

Regeringens proposition

2008/09:115



Barnomsorgspeng och allmän förskola även för
treåringar

Prop.
2008/09:115

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 29 januari 2009

Maud Olofsson

Jan Björklund
(Utbildningsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i skollagen (1985:1100) samt vissa följdändringar i annan lagstiftning. Förslagen till ändringar i skollagen innebär följande. Tillståndskravet för enskilda förskolor och fritidshem som drivs yrkesmässigt avskaffas. Bestämmelsen om straff för den som utan tillstånd driver sådan verksamhet upphävs. Benämningen på förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som inte är förskola eller fritidshem, och inte heller öppen förskola eller öppen fritidsverksamhet, ändras till pedagogisk omsorg. Begreppet familjedaghem ersätts med pedagogisk omsorg i skollagen och annan lagstiftning. Pedagogisk omsorg utgör ett samlingsbegrepp där familjedaghem är en av flera tänkbara varianter. Kommunerna ska vara skyldiga att godkänna enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg i form av förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg, om verksamheten uppfyller de krav på kvalitet och säkerhet som ställs på motsvarande offentlig verksamhet.

Införandet av ett system med barnomsorgspeng syftar till att öka mångfalden i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen genom en större variation av utövare. Barnomsorgspengen ökar också utrymmet för enskilda initiativ och eget företagande inom välfärdsområdet.

Kommunernas skyldighet att ge bidrag till enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg (barnomsorgspeng) ska gälla enskilda verksamheter som är godkända samt är öppna för alla barn som ska tas emot i motsvarande offentlig verksamhet med vissa undantag, om verksamheten inte medför påtagliga negativa följder för kommunens motsvarande verksamhet och inte tar ut oskäligt höga avgifter. Bidrag ska ges för egna barn i pedagogisk omsorg, men endast för lika många egna barn som de andra barn som har tagits emot. Om ett barn deltar i två enskilda verk-

samheter ska kommunen lämna bidrag till båda verksamheterna. Om ett barn vistas i både enskild och kommunal verksamhet tilldelas den enskilde huvudmannen ett bidrag i proportion till sitt åtagande.

Vidare föreslår regeringen bestämmelser om mottagande i en kommuns förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg av barn från en annan kommun samt om interkommunal ersättning i sådana fall. Därutöver föreslår regeringen en utökad skyldighet för kommunerna att informera om kommunala och enskilda verksamheter i kommunen.

Regeringen föreslår även att kommunens skyldighet att anordna allmän förskola utvidgas till att gälla från och med höstterminen det år barnet fyller tre år.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2009 när det gäller barnomsorgspeng och den 1 juli 2010 när det gäller allmän förskola för treåringar.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100).....	6
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring	12
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag	14
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.....	15
2.5	Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100).....	16
3	Ärendet och dess beredning	17
4	Principiella utgångspunkter.....	17
4.1	EG-rättslig bedömning	18
4.2	Barnkonsekvensanalys	20
5	Kommunalt bidrag till enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg – en barnomsorgspeng	21
5.1	Verksamhetsformer	21
5.2	Från tillståndskrav till rätt till godkännande	23
5.3	Kvalitetskrav och rättssäkerhet.....	26
5.4	Tillsyn och registerkontroll	29
5.5	Öppenhet, egna barn och avgifter.....	31
5.6	Bidragets storlek samt delning av bidraget.....	33
6	Vissa frågor om kommunernas ansvar	36
6.1	Från vistelsekommun till hemkommun	36
6.2	Skyldighet för en kommun att ta emot barn från en annan kommun.....	37
6.3	Hemkommunens skyldighet att ge bidrag till annan kommun.....	39
7	Kommunens informationsskyldighet	40
8	Allmän förskola även för treåringar	41
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	44
10	Ekonomiska konsekvenser	45
11	Författningskommentar	48
11.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100).....	48
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring	55
11.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:371) om kommunalt vårdnadsbidrag	55
11.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.....	55
11.5	Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100).....	55

Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar (Ds 2008:56).....	56	Prop. 2008/09:115
Bilaga 2	Lagförslag i promemorian Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar (Ds 2008:56).....	57	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser	64	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 29 januari 2009.....			65

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i skollagen (1985:1100),
2. lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring,
3. lag om ändring i lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag,
4. lag om ändring i lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg,
5. lag om ändring i skollagen (1985:1100).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Häri genom föreskrivs i fråga om skollagen (1985:1100)¹
dels att 2 a kap. 14 § ska upphöra att gälla,
dels att nuvarande 2 a kap. 17 a § ska betecknas 2 a kap. 17 b §,
dels att 1 kap. 1 och 2 b §§, 2 a kap. 1, 2, 8 a, 10, 13, 15–17, 19 och
 20 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 2 a kap. 12 a och
 17 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §²

För barn och ungdomar anordnar det allmänna utbildning i form av förskoleklass, grundskola och gymnasieskola samt vissa motsvarande skolformer, nämligen särskola, specialskola och sameskola.

Förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan bildar *det offentliga skolväsendet för barn och ungdom*. Dessutom finns särskilda utbildningsformer som anordnas av det allmänna för dem som till följd av sjukdom eller av annat skäl inte kan delta i skolarbetet inom det offentliga skolväsendet.

Det allmänna anordnar också pedagogisk verksamhet i form av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. För dessa verksamheter gäller i denna lag endast 1 kap. 2 a och 2 b §§, 2 a kap., 14 a kap. samt 15 kap. 5 och 11 §§.

Det allmänna anordnar också pedagogisk verksamhet i form av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. För dessa verksamheter gäller i denna lag endast 1 kap. 2 a, 2 b och 15 §§, 2 a kap., 14 a kap. samt 15 kap. 5 och 11 §§.

2 b §

Bestämmelser om skyldighet för huvudmannen för förskola, *familjedaghem*, fritidshem eller skola att i vissa fall utfärda intyg om barns frånvaro finns i 20 kap. 9 b § lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Bestämmelser om skyldighet för huvudmannen för förskola, *pedagogisk omsorg*, fritidshem eller skola att i vissa fall utfärda intyg om barns frånvaro finns i 20 kap. 9 b § lagen (1962:381) om allmän försäkring.

¹ Lagen omtryckt 1997:1212.

² Senaste lydelse 2008:571.

1 §

Varje kommun svarar för att barn som är bosatta i Sverige *och som stadigvarande vistas i kommunen* erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Verksamheterna kan också anordnas av enskilda.

Förskoleverksamheten avser barn som inte går i skolan.

Skolbarnsomsorgen avser barn till och med tolv års ålder som går i skolan.

2 §³

Förskoleverksamheten bedrivs i form av förskola, *familjedaghem* och *kompletterande förskoleverksamhet (öppen förskola)*.

Skolbarnsomsorgen bedrivs i form av fritidshem och *familjedaghem*. För barn mellan tio och tolv år kan skolbarnsomsorgen även bedrivas i form av öppen fritidsverksamhet. Skolbarnsomsorgen *skall* ta emot barn under den del av dagen då de inte vistas i skolan och under lov.

Förskoleverksamheten bedrivs i form av förskola, *pedagogisk omsorg* och *öppen förskola*.

Skolbarnsomsorgen bedrivs i form av fritidshem och *pedagogisk omsorg*. För barn mellan tio och tolv år kan skolbarnsomsorgen även bedrivas i form av öppen fritidsverksamhet. Skolbarnsomsorgen *ska* ta emot barn under den del av dagen då de inte vistas i skolan och under lov.

8 a §⁴

Barn *skall* erbjudas plats i förskola från och med höstterminen det år då de fyller fyra år. Förskolan *skall* omfatta minst 525 timmar om året.

Kommunen skall informera föräldrarna om verksamheten i förskolan och syftet med denna.

Barn *ska* erbjudas plats i förskola från och med höstterminen det år då de fyller fyra år. Förskolan *ska* omfatta minst 525 timmar om året.

10 §⁵

För plats i förskola, fritidshem och *familjedaghem* som kommunen anordnar får skäliga avgifter tas ut enligt grunder som kommunen bestämmer. *Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.*

För plats i förskola, fritidshem och *pedagogisk omsorg* som kommunen anordnar får skäliga avgifter tas ut enligt grunder som kommunen bestämmer.

³ Senaste lydelse 1998:352.

⁴ Senaste lydelse 2000:1375. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket upphävs.

⁵ Senaste lydelse 2000:1375.

För sådana platser i förskola som avses i 8 a och 9 §§ får avgift tas ut endast till den del verksamheten överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året.

12 a §

En kommun ska i sin förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg ta emot ett barn från en annan kommun om det finns särskilda skäl med hänsyn till barnets förhållanden. Innan kommunen fattar beslut om att ta emot ett sådant barn, ska den inhämta yttrande från barnets hemkommun, om det inte bedöms som onödigt.

En kommun får även i andra fall i sin förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg ta emot ett barn från en annan kommun.

En kommun som i sin förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg har tagit emot ett barn från en annan kommun har rätt till ersättning av barnets hemkommun. I sådana fall som avses i första stycket har den mottagande kommunen rätt till ersättning för sina kostnader. I andra fall ska ersättningen bestämmas efter samma grunder som barnets hemkommun tillämpar vid fördelning av resurser till den egna förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen, om inte de berörda kommunerna kommer överens om något annat.

13 §⁶

Ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ som yrkesmässigt vill driva en förskola eller ett fritidshem skall ha tillstånd till detta av den kommun där verksamheten skall bedrivas.

Tillstånd behövs inte för sådan verksamhet som kommunen genom avtal enligt 5 § andra stycket har

Förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg i form av förskola, fritidshem eller pedagogisk omsorg som bedrivs av ett bolag, en förening, ett registrerat trossamfund, en stiftelse eller en enskild individ ska efter ansökan godkännas av den kommun där verksamheten bedrivs, om verksamheten har god kvalitet och säker-

⁶ Senaste lydelse 2006:392.

överlämnat till en enskild att utföra.

het samt uppfyller de krav som anges i 3 §.

Prop. 2008/09:115

Om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, ska beslutet om godkännande upphävas.

15 §

Verksamhet som avses i 13 § står under tillsyn av den kommun där verksamheten bedrivs. Kommunen har rätt att inspektera verksamheten och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

Verksamhet som har godkänts enligt 13 § står under tillsyn av den kommun där verksamheten bedrivs. Kommunen har rätt att inspektera verksamheten och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

16 §⁷

Om det föreligger något missförhållande i sådan verksamhet som avses i 13 §, skall kommunen förelägga den som ansvarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet.

Om missförhållandet är allvarligt och kommunens föreläggande inte följs, får kommunen återkalla tillståndet.

Ett tillstånd skall återkallas om huvudmannen inte iakttar sina skyldigheter enligt lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg och bristerna inte avhjälpas efter påpekande för den som ansvarar för verksamheten.

Om det föreligger något missförhållande i sådan verksamhet som har godkänts enligt 13 §, ska kommunen förelägga huvudmannen att avhjälpa missförhållandet.

Om missförhållandet är allvarligt och kommunens föreläggande inte följs, får kommunen återkalla godkännandet.

Ett godkännande ska återkallas om huvudmannen inte iakttar sina skyldigheter enligt lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg och bristerna inte avhjälpas efter påpekande för huvudmannen.

17 §⁸

Kommunen skall lämna bidrag till sådan enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg som

1. fått tillstånd enligt 14 §, och
2. är öppen för alla barn som har rätt till motsvarande offentliga verksamhet enligt 6–6 b, 8 a och 9 §§, med undantag dels för barn som det skulle medföra betydande

Den kommun där verksamhet som har godkänts enligt 13 § bedrivs ska besluta att huvudmannen har rätt till bidrag om

1. verksamheten är öppen för alla barn som ska erbjudas motsvarande offentlig verksamhet enligt 6–6 b, 8 a och 9 §§, med undantag för barn som det skulle medföra betydande organisa-

⁷ Senaste lydelse 2000:875.

⁸ Senaste lydelse 2006:1447.

organisatoriska eller ekonomiska svårigheter att ta emot för den enskilda verksamheten, dels för fall där kommunen medger undantag med anledning av verksamhetens särskilda karaktär.

Kommunen är inte skyldig att lämna bidrag om verksamheten innebär påtagliga negativa följder för motsvarande verksamhet i kommunen eller om den enskilda verksamheten tar ut avgifter som är oskäligt höga.

Bidraget skall lämnas med ett belopp per barn som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet. Om ett barn har ett omfattande behov av särskilt stöd är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Kommunen kan lämna bidrag till annan enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg än som omfattas av första stycket, om verksamheten uppfyller de krav som anges i 3 § och avgifterna inte är oskäligt höga. Sådant bidrag bör lämnas med ett belopp per barn som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet.

toriska eller ekonomiska svårigheter att ta emot för den enskilda verksamheten,

2. påtagliga negativa följder inte uppstår för motsvarande verksamhet i kommunen, och

3. avgifterna inte är oskäligt höga.

Kommunen får besluta att en huvudman har rätt till bidrag trots att villkoret i första stycket 1 inte är uppfyllt, om det finns skäl med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär.

Om godkännandet återkallas, eller övriga villkor enligt första stycket inte längre är uppfyllda, ska rätten till bidrag återkallas.

17 a §

Barnets hemkommun ska lämna bidrag till en huvudman som har rätt till bidrag enligt 17 §.

Bidraget ska bestämmas med hänsyn till barnets behov och huvudmannens åtagande efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen. Hemkommunen är bara skyldig att lämna bidrag i den omfattning som den är skyldig att

erbjuda motsvarande offentliga verksamhet enligt 6–6 b, 8 a och 9 §§.

Hemkommunen är inte skyldig att lämna bidrag för samma barn till fler än två huvudmän. Har ett barn ett omfattande behov av särskilt stöd är hemkommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för hemkommunen.

Bidrag lämnas för barn i enskild pedagogisk omsorg, där deras vårdnadshavare arbetar, bara om minst lika många andra barn har tagits emot.

Kommunen kan lämna bidrag till annan huvudman för enskild förskoleverksamhet eller enskild skolbarnsomsorg än som omfattas av första stycket, om verksamheten uppfyller de krav som anges i 3 § och avgifterna inte är oskäligt höga. Sådant bidrag bör bestämmas på det sätt som anges i andra stycket.

19 §

Kommunens beslut i ärenden om *tillstånd* enligt 13 § och om föreläggande eller återkallande av *tillstånd* enligt 16 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Kommunens beslut om föreläggande eller återkallande av *tillstånd* enligt 16 § och domstols motsvarande beslut gäller omedelbart.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Kommunens beslut i ärenden om *godkännande* enligt 13 §, om föreläggande eller återkallande av *godkännande* enligt 16 § och om rätt till bidrag eller återkallande av sådan rätt enligt 17 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Kommunens beslut om föreläggande eller återkallande av *godkännande* enligt 16 § och om återkallande av rätt till bidrag enligt 17 § samt domstols motsvarande beslut gäller omedelbart.

Till böter döms den som utan tillstånd bedriver verksamhet som avses i 13 §.

Allmänt åtal får väckas endast efter medgivande av den kommun där verksamheten bedrivs eller av Statens skolinspektion.

Kommunen ska informera om den förskoleverksamhet och den skolbarnsomsorg som kommunen anordnar samt om motsvarande enskild verksamhet som kommunen har godkänt. Informationen ska även avse möjligheten att driva enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg med bidrag enligt 17 §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

2. Ett tillstånd att driva en enskild förskola eller ett enskilt fritidshem enligt 2 a kap. 13 § i dess lydelse före den 1 juli 2009 ska, om tillståndet gäller vid ikraftträdandet, anses som ett godkännande enligt 2 a kap. 13 § i dess nya lydelse. Ett tidsbegränsat tillstånd gäller som ett godkännande för den återstående giltighetstiden.

3. Den som driver en enskild förskola eller ett enskilt fritidshem och vid ikraftträdandet får bidrag med stöd av 2 a kap. 17 § första stycket i dess lydelse före den 1 juli 2009, har rätt till bidrag utan prövning enligt 2 a kap. 17 § första stycket i dess nya lydelse.

4. Om ett enskilt familjedaghem, som vid ikraftträdandet får bidrag för barn som tas om hand av sin egen vårdnadshavare, godkänns och förklarar ha rätt till bidrag enligt de nya bestämmelserna, ska det nya 2 a kap. 17 a § fjärde stycket inte tillämpas före den 1 juli 2011.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 13 § och 20 kap. 9 b § lagen (1962:381) om allmän försäkring ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

13 §¹⁰

För att styrka det särskilda vård- eller tillsynsbehov som avses i 11 § första stycket ska läkarutlåtande inges. I fall som avses i 10 b § ska barnets sjukdomstillstånd styrkas med ett läkarutlåtande, om det inte hos Försäkringskassan redan finns tillräcklig utredning för att bedöma rätten till ersättning.

För att tillfällig föräldrapenning enligt 10 § första stycket 1 eller 2 ska betalas ut till en förälder eller annan försäkrad som avses i 11 a §

För att tillfällig föräldrapenning enligt 10 § första stycket 1 eller 2 ska betalas ut till en förälder eller annan försäkrad som avses i 11 a §

⁹ Senaste lydelse 2008:220.

¹⁰ Senaste lydelse 2008:316.

ska föräldern med intyg enligt 20 kap. 9 b § eller på annat sätt styrka att barnet har varit frånvarande från den förskola, *det familjedaghem*, det fritidshem eller den skola där barnet normalt vistas. Detta gäller dock inte för tid när barnet skulle ha varit frånvarande på grund av ferier eller om det finns särskilda skäl för att den tillfälliga föräldrapenningen ändå ska betalas ut.

Försäkringskassan får när det finns skäl till det kräva att särskilt utlåtande inges för att styrka barnets eller den ordinarie vårdarens sjukdom, smitta eller funktionshinder som avses i 10 eller 10 a § eller en förälders sjukdom eller smitta enligt 11 a § andra stycket.

Försäkringskassan får även kräva att en förälder styrker sin rätt till tillfällig föräldrapenning i fall som avses i 10 § andra stycket andra meningen eller 11 § tredje stycket andra meningen genom särskilt intyg av arbetsgivare eller annan som kan ge upplysning om arbetsförhållandena. Därjämte får krävas att en förälder styrker sin rätt till föräldrapenningförmån i samband med föräldrautbildning eller deltagande i en behandling av ett sjukt eller funktionshindrat barn genom intyg av den som anordnat utbildningen eller ordinerat behandlingen.

ska föräldern med intyg enligt 20 kap. 9 b § eller på annat sätt styrka att barnet har varit frånvarande från den förskola, *den pedagogiska omsorg*, det fritidshem eller den skola där barnet normalt vistas. Detta gäller dock inte för tid när barnet skulle ha varit frånvarande på grund av ferier eller om det finns särskilda skäl för att den tillfälliga föräldrapenningen ändå ska betalas ut.

20 kap.

9 b §

Huvudmannen för den förskola, *det familjedaghem*, det fritidshem eller den skola där ett barn som inte har fyllt tolv år normalt vistas, ska på begäran av barnets förälder utfärda sådant intyg som avses i 4 kap. 13 § andra stycket. Intygsskyldigheten, som kvarstår till och med månaden efter den då frånvaron upphörde, ska fullgöras snarast möjligt.

Huvudmannen för den förskola, *den pedagogiska omsorg*, det fritidshem eller den skola där ett barn som inte har fyllt tolv år normalt vistas, ska på begäran av barnets förälder utfärda sådant intyg som avses i 4 kap. 13 § andra stycket. Intygsskyldigheten, som kvarstår till och med månaden efter den då frånvaron upphörde, ska fullgöras snarast möjligt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag

Prop. 2008/09:115

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Med förskoleverksamhet avses i denna lag förskola och *familjedaghem* enligt 2 a kap. skollagen (1985:1100).

Med förskoleverksamhet avses i denna lag förskola och *pedagogisk omsorg* enligt 2 a kap. skollagen (1985:1100).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg

Prop. 2008/09:115

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Den som erbjuds en anställning av en enskild fysisk eller juridisk person som bedriver sådan verksamhet som *avses i* 2 a kap. 13 §, 2 b kap. 6 § samt 9 kap. 2 och 5 §§ skollagen (1985:1100) eller som har ingått ett avtal om sådan verksamhet som avses i 2 a kap. 5 § andra stycket och 2 b kap. 2 § tredje stycket samma lag, *skall* lämna ett sådant registerutdrag som avses i 1 § första stycket denna lag till den som erbjudit anställningen.

Den som inte har lämnat ett registerutdrag enligt första stycket får inte anställas.

Första och andra styckena gäller även anställningar hos den som efter regeringens medgivande enligt lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan får bedriva undervisning för skolpliktiga barn samt anställningar inom verksamhet som bedrivs av en enskild huvudman för en riksinternatskola som enligt 10 kap. skollagen (1985:1100) anordnar utbildning som motsvarar grundskolan.

Den som erbjuds en anställning av en enskild fysisk eller juridisk person som bedriver sådan verksamhet som *godkännts enligt* 2 a kap. 13 §, 2 b kap. 7 § samt 9 kap. 2 och 5 §§ skollagen (1985:1100) eller som har ingått ett avtal om sådan verksamhet som avses i 2 a kap. 5 § andra stycket och 2 b kap. 2 § tredje stycket samma lag, *ska* lämna ett sådant registerutdrag som avses i 1 § första stycket denna lag till den som erbjudit anställningen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

Härigenom föreskrivs att 2 a kap. 8 a § skollagen (1985:1100)¹¹ ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt 2.1

Föreslagen lydelse

2 a kap.

8 a §¹²

Barn ska erbjudas plats i förskola från och med höstterminen det år då de fyller *fyra* år. Förskolan ska omfatta minst 525 timmar om året.

Barn ska erbjudas plats i förskola från och med höstterminen det år då de fyller *tre* år. Förskolan ska omfatta minst 525 timmar om året.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

¹¹ Lagen omtryckt 1997:1212.

¹² Senaste lydelse 2009:000.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2007 en familjepolitisk reform med införande av barnomsorgspeng, jämställdhetsbonus, ett frivilligt kommunalt vårdnadsbidrag och ökat pedagogiskt inslag i förskolan som bärande utgångspunkter (prop. 2006/07:1, finansplan m.m. s. 27). I budgetpropositionen för 2008 förtydligade regeringen sin avsikt att föreslå ett system med barnomsorgspeng i syfte att öka mångfalden av utövare inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Regeringen aviserade samtidigt en utvidgning av kommunernas skyldighet att erbjuda avgiftsfri allmän förskola till alla barn från tre års ålder i syfte att fler barn ska få tillgång till pedagogisk verksamhet (prop. 2007/08:1, utgiftsområde 16 s. 104).

Inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) har promemorian *Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar* (Ds 2008:56) upprättats. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena och en remissammanställning finns tillgängliga hos Utbildningsdepartementet (U2008/4759/S).

Lagrådet

Förslagen till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring samt till lag om ändring i lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg innebär endast följdändringar av sådan enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Övriga lagförslag innehåller inte någon sådan reglering som bör granskas av Lagrådet.

4 Principiella utgångspunkter

Familjer är olika och har olika behov. En modern familjepolitik tar hänsyn till att behoven inte är lika för alla, utan att föräldrar måste ges en ökad möjlighet att själva välja lösningar som passar dem och deras barn. Regeringen har sedan den tillträdde bedrivit ett reformarbete i syfte att ge familjer bättre möjligheter att forma sin vardag och ge sina barn en trygg uppväxt. Kvinnor och män ska kunna kombinera familjeliv med arbetsliv och ges bättre förutsättningar att ta ett aktivt och jämlikt ansvar för föräldraskapet.

Regeringen anser att föräldrarnas valfrihet och möjligheter att välja olika former av pedagogisk verksamhet och omsorg bland en mångfald av utövare, som passar barns och familjers olika behov och som uppfyller kvalitetskraven, bör öka. I detta syfte bör den kommunala bidragsskyldigheten utvidgas så att en barnomsorgspeng kan införas i kommunerna. Genom den utvidgade skyldigheten för kommunerna att lämna bidrag till enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skapas ett system med en barnomsorgspeng – ett bidrag som följer barnet

till den verksamhet som föräldrarna själva väljer. Därigenom skapas förutsättningar för nya verksamheter som möjliggör flexibla lösningar utifrån familjernas behov och önskemål. Föräldrar vars barn är berättigade till offentlig förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg bör kunna använda barnomsorgspengen för plats i sådan verksamhet med enskild huvudman i hemkommunen eller i en annan kommun. Även möjligheterna till plats i kommunal verksamhet i en annan kommun bör stärkas.

Genom en utvidgad kommunal bidragsskyldighet skapas också bättre förutsättningar för enskilda att starta förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg. Barnomsorgspengen främjar därmed fri etablering och ett brett utbud av olika former av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

En utvidgning av kommunernas bidragsskyldighet till att gälla enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i andra former än förskola och fritidshem som t.ex. familjedaghem, flerfamiljslösningar och andra pedagogiska verksamhetsformer kan enligt regeringens mening väntas främja en större variation av utövare som uppfyller kvalitetskraven. Pedagogiska verksamhetsformer i nya, i dag oprövade former kan tillkomma. Detta ökar föräldrarnas frihet att välja verksamhetsform för sina barn utifrån familjens behov och önskemål. Enligt regeringens bedömning är detta en viktig reform, efterfrågad av många föräldrar som vill kunna välja den verksamhetsform som de anser bäst för sina barn. Reformerna avses ge föräldrar valfrihet mellan olika drifts- och verksamhetsformer samt leda till att besluten fattas så nära medborgarna som möjligt.

Införandet av en barnomsorgspeng ökar också utrymmet för enskilda initiativ och eget företagande inom välfärdsområdet. Mer än varannan kvinna är anställd i den offentliga sektorn. Ett system med barnomsorgspeng ger därmed särskilt kvinnor bättre möjligheter att ta steget till eget företagande.

Skollagen (1985:1100) är svåröverblickbar och delvis föråldrad. Det finns ett stort behov av en ny, modern och tydlig skollag. Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen med ett förslag till en ny skollag. Arbetet med att ta fram ett förslag till en ny skollag pågår inom Regeringskansliet i en särskild arbetsgrupp – Skollagsberedningen. Skollagsberedningens förslag till ny skollag kommer att innehålla bestämmelser om förskolan och fritidshemmet samt övriga verksamheter inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

I den nya skollagen ska bl.a. föräldrarnas valfrihet särskilt betonas. Strävan är att offentliga och enskilda huvudmän ska få så likvärdiga villkor som möjligt. Samtidigt bereds förslag till ytterligare ändringar i skollagstiftningen inom ramen för andra utredningar. Den nya skollagen kommer på så sätt att utgöra en ny struktur för de kompletteringar och förändringar som blir resultatet av det pågående reformarbetet på skolområdet.

4.1 EG-rättslig bedömning

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) bygger bl.a. på Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004

(EUT L 134, 30/04/2004 s. 1, Celex32004L0018) om samordning av förfaranden vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster. Lagen är tvingande när en upphandlande myndighet står i begrepp att anskaffa en byggentreprenad, vara eller tjänst, dvs. att ingå ett avtal med ekonomiska villkor med en annan juridisk person. Direktivet anger att medlemsstaterna måste tillämpa de EG-rättsliga reglerna vid anskaffning av s.k. A-tjänster och tjänster över ett visst tröskelvärde. För s.k. B-tjänster och för tjänster under tröskelvärdet ges medlemsstaterna en högre grad av frihet att själva reglera lagstiftningen. I den svenska lagstiftningen regleras B-tjänster och tjänster under tröskelvärdet i 15 kap. LOU. Barnomsorg och undervisning är en B-tjänst enligt bilaga 3 till LOU, som innehåller en förteckning över tjänstekontrakt som utgör B-tjänster.

På vård- och omsorgsområdet har en ny lag, lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV), införts (prop. 2008/09:29, bet. 2008/09:SoU5, rskr. 2008/09:61). LOV fastslår att i de fall som regleras i lagen föreligger ett EG-rättsligt upphandlingskontrakt mellan den upphandlande myndigheten, dvs. kommuner och landsting, samt leverantören av tjänsten. Med kontrakt avses ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor. LOV bygger på de EG-rättsliga principerna i artikel 43 och 49 EG-fördraget, och i viss utsträckning på direktiv 2004/18/EG. Enligt LOV ska en upphandlande myndighet, som vill införa ett valfrihetssystem, annonsera ett förfrågningsunderlag som anger villkoren för att få teckna kontrakt med myndigheten om att tillhandahålla en tjänst. Alla leverantörer som uppfyller villkoren i förfrågningsunderlaget har rätt att bli godkända och får teckna kontrakt med myndigheten. Myndigheten ska, förutom att tillhandahålla information till allmänheten om de olika valalternativen, även kontrollera och följa upp verksamheten som bedrivs av de leverantörer som tecknat kontrakt.

När det gäller förslaget om en barnomsorgspong i denna proposition är det inte helt klart hur den rättsliga relationen mellan den bidragsskyldiga kommunen och en huvudman för bidragsberättigad enskild förskoleverksamhet eller skolbarnomsorg ska bedömas från EG-rättslig synpunkt, dvs. om förhållandet mellan kommunen och leverantören är att bedöma som ett upphandlingskontrakt enligt EG-rätten. Lagförslaget bygger på att en fri etableringsrätt ska råda inom förskoleområdet. Den leverantör som vill bedriva förskoleverksamhet har möjlighet att hos kommunen ansöka om att bli godkänd utövare av förskoleverksamhet. Kommunen har en skyldighet att ensidigt fatta beslut om godkännande om leverantören uppfyller villkoren enligt lag. Leverantören har rätt att erhålla ekonomisk ersättning från kommunen efter ansökan från den enskilde. Kommunen kan inte ställa andra villkor och krav på verksamheten utöver de som anges i lagstiftningen. Därutöver har kommunen en skyldighet att följa upp och kontrollera att verksamheten löpande uppfyller de krav som följer av lagen.

Frågan om när ett EG-rättsligt upphandlingskontrakt uppkommer har varit föremål för prövning i Regeringsrätten (RÅ 2006 ref. 26). I det avgörandet ansåg Regeringsrätten att det inte föreligger en upphandlingssituation när lagen (1993:1652) om ersättning till sjukgymnastik tillämpas. Regeringsrättens ståndpunkt har dock ifrågasatts av EU-kommissionen (se prop. 2008/09:29 s. 51-52). Vidare har Nämnden för

offentlig upphandling (NOU) uttalat vid ett nämndsammanträde den 17 juni 2004 att det är graden av den upphandlande enhetens inblandning som får avgöra huruvida en transaktion är att betrakta som ett ömsesidigt kontrakt med ekonomiska villkor.

I det förslag som läggs fram i propositionen finns faktorer som skulle kunna tala för att relationen mellan kommunen och leverantören är att bedöma som ett upphandlingskontrakt enligt EG-rätten. Några sådana faktorer är att leverantören tillgodoser ett icke oväsentligt behov hos den upphandlande myndigheten, att leverantören får betalt för utförd prestation samt att leverantören bedriver företagsverksamhet. Det finns emellertid även faktorer som talar för att det inte är fråga om ett upphandlingskontrakt. Exempel på sådana faktorer är att kommunen inte är huvudman för leverantörens verksamhet, att den inte tar initiativ till att starta verksamheten och inte heller utövar någon styrning av leverantörens verksamhet. Omfattningen av kommunens möjlighet att styra verksamheten bygger på en laglig förpliktelse som inte ger något utrymme för kommunen att, utöver vad som följer av skollagen, bestämma öppettider, kvalitetskrav, servicenivå, bemanning, lokalisering m.m.

Vid en jämförelse mellan LOV och de förslag som nu läggs fram av regeringen är avtalsförhållandet mellan kommunen och den leverantör som driver verksamheten till viss del likartade. En väsentlig skillnad är emellertid att kommunen, till skillnad från vad som gäller enligt LOV, inte kan ställa egna krav eller på annat sätt styra verksamheten utöver vad som framgår av lagstiftningen. Enligt regeringens mening är detta i nu aktuellt avseende en avgörande faktor för om en upphandlingssituation föreligger eller inte. Regeringen gör därför bedömningen att den föreslagna ändringen i skollagen inte innebär att ett EG-rättsligt upphandlingskontrakt mellan kommunen och leverantören föreligger. Förslaget är därmed förenligt med EG-rätten.

4.2 Barnkonsekvensanalys

Barn är olika och deras behov kan tillgodoses på olika sätt. Det som passar det ena barnet, passar inte det andra. Barn ska därför ha tillgång till olika alternativ av verksamheter. Mångfald och valfrihet i förskoleverksamheten gagnar på så sätt inte enbart föräldrarna utan även i hög grad barnen.

Genom regeringens strävan att utöka föräldrars möjligheter att välja olika former av pedagogisk verksamhet och omsorg bland en mångfald av utövare ges även barn större möjlighet att utvecklas i sin egen takt och utifrån sina egna förutsättningar. En större flexibilitet bidrar till att fler föräldrar kan hitta verksamhetsformer som de tror på och som fungerar för just deras barn. Kombinationsmöjligheter med förslaget till delning av kommunens bidrag till enskild verksamhet skapar också möjligheter att organisera den omsorg och den pedagogiska verksamhet som passar det enskilda barnet bäst.

5 Kommunalt bidrag till enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg – en barnomsorgspeng

Prop. 2008/09:115

5.1 Verksamhetsformer

Regeringens förslag: Benämningen på förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som inte drivs i form av förskola, fritidshem, öppen förskola eller öppen fritidsverksamhet ska ändras till pedagogisk omsorg.

Promemorians förslag: I promemorian föreslogs ”annan pedagogisk verksamhet” som namn på förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som inte är förskola respektive fritidshem eller öppen förskola respektive öppen fritidsverksamhet.

Remissinstanserna: Flertalet instanser, bl.a. *Stockholms universitet*, *Kävlinge*, *Varberg* m.fl. *kommuner*, *Lärarförbundet* samt *Svenska OMEP (Organisation Mondiale pour l'Éducation Préscolaire)*, är mycket kritiska till begreppet ”annan pedagogisk verksamhet”. *Myndigheten för skolutveckling* förordar att begreppet ”familjedaghem” används även i fortsättningen, eftersom det är väl inarbetat och känt. Också *Stockholms universitet* vill behålla det nuvarande begreppet och varnar för att ”annan pedagogisk verksamhet” kan komma att inkludera verksamhet som inte är i huvudsak pedagogisk till sin natur.

Statens skolverk anser att begreppet är vagt och oklart. Utan en tydlig definition kan inte konkreta kvalitetskrav ställas på den nya verksamhetsformen. Skolverket avvisar därför att etableringsfrihet införs för denna verksamhet. Liksom *Malmö högskola* och *Lärarförbundet* menar Skolverket att det innebär en skarp kontrast till satsningen på en pedagogiskt förstärkt förskola. *Länsrätten i Stockholms län* och *Lärarförbundet* tillägger att begreppet blir svårt att jämföra med ”motsvarande verksamhet i kommunal regi”, speciellt när ingen sådan finns i kommunen. *Sveriges Kommuner och Landsting* betonar vikten av att det uppstår en samsyn mellan kommunerna på vad som i praktiken är att betrakta som annan pedagogisk verksamhet. *Jönköpings kommun* anser att skyldigheten för en kommun att lämna bidrag inte bör gälla ”annan pedagogisk verksamhet”.

Lärarförbundet förordar begreppen ”annan barnomsorg” och ”annan skolbarnsomsorg” i stället för ”annan pedagogisk verksamhet”. Begreppet ”annan barnomsorgsverksamhet” föreslås av *Flens kommun*, som anser att sådan verksamhet inte bör likställas med etablerade verksamhetsformer. *Barnombudsmannen* stödjer benämningen ”annan pedagogisk verksamhet”, men betonar att om en verksamhet ska bedömas som pedagogisk måste det bero på hur väl den uppfyller läroplanens krav samt personalens lämplighet.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 2 a kap. 2 § första stycket skollagen (1985:1100) bedrivs förskoleverksamhet i form av förskola, familjedaghem och kompletterande förskoleverksamhet (öppen förskola). Av paragrafens andra stycke framgår att skolbarnsomsorg bedrivs i form av fritidshem och familjedaghem samt, för barn mellan tio och tolv år, i

form av öppen fritidsverksamhet. Förarbetena gör klart att begreppen ska tolkas på ett sätt som ger utrymme för en utveckling mot fler varianter inom de olika verksamhetsformerna. Där framgår också att begreppet familjedaghem omfattar olika flerfamiljslösningar som t.ex. trefamiljsystem (se prop. 1993/94:11 s. 44). Samtidigt är familjedaghemsbegreppet för många förknippat med att en person arbetar som dagbarnvårdare i det egna hemmet. Det finns skäl att förtydliga att alternativen till förskola inte endast kan vara familjedaghem i en sådan snäv mening, utan även flerfamiljslösningar och andra verksamheter i olika varianter där det bedrivs pedagogisk verksamhet i annan form än förskola. Benämningen på de former av förskoleverksamhet som inte är förskola eller öppen förskola bör därför ändras i skollagen. Motsvarande ändring bör göras i fråga om namnen på formerna för bedrivande av skolbarnsomsorg i annan form än fritidshem och öppen fritidsverksamhet.

I promemorian föreslås *annan pedagogisk verksamhet* som benämning på förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som inte drivs i form av förskola respektive fritidshem eller öppen förskola respektive öppen fritidsverksamhet. Någon enstaka remissinstans är positiv till förslaget men de flesta är mycket kritiska. Kritiken avser bl.a. att begreppet är vagt och oklart och svårt att jämföra med motsvarande verksamhet i kommunal regi och kan försvåra en samsyn mellan kommunerna. Många remissinstanser förordar därför ett bibehållande av begreppet *familjedaghem* eller föreslår andra *alternativa begrepp*.

Regeringen har viss förståelse för remissinstansernas synpunkter, men anser att skollagens terminologi bör ändras för att avspegla regeringens ambition att främja en ökad mångfald av verksamhetsformer och utövare. Benämningen bör också ge uttryck för att det som avses är en verksamhet som fyller förskoleverksamhetens eller skolbarnsomsorgens uppgifter enligt 2 a kap. 3 § första stycket skollagen. Regeringen anser att en lämplig benämning på förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som inte drivs i form av förskola, fritidshem, öppen förskola eller öppen fritidsverksamhet är *pedagogisk omsorg*. Familjedaghem utgör då en av flera tänkbara varianter av pedagogisk omsorg. Begreppet familjedaghem tas bort ur lagtexten, men kan naturligtvis användas som benämning på sådan pedagogisk omsorg som bedrivs av en dagbarnvårdare i det egna hemmet.

Avsikten är inte att förändra gränsdragningen mot övriga verksamhetsformer. Begreppen förskola och fritidshem samt öppen förskola och öppen fritidsverksamhet har även i fortsättningen samma innebörd. Förslaget innebär inte att en verksamhet som enligt gällande regler anses vara en förskola eller ett fritidshem, i stället ska kunna betecknas som pedagogisk omsorg.

Regeringens förslag: Kravet på att enskilda ska ha kommunens tillstånd för att yrkesmässigt driva förskolor och fritidshem avskaffas. Bestämmelsen om straff för den som utan tillstånd bedriver sådan verksamhet upphävs.

Enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg i form av förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg ska godkännas av den kommun där verksamheten bedrivs, om verksamheten uppfyller de krav som ställs på motsvarande offentlig verksamhet.

Promemorians förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Barnombudsmannen, Konkurrensverket, Stockholms universitet, Stockholms, Huddinge, Lomma, Staffanstorps, Södertälje, Karlstads, Kävlinge, Borgholms, Flens, Vilhelmina, Värnamo och Varbergs kommuner, Friskolornas Riksförbund, Svenskt Näringsliv, Företagarna samt Sveriges Kommuner och Landsting* är i huvudsak positiva till förslaget. Förslaget avstyrks däremot av *Landsorganisationen i Sverige (LO), Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Göteborgs universitet, Mittuniversitetet, Malmö högskola* samt *Göteborgs, Jönköpings, Tierps, Sandvikens, Östersunds, Botkyrka och Piteå kommuner*. Barnombudsmannen hoppas att förslaget innebär ökade valmöjligheter för barn och föräldrar. Även Konkurrensverket betonar det positiva i den ökade mångfald och valfrihet som förslaget innebär. *Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU)* påpekar att det är svårt att på vetenskaplig grund ta ställning till det kloka i att stimulera en ökad framväxt av nya verksamhetsformer. IFAU betonar att mångfald och valfrihet ökar behovet av goda beslutsunderlag och föreslår en utvärdering av olika verksamhetsformer. Inte heller *Myndigheten för skolutveckling* anser att det finns tillräckligt underlag för att ta ställning till om ökad mångfald också medför högre kvalitet på verksamheten. *Göteborgs universitet* varnar för att mångfalden kan innebära att barnomsorg blir en affärsidé med det övergripande syftet att tjäna pengar i stället för att tillgodose barnets rätt till god omsorg och utbildning.

Företagarna och *Glesbygdverket* anser att förslaget kan stimulera ökat företagande. Enligt *Glesbygdverket* innebär förslaget förbättrade möjligheter att driva små förskolor och fritidshem i gles- och landsbygd, vilket kan vara positivt ur ett lokalt utvecklingsperspektiv, men det kan också innebära svårigheter för glesbygdskommunerna att planera sin verksamhet och leda till en kvalitetssänkning i kommunens förskoleverksamhet.

LO och *Svenska Kommunalarbetsareförbundet* befarar att förslaget kommer att innebära en urholkning av kvaliteten inom förskolan, eftersom kommunernas resurser splittras upp på alltför många små verksamheter. De är också kritiska till att förslaget öppnar upp för undantag från kvalitetskraven som ställs på vanlig förskoleverksamhet. *Mittuniversitetet* framhåller att förslaget kommer att innebära ett tidigare läggande av segregering av barn från olika bakgrund.

Östersunds kommun ser förslaget som en alltför stor inskränkning i kommunernas självbestämmanderätt och menar att det också kan för-

svåra bedömningen av likvärdigheten i förskolan. Även Jönköpings kommun anser att förslaget innebär en inskränkning i kommunernas självbestämmanderätt och menar att nuvarande lagbestämmelser väl svarar mot det behov som finns.

Lärarförbundet ifrågasätter att barnomsorgspengen är en efterfrågad reform och anser att införandet av en barnomsorgspeng motverkar regeringens ambitioner att stärka förskolan.

Många instanser som sagt sig vara i huvudsak positiva till förslaget, bl.a. Barnombudsmannen samt Stockholms, Lomma, Staffanstorps, Borgholms m.fl. kommuner, motsätter sig att tillståndskravet för att bedriva enskilda förskolor och fritidshem slopas. Förslaget får stöd av Sollentuna och Södertälje kommuner. Enligt Lärarförbundet kan en etableringsfrihet öppna upp för verksamheter som inte delar det svenska skolsystemets värdegrund. Malmö högskola varnar också för att ett borttaget tillståndskrav skapar möjligheter att bedriva förskoleverksamhet som vilar på religiös eller politisk grund.

Myndigheten för skolutveckling framhåller vikten av en tydlig avgränsning av det ekonomiska stödet mot andra reformer inom familjepolitiken, såsom vårdnadsbidrag och hushållsnära tjänster. Göteborgs universitet lyfter också fram behovet av att utreda hur reformen samverkar med frågor som rör skatteavdrag för hushållsnära tjänster.

Skälen för regeringens förslag

Etableringsfrihet för enskilda förskolor och fritidshem

Genom ändringar i skollagen (1985:1100) som trädde i kraft den 1 juli 2006 infördes etableringsfrihet för enskilda förskolor och fritidshem (bet. 2005/06:UbU13, rskr. 2005/06:240). För dessa verksamheter gäller i dag följande. Kommunen är skyldig att ge tillstånd till enskilda förskolor och fritidshem vilka uppfyller krav på god kvalitet och säkerhet samt skollagens krav i övrigt på motsvarande offentlig verksamhet (2 a kap. 13 och 14 §§). Kommunen är också skyldig att lämna bidrag till enskilda förskolor och fritidshem som har fått tillstånd och som är öppna för alla barn som har rätt till plats i motsvarande offentlig verksamhet, med undantag dels för barn som det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter att ta emot för den enskilda verksamheten, dels för fall där kommunen medger undantag med anledning av verksamhetens särskilda karaktär (2 a kap. 17 § första stycket). Kommunen är dock inte skyldig att lämna bidrag, om den enskilda verksamheten innebär påtagliga negativa följder för motsvarande verksamhet i kommunen eller om den enskilda verksamheten tar ut avgifter som är oskäligt höga (2 a kap. 17 § andra stycket). Den som utan tillstånd bedriver tillståndspliktig verksamhet – dvs. enskild förskola eller enskilt fritidshem – döms till böter (2 a kap. 20 §).

Etableringsfriheten för enskilda förskolor och fritidshem omfattar inte annan enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, dvs. familjedaghem, öppna förskolor och öppen fritidsverksamhet. I dag är kommunerna alltså inte skyldiga att lämna bidrag till enskilda som anordnar sådana verksamheter. Enligt 2 a kap. 17 § fjärde stycket skollagen kan dock en kommun lämna bidrag till sådan verksamhet om den upp-

fyller de krav på personalens utbildning eller erfarenhet, lokalernas ändamålsenlighet samt barngruppernas sammansättning och storlek som anges i 2 a kap. 3 §, samt avgifterna inte är oskäligt höga.

För att stimulera ökad mångfald och ett breddat utbud av anordnare som uppfyller kvalitetskraven och utökar föräldrarnas valmöjligheter föreslås nu ytterligare ändringar i skollagen. Förslaget innebär en utvidgning av kommunernas bidragsskyldighet till att gälla även andra verksamhetsformer än förskola och fritidshem. Regeringen konstaterar att flera remissinstanser ställer sig positiva till förslaget syfte att skapa mångfald och ökade valmöjligheter för barn och föräldrar. Det kan också konstateras att förslaget ses som en stimulans för ökat företagande. Ändringarna innebär en fortsättning på de reformer som inleddes med införandet av etableringsfrihet för enskilda förskolor och fritidshem.

Några remissinstanser har ifrågasatt förslaget förenlighet med andra reformer som regeringen har aviserat. Regeringens ambition att förstärka förskolans pedagogiska uppdrag är oförändrad. Regeringen ser inte någon motsättning mellan införandet av en barnomsorgspong och regeringens andra initiativ på förskoleområdet. En utvecklad förskola i kombination med ett breddat utbud med fler alternativ ökar familjernas valfrihet.

Rätt till godkännande

Enligt regeringens mening saknas tillräckliga skäl att behålla kravet på kommunens tillstånd för att enskilda yrkesmässigt ska få driva förskolor och fritidshem. Tillståndskravet bör därför avskaffas. Bestämmelsen om straff för den som utan tillstånd driver sådan verksamhet fyller då inte någon funktion och bör upphävas. Någon rättslig sanktion mot en enskild som utan kommunens godkännande bedriver verksamhet som motsvarar offentlig förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg kommer därmed inte att finnas.

Något krav på att söka kommunens godkännande ska inte finnas. Godkännandet ska dock vara en förutsättning för att den enskilda huvudmannen ska ha rätt till bidrag. Kommunerna ska vara skyldiga att godkänna enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg som uppfyller de krav på kvalitet och säkerhet som ställs på motsvarande verksamhet med offentlig huvudman. En huvudman för godkänd enskild verksamhet, som uppfyller de ytterligare krav som i dag gäller för att enskilda förskolor och fritidshem ska ha rätt till bidrag, ska förklaras berättigad till bidrag. I avsnitt 5.3 redogörs närmare för villkoren för godkännande och i avsnitt 5.5 om villkoren för rätt till bidrag.

Flera remissinstanser har varnat för att förslagen kommer att innebära en sänkning av kvaliteten i både enskilda och kommunala verksamheter överlag. Regeringen vill därför betona att förslagen inte berör de bestämmelser som anger kraven på kvalitet och innehåll i offentligfinansierad förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, oavsett om verksamheten har offentlig eller enskild huvudman. Förslaget innebär inte någon ambitionssänkning när det gäller barns rätt till god omsorg och utveckling i en trygg och stimulerande pedagogisk miljö. Om tillståndskravet avskaffas blir det, som flera remissinstanser påpekar, tillåtet för enskilda

att driva förskolor och fritidshem utan tillsyn av någon myndighet. Regeringen vill dock understryka att förslaget inte öppnar för att sådan verksamhet kan finansieras med offentliga bidrag utan att verksamhetens kvalitet garanteras genom en myndighets godkännande och tillsyn. Det kan påpekas att det i dag inte krävs kommunens tillstånd för att driva enskilda familjedaghem och att sådan enskild verksamhet, om den inte får bidrag från kommunen, inte heller står under tillsyn av någon myndighet enligt skollagstiftningen. Såvitt regeringen känner till har detta inte medfört olägenheter.

Behov av och tillgång till olika verksamheter ser olika ut i olika kommuner. I de kommuner som redan i dag har en generös attityd till enskild verksamhet i olika former omfattar kommunernas kvalitetsarbete även andra verksamhetsformer än förskola och fritidshem. Regeringen föreslår dock inte någon skyldighet för enskilda huvudmän att delta i kommunens uppföljning och utvärdering. Skolverket har redan nu till uppgift enligt sin instruktion att följa upp och utvärdera förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Skolverkets uppgifter på detta område förändras inte genom förslagen i denna proposition.

Barnomsorgspengen ska inte förväxlas med andra reformer inom familjepolitiken, som vårdnadsbidrag och hushållsnära tjänster, som vissa remissinstanser påpekar. Vårdnadsbidrag och hushållsnära tjänster samt barnomsorgspong är skilda saker och följer olika regelverk. Barnomsorgspengen ska inte kunna användas för andra omsorgslösningar som stimuleras genom offentliga subventioner, t.ex. vårdnadsbidrag när förskoleverksamhet inte tas i anspråk eller barnpassning genom skatte-reduktion för utgifter för hushållsarbete. Detta innebär således att en enskild dagbarnvårdare som i dag uppbär vårdnadsbidrag och vårdar eget barn i hemmet måste säga upp sitt vårdnadsbidrag för att kunna erhålla barnomsorgspong för det barn som vårdas i hemmet.

5.3 Kvalitetskrav och rättssäkerhet

Regeringens förslag: Villkoren för godkännande av enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg ska vara att verksamheten har god kvalitet och säkerhet samt uppfyller de krav på personalens utbildning eller erfarenhet, lokalernas ändamålsenlighet samt barngruppernas sammansättning och storlek som anges i 2 a kap. 3 § skollagen (1985:1100).

Kommunens beslut i ärenden om godkännande eller rätt till bidrag ska kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Promemorians förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Förslaget får stöd av *Barnombudsmannen*, som dock anser att ansökningskraven bör skärpas och inkludera krav på en beskrivning av hur verksamheten avser att följa gällande föreskrifter samt allmänna råd för kvalitet i verksamheten. *Statens skolverk* anser att ansökan om godkännande skulle kunna innehålla pedagogiska riktlinjer. *Stockholms universitet* understryker också vikten av att godkännandet av tänkbara verksamhetsformer sker utifrån preciserade kvalitetskrav. Även

Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas Riksförbund samt *Värnamo kommun* efterlyser tydliga riktlinjer för godkännande av nya verksamheter. *Malmö högskola* anser att förskolans läroplan och Skolverkets allmänna råd ska ligga till grund för kvalitetsbedömningen.

Flera remissinstanser tar upp frågan om personalens utbildning eller erfarenhet. *Myndigheten för skolutveckling* anser att högskoleutbildade förskollärare bör finnas på varje förskola, och att de tillsammans med förskolans ledning ska ha det pedagogiska ansvaret. *Lärarförbundet* samt *Varbergs* och *Ovanåkers kommuner* understryker att pedagogisk verksamhet ska bedrivas av pedagogiskt utbildad personal.

Enligt *Lärarförbundet* måste det i en sådan verksamhet finnas krav på utbildade lärare och förutsättningar för ett pedagogiskt innehåll. *Flens kommun* menar att kvalitetskraven på personalens kompetens bör höjas och att detta tydligt ska framgå av styrdokumentet. *Värnamo kommun* framhåller att skrivningarna om personalens erfarenhet i 2 a kap. 3 § skollagen bör konkretiseras på ett tydligt sätt.

Lomma och *Kävlinge kommuner* knyter an till förslaget att personalen i annan pedagogisk verksamhet ska kunna vända sig till öppen förskola för pedagogisk handledning. Kommunerna påpekar att öppen förskola långtifrån är en självklarhet i många av landets kommuner. *Myndigheten för skolutveckling* anger att öppen förskola endast finns i 162 av landets kommuner.

Friskolornas Riksförbund och Barnombudsmannen instämmer i att beslutet om godkännande och rätt till bidrag ska kunna överklagas genom förvaltningsbesvär. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att överklaganderätten inte får innebära att det i praktiken blir domstolar som avgör vilken typ av annan pedagogisk verksamhet som har rätt till bidrag. *Östersunds kommun* menar att överklaganderätten riskerar att urholka kommunens självbestämmanderätt.

Värnamo kommun anser det viktigt med en varseltid för kommunens ansvar om den enskilda verksamheten upphör, eller om föräldrar vill flytta tillbaka sitt barn till kommunal verksamhet. Förslaget får stöd av *Karlstads*, *Sollentuna* och *Södertälje kommuner*.

Stockholms kommun menar att om det blir möjligt att bedriva verksamhet utan kommunal tillsyn, behöver inte sådan verksamhet uppfylla skollagens krav på kvalitet och säkerhet. *Staffanstorps* och *Lomma kommuner* framhåller också att kommunen även i fortsättningen ska ha tillsynsansvar för samtliga verksamheter.

Skälen för regeringens förslag

Kvalitetskrav för godkännande

Regeringen instämmer i remissinstansernas synpunkter när det gäller kvalitetskrav för nya tillkommande verksamheter såtillvida att även pedagogisk omsorg ska uppfylla kvalitetskraven utifrån skollagens föreskrifter. Enligt dagens lagstiftning måste enskilda familjedaghem uppfylla kvalitetskrav motsvarande de som ställs på kommunala familjedaghem för att kommunen ska få ge bidrag (2 a kap. 17 § fjärde stycket skollagen). Regeringen anser att kvalitetskraven på enskild pedagogisk

omsorg på samma sätt bör stämma överens med kraven på motsvarande offentlig verksamhet. Detta innebär följande.

Det ska finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. På samma sätt som den som i dag bedriver familjedaghem har den som bedriver pedagogisk omsorg möjlighet att på eget initiativ anlita pedagoger som handledare, om de själva saknar tillräcklig utbildning eller erfarenhet. I de kommuner där det finns öppen förskola kan det dessutom vara möjligt för den som bedriver pedagogisk omsorg att vända sig till den öppna förskolan för att där få pedagogisk handledning.

Barngrupperna ska ha en lämplig sammansättning och storlek, och lokalerna ska vara ändamålsenliga. Innebörden av dessa krav har behandlats i prop. 1993/94:11 (s. 40–42 och 45). Därutöver ska verksamheten uppfylla kraven på god kvalitet och säkerhet, varmed avses krav på personalens utbildning, erfarenhet och personliga lämplighet samt att lokaler och utrustning är ändamålsenliga (se bet. 2005/06:UbU13 s. 46).

Dagens tillståndskrav omfattar endast verksamhet som bedrivs yrkesmässigt. Det är onödigt att behålla ett krav på yrkesmässighet som villkor för godkännande. Om en eller flera enskilda fysiska personer avser att bedriva förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg med bidrag och villkoren för godkännande och rätt till bidrag är uppfyllda, är en sådan verksamhet sannolikt näringsverksamhet i skatterättslig mening.

Läroplanen för förskolan gäller i dag inte för kommunala familjedaghem, men ska vara vägledande för denna verksamhet (se prop. 1997/98:93 s. 16 och bet. 1997/98:UbU16 s. 8). Det innebär att familjedaghemmen kan tillämpa delar av läroplanen utifrån de förutsättningar som dessa verksamheter ger. De avsnitt som behandlar normer och värden är lika relevanta för familjedaghemmen som för förskolan. Läroplanen ska även i övrigt fungera vägledande. För såväl familjedaghem som öppen förskola har Statens skolverk utfärdat riktlinjer i form av allmänna råd.

Regeringen föreslår inte någon förändring i fråga om läroplanens vägledande funktion för andra former av förskoleverksamhet än kommunal förskola. Läroplanens vägledande funktion för verksamheten i familjedaghem kommer i fortsättningen att gälla även för andra varianter av pedagogisk omsorg. Läroplanens avsnitt om normer och värden är lika relevanta för pedagogisk omsorg som för förskolan, och blir därmed vägledande vid kvalitetsbedömningen vid prövningen av enskild verksamhet.

Enligt regeringens mening ska de styrdokument som är vägledande för verksamheten i kommunala familjedaghem – förskolans läroplan, läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet samt Skolverkets allmänna råd för familjedaghem – ligga till grund för kvalitetsbedömningen vid kommunens prövning av om enskild pedagogisk omsorg ska godkännas.

Regeringen föreslår ingen ändring av skollagens bestämmelser om krav på innehåll och kvalitet i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Dessa bör även i fortsättningen vara gemensamma för alla verksamhetsformer. Arbetet med att t.ex. stimulera barns språkliga och matematiska utveckling är viktigt oavsett verksamhetsform. Tillämpningen av kraven på exempelvis barngruppernas storlek, lokalernas utformning och

personalens utbildning eller erfarenhet måste dock liksom i dag ske med utgångspunkt i olika verksamhetsformers skilda förutsättningar. Prop. 2008/09:115

Rättssäkerhet för enskilda huvudmän

För barn och föräldrar innebär kommunens godkännande en garanti för att verksamheten uppfyller de kvalitetskrav som kommunen ställer på sin egen verksamhet. Samtidigt är kommunen konkurrent till enskilda verksamheter. Reglerna om godkännande och rätt till bidrag måste därför skapa förutsättningar för konkurrensneutralitet samt vara lätta att förstå och tillämpa. En viktig förutsättning är att det ska vara möjligt för enskilda huvudmän att överklaga kommunens beslut i ärenden om godkännande och rätt till bidrag. Sådana beslut bör kunna överklagas till förvaltningsdomstol genom s.k. förvaltningsbesvär, vilket innebär att domstolen inte endast kan upphäva kommunens beslut utan också ändra det i sak. I dag är endast beslut i ärenden om tillstånd för enskilda förskolor och fritidshem möjliga att överklaga genom förvaltningsbesvär. Kommunens beslut att inte lämna bidrag kan däremot inte bli föremål för domstolsprövning i sådan ordning. Regeringen föreslår därför att även beslut i ärenden om rätt till bidrag ska kunna överklagas till förvaltningsdomstol genom förvaltningsbesvär.

Kommunernas ansvar och skyldigheter

Kommunernas skyldighet enligt 2 a kap. 6 § skollagen att tillhandahålla förskoleverksamhet med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov kvarstår oförändrad. Det sker inte heller någon förändring vad gäller kommunens skyldighet att erbjuda allmän förskola för fyra- och femåringar, plats för barn i behov av särskilt stöd samt plats för barn med föräldrar som är arbetslösa eller föräldralediga. Däremot föreslås att skyldigheten att erbjuda allmän förskola utvidgas till att också omfatta treåringar (se avsnitt 8).

5.4 Tillsyn och registerkontroll

Regeringens förslag: Godkänd enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg ska stå under tillsyn av den kommun där verksamheten bedrivs.

Lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg ska tillämpas i godkänd enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Regeringens bedömning: Nuvarande ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna i fråga om tillsyn över enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg bör bestå, dvs. kommunerna utövar tillsyn över godkänd enskild verksamhet och Statens skolinspektion utövar tillsyn över hur kommunerna fullgör sitt tillsynsansvar.

Promemorians bedömning: Stämmer i sak överens med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: *Södertälje* och *Gotlands kommuner* instämmer i förslaget. *Södertälje kommun* tror dock inte att detta räcker för att säkerställa kvaliteten i enskilda verksamheter. *Staffanstorps*, *Kävlinge* och *Lomma kommuner* anför kommunens tillsynsansvar som ett skäl för att behålla kravet på kommunalt tillstånd. *Tierps* och *Sölvesborgs kommuner* konstaterar att tillsynsbehovet kommer att öka. *Östersunds kommun* framhåller att kommunerna måste kompenseras för det utökade tillsynsansvar som krävs. *Barnombudsmannen* ifrågasätter att det inte finns några skrivningar om tillsyn för de verksamheter som inte sökt eller fått kommunens godkännande.

Statens skolverk erinrar om att lagstiftningen om registerkontroll inte omfattar den person som driver verksamheten, och att den därför kan behöva ändras så att den omfattar all personal. *Barnombudsmannen* understryker att kravet på registerkontroll måste gälla personal i all verksamhet, inte bara den som drivs med kommunens godkännande.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Av 2 a kap. 15 § skollagen (1985:1100) framgår att sådan enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som drivs med kommunens tillstånd – dvs. enskilda förskolor och fritidshem som drivs yrkesmässigt – står under tillsyn av den kommun där verksamheten bedrivs. Statens skolinspektion utövar enligt sin instruktion tillsyn över hur kommunen fullgör sitt tillsynsansvar.

Dagens ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna i fråga om tillsyn över enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg bör bestå. Kommunerna behåller ansvaret för tillsynen över enskild verksamhet som har varit föremål för prövning av verksamhetens kvalitet. Den kommunala tillsynen kommer att omfatta alla former av enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som har godkänts av kommunen.

Enligt 2 § lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg ska den som erbjuds anställning vid en enskild förskola eller ett enskilt fritidshem som drivs med kommunens tillstånd lämna ett utdrag ur belastningsregistret till den som erbjudit anställningen. Av 2 a § nämnda lag framgår att skyldigheten att lämna registerutdrag även gäller den som erbjuds eller tilldelas arbete på grund av uppdrag eller praktik i vissa fall. När tillståndskravet för enskilda förskolor och fritidshem avskaffas ska kravet på registerkontroll gälla godkända enskilda förskolor och fritidshem. Det saknas skäl att undanta godkänd enskild pedagogisk omsorg från kravet på registerkontroll. När det gäller enskild pedagogisk omsorg kan det emellertid antas, att i det stora flertalet verksamheter kommer inte någon annan personal att arbeta än den eller de som själva driver verksamheten eller som är företrädare för den juridiska person som är huvudman. Dessa omfattas inte av lagen om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg (se prop. 1999/2000:123 s. 23). Detta innebär dock inte att dessa personer är undantagna från lämplighetsprövning.

I dag är ett villkor för att enskilda ska beviljas tillstånd att yrkesmässigt driva förskola eller fritidshem att verksamheten uppfyller krav på god kvalitet och säkerhet. Regeringens förslag innebär att samma krav ska gälla som villkor för godkännande av enskilda förskolor och fritidshem samt enskild pedagogisk omsorg. I detta ligger ett krav på personlig

lämplighet hos den som förestår verksamheten samt att det i lämplighetsprövningen bör ingå en s.k. vandelsprövning av personerna bakom ansökan (prop. 1997/98:6 s. 84 och prop. 1996/97:124 s. 146 f. och 186).

Prop. 2008/09:115

5.5 Öppenhet, egna barn och avgifter

Regeringens förslag: En huvudman för enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg, som godkänts av den kommun där verksamheten bedrivs, ska ha rätt till bidrag om verksamheten är öppen för alla barn som ska erbjudas motsvarande offentlig verksamhet och de avgifter som tas ut inte är oskäligt höga. Öppenhetskravet ska dock inte gälla sådana barn som det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för den enskilda verksamheten att ta emot. Kommunen ska också kunna medge undantag från öppenhetskravet med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär.

Bidrag får lämnas för barn i enskild pedagogisk omsorg där deras vårdnadshavare arbetar bara om minst lika många andra barn har tagits emot.

Promemorians förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Barnombudsmannen (BO)* anser att undantaget för barn som det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter att ta emot bör tas bort, eftersom detta kan öppna för diskriminering av barn med funktionsnedsättning. Även *Specialpedagogiska skolmyndigheten* understryker att öppenhetskravet ska gälla alla barn som erbjuds plats i motsvarande kommunal verksamhet. Undantaget får inte innebära en begränsning i att ta emot barn i behov av särskilt stöd. *Socialstyrelsen* pekar också på risken att barn i behov av särskilt stöd utestängs från valfrihet. *Svenska Kommunalarbetsareförbundet* befärar att dessa barn hänvisas till kommunal verksamhet och att detta kan leda till ökad segregation mellan olika grupper av barn.

Värnamo kommun anser att det är oklart på vilka grunder kommunen kan neka bidrag till verksamhet genom att hävda att den får påtagliga negativa konsekvenser för kommunen. *Svenskt Näringsliv* menar att kommunerna fortsättningsvis inte bör ha denna möjlighet. *Friskolornas riksförbund* anser däremot att kommunerna måste få ha kvar denna möjlighet, men att det borde utarbetas någon form av riktlinjer för tolkningen av begreppet ”påtagliga negativa konsekvenser”.

BO tillstyrker förslaget om att det ska kunna ges bidrag för barn vars vårdnadshavare arbetar i verksamheten om minst lika många barn från andra familjer tas emot i verksamheten. BO får medhåll av *Karlstads kommun*, som dock påpekar att det tydligt bör framgå att avgiftsuttag krävs för egna barn i familjedaghem.

Skälen för regeringens förslag: En gemensam lagreglering för olika former av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg bör eftersträvas. I likhet med vad som hittills har gällt för enskilda förskolor och fritidshem ska enskild pedagogisk omsorg vara öppen för alla barn som ska erbjudas plats i motsvarande offentlig förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg. Även för enskild pedagogisk omsorg ska det dock finnas möjligheter till

undantag från öppenhetskravet. Den enskilda verksamheten är således inte skyldig att ta emot barn som det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter att ta emot i verksamheten. Anledningen till detta är att kommunen inte är skyldig att ersätta den enskilda verksamheten, om ett barn har ett omfattande behov av stöd och det för kommunen skulle innebära betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter. Kommunen kan också medge undantag med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär. Det kan t.ex. vara rimligt att en enskild flerfamiljslösning får begränsa sin verksamhet till de barn i de familjer som bildar flerfamiljsformen. Flera remissinstanser har haft invändningar mot möjligheten till undantag från öppenhetskravet. Invändningarna har främst gällt barn som är i behov av särskilt stöd samt kommunernas hantering av detta. Regeringen anser att en gemensam lagreglering bör eftersträvas för de olika verksamheter som regleras i skollagen. Kommunen är inte skyldig att lämna bidrag för de kostnader som barn med ett omfattande stödbehov ger upphov till om betydande svårigheter uppstår för kommunen. Det kan då inte krävas att den enskilde huvudmannen tar emot ett barn med ett sådant stödbehov. Det ingår i kommunens helhetsansvar att i förekommande fall erbjuda de barn som omfattas av undantag från öppenhetskravet en verksamhet av god kvalitet som tillgodoser deras behov av omsorg.

Det undantag från bidragsskyldigheten som enligt dagens reglering gäller om den enskilda verksamheten innebär påtagliga negativa följder för motsvarande verksamhet i kommunen, kommer även i fortsättningen att utgöra ett villkor för rätt till bidrag. Undantaget, som infördes vid 2006 års lagändring om etableringsfrihet för enskilda förskolor och fritidshem, motsvarar den prövning som görs av Statens skolinspektion i ärenden om rätt till bidrag för fristående skolor. De uttalanden som gjordes i förarbetena till 2006 års lagändring ska alltså vara vägledande vid tolkningen av bestämmelsen. Där betonades särskilt att uttrycket ”påtagliga negativa följder” ska tolkas restriktivt (se bet. 2005/06:UbU13 s. 48). Utredningen om villkoren för fristående skolor har i sitt slutbetänkande *Mer om enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg* (SOU 2008:122) lämnat förslag till vissa förtydliganden av motsvarande bestämmelser för fristående skolor. Enligt regeringens mening finns det skäl att överväga behovet av förtydliganden även när det gäller enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

En huvudman för enskild pedagogisk omsorg ska kunna få bidrag även för barn vars förälder eller annan vårdnadshavare arbetar i verksamheten, dock inte för fler sådana barn än det antal barn som tas emot från andra familjer. Detta ska gälla oavsett om kommunen har medgett undantag från öppenhetskravet. Det kommer därför inte att vara möjligt för t.ex. ett familjedaghem att begränsa sig till att endast ta emot dagbarnvårdarens egna barn. I ett flerfamiljssystem där flera föräldrar i olika familjer arbetar är det däremot möjligt att begränsa verksamheten till barn i de familjer som ingår i systemet utan att rätten till bidrag inskränks, om kommunen medger undantag från öppenhetskravet.

Förslaget innebär ingen förändring i fråga om föräldraavgifter i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. I de kommuner som har valt att tillämpa maxtaxan omfattar denna såväl kommunal som bidragsberättigad enskild förskoleverksamhet. Avgiften blir densamma i

offentligfinansierad förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg oavsett om kommunen eller en enskild är huvudman. Inom maxtaxans ram står det dock kommunerna fritt att utforma sitt eget taxesystem. Om en verksamhet med enskild huvudman vill tillämpa en lägre taxa än maxtaxan, är detta givetvis möjligt. Detta ska dock inte påverka storleken på kommunens bidrag till den enskilda verksamheten på ett negativt sätt. Även om den enskilde huvudmannen tillämpar lägre taxa än kommunen, ska bidraget bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna förskoleverksamheten. När kommunen fördelar resurser till den egna verksamheten eller beslutar om bidrag till enskild verksamhet, ska uttaget av avgifter beaktas. Oavsett om avgifter för barn i enskild verksamhet betalas till kommunen eller till den enskilde huvudmannen, bör kommunen kunna redovisa hur avgiftsuttaget har beaktats. Om den enskilde huvudmannen tar emot avgifterna har kommunen rätt att räkna av dessa vid bidragsberäkningen. Tar kommunen emot avgifterna också för barn i enskilda verksamheter, ska de enskilda huvudmännen kompenseras när bidraget bestäms. De enskilda huvudmännen ska inte få sitt bidrag minskat av kommunen i de fall de tar ut en lägre avgift på grund av arbetsinsatser av föräldrarna.

Förslaget om en barnomsorgspeng syftar till att främja ett större utbud av pedagogiska verksamhetsformer och en mångfald av utövare. Det innebär ingen ändring av kommunernas möjlighet att lämna bidrag till enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i andra fall än då de är skyldiga till det. En kommun har t.ex. möjlighet att lämna bidrag till enskilda verksamheter som erbjuder förskoleverksamhet under föräldrars s.k. obekväma arbetstid, såsom under kvällar, nätter och helger. Även i sådana fall måste verksamheten dock uppfylla de kvalitetskrav som ställs i 2 a kap. 3 § skollagen. Kommunernas möjligheter att tillmötesgå behov av omsorg under kvällar, nätter och helger ökar och familjers olika behov av förskoleverksamhet kan lättare tillgodoses med barnomsorgspeng.

5.6 Bidragets storlek samt delning av bidraget

Regeringens förslag: För varje barn som tas emot i enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg, vars huvudman har rätt till bidrag, ska bidrag lämnas av hemkommunen. Bidraget ska bestämmas med hänsyn till barnets behov och huvudmannens åtagande efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen.

Om ett barn deltar i olika bidragsberättigade enskilda verksamheter, ska kommunen inte vara skyldig att lämna bidrag för barnet till fler än två huvudmän.

Promemorians förslag: Hemkommunens bidrag ska lämnas med ett belopp per barn som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet. I övrigt stämmer promemorians förslag överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Statskontoret* och *Sveriges Kommuner och Landsting* framhåller att regleringen om bidragets storlek ser något annorlunda ut för fristående skolor. *Friskolornas riksförbund* anser också att det måste framgå i lag att bidraget till fristående verksamhet ska fördelas enligt samma grunder som till kommunens egen. *Värnamo kommun* föreslår att kommunens nettokostnad kan vara en utgångspunkt för bidragets storlek.

Statens skolverk framhåller svårigheterna med att beräkna bidrag till fristående skolor och förutspår att det kommer att bli än svårare att beräkna bidraget för ”annan pedagogisk verksamhet”. Frågan bör därför tas upp och lösas av Utredningen om villkoren för fristående skolor.

Möjligheten till omsorg i hemmet på kvälls- eller nattetid, som ett delat bidrag skulle innebära, välkomnas av bl.a. *Barnombudsmannen* och *Svenska Kommunalarbetareförbundet*. Även *Friskolornas riksförbund* samt *Södertälje* och *Karlstads kommuner* är positiva till ett delat bidrag. Den sistnämnda kommunen påpekar att den redan praktiserar bidragsdelning. *Borgholms kommun* är däremot tveksam till en delning av bidraget. *Sollentuna kommun* avstyrker ett delat bidrag, eftersom det leder till onödigt administrativ hantering och att efterfrågan saknas. *Östersunds kommun* anser att förslaget är ottydligt och kan innebära kostnadsökningar för kommuner som endast räknar med hela platser.

Skälen för regeringens förslag

Bidragets storlek

Kommunerna redovisar olika kostnader för sin förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, bl.a. beroende på nyttjandegrad, kvalitetsaspekter och geografiska förutsättningar. Detta påverkar kommunernas fördelning av resurser till den egna verksamheten och storleken på kommunernas bidrag till enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Lagregleringen om kommunala bidrag till enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, enskild verksamhet som motsvarar förskoleklassen samt fristående skolor har varit föremål för översyn av Utredningen om villkoren för fristående skolor (U 2007:05). Utredningen har i delbetänkandet *Offentliga bidrag på lika villkor* (SOU 2008:8) lämnat förslag till hur kommunala bidrag till bl.a. enskilda förskolor och fritidshem samt fristående skolor ska beräknas så att en förvaltningsdomstol efter överklagande kan pröva nivån på bidraget. Betänkandet har remitterats och förslaget bereds i Regeringskansliet. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med lagförslag i frågan. Utredningen om villkoren för fristående skolor har i sitt slutbetänkande *Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet* (SOU 2008:122) lämnat förslag till en motsvarande reglering om beräkning av kommunernas bidrag till enskild pedagogisk omsorg.

Enligt regeringens uppfattning är införandet av en barnomsorgspeng en angelägen och av många efterlängtnad reform, som inte bör försenas genom att beredningen av utredningens förslag inväntas. Regeringen väljer därför att nu lägga fram ett förslag med en reglering som kan gälla i avvaktan på att nya bestämmelser om bidragsberäkning kan införas.

Flera remissinstanser, bl.a. Skolverket, SKL och Friskolornas riksförbund, har riktat invändningar mot promemorians förslag och framfört farhågor för tillämpningsproblem. Remissinstanserna har särskilt pekat på svårigheter att bestämma bidraget när en viss bidragsberättigad enskild verksamhet inte har någon motsvarighet i kommunens egen verksamhet. Som flera remissinstanser har framhållit, finns det i dag kommuner som saknar kommunala familjedaghem. Vissa instanser, bl.a. SKL och Friskolornas riksförbund, har förordat att reglerna utformas i överensstämmelse med motsvarande reglering för fristående skolor. Regeringen instämmer i remissinstansernas synpunkter. I avvaktan på en ny reglering bör storleken på kommunens bidrag bestämmas i huvudsaklig överensstämmelse med vad som i dag gäller för bidrag till fristående skolor. Detta innebär att hemkommunens bidrag till enskilda förskolor, enskilda fritidshem och enskild pedagogisk omsorg ska bestämmas med hänsyn till barnets behov och huvudmannens åtagande efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Om en viss verksamhet med bidragsberättigad enskild huvudman inte kan anses motsvara någon verksamhet som kommunen anordnar, bör beslutet grunda sig på vad som är skäligt i förhållande till resursfördelningen inom den egna förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen samt den enskilda verksamhetens innehåll och omfattning. Bidraget bör lämnas av barnets hemkommun i likhet med vad som gäller för fristående skolor.

Delning av bidraget

Det kan förekomma att ett barn vistas i olika kommunala verksamheter, som t.ex. allmän förskola och familjedaghem, eller i både kommunal och enskild verksamhet. Dagens lagstiftning anger inte uttryckligen vad som gäller i motsvarande situationer då ett barn vistas i flera enskilda verksamheter. Det bör därför klargöras att kommunen ska vara skyldig att ge bidrag om barnet vistas i olika verksamheter. Genom de föreslagna ändringarna i skollagen blir kommunerna skyldiga att ge bidrag till varje godkänd enskild verksamhet som tar emot barn som annars skulle erbjudas plats i kommunens egen verksamhet, i den omfattning som motsvarar kommunens skyldighet. I situationer då barnet vistas i flera enskilda verksamheter blir kommunen skyldig att lämna bidrag till varje enskild verksamhet.

Detta betyder att kommunens bidrag till enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kan användas för vistelse i flera verksamheter. Kommunen behöver därför fastställa ett pengsystem för olika former av verksamheter. En tänkbar modell är att den ena delen av barnomsorgspengen används för vistelse i allmän förskola och den andra delen används för övrig tid i förskola, familjedaghem eller andra alternativa verksamhetsformer. Om ett barn vistas i både enskild och kommunal verksamhet, tilldelas den enskilde huvudmannen ett bidrag i proportion till sitt åtagande. Hur bidraget fördelas mellan verksamheterna är upp till kommunen att bestämma. Detta bör ske med utgångspunkt i vårdnadshavarnas önskemål och barnets bästa. Varje kommun får utforma sin administration efter lokala förutsättningar och behov och i före-

kommande fall anpassa befintliga rutiner. Regeringen anser dock att vissa begränsningar är nödvändiga för att dels ge barnet kontinuitet och skydd mot en splittrad vardag, dels göra administrationen mer hanterbar för kommunerna. Kommunen ska därför inte vara skyldig att lämna bidrag till fler än två enskilda huvudmän för samma barn. Prop. 2008/09:115

6 Vissa frågor om kommunernas ansvar

6.1 Från vistelsekommun till hemkommun

Regeringens förslag: Hemkommunen ska svara för att barn erbjuds förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg. För dessa verksamheter ska samma definition av begreppet hemkommun gälla som gäller för övriga verksamheter som avses i skollagen (1985:1100).

Promemorians förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ett fåtal instanser har kommenterat detta förslag, och samtliga stödjer förslaget. Mot bakgrund av att vistelsebegreppet i dag utgör en garanti för att kortvarigt få plats i en kommuns förskoleverksamhet anser *Huddinge kommun* att det bör förtydligas om detta i stället kommer att garanteras genom den föreslagna skyldigheten att ta emot barn från en annan kommun när särskilda skäl föreligger.

Skälen för regeringens förslag: Dagens lagstiftning utgår från att ett barns vistelsekommun har ansvaret för att erbjuda barnet förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Enligt 2 a kap. 1 § skollagen (1985:1100) svarar den kommun där barnet stadigvarande vistas för att erbjuda barnet förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Detsamma gäller enligt 2 b kap. 2 § skollagen för förskoleklassen. För övriga verksamheter som regleras i skollagen och har en kommun som huvudman ligger ansvaret i stället på barnets eller elevens hemkommun. Definitionen av begreppet hemkommun i skollagen finns i 1 kap. 15 §. Där framgår att för den som är bosatt i landet avses med hemkommun den kommun i vilken han eller hon är folkbokförd. Var en person ska vara folkbokförd fastställs genom beslut av Skatteverket med tillämpning av bestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:483).

Enligt regeringens mening är en likartad reglering för all utbildning och övriga verksamheter som avses i skollagen att föredra. Genom kopplingen till var barnet hör hemma enligt folkbokföringslagstiftningen underlättas gränsdragningen mellan kommunernas ansvar. Ansvaret för att erbjuda förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg bör därför ligga på den kommun som är barnets hemkommun i den mening som gäller för övriga verksamheter som avses i skollagen.

Som framgår av avsnitt 5.2 innebär regeringens förslag att prövningen av godkännande och rätt till bidrag avseende enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg ska göras av den kommun där verksamheten bedrivs, som också ska utöva tillsyn över godkänd enskild verksamhet. Däremot föreslås att skyldigheten att lämna bidrag till bidragsberättigad enskild verksamhet ska ligga på barnets hemkommun.

Regeringens förslag: En kommun ska vara skyldig att ta emot ett barn från en annan kommun i sin förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg om barnets vårdnadshavare önskar det och det finns särskilda skäl med hänsyn till barnets förhållanden.

Promemorians förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Förslaget får stöd av de flesta remissinstanserna, bl.a. *Barnombudsmannen (BO)*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten*, *Glesbygdverket* samt *Södertälje*, *Flens och Skövde kommuner*. Flertalet av dessa välkomnar att förslaget innebär en anpassning till de regler som gäller för det övriga skolområdet. *Mittuniversitetet* tror också att förslaget kan få positiva konsekvenser för barn i behov av särskilt stöd. *Sandvikens* och *Botkyrka kommuner* samt *Sveriges Kommuner och Landsting* påpekar dock att den mottagande kommunen även ska behöva inhämta ett yttrande från barnets hemkommun, eftersom detta gäller för resten av skolområdet. *Borås kommun* efterfrågar ett förtydligande när det gäller begreppet ”särskilda skäl” och understryker att om förslaget genomförs får det inte gå ut över barn bosatta i den mottagande kommunen. *Sollentuna kommun* avvisar förslaget och menar att hemkommunens bedömning alltid ska komma i första hand. Även *Upplands Väsby kommun* är tveksam till att den mottagande kommunen ska kunna besluta om det föreligger särskilda skäl eller inte, och dessutom ålägga hemkommunen kostnader som den inte kan påverka. Slutligen menar *Skolväsendets överklagandenämnd*, med hänvisning till 4 kap. 8 och 11 §§ skollagen, att det bör vara möjligt att överklaga beslutet. När det gäller frågan huruvida barn som växelvis bor hos föräldrar i två olika kommuner ska kunna gå växelvis i dessa kommuners verksamheter instämmer Barnombudsmannen och Mittuniversitetet i att detta inte bör vara möjligt. En sådan möjlighet skulle innebära att barnets behov av trygghet och kontinuitet åsidosätts. Dessutom framhåller de att motsvarande möjlighet saknas i det övriga skolsystemet. Sveriges Kommuner och Landsting anser däremot att lagstiftningen bör medge omsorg i två kommuner vid växelvis boende.

Skälen för regeringens förslag: Enligt regeringens mening bör frågan om plats i en annan kommuns verksamhet än den egna hemkommunens regleras likartat för alla verksamheter som avses i skollagen (1985:1100). Genom enhetliga regler underlättas övergången från förskoleverksamheten till skolbarnsomsorgen och skolan.

För att uppnå detta föreslås att bestämmelserna om skyldighet att erbjuda förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kompletteras med en ny regel motsvarande den som redan finns för grundskolan. Förslaget innebär att varje barns hemkommun har det grundläggande ansvaret för att erbjuda plats i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Efter önskemål från barnets vårdnadshavare ska dock ett barn tas emot i en annan kommuns förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg än sin hemkommun, om det finns särskilda skäl med hänsyn till barnets förhållanden. Detta kan t.ex. gälla barn i behov av särskilt stöd som önskar ta del

av lämplig pedagogisk verksamhet i en annan kommun som är anpassad för barnets behov. Det kan också finnas geografiska skäl för ett önskemål om plats i förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg i annan kommun än hemkommunen. Om t.ex. familjen bor nära kommungränsen eller barnets vårdnadshavare arbetar i en annan kommun kan plats i den andra kommunens verksamhet ge en avsevärt kortare resväg för barnet och underlätta familjens vardag betydligt. Skälen bör i princip vara av samma art och styrka som nu krävs för mottagande i en annan kommuns grundskola. Bedömningen måste dock anpassas till att det rör sig om yngre barn och att någon rätt till skolskjuts inte finns för barn i förskolan.

Den nya regleringen innebär att kommunen ska bedöma vårdnadshavarnas önskemål i relation till om det finns särskilda skäl med hänsyn till barnets förhållanden. Bedömningen bör göras med utgångspunkt från barnets perspektiv. Flera remissinstanser har kommenterat förslagens konsekvenser för barn med växelvis boende hos sina föräldrar i olika kommuner. Förslaget innebär inte att båda kommunerna i ett sådant fall är skyldiga att växelvis ta emot barnet i sina verksamheter. En sådan skyldighet saknas i det offentliga skolväsendet och skulle enligt regeringens bedömning kunna innebära att barnets behov av trygghet och kontinuitet åsidosätts.

En möjlighet till plats i en annan kommun än hemkommunen påverkar kommunernas planeringsförutsättningar. Det bör därför vara den mottagande kommunens bedömning som avgör om barnets förhållanden motiverar en plats i kommunens förskoleverksamhet. Det är viktigt att den mottagande kommunen har ett tillfredsställande underlag för sin bedömning. Som flera remissinstanser, bl.a. SKL, har påpekat bör det finnas en skyldighet att inhämta hemkommunens yttrande om det inte är onödigt, vilket stämmer överens med regleringen på skolans område.

Skolväsendets överklagandenämnd har väckt frågan om överklagande av kommunens beslut. Gällande regler innebär att en kommuns beslut om plats i förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg inte kan överklagas på annat sätt än genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Till skillnad från förskoleklass och grundskola finns – bortsett från allmän förskola – inte någon rätt till förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg enbart på grund av att barnet tillhör en viss åldersgrupp, utan kommunen gör i det enskilda fallet en bedömning av barnets behov. Kommunens bedömning i sådana fall kan inte överprövas genom s.k. förvaltningsbesvär. Regeringen är inte beredd att nu föreslå en sådan möjlighet till överklagande bara i fråga om plats i förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg i en annan kommun än hemkommunen. Det kan dessutom framhållas att kommunernas tillämpning av den föreslagna bestämmelsen kommer att omfattas av Statens skolinspektions tillsyn över den av det allmänna anordnade förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

Det bör understrykas att den föreslagna regleringen endast gäller kommunernas skyldighet och möjlighet att i sin egen verksamhet ta emot barn som är bosatta i andra kommuner. Föräldrars möjlighet att välja enskild förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg som är belägen i en annan kommun än hemkommunen berörs inte av förslaget i denna del. Enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg måste för att ha rätt till bidrag vara öppen för alla barn – med vissa undantag – som ska erbjudas

plats i motsvarande offentliga verksamhet. Bidragsberättigade enskilda verksamheter är således i princip riksrekryterande på samma sätt som fristående skolor.

Prop. 2008/09:115

6.3 Hemkommunens skyldighet att ge bidrag till annan kommun

Regeringens förslag: Om en kommun tar emot ett barn från en annan kommun i sin förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg, ska den mottagande kommunen ha rätt till ersättning av hemkommunen.

Om den mottagande kommunen är skyldig att ta emot ett barn på grund av att det finns särskilda skäl med hänsyn till barnets förhållanden, ska den mottagande kommunen få ersättning för sina kostnader. I andra fall ska ersättningen bestämmas efter de grunder som hemkommunen tillämpar för resursfördelningen inom sin förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg, om inte de berörda kommunerna kommer överens om något annat.

Promemorians förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Förslaget stöds av *Barnombudsmannen* samt *Karlstads*, *Jönköpings* och *Södertälje kommuner*. *Statskontoret* ifrågasätter däremot varför ersättningssystemen ser olika ut beroende på om barnet har särskilda skäl eller inte. *Statskontoret* menar att det föreslagna systemet är otydligt, vilket gör det svårt att tillämpa. Dessutom påpekas att Utredningen om villkoren för fristående skolor föreslår ett annat system.

Skälen för regeringens förslag: Barn som ska erbjudas förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i hemkommunen bör ha en möjlighet till plats i en annan kommuns förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Den mottagande kommunen bör i sådana fall ha rätt till ersättning av barnets hemkommun. Regleringen om sådan ersättning bör utformas i likhet med motsvarande regler om interkommunal ersättning för elever i grundskolan. Om ett barn tas emot i kommunal verksamhet i en annan kommun än hemkommunen, ska den mottagande kommunen ha rätt till ersättning av hemkommunen. I de fall då kommunen är skyldig att ta emot ett barn från en annan kommun i sin egen verksamhet ska ersättningen täcka den mottagande kommunens kostnader. I annat fall, då kommunen frivilligt har tagit emot ett barn från en annan kommun, ska ersättningen bestämmas efter de grunder för resursfördelning som hemkommunen tillämpar inom sin förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg, om inte de berörda kommunerna kommer överens om något annat.

Det är alltid barnets hemkommun som ska lämna bidrag till enskild verksamhet även om denna är belägen i en annan kommun. För godkänd och bidragsberättigad enskild verksamhet gäller öppenhetskravet oavsett vilken kommun som är barnets hemkommun.

Förslaget påverkar kommunernas planeringsförutsättningar. Redan i dag ställer sig föräldrar i kö till en särskild verksamhet där de vill ha plats för sitt barn. Likaså förekommer köp av plats i en annan kommuns förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Kommunerna har i sådana

ärenden hittills kommit överens med varandra utan lagreglering om behov, omfattning samt ersättning för kostnader för verksamheten. Det är dock viktigt att kommunerna behåller helhetsansvaret för utbudet av verksamheterna i den egna kommunen och håller sig informerade om barnen ska erbjudas plats i kommunal eller enskild verksamhet i annan kommun.

7 Kommunens informationsskyldighet

Regeringens förslag: Kommunen ska vara skyldig att informera om den förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som kommunen anordnar och om sådan enskild verksamhet som kommunen har godkänt. Informationen ska även avse möjligheten att driva enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg med bidrag.

Promemorians förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inga invändningar mot förslaget. *Barnombudsmannen (BO)* välkomnar att kommunen får utökad informationsskyldighet om reformen allmän förskola för tre-åringar. BO saknar dock förslag som kan öka barnets delaktighet i föräldrarnas beslut. Enligt BO bör informationen om verksamhetens innehåll vara begriplig även för barnen och utformad på ett sådant sätt att de kan ta den till sig. Vidare lyfter de fram behovet av att informationen görs tillgänglig på minoritets- och invandarspråk. BO förespråkar också ett gemensamt antagningssystem för barn till verksamheter i kommunal och enskild regi. *Mittuniversitetet* menar att informationsskyldigheten endast bör gälla de platser som administreras via kommunernas ordinarie plats-tilldelning. *Lärarförbundet* samt *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* kan acceptera en viss informationsskyldighet. SKL vill dock tydliggöra att detta endast ska gälla de verksamheter som godkänts av kommunerna. Dessutom anser man att det inte ska krävas detaljerad information om verksamheterna, exempelvis pedagogisk inriktning, organisation eller lokaler. SKL föreslår att kommunerna ska kunna fullgöra sin informationsplikt genom att via sin hemsida länka till informationen på enskilda huvudmäns hemsidor. Dessutom påpekar SKL att de enskilda verksamheternas skyldighet att lämna relevant information till kommunerna bör framgå av lagtexten. *Svenskt Näringsliv* välkomnar att kommunerna åläggs att informera om möjligheten att driva enskild förskoleverksamhet. De menar vidare att kommunen bör redovisa kvaliteten på de verksamheter som finns i kommunen med hjälp av något lämpligt kvalitetsmått, t.ex. enkätresultat.

Skälen för regeringens förslag: Det är viktigt att föräldrar får tydlig och lättillgänglig information i rätt tid om befintlig förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i kommunen. Enligt 2 a kap. 8 a § andra stycket skollagen (1985:1100) ska kommunerna informera föräldrar om verksamheten i allmän förskola och syftet med denna. För att underlätta föräldrarnas val av verksamhetsform bör informationen omfatta uppgifter om verksamheternas huvudmän, huvuddragen i den pedagogiska inrikt-

ningen, organisation, avgifter, lokaler, omfattning vad gäller barn och personal samt gällande statliga och kommunala bestämmelser. Enligt regeringens uppfattning är det inte rimligt att familjerna själva inför val av omsorgsform ska behöva kontakta flera utövare i kommunen. Kommunernas information bör därför även omfatta syftet med en specifik verksamhet samt grundläggande orientering om förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens styrsystem och uppgifter.

Kommunerna ges utökade möjligheter att vidta åtgärder som stimulerar en större variation av utövare och verksamhetsformer i kommunen. Det är därför lämpligt att kommunerna på ett aktivt sätt informerar om möjligheten att starta pedagogisk omsorg i kommunen.

Utformningen av informationen och sättet att sprida den på bör bestämmas av kommunen. Det kan vara rimligt att enskilda verksamheter lämnar relevant information till kommunerna avsedd för publicering vid tillfället för godkännande. Informationen bör vara lättillgänglig och språkligt utformad så att den når ut och förstås av alla berörda kommuninvånare. Det är upp till varje kommun att vid behov göra informationen tillgänglig även på minoritets- och invandrarspråk.

För att huvudmannen för enskild verksamhet ska ha rätt till bidrag ska verksamheten vara öppen för alla barn som har rätt till motsvarande offentlig verksamhet, med vissa undantag. Däremot omfattas enskilda verksamheter inte av den kommunala skyldigheten att erbjuda plats utan oskäligt dröjsmål och kan därför utforma egna regler för tilldelning av plats i verksamheten. Den utökade kommunala informationsskyldigheten ska därför inte heller framöver gälla platstillgången i enskilda verksamheter i eller utanför kommunen. I likhet med vad som gäller i dag ska kommunen inte behöva administrera en central kö med lediga platser i verksamheter som drivs i enskild regi.

8 Allmän förskola även för treåringar

Regeringens förslag: Kommunens skyldighet att anordna allmän förskola ska utvidgas till att gälla från och med höstterminen det år barnet fyller tre år.

Promemorians förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Förslaget får stöd av i stort sett samtliga remissinstanser. *Barnombudsmannen* samt *Göteborgs och Karlstads universitet* föreslår dock att allmän förskola bör gälla redan från ett års ålder, bl.a. då barn har mycket att tjäna på språklig utveckling och stimulans i den åldern. Detta är viktigt inte minst ur ett jämlikhetsperspektiv. Dessutom har barn i dag möjlighet att delta i förskolan redan från ett års ålder. *Myndigheten för skolutveckling* stödjer förslaget, men betonar att barnets behov av trygghet och kontinuitet bör beaktas vid organisering och genomförande av reformen.

Svenska Kommunalarbetareförbundet tillstyrker ambitionen, men menar att barnomsorgspong och allmän förskola tillsammans riskerar att leda till en uppdelning av förskolan i en omsorgsdel och en pedagogisk

del. *Lärarnas Riksförbund* förordar en grundlig utvärdering av den genomförda satsningen på allmän förskola för fyra- och femåringar innan allmän förskola för treåringar införs. *Östersunds kommun* tillstyrker förslaget, men föreslår en motsvarande utvärdering efter ett par år, inte minst när det gäller de ekonomiska konsekvenserna. Några kommuner, t.ex. *Åtvidaberg* och *Varberg*, räknar med en efterfrågeökning på förskoleplatser och äskar därför medel för detta. *Sölvesborgs kommun*, å andra sidan, räknar inte med någon större efterfrågeökning. *IFAU* menar att reformen troligtvis inte kommer att locka de barn som i dag står utanför förskolan.

Skälen för regeringens förslag

Den allmänna förskolan

Förskolan ska vara till för alla barn, oavsett familjens sociala och ekonomiska situation. Alla barn ska ha rätt till en likvärdig och pedagogiskt stimulerande verksamhet. De föräldrar som väljer förskola för sina barn ska vara garanterade en hög pedagogisk kvalitet, utifrån sina barns behov och förutsättningar.

De flesta barn deltar i förskolan i dag. Alla barn är enligt dagens bestämmelser dock inte garanterade att få plats i denna verksamhet. Förutsättningarna inför skolstarten ser olika ut för de barn som har flera års vistelse i förskola bakom sig när de kommer till förskoleklassen, jämfört med dem som inte har det.

Allmän förskola ska vara tillgänglig och likvärdig. Detta innebär att alla barn, oavsett vilken förskola föräldrarna väljer åt sina barn, ska möta en trygg förskola med hög pedagogisk kvalitet som utgår från barnets individuella förutsättningar. Allmän förskola ska erbjuda alla barn en pedagogiskt planerad verksamhet och därmed förbättra deras möjligheter till lärande. Regeringen vill understryka vikten av att allmän förskola präglas av kontinuitet och social integration. Den bör därför organiseras och samordnas med övrig verksamhet i förskolan. Att särskilja omsorg och pedagogik i verksamheten är inte förenligt med förskolans intentioner. Detta framgår även tydligt av Skolverkets slutredovisning av regeringsuppdraget om maxtaxa och allmän förskola m.m., *Fem år med maxtaxa*, Rapport 294, 2007.

Sedan den 1 januari 2003 är kommunerna skyldiga att anordna allmän avgiftsfri förskola som omfattar minst 525 timmar om året för fyra- och femåringar. Den infördes i syfte att erbjuda pedagogisk verksamhet till barn som inte får ta del av sådan pedagogisk verksamhet som förskolan utgör. Med några få undantag tillstyrkte remissinstanserna förslaget och några förordade även allmän förskola för alla barn från tre års ålder. Frågan om en utbyggnad av allmän förskola även för yngre barn har diskuterats länge. Förskolans pedagogiska uppdrag enligt läroplanen samt kunskapen om förskolans betydelse för det fortsatta lärandet i skolan motiverar en utbyggnad av allmän förskola även till treåringar.

Allmän förskola bör präglas av en helhetssyn, bygga på barns förutsättningar och behov, sätt att utvecklas och kunskaper om hur barn lär i dessa åldrar. Det pedagogiska uppdraget i förskolan ska stärkas. Därigenom kommer även allmän förskola att få en större pedagogisk betydelse. Det är viktigt att verksamheten planeras så att de barn som enbart vistas på förskolan tre timmar per dag eller 525 timmar om året garanteras tillgång till den pedagogiska stimulans förskolan ska ge. Det innebär naturligtvis inte att de pedagogiska ambitionerna ska sänkas under övrig tid när det gäller barns utveckling och lärande.

Allmän förskola ska omfatta minst 525 timmar om året, vilket motsvarar i princip tre timmar om dagen under skolans terminer. För de barn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar gäller liksom tidigare att förskoleverksamheten ska tillhandahållas i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller utifrån barnets eget behov.

Även de treåringar som är inskrivna i andra verksamhetsformer än förskolan ska erbjudas plats i avgiftsfri allmän förskola. Förskolan ska för dessa barn ses som ett komplement till annan verksamhet och samverka med denna. Den lagreglerade tiden i allmän förskola bör betraktas som en minsta garanterad vistelsetid. Inget hindrar att kommunerna generellt utökar denna tid. Den dagliga vistelsetidens längd bör bestämmas utifrån barnets och familjens behov och förutsättningar och anpassas till lokala behov.

Det är kommunerna som beslutar om hur verksamheten ska organiseras utifrån lokala förutsättningar, barnets behov och föräldrarnas önskemål. Detsamma ska gälla för hur allmän förskola ska samordnas med övrig verksamhet. En viktig princip är att allmän förskola präglas av kontinuitet och att varje barn på bästa sätt ges möjlighet att utvecklas socialt och kognitivt utifrån sina individuella förutsättningar.

Gränsdragning gentemot vårdnadsbidraget

Enligt 3 § lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag får en kommun lämna vårdnadsbidrag för ett barn som har fyllt ett men inte tre år under förutsättning att barnet inte har plats i förskoleverksamhet som avser heltid. Detta betyder att vårdnadsbidrag inte kan kombineras med offentligt finansierad förskoleverksamhet på heltid, även om barnet har rätt till det. Av 8 och 9 §§ samma lag framgår vidare att en kommun som har beslutat att införa vårdnadsbidrag får lämna reducerat vårdnadsbidrag för ett barn som har plats i förskoleverksamhet på deltid.

En vårdnadshavare som är hemma med vårdnadsbidrag måste således meddela kommunen om barnet ska delta i allmän förskola för treåringar. Vårdnadsbidraget upphör då från och med hösten det år barnet fyller tre år, såvida kommunen inte har infört reducerat vårdnadsbidrag.

Föräldrarna kan dock välja att fortsätta vara hemma med vårdnadsbidrag till dess barnet har fyllt tre år. Barnet har i så fall tillgång till allmän förskola först senare under hösten. För kommunerna betyder detta sannolikt en större efterfrågan på deltidsplatser, vilket påverkar

kommunens planering av allmän förskola, men även platstillgången i förskoleverksamheten i stort. Prop. 2008/09:115

Avgifter, tilldelning av plats samt kommunernas informationsansvar m.m.

Allmän förskola är avgiftsfri enligt 2 a kap. 10 § andra stycket skollagen. För vistelsetid i förskolan som överstiger de garanterade 525 timmarna per år gäller kommunens taxa. Övriga bestämmelser om förskolan i 2 a kap. skollagen tillämpas även för allmän förskola. Verksamheten omfattas således av de bestämmelser som rör erbjudande av plats, förskolans uppgift och stöd till barn med särskilda behov samt allmänna krav på personalens utbildning eller erfarenhet, barngruppernas sammansättning och storlek samt lokalernas ändamålsenlighet. Bestämmelsen om tilldelning av plats utan oskäligt dröjsmål, som enligt praxis innebär tre till fyra månader, gäller dock inte för allmän förskola eftersom kommunen är skyldig att erbjuda denna verksamhet från och med höstterminen det år barnen fyller tre år till dess de börjar skolan (förskoleklass eller grundskolan eller annan skolform där skolplikten kan fullgöras).

Kommunernas skyldighet att informera om allmän förskola ersätts med en generell informationsskyldighet som gäller fler verksamhetsformer och oavsett huvudman. Se avsnitt 7.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna i skollagen (1985:1100) ska träda i kraft den 1 juli 2009 när det gäller barnomsorgspeng och den 1 juli 2010 när det gäller allmän förskola för treåringar. Följdändringar i annan lagstiftning ska träda i kraft den 1 juli 2009.

Promemorians förslag: Ändringarna i skollagen (1985:1100) ska träda i kraft den 1 juli 2009.

Remissinstanserna: *Sandvikens* och *Åtvidabergs kommuner* påpekar svårigheterna med att införa en reform mitt i ett budgetår. De kritiserar den korta framförhållningen och menar att övergångsbestämmelser krävs. *Mittuniversitetet* är också tveksamt till ikraftträdande den 1 juli 2009 och menar att kommunerna behöver mer tid att frambringa platser. Även *Sveriges Kommuner och Landsting* menar att tidsplanen är alltför snäv. *Ovanåkers kommun* anser att förslagen bör träda i kraft tidigast den 1 januari 2010. *Läraryrket* föreslår att införandet av barnomsorgspengen skjuts upp.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser det angeläget att genomföra införandet av ett system med barnomsorgspeng. Med hänsyn till remissinstansernas synpunkter bör dock införandet av allmän förskola för treåringar senareläggas till hösten 2010.

I dag lämnar vissa kommuner bidrag till enskilda familjedaghem för dagbarnvårdarens egna barn. Regeringens förslag innebär att skyldig-

heten att lämna bidrag för egna barn i sådan verksamhet begränsas till högst lika många barn som det antal barn från andra familjer som tas emot. Om en sådan verksamhet ansöker om och får godkännande och rätt till bidrag enligt de föreslagna bestämmelserna, är det rimligt att verksamheten under en övergångsperiod har rätt till bidrag för dagbarnvårdarens egna barn utan krav på att ta emot ett visst antal barn från andra familjer. I övrigt hänvisas till författningskommentaren.

10 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Införandet av en barnomsorgsavgift och allmän förskola även för treåringar kommer att medföra ökade kostnader för kommunerna. Dessa kommer att härröra från ersättningen för egna barn i pedagogisk omsorg, utökning av dagens informationsskyldighet för kommunerna samt avgiftsbortfall och införande av allmän förskola för treåringar.

Promemorians bedömning: Stämmer överens med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser anser att den kompensation som föreslås är otillräcklig. *Statskontoret* och *Socialstyrelsen* efterfrågar en diskussion om förslagen kan leda till ökad efterfrågan av redan inskrivna treåringars vistelsetid. *Statskontoret* påpekar också att det är svårt att göra en kostnadsbedömning och efterlyser motiveringar för antagandena som görs i promemorian. Dessutom varnar *Statskontoret* för att statsbidraget kan vara underdimensionerat, då kostnadsökningen inom förskoleverksamheten legat på nio procent årligen under åren 2004–2007. *Göteborgs universitet* menar att redovisningen av förslagets ekonomiska konsekvenser är knapphändig och efterfrågar ytterligare utredning av reformförslagen. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* och ett antal kommuner förutsätter att kommunerna kommer att kompenseras i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen. SKL förutspår att efterfrågan på deltidsplatser kommer att öka och påtalar att det inte alltid går att dela på en heltidsplats. Detta uppmärksammas också av *Östersunds kommun*, som anser att kostnaderna måste beräknas utifrån heltidsplatser, och inte ifrån 525 timmar per barn och år. *Östersunds*, *Skövde*, *Åtvidabergs* och *Varbergs kommuner* menar att reformen kommer att leda till en efterfrågeökning på omsorg och platser i förskolan, och *Östersunds kommun* slår därför fast att kommunerna måste kompenseras dels för avgiftsbortfall, dels för ökad efterfrågan. *Åtvidabergs kommun* påpekar, liksom *Varbergs kommun*, att kompensation borde ges för det merarbete i form av administration och kvalitetsgranskning som reformen innebär. *Vilhelmina kommun* uppmanar regeringen att ta hänsyn till glesbygdskommunernas särskilda förutsättningar. *Upplands Väsby* och *Tierps kommuner* räknar däremot med att kostnaden för allmän förskola för treåringar kommer att täckas av det ökade statsbidraget som föreslås i promemorian. Även *Karlstads* och *Flens kommuner* instämmer i promemorians bedömning. *Jönköpings kommun* menar att det

inte tydligt framgår hur den ekonomiska kompensationen till kommunerna är tänkt att ske. Kommunen påpekar att de nuvarande reglerna för det kommunala kostnadsutjämnningssystemet inte möjliggör att medel omfördelas till detta ändamål. I stället kan medel tillföras genom ett regleringsbidrag.

Skälen för regeringens bedömning

Kommunernas kostnader för barnomsorgspengen

Kommunernas ökade kostnader för barnomsorgspengen kommer att härröra från två delar, nämligen bidragsskyldighet för egna barn i enskild pedagogisk omsorg och utgifter för utökad informationsskyldighet.

År 2006 uppgick antalet dagbarnvårdare i Sverige till cirka 6 100, huvudsakligen med kommunen som huvudman. Ersättning för egna barn i pedagogisk omsorg bygger på antagandet att antalet familjedaghem eller liknande verksamheter ökar med tio procent under de närmaste åren. Detta antagande måste dock anses högt då antalet familjedaghem enligt uppgifter från Skolverket stadigt har minskat under ett antal år. Statistiska centralbyrån visar att 30 procent av alla dagbarnvårdare i familjedaghem hade egna barn i förskoleåldern i verksamheten. En finansiering, där staten betalar kommunerna en ersättning som motsvarar dagbarnvårdarnas egna barn, nämligen 0,3 barn per dagbarnvårdare i pedagogisk omsorg, innebär en utgift på 170 miljoner kronor. Finansieringen utgår från 84 000 kronor per barn och år som var den genomsnittliga kostnaden per barn i familjedaghem år 2006.

Enligt regeringens bedömning kan kostnaderna för kommunernas utökade informationsskyldighet väntas variera beroende på kommunernas storlek. Det är dock rimligt att anta att samtliga kommuner, även de mindre, måste göra vissa insatser för att utveckla t.ex. kommunens webbplats. Regeringen förutsätter att kommunernas kostnader på området ändå kan begränsas genom att informationen huvudsakligen ges genom kommunernas befintliga informationskanaler, t.ex. Internet. Ersättningen på sammanlagt 50 miljoner motsvarar ungefär 175 000 kronor per kommun, vilket ska täcka kostnaderna för att komplettera informationen på kommunernas webbsidor.

Förslaget om införande av en barnomsorgspeng innebär att fler beslut kommer att kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol genom s.k. förvaltningsbesvär. Eventuella utgiftsökningar för förvaltningsdomstolarna bedöms dock kunna rymmas inom befintliga anslag.

Kommunernas kostnader för allmän förskola även för treåringar

Kommunernas ökade kostnader för allmän förskola för treåringar kommer att härröra från dels avgiftsbortfall för treåringarna i allmän förskola, dels fler barn som får tillgång till verksamheten.

Statens kostnader för allmän förskola beräknas utifrån det inkomstbortfall som uppstår när alla treåringar i förskolan får rätt till 525 timmars avgiftsfri förskola om året. Treåringarna utgör 2006 ungefär 22 procent av alla inskrivna barn i förskolan, men deras andel av de samlade av-

gifterna är ungefär 26 procent eftersom 4–5 åringarna redan i dag har rätt till allmän förskola, och därmed är avgiftsbefriade under 15 timmar i veckan. Denna tid utgör ca 40 procent av en hel arbetsvecka. Treåringarnas föräldrar kommer även framöver att betala avgift för den tid i förskolan som överstiger 15 timmar i veckan. Enligt officiell statistik motsvarar föräldrarnas avgifter 8 procent av förskolans samlade totalkostnader på 41 miljarder kronor vilket utgör ungefär 850 miljoner kronor i avgifter. Ersättningsbortfallet för kommunerna hamnar då i storleksordningen 320 miljoner kronor.

Skolverkets studier har visat att de flesta föräldrar är nöjda med barnens nuvarande omsorgsform, men det är rimligt att anta att de förändrade villkoren för treåringarna kan göra att något fler barn söker sig till allmän förskola. Statistiken för 2007 visar dock att färre treåringar än vad som tidigare antagits står utanför förskoleverksamheten. Om hälften av dessa barn väljer att ta del av avgiftsfri allmän förskola under 15 timmar i veckan, innebär det en kostnad på ungefär 120 miljoner kronor. Detta är dock ett högt antagande då Skolverkets föräldraenkät visar att 87 procent av föräldrarna till barn som står utanför förskoleverksamhet är nöjda med sina omsorgslösningar. Enligt regeringens bedömning bör staten, vid sidan av inkomstbortfallet, ersätta kommunerna för viss efterfrågeökning enligt analysen ovan.

Sammantagen bedömning

I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, utgiftsområde 25 s. 15) föreslog regeringen att nivån på anslaget 25:1:1 Kommunalekonomisk utjämning höjs med 135 miljoner kronor för att ersätta kommunernas kostnader för barnomsorgspeng. Från och med 2010 beräknas nivån på anslaget öka med 660 miljoner kronor för att ersätta kommunernas kostnader för barnomsorgspeng och allmän förskola.

I nuläget tyder ingenting på att införande av barnomsorgspeng och allmän förskola för treåringar skulle medföra längre vistelsetider. Sedan 1999 har den genomsnittliga vistelsetiden i förskolan minskat, vilket är naturligt med tanke på de reformer som gett flera barn rätt till förskoleverksamhet under 15 timmar i veckan. Den genomsnittliga vistelsetiden för barn till förvärvsarbetande föräldrar har varit oförändrad sedan 1999, trots maxtaxan och allmän förskola för fyra- och femåringar.

Regeringens sammantagna bedömning är att vid en summering av inkomstbortfall och efterfrågeökning med anledning av reformen allmän förskola för treåringar blir totalkostnaden för staten 440 miljoner kronor. Staten avsätter 170 miljoner kronor för ersättningen för egna barn i pedagogisk omsorg, 50 miljoner kronor för att finansiera kommunernas informationsskyldighet och 440 miljoner kronor för allmän förskola även för treåringarna.

Kostnader för barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar

Egna barn i annan pedagogisk verksamhet	170 000 000
Informationsskyldighet	50 000 000
Allmän förskola för 3-åringar 525 timmar/år	440 000 000
Ökade utgifter	660 000 000

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

1 kap.

1 §

För barn och ungdomar anordnar det allmänna utbildning i form av förskoleklass, grundskola och gymnasieskola samt vissa motsvarande skolformer, nämligen särskola, specialskola och sameskola.

Förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan bildar det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Dessutom finns särskilda utbildningsformer som anordnas av det allmänna för dem som till följd av sjukdom eller av annat skäl inte kan delta i skolarbetet inom det offentliga skolväsendet.

Det allmänna anordnar också pedagogisk verksamhet i form av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. För dessa verksamheter gäller i denna lag endast 1 kap. 2 a, 2 b och 15 §§, 2 a kap., 14 a kap. samt 15 kap. 5 och 11 §§.

Genom ändringen i paragrafens *tredje stycke* görs definitionen i 1 kap. 15 § av begreppet ”hemkommun” tillämplig även för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Hemkommunsbegreppet får därmed samma innebörd för dessa verksamheter som för annan verksamhet som regleras i skollagen (1985:1100).

2 b §

Bestämmelser om skyldighet för huvudmannen för förskola, pedagogisk omsorg, fritidshem eller skola att i vissa fall utfärda intyg om barns frånvaro finns i 20 kap. 9 b § lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Paragrafen ändras till följd av den ändring i fråga om benämningarna på vissa former för bedrivande av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som görs i 2 a kap. 2 §.

2 a kap.

1 §

Hemkommunen svarar för att barn som är bosatta i Sverige erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Verksamheterna kan också anordnas av enskilda.

Förskoleverksamheten avser barn som inte går i skolan.

Skolbarnsomsorgen avser barn till och med tolv års ålder som går i skolan.

Ändringen i *första stycket* innebär att ansvaret för att i Sverige bosatta barn erbjuds förskoleverksamhet eller skolbarnomsorg alltid vilar på barnets hemkommun. Vilken kommun som är barnets hemkommun följer av 1 kap. 15 § skollagen, som genom ändringen i 1 kap. 1 § görs tillämplig även inom förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen. Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

2 §

Förskoleverksamheten bedrivs i form av förskola, pedagogisk omsorg och öppen förskola.

Skolbarnomsorgen bedrivs i form av fritidshem och pedagogisk omsorg. För barn mellan tio och tolv år kan skolbarnomsorgen även bedrivas i form av öppen fritidsverksamhet. Skolbarnomsorgen ska ta emot barn under den del av dagen då de inte vistas i skolan och under lov.

I *första stycket* ändras benämningarna på vissa former för bedrivande av förskoleverksamhet. Benämningen ”kompletterande förskoleverksamhet” tas bort. I stället används enbart ”öppen förskola” som namn på den verksamhet som avses.

Vidare förs uttrycket ”pedagogisk omsorg” in i första stycket som benämning på sådan förskoleverksamhet som inte är förskola eller öppen förskola. Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.

I *andra stycket* görs beträffande formerna för bedrivande av skolbarnsomsorg motsvarande ändring i fråga om begreppen ”familjedaghem” och ”pedagogisk omsorg”.

8 a §

Barn ska erbjudas plats i förskola från och med höstterminen det år då de fyller fyra år. Förskolan ska omfatta minst 525 timmar om året.

Ändringen innebär att det nuvarande *andra stycket* upphävs. Kommunens skyldighet att informera om verksamheten i förskolan regleras i stället i en ny bestämmelse i 20 §, som gäller all förskoleverksamhet oavsett verksamhetsform och huvudman.

10 §

För plats i förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg som kommunen anordnar får skäligen avgifter tas ut enligt grunder som kommunen bestämmer.

För sådana platser i förskola som avses i 8 a och 9 §§ får avgift tas ut endast till den del verksamheten överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året.

I *första stycket första meningen* görs en följdändring på grund av de terminologiska ändringarna i 2 §. Vidare utgår andra meningen eftersom den är överflödig. Att avgifterna inte får överstiga kommunens självkostnader gäller ändå enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900). Ingen saklig ändring är avsedd.

12 a §

En kommun ska i sin förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg ta emot ett barn från en annan kommun om det finns särskilda skäl med hänsyn till barnets för-

hållanden. Innan kommunen fattar beslut om att ta emot ett sådant barn ska den inhämta yttrande från barnets hemkommun, om det inte bedöms som onödigt.

En kommun får även i andra fall i sin förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg ta emot ett barn från en annan kommun.

En kommun som i sin förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg har tagit emot ett barn från en annan kommun har rätt till ersättning av barnets hemkommun. I sådana fall som avses i första stycket har den mottagande kommunen rätt till ersättning för sina kostnader. I andra fall ska ersättningen bestämmas efter samma grunder som barnets hemkommun tillämpar vid fördelning av resurser till den egna förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen, om inte de berörda kommunerna kommer överens om något annat.

Paragrafen är ny. Förebilden är motsvarande bestämmelser som gäller för bl.a. grundskolan, se 4 kap. 8 och 8 a §§ skollagen (1985:1100).

Genom *första stycket* införs en skyldighet för kommunen att ta emot ett barn som har en annan kommun som hemkommun, om vårdnadshavarna önskar det och det finns särskilda skäl med hänsyn till barnets förhållanden. När det gäller barn i förskoleåldern kan bedömningen av om sådana särskilda skäl föreligger bli något annorlunda än för elever i grundskolan. Situationen för ett barn i förskoleåldern är i högre grad beroende av vårdnadshavarnas situation. Eftersom det inte finns någon motsvarighet till skolskjuts för förskolebarn kan sådana omständigheter som var vårdnadshavarna arbetar och deras färdväg till arbetet påverka bedömningen. Bestämmelsen innebär dock inte att barn som bor växelvis hos sina föräldrar i olika kommuner ska erbjudas att växelvis gå i de olika kommunernas förskolor och fritidshem.

I *andra stycket* klargörs att en kommun även i andra fall än som avses i första stycket har rätt att i sin förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg ta emot ett barn från en annan kommun.

Av *tredje stycket* framgår att den mottagande kommunen har rätt till ersättning från barnets hemkommun. Bestämmelsen motsvarar även i denna del vad som gäller för grundskolan enligt 4 kap. 8 och 8 a §§ skollagen.

13 §

Förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg i form av förskola, fritidshem eller pedagogisk omsorg som bedrivs av ett bolag, en förening, ett registrerat trosamfund, en stiftelse eller en enskild individ ska efter ansökan godkännas av den kommun där verksamheten bedrivs om verksamheten har god kvalitet och säkerhet samt uppfyller de krav som anges i 3 §.

Om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, ska beslutet om godkännande upphävas.

Ändringarna i paragrafen innebär att kravet på kommunens tillstånd för enskilda förskolor och fritidshem som drivs yrkesmässigt av enskild avskaffas. I stället införs en skyldighet för kommunen att godkänna enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som har god kvalitet och säkerhet samt uppfyller de krav som anges i 14 §.

I *första stycket* anges villkoren för kommunens skyldighet att lämna godkännande till enskilda verksamheter, vars huvudmän ansöker om det. Villkoren för godkännande är desamma som villkoren för tillstånd. Den närmare innebörden av dessa har behandlats i förarbetena till 2006 års

lagändring om etableringsfrihet för enskilda förskolor och fritidshem (se bet. 2005/06:UbU13 s. 46). Kommunens godkännande av en viss enskild verksamhet innebär att verksamheten har bedömts uppfylla de krav på innehåll och kvalitet som ställs på motsvarande offentlig verksamhet. Det medför även att den godkända verksamheten står under kommunens tillsyn enligt 15 §. Den enskilde är inte skyldig att söka kommunens godkännande för att verksamheten ska vara tillåten. Godkännandet är däremot en förutsättning för att huvudmannen ska ha rätt till bidrag av barnets hemkommun. Rätten till bidrag regleras i 17 § och beräkningen av bidraget regleras i 17 a §.

I *andra stycket* klargörs vad som gäller när en godkänd enskild verksamhet helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas. Om huvudmannen avser att fortsätta den ändrade eller flyttade verksamheten med rätt till bidrag, måste ett nytt godkännande sökas.

15 §

Verksamhet som godkänts enligt 13 § står under tillsyn av den kommun där verksamheten bedrivs. Kommunen har rätt att inspektera verksamheten och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

Ändringarna innebär att en godkänd enskild förskola, ett godkänt enskilt fritidshem och godkänd enskild pedagogisk omsorg står under tillsyn av den kommun där verksamheten bedrivs.

16 §

Om det föreligger något missförhållande i verksamhet som godkänts enligt 13 §, ska kommunen förelägga huvudmannen att avhjälpa missförhållandet.

Om missförhållandet är allvarligt och kommunens föreläggande inte följs, får kommunen återkalla godkännandet.

Ett godkännande ska återkallas om huvudmannen inte iakttar sina skyldigheter enligt lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg och bristerna inte avhjälpas efter påpekande för huvudmannen.

I *första* och *andra styckena* görs en språklig ändring som innebär att den person som bedriver en viss enskild verksamhet, och som kommunens ingripanden inom ramen för dess tillsyn riktar sig mot, konsekvent benämns "huvudmannen". Ingen saklig ändring är avsedd.

Ändringarna i övrigt är följdändringar på grund av ändringarna i 13 §.

17 §

Den kommun där verksamhet som godkänts enligt 13 § bedrivs ska besluta att huvudmannen har rätt till bidrag om

1. verksamheten är öppen för alla barn som ska erbjudas motsvarande offentlig verksamhet enligt 6–6 b, 8 a och 9 §§, med undantag för barn som det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter att ta emot för den enskilda verksamheten,

2. påtagliga negativa följder inte uppstår för motsvarande verksamhet i kommunen, och

3. avgifterna inte är oskäligt höga.

Kommunen får besluta att en huvudman har rätt till bidrag trots att villkoret i första stycket 1 inte är uppfyllt, om det finns skäl med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär.

Om godkännandet återkallas, eller övriga villkor enligt första stycket inte längre är uppfyllda, ska rätten till bidrag återkallas.

Av *första stycket* framgår de villkor som ska vara uppfyllda för att en enskild huvudman för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg ska förklaras ha rätt till bidrag. Avsikten är inte att införa några nya eller skärpta krav i förhållande till vad som i dag gäller för enskilda förskolor och fritidshem, utan ändringarna är av terminologisk och redaktionell natur. Rätten till bidrag enligt denna paragraf gäller endast sådan verksamhet som har godkänts enligt 13 §. Om godkännandet återkallas enligt 16 § innebär det att även rätten till bidrag ska återkallas. Enligt *första punkten* ska verksamheten vara öppen för alla barn som ska erbjudas motsvarande offentlig verksamhet, med undantag för barn som det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för huvudmannen att ta emot. Det kan bli aktuellt om barnets hemkommun inte lämnar bidrag i sådana fall som avses i 17 a § tredje stycket. *Andra punkten* innebär att enskild verksamhet inte har rätt till bidrag om verksamheten innebär påtagliga negativa följder för kommunens motsvarande verksamhet. Innebörden av uttrycket ”påtagliga negativa följder” har behandlats i förarbetena till 2006 års lagändring om etableringsfrihet för enskilda förskolor och fritidshem (se bet. 2005/06:UbU13 s. 48 och 50). Där framgår att kommunens prövning i denna del motsvarar den prövning Statens skolinspektion gör enligt 9 kap. 6 § skollagen i fråga om fristående skolor, med beaktande av sakliga skillnader mellan förskole- och skolverksamhet. Kommunen förutsätts vara ytterst restriktiv vid sin bedömning av vad som utgör ”påtagliga negativa följder”. Dessa uttalanden är även i fortsättningen vägledande för tolkningen av bestämmelsen. Av *tredje punkten* framgår att huvudmannen för en godkänd enskild verksamhet, för att vara bidragsberättigad, inte får ta ut oskäligt höga avgifter.

I *andra stycket* ges kommunen möjlighet att i särskilda fall besluta att en viss enskild huvudman har rätt till bidrag utan att öppenhetskravet i första stycket är uppfyllt. Bestämmelsen motsvarar vad som gäller i dag för enskilda förskolor och fritidshem (se bet. 2005/06:UbU13 s. 50).

Det *tredje stycket* reglerar förutsättningarna för återkallelse av rätten till bidrag.

17 a §

Barnets hemkommun ska lämna bidrag till en huvudman som har rätt till bidrag enligt 17 §.

Bidraget ska bestämmas med hänsyn till barnets behov och huvudmannens åtagande efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen. Hemkommunen är bara skyldig att lämna bidrag i den omfattning som den är skyldig att erbjuda barnet plats i motsvarande offentliga verksamhet enligt 6–6 b, 8 a och 9 §§.

Hemkommunen är inte skyldig att lämna bidrag till fler än två huvudmän för samma barn. Har ett barn ett omfattande behov av särskilt stöd behöver bidrag inte lämnas för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för hemkommunen.

Bidrag lämnas för barn i enskild pedagogisk omsorg, där deras vårdnadshavare arbetar, bara om minst lika många andra barn har tagits emot.

Kommunen kan lämna bidrag till annan huvudman för enskild förskoleverksamhet eller enskild skolbarnsomsorg än som omfattas av första stycket, om verksamheten uppfyller de krav som anges i 3 § och avgifterna inte är oskäligt höga. Sådant bidrag bör bestämmas på det sätt som anges i andra stycket.

Första stycket klargör att det är barnets hemkommun som ska lämna bidrag till huvudmannen för sådan enskild förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg som har rätt till bidrag enligt 17 §. Till följd av ändringen i 13 § kommer hemkommunens bidragsskyldighet att omfatta också sådan enskild pedagogisk omsorg som lägeskommunen har godkänt.

Av *andra stycket* framgår hur storleken på kommunens bidrag till bidragsberättigade enskilda verksamheter bestäms. Bestämmelsen har utformats i överensstämmelse med regleringen om beräkning av bidrag till fristående skolor. Till skillnad från elever i fristående skolor kan det förekomma att ett barn tas emot i flera verksamhetsformer som anordnas av olika huvudmän. Ett barn kan t.ex. under några timmar per dag delta i enskild förskola och under övrig tid då det deltar i förskoleverksamhet vistas i t.ex. ett enskilt familjedaghem. I ett sådant fall är kommunen skyldig att lämna bidrag till båda verksamheternas huvudmän beräknat med hänsyn till barnets behov och respektive huvudmans åtagande efter samma grunder som kommunen tillämpar vid resursfördelningen till den egna verksamheten. Bidraget får inte minskas på grund av att den enskilda verksamheten tar ut lägre avgifter på grund av arbetsinsatser av föräldrarna.

Enligt *tredje stycket* är kommunen inte skyldig att lämna bidrag till fler än två huvudmän för ett och samma barn. Här framgår också att bidragskyldigheten är begränsad när det gäller barn som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Detta motsvarar vad som gäller för fristående skolor.

Av *fjärde stycket* framgår att kommunen får lämna bidrag till ett enskilt familjedaghem eller annan enskild pedagogisk omsorg för barn vars egen vårdnadshavare arbetar i verksamheten, men inte för fler barn än det antal barn från andra familjer som verksamheten har tagit emot. Begränsningsregeln omfattar endast barn i enskild pedagogisk omsorg. Den gäller inte i fråga om barn som tas emot i en enskild förskola eller ett enskilt fritidshem, och inte heller öppen förskola eller öppen fritidsverksamhet, om kommunen med stöd av femte stycket lämnar bidrag till sådan verksamhet. Regeln gäller oavsett om lägeskommunen har medgett undantag från öppenhetskravet med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär.

I *femte stycket* finns det nuvarande 17 § tredje stycket.

19 §

Kommunens beslut i ärenden om godkännande enligt 13 §, om föreläggande eller återkallande av godkännande enligt 16 § och om rätt till bidrag eller återkallande av sådan rätt enligt 17 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Kommunens beslut om föreläggande eller återkallande av godkännande enligt 16 § och om återkallande av rätt till bidrag enligt 17 § samt domstols motsvarande beslut gäller omedelbart.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafens *första* och *andra stycken* ändras så att även kommunens beslut i ärenden om rätt till bidrag eller återkallande av sådan rätt enligt 17 § får överklagas genom s.k. förvaltningsbesvär. I övrigt görs följändringar på grund av ändringarna i 13 och 16 §§.

20 §

Kommunen ska informera om den förskoleverksamhet och den skolbarnsomsorg som kommunen anordnar samt om motsvarande enskild verksamhet som kommunen har godkänt. Informationen ska även avse möjligheten att driva enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg med bidrag enligt 17 §.

Bestämmelsen om straff för enskilda som utan tillstånd av kommunen yrkesmässigt driver vissa former av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg upphävs till följd av att tillståndskravet avskaffas.

I denna paragraf förs i stället en ny bestämmelse in, som innebär en skyldighet för kommunen att informera om den förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som kommunen anordnar samt om motsvarande enskild verksamhet som kommunen har godkänt. Skyldigheten gäller alla verksamhetsformer. Informationen ska även avse möjligheten för enskilda att starta och driva förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg med offentlig finansiering genom systemet med barnomsorgspeng. Detta förslag behandlas i avsnitt 7.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.
2. Ett tillstånd att driva en enskild förskola eller ett enskilt fritidshem enligt 2 a kap. 13 § i dess lydelse före den 1 juli 2009 ska, om tillståndet gäller vid ikraftträdandet, anses som ett godkännande enligt 2 a kap. 13 § i dess nya lydelse. Ett tidsbegränsat tillstånd gäller som ett godkännande för den återstående giltighetstiden.
3. Den som driver en enskild förskola eller ett enskilt fritidshem och vid ikraftträdandet får bidrag med stöd av 2 a kap. 17 § första stycket i dess lydelse före den 1 juli 2009, har rätt till bidrag utan prövning enligt 2 a kap. 17 § första stycket i dess nya lydelse.
4. Om ett enskilt familjedaghem, som vid ikraftträdandet får bidrag för barn som tas om hand av sin egen vårdnadshavare, godkänns och förklaras ha rätt till bidrag enligt de nya bestämmelserna ska det nya 2 a kap. 17 a § fjärde stycket inte tillämpas före den 1 juli 2011.

Av punkt 2 och 3 av övergångsbestämmelserna framgår vad som ska gälla för enskilda som har beviljats tillstånd att driva förskola eller fritidshem samt får bidrag enligt nuvarande bestämmelser. Övergångsbestämmelserna hindrar inte den enskilde att ansöka om godkännande under den återstående giltighetstiden för ett tillstånd som meddelats enligt nuvarande regler.

Punkt 4 innebär ett tidsbegränsat undantag från det nya 2 a kap. 17 a § fjärde stycket som, såvitt gäller enskild pedagogisk omsorg, begränsar rätten till bidrag för dagbarnvårdarens egna barn. I dag kan en kommun enligt det nuvarande 2 a kap. 17 § fjärde stycket lämna bidrag till enskilda familjedaghem där dagbarnvårdarens egna barn ingår i barngruppen. Om huvudmannen för familjedaghemmet i stället söker och får godkännande och rätt till bidrag enligt de nya reglerna, ska detta under en

11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om
allmän försäkring

Förslaget innebär följdändringar till ändringarna i 2 a kap. 2 § skollagen.

11.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:371) om
kommunalt vårdnadsbidrag

Förslaget innebär följdändringar till ändringarna i 2 a kap. 2 § skollagen.

11.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:873) om
registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet,
skola och skolbarnsomsorg

Förslaget innebär följdändringar till ändringarna i 2 a kap. 13 § skollagen. Den hänvisning till skollagen som gäller enskild utbildning som motsvarar förskoleklassen ändras till att avse 2 b kap. 7 §, utan att någon saklig ändring är avsedd.

11.5 Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

2 a kap.

8 a §

Barn ska erbjudas plats i förskola från och med höstterminen det år då de fyller tre år. Förskolan ska omfatta minst 525 timmar om året.

Ändringen innebär att kommunens skyldighet att anordna allmän förskola utvidgas till att gälla från och med höstterminen det år barnet fyller tre år. Förslaget behandlas i avsnitt 8.

Sammanfattning av promemorian Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar (Ds 2008:56)

Prop. 2008/09:115

Bilaga 1

I promemorian föreslås ändringar i skollagens bestämmelser om bidrag till enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg. Kommunernas skyldighet att ge bidrag till enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg ska gälla även enskild verksamhet i andra former än förskola och fritidshem, som uppfyller krav på kvalitet och öppenhet. Bidrag ska ges för egna barn i familjedaghem och i pedagogisk omsorg, men endast för lika många egna barn som andra barn som har tagits emot. Om ett barn deltar i två enskilda verksamheter ska kommunen lämna bidrag till båda verksamheterna.

Härutöver föreslås också att en bestämmelse om straff för den som utan tillstånd driver tillståndspliktig enskild förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg upphävs.

Vidare föreslås bestämmelser om mottagande i en kommuns förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg av barn från en annan kommun, interkommunal ersättning i sådana fall samt om en utökad kommunal informationsskyldighet om kommunala och enskilda verksamheter i kommunen. Därutöver föreslås att kommunens skyldighet att anordna allmän förskola utvidgas till att gälla plats i förskola från och med höstterminen det år barnet fyller tre år.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2009.

Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (1985:1100)¹³
dels att 1 kap. 1 §, 2 a kap. 1, 2, 8 a, 10, 13, 14, 16, 17, 19 och 20 §§
ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 2 a kap. 12 a och
14 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹⁴

För barn och ungdomar anordnar det allmänna utbildning i form av
förskoleklass, grundskola och gymnasieskola samt vissa motsvarande
skolformer, nämligen särskola, specialskola och sameskola.

Förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, special-
skolan och sameskolan bildar *det offentliga skolväsendet för barn och
ungdom*. Dessutom finns särskilda utbildningsformer som anordnas av
det allmänna för dem som till följd av sjukdom eller av annat skäl inte
kan delta i skolarbetet inom det offentliga skolväsendet.

Det allmänna anordnar också
pedagogisk verksamhet i form av
förskoleverksamhet och skol-
barnsomsorg. För dessa verk-
samheter gäller endast bestäm-
melserna i 1 kap. 2 a och 2 b §§,
2 a kap. samt 15 kap. 5 och 11 §§.

Det allmänna anordnar också
pedagogisk verksamhet i form av
förskoleverksamhet och skol-
barnsomsorg. För dessa verk-
samheter gäller endast bestäm-
melserna i 1 kap. 2 a, 2 b och
15 §§, 2 a kap. samt 15 kap. 5 och
11 §§.

2 a kap.

1 §

Varje kommun svarar för att
barn som är bosatta i Sverige och
som stadigvarande vistas i
kommunen erbjuds förskoleverk-
samhet och skolbarnsomsorg.
Verksamheterna kan också an-
ordnas av enskilda.

Hemkommunen svarar för att
barn som är bosatta i Sverige er-
bjuds förskoleverksamhet och
skolbarnsomsorg. Verksamheterna
kan också anordnas av enskilda.

Förskoleverksamheten avser barn som inte går i skolan.

Skolbarnsomsorgen avser barn till och med tolv års ålder som går i
skolan.

¹³ Lagen omtryckt 1997:1212..

¹⁴ Senaste lydelse 2008:317.

2 §¹⁵

Förskoleverksamheten bedrivs i form av förskola, *familjedaghem* och *kompletterande förskoleverksamhet (öppen förskola)*.

Skolbarnsomsorgen bedrivs i form av fritidshem och *familjedaghem*. För barn mellan tio och tolv år kan skolbarnsomsorgen även bedrivas i form av öppen fritidsverksamhet. Skolbarnsomsorgen *skall* ta emot barn under den del av dagen då de inte vistas i skolan och under lov.

Förskoleverksamheten bedrivs i form av förskola, *annan pedagogisk verksamhet* och *öppen förskola*.

Skolbarnsomsorgen bedrivs i form av fritidshem och *annan pedagogisk verksamhet*. För barn mellan tio och tolv år kan skolbarnsomsorgen även bedrivas i form av öppen fritidsverksamhet. Skolbarnsomsorgen *ska* ta emot barn under den del av dagen då de inte vistas i skolan och under lov.

8 a §¹⁶

Barn *skall* erbjudas plats i förskola från och med höstterminen det år då de fyller *fyra* år. Förskolan *skall* omfatta minst 525 timmar om året.

Kommunen skall informera föräldrarna om verksamheten i förskolan och syftet med denna.

Barn *ska* erbjudas plats i förskola från och med höstterminen det år då de fyller *tre* år. Förskolan *ska* omfatta minst 525 timmar om året.

10 §¹⁷

För plats i förskola, fritidshem och *familjedaghem* som kommunen anordnar får skäligen avgifter tas ut enligt grunder som kommunen bestämmer. *Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.*

För sådana platser i förskola som avses i 8 a och 9 §§ får avgift tas ut endast till den del verksamheten överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året.

För plats i förskola, fritidshem och *annan pedagogisk verksamhet* som kommunen anordnar får skäligen avgifter tas ut enligt grunder som kommunen bestämmer.

12 a §

Efter önskemål från barnets vårdnadshavare ska kommunen i sin förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg ta emot ett barn från en annan kommun om det finns särskilda skäl med hänsyn till barnets förhållanden. Kommunen har i sådant fall rätt till ersättning

¹⁵ Senaste lydelse 1998:352.

¹⁶ Senaste lydelse 2000:1375.

¹⁷ Senaste lydelse 2000:1375.

för sina kostnader från barnets hemkommun.

Efter önskemål från barnets vårdnadshavare har kommunen rätt att i andra fall än som avses i första stycket i sin förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg ta emot ett barn från en annan kommun. Kommunen har i sådant fall rätt till ersättning från barnets hemkommun. Om inte de berörda kommunerna kommer överens om något annat ska ersättningen bestämmas efter samma grunder som barnets hemkommun tillämpar vid fördelning av resurser till den egna förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen.

13 §¹⁸

Ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ som yrkesmässigt vill driva en förskola eller ett fritidshem skall ha tillstånd till detta av den kommun där verksamheten skall bedrivas.

Tillstånd behövs inte för sådan verksamhet som kommunen genom avtal enligt 5 § andra stycket har överlämnat till en enskild att utföra.

Förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg i form av förskola, fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet som bedrivs av ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ ska godkännas om verksamheten uppfyller de krav som anges i 14 §. Ärenden om godkännande prövas av den kommun där verksamheten bedrivs.

14 §¹⁹

Tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses i 13 § skall beviljas om verksamheten uppfyller

1. kraven på god kvalitet och säkerhet, och

2. de krav som anges i 3 §.

Om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, skall nytt tillstånd sökas.

Sådan verksamhet som avses i 13 § ska godkännas om verksamheten uppfyller

1. kraven på god kvalitet och säkerhet, och

2. de krav som anges i 3 §.

Om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, ska nytt godkännande sökas.

¹⁸ Senaste lydelse 2006:392.

¹⁹ Senaste lydelse 2006:392.

För plats i sådan enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg som avses i 14 § får verksamheten ta ut avgifter som inte är oskäligt höga. För barn som ska erbjudas förskola enligt 8 a och 9 §§ får dock en enskild förskola ta ut avgift endast till den del verksamheten överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året.

16 §²⁰

Om det föreligger något missförhållande i verksamhet som avses i 13 §, *skall* kommunen förelägga den som ansvarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet.

Om missförhållandet är allvarligt och kommunens föreläggande inte följs, får kommunen återkalla *tillståndet*.

Ett *tillstånd skall* återkallas om huvudmannen inte iakttar sina skyldigheter enligt lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg och bristerna inte avhjälpas efter påpekande för den som ansvarar för verksamheten.

Om det föreligger något missförhållande i verksamhet som avses i 13 §, *ska* kommunen förelägga den som ansvarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet.

Om missförhållandet är allvarligt och kommunens föreläggande inte följs, får kommunen återkalla *godkännandet*.

Ett *godkännande ska* återkallas om huvudmannen inte iakttar sina skyldigheter enligt lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg och bristerna inte avhjälpas efter påpekande för den som ansvarar för verksamheten.

Om sådan enskild förskoleverksamhet eller enskild skolbarnsomsorg som har rätt till bidrag enligt 17 § andra stycket förändras i sådan utsträckning att det innebär påtagliga negativa följder för motsvarande verksamhet i kommunen ska rätten till bidrag återkallas. Rätten till bidrag ska också återkallas om verksamheten tar ut avgifter i strid med 14 a §.

²⁰ Senaste lydelse 2000:875.

Kommunen skall lämna bidrag till sådan enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg som

1. fått tillstånd enligt 14 §, och

2. är öppen för alla barn som har rätt till motsvarande offentliga verksamhet enligt 6–6 b, 8 a och 9 §§, med undantag dels för barn som det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter att ta emot för den enskilda verksamheten, dels för fall där kommunen medger undantag med anledning av verksamhetens särskilda karaktär.

Kommunen är inte skyldig att lämna bidrag om verksamheten innebär påtagliga negativa följder för motsvarande verksamhet i kommunen eller om den enskilda verksamheten tar ut avgifter som är oskäligt höga.

Bidraget skall lämnas med ett belopp per barn som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet. Om ett barn har ett omfattande behov av särskilt stöd är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

För varje barn som tas emot i sådan enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg som har rätt till bidrag enligt andra stycket ska barnets hemkommun lämna bidrag till verksamheten.

Den kommun där verksamheten bedrivs ska förklara den berättigad till bidrag om den

1. är godkänd enligt 14 §,

2. är öppen för alla barn som ska erbjudas motsvarande offentlig verksamhet enligt 6–6 b, 8 a och 9 §§, med undantag dels för barn som det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter att ta emot för den enskilda verksamheten, dels för fall där kommunen medger undantag med anledning av verksamhetens särskilda karaktär,

3. inte innebär påtagliga negativa följder för motsvarande verksamhet i kommunen, och

4. inte tar ut avgifter i strid med 14 a §.

Bidraget ska lämnas med ett belopp per barn som inte oskäligt avviker från hemkommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet. Hemkommunen är bara skyldig att lämna bidrag i den omfattning som den är skyldig att erbjuda barnet plats i motsvarande offentliga verksamhet enligt 6–6 b, 8 a och 9 §§. Bidraget ska i förekommande fall minskas med det belopp som tas ut i avgift enligt 14 a §. Hemkommunen är inte skyldig att lämna bidrag till fler än två verksamheter för samma barn. Om ett barn har ett omfattande behov av särskilt stöd behöver bidrag inte lämnas för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller

²¹ Senaste lydelse 2006:1447.

ekonomiska svårigheter uppstår för hemkommunen.

Prop. 2008/09:115
Bilaga 2

Bidrag ska lämnas till enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg i form av annan pedagogisk verksamhet för barn vars vårdnadshavare arbetar i verksamheten, dock inte för fler sådana barn än det antal andra barn som har tagits emot.

Kommunen kan lämna bidrag till annan enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg än som omfattas av första stycket, om verksamheten uppfyller de krav som anges i 3 § och avgifterna inte är oskäligt höga. Sådant bidrag bör lämnas med ett belopp per barn som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet.

19 §

Kommunens beslut i ärenden om *tillstånd* enligt 13 § och om föreläggande eller återkallande av *tillstånd* enligt 16 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Kommunens beslut om föreläggande eller återkallande av *tillstånd* enligt 16 § och domstols motsvarande beslut gäller omedelbart.

Kommunens beslut i ärenden om *godkännande* enligt 13 §, *rätt till bidrag* enligt 17 § *andra stycket* och om föreläggande eller återkallande av *godkännande* eller *rätt till bidrag* enligt 16 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Kommunens beslut om föreläggande eller återkallande av *godkännande* eller *rätt till bidrag* enligt 16 § och domstols motsvarande beslut gäller omedelbart.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

20 §

Till böter döms den som utan tillstånd bedriver verksamhet som avses i 13 §.

Allmänt åtal får väckas endast efter medgivande av den kommun där verksamheten bedrivs eller av Statens skolverk.

Kommunen ska informera om den förskoleverksamhet och den skolbarnsomsorg som finns att tillgå inom kommunen samt om syftet med verksamheten. Informationen ska även avse möjligheten att driva enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg med bidrag enligt 17 §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

2. Ett tillstånd att driva en enskild förskola eller ett enskilt fritidshem enligt 2 a kap. 13 § första stycket i dess lydelse före den 1 juli 2009 ska, om tillståndet gäller vid utgången av juni 2009, anses som ett godkännande enligt 2 a kap. 13 § i dess nya lydelse.

3. Om ett enskilt familjedaghem, som vid utgången av juni 2009 får bidrag för barn som tas om hand av sin egen vårdnadshavare, godkänns och förklaras ha rätt till bidrag enligt de nya bestämmelserna ska den nya lydelsen av 2 a kap. 17 § fjärde stycket inte tillämpas i fråga om bidrag till verksamheten före den 1 juli 2011.

Prop. 2008/09:115

Bilaga 2

Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Stockholms län, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Statskontoret, Konkurrensverket, Statens skolverk, Myndigheten för skolutveckling, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Skolväsendets överklagandenämnd, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Mittuniversitetet, Malmö högskola, Glesbygdsverket, Jämställdhetsombudsmannen, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Göteborgs kommun, Stockholms kommun, Botkyrka kommun, Huddinge kommun, Kungsbacka kommun, Lomma kommun, Sollentuna kommun, Staffanstorps kommun, Södertälje kommun, Upplands Väsby kommun, Borås kommun, Jönköpings kommun, Karlstads kommun, Östersunds kommun, Kävlinge kommun, Borgholms kommun, Flens kommun, Vilhelmina kommun, Ovanåkers kommun, Värnamo kommun, Gotlands kommun, Sandvikens kommun, Skövde kommun, Tierps kommun, Sölvesborgs kommun, Åtvidabergs kommun, Varbergs kommun, Friskolornas riksförbund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lärarnas Riksförbund, Lärarförbundet, Svenska Kommunalarbetsareförbundet, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Utanför remisslistan har yttranden kommit in från Linköpings kommun, Piteå kommun, Svenska OMEP och en grupp forskare från Karlstads universitet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 januari 2009

Närvarande: statsrådet Olofsson, ordförande, och statsråden Odell, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Hägglund, Björklund, Littorin, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors

Föredragande: statsrådet Björklund

Regeringen beslutar proposition 2008/09:115 Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar.