stängd. Detta kan också påverka aktivitetskravets effektivitet eftersom inskolning försämrar föräldrars möjlighet att ta sig till anvisade aktiviteter. Med hänsyn till detta bör den nya skyldigheten att erbjuda förskola tillämpas första gången den 1 september efter ikraftträdandet. Det finns dock inget som hindrar att kommunerna administrerar ansökningar och beviljar utökad tid före det datumet.

Det finns i skollagen inget föreskrivet datum när övergång från förskola till förskoleklass ska ske. Därmed kan fritidsverksamheten inledas vid olika tidpunkter i olika kommuner eller skolor. Det finns inte heller något föreskrivet datum när läsåret ska inledas. För att underlätta för huvudmännen bör den utökade skyldigheten att erbjuda utökad tid i fritidshem tillämpas i samband med att höstterminen i förskoleklass och grundskola inleds. Annars finns risk att elever behöver byta verksamhetsform strax före eller under tiden ett fritidshem har sommarstängt. Det finns även risk att elever behöver utöka sin tid med tillsyn på ett fritidshem strax före ett sommaruppehåll. Därför bör den utökade skyldigheten att erbjuda utbildning i fritidshem tillämpas första gången efter ikraftträdandet när höstterminen i förskoleklass och grundskola inleds. Precis som med förskolor finns det inget som hindrar att kommunerna väljer att tillämpa den utökade skyldigheten även innan höstterminen inleds. Det skulle kunna vara fallet om man bedömer att eleven med fördel skolas in under de veckor som föregår terminsstarten.

7 Konsekvenser av förslaget

7.1 Inledning

I denna promemoria föreslås två likalydande ändringar i två paragrafer i skollagen (2010:800). Ändringarna innebär att förskola och utbildning i fritidshem ska erbjudas också med hänsyn till föräldrarnas deltagande i aktiviteter enligt socialtjänstlagen (2025:400). I dag står det att verksamheten ska erbjudas med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt.

Det framgår av uppdragsbeskrivningen att en konsekvensutredning för de förslag som lämnas ska göras på ett sätt som överensstämmer med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. I detta kapitel redogörs för bakgrunden till uppdraget, alternativa lösningar, konsekvenserna av förslaget samt hur förslaget kan utvärderas. Proportionaliteten analyseras av de konsekvenser som kan medföra ingrepp i rättigheter och friheter.

I avsnitt 5.1 finns en analys av förslagets betydelse för den personliga integriteten.

I avsnitt 6.1 finns en bedömning av när förslaget kan träda i kraft.

7.1.1 Bakgrund till och genomförande av uppdraget

Promemorians bedömning

Genom det förslag som lämnas i promemorian bedöms uppdraget vara fullföljt.

Skälen för premorians bedömning

Uppdraget har varit att lämna författningsförslag som innebär att ett barn, vars förälder omfattas av aktivitetskrav, ska erbjudas förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg i den omfattning det behövs för att föräldern fullt ut ska kunna delta i anvisade aktiviteter, dvs. som huvudregel i 30 eller 40 timmar per vecka beroende på barnets ålder och skolgång.

Promemorians förslag syftar till att huvudmän för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg ska erbjuda verksamhet åt barn vars föräldrar deltar i aktivitet enligt socialtjänstlagen på samma villkor som åt bl.a. barn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar. I avsnitt 4.1 har begreppen barn och förälder analyserats, liksom omfattningen av kommunens skyldighet gentemot målgruppen.

Därmed får uppdraget anses fullföljt.

7.1.2 Finns det alternativa förslag?

Promemorians bedömning

Det bedöms inte finns alternativa, mindre omfattande, lösningar som är lika effektiva när det gäller uppdragets fullföljande.

Skälen för premorians bedömning

Det har övervägts om det finns alternativ till att utöka huvudmännens ansvar enligt skollagen. Ett alternativ som övervägts är en lösning som bygger på frivillighet i stället för nya skyldigheter.

Eftersom kommunerna redan har tillförts medel och det inte finns något hinder mot att erbjuda aktuell grupp utökad tid framstår denna lösning i och för sig som fullt genomförbar, se vidare nedan om finansieringen. Som diskuteras i avsnitt 4.1 är det emellertid tveksamt om en sådan lösning är förenlig med uppdragsbeskrivningen, med tanke på den formulering som finns där om att skyldigheten att erbjuda förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg bör utökas.

Oavsett hur det förhåller sig med uppdragsbeskrivningen kan konstateras att en frivillig lösning skulle innebära att olika kommuner skulle kunna komma att hantera frågan på olika sätt varvid effektiviteten av ett aktivitetskrav skulle komma att se olika ut i landet. Vidare har det i arbetet med denna promemoria inhämtats uppgifter som tyder på att kommunerna i dagsläget i varierande grad använt sig av de tillförda medlen för att utöka tiden i förskola och fritidshem för barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskravet. Kunskapen om de tillförda medlen verkar också variera i landets utbildningsförvaltningar. Med hänsyn till detta framstår ett rent frivilligt åtagande för kommunerna inte som ett genomförbart alternativ för att fullt ut tillförsäkra att bristande möjligheter till barntillsyn inte utgör ett hinder mot deltagande i aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet.

Andra författningstekniska lösningar i syfte att fastställa huvudmännens ansvar för målgruppen har också övervägts. Det måste emellertid framhållas att det framstår som lagtekniskt otillfredsställande att införa en skyldighet för huvudmännen i en ny bestämmelse med tanke på att skyldigheten att erbjuda förskola och fritidshem i dag är enhetligt reglerad i skollagen. Andra lagtekniska lösningar riskerar även att medföra oönskade följdeffekter. Exempelvis skulle en reglering av skyldigheten i anslutning till bestämmelserna om aktivitetskravet i socialtjänstlagen kunna leda till följdfrågor om huruvida tillsynen utgör socialtjänstverksamhet.

Slutligen har det som ett tredje alternativ övervägts en vidare lösning med sikte på fler personer än dem i målgruppen. Exempelvis skulle uppdraget kunna genomföras genom en generell skyldighet att erbjuda förskola och fritidshem efter behov åt barn till dem som står till arbetsmarknadens förfogande. Därmed skulle även exempelvis barn till deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt

socialtjänstlagen kunna omfattas. Det skulle även vara möjligt att inrymma en skyldighet att erbjuda utökad tid för barn vars föräldrar är upptagna med att söka arbete. En sådan lösning skulle undanröja de problem som beskrivs i avsnitt 4.1 att tillgodose behoven av kontinuitet som följer av att personer kan omfattas av aktivitetskravet under förhållandevis korta perioder för att sedan övergå till sysselsättning som anvisats av andra aktörer än socialnämnden.

Emellertid är en sådan, vidare, bestämmelse förenad med konsekvenser vad gäller antalet berörda personer samt finansieringsbehov som inte bedöms rymmas inom ramen för detta uppdrag.

7.2 Ekonomiska konsekvenser för offentlig sektor

Det föreskrivs i 7 § förordningen om konsekvensutredningar att konsekvensutredningen ska innehålla en analys av det förslag som lämnas. Analysen ska bl.a. bestå av en beskrivning och beräkning av förslagets kostnader och intäkter för staten och kommuner.

7.2.1 Konsekvenser för staten

Promemorians bedömning

Konsekvenserna av förslaget för statliga myndigheter och statens utgifter bedöms vara marginella.

Skälen för premorians bedömning

Som redogjorts för i avsnitt 3.3.4 har det i statsbudgeten redan avsatts medel för utökad tid i förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg. Det har under arbetet med förslaget inte framkommit behov av ytterligare finansiering. Se vidare nedan när det gäller de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna och finansieringsprincipen.

Vid sidan av statens finansiella konsekvenser i relation till kommunerna medför förslaget en utökad skyldighet för staten i egenskap av huvudman för sameskolan och specialskolor. Eftersom samtliga kommuner tillämpar maxtaxa kommer även staten att behöva göra det beträffande sina fritidshem. Med andra ord kommer den potentiella elevtillströmning som förslaget i denna del innebär medföra ytterligare kostnader för staten samtidigt som elevernas föräldrar sannolikt kommer att bära en mycket liten del av kostnaden.

Det bör framhållas att det potentiella antalet elever i statliga fritidshem är litet. Läsåret 2025/2026 var färre än 500 elever inskrivna i relevanta årskurser i specialskolor, varav majoriteten redan var inskrivna i fritidshem. Av eleverna i specialskola var dessutom 51 stycken i samtliga årskurser boende i elevhem eller annat boende. När det gäller sameskolan var 195 elever inskrivna i årskurserna 1–6 samma läsår. Det saknas uppgifter om antal barn på fritidshem i sameskolor.[14]

Sammantaget bedöms förslaget ha marginella effekter på staten och dess kostnader.

7.2.2 Konsekvenser för kommuner

Promemorians bedömning

Förslaget bedöms medföra ett ökat behov av förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg och ett ökat antal deltagare i aktiviteter enligt socialtjänstlagen. De ökade kostnaderna bedöms täckas av de medel som redan fördelats till kommunerna.

[14] Skolverkets statistikdatabas. https://www.skolverket.se/statistik-och-utvarderingar/statistik-om-forskola-och-skola/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning/sok-rapporter-och-beslut-fran-skolinspektionen?sok=SokSE (hämtad 2026-08-27).

Skälen för premorians bedömning

Kommunernas utgifter och finansieringen

Förslaget går ut på att kommunen ska vara skyldig att erbjuda förskola och fritidshem när föräldrarna är föremål för aktivitetskrav. Som en konsekvens av det upphör i många fall det undantag som annars gäller vuxna som delar hushåll med barn. Aktivitetskravet ska nämligen anpassas till möjligheten att ha tillsyn över barnet. Kommunernas socialtjänster kommer således i många fall att vara skyldiga att begära att fler vuxna ska delta i aktivitet samtidigt som deras utbildningsförvaltningar bereder barnen till dessa vuxna mer tid i förskola, fritidshem eller pedagogisk omsorg än vad som annars hade varit fallet.

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att kommuner ska få adekvat finansiering när staten ålägger dem nya uppgifter och åtaganden. När det gäller kostnaderna i förskolan har Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) i sitt svar på remissen *Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet Ds 2024:29* gjort en uppskattning av kostnaderna för en ”rätt till förskola och fritidshem som möjliggör att föräldrar omfattas av aktivitetskrav på samma sätt som andra.” SKR synes då ha utgått från att de berörda barnen i aktuell ålder redan vistas i förskola 15 timmar per vecka och att denna kostnad kommer att motsvara 65 procent av kostnaderna per barn i förskola. Vidare har SKR utgått från att varje barn till föräldrar som omfattas av aktivitetskravet ökar sin tid med utbildning i fritidshem till samma nivå som för övriga elever i motsvarande ålder. Den beräknade årliga kostnaden uppskattade SKR till cirka 700 miljoner kronor.

Som anförs i uppdragsbeskrivningen kommer kommunerna att tillföras en betydligt lägre årlig summa än den av SKR uppskattade summan, nämligen 260 miljoner kronor årligen. Den summa som ska tillföras kommunerna kan därför framstå som i underkant.

Redan här bör det dock konstateras att det finns skillnader i målgrupperna i dagens regler om aktivitetskrav och förslaget i Ds 2024:29. Det föreslogs i den promemorian undantag för personer som tog emot sjukersättning. I dagens regler gäller detta undantag för mottagare av flera sjukförsäkringsförmåner, inte minst sjukpenning. Barn till personer som tar emot sjukpenning och kompletterande försörjningsstöd kommer med andra ord inte att

omfattas i samma utsträckning av kommunens skyldighet att erbjuda tillsyn. Statistiken i Ds 2024:29 avsåg år 2022 och innehöll i och för sig inte några siffror för hur många mottagare av ekonomiskt bistånd som bodde tillsammans med barn. Icke desto mindre framgick det att cirka 25 000 personer, av det totala antalet mottagare av ekonomiskt bistånd på cirka 180 000, hade sjukskrivning som huvudsakligt försörjningshinder.

En annan omständighet som behöver beaktas är skillnaden i bedömning av vilken betydelse det har att ett en person deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. I promemorian anfördes att det som huvudregel borde vara den faktiska aktivitetsnivån hos dem som är anvisade till ett arbetsmarknadspolitiskt program som avgör om de ska bedömas vara sysselsatta på heltid – och därmed falla utanför målgruppen – samt att det inte gick att dra slutsatsen att ett arbetsmarknadspolitiskt program på heltid också innehöll aktiviteter på heltid (se Ds 2024:29 s. 132–134). I propositionen anförde regeringen i stället att den som var anvisad ett arbetsmarknadspolitiskt program på heltid och deltog i enlighet med anvisningen uppfyllde kravet på sysselsättning på heltid (prop. 2025/26:207 s. 31 och 91).

Det framgår inte hur SKR beräknat antalet biståndsmottagare. Det går därför att anta att SKR beräknat storleken på målgruppen utifrån den beräkning som gjordes i Ds 2024:29 (s. 237). Där användes Socialstyrelsens månadsstatistik för åren 2018–2022. Som emellertid också framgår av den promemorian har antalet biståndsmottagare sjunkit kontinuerligt sedan i vart fall år 2018 (s. 54). Utvecklingen har därefter fortsatt i samma riktning. Omkring 142 000 hushåll fick ekonomiskt bistånd någon gång under år 2025.[15] Motsvarande siffra år 2018 var drygt 206 000.[16]

Vidare ska noteras att det i promemorian föreslogs att kommunens skyldighet att begära deltagande i aktivitet skulle infalla redan efter två sammanhängande månader med ekonomiskt bistånd, i stället för dagens tre månader. Mellan månad två och tre är det emellertid ett ganska stort utflöde enligt förarbetena till aktivitetskravet (prop. 2025/26:207 s. 35 och Ds 2024:29 s. 140), vilket påverkar antalet personer i målgruppen.

[15] Socialstyrelsen, *Statistik om ekonomiskt bistånd 2025*, s. 1.
[16] Socialstyrelsens statstikdatabas, *Antal biståndshushåll, Riket, 2018*. https://sdb.socialstyrelsen.se/if_ekb/ (hämtad 2026-08-27).

Därtill har SKR i sin beräkning inte i detalj angett hur mycket tid som föräldrarna förväntas delta i aktivitet. I stället har SKR angett att tiden motsvarar heltid vid placering i förskola. När det gäller fritidshem har SKR i stället specificerat att beräkningen bygger på samma nivåer som för övriga barn. Dessa båda angivelser får uppfattas på så sätt att SKR utgått från att föräldrarna ska delta i aktivitet under 40 timmar per vecka.

Föräldrar till barn upp till årskurs ett i den nioåriga grundskolan kommer dock endast att delta i aktiviteter under maximalt 30 timmar per vecka. Denna omständighet måste anses få stor inverkan på SKR:s uppskattade kostnad, i synnerhet som barn i skola redan får anses ha tillsyn så länge undervisningen i grundskolan pågår, i regel under förmiddagarna och över lunchen.

Slutligen bör kommunernas beredskap beaktas. Som anförs i avsnitt 3.3.1 har de flesta kommuner enligt uppgift viss beredskap att erbjuda utökad tid när föräldrar har behov av det för att kunna förvärvsarbeta. Även om denna uppgift hänför sig till redan inskrivna barn talar den för att de organisatoriska konsekvenserna för kommunerna av att utöka tiden kommer att bli små. Detta då det stora flertalet barn som fyllt ett år är inskrivna i förskola eller går i skola.

Mot denna bakgrund bedöms de redan tillförda medlen som tillräckliga för att finansiera kommunernas utökade kostnader som följer av förslaget.

Totalt har cirka 1,1 miljarder tillförts kommunerna för aktivitetskravet år 2026. Därefter beräknas årligen cirka 2,3 miljarder tillföras. När det gäller föräldrarnas deltagande i aktivitet får de överskjutande medel som inte avser den utökade tiden i förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg anses tillräckliga och ge utrymme för aktiviteter åt personer i målgruppen.

Sammantaget bedöms den finansiering som redan beräknats och tillförts kommunerna vara adekvat i förhållande till förslaget. Förslaget får därför inga direkta ekonomiska effekter för kommunerna.

Kompetensförsörjning och kvalitet på undervisning

Ett ökat behov av förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg leder av naturliga orsaker till större risk för kompetensförsörjningsproblem, i synnerhet som Statens skolverks senaste prognos, vilken inte tagit hänsyn till aktivitetskravet, tyder på att det kommer att råda brist på förskollärare.[17] Det finns enligt Statens skolverk inte samma problem med brist på behörig personal i fritidshem.[18]

Dessutom sammanfaller förslaget med införandet av den nya 2 kap. 12 a § skollagen. Den bestämmelsen träder i kraft den 1 juli 2027 och föreskriver att lärare och förskollärares undervisningsuppdrag ska inkludera planering och uppföljning. Regeringen har beslutat om sådana föreskrifter i förordningen (2026:1487) om omfattning av tiden för lärares och förskollärares undervisningsuppdrag.

Ett utökat ansvar att erbjuda mer tid i förskola kan också leda till vissa kvalitetsproblem i form av bl.a. lokalbrist och för stora barngrupper, i synnerhet som barngruppsstorlekarna i dag ofta överskrider Skolverkets riktmärke, vilket beskrivs i betänkandet *Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola* (SOU 2026:37). Även om kommunerna förmår allokera fördelade medel till utbildning i förskola, finns risk för att verksamheten på grund av resursbrister måste ägnas åt omsorg i strikt mening och inte till undervisning eller andra aktiviteter som hänger samman med det kompensatoriska uppdraget. I den mån det uppstår skillnader mellan olika förskolor eller områden torde i värsta fall det kompensatoriska uppdraget kunna försvåras.[19]

Av flera orsaker bedöms emellertid eventuella kompetensförsörjnings- och kvalitetsproblem inte vara av sådan dignitet att de utgör skäl att avstå från att genomföra förslaget om utökad tid i förskola eller att förändra förslaget.

Ett mycket stort antal av de yngre berörda barnen är redan inskrivna i förskola och vistas alltså redan i verksamheten. Vidare har uppgifter inhämtats om att kommunerna i regel har beredskap att snabbt utöka tiden för de barn vars föräldrar är arbetslösa.

[17] Skolverket, *Lärarprognos 2024*, Rapport 2025:2, s. 18.
[18] Se Skolverket, *Lärarprognos 2024*, Rapport 2025:2, s. 21.
[19] Jfr Skolinspektionen, *Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan*, Regeringsrapport 2018, dnr 2015:3 364.

Enligt SOU 2026:37 tyder utvecklingen i förskolorna på att andelen personal med utbildning ökar samtidigt som barngruppernas storlek minskar (jfr s. 126–130 och 151–160).

Slutligen kan det i sammanhanget understrykas att barnen i målgruppen är förhållandevis få jämfört med det totala antalet barn i förskola.

Under de första årskurserna i grundskolan, då elever i stor utsträckning är inskrivna i fritidshem, ska de placeras så nära sin skolenhet som möjlighet, se avsnitt 3.3.2. Kommunerna har alltså redan i dag en teoretisk skyldighet att erbjuda alla elever utbildning i fritidshem på deras skolenhet. Även om detta inte per automatik medför att bemanningen är tillräcklig även efter skoltid, kan konstateras att det finns givna ramar i form av klasstorlekar och lokaler att de bemannings- och kvalitetsproblem som kan uppstå i fritidshem måste beskrivas som förhållandevis små.[20]

7.3 Konsekvenser för enskilda

Promemorians bedömning

Förslaget bedöms på kort sikt medföra neutrala eller marginellt positiva ekonomiska konsekvenser för enskilda som berörs av förslaget. På längre sikt bedöms förslaget indirekt medföra positiva effekter när det gäller möjligheterna att bli självförsörjande för de biståndsmottagande föräldrar som är arbetslösa.

Skälen för premorians bedömning

Avgränsning

I 7 § förordningen om konsekvensutredningar stadgas att analysen ska bestå av en beskrivning och beräkning av förslagets kostnader och intäkter för enskilda. I detta avsnitt analyseras därför de ekonomiska konsekvenserna för enskilda. Eftersom det beträffande

[20] Se Skolverket, *Lärarprognos 2024*, Rapport 2025:2, s. 21.

enskilda individer kan vara svårt att skilja strikt ekonomiska konsekvenser från konsekvenser av mer social karaktär behandlas de ekonomiska konsekvenserna i detta avsnitt tillsammans med övriga konsekvenser. Dock återfinns en analys av konsekvenserna för barn och deras rättigheter i ett eget avsnitt längre ned, eftersom uppdragsbeskrivningen särskilt betonar konsekvenser ur ett barnrättsperspektiv. Detsamma gäller konsekvenser för personer med funktionsnedsättning samt konsekvenser för de jämställdhetspolitiska målen.

Ekonomiska konsekvenser för enskilda huvudmän

När det gäller fristående förskolor och fritidshem men även enskilda som bedriver pedagogisk omsorg innebär reformen ett potentiellt utökat underlag av barn och elever och framför allt att barn som enbart går i förskola 15 timmar per vecka och elever som enbart går i grundskola kommer att kunna ta del av enskilda huvudmäns utbud i större utsträckning. Att SKR uppgett att de första 15 timmarna motsvarar 65 procent av kostnaderna för ett barn i förskola hade kunnat leda till slutsatsen att reformen kommer att innebära en liten ekonomisk fördel för enskilda huvudmän som tar emot många barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskravet eftersom kostnaderna inte kommer att öka i samma utsträckning som bidragen om fler barn går upp på heltid. Detta är dock beroende av hur bidragen till den enskilda huvudmannen beräknas. Den fristående förskolan är även bunden av bestämmelser om att avgiften inte får vara oskäligt hög.

Sammantaget bedöms de ekonomiska konsekvenserna för enskilda huvudmän trots det nyss sagda vara små med tanke på att barnen till föräldrar som omfattas av aktivitetskravet utgör en liten andel av det totala underlaget.

Avgifter i förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg

Som redogörs för i avsnitt 3.3 får huvudmännen ta ut skäliga avgifter för sin verksamhet. Samtliga kommuner tillämpar i dag den s.k. maxtaxan. Därmed innebär förslaget att föräldrar som deltar i aktiviteter kan få utökade kostnader i form av en avgift för barnomsorg. Eftersom avgiftsunderlaget enligt bestämmelserna om

maxtaxa utgår från lön före skatt och andra skattepliktiga inkomster kommer många av de berörda inte att betala någon avgift. Bland dem som har skattepliktiga inkomster kommer avgiften att vara förhållandevis låg med tanke på att kompletterande ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd i regel betalas för att mottagaren ska nå upp till skälig levnadsnivå. Det är alltså mycket ovanligt att en person som tar emot försörjningsstöd samtidigt har en hög arbetsinkomst.

Även i de sällsynta fall det kommer att vara aktuellt att ta ut avgift av en förälder som deltar i aktivitet kan det förutsättas att socialnämnden kommer att beakta avgiften vid beräkningen av det ekonomiska biståndet till berörda hushåll. Detta med tanke på att det är det allmänna som begär att föräldern nyttjar erbjuden tillsyn. Avgiften anses då utgöra en kostnad för livsföringen. Att ekonomiskt bistånd kan betalas för barnomsorg anges exempelvis indirekt på flera ställen i Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd.

Sammantaget kan det konstateras att förslaget visserligen kan leda till ökade kostnader för enskilda vuxna som delar hushåll med barn i behov av tillsyn men att dessa kommer att kompenseras genom utökat ekonomiskt bistånd.

Andra effekter för föräldrar som berörs av förslaget

En förväntad effekt av förslaget är att föräldrar till barn i behov av tillsyn kommer att kunna delta i aktiviteter i större utsträckning än annars. Även om det hade varit möjligt för kommunerna att erbjuda upp till 30 timmars förskola utan förslaget i denna del, kan det inte bortses från den effekt som en lagstadgad skyldighet ger. Under förutsättning att aktivitetskravet fungerar som avsett kommer föräldrar att ta del av insatser som är avsedda att motverka utanförskap och öka incitamenten att bli självförsörjande. Denna omständighet kan på sikt antas ha positiva effekter på sysselsättningen och graden av självförsörjning bland personer i målgruppen. Det är dock viktigt att understryka att den utökade tillgången till förskola och fritidshem för barnen i sig inte nödvändigtvis leder till bättre möjligheter till förvärvsarbete, utan att

det är de förbättrade möjligheterna att delta i aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet som kan leda till dessa effekter.[21]

Antagandet i föregående stycke om positiva effekter på sysselsättningen vinner visst stöd av en rapport av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering år 2010. Den rapporten visade att reformen med rätt till 15 timmars förskola för barn till arbetslösa ökade sannolikheten för att arbetslösa mödrar skulle få arbete.[22]

Att de som deltar i arbetsmarknadspolitiska program på heltid undantas från aktivitetskravet och därmed inte omfattas av promemorians förslag till utökad rätt till förskola och fritidshem dämpar effekten av förslaget för gruppen arbetslösa föräldrar som helhet. Även om deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program kan utgöra ett sådant behov som aktualiserar kommunens skyldighet att erbjuda förskola, visar den statistik som presenteras i avsnitt 3.3.1, att långt ifrån alla kommuner i dag erbjuder alla barn till arbetslösa lika mycket tid i förskola, fritidshem eller pedagogisk omsorg som erbjuds barn till förvärvsarbetande eller studerande föräldrar.

Konsekvenser för utrikesfödda

Nedan bedöms förslaget ha en positiv inverkan på barns språkutveckling, se avsnitt 7.4. Detta i kombination med den ovan beskrivna indirekta effekten i form av ökad sysselsättning kan leda till positiva effekter när det gäller det integrationspolitiska målet att utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen (prop. 2023/24:99, bet. 2023/24:FiU21, rskr. 2023/24:250).

[21] Skolverket, *Deltagande i förskola*, 2018:12.
[22] Vikman, U., *Hur påverkar tillgång till barnomsorg arbetslösa föräldrars sannolikhet att få arbete?*, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, rapport 2010:6.

7.4 Konsekvenser för barn

Promemorians bedömning

Förslaget är förenligt med barns bästa och bedöms leda till att mer utbildning erbjuds barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskrav. På sikt bedöms förslaget kunna stärka berörda barns utveckling.

Skälen för premorians bedömning

Konsekvenser för barns rättigheter

Av uppdragsbeskrivningen framgår att det i ett särskilt avsnitt, förutom det som följer av förordningen om konsekvensutredningar ska redogöras för konsekvenserna ur barnrätts- funktionshinders- och jämställdhetsperspektiv.

Vid alla åtgärder som rör barn ska enligt artikel 3.1 i FN:s konvention om barnets rättigheter i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Barnkonventionen utgör också svensk lag.

Det stadgas i artikel 18.1 i barnkonventionen bl.a. att föräldrar eller, i förekommande fall, vårdnadshavare har huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling. När det gäller barnomsorg framgår av artikel 18.3 i samma konvention att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barn till förvärvsarbetande föräldrar har rätt att åtnjuta den barnomsorg som de är berättigade till.

Bakgrunden till förslaget är att ett barn ska erbjudas tillsyn i den omfattning det behövs för att barnets föräldrar fullt ut ska kunna delta i aktiviteter enligt socialtjänstlagen. Den bärande tanken är alltså att behoven ska styra och att det är föräldrarnas tid i aktivitet som ska vara avgörande. Därigenom uppfylls det som sägs i barnkonventionen om att föräldrarna har huvudansvaret för ett barns fostran. Genom att barn till föräldrar som omfattas av aktivitetskrav ska erbjudas tillsyn i samma omfattning som barn till förvärvsarbetande går förslaget ett steg längre än barnkonventionen. Det finns inget som tyder på den aktuella artikeln i fråga ska läsas

som att den utesluter barnomsorg i andra situationer än dem som nämns i artikeln, utan artikeln är tänkt att utgöra en positiv rättighet. Förslaget är således förenligt med konventionens anda.

Konsekvenser för barns utveckling

Aktiviteternas tidsmässiga omfattning är anpassade efter det heltidsbegrepp som gäller på arbetsmarknaden samt förutsättningarna i föräldraledighetslagen. De berörda barnen kan därför förväntas tillbringa ungefär lika mycket tid i barnomsorg som barn till förvärvsarbetande föräldrar. Förslaget kan därför inte anses medföra negativa konsekvenser för de berörda barnen, i vart fall inte i jämförelse med vad som gäller för de allra flesta barn i Sverige. Barn som av olika orsaker har särskilda behov av tillsyn, vilka inte tillgodoses genom verksamhet enligt skollagen beaktas genom bestämmelser i socialtjänstlagen om att aktivitet ska anpassas efter kommunens möjlighet att erbjuda tillsyn samt att föräldrar kan utebli från aktivitet när det finns godtagbara skäl.

Som framgår av avsnitt 3.3 ska förskolor och fritidshem bl.a. stimulera barns utveckling och lärande samt främja social gemenskap. Av 1 kap. 4 § skollagen framgår att en strävan inom skolväsendet ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. I förarbetena omnämns detta som det kompensatoriska uppdraget (prop. 2009/10:165). Barns närvaro i förskola och fritidshem får därför anses främja deras utveckling på flera olika sätt. I synnerhet gäller detta barn som växer upp under socioekonomiskt mindre fördelaktiga förhållanden, vilket torde gälla en förhållandevis stor andel av de barn vars föräldrar deltar i aktiviteter enligt socialtjänstlagen. Exempelvis anfördes i betänkandet *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska* (SOU 2020:67 s. 113) att deltagandet i förskola ofta är lägre i områden med hög arbetslöshet. Även om det saknas tillförlitlig statistik om närvaron när det gäller barn i olika typer av bostadsområden tyder mycket på att barn i socioekonomiskt utsatta områden har lägre närvaro i förskola än andra barn. Oregelbunden närvaro kan, i vart fall när det finns bristande kunskap i svenska, leda till att barnen, när de väl är på plats, enbart deltar i periferin. Dessa barn känner bl.a. inte till de

koder och regler som finns på avdelningen.[23] Oavsett hur det förhåller sig med detta, kan konstateras att reglernas konstruktion i dag låter barn till arbetslösa delta i undervisning i förskola och fritidshem i mindre utsträckning än de flesta andra barn.

Det kompensatoriska inslaget bidrog till att *Utredningen om fritidshem och pedagogisk omsorg* och *Utredningen om utökad rätt till fritidshem* föreslog ett allmänt fritidshem motsvarande allmän förskola (SOU 2020:34 s. 92–94 respektive SOU 2022:61 s. 98–116). Den nationelle samordnaren för arbetet mot utanförskap menade att mer tid i förskolan skulle stärka barns kunskaper i svenska språket och bidra till att förebygga utanförskap. Samordnaren föreslog bl.a. därför att alla barn skulle ha rätt till 30 timmars förskola (SOU 2025:75 s. 295). Förslaget i denna promemoria leder i samma riktning.

När bestämmelserna om kommunens uppsökande verksamhet och förskola för en bättre språkutveckling i svenska infördes var ett motiv den positiva effekten på barns utveckling och lärande som deltagande i förskola har. I förarbetena framhölls bl.a. att barn som hade gått i förskolan hade bättre språkliga och kognitiva förutsättningar och nådde högre kunskapsresultat i grundskolan än andra barn. De hade också bättre språkliga och matematiska färdigheter och bättre psykisk hälsa. Studier har också visat på mindre problem med kriminalitet och droger samt högre utbildningsnivå, sysselsättningsgrad och inkomst i vuxen ålder (se prop. 2021/22:132 s. 8 och SOU 2020:67 s. 64–67). I SOU 2026:37 lyfts vikten av regelbunden exponering i svenska för att uppnå grundläggande språknivå (s. 256–257).

I de flesta fall måste därför förslaget om utökad tid i förskola anses medföra positiva konsekvenser för de berörda barnens utveckling, lärarande och känsla av social gemenskap eftersom dessa barn kommer att ges möjlighet att tillbringa mer tid i förskola.

Samtidigt är det svårt att uppskatta effekten i förhållande till dagens situation eftersom också kvaliteten på undervisningen är en avgörande faktor. Med andra ord är det inte självklart att en utökad närvaro i en segregerad förskola vars undervisning har kvalitetsbrister leder till en positiv effekt på barnets senare

[23] Heikkilä, M. m.fl., *Oregelbunden närvaro i förskolan – möjliga orsaker och konsekvenser*, Barn- och ungdomsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet och Mälardalens universitet, 2026-02-13, s. 17.

utbildning och integrering i samhället. Som framkommer ovan tyder utvecklingen på att i vart fall förskolans problem med förskollärartäthet och barngruppers storlek utvecklas i rätt riktning samtidigt som det parallellt sker åtgärder för att stärka förskolans roll när det gäller barns språkutveckling.

Det finns studier som visar på andra positiva effekter av tid i förskola för barn till arbetslösa föräldrar, vilket är av intresse för denna promemoria med tanke på att föräldrar som omfattas av aktivitetskravet i regel kommer att vara i vart fall delvis arbetssökande. Barn till arbetslösa har i genomsnitt sämre hälsa än barn till förvärvsarbetande. I en studie från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) drar författarna slutsatsen att barn som haft tillgång till förskola under perioder då en förälder varit arbetslös löper 5–6 procent lägre risk att förskrivas medicin mot luftvägsbesvär, astma- eller allergi, vilket kan tolkas som om förskolemiljön i jämförelse med hemmet exponerar barn för en rikare flora av mikroorganismer som bidrar till att stärka barns immunförsvar.[24]

Enligt artikel 27.1 i barnkonventionen ska konventionsstaterna erkänna varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling.

Som nyss anförts finns skäl att anta att utökad tid i förskola och fritidshem kan motverka att barn när de blir vuxna hamnar i utanförskap. I avsnitt 3.3.1 har även anförts att föräldrar som får hjälp med tillsyn av barn medan de är arbetslösa kan öka sina chanser att få ett arbete och bli självförsörjande. I förslaget om aktivitetskrav anför regeringen att deltagande i aktivitet har positiva ekonomiska konsekvenser för enskilda biståndshushåll eftersom fler personer i utanförskap kommer att stärka sina möjligheter att få ett arbete (prop. 2025/26:207 s. 77). En sådan utveckling torde inverka positivt på barnens ekonomiska ställning i dessa hushåll eftersom barn är beroende av sina föräldrar för sin försörjning. Genom att föräldrar som går från utanförskap till självförsörjning kan förbättra sin ekonomiska standard bidrar förslaget till att stärka de berörda barnens levnadsstandard och i förlängningen deras utveckling.

[24] Aalto, A-M. m.fl., *Hur påverkar tillgång till förskola hälsan för arbetslösas barn?*, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Rapport 2019:1.

Konsekvenser för barn med utländsk bakgrund

Som diskuteras på flera ställen i denna promemoria kan ökad närvaro i förskola leda till bättre språkutveckling. Enbart den omständigheten att de berörda barn som redan är inskrivna erbjuds utökad tid från 15 till 30 timmar i förskola kan antas ha en positiv utveckling på språkutvecklingen för de berörda barnen. Detta är en viktig orsak till att det även i andra sammanhang har föreslagits utökad tid i förskola för barn med utländsk bakgrund. Exempelvis har Utredningen om en likvärdig förskola av god kvalitet med obligatorisk språkförskola förslagit att den allmänna förskolan ska utökas till motsvarande 25 timmar per vecka.

Den uppsökande verksamheten, vilken behandlas i avsnitt 3.3.1, kan påverkas i positiv riktning av förslaget om utökad tid i förskola. Detta då förslaget ger föräldrar incitament att acceptera en erbjuden plats i förskolan.

Det som anförs i detta underavsnitt bedöms kunna leda till positiva effekter när det gäller språkutvecklingen bland barn med utländsk bakgrund.

7.5 Konsekvenser för personer med funktionsnedsättningar

Promemorians bedömning

Möjligheterna för barn och vuxna med funktionsnedsättning att ta del av förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg på likvärdiga villkor bedöms vara oförändrade med utredningens förslag.

För personer som inte kan ta del av denna verksamhet medför förslaget inga konsekvenser.

Skälen för premorians bedömning

Det nationella målet för funktionshinderspolitiken är att, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full

delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning (prop. 2016/17:188, bet. 2017/18:SoU5 och rskr. 2017/18:86).

Som går att läsa i avsnitt 4.1 görs i förslaget och bedömningarna ingen åtskillnad mellan de utbildningsformer som är anpassade för barn med funktionsnedsättning och andra skolformer. Bestämmelserna om fritidshem gäller även för anpassad grundskola, specialskola och särskilda utbildningsformer. När den tioåriga grundskolan införs kommer de flesta barn i anpassad grundskola eller specialskola att kunna delta i undervisning i fritidshem på en sådan skola redan det år då de fyller sex år. Bestämmelserna för barn i förskola och förskoleklass gäller i dag oberoende av om ett barn har en funktionsnedsättning. Konsekvenserna för barnen kommer därför vara desamma oavsett skolform.

Som diskuteras i avsnitt 4.1 kan det emellertid finnas barn som inte har möjlighet att delta i förskola, fritidshem eller pedagogisk omsorg på grund av en funktionsnedsättning. Som konstateras där kommer dock förslaget inte att få några konsekvenser för dessa barn eller deras föräldrar jämfört med dagens förhållanden.

Möjligheterna för barn och vuxna med funktionsnedsättning att ta del av barnomsorg på likvärdiga villkor kommer med andra ord att vara oförändrade med utredningens förslag.

7.6 Konsekvenser för de jämställdhetspolitiska målen

Promemorians bedömning

Under förutsättning att aktivitetskravet fungerar på ett effektivt sätt bedöms förslaget bidra till positiva effekter på jämställd hälsa och ekonomisk jämställdhet samt bidra till en jämnare fördelning av hushålls- och omsorgsarbete bland föräldrar som omfattas av aktivitetskrav.

Skälen för premorians bedömning

Sveriges jämställdhetspolitiska mål är

- En jämn fördelning av makt och inflytande
- Ekonomisk jämställdhet
- Jämställd utbildning
- Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet
- Jämställd hälsa
- Mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra
- Hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra (prop. 2025/26:1, utgiftsområde 13, s. 77–79).

Förslaget i denna promemoria är av begränsad relevans när det gäller makt och inflytande samt våld. Möjligheter att delta i aktiviteter eller att föräldrar ges ökad tillgång till förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg för sina barn påverkar inte de berörda personernas möjligheter att utöva makt eller inflytande i egentlig mening. Inte heller torde det ha någon större inverkan på våldsutövande. Fler möjligheter för kvinnor att bli självförsörjande kan emellertid ha positiv effekt på arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

I den nämnda regeringsskrivelsen anförs bl.a. följande.

> ”Kvinnor och män arbetar i genomsnitt lika många timmar per dygn, men män ägnar mer tid åt förvärvsarbete och kvinnor ägnar mer tid åt hemarbete. Män har också mer tid än kvinnor för återhämtning och vila. Utvecklingen när det gäller obetalt arbete har gått åt rätt håll, men utjämningen består till största del av att kvinnor arbetar mindre obetalt, medan ökningen av mäns obetalda arbetstid har ökat marginellt sedan 1990 enligt SCB:s tidsanvändningsundersökning. Dessutom påverkas endast kvinnors, inte mäns, totala hushållsarbetstid av föräldraskapet.”

Det som anförs i skrivelsen ger vid handen att förslaget kan få vissa effekter på de övriga jämställdhetspolitiska målen.

När det gäller hälsa går det att förutspå möjliga långsiktiga positiva effekter på de berörda föräldrarnas hälsa utifrån att självförsörjning och minskat utanförskap i sig har positiva hälsoeffekter (se bl.a. prop. 2025/26:207 s. 19). Erfarenheter från

liknande reformer tyder på att effekten är större på kvinnors möjligheter att nå egen försörjning. Eftersom kvinnor i högre grad än män fastnar i långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd (SOU 2025:15 s. 248–250) kan det även förväntas att den positiva effekten är större för kvinnors hälsa. Denna effekt är positiv ur ett jämställdhetspolitiskt perspektiv. Med tanke på att den hälsomässiga effekten är beroende av aktivitetskravsreformens effektivitet måste konsekvensen dock beskrivas som indirekt eller beroende av att aktivitetskravsreformen fungerar som avsett.

Målet om ekonomisk jämställdhet påverkas på ett liknande sätt som målet om jämställd hälsa. Om promemorians förslag kan bidra till att göra aktivitetskravet mer effektivt när det gäller att få långvariga biståndsmottagare att bli självförsörjande kommer det sannolikt att gynna kvinnor något mer än män eftersom förhållandevis fler kvinnor än män är långvariga mottagare av ekonomiskt bistånd. Detta kan sin tur bidra positivt till ekonomisk jämställdhet.

Beträffande sysslor i hemmet och omsorgsarbetet kan det konstateras att den stora effekten av förslaget är ett minskat behov av omsorgsarbete i hemmet eftersom de berörda barnen kommer att få ökad tillgång till förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg av huvudmän inom skolväsendet. Eftersom det finns en obalans mellan män och kvinnor avseende omsorgen om barnen är en direkt konsekvens av förslaget en positiv jämställdhetspolitisk effekt på detta område.

På utbildningsområdet är situationen mer komplex än på de andra områdena. Till att börja med betalas ekonomiskt bistånd i regel inte ut vid studier. I den mån detta ändå sker kommer sådana studier att räknas av från tid i aktivitet och därför inte kunna kopplas samman med förslaget i denna promemoria.

Två av de aktivitetstyper som står till buds syftar delvis till förbättrade förutsättningar att påbörja utbildning och kan i och för sig antas leda till att fler mottagare av försörjningsstöd går vidare till olika former av studier. Bland dem som påbörjar en arbetsmarknadsutbildning utgör kvinnornas andel i dag endast cirka en tredjedel. I den mån förslaget i denna promemoria kommer fler kvinnor till del än män, vilket är troligt med tanke på att kvinnorna både är överrepresenterade bland de långvariga biståndsmottagarna och tar ett större ansvar för omsorgen om barn, kan förslaget alltså

bidra till mer jämställda nivåer på arbetsmarknadsutbildningarna. Eftersom deltagare i arbetsmarknadspolitiska program inte omfattas av den utökade skyldigheten att erbjuda förskola och utbildning i fritidshem finns emellertid en risk att kommunen minskar tiden med tillsyn vid övergång till ett arbetsmarknadspolitiskt program, vilket riskerar att drabba kvinnor hårdare än män.

Kommunens skyldighet att erbjuda förskola och utbildning i fritidshem omfattar redan i dag föräldrars reguljära heltidsstudier. Emellertid är det redan fler kvinnor än män som går från arbetslöshet till reguljära studier.[25]

Samtidigt går att förutse en viss positiv effekt på studieresultaten i framtiden för de barn som omfattas av förslaget, vilket behandlas ovan. Eftersom det råder en marginellt större skillnad mellan könen, till flickors fördel, i områden med socioekonomiska utmaningar än i områden med goda socioekonomiska förutsättningar[26] kan således de positiva effekterna på detta område även ha en positiv inverkan på jämställdheten.

För att förslaget sammantaget ska kunna bedömas ha en positiv inverkan på jämställheten inom studier krävs dock kompletterande åtgärder.

7.7 Inskränker förslaget den kommunala självstyrelsen?

Promemorians bedömning

Förslaget innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Denna inskränkning är nödvändig och proportionerlig i förhållande till förslagets syfte.

Skälen för premorians bedömning

Om ett förslag berör kommuner följer det av 8 § förordningen om konsekvensutredningar att det ska finnas en bedömning av om

[25] Arbetsförmedlingens årsredovisning 2025 s. 23, 29 och 60.
[26] Se Skolverket, *Könsskillnader i skolresultat*, Rapport 2025:17, s. 12–13.

förslaget inskränker den kommunala självstyrelsen. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den.

Förslaget innebär nya skyldigheter för kommunerna, nämligen att erbjuda tillsyn efter behov av de barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskrav. Därmed utgör förslaget i sig en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Förslaget bygger i sin tur på det uppdrag som ligger till grund för denna promemoria. Som redogjorts för ovan bedöms det inte finnas något minst lika ändamålsenligt sätt att genomföra uppdraget som vore mindre ingripande. Förslaget får härvid anses vara nödvändigt och proportionerligt i förhållande till sitt syfte.

7.8 Överensstämmer förslaget med EU-rätten?

Promemorians bedömning

Förslaget bedöms stämma överens med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

Skälen för premorians bedömning

Konsekvensutredningen ska enligt 9 § förordningen om konsekvensutredningar innehålla en bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

Förslaget berör direkt kommuners och statens skyldighet att erbjuda tillsyn av barn. Denna skyldighet är beroende av de berörda personernas bostadsort, men även bl.a. enskildes rätt till utbildning till följd av EU-rätten. Det kan med andra ord finnas en koppling mellan skyldigheten att erbjuda tillsyn och den fria rörligheten samt förbudet mot diskriminering i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Förslaget innebär emellertid inte att någon ny åtskillnad görs mellan svenska medborgare och personer vars rättigheter och

skyldigheter enligt skollagen följer av EU-rätten. Det medför inga nya typer av rättigheter eller skyldigheter, men utökar delvis befintliga sådana. I den bemärkelse medför förslaget inga konsekvenser som står i strid med EU-rätten.

Som diskuteras ovan i detta kapitel är förslaget snävt på det sättet att enbart det aktivitetskrav som omfattas av svensk socialtjänstverksamhet avses. Det går inte att utesluta att motsvarande aktivitetskrav kan finnas i andra medlemsstaters socialtjänstsystem. En förutsättning för att förslaget inte ska riskera att stå i strid med EU-rätten är därför att ändringarna i skollagen tillämpas på ett sätt som inte utesluter en tillämpning på andra länders institut som motsvarar aktivitetskrav, när en sådan tillämpning skulle följa av EU-rätten. Det behöver med andra ord vara möjligt att göra en fördragskonform tolkning. En sådan tolkning måste i detta fall anses rymmas inom de aktuella bestämmelsernas ordalydelse. Även om de föreslagna kompletteringarna i skollagen är snävt utformade finns nämligen redan en mer extensivt konstruerad skyldighet att erbjuda förskola och fritidshem, nämligen om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt.

Men hänsyn till detta bedöms förslaget stämma överens med EU-rätten.

7.9 Uppföljning av förslaget

Promemorians bedömning

Statens skolverk bör följa upp om förslaget leder till att barn, vars föräldrar omfattas av aktivitetskrav, erbjuds mer tid i förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg. Redovisningen bör ske senast den 1 oktober 2028.

Skälen för premorians bedömning

Enligt 7 § förordningen om konsekvensutredningar ska analysen bestå av en beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas.

Som konstaterats ovan är den reform som föreslås i promemorian begränsad när det gäller antal berörda enskilda. Konsekvenserna av förslaget bör därför i första hand utvärderas i förhållande till uppdragsbeskrivningen. Med andra ord bör en utvärdering ta sikte på frågeställningen om det skett en förändring när det gäller å ena sidan om barn, vars förälder omfattas av aktivitetskrav, erbjuds utökad tid i förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg och å andra sidan föräldrarnas deltagande i anvisade aktiviteter.

Statens skolverk har i sitt regleringsbrev för år 2026 bl.a. fått i uppdrag att följa upp i vilken utsträckning extra medel för att erbjuda utökad tid i förskola och fritidshem har inneburit förändring i antalet erbjudna timmar samt redovisa resultatet av denna uppföljning fördelat per kommun. Det uppdraget ska redovisas senast den 26 februari 2027. Det finns därför goda skäl att även låta denna myndighet utvärdera om det förslag som föreslås i denna promemoria leder till att barn, vars föräldrar omfattas av aktivitetskrav, erbjuds mer tid i förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg. Eftersom det föreslås att förslaget i promemorian ska träda i kraft den 1 juli 2027 bör Statens skolverks uppdrag förlängas och utökas till att omfatta promemorians förslag. Redovisning bör lämpligen ske senast den 1 oktober 2028.

När det gäller förslagets konsekvenser för föräldrarnas deltagande i aktiviteter skulle IFAU enligt sitt regleringsbrev för år 2026 i samråd med Konjunkturinstitutet och Inspektionen för socialförsäkringen, ta fram ett förslag till hur en uppföljning av hela bidragsreformen kan göras. I förslaget skulle IFAU klargöra förutsättningarna för att följa upp och utvärdera bidragsreformens olika delar, vilken data som kommer att behövas för att genomföra en uppföljning och en utvärdering och huruvida det finns behov av att fler aktörer är inblandade. Uppdraget ska redovisas senast den 2 oktober 2026. En utvärdering av de övriga konsekvenserna av promemorians förslag, vid sidan av de konsekvenser som ryms i Statens skolverks uppdrag, kan därför lämpligen hanteras inom ramen för det som IFAU kommer att föreslå.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

8 kap.

5 §

Barn ska från och med ett års ålder erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete, studier *eller deltagande i aktiviteter som har anvisats enligt 12 kap. 4 a eller 4 d § socialtjänstlagen (2025:400)* eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt.

I paragrafen anges att förskola ska erbjudas barn från och med ett års ålder, antingen i sådan omfattning att föräldrarna kan sköta sina arbeten eller studier eller efter barnets eget behov på grund av familjens situation i övrigt.

I paragrafen görs en ändring som innebär att förskola ska tillhandahållas i en sådan omfattning att föräldrar som har anvisats aktiviteter enligt 12 kap. 4 a och 4 d §§ socialtjänstlagen (2025:400) kan delta fullt ut i dessa aktiviteter. Hur mycket tid som ska erbjudas beror på i vilken omfattning föräldern deltar i anvisad aktivitet. Detta beror i sin tur bland annat på barnets ålder. Tiden i aktivitet ska nämligen minskas med tio timmar per vecka om den enskilde har barn som inte har fyllt åtta år eller som inte har avslutat sitt första skolår i den nioåriga grundskolan. Det är enbart tid för sådan tillsyn som barnet behöver för att föräldern ska kunna delta i en anvisad aktivitet enligt socialtjänstlagen som huvudmannen är skyldig att beakta med stöd av ändringen.

Genom denna ändring utökas även kommunens skyldighet att sträva efter att erbjuda pedagogisk omsorg enligt 25 kap. 2 §.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

14 kap.

5 §

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, studier *eller deltagande i aktiviteter som har anvisats enligt 12 kap. 4 a eller 4 d § socialtjänstlagen (2025:400)* eller om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt.

I paragrafen anges i vilken utsträckning utbildning i fritidshem ska erbjudas en elev, nämligen i sådan omfattning att föräldrarna kan sköta sina arbeten eller studier eller efter elevens eget behov på grund av familjens situation i övrigt.

Vilka elever som ska erbjudas fritidshem regleras i 3 §. Enligt den bestämmelsen ska varje kommun erbjuda utbildning i fritidshem för elever i kommunens grundskola och anpassad grundskola. 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. Enligt övergångsbestämmelser till ändringar i 3 § (SFS 2025:729) gäller äldre bestämmelser för utbildning och annan verksamhet som bedrivs före den 1 juli 2028. En elev som går i förskoleklass omfattas därför också av skyldigheten att erbjuda fritidshem till och med juni 2028.

En ändring görs i paragrafen vilket motsvarar det tillägg som görs i 8 kap. 5 §. Denna ändring utökar också kommunens skyldighet att sträva efter att erbjuda pedagogisk omsorg enligt 25 kap. 2 §.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

2. Bestämmelsen i 8 kap. 5 § i den nya lydelsen tillämpas första gången den 1 september 2027.

3. Bestämmelsen i 14 kap. 5 § i den nya lydelsen tillämpas första gången höstterminen 2027.

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den 1 juli 2027.

I *andra punkten* anges att den ändring som gäller förskolan ska tillämpas första gången den 1 september 2027. Det är alltså denna dag som det finns en skyldighet att erbjuda förskola enligt den nya lydelsen.

Av *tredje punkten* framgår att lagen ska tillämpas första gången på utbildning i fritidshem höstterminen år 2027. Det innebär att kommunens utökade skyldighet att erbjuda utbildning i fritidshem inte gäller förrän höstterminen inleds.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Uppdrag att föreslå utökad tillsyn över barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskrav enligt socialtjänstlagen

Sammanfattning av uppdraget

En utredare ges i uppdrag att lämna författningsförslag som innebär att ett barn, vars förälder omfattas av aktivitetskrav enligt socialtjänstlagen, ska erbjudas förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg i den omfattning det behövs för att föräldern fullt ut ska kunna delta i anvisade aktiviteter, dvs. som huvudregel i 40 timmar per vecka eller 30 timmar per vecka beroende på barnets ålder och skolgång.
Uppdraget ska redovisas senast den 22 oktober 2026.

Bakgrund

I prop. 2025/26:207 föreslår regeringen att det ska införas ett aktivitetskrav för mottagare av försörjningsstöd. Förslaget innebär att socialnämnden ska tillhandahålla aktiviteter och att enskilda som omfattas av aktivitetskravet ska delta i heltidsaktivitet för att ha rätt till försörjningsstöd. För att möjliggöra utökad tid i förskola och fritidshem för barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskravet tillfördes kommunerna i budgetpropositionen för 2026 130 miljoner kronor 2026 och 260 miljoner kronor årligen från och med 2027 (prop. 2025/26:1 utg.omr. 25). Riksdagen har godkänt riktlinjerna för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken i budgetpropositionen (bet. 2025/26:FiU1 och rskr. 2025/26:64).
Socialnämnden ska enligt regeringens förslag vara skyldig att begära att en person som har fått försörjningsstöd under minst tre

sammanhängande månader ska delta i aktiviteter enligt aktivitetskravet. Socialnämnden får dock begära att den enskilde deltar i aktivitet även innan det har gått tre månader. För någon som är hemma med ett barn gäller aktivitetskravet först från och med att barnet har fyllt ett år. Aktivitetskravet ska anpassas till möjligheten att ha tillsyn över barnet och socialnämnden ska beakta i vilken omfattning kommunen erbjuder förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg. Anpassningen innebär att socialnämnden inte får kräva att den enskilde ska delta i aktiviteter under tid då kommunen inte erbjuder tillsyn för hans eller hennes hemmavarande barn (prop. 2025/26:27 s. 42–43 och 93–94). För föräldrar med barn under åtta år ska heltid anses motsvara 30 timmar per vecka.
Med förskola, fritidshem och annan pedagogisk omsorg avses sådana verksamheter som regleras i 8 kap., 14 kap. och 25 kap. 2 § skollagen (2010:800). Av 8 kap. 5 och 6 §§ skollagen framgår att barn från och med ett års ålder ska erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Är barnets föräldrar arbetslösa eller föräldralediga för vård av annat barn, ska från och med ett års ålder förskola erbjudas under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan. Det framgår vidare av 14 kap. 5 och 6 §§ skollagen att fritidshem endast ska 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 eller behöver särskilt stöd i sin utveckling. Enligt 14 kap. 7 § samma lag ska fritidshem erbjudas till och med vårterminen det år då eleven fyller 13 år. Därutöver följer det av 25 kap. 2 § skollagen att kommunen ska sträva efter att i stället för förskola eller fritidshem erbjuda ett barn pedagogisk omsorg, om barnets vårdnadshavare önskar det.

Vissa kommuner väljer att erbjuda alla barn, oavsett föräldrarnas sysselsättning, förskola i mer än 15 timmar per vecka. Det förekommer även att elever erbjuds fritidshem utöver det som ska erbjudas enligt skollagen. Kommuner är dock inte skyldiga att erbjuda barn till arbetslösa mer tid i förskola och fritidshem än vad skollagen anger. Det innebär att föräldrar som omfattas av aktivitetskravet i många kommuner inte kommer att vara skyldiga att delta i aktivitet på heltid inom ramen för aktivitetskravet. För att aktivitetskravet ska kunna tillämpas fullt ut så bör skyldigheten att

erbjuda förskola, fritidshem eller pedagogisk omsorg utökas för barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskravet.

Uppdraget till utredaren

Mot bakgrund av ovanstående ska utredaren lämna författningsförslag som innebär att ett barn, vars förälder omfattas av aktivitetskrav, ska erbjudas förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg i den omfattning det behövs för att föräldern fullt ut ska kunna delta i anvisade aktiviteter, dvs. som huvudregel i 40 eller 30 timmar per vecka beroende på barnets ålder och skolgång.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa en konsekvensutredning för de förslag som lämnas på sätt som överensstämmer med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Utredaren ska i ett särskilt avsnitt redogöra för konsekvenserna av förslagen ur ett barnrätts-, funktionshinders- och jämställdhetsperspektiv.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska slutredovisas senast den 22 oktober 2026.
(Socialdepartementet)

Departementsserien 2026

Kronologisk förteckning

1. Nya möjligheter att bekämpa onlinerekrytering. Ju.
2. Granskning av Lantmäteriets informationssäkerhet. LI.
3. Utökat skydd för vissa civila vapentransporter. Fö.
4. En brottsbekämpande verksamhet hos Försäkringskassan. S.
5. Samling runt barnet. En likvärdig och kvalitativ vård inom den sociala barn- och ungdomsvården. S.
6. En översyn av det konsulära regelverket. UD.
7. Elektroniska meddelanden vid försäkringsavtal. Ju.
8. En extern tjänsteleverantör för biometriupptagning i migrationsverksamheten. Ju.
9. En ny hemvist stärker sjö- och flygräddningstjänsten i Sverige. LI.
10. Åtgärder mot illegal införsel av sällskapsdjur – ansvar, kontroll och samverkan. LI.
11. Ökad tillgång till hållbara drivmedel inom luftfart och sjöfart. LI.
12. Skärpt läge – aktuell lägesbild i totalförsvaret och omvärlden. Fö.
13. Spetsutbildning i musik i grundskolan – en försöksverksamhet. U.
14. En skärpt syn på involvering av underåriga i brottslighet. Ju.
15. Gäldenärens avtal i konkurs. Ju.
16. Anpassningar av svensk rätt till EU:s maskinförordning. A.
17. Identifiering av barn i behov av stöd för att utveckla sina färdigheter i svenska språket. S.
18. Slutredovisning av tilläggsuppdraget om stärkt samverkan mellan socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri i brottsförebyggande syfte. S.
19. Utökad tillsyn över barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskrav enligt socialtjänstlagen. S.

Departementsserien 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Anpassningar av svensk rätt till EU:s maskinförordning. [16]

Försvarsdepartementet

Utökat skydd för vissa civila vapentransporter. [3]

Skärpt läge – aktuell lägesbild i totalförsvaret och omvärlden. [12]

Justitiedepartementet

Nya möjligheter att bekämpa onlinerekrytering. [1]

Elektroniska meddelanden vid försäkringsavtal. [7]

En extern tjänsteleverantör för biometriupptagning i migrationsverksamheten. [8]

En skärpt syn på involvering av underåriga i brottslighet. [14]

Gäldenärens avtal i konkurs. [15]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Granskning av Lantmäteriets informationssäkerhet. [2]

En ny hemvist stärker sjö- och flygräddningstjänsten i Sverige. [9]

Åtgärder mot illegal införsel av sällskapsdjur – ansvar, kontroll och samverkan. [10]

Ökad tillgång till hållbara drivmedel inom luftfart och sjöfart. [11]

Socialdepartementet

En brottsbekämpande verksamhet hos Försäkringskassan. [4]

Samling runt barnet. En likvärdig och kvalitativ vård inom den sociala barn- och ungdomsvården. [5]

Identifiering av barn i behov av stöd för att utveckla sina färdigheter i svenska språket. [17]

Slutredovisning av tilläggsuppdraget om stärkt samverkan mellan socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri i brottsförebyggande syfte. [18]

Utökad tillsyn över barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskrav enligt socialtjänstlagen. [19]

Utbildningsdepartementet

Spetsutbildning i musik i grundskolan – en försöksverksamhet. [13]

Utrikesdepartementet

En översyn av det konsulära regelverket. [6]

Inkom till Uppsala kommun 2026-10-05, UBN-2026-04891-1

Regeringskansliet

Remiss

2026-09-04
S2026/01741

Socialdepartementet
Enheten för socialtjänst och funktionshinderspolitik

Remiss av promemorian Utökad tillsyn över barn vars föräldrar omfattas av aktivitetskrav enligt socialtjänstlagen (Ds 2026:19)

Remissinstanser

1. Akademikerförbundet SSR
2. Arbetsförmedlingen
3. Barnens rätt i samhället (BRIS)
4. Barnombudsmannen
5. Bodens kommun
6. Botkyrka kommun
7. Diskrimineringsombudsmannen
8. Dorotea kommun
9. Emmaboda kommun
10. Falkenbergs kommun
11. Famna - Riksorganisationen för idéburen välfärd
12. Filipstad kommun
13. Folkhälsomyndigheten (FOHM)
14. Fremia
15. Almega Utbildning
16. Funktionsrätt Sverige
17. Förbundet Vi Unga
18. Föreningen Sveriges socialchefer (FSS)
19. Företagarna

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: s.registrator@regeringskansliet.se

20. Försäkringskassan
21. Förvaltningsrätten i Linköping
22. Förvaltningsrätten i Umeå
23. Föräldraalliansen Sverige
24. Göteborgs kommun
25. Idéburna skolors riksförbund
26. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)
27. Inspektionen för socialförsäkringen
28. Inspektionen för vård och omsorg (IVO)
29. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)
30. Institutet för mänskliga rättigheter
31. Integritetsskyddsmyndigheten
32. Jämställdhetsmyndigheten
33. Kiruna kommun
34. Kommunalarbetarförbundet
35. Kumla kommun
36. Kävlinge kommun
37. Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer
38. Leksands kommun
39. Lilla Edets kommun
40. Linköpings kommun
41. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
42. Länsstyrelsen Västmanlands län
43. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
44. Malmö kommun
45. Myndigheten för delaktighet (MFD)
46. Mittuniversitetet
47. Munkfors kommun
48. Nationella Nätverket för Samordningsförbund (NNS)

49. Norbergs kommun
50. Nyköpings kommun
51. Nätverket unga för tillgänglighet (NUFT)
52. Regelrådet
53. Riksföreningen Sveriges stadsmissioner
54. Riksförbundet Vuxenutbildning i samverkan (ViS)
55. Riksdagens ombudsmän (JO)
56. Rädda Barnen
57. Röda Korset
58. Sameskolstyrelsen
59. Simrishamns kommun
60. Skara kommun
61. Skolväsendets överklagandenämnd
62. De små kommunernas samverkan (Småkom)
63. Specialpedagogiska skolmyndigheten
64. Statens skolinspektion
65. Statens skolverk
66. Statskontoret
67. Stockholms universitet
68. Socialstyrelsen
69. Svenska kyrkan
70. Sveriges A-kassor
71. Sveriges Dövas Riksförbund
72. Sveriges elevråd
73. Sveriges Lärare
74. Sveriges Skolledare
75. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU)
76. Stockholms kommun
77. Sundsvalls kommun
78. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

79. Söderhamns kommun
80. Sölvesborgs kommun
81. Ulricehamns kommun
82. Uppsala kommun
83. Vetlanda kommun
84. Vision
85. Älvkarleby kommun
86. Älvdalens kommun
87. Östersunds kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Socialdepartementet **senast den 4 december 2026**. Svaren bör lämnas per e-post till s.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till s.sof@regeringskansliet.se. Ange diarienummer S2026/01741 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 promemorian.

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.

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

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av promemorian via ett beställningsformulär hos Multiply Solutions, tidigare Åtta45.

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.

Sofia Landelius
Ämnesråd

Kopia till

Multiply Solutions, e-postadress: regeringskansliet@multiplysolutions.se