

Lagrådsremiss

Stärkt kvalitet och likvärdighet i pedagogisk omsorg

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 15 oktober 2021

Anna Ekström

Torbjörn Malm
(Utbildningsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen lämnar regeringen förslag på åtgärder som syftar till att stärka kvaliteten och likvärdigheten i pedagogisk omsorg.

Det föreslås tydligare och utökade krav på den pedagogiska omsorgen. Verksamheten ska förbereda barnen för utbildning inom skolväsendet. Den ska i samarbete med hemmen främja barns allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarsställande individer och medborgare. Huvudmannen för den pedagogiska omsorgen ska vara skyldig att se till att ett barn som har behov av det ges särskilt stöd i sin utveckling. Personalen ska ges möjlighet till kompetensutveckling. Varje huvudman ska systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp, utveckla och utvärdera verksamheten.

Det föreslås också att en kommun efter ansökan ska pröva om en enskild ska godkännas som huvudman för en pedagogisk omsorg som ska bedrivas i kommunen. För godkännande ska det krävas att den enskilde har insikt i och förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten och i övrigt bedöms som lämplig. I fråga om juridiska personer ska det prövas att ledning och ägare uppfyller kraven. Om verksamheten ska bedrivas där någon är folkbokförd ska han eller hon visa upp ett utdrag ur belastningsregistret. Efter ett godkännande ska det utövas tillsyn över att kraven fortlöpande är uppfyllda. Godkännandet ska kunna återkallas utan föregående föreläggande om kraven inte längre är uppfyllda.

I lagrådsremissen lämnas förslag till de lagändringar som behövs. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	4
3	Ärendet och dess beredning	10
4	Åtgärder för att stärka kvalitet och likvärdighet i pedagogisk omsorg	10
4.1	Det finns brister i kvaliteten och likvärdigheten i pedagogisk omsorg	10
4.2	Nuvarande bestämmelser	12
4.3	Pedagogisk omsorg ska stimulera barns utveckling och lärande	14
4.4	Personal i pedagogisk omsorg behöver ges möjlighet till kompetensutveckling	19
4.5	Huvudmän för pedagogisk omsorg ska bedriva systematiskt kvalitetsarbete	20
4.6	Enskilda huvudmän för pedagogisk omsorg ska vara lämpliga och godkännas av kommunen	22
4.7	Den som är folkbokförd på verksamhetsstället ska visa upp ett utdrag ur belastningsregistret	34
4.8	Vid tillsyn ska kommunen kontrollera att huvudmannen fortsatt uppfyller kraven	39
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	41
6	Konsekvenser	43
7	Författningskommentar	49
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg (SOU 2020:34) i relevanta delar	60
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag i relevanta delar	61
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	65

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 25 kap. 1, 2, 7, 10 och 11 §§, 26 kap. 4 och 14 §§ och 28 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast efter 25 kap. 9 § ska lyda ”Enskilda huvudmän och bidrag”,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 25 kap. 2 a och 10 a–10 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

25 kap.

1 §¹

I detta kapitel finns bestämmelser om

- | | |
|--|---|
| – pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem (2 §), | – pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem (2 och 2 a §§), |
| – öppen förskola (3 §), | |
| – öppen fritidsverksamhet (4 §), | |
| – omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds (5 §), | |
| – annan pedagogisk verksamhet på nationella minoritetsspråk (5 a §), | |
| – övergripande krav på verksamheten (6–9 §§), och | |
| – bidrag (10–16 §§). | – <i>enskilda huvudmän och bidrag</i> (10–16 §§). |

2 §

Kommunen ska sträva efter att i stället för förskola eller fritidshem erbjuda ett barn pedagogisk omsorg om barnets vårdnadshavare önskar det. Kommunen ska ta skäligen hänsyn till vårdnadshavarnas önskemål om verksamhetsform.

Sådan omsorg som avses i första stycket ska genom pedagogisk verksamhet stimulera barns utveckling och lärande.

Sådan omsorg som avses i första stycket ska genom pedagogisk verksamhet stimulera barns utveckling och lärande. *I detta ingår att i samarbete med hemmen främja barns allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare. Barnen ska förberedas för fortsatt lärande och för utbildning inom skolväsendet.*

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt

stöd i sin utveckling ska ges *den omsorg* som deras speciella behov kräver. *Verksamheten ska utformas så att den förbereder barnen för fortsatt lärande.*

stöd i sin utveckling ska ges *det stöd* som deras speciella behov kräver. *Om det framkommer att ett barn är i behov av särskilt stöd, ska huvudmannen se till att barnet ges sådant stöd. Barnets vårdnads-havare ska ges möjlighet att delta vid utformningen av de särskilda stödinsatserna.*

2 a §

En person som är folkbokförd där en sådan verksamhet som avses i 2 § ska bedrivas ska på begäran av kommunen visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Utdraget ska vara högst ett år gammalt.

Om ett registerutdrag inte visas upp, får verksamheten inte bedrivas.

Kontrollen av registerutdraget ska dokumenteras genom att kommunens handläggare antecknar att utdraget har visats upp. Någon annan dokumentation om kontrollen får inte göras.

7 §

Sådan verksamhet som avses i 2–5 §§ ska bedrivas i ändamålsenliga lokaler i grupper med en lämplig sammansättning och storlek. För bedrivande av verksamheten ska det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

För sådan verksamhet som avses i 2 § gäller, utöver första stycket, att den ansvariga huvudmannen ska se till att personalen som har hand om omsorgen ges möjlighet till kompetensutveckling. Huvudmannen för sådan verksamhet ska systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla verksamheten. Kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

10 §

Den kommun där en enskild bedriver sådan pedagogisk omsorg som avses i 2 § ska efter ansökan

En enskild får godkännas som huvudman för en sådan pedagogisk omsorg som avses i 2 §. Den

besluta att huvudmannen har rätt till bidrag om

1. *huvudmannen har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för motsvarande offentlig verksamhet,*

2. *verksamheten inte innebär påtagliga negativa följder för kommunens motsvarande verksamhet,*

3. *verksamheten är öppen för alla barn som en kommun ska sträva efter att erbjuda motsvarande verksamhet, med undantag för barn som hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för enligt 13 § andra stycket, och*

4. *avgifterna inte är oskäligt höga.*

Kommunen får *besluta att en huvudman har rätt till bidrag* trots att villkoret i första stycket 3 inte är uppfyllt, om det finns skäl med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär.

kommun där verksamheten ska bedrivas ska efter ansökan lämna ett godkännande om

1. *den enskilde har insikt i och förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten,*

2. *den enskilde i övrigt bedöms lämplig,*

3. *verksamheten inte innebär påtagliga negativa följder för kommunens motsvarande verksamhet,*

4. *verksamheten är öppen för alla barn som en kommun ska sträva efter att erbjuda motsvarande verksamhet, med undantag för barn som hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för enligt 13 § andra stycket, och*

5. *avgifterna inte är oskäligt höga.*

Godkännandet att vara huvudman ska avse verksamhet på ett visst verksamhetsställe som bedöms lämpligt. Om verksamheten ska bedrivas där någon är folkbokförd kan en sökande inte anses lämplig utan att en registerkontroll enligt 2 a § har gjorts.

Kommunen får *godkänna en enskild som huvudman* trots att villkoret i första stycket 4 inte är uppfyllt, om det finns skäl med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär.

10 a §

I fråga om en juridisk person ska prövningen enligt 10 § första stycket 1 sammantaget avse

1. *den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,*

2. *styrelseledamöter och styrelsesuppleanter,*

3. *bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och*

4. personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Vid lämplighetsbedömningen av den enskilde enligt 10 § första stycket 2 ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga i den krets av personer som anges i första stycket bedöms lämpliga.

10 b §

En enskild huvudman ska anmäla förändringar i den krets av personer som avses i 10 a § första stycket till kommunen senast en månad efter förändringen.

10 c §

Kommunen får ta ut en avgift för en ansökan om godkännande enligt 10 §.

11 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till en *huvudman* som har rätt till bidrag enligt 10 § för varje barn som tas emot. Bidraget består av ett grundbelopp enligt 12 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 13 §.

Hemkommunen ska lämna bidrag till en *enskild* som har godkänts som *huvudman* enligt 10 § för varje barn som tas emot. Bidraget består av ett grundbelopp enligt 12 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 13 §.

Hemkommunen är inte skyldig att lämna bidrag till fler än två huvudmän för samma barn eller till mer än en huvudman för pedagogisk omsorg för ett barn som också går i förskola. Om barnet tagits emot i två enskilda verksamheter, eller i en kommunal och en enskild verksamhet, är kommunen inte skyldig att lämna ett samlat bidragsbelopp som är högre än om barnet tagits emot i endast en kommunal verksamhet. Hemkommunen ska bestämma hur bidraget ska fördelas mellan huvudmännen för verksamheterna.

När barn tas emot i enskild pedagogisk omsorg där deras vårdnadshavare arbetar får kommunen inte lämna bidrag för fler barn till vårdnadshavaren än det antal barn till andra som har tagits emot.

26 kap.

4 §²

En kommun har tillsyn över

1. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 kap. 7 § andra stycket,

2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har *förklarat ha rätt till bidrag* enligt 25 kap. 10 §, och

3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 5 b §§

2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har *godkänt* enligt 25 kap. 10 §, och

3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 5 b §§ *och 25 kap. 10, 10 a och 10 b §§.*

Kommunens tillsyn enligt första stycket omfattar inte tillsyn över att bestämmelserna i 6 kap. följs.

14 §³

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § andra stycket 1 och 2, tredje stycket och 6 §.

Ett godkännande av en enskild som huvudman för pedagogisk omsorg får återkallas om förutsättningarna för godkännande enligt 25 kap. 10 § första stycket 1 och 2 och andra stycket inte längre är uppfyllda.

*Lydelse enligt lagrådsremissen
Ökade möjligheter att stänga
skolor med allvarliga brister*

Föreslagen lydelse

28 kap.

5 §⁴

Beslut av en kommun eller en region får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14 eller 15 §,

2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §,

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller 25 kap. 10 § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14 eller 15 §,

2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §,

² Senaste lydelse 2018:1158.

³ Senaste lydelse 2018:1158.

⁴ Senaste lydelse 2022:000.

- 17 kap. 35 §, 19 kap. 45 § *eller* 17 kap. 35 §, 19 kap. 45 §, 22 kap. 22 kap. 18 §,
18 § *eller* 25 kap. 11 §,
3. avstängning enligt 5 kap. 17 eller 19 §,
4. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,
5. skolskjuts enligt 9 kap. 15 b § första stycket, 9 kap. 15 c § första stycket, 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket,
6. ekonomiskt stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § eller 18 kap. 32 § första stycket,
7. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §,
8. rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 *eller* 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 eller 15 §,
9. *bidrag enligt 25 kap. 11 §*,
10. tillfälligt förbud enligt 26 kap. 18 §, eller
11. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.
8. rätt till bidrag enligt 25 kap. 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 eller 15 §,
9. tillfälligt förbud enligt 26 kap. 18 §, eller
10. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. De nya bestämmelserna i 25 kap. 2 a § tillämpas inte på den som vid ikraftträdandet är folkbokförd där det redan bedrivs pedagogisk omsorg efter beslut av kommunen om rätt till bidrag.

3. En enskild som vid ikraftträdandet är huvudman för en befintlig pedagogisk omsorg och enligt beslut av kommunen har rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 § i den äldre lydelsen ska anses vara godkänd som huvudman enligt 25 kap. 10 § i den nya lydelsen.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag som syftar till att stärka kvaliteten och likvärdigheten i fritidshem och pedagogisk omsorg (dir. 2018:102). Utredningen (U 2018:08), som antog namnet Utredningen om fritidshem och pedagogisk omsorg, fick flera tilläggsdirektiv. Genom tilläggsdirektiv i september 2019 förlängdes utredningstiden samtidigt som utredningen fick i uppdrag att även föreslå åtgärder för att förbättra lärmiljön i fritidshemmet och föreslå åtgärder och ge goda exempel på hur fritidshemmet kan stärka elevernas möjligheter att ta del av ett aktivt förenings-, kultur- och friluftsliv (dir. 2019:67). Genom tilläggsdirektiv i december 2019 förlängdes utredningstiden ytterligare (dir. 2019:99).

Utredningen lämnade den 11 juni 2020 betänkandet Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg (SOU 2020:34).

I lagrådsremissen behandlas de förslag om pedagogisk omsorg som finns i betänkandets avsnitt 11.6.1, 11.6.2, 11.6.4 och 11.7. En sammanfattning av betänkandet i relevanta delar finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag i dessa delar finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna redovisas i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga på www.regeringen.se. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2020/03811).

Under den fortsatta beredningen har Integritetsskyddsmyndigheten beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss vars lagförslag överensstämmer med regeringens lagförslag i denna lagrådsremiss. Myndigheten har inkommit med synpunkter som behandlas i avsnitt 4.6. Yttrandet finns tillgängligt i Utbildningsdepartementet (U2020/03811).

4 Åtgärder för att stärka kvalitet och likvärdighet i pedagogisk omsorg

4.1 Det finns brister i kvaliteten och likvärdigheten i pedagogisk omsorg

Pedagogisk omsorg är ett alternativ till förskola eller fritidshem och vänder sig till barn i samma åldrar (1–12 år). Pedagogisk omsorg har ett uppdrag som liknar förskolans och fritidshemmets men ingår inte i skolväsendet och styrs, till skillnad från förskolan och fritidshemmet, inte av en läroplan. Förskolans läroplan ska dock vara vägledande för pedagogisk omsorg. Verksamheten är ofta förknippad med små barngrupper och hemlika, lugna miljöer. Pedagogisk omsorg ger familjer möjlighet att, utifrån sina egna behov och önskemål, välja en annan verksamhetsform än förskola eller fritidshem för sina barn.

Begreppet pedagogisk omsorg infördes i lag 2009 och innefattar bl.a. verksamhetsformen familjedaghem som funnits reglerad i Sverige sedan länge. Under förskolans utbyggnad på 1970- och 80-talen spelade

familjedaghem en viktig roll i ansträngningarna för att möta den ökade efterfrågan på barnomsorg. När pedagogisk omsorg infördes försvann benämningen familjedaghem ur lagen. Motivet till förändringen var att pedagogisk omsorg skulle inbegripa flera tänkbara varianter av verksamhet. Familjedaghem, dvs. verksamheter som huvudsakligen bedrivs i det egna hemmet, är fortfarande den vanligaste formen av pedagogisk omsorg och utgör 93 procent av alla verksamheter. Drygt 7 procent av den pedagogiska omsorgen bedrivs enbart i särskild lokal, dvs. inte i hemmet. Andra varianter, t.ex. flerfamiljslösningar, utgör 0,3 procent av alla verksamheter. Antalet barn i pedagogisk omsorg har minskat drastiskt de senaste trettio åren och minskar för varje år. Hösten 2020 var 9 723 barn inskrivna i pedagogisk omsorg i Sverige. Under mitten av 1990-talet var motsvarande siffra för barn i familjedaghem cirka 130 000. Enligt Statens skolverk kan minskningen förklaras av utbyggnaden av förskola och fritidshem (Skolverkets rapport 370, Pedagogisk omsorg: En nationell kartläggning av verksamhetsformens struktur och styrning i kommunerna). Det finns ingen betydande skillnad mellan antalet inskrivna flickor och pojkar. Pedagogisk omsorg är vanligast i lågpendlingskommuner nära större städer och minst vanligt i mindre städer eller tätorter.

Hösten 2020 fanns det 1 436 verksamheter med pedagogisk omsorg. Cirka hälften av dessa drevs av en enskild huvudman. Andelen verksamheter med enskild huvudman har ökat kraftigt de senaste åren. Under 2014 utgjorde de endast cirka 30 procent av verksamheterna. Skolverket konstaterade redan 2012 (i sin rapport 370) att det är befogat att tala om en framväxt av marknader inom pedagogisk omsorg, där enskilda huvudmän konkurrerar med varandra och med kommunerna som huvudmän. Det finns pedagogisk omsorg i 189 av landets 290 kommuner. I 118 kommuner finns pedagogisk omsorg i enskild regi. Det är emellertid stora skillnader mellan olika kommungrupper. Verksamheter som bedrivs av en enskild huvudman är vanligast i och kring storstäderna.

Kvaliteten i pedagogisk omsorg har betydelse för barns förutsättningar att nå goda resultat i skolan

Barns möjligheter till utveckling och lärande har betydelse för deras fortsatta lärande och deras förutsättningar att förbereda sig inför start i förskoleklass och skola. Exempelvis visar flera studier att deltagande i förskola har en positiv effekt på fortsatta kunskapsresultat och livsvillkor. En verksamhet av hög kvalitet har dessutom en kompensatorisk effekt och är speciellt betydelsefull för barn från missgynnade förhållanden, för utsatta barn och barn från minoritetsgrupper (se t.ex. Vetenskapsrådets rapport En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer 2015). Det är därför viktigt att alla delar av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet är av god kvalitet så att barn ges goda möjligheter till utveckling och lärande. Granskningar och studier tyder dock på att det finns en risk för att barn i pedagogisk omsorg inte alltid ges en verksamhet som stimulerar till utveckling och lärande och förbereder dem för fortsatt lärande.

Barn i pedagogisk omsorg ges inte alltid nödvändiga förutsättningar för utveckling och lärande

Statens skolinspektions granskningsrapport Barnens lärande i pedagogisk omsorg (dnr 400-2015:3323) visar att pedagogisk omsorg bedrivs under mycket olika förutsättningar och med varierande kvalitet. De flesta barnen i pedagogisk omsorg erbjuds en god verksamhet där de ges omsorg och trygghet och på så vis även förutsättningar att lära och utvecklas. Skolinspektionens granskning visar dock att vissa verksamheter har torftiga lärmiljöer där dagbarnvårdare i liten utsträckning stöttar och stimulerar barnens lek, kreativitet och språkutveckling. Vissa verksamheter har ett starkt och uttalat stöd från sin huvudman och personalen ges möjlighet till kontinuerlig kompetensutveckling och reflektion. Andra verksamheter får dock ett svagt stöd och intresse från huvudmannen. Skolinspektionen har uppmärksammat brister vad gäller t.ex. tillgång till pedagogisk kompetens, goda lärmiljöer och pedagogiskt material. Av rapporten framgår även att insyn och uppföljning av pedagogisk omsorg i flera fall är i princip obefintlig. I några fall saknas helt ett system för att planera, följa upp och utvärdera verksamheten. Skolverket har sedan tidigare konstaterat att det finns anledning för kommunerna att stärka sina rutiner när det gäller beslut om rätt till bidrag och tillsyn av de enskilda huvudmännen och utveckla uppföljningen av kvaliteten i den egna verksamheten (Skolverkets rapport 370).

Utredningen om fritidshem och pedagogisk omsorg har kartlagt och analyserat om pedagogisk omsorg stimulerar barns utveckling och lärande och om verksamheten förbereder barnen för fortsatt lärande. Kartläggningen ger en bild som liknar det som framkommer av bl.a. Skolinspektionens och Skolverkets rapporter. Det förekommer att verksamheter har stora brister och det finns en stor variation av kvalitet. Det finns även uppgifter om att det förekommer rena oegentligheter i verksamheter. Huvudmän vittnar om att möjligheten till insyn är begränsad och att det är otydligt vilka krav som gäller för verksamheten och den som bedriver den. Detta innebär bl.a. ett problem vid kommuners tillsyn av enskild verksamhet. Utredningen konstaterar även att skillnaderna mellan förskolan och den pedagogiska omsorgen har blivit större i takt med att förskolans roll i skolväsendet har stärkts och förtydligats. Detta innebär en risk för att barn i pedagogisk omsorg ges allt sämre förutsättningar i förhållande till barn i förskola. Mot denna bakgrund drar utredningen slutsatsen att de bestämmelser som styr pedagogisk omsorg är vaga och otillräckliga.

4.2 Nuvarande bestämmelser

Regleringen av pedagogisk omsorg är relativt begränsad. Enligt skollagen (2010:800) ska barnets bästa vara utgångspunkt i all utbildning och annan verksamhet som rör barn. Detta gäller även pedagogisk omsorg. Även vissa andra generella regler i lagen, t.ex. bestämmelser i 6 kap. om åtgärder mot kränkande behandling och bestämmelser om entreprenad och samverkan i 23 kap., omfattar verksamhetsformen. I övrigt är pedagogisk omsorg särreglerat i förhållande till de övriga verksamheter som skollagen reglerar. Pedagogisk omsorg innefattas inte i det som hör till skolväsendet

utan ingår i det som benämns annan pedagogisk verksamhet. I sådan verksamhet ingår även öppen förskola, öppen fritidsverksamhet och omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds (25 kap. 1 §).

Kommunen ska sträva efter att i stället för förskola eller fritidshem erbjuda ett barn pedagogisk omsorg, om barnets vårdnadshavare önskar det (25 kap. 2 §). Pedagogisk omsorg kan vara familjedaghem i traditionell mening, men det kan också vara flerfamiljslösningar eller andra verksamheter där det bedrivs pedagogisk verksamhet i annan form än förskola eller fritidshem (Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar, prop. 2008/09:115 s. 22 och Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, prop. 2009/10:165 s. 526 f.). Pedagogisk omsorg ska stimulera barns utveckling och lärande. I det som avses med omsorg ingår även att barnen ska serveras varierade och näringsriktiga måltider (prop. 2009/10:165 s. 527). Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges den omsorg som deras speciella behov kräver. Verksamheten ska utformas så att den förbereder barnen för fortsatt lärande.

Läroplanen för förskolan ska vara vägledande men inte bindande för pedagogisk omsorg. Det innebär att verksamheten kan tillämpa delar av läroplanen utifrån verksamhetens förutsättningar. Läroplanens avsnitt om normer och värden är lika relevanta för pedagogisk omsorg som för förskolan och blir därmed vägledande i samband med kvalitetsbedömningen vid prövningen av enskild verksamhet (prop. 2009/10:165 s. 527).

Den pedagogiska omsorgen ska utformas med respekt för barnets rättigheter och i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Verksamheten ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Var och en som verkar inom pedagogisk omsorg ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Verksamheten ska utgå från en helhetssyn på barnet och barnets behov samt utformas så att den främjar allsidiga kontakter och social gemenskap (25 kap. 6 §).

Pedagogisk omsorg ska bedrivas i ändamålsenliga lokaler i grupper med en lämplig sammansättning och storlek. För bedrivande av verksamheten ska det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses (25 kap. 7 §). I förarbetena till bestämmelsen anges att personalens kompetens och engagemang är den viktigaste faktorn för verksamhetens kvalitet, och att kompetensen hör ihop med erfarenhet, utbildning, möjligheter till kompetensutveckling och tillgång till pedagogisk handledning. För att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet ska kunna tillgodoses bör dagbarnvårdare och personal i pedagogisk omsorg ha en utbildning med inriktning mot barn eller erfarenhet av att arbeta med barn i de åldrar det gäller (prop. 2009/10:165 s. 535).

Kommunen ska systematiskt följa upp och utvärdera verksamheten i pedagogisk omsorg. Om det vid sådan uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i den pedagogiska omsorgen ska kommunen se till att nödvändiga åtgärder vidtas. Kommunen ska

vidare ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot verksamheten. Information om rutinerna ska lämnas på lämpligt sätt (25 kap. 8 §). Av förarbetsuttalanden framgår att bestämmelserna utgår från kommunernas ansvar för styrning, ledning och planering, och att kommunerna måste följa upp och utvärdera verksamheten för att kunna se om den bedrivs i enlighet med de nationella och kommunala målen. Det är därför av stor vikt att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete (prop. 2009/10:165 s. 535).

Den kommun som har beviljat bidrag till en enskild för att bedriva pedagogisk omsorg i kommunen har tillsynsansvar (26 kap. 4 §). Kommunen får förelägga en huvudman att fullgöra sina skyldigheter (26 kap. 10 §). Kommunen får återkalla rätten till bidrag om ett föreläggande inte följs och missförhållandet är allvarligt (26 kap. 13 §). Om det är sannolikt att ett beslut om återkallelse kommer att fattas och beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till allvarlig risk för barnens hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning, får kommunen förbjuda huvudmannen att tills vidare, helt eller delvis, driva verksamheten vidare (26 kap. 18 §).

För plats i pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem får avgifter tas ut (25 kap. 9 §).

En person som erbjuds en anställning inom pedagogisk omsorg ska visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister för den som erbjuder anställningen. Utdraget ska vara högst ett år gammalt. Samma skyldighet gäller för den som erbjuds eller tilldelas arbete inom sådan verksamhet under omständigheter liknande dem som förekommer i ett anställningsförhållande inom verksamheten, om det sker genom uppdrag, anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten eller anställning inom annan kommunal verksamhet, och den som genom deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program tilldelas plats för arbetspraktik eller annan programinsats inom sådan verksamhet. Den som inte har visat upp ett sådant registerutdrag får inte anställas, anlitas eller tas emot i verksamheten (2 kap. 31 §). En kontroll av ett registerutdrag ska dokumenteras genom en anteckning om att utdraget har visats upp. Anteckningen ska göras av den inom verksamheten som beslutar om att anställa, anlita eller ta emot någon. Någon annan dokumentation om kontrollen får inte göras (2 kap. 32 §).

4.3 Pedagogisk omsorg ska stimulera barns utveckling och lärande

Regeringens förslag: Det ska förtydligas att verksamheten i pedagogisk omsorg ska förbereda barnen för utbildning inom skolväsendet. Verksamheten ska i samarbete med hemmen främja barns allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvars-kännande individer och medborgare. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd ska ges det stöd som deras speciella behov kräver. Det ska också tydliggöras att huvudmannen för den pedagogiska omsorgen är skyldig att se till att ett barn ges särskilt stöd i sin utveckling, om det framkommer att barnet är i behov av sådant

stöd. Barnets vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid utformningen av de särskilda stödinsatserna.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningens förslag har dock en annan lagteknisk utformning och i bestämmelserna anges inte att pedagogisk omsorg ska förbereda barn för utbildning inom skolväsendet. Utredningens förslag innehåller inte heller ett tydliggörande av ansvaret för särskilt stöd för barn i pedagogisk omsorg eller att vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid utformningen av särskilda stödinsatser. Utredningen föreslår att det i pedagogisk omsorg ska finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens utveckling och lärande främjas och att barnen förbereds för fortsatt lärande.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot utredningens förslag. Det gäller bl.a. *Friskolornas riksförbund, FSO fristående idéburna förskolor, Lärarförbundet, Svenska kommunalarbetsförbundet* och *Ekerö, Göteborgs och Trollhättans kommuner*.

Stockholms kommun bekräftar utredningens bild av bristande likvärdighet. Kommunen påtalar att den svaga regleringen av pedagogisk omsorg innebär att kommunerna styr verksamheten genom olika typer av policydokument och riktlinjer. Dessa styrdokument skiljer sig kraftigt åt mellan landets kommuner. Kommunen ser även att det kan finnas anledning att lyfta verksamheten, bl.a. ur ett integrationsperspektiv. Hos dagbarnvårdare med annat modersmål än svenska samlas barn med samma modersmål, vilket försvårar språkutvecklingen hos barnen och kan minska möjligheten till integration både för vårdnadshavare och för barn.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tillstyrker förslaget men anser att barns rätt till språkutveckling bör regleras tydligare. SKR anser inte att personalens kompetens att förbereda för fortsatt lärande behöver betonas ytterligare i bestämmelserna. SKR framför även att förslaget behöver ses i ett sammanhang där det råder brist på såväl utbildade barnskötare som legitimerade förskollärare även i förskolan. SKR anser vidare att det inte kan ställas lika höga krav som på förskolan eftersom pedagogisk omsorg inte innehåller undervisning eller ska bedrivas av legitimerade förskollärare. *Svenska kommunalarbetsförbundet* och *Uddevalla kommun* anser att det bör vara ett krav att dagbarnvårdarna har minst en barnskötartutbildning.

Myndigheten för delaktighet vill betona vikten av att det ska finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att behov av omsorg hos barn med funktionsnedsättning kan tillgodoses.

Malmö kommun anser att det bör vara ett krav att hålla ett mer formellt samtal om barnets utveckling liknande det utvecklingssamtal som ska hållas i förskolan. Kommunen anser även att ansvaret för att barn ska ges det stöd som deras speciella behov kräver bör ligga på huvudmannen. Även *Specialpedagogiska skolmyndigheten* har synpunkter om ansvaret för stöd. Myndigheten anser bl.a. att ansvaret för att kartlägga och utreda behoven av stöd behöver tydliggöras och att barnets bästa behöver lyftas fram. Myndigheten tillstyrker förslaget och finner att det är viktigt att minska skillnaderna mellan förskolans uppdrag och den pedagogiska omsorgen. *Statens skolinspektion* tillstyrker förslaget och anser att det är

av största vikt att kvaliteten stärks. Myndigheten framhåller dock att det generellt finns behov av ytterligare analys och beredning av förslagen.

Skälen för regeringens förslag

Barn i pedagogisk omsorg ska förberedas för fortsatt lärande och för utbildning inom skolväsendet

Pedagogisk omsorg ska enligt 25 kap. 2 § skollagen utformas så att den förbereder barnen för fortsatt lärande. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att den avser betona kopplingen mellan pedagogisk omsorg och de övriga verksamheter som regleras i skollagen. Utredningen drar slutsatsen att fortsatt lärande inte kan vara något annat än utbildning i förskoleklass eller skola. Vad som krävs för att verksamheten ska förbereda barn för fortsatt lärande framgår dock inte av förarbetena. Barns möjligheter till utveckling och lärande i tidig ålder är viktiga för deras fortsatta lärande under uppväxten och för deras förutsättningar att få en god start i förskoleklass och skola. Såväl förskola som pedagogisk omsorg bör förbereda barn på ett sätt som ger dem goda möjligheter att nå goda kunskapsresultat i skolan. Regeringen vill stärka kopplingen mellan pedagogisk omsorg och utbildning i skolväsendet ytterligare och bedömer att det bör förtydligas att pedagogisk omsorg ska förbereda barn för utbildning i skolväsendet. Det innebär att kraven för pedagogisk omsorg utformas på ett sätt som liknar det som gäller för förskolan.

Pedagogisk omsorg kan knappast erbjuda verksamhet som är fullt likvärdig med förskola eftersom de båda verksamhetsformerna bedrivs under olika förutsättningar. Förskolan ska t.ex. följa en läroplan och det ska finnas förskollärare som ska ansvara för den undervisning som bedrivs. Det bör dock vara en strävan att barn i pedagogisk omsorg förbereds för utbildning i skolväsendet på ett sätt som, så långt det är möjligt utifrån verksamhetens förutsättningar, är likvärdigt med förskolan. Det ställer bl.a. krav på att verksamheten dagligen erbjuder varje barn en rik och stimulerande lärmiljö där barn kan lära tillsammans, av varandra och av kompetent personal. För att barnen ska förberedas för fortsatt lärande och utbildning inom skolväsendet är det viktigt att de lär sig behärska det svenska språket på en nivå som kan anses åldersadekvat med hänsyn till barnets utveckling i övrigt. Regeringen instämmer i *Stockholms kommuns* konstaterande att språket är viktigt och att det kan ha negativa effekter för integrationen om det inte talas någon svenska i verksamheten. I Sverige är svenska huvudspråk enligt språklagen (2009:600). Som huvudspråk är svenskan samhällets gemensamma språk, som alla som är bosatta i Sverige ska ha tillgång till och som ska kunna användas inom alla samhällsområden (4 och 5 §§ språklagen). Var och en som är bosatt i Sverige ska enligt språklagen ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska. Vidare hänger språk, lärande och identitetsutveckling nära samman. Det är därför viktigt att pedagogisk omsorg stimulerar barns språkutveckling i svenska.

Verksamheten i pedagogisk omsorg ska samarbeta med hemmen

Enligt skollagen ska utbildningen inom skolväsendet syfta till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveck-

ling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare (1 kap. 4 § tredje stycket). Pedagogisk omsorg är inte en del av skolväsendet och omfattas därför inte av denna bestämmelse. Personalen i förskolan ska även fortlöpande föra samtal med barnets vårdnadshavare om barnets utveckling. Minst en gång varje år ska personalen och barnets vårdnadshavare därutöver genomföra ett samtal om barnets utveckling och lärande (8 kap. 11 §). Det finns inga bestämmelser om utvecklingssamtal i pedagogisk omsorg.

I läroplanen för förskolan (SKOLFS 2018:50) förtydligas förskolans uppdrag om att samarbeta med hemmen. Förskolan ska samarbeta med hemmen för att ge barnen möjlighet att utvecklas efter sina förutsättningar. Förskolan ska tydliggöra för barnen och barnens vårdnadshavare vilka mål utbildningen har. Detta är en förutsättning för deras möjlighet till inflytande och förståelse för förskolans uppdrag. Det är viktigt att alla som ingår i arbetslaget har förmåga att förstå och samspeja med barnen och att skapa tillitsfulla relationer med hemmen, så att förskoletiden blir positiv för barnen. Förskolans läroplan är vägledande för pedagogisk omsorg men innebär inte ett krav på att verksamheten ska samarbeta med hemmet.

Samarbete med hemmet är viktigt för att främja barnens lärande och utveckling och för att ge vårdnadshavare möjlighet till inflytande i verksamheten. Regeringen anser därför att det för pedagogisk omsorg ska införas ett lagkrav på samarbete med hemmet som motsvarar det som gäller för utbildning i skolväsendet. Inom ramen för samarbetet med hemmen kan det mycket väl hållas samtal om barnets utveckling, liknande det utvecklingssamtal som ska genomföras i förskolan. Eftersom pedagogisk omsorg inte har samma förutsättningar som förskolan, bl.a. vad gäller krav på förskollärare och eftersom många verksamheter bedrivs av en enskild dagbarnvårdare, anser dock regeringen att utvecklingssamtal inte ska vara ett krav.

Huvudmannen ska se till att barn i pedagogisk omsorg ges särskilt stöd

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska enligt skollagen ges den omsorg som deras speciella behov kräver (25 kap. 2 § tredje stycket). Som utredningen föreslår bör lagen vara formulerad så att det tydligt framgår att kravet avser stödåtgärder. Motsvarande bestämmelser finns för förskolan. Enligt förskolans bestämmelser är det rektorn som ska se till att ett barn i förskolan ges särskilt stöd om det framkommer att barnet behöver det. Vem som har ansvaret för att barn i pedagogisk omsorg ges särskilt stöd framgår dock inte tydligt av gällande bestämmelser. *Malmö kommun* och *Specialpedagogiska skolmyndigheten* framför att det finns behov av att tydliggöra ansvaret för särskilt stöd för barn som behöver det i pedagogisk omsorg. Malmö kommun framhåller att ansvaret bör ligga på huvudmannen. Regeringen delar den bedömningen och anser att det i lagen bör tydliggöras att det är huvudmannen för den pedagogiska omsorgen som ska se till att barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd ska ges det stöd som deras speciella behov kräver. Det bör även framgå att barnets vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid utformningen av de särskilda stödsatserna.

Personal i pedagogisk omsorg ska ha rätt utbildning eller erfarenhet

Personalens kompetens lyfts ofta som den absolut mest avgörande faktorn för barn och elevers lärande i förskola och skola. Kraven på utbildning och erfarenhet hos de som arbetar inom pedagogisk omsorg är lägre och mindre preciserade än de som gäller för t.ex. förskolan och fritidshemmet. Enligt 25 kap. 7 § skollagen ska personalen ha sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Av förarbetena till skollagen följer bl.a. att personal i pedagogisk omsorg bör ha en utbildning med inriktning mot barn eller erfarenhet av att arbeta med barn i de åldrar det gäller (prop. 2009/10:165 s. 535). Enligt utredningen innebär de låga och ospecificerade kraven att huvudmän praktiskt taget kan anställa någon som har erfarenhet av egna barn men helt saknar utbildning eller erfarenhet av att arbeta med barn.

Regeringen delar *Sveriges Kommuner och Regioners (SKR)* synpunkt att personalens kompetens att förbereda för fortsatt lärande inte behöver betonas ytterligare i lagtext. De föreslagna bestämmelserna om att pedagogisk omsorg ska förbereda barn för utbildning i skolväsendet och att verksamheten ska samarbeta med hemmen synliggör att kraven på den kompetens som personalen ska ha inte får sättas för lågt. Personalen behöver bl.a. ha kompetens för att arbeta pedagogiskt med barn så att de ges stimulans och stöd för utveckling och lärande. Utbildningar som kan leda till sådan kompetens är exempelvis barnskötarutbildning eller fritidsledarutbildning. Även om det är önskvärt att personal har utbildning för att arbeta med barn gör regeringen, i likhet med *SKR*, bedömningen att kraven behöver ta hänsyn till rådande brist på utbildad pedagogisk personal. Personal som har uppnått nödvändig pedagogisk kompetens genom erfarenhet av att ha arbetat med barn bör inte vara uteslutna. Vilken utbildning eller erfarenhet som behövs för att erbjuda barn den verksamhet som de har rätt till avgörs till viss del av barngruppens behov och förutsättningar. Exempelvis kan den kompetens som behövs för att bedriva verksamhet med äldre barn skilja sig från den som behövs när barnen är yngre. Regeringen anser i likhet med *Myndigheten för delaktighet* att det är viktigt att det finns personal med sådan utbildning eller erfarenhet att behov av omsorg hos barn med funktionsnedsättning kan tillgodoses. Som ett led i att förbereda barnen för fortsatt lärande och utbildning inom skolväsendet är det även av stor betydelse att personalen behärskar det svenska språket i den utsträckning som behövs för att kunna utmana och stimulera barns språkutveckling i svenska. Dessutom är det viktigt att personalen har kompetens för att på ett professionellt och positivt sätt bemöta barnen och samarbeta med deras vårdnadshavare. Regeringen bedömer att det krav i fråga om personalens kompetens som finns i 25 kap. 7 § är tillräckligt för att kunna beakta konsekvenserna av de ändringar i andra krav på verksamheten som föreslås och av den utveckling av verksamhetsformen som sker över tid. Hur kravet ska tolkas i praktiken är dock en fråga för tillsynsmyndigheterna, och den är överlämnad till rättstillämpningen.

4.4 Personal i pedagogisk omsorg behöver ges möjlighet till kompetensutveckling

Regeringens förslag: En huvudman inom pedagogisk omsorg ska se till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår även att en huvudman inom pedagogisk omsorg ska se till att personalen ges möjlighet till pedagogisk handledning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. Det gäller bl.a. *Friskolornas riksförbund, Läraförbundet, Specialpedagogiska skolmyndigheten* och *Ekerö, Göteborgs och Malmö kommuner*.

Stockholms kommun har inget att invända mot förslaget men framför att förslaget om kompetensutveckling riskerar att ha begränsade effekter på kommunens verksamheter eftersom merparten av verksamheterna utgörs av huvudmän som arbetar ensamma och därmed inte omfattas av kravet.

Skälen för regeringens förslag

Kompetensutveckling bidrar till högre kvalitet i verksamheten

Alla barn har rätt till verksamhet av hög och likvärdig kvalitet. Som tidigare nämnts är personalens kompetens den viktigaste faktorn för verksamhetens kvalitet. Det är därför viktigt att personalen har rätt utbildning eller erfarenhet. Därutöver är det viktigt att personalen ges möjligheter till kompetensutveckling. Regelbunden handledning och stöd påverkar personalens sätt att arbeta och därmed också barnens vardag. Kompetensutveckling har en betydande roll i det systematiska kvalitetsarbetet och är en viktig del för att utveckla verksamheten och för att åtgärda eventuella brister. Det är därför angeläget att huvudmannen regelbundet ger möjlighet till sådan kompetensutveckling som behövs för att personalen på bästa sätt ska kunna utföra sitt arbete.

Kompetensutveckling kan t.ex. vara en kurs eller webbutbildning. Det kan även innefatta andra insatser som tjänar syftet, såsom gemensam reflektion, pedagogisk handledning, litteraturstudier m.m. Det närmare innehållet i kompetensutvecklingen är främst en fråga för huvudmannen och personalen att besluta om. Kompetensutveckling bör dock utgå från det systematiska kvalitetsarbetet och en kontinuerlig analys av behoven i verksamheten och hos den enskilde medarbetaren.

Det bör vara ett krav att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling

I dag finns inga krav på att personal i pedagogisk omsorg ska ges kompetensutveckling motsvarande det som gäller för förskola och skola. Eftersom personalens kompetens är så avgörande för verksamhetens kvalitet är det väsentligt att även huvudmän för pedagogisk omsorg ser till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling.

Många av de enskilda huvudmännen som bedriver pedagogisk omsorg är ensamarbetande, vilket kan innebära sämre förutsättningar att ta del av kompetensutveckling dagtid. Utredningen gör därför bedömningen att det

inte är lämpligt att ställa skarpa krav på att kompetensutveckling måste genomföras. *Stockholms kommun* framför att förslaget riskerar att ha begränsade effekter på kommunens verksamheter eftersom merparten av verksamheterna utgörs av huvudmän som arbetar ensamma. Regeringen vill förtydliga att alla huvudmän, oavsett organisationsform, bör se till att det är möjligt för personalen att ta del av kompetensutveckling. Det innebär att det ibland kan vara nödvändigt att t.ex. sätta in vikarier eller att verksamheter samarbetar med varandra. Det är inte aktuellt att föreskriva att kompetensutveckling måste genomföras. Av gällande bestämmelser följer dock att huvudmannen ska se till att personalen har den kompetens som behövs för att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

De allra flesta som är anställda inom pedagogisk omsorg arbetar som dagbarnvårdare i direkt kontakt med barnen. Det kan dock i enstaka fall förekomma personal som är en del av verksamheten men arbetar med t.ex. städning eller med vissa rent administrativa uppgifter. Kravet på att se till att personalen har den kompetens som behövs innebär att huvudmannen ska se till att även dessa personer har insikt i relevanta bestämmelser för omsorgen. I linje med motsvarande krav i fråga om personalen inom skolväsendet bör kravet på att huvudmannen ska se till att personalen ges möjligheter till kompetensutveckling vara begränsat till den personal som har hand om omsorgen.

4.5 Huvudmän för pedagogisk omsorg ska bedriva systematiskt kvalitetsarbete

Regeringens förslag: Varje huvudman inom pedagogisk omsorg ska systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp, utveckla och utvärdera verksamheten. Kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. Det gäller bl.a. *Förvaltningsrätten i Malmö, Lärarförbundet, Sveriges Kommuner och Regioner* och *Skellefteå och Kristinehamns kommuner*.

Myndigheten för delaktighet vill understryka vikten av att miljön och verksamheten i den pedagogiska omsorgen är utformad så att alla barn kan delta och inkluderas. Myndigheten framför att detta perspektiv även behöver inkluderas i förslaget.

Diskrimineringsombudsmannen anser att det systematiska kvalitetsarbetet även bör inbegripa arbete med aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering och för lika rättigheter och möjligheter som föreskrivs i diskrimineringslagen (2008:567).

Specialpedagogiska skolmyndigheten tillstyrker förslaget men bedömer att det kan innebära utmaningar för ensamarbetande i egen regi och i det egna hemmet att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete och att det behövs stöd från huvudmannen. Myndigheten anser även att det är viktigt att synliggöra barnets röst och att barn får komma till tals i det systematiska och

kontinuerliga arbetet med att planera, följa upp, utveckla och utvärdera verksamheten.

Skälen för regeringens förslag: Ett väl fungerande systematiskt kvalitetsarbete är avgörande för en likvärdig verksamhet med hög kvalitet. Om det systematiska kvalitetsarbetet inte fungerar finns det risk för att brister i verksamheten fortskrider utan att relevanta åtgärder vidtas. Ett fungerande kvalitetsarbete är grundläggande för att kunna stärka verksamheten och avgörande för att kunna främja alla barns utveckling och lärande.

Enligt 25 kap. 8 § skollagen ska en kommun systematiskt följa upp och utvärdera bl.a. den pedagogiska omsorgen. Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten ska kommunen se till att nödvändiga åtgärder vidtas. Kommunen ska ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot verksamheten. Information om rutinerna ska lämnas på lämpligt sätt.

Regeringen bedömer att det generella kravet på uppföljning och utvärdering av kommunen bör kompletteras med ett krav som tar sikte på att främja likvärdighet och kvalitet inom just den pedagogiska omsorgen. Kravet bör inte begränsas till enbart kommunala huvudmän. Regeringen föreslår därför att varje huvudman inom pedagogisk omsorg systematiskt och kontinuerligt ska planera, följa upp, utveckla och utvärdera verksamheten. Systematiskt och kontinuerligt innebär att arbetet ska bedrivas strukturerat och uthålligt med fokus på en långsiktig utveckling. För att kunna fatta välgrundade beslut behöver huvudmannen analysera vad som behövs för att utveckla verksamheten och utvärdera resultatet av de förbättringsåtgärder som genomförts. Varje huvudman måste hitta sina former och rutiner för det systematiska kvalitetsarbetet.

Myndigheten för delaktighet understryker vikten av att kvalitetsarbetet omfattar arbetet med inkludering och *Diskrimineringsombudsmannen* vill betona att arbete med diskriminering bör inbegripas. Regeringen bedömer att utgångspunkten för kvalitetsarbetet bör vara att identifiera utvecklingsområden för ökad måluppfyllelse i förhållande till de nationella målen. Det kan t.ex. handla om att utveckla verksamhetens arbete med att förbereda barn för fortsatt lärande, att öka inkluderingen för barn med funktionsnedsättning eller att säkerställa att verksamheten följer de föreskrifter som gäller avseende diskriminering. Bestämmelser om förbud m.m. mot diskriminering i samband med verksamhet enligt skollagen finns i diskrimineringslagen. Bestämmelser om åtgärder mot kränkande behandling finns i 6 kap. skollagen. Eftersom läroplanen för förskolan (Lpfö 18) ska vara vägledande för pedagogisk omsorg bör mål och riktlinjer som framgår av läroplanen beaktas i kvalitetsarbetet.

För att regelbundet kunna stämma av att kvalitetsarbetet leder till en utveckling i enlighet med de mål och krav som finns för verksamhet behöver kvalitetsarbetet dokumenteras skriftligt. *Specialpedagogiska skolmyndigheten* framför att förslaget kan innebära utmaningar för ensamarbetande i egen regi och att det behövs stöd från huvudmannen. Regeringen anser att det systematiska kvalitetsarbetet är viktigt oavsett hur verksamheten är organiserad. En huvudman som ansvarar för flera verksamheter med flera anställda behöver se till att det finns stöd och förutsättningar för att varje verksamhet följs upp och utvecklas. Om verksamheten bedrivs av en

enskild dagbarnvårdare behöver han eller hon ta ansvar för att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete i förhållande till den egna verksamheten.

Specialpedagogiska skolmyndigheten framför även att det är viktigt att synliggöra barnets röst och att barn får komma till tals i det systematiska och kontinuerliga arbetet med att planera, följa upp, utveckla och utvärdera verksamheten. Regeringen konstaterar att barnets möjlighet att få uttrycka sin åsikt och bli lyssnad på är viktig. Av 1 kap. 10 § andra stycket skollagen framgår att barnets inställning så långt det är möjligt ska klarläggas. Ett barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

4.6 Enskilda huvudmän för pedagogisk omsorg ska vara lämpliga och godkännas av kommunen

Regeringens förslag: Den kommun där en enskild avser att bedriva pedagogisk omsorg ska efter ansökan besluta att den enskilde godkänns som huvudman för sådan verksamhet om den enskilde har insikt i och förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. För godkännande ska det också krävas att den enskilde bedöms som lämplig. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. I fråga om en juridisk person ska prövningen avse personer som har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Ett godkännande ska avse verksamhet på ett visst verksamhetsställe.

Förändringar av den krets av personer som omfattas av godkännandeprövningen ska anmälas till kommunen senast en månad efter förändringen.

Kommuner som handlägger ärenden om godkännande av enskilda som huvudmän för pedagogisk omsorg ska få ta ut en avgift för att pröva en ansökan.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I utredningens förslag anges kretsen av de personer som ska lämplighetsprövas på ett annat sätt. Utredningen anger att en kommun som handlägger ärenden om godkännande av enskilda som huvudmän för pedagogisk omsorg ska få ta ut en avgift för att pröva en ansökan men lämnar inte förslag om en sådan ändring i lagtext.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. Det är bl.a. *Läraryförbundet*, *Sveriges Kommuner och Regioner* och *Trollhättans, Göteborgs, Kristinehamns, Stockholms och Uddevalla kommuner*.

Statens skolinspektion delar utredningens synsätt att dessa områden behöver regleras men anser att otydliga formuleringar behöver preciseras för att inte skapa tolkningssvårigheter.

FSO fristående idéburna förskolor är positivt till att det ställs krav på den som är huvudman men anser att det saknas ett utvecklat och tydligt resonemang kring vilka som ska ingå i den krets som ska granskas. *Malmö*

kommun framför att kretsen som omfattas av en ägar- och ledningsprövning bör preciseras. Kommunen anser även att det bör regleras att huvudmannen ska visa att den har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten och att det behöver preciseras vad det innebär att ett bestämt verksamhetsställe ska anges.

Förvaltningsrätten i Stockholm framhåller att det saknas en diskussion om varför de skärpta kvalitetskraven inte ska medföra att en prövning av ansökan om tillstånd bör göras av Statens skolinspektion i stället för av kommunerna. I övrigt har förvaltningsrätten inga synpunkter på förslaget.

Friskolornas riksförbund är positivt till att ägar- och ledningsprövning införs för huvudmän som har anställda som bedriver verksamheten men avstyrker ägar- och ledningsprövning för den som inte har anställda utan är huvudman för en verksamhet som den själv bedriver. *Företagarna* stödjer ambitionen men framför att förändringar inte får införas på ett sätt som innebär att den ökade regelbördan omöjliggör verksamheten för företagare.

Som nämns i avsnitt 3 har *Integritetsskyddsmyndigheten (IMY)* beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss vars lagförslag överensstämmer med regeringens lagförslag i detta avsnitt. Myndigheten saknar en beskrivning av den personuppgiftsbehandling som aktualiseras av förslaget. Exempelvis redogörs det inte för vilka uppgifter som är nödvändiga för att en ansökan ska kunna prövas, för vilken rättslig grund som är tillämplig eller för vem som är personuppgiftsansvarig för personuppgiftsbehandlingen. Myndigheten saknar även en beskrivning av kommunernas behov av att få information från andra myndigheter eller om det är nödvändigt att hämta in uppgifter ur belastningsregistret och en beskrivning av hur kommunerna ska behandla personuppgifterna som hämtas in. IMY kan mot denna bakgrund inte tillstyrka förslagen i denna del.

Skälen för regeringens förslag

En enskild huvudman ska godkännas av kommunen

Den som är huvudman för pedagogisk omsorg har det yttersta ansvaret för att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande författningar. Huvudmannen ska t.ex. se till att verksamheten bedrivs i grupper med en lämplig sammansättning och storlek i ändamålsenliga lokaler och att den som bedriver verksamheten har sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Det är därför mycket viktigt att den som är huvudman är lämplig och har den kompetens och de förutsättningar som krävs för att ansvara för verksamheten.

Som framgår av avsnitt 4.1 är det vanligt att kommuner är huvudmän för pedagogisk omsorg. Kommuner har i regel goda förutsättningar att ta det ansvar som krävs och är även huvudmän för bl.a. förskola och fritidshem. Det är nästan lika vanligt att pedagogisk omsorg bedrivs av en enskild huvudman. Det kan t.ex. vara ett aktiebolag, en stiftelse eller en enskild dagbarnvårdare som är huvudman för sin egen verksamhet. Andelen enskilda huvudmän har ökat betydligt de senaste åren.

För verksamheter i skolväsendet gäller enligt 2 kap. 5 § skollagen att enskilda ska godkännas som huvudmän om de genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten,

har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten och i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Vidare krävs att den enskilde i övrigt bedöms som lämplig. För att godkännande ska lämnas krävs därutöver att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Som tidigare nämnts är pedagogisk omsorg inte en del av skolväsendet och omfattas därför inte av dessa bestämmelser. Enskilda huvudmän för pedagogisk omsorg behöver inte godkännas för att få bedriva verksamhet. Kommunen ska i stället enligt gällande bestämmelser efter ansökan besluta att en huvudman har rätt till bidrag.

Många kommuner som utredningen har varit i kontakt med anser att kraven för att få starta och bedriva pedagogisk omsorg bör skärpas. Det har även framförts att bestämmelserna om rätten till bidrag bör närma sig de som gäller för skolväsendet. Av den kartläggning som utredningen genomfört framgår att det förekommer att oseriösa aktörer inom pedagogisk omsorg kan fortsätta bedriva verksamhet trots att det finns misstankar om allvarliga brister. Flera kommuner beskriver att det kan vara svårt att få enskilda huvudmän att komma till rätta med brister som uppmärksammas. Utredningen har varit i kontakt med tjänstemän som genomför tillsyn av den pedagogiska omsorgen i ett antal kommuner och som anser att bestämmelserna i skollagen inte gett tillräckliga möjligheter till åtgärder vid misstankar om oegentligheter.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att kommuner behöver ges bättre förutsättningar att upptäcka och stoppa enskilda huvudmän som inte är lämpliga att bedriva verksamhet. Kraven på huvudmän för pedagogisk omsorg bör därför förtydligas och en enskild som avser bedriva pedagogisk omsorg bör godkännas som huvudman.

Förvaltningsrätten i Stockholm framför att det saknas en diskussion om varför de skärpta kvalitetskraven inte ska medföra att en prövning av ansökan om tillstånd bör göras av Statens skolinspektion i stället för av kommunerna. Godkännande av enskild som huvudman för förskola handläggs enligt 2 kap. 7 § skollagen av den kommun där utbildningen ska bedrivas. Regeringen anser att detta bör gälla även för godkännande av enskild som huvudman för pedagogisk omsorg. Det kan antas att ansökningar om att bedriva pedagogisk omsorg och ansökningar om att bedriva förskolor ofta handläggs på i huvudsak samma sätt och kräver liknande kompetens hos de tjänstemän som är involverade. Detsamma gäller för tillsynen av sådana verksamheter. Det kan därmed antas att den kompetens och de rutiner som behövs redan finns i de flesta kommuner.

För huvudmän i skolväsendet gäller att ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet. På motsvarande sätt bör ett godkännande av huvudman för pedagogisk omsorg gälla verksamhet på ett visst verksamhetsställe. *Malmö kommun* anser att det bör preciseras vad kravet på angivande av verksamhetsställe innebär. Eftersom lokalerna är viktiga för att barnen ska kunna ges en god verksamhet anser regeringen att ett verksamhetsställe ska vara knutet till en bestämd adress och bestämda lokaler. Om en verksamhet flyttar behöver kommunen bedöma om godkännandet kan kvarstå utifrån att de nya lokalerna är ändamålsenliga för verksamheten. Godkännandet ska omfatta verksamheten i den kommun som prövar ansökan. Om verksamheten ska flyttas till en annan

kommun behöver huvudmannen ansöka om godkännande hos kommunen där verksamheten ska bedrivas i fortsättningen.

Den som godkänns som huvudman för pedagogisk omsorg ska vara lämplig

Utredningen har haft dialog med såväl enskilda huvudmän som kommuner som efterfrågar ett förtydligande av vad beslut om rätt till bidrag ska grunda sig på. För att garantera att huvudmän i pedagogisk omsorg har tillräckliga förutsättningar för att kunna erbjuda verksamhet av god kvalitet bedömer regeringen att de krav som ska gälla för att godkännas som huvudman för pedagogisk omsorg bör motsvara det som gäller för att godkännas som enskild huvudman i skolväsendet. Det innebär bl.a. att huvudmannen ska ha insikt i och förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Med insikt avses bl.a. att huvudmannen är förtrogen med innehållet i de författningar som reglerar pedagogisk omsorg.

Regeringen anser till skillnad från *Friskolornas riksförbund* att prövningen ska omfatta alla huvudmän oavsett hur verksamheten är organiserad. För det enskilda barnet och för samhället är det lika viktigt att huvudmannen är lämplig oavsett om verksamheten bedrivs av ett aktiebolag, en ekonomisk förening, en stiftelse eller en enskild dagbarnvårdare. Hur verksamheten är organiserad påverkar dock vilka insikter och förutsättningar som behövs för att ta ansvar för verksamheten. Exempelvis behöver en huvudman med anställda ha förutsättningar att ta arbetsgivaransvar, vilket en enskild dagbarnvårdare som är huvudman för sin egen verksamhet inte behöver. En huvudman med arbetsgivaransvar behöver därför ha insikt i bl.a. de arbetsrättsliga och arbetsmiljömässiga bestämmelser som gäller för verksamheten. Huvudmannen bör också ha kunskap om de ekonomiska regelverk som styr den associationsform som verksamheten har.

En huvudman ska även bedömas som lämplig i övrigt. Det är inte möjligt eller önskvärt att ange alla faktorer som kan påverka bedömningen av den personliga lämpligheten. Det bör ur rättssäkerhetssynpunkt dock finnas möjlighet för den enskilde att förstå vad som kommer att krävas av honom eller henne. Vid bedömningen bör ekonomisk skötsamhet vägas in, dvs. att sökanden skött redovisning, betalning av skatter och arbetsgivaravgifter med mera samt om sökanden exempelvis varit föremål för konkurs eller näringsförbud. I bedömningen ska hänsyn även tas till om det förekommit brottslighet i den verksamhet som sökanden tidigare bedrivit eller om denne själv har begått brott. Vid bedömningen av sökandes lämplighet bör misskötsamhet av mindre allvarlig art inte innebära något hinder, medan allvarliga eller upprepade mindre allvarliga förseelser kan medföra att den som prövas inte anses lämplig. Tidsgränser för när en förseelse eller tidigare misskötsamhet inte längre ska anses relevanta får avgöras inom ramen för den helhetsbedömning som ska göras. Om ett godkännande tidigare har återkallats, eller om ansvarig myndighet i sin tillsyn funnit allvarliga brister i en pågående verksamhet som bedrivs av sökanden bör det kunna påverka bedömningen av sökandens lämplighet. Sökanden bör vara skyldig att lämna de uppgifter en kommun behöver för att genomföra prövningen. Om sökanden inte lämnar nödvändiga upplysningar bör det medföra att kommunen inte ger

sitt godkännande. Utöver att inhämta utdrag ur belastningsregistret för att genomföra lämplighetsbedömningen kan kommuner behöva samarbeta med myndigheter såsom Skatteverket och Kronofogdemyndigheten för att få den information som de behöver. För att kunna ta ställning till sökandens insikt, erfarenhet och lämplighet kan kommuner begära referenser eller genomföra intervjuer med sökanden.

Det bör åligga den som ansöker om godkännande som huvudman att visa att kraven är uppfyllda. Beslut bör fattas utifrån en helhetsbedömning av huvudmannens lämplighet.

Den som har ett bestämmande inflytande över verksamheten ska omfattas av prövningen

Verksamheten i pedagogisk omsorg kan bedrivas på olika sätt, t.ex. i bolags- eller föreningsform eller av en enskild dagbarnvårdare som ensam är huvudman för sin egen verksamhet. Hur verksamheten är organiserad påverkar vem eller vilka som bör omfattas av prövningen. Regeringen instämmer i de av *FSO fristående idéburna förskolor* och *Malmö kommun* framförda synpunkterna att det bör framgå tydligare vilken krets av personer som ska prövas. Intresset av att undvika att personkretsen blir alltför obestämd och vid kan tillgodoses genom att den beskrivs på samma sätt som för ägar- och ledningsprövningen inom skolväsendet. För tolkningen av bestämmelsen kan ledning hämtas i förarbetena till dessa bestämmelser (Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden, prop. 2017/18:158 s. 47 f.). I fråga om juridiska personer bör prövningen omfatta den verkställande direktören och andra som har ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelseledamöter och ägare med ett väsentligt inflytande över verksamheten. Eftersom ägande kan struktureras på många olika sätt måste bedömningen av vem som har ett väsentligt inflytande som ägare göras samlat utifrån alla omständigheter i det enskilda fallet. Hur ägarförhållandena ser ut i övrigt kan påverka vilket inflytande som en delägare har över verksamheten. Som en huvudregel kan en ägare anses ha ett väsentligt inflytande i ett aktiebolag om ägaren representerar mer än tio procent av det röstberättigade aktiekapitalet. Föreningar och stiftelser har inga ägare varför prövningen där som utgångspunkt endast bör omfatta styrelsen. Om en ägare med väsentligt inflytande är en annan juridisk person, ska prövningen kunna omfatta även ledning och ägare hos denna. Det avgörande bör vara vilket inflytande dessa personer kan anses ha över verksamheten, oavsett om det är direkt eller indirekt genom andra juridiska personer. Bedömningen bör ske samlat för hela den berörda kretsen såvitt avser prövningen av huvudmannens insikt i och förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. I fråga om den personliga lämpligheten bör det prövas att var och en av personerna uppfyller de krav som kan ställas, eftersom syftet med prövningen i den delen är att förhindra att oseriösa aktörer verkar inom området.

Huvudmannen bör vara skyldig att anmäla en förändring av den krets av personer som omfattas till kommunen senast en månad efter förändringen.

Kommunen ska få ta ut en avgift för ansökan

Att handlägga en ansökan om att få bedriva pedagogisk omsorg som huvudman innebär en viss administration för kommunen. Vid en ansökan om att godkännas som huvudman för förskola får kommunen som handlägger ärendet enligt 2 kap. 5 c § skollagen ta ut en avgift. Regeringen anser att motsvarande bör gälla vid ansökan om att godkännas som huvudman för pedagogisk omsorg.

Vid beräkningar av avgifter gäller den självkostnadsprincip som framgår av 2 kap. 6 § kommunallagen (2017:725). Eftersom handläggningen kan vara olika omfattande, exempelvis beroende på hur många personer som omfattas av prövningen, kan avgiften bli olika stor för olika sökande. Avgiftssättningen bör dock så långt som möjligt vara transparent och preciserad på förhand så att den enskilde kan inkludera kostnaderna för att ansöka om tillstånd i sina kalkyler. Regeringen bedömer att avgifterna inte kommer att bli så pass höga att de utgör ett hinder för den som har för avsikt att bedriva en verksamhet långsiktigt.

Det bör inte vara tillåtet att ta ut en särskild avgift vid anmälning av förändringar i den personkrets som omfattas, eftersom det skulle innebära en risk för att huvudmän inte anmäler förändringar.

Kommunens personuppgiftsbehandling vid lämplighetsprövningen

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), hädanefter dataskyddsförordningen, började tillämpas den 25 maj 2018, kompletterad bl.a. genom lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Enligt artikel 2.1 dataskyddsförordningen ska förordningen tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Med register avses en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden (artikel 4.6).

Integritetsskyddsmyndigheten efterfrågar bl.a. en redogörelse för vilka uppgifter som är nödvändiga för att en ansökan om att bedriva pedagogisk omsorg ska kunna prövas och en beskrivning av kommunernas behov av att få information från andra myndigheter. Som framgått tidigare i detta avsnitt är det inte möjligt att i detalj exakt precisera vilken information en kommun kan behöva inhämta för att pröva huruvida en enskild är lämplig som huvudman för pedagogisk omsorg. Av den i denna lagrådsremiss föreslagna bestämmelsen i 25 kap. 10 a § skollagen framgår att vid lämplighetsbedömningen av den enskilde ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

För att kunna pröva en sökandes lämplighet i enlighet med det föreslagna stadgandet borde kommunen vara tvungen att inhämta uppgifter om den enskilde såsom kreditupplysning, utdrag ur belastningsregistret, beslut

från Skatteverket, skuldinformation från Kronofogdemyndigheten samt, i förekommande fall, uppgifter från Bolagsverket om sökandens engagemang i olika juridiska personer. När det gäller besluten från Skatteverket kan det t.ex. vara fråga om beslut om slutlig skatt, beslut om omprövning och beslut avseende nekande eller återkallelse av F-skattsedel.

Samtliga de ovan nämnda uppgifterna är att anse som personuppgifter i dataskyddsförordningens mening och en kommuns behandling av dessa uppgifter innebär behandling av personuppgifter i dataskyddsförordningens mening (artikel 4.1 och 4.2).

Utdrag ur belastningsregistret

Avsikten är att kommunen med stöd av förordningen (1999:1134) om belastningsregister) ska kunna inhämta ett utdrag ur belastningsregistret hos Polismyndigheten avseende den som ansöker om att godkännas som huvudman för pedagogisk omsorg.

Enligt 6 § första stycket 4 och 15 § lagen om belastningsregister ska Polismyndigheten lämna ut personuppgifter ur belastningsregistret om det begärs av en myndighet i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det. Enligt 16 b § förordningen om belastningsregister ska uppgifter ur belastningsregistret om brott mot bl.a. 3, 4, 6, 8–11, 13–17 eller 20 kap. brottsbalken, om brotten lett till någon annan påföljd än böter, lämnas ut om det begärs av Statens skolinspektion eller en kommunal myndighet i ärenden om godkännande som enskild huvudman enligt skollagen, i fråga om den som myndigheten överväger att godkänna som huvudman och sådana personer som avses i 2 kap. 5 a § den lagen. För Polismyndighetens del innebär det att det finns en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c dataskyddsförordningen att lämna ut uppgifterna. Grunden för behandlingen är fastställd i nationell rätt på det sätt som anges i artikel 6.3 dataskyddsförordningen och 2 kap. 1 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Enligt registerförfattningen har ändamålet preciserats i enlighet med artikel 6.3 dataskyddsförordningen. Det finns därmed en rättslig grund för Polismyndigheten att behandla personuppgifter.

För kommunens behandling av personuppgifter gäller de allmänna principer som anges i artikel 5 i dataskyddsförordningen, och för att behandlingen ska vara laglig krävs det också att det finns en rättslig grund för behandlingen enligt artikel 6 i förordningen. I de fall det sker en personuppgiftsbehandling i form av att kommunen inhämtar ett utdrag ur belastningsregistret för den som ansöker om att bli godkänd som huvudman för pedagogisk omsorg, och den sker i syfte att fullgöra den föreslagna skyldigheten enligt skollagen, kan personuppgiftsbehandlingen ske med stöd av den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse enligt 6.1 e dataskyddsförordningen. Grunden för behandlingen är fastställd i nationell rätt på det sätt som anges i artikel 6.3 i förordningen och 2 kap. 2 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Det finns således en rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som en kommun kan komma att behöva göra i och med att den inhämtar ett utdrag ur belastningsregistret för att pröva om en enskild är lämplig som huvudman för pedagogisk omsorg.

Enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen får behandling av personuppgifter som rör bl.a. fällande domar i brottmål endast utföras under kontroll av myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Förslaget i denna lagrådsremiss innebär att en kommunal myndighet kommer att inhämta ett registerutdrag för en person som ansöker om att bli godkänd som huvudman för pedagogisk omsorg. Kommunen kan komma att dokumentera utdraget fysiskt i en akt eller elektroniskt. Kommunens hantering innebär således behandling av uppgifter om lagöverträdelser enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen. Det följer av 3 kap. 8 § första stycket lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning att myndigheter får behandla personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning. Det är således möjligt för en kommunal myndighet att behandla personuppgifter i form av utdrag ur belastningsregistret avseende en enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för pedagogisk omsorg. Det finns därmed inte behov av någon ytterligare dataskyddsreglering med anledning av denna behandling.

Inhämtandet av uppgifter ur belastningsregistret innebär ett intrång i den personliga integriteten för den som uppgifterna avser. Detta ska vägas mot syftet och nyttan med kontrollen. Syftet med den i denna lagrådsremiss föreslagna regleringen att en enskild ska godkännas som huvudman för pedagogisk omsorg är att se till att enskilda som godkänns är lämpliga för uppgiften, och därmed också, i förlängningen, att de barn som tas emot i pedagogisk omsorg erbjuds en god och säker verksamhet. Personuppgiftsbehandlingen och det eventuella intrång i den personliga integriteten som den medför får mot den bakgrunden anses stå i rimlig proportion till den nytta som behandlingen innebär genom att kommunen kan försäkra sig om att en enskild är lämplig som huvudman för pedagogisk omsorg. Den föreslagna regleringen bedöms därför vara proportionerlig. Det åligger vidare den personuppgiftsansvarige att se till att de inhämtade registerutdragen behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller skada genom olyckshändelse, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder (artikel 5.1 f och beaktandesats 39 i dataskyddsförordningen). Mot bakgrund av att kommunen kan komma att dokumentera utdraget fysiskt i en akt eller elektroniskt åligger det därtill den personuppgiftsansvarige att beakta de grundläggande principerna i artikel 5 om ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering och lagringsminimering (artiklarna 5.1 b, 5.1 c och 5.1 e i dataskyddsförordningen). Om kommunen ska spara uppgifter i elektronisk form måste även den grundläggande principen om integritet och konfidentialitet (5.1 f i dataskyddsförordningen) och bestämmelserna om säkerhet för personuppgifter (artikel 32 i dataskyddsförordningen) beaktas.

Övriga uppgifter

För att kunna pröva en sökandes lämplighet kan kommunen, som nämns ovan, också behöva inhämta kreditupplysning, skuldinformation från Kronofogdemyndigheten samt uppgifter från Bolagsverket. Vidare kan

kommunen från Skatteverket behöva inhämta t.ex. beslut om slutlig skatt, beslut om omprövning och beslut avseende nekande eller återkallelse av F-skattsedel.

Förslaget kan därmed även för andra aktörer ge upphov till en sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av dataskyddsförordningen. I likhet med vad som redogörs för ovan gällande utdrag ur belastningsregistret så gäller för behandling av personuppgifter de allmänna principer som anges i artikel 5 i dataskyddsförordningen. Varje behandling enligt dataskyddsförordningen måste vara laglig, vilket för kommunen och de berörda myndigheternas del innebär att det ska finnas en rättslig grund för behandlingen som är fastställd i nationell rätt eller i unionsrätten (artikel 6.1 och 6.3 i dataskyddsförordningen). En vidarebehandling som är förenlig med de ändamål för vilka personuppgifterna ursprungligen samlades in behöver dock inte någon annan separat rättslig grund än den med stöd av vilken insamlingen av personuppgifter medgavs (skäl 50 till dataskyddsförordningen).

Dataskyddsförordningen tillåter och förutsätter ibland att medlemsstaterna kompletterar förordningen med nationell lagstiftning. För Kronofogdemyndighetens personuppgiftsbehandling finns lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. I Kronofogdemyndighetens verksamhet med utsökning och indrivning behandlas uppgifter i utsöknings- och indrivningsdatabasen. De uppgifter som kommunen kan behöva inhämta från Kronofogdemyndigheten är uppgifter som redan behandlas i indrivnings- och utsökningsdatabasen för de primära ändamål som anges i 2 kap. 2 § i lagen. Kronofogdemyndigheten har rättslig grund för den behandling som bl.a. är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen). Den är vidare fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen. Sådana uppgifter som behandlas hos Kronofogdemyndigheten för det primära ändamål som anges i 2 kap. 2 § lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet får myndigheten även behandla för det nu aktuella sekundära ändamålet att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Kronofogdemyndigheten för kontroll och tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning (se 2 kap. 3 § 1 f lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet). En sådan vidarebehandling som kan komma att ske hos Kronofogdemyndigheten när aktuella uppgifter ska lämnas till kommunen kräver ingen ytterligare rättslig grund än den med stöd av vilken insamlingen av personuppgifterna medgavs. Därutöver kan det även vara fråga om en rättslig förpliktelse för Kronofogdemyndigheten att behandla uppgifterna på det sätt som anges i artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen. Den rättsliga grunden är fastställd i den nationella rätten genom bestämmelsen i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, enligt vilken en myndighet på begäran av annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Syftet med behandlingen får vidare anses framgå av bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL. Av 2 kap. 3 § 3 lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet framgår även att uppgifterna får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i

överensstämmelse med lag eller förordning. Sammanfattningsvis kan Kronofogdemyndigheten med stöd av befintlig reglering behandla de personuppgifter en kommun kan behöva för att pröva huruvida en enskild är lämplig som huvudman för pedagogisk omsorg.

För Skatteverkets personuppgiftsbehandling i beskattningsverksamheten finns lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet som innehåller bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen. När det gäller den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske hos Skatteverket med anledning av de uppgifter som en kommun kan behöva från myndigheten rör det sig om sådana uppgifter som redan behandlas hos Skatteverket för de ändamål som anges i 1 kap. 4 § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Skatteverket har rättslig grund för den behandlingen som är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen). Den är vidare fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen. Sådana uppgifter får Skatteverket enligt 1 kap. 5 § 1 e samma lag även behandla för att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för tillsyn och kontroll samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning. Någon ytterligare rättslig grund för en sådan vidarebehandling som kan komma att ske hos Skatteverket när uppgifter ska lämnas till kommunen krävs inte. Skatteverkets personuppgiftsbehandling är därutöver, i likhet med vad som angetts ovan avseende Kronofogdemyndigheten, även nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse på det sätt som anges i artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen. Den rättsliga grunden är fastställd i den nationella rätten genom bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL där även syftet med behandlingen får anses framgå. Vidare får uppgifterna enligt 1 kap. 5 § 3 lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet också behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Sammanfattningsvis kan således även Skatteverket med stöd av befintlig reglering behandla de personuppgifter en kommun kan behöva för att pröva huruvida en enskild är lämplig som huvudman för pedagogisk omsorg.

När det gäller Bolagsverkets hantering av personuppgifter om sökandens engagemang i olika juridiska personer så borde det huvudsakligen handla om uppgifter ur registret över verkliga huvudmän. Genom 3 kap. 12 § 3 lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän har regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigats att meddela föreskrifter om bl.a. frågor om tillgång till registret. Sådana föreskrifter har meddelats genom förordningen (2017:667) om registrering av verkliga huvudmän. Enligt 3 kap. 3 § i den förordningen ska registret ge offentlighet åt den information som ingår i registret. I fråga om personuppgifter ska registret ha till ändamål att tillhandahålla uppgifter för verksamhet som myndigheter bedriver (punkt 1). Behandlingen hos Bolagsverket är således nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Grunden för behandlingen är fastställd i nationell rätt på det sätt som anges i artikel 6.3 i dataskyddsförordningen och 2 kap. 2 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Därutöver kan det även vara

fråga om en rättslig förpliktelse för Bolagsverket att behandla uppgifterna på det sätt som anges i artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen. Den rättsliga grunden är fastställd i den nationella rätten genom bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL enligt vilken en myndighet på begäran av annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Syftet med behandlingen får vidare anses framgå av bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL. Enligt 3 kap. 3 § 1 förordningen om registrering av verkliga huvudmän ska registret i fråga om personuppgifter ha till ändamål att tillhandahålla uppgifter för verksamhet som myndigheter bedriver. Bolagsverket kan därmed med stöd av befintlig reglering behandla de personuppgifter en kommun kan behöva ur registret över verkliga huvudmän för att pröva huruvida en enskild är lämplig som huvudman för pedagogisk omsorg.

Avseende kreditupplysningar kan kreditupplysningsföretaget behandla de av kommunen begärda uppgifterna med stöd av bestämmelserna i kreditupplysningslagen (1973:1173). Bedrivandet av kreditupplysningsverksamhet, som är noga lagreglerad, har ansetts vara en uppgift av allmänt intresse (se Kreditupplysningslagen och dataskyddsförordningen, prop. 2017/18:120 s. 21). Ett kreditupplysningsföretag kan därmed med stöd av kreditupplysningslagen behandla personuppgifter för kreditupplysningsändamål.

När det sedan gäller kommunens behandling av kreditupplysningar, uppgifter från Kronofogdemyndigheten, Skatteverket och Bolagsverket i ärenden där en enskild ansöker om att bli godkänd som huvudman för pedagogisk omsorg kan personuppgiftsbehandlingen ske med stöd av den rättsliga grunden allmänt intresse i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Grunden för behandlingen är fastställd i nationell rätt på det sätt som anges i artikel 6.3 i dataskyddsförordningen och 2 kap. 2 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Det finns således en rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som en kommun kan komma att behöva göra i och med att den inhämtar nämnda uppgifter för att pröva huruvida en enskild är lämplig som huvudman för pedagogisk omsorg. Det finns därmed inte behov av någon ytterligare dataskyddsreglering.

Syftet med den reglering i skollagen som föreslås i denna lagrådsremiss är att se till att enskilda som godkänns som huvudmän är lämpliga för uppgiften, och därmed också, i förlängningen, att de barn och unga som tas emot i pedagogisk omsorg erbjuds en god och säker verksamhet. Även om de uppgifter från Kronofogdemyndigheten, Skatteverket och Bolagsverket som kommunen kan komma att hantera i vissa fall kan vara integritetskänsliga överväger nyttan med att de barn och unga som tas emot i pedagogisk omsorg erbjuds god och säker verksamhet det eventuella intrång i integriteten som inhämtandet av uppgifterna kan innebära. Personuppgiftsbehandlingen och det eventuella intrång i den personliga integriteten som den medför står således i rimlig proportion till den nytta som behandlingen innebär genom att kommunen kan försäkra sig om att en enskild är lämplig som huvudman för pedagogisk omsorg. Den föreslagna regleringen bedöms därför vara proportionerlig. Det åligger vidare den personuppgiftsansvarige att se till att de inhämtade uppgifterna behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot

förlust, förstöring eller skada genom olyckshändelse, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder (artikel 5.1 f och beaktandesats 39 i dataskyddsförordningen). Mot bakgrund av att kommunen kan komma att dokumentera de inhämtade uppgifterna fysiskt i en akt eller elektroniskt åligger det därtill den personuppgiftsansvarige att beakta de grundläggande principerna i artikel 5 om ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering och lagringsminimering (artiklarna 5.1 b, 5.1 c och 5.1 e i dataskyddsförordningen). Om kommunen ska spara uppgifter i elektronisk form måste även den grundläggande principen om integritet och konfidentialitet (5.1 f i dataskyddsförordningen) och bestämmelserna om säkerhet för personuppgifter (artikel 32 i dataskyddsförordningen) beaktas.

Sekretess

Enligt 35 kap. 3 § OSL gäller sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register enligt lagen om belastningsregister för uppgift i registret. Det innebär att uppgifter ur belastningsregistret endast får lämnas ut i enlighet med vad som anges i lagen om belastningsregistret och den till lagen anslutande förordningen. Enligt 6 § första stycket 4 lagen om belastningsregister ska personuppgifter ur belastningsregistret lämnas ut om det begärs av en myndighet i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det. Enligt 16 b § första stycket 2 i förordningen om belastningsregister har Statens skolinspektion eller en kommunal myndighet rätt att begära ut vissa uppgifter ur belastningsregistret i ärenden om godkännande som enskild huvudman enligt skollagen, i fråga om den som myndigheten överväger att godkänna som huvudman och sådana personer som avses i 2 kap. 5 a § skollagen. Polismyndigheten är således skyldig att lämna ut utdrag ur belastningsregistret till Skolinspektionen eller en kommunal myndighet i ärenden om godkännande som enskild huvudman enligt skollagen. I och med förslagen i denna lagrådsremiss kommer en kommunal myndighet att ha motsvarande rätt att begära ett sådant utdrag i ärenden om godkännande av en enskild som huvudman för pedagogisk omsorg.

Efter att de från Polismyndigheten utlämnade registerutdragen inkommit till Skolinspektionen eller en kommunal myndighet borde de i de allra flesta fall inte omfattas av sekretess. I samband med införandet av ägar- och ledningsprövning inom skolväsendet, vars regler i stort sett är identiska med de som här föreslås för pedagogisk omsorg, infördes inga nya sekretessregler. Ägar- och ledningsprövningen utförs av både Skolinspektionen och kommunerna. Enligt regeringens mening är det angeläget att medborgarnas möjlighet till insyn i vilka som ansöker och godkänns som huvudmän för pedagogisk omsorg är så stor som möjligt. Särskilt viktigt är det med tanke på att de barn som tas emot i pedagogisk omsorg oftast är mycket små och därigenom också i större utsträckning utlämnade till de som driver verksamheten. Mot den bakgrunden anser regeringen att inte heller de registerutdrag som en kommunal myndighet inhämtar angående en enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för pedagogisk omsorg bör omfattas av sekretess när de inkommit till myndigheten.

I 27 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild inom verksamhet som rör skatt, tull m.m. Enligt 1 § första stycket gäller sekretess i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande

av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Vidare gäller enligt andra stycket 1 sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen. Sekretessen enligt 27 kap. 1 § är absolut, dvs. oberoende av om ett röjande av uppgifterna kan tänkas medföra skada eller men för den enskilde. Av 27 kap. 6 § OSL framgår dock att sekretess enligt 1 §, med vissa undantag, inte gäller beslut varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs. Det innebär att sådana uppgifter som en kommun kan komma att behöva inhämta från Skatteverket måste lämnas till kommunen på dennas begäran (jfr 6 kap. 5 § OSL).

Enligt 34 kap. 1 § OSL gäller sekretess hos Kronofogdemyndigheten bl.a. i mål eller ärende om utsökning och indrivning för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men. Av 1 § femte stycket följer att sekretessen inte gäller för beslut i mål eller ärende. Uppgifter i sådana beslut blir därigenom offentliga och ska på kommunens begäran lämnas ut.

När det gäller Bolagsverket så framgår det av 3 kap. 3 § förordningen om registrering av verkliga huvudmän bl.a. att registret ska ge offentlighet åt den information som ingår i registret och, i fråga om personuppgifter, ska ha till ändamål att tillhandahålla uppgifter för verksamhet som myndigheter bedriver samt ge information till allmänheten om verkliga huvudmän som har införts i registret.

Vad slutligen gäller kreditupplysning framgår det av 9 § kreditupplysningslagen att uppgifter om privatpersoner bara får lämnas ut om det finns ett legitimt behov. Det finns alltså begränsningar av vilken information som kan tillhandahållas och för vilket ändamål.

Sammanfattningsvis finns det enligt regeringens bedömning ingen anledning att införa ytterligare bestämmelser om sekretess rörande de uppgifter som kan förekomma i samband med lämplighetsbedömningen av enskilda som ansöker om att bli godkända som huvudmän för pedagogisk omsorg.

4.7 Den som är folkbokförd på verksamhetsstället ska visa upp ett utdrag ur belastningsregistret

Regeringens förslag: En person som är folkbokförd där pedagogisk omsorg ska bedrivas ska på begäran av kommunen visa upp ett utdrag ur belastningsregistret. Om ett sådant utdrag inte visas upp, ska det inte vara tillåtet att bedriva verksamheten.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår att utdrag ur belastningsregistret ska lämnas vid en ansökan om att få bedriva pedagogisk omsorg. Utredningens förslag har en annan lagteknisk utformning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. Det gäller bl.a. *Friskolornas riksförbund, Lärarförbundet, Statens skolverk, Sveriges Kommuner och Regioner* och *Trollhättans, Göteborgs och Skellefteå kommuner*.

Förvaltningsrätten i Malmö påtalar att utredningens förslag om den utvidgade registerkontrollen endast omfattar verksamhet som bedrivs av enskilda huvudmän eftersom det föreslås att ett registerutdrag ska lämnas vid ansökan om att godkännas som huvudman. Vidare framför förvaltningsrätten att det av motiven till förslaget framgår klart att utredningen avser att det är de vuxna som är folkbokförda på adressen som ska lämna registerutdrag. Enligt förvaltningsrätten gör sig skälen för en utvidgad registerkontroll också gällande avseende personer som är mellan 15 och 18 år. Vidare kan kretsen av personer som är folkbokförda på ett verksamhetsställe när som helst ändras. Enligt förvaltningsrätten bör det också övervägas om och i sådana fall hur registerkontroll ska göras vid sådana förändringar. Även *Malmö kommun* anser att förslaget bör omfatta samtliga personer som är straffmyndiga. Kommunen anser även att ordet folkbokförd med fördel kan ändras till person som stadigvarande befinner sig i bostaden och att det finns skäl att överväga om det ska införas en anmälningsskyldighet avseende förändringar av boende på adressen. Även *Specialpedagogiska skolmyndigheten* påtalar att nya personer kan folkbokföra sig på adressen och att personer kan flytta in på adressen utan att folkbokföra sig där.

FSO fristående idéburna förskolor anser att syftet är vällovligt men att förslaget inte är rimligt ur ett integritetsperspektiv.

Skälen för regeringens förslag

Registerkontroll av personal

Den som erbjuds en anställning inom sådan pedagogisk omsorg som avses i 25 kap. skollagen ska, i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 31 och 32 §§ samma lag, visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen om belastningsregister för den som erbjuder anställningen. Utdraget ska vara högst ett år gammalt. Samma skyldighet gäller för den som erbjuds eller tilldelas arbete inom sådan verksamhet under omständigheter liknande dem som förekommer i ett anställningsförhållande inom verksamheten, om det sker genom uppdrag, anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten eller anställning inom annan kommunal verksamhet, och för den som genom deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program tilldelas plats för arbetspraktik eller annan programinsats inom sådan verksamhet. Den som inte har visat upp ett sådant registerutdrag får inte anställas, anlitas eller tas emot i verksamheten. En kontroll av ett registerutdrag ska dokumenteras genom en anteckning om att utdraget har visats upp. Anteckningen ska göras av den inom verksamheten som beslutar om att anställa, anlita eller ta emot någon. Någon annan dokumentation om kontrollen får inte göras.

Det bör även göras en registerkontroll av de som är folkbokförda där det ska bedrivas pedagogisk omsorg

En omständighet som skiljer pedagogisk omsorg från förskolan är att verksamheten ofta bedrivs i dagbarnvårdarens bostad. Det innebär att det i verksamhetslokalerna stadigvarande kan finnas personer som inte omfattas av de nuvarande bestämmelserna om registerkontroll. Det kan inträffa att det är direkt olämpligt att verksamheten bedrivs i en bostad om beteendet hos någon som bor där utgör en risk för barnen.

Frågan om registerutdrag för anställda och andra som rör sig i lokaler som hör till skolväsendet har övervägts i bl.a. propositionen Utvidgad registerkontroll inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg (prop. 2007/08:28 s. 7 och 13). I propositionen anfördes att vuxna familjemedlemmar till dagbarnvårdare inte har någon möjlighet att undandra sig registerkontroll genom att avstå från att vistas i hemmet och att de vanligtvis inte heller är delaktiga i verksamheten. Den dåvarande regeringen ansåg mot den bakgrunden att de inte skulle omfattas av den utvidgning av registerkontrollen som föreslogs.

Enligt utredningens uppfattning kan det nu finnas skäl att omvärdera det ställningstagandet och att låta bestämmelserna om registerutdrag även omfatta personer som är folkbokförda där det bedrivs pedagogisk omsorg. Som framgår av utredningens kartläggning är insynen i den pedagogiska omsorgen ofta starkt begränsad. Om antalet vuxna i barnens närhet är litet kan det vara en fördel när det gäller att skapa trygga förhållanden för barnen i verksamheten. Samtidigt är barnens trygghet, med tanke på den begränsade insynen, i högre grad beroende av att de vuxna som finns där inte är misskötsamma. Av utredningens arbete framgår också att det i vissa fall finns uppgifter om att det förekommer rena oegentligheter inom pedagogisk omsorg. Enligt regeringens uppfattning är det ytterst angeläget att minska riskerna för övergrepp mot barn samt att förhindra att barn befinner sig i en kriminell eller på annat sätt olämplig miljö.

Om ytterligare personkategorier ska omfattas av registerkontroll behöver det göras en avvägning mellan å ena sidan intresset att minska riskerna för övergrepp mot barn och att barn befinner sig i en kriminell eller annars olämplig miljö och å andra sidan intresset av skyddet för den personliga integriteten. Barns grundläggande rättigheter, som innefattar rätt till bl.a. skydd mot övergrepp och utnyttjande, är centrala och framgår av svensk lagstiftning och internationella konventioner och överenskommelser som Sverige anslutit sig till. Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), inkorporerades genom lag den 1 januari 2020. Utifrån barnkonventionens perspektiv är barns behov av skydd det övergripande intresset och den vuxnes integritet får stå tillbaka. Det synsättet har intagits i tidigare lagstiftningsärenden då registerkontroll har införts i verksamheter som riktar sig till barn (jfr Lämplighetsprovning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg, prop. 1999/2000:123 s. 15, Registerkontroll av personal vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn, prop. 2006/07:37 s. 14 och prop. 2007/08:28 s. 8 f.).

Enligt utredningens uppfattning innebär inkorporeringen av barnkonventionen i svensk lagstiftning att barns behov av skydd är det övergripande intresset och att den vuxnes integritet bör få stå tillbaka även när det

gäller krav på registerkontroll av personer som är folkbokförda där det ska bedrivas pedagogisk omsorg. Regeringen gör samma bedömning. Den som är folkbokförd där det ska bedrivas pedagogisk omsorg men inte ska vara delaktig i verksamheten kan i formell mening ha begränsade möjligheter att undvika en registerkontroll på annat sätt än att flytta därifrån. Det kan dock antas att det i de allra flesta fall finns en sådan stark intressegemenskap mellan dagbarnvårdaren och en sammanboende att de i praktiken fattar ett gemensamt beslut om att starta verksamheten, i beaktande av de konsekvenser det får. Mot den bakgrunden framstår integritetsintrånget inte som större än registerkontrollen i övrigt, även om den riktas mot någon som inte tar aktiv del i verksamheten. I vissa fall kan det saknas en intressegemenskap av den karaktären, t.ex. när det handlar om en inboende. I sådana situationer måste det ändå antas att den berörde är informerad om förutsättningarna för boendet och under alla förhållanden är anknytningen till bostaden i dessa situationer inte lika stark. Även i dessa fall bör därför integritetsintrånget accepteras för att intresset av att skydda barnen ska kunna tillgodoses.

En utgångspunkt för att en registerkontroll ska vara tillåten är emellertid att den genomförs på ett sätt som minimerar graden av integritetsintrång för den enskilde. Uppgifter om innehållet i registerutdrag kan vara integritetskänsliga och bör skyddas från spridning. Regeringen anser därför att förslaget i huvudsak bör följa den ordning som gäller vid erbjudande av anställning, vilket innebär att den som är folkbokförd där det ska bedrivas pedagogisk omsorg ska visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen om belastningsregister. En anteckning om detta ska göras, men anteckningen ska inte få innehålla något om innehållet i registerutdraget. Att bevara registerutdraget eller dokumentera innehållet medför ingen förbättrad kontroll utan endast en ökad risk för obehörig spridning av personuppgifter. Att en anteckning görs om att ett registerutdrag har visats upp bedöms vara ett mycket marginellt intrång i den personliga integriteten. Den föreslagna regleringen bedöms därför vara proportionerlig.

Regeringen föreslår således att det införs en ny bestämmelse i skollagen med innebörden att den som är folkbokförd där det ska bedrivas pedagogisk omsorg ska visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen om belastningsregister. Om ett sådant utdrag ur registret inte visas upp, bör det få konsekvensen att verksamheten inte får bedrivas. Detta bör gälla oavsett om kommunen eller en enskild ska vara huvudman för verksamheten, eftersom skyddsintresset gör sig lika starkt gällande i båda fallen. Regeringen anser i likhet med bl.a. *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Malmö kommun* att kravet ska omfatta de som är straffmyndiga, det vill säga personer som är 15 år eller äldre. Det följer av 1 kap. 6 § brottsbalken att ingen får dömas till påföljd för brott denne begått innan han eller hon fyllt 15 år. Således är det enbart personer som är 15 år eller äldre som kan bli föremål för en anteckning i belastningsregistret och som följaktligen berörs av den föreslagna bestämmelsen.

Ett registerutdrag bör visas upp i samband med att en enskild ansöker om att godkännas som huvudman. I det fall det handlar om pedagogisk omsorg med kommunal huvudman där en dagbarnvårdare bedriver verksamhet i den egna bostaden bör registerutdrag visas upp i samband med att dagbarnvårdaren anställs. I det fall en person blir folkbokförd där efter att godkännande har beslutats eller efter att dagbarnvårdaren har anställts

bör personen visa upp ett registerutdrag. I samtliga fall bör registerutdraget visas upp för den handläggare inom kommunen som ansvarar för ärendet, dvs. ett ärende om godkännande av enskild som huvudman, ett ärende om tillsyn över en enskild huvudmans verksamhet eller ett ärende om anställning av någon i en verksamhet som kommunen är huvudman för. I fråga om enskilda huvudmän skiljer sig detta från det som ska gälla vid en anställning. I dessa fall ska ett registerutdrag visas upp för den ansvarige hos huvudmannen. Med hänsyn till den nära relation och intressegemenskap som i regel kan antas finnas mellan huvudmannen och den boende är det inte en lämplig ordning för den kontroll som nu föreslås. Av integritets-skäl bör kravet riktas direkt mot den folkbokförde. Han eller hon kan inte förväntas veta när det är aktuellt att visa upp ett utdrag. Det bör därför ankomma på kommunen att begära att utdraget visas upp.

Som påtalas av bl.a. *Malmö kommun* och *Specialpedagogiska skolmyndigheten* förekommer det att personer bor i en fastighet utan att vara folkbokförda där. En reglering som utgår från det faktiska boendet oberoende av folkbokföringen kan antas träffa fler personer, men riskerar med tanke på svårigheterna att kontrollera de faktiska förhållandena att leda till tillämpningssvårigheter utan att tillföra ytterligare skyddseffekt. Regeringen delar därför utredningens bedömning att kravet bör kopplas till folkbokföringen.

Det finns rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som en skyldighet att göra anteckning om att registerutdrag visats upp kan medföra

Enligt artikel 2.1 i dataskyddsförordningen ska förordningen tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Med register avses en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden (artikel 4.6). En anteckning om att registerutdrag har visats upp kommer att avse en viss fysisk person, vilket innebär att det är fråga om en personuppgift. Anteckningen kan komma att ske manuellt i en fysisk akt eller elektroniskt.

För behandling av personuppgifter gäller de allmänna principer som anges i artikel 5 i dataskyddsförordningen och för att behandlingen ska vara laglig krävs det också att det finns en rättslig grund för behandlingen enligt artikel 6 i förordningen. I de fall det sker en personuppgiftsbehandling i form av en anteckning om att ett registerutdrag har visats upp, och den sker i syfte att fullgöra den föreslagna skyldigheten enligt skollagen, kan personuppgiftsbehandlingen ske med stöd av den rättsliga grunden rättslig förpliktelse i artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen. Syftet med och grunden för behandlingen är fastställt i nationell rätt genom de ändringar i skollagen som föreslås i denna lagrådsremiss.

Enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen får behandling av personuppgifter som rör bl.a. fällande domar i brottmål endast utföras under kontroll av myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de

registrerades rättigheter och friheter fastställs. Förslaget i denna lagrådsremiss innebär att vid kontroll av en person som är folkbokförd där det bedrivs pedagogisk omsorg ska ett registerutdrag visas upp. Kontrollen ska dokumenteras genom en anteckning om att utdraget har visats upp och någon annan dokumentation ska inte få göras. De föreslagna bestämmelserna medger inte att kommunen sparar uppgifter om innehållet i utdraget. Att den som gör kontrollen tar del av innehållet i registerutdraget och antecknar att ett registerutdrag visas upp utan att något om innehållet i utdraget noteras innebär inte en behandling av uppgifter om lagöverträdelser enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen.

Syftet med den föreslagna regleringen är att skydda barn och unga mot övergrepp. Det är uppgifter om innehållet i registerutdraget som kan vara integritetskänsliga och som bör skyddas från spridning. Den anteckning som ska göras får inte innehålla något om innehållet i registerutdraget. Att en anteckning görs om att ett registerutdrag har visats upp bedöms vara ett mycket marginellt intrång i den personliga integriteten. Den föreslagna regleringen bedöms därför vara proportionerlig.

4.8 Vid tillsyn ska kommunen kontrollera att huvudmannen fortsatt uppfyller kraven

Regeringens förslag: Det ska utövas tillsyn över att kraven som gäller för att godkännas som huvudman fortlöpande är uppfyllda. Godkännandet ska kunna återkallas utan föregående föreläggande om kraven inte längre är uppfyllda.

En kommuns beslut att återkalla ett godkännande ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår inte att en kommuns beslut att återkalla ett godkännande ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. Det gäller bl.a. *Läraryrket*, *Skellefteå kommun*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten* och *Sveriges Kommuner och Regioner*.

Göteborgs kommun tillstyrker förslaget och gör bedömningen att lagreglering som möjliggör ökad tillsyn över pedagogisk omsorg leder till en verksamhet av hög kvalitet. Det är enligt kommunen viktigt att regleringen av godkännande och tillsyn gällande pedagogisk omsorg så långt det är möjligt blir enhetligt i förhållande till skolverksamheterna.

Även *Kristinehamns kommun* är positiv till förslaget och anser att det är nödvändigt att tillsyn kan bedrivas på liknande sätt som hos huvudman för enskild förskola.

Förvaltningsrätten i Malmö uppmärksammar att en återkallelse med stöd av den föreslagna bestämmelsen inte kommer att kunna överklagas genom ett förvaltningsrättsligt överklagande.

FSO fristående idéburna förskolor anser att tillsynen av all skol- och barnomsorg ska utföras av en och samma myndighet. Förbundet anser att

dagens tillsynssystem visar på omfattande brister när det gäller likvärdighet och lämnar stort utrymme för godtycke.

Skälen för regeringens förslag: En kommun har ansvar för tillsynen över pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag. Med tillsyn avses en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.

Regeringen delar inte *FSO fristående idéburna förskolors* uppfattning att tillsynen av all skol- och barnomsorg bör utföras av en och samma myndighet. Som nämns i avsnitt 4.6 föreslår regeringen att en kommun efter ansökan ska godkänna en enskild huvudman att bedriva pedagogisk omsorg om den sökande uppfyller vissa krav. Regeringen anser det mest ändamålsenligt att tillsynen över pedagogisk omsorg utförs av den kommun som har godkänt huvudmannen, i likhet med det som gäller för tillsyn av fristående förskolor. Det kan antas att tillsyn av enskild pedagogisk omsorg och fristående förskolor ofta kan genomföras på i huvudsak samma sätt. Eftersom kommuner har ansvar för tillsynen av fristående förskolor kan det antas att de har nödvändig kompetens för att genomföra tillsyn av enskild pedagogisk omsorg. Inom ramen för tillsynen bör kommunen kontrollera att huvudmannen fortsatt uppfyller kraven för att godkännas som huvudman.

Kommunen bör kunna förelägga en huvudman att åtgärda en brist. Ett föreläggande kan emellertid enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer endast utfärdas om det finns förutsättningar för att det kan följas. Det är samtidigt angeläget att en kommun kan ingripa innan exempelvis bristande ekonomiska förutsättningar eller bristande lämplighet har hunnit drabba barn eller personal i verksamheten. Ett godkännande bör därför kunna återkallas utan föregående föreläggande om huvudmannen saknar rättslig eller faktiskt möjlighet att åtgärda de brister som föranlett att frågan om återkallelse väckts. Detta kan t.ex. vara fallet om skälet för att ta upp frågan om återkallelse är konkurs, om aktören uppvisar kraftigt försämrade ekonomiska förutsättningar och inte har någon möjlighet att avhjälpa bristen, eller om aktören är ett aktiebolag där samtliga aktier övergår till en person som bedöms vara olämplig. Enligt förslagen i lagrådsremissen Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister ska en tillsynsmyndighet inom två år från ett föreläggande som gäller ett allvarligt missförhållande kunna besluta om återkallelse av ett godkännande som huvudman eller om verksamhetsförbud, trots att ett föreläggande har följts, om det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten, och huvudmannen tidigare har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten. De föreslagna reglerna kommer också att omfatta enskilda som godkänts som huvudman för pedagogisk omsorg. När det gäller pedagogisk omsorg där en kommun är huvudman kan, enligt förslaget i lagrådsremissen, även statliga åtgärder för rättelse komma i fråga om det föreligger ett allvarligt missförhållande. I sammanhanget bör framhållas att det av 25 § förvaltningslagen (2017:900) följer att den som beslutet riktar sig mot ska ges tillfälle att yttra sig innan ett sådant beslut fattas. Som i övriga tillsynsärenden gäller att proportionalitetsprincipen ska tillämpas, så att inte mer ingripande

åtgärder vidtas än vad som är nödvändigt med hänsyn till frågans art och bristens omfattning (jfr prop. 2009/10:165 s. 546, se även 5 § tredje stycket förvaltningslagen).

På samma sätt som i fråga om andra motsvarande beslut om återkallelse enligt skollagen bör en kommuns beslut att återkalla ett godkännande som huvudman för pedagogisk omsorg kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

När det kommer till frågan vad som ska gälla för de verksamheter som redan bedrivs är det regeringens uppfattning att tidigare beslut om rätt till bidrag bör anses som beslut om godkännande enligt de nya reglerna. De enskilda som ska anses godkända som huvudmän sedan tidigare bör vara skyldiga att följa även de utökade krav på verksamheten och huvudmannen som införs genom lagändringarna. Huruvida de lever upp till de utökade kraven blir en fråga för kommunens tillsyn (se vidare i avsnitt 5).

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Den nya bestämmelsen om registerkontroll ska inte tillämpas i fråga om den som vid tidpunkten för ikraftträdandet är folkbokförd där det redan bedrivs pedagogisk omsorg efter ett beslut av kommunen om rätt till bidrag.

Enskilda som är huvudmän för befintlig pedagogisk omsorg och har rätt till bidrag efter beslut av kommunen vid tidpunkten för ikraftträdandet ska anses vara godkända som huvudmän enligt de nya bestämmelserna.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft 2023. Utredningen föreslår en övergångsbestämmelse som innebär att ett beslut om rätt till bidrag för en huvudman för pedagogisk omsorg som gäller vid en viss tidpunkt ska anses som ett beslut om godkännande av huvudmannen.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrar sig särskilt om ikraftträdandet och övergångsbestämmelsen är ingen negativ till förslagen.

Kristinehamns kommun anser att förslag om uppföljning och utvärdering skulle kunna ha kortare ikraftträdandetid än övriga förslag i utredningen. *Malmö kommun* framför att ett exakt datum förutsätts finnas i en eventuell kommande proposition. *Statens skolinspektion* anser att förslaget om registerkontroll även bör omfatta befintliga verksamheter, så att barn som redan är inskrivna i pedagogisk omsorg kan tillförsäkras säkerhet och trygghet.

Skälen för regeringens förslag: Syftet med den föreslagna regleringen är att höja verksamhetens kvalitet och likvärdighet så att barn i pedagogisk omsorg får likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass och skola.

Regeringen bedömer att de lagändringar som föreslås i lagrådsremissen bildar en helhet och anser att det är angeläget att de träder i kraft så snart som möjligt. Huvudmän för pedagogisk omsorg behöver dock ges viss tid för att förbereda sig för de nya kraven på verksamheten. Det kan t.ex. behövas kompetensutveckling av personalen. Även kommuner behöver ges viss tid för att förbereda sig för det nya åtagandet vad gäller bl.a. att handlägga ansökningar om att få bedriva pedagogisk omsorg och tillsyn av enskilda huvudmän. Regeringen bedömer därför att lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2023.

Efter ikraftträdandet kommer samtliga enskilda som vill vara huvudmän för pedagogisk omsorg att behöva ansöka om godkännande hos den kommun där verksamheten ska bedrivas. En särskild fråga är vad som ska gälla för de verksamheter som redan bedrivs vid tidpunkten för ikraftträdandet. Utredningens förslag är att tidigare beslut om rätt till bidrag ska anses som beslut om godkännande. Därmed finns inte behov av att de enskilda som redan bedriver en verksamhet och enligt ett beslut har rätt till bidrag ansöker om godkännande enligt de nya bestämmelserna. Regeringen bedömer att en sådan lösning är att föredra framför en ordning som medför att samtliga enskilda ska ansöka om godkännande. En anhopning av arbete för kommunerna kan undvikas, liksom oönskade dröjsmål i hanteringen. Huvudmännen får förutsättas inrätta sig efter de krav som gäller för godkännande fortlöpande, på samma sätt som de huvudmän som godkänns efter ikraftträdandet. Det är enligt den föreslagna lydelsen av 26 kap. 4 § skollagen en uppgift för kommunen att ha tillsyn över att huvudmännen fortlöpande uppfyller kraven för godkännande. Om det vid tillsynen framkommer att kraven då inte är uppfyllda, bör det finnas grund för återkallelse med stöd av den föreslagna bestämmelsen i 26 kap. 14 § andra stycket. De enskilda som ska anses godkända som huvudmän sedan tidigare bör vara skyldiga att följa även de utökade krav på verksamheten och huvudmannen som införs genom lagändringarna. Huruvida befintliga och nya verksamheter med pedagogisk omsorg uppfyller de utökade kraven blir en fråga för kommunens tillsyn.

Av hänsyn till den personliga integriteten bör den nya bestämmelsen om skyldighet att visa upp registerutdrag inte tillämpas i fråga om den som vid tidpunkten för ikraftträdandet är folkbokförd där det redan bedrivs pedagogisk omsorg efter ett beslut av kommunen om rätt till bidrag. De berörda personerna har i praktiken små möjligheter att anpassa sig på ett sätt som innebär att de kan avstå från att kontrolleras. En övergångsbestämmelse som medför att de inte omfattas av tillämpningen av det nya kravet bör därför införas. Liknande bedömningar har gjorts tidigare när det gäller registerkontroll av bl.a. anställda, senast i propositionen Vissa insatser för ökad lärarkompetens (prop. 2020/21:152 s. 56).

I sammanhanget bör framhållas att det redan enligt nuvarande regler åligger kommunen att uppmärksamma brister vid den tillsyn som ska ske över en verksamhet vars huvudman kommunen har förklarat har rätt till bidrag. Framkommer det t.ex. uppgifter om att verksamheten bedrivs i lokaler som av en eller annan orsak inte är lämpliga eller att barnen utsätts för risker förutsätts det att kommunen ingriper i enlighet med de befintliga regler som redogörs för i avsnitt 4.2.

6 Konsekvenser

Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Enligt den kommunala finansieringsprincipen bör kostnader för nya obligatoriska uppgifter som åläggs kommuner åtföljas av en statlig finansiering. *Statskontoret* framför att det finns behov av en mer utvecklad bedömning av finansieringsprincipens tillämplighet än vad utredningen presenterar. Regeringen delar *Statskontorets* synpunkt och bedömer att de förslag som innebär ökade krav på verksamhet inom pedagogisk omsorg inte innebär att finansieringsprincipen blir tillämplig. Kommuner har enligt skollagens bestämmelser en skyldighet att erbjuda förskola till alla barn. Kommunen ska därutöver sträva efter att i stället för förskola eller fritidshem erbjuda ett barn pedagogisk omsorg om barnets vårdnadshavare önskar det. Kostnaden för att bedriva pedagogisk omsorg är lägre än kostnaden för att bedriva förskola. En kommun kan dock inte välja att bara erbjuda pedagogisk omsorg som ett alternativ till förskola för att göra besparingar. Eftersom kommuner är ålagda att erbjuda alla barn förskola och tillförs medel för det görs bedömningen att kommuner redan är kompenserade för den eventuella kostnad som de ökade kraven på pedagogisk omsorg medför med anledning av förslagen i denna lagrådsremiss. Detta så länge kostnaden inte överstiger den för förskola. Ytterligare tillskott till kommunerna med anledning av de ökade kraven på pedagogisk omsorg skulle enligt regeringen innebära en dubbelkompensation.

I denna lagrådsremiss föreslås bl.a. att pedagogisk omsorg ska förbereda barn för utbildning inom skolväsendet och samarbeta med hemmen. Regeringen bedömer att dessa förslag innebär högre krav på personalens kompetens. Huvudmännen kan inledningsvis behöva genomföra insatser för att höja kompetensen hos viss personal. Det bedöms dock inte medföra en kostnad som överstiger den för förskola.

Regeringen föreslår att huvudmän ska se till att barn i pedagogisk omsorg ges det stöd som deras speciella behov kräver. Förslaget innebär inga förändringar i fråga om barnens rätt till särskilt stöd utan är ett förtydligande gällande huvudmannens ansvar. Av gällande bestämmelser framgår att barn i pedagogisk omsorg som behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges den omsorg som deras speciella behov kräver. Ändringen bedöms inte innebära ett ökat åtagande eller en ökad kostnad för kommuner.

Regeringen föreslår vidare att en huvudman för pedagogisk omsorg ska se till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling. Inom förskolan, som kommuner är ålagda att erbjuda alla barn, finns krav på att en huvudman ska se till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling. Regeringen bedömer därför att kommuner redan är kompenserade för detta åtagande och att förslaget således inte medför att kommuner ska kompenseras för ökade kostnader.

Det föreslås även att varje huvudman inom pedagogisk omsorg systematiskt och kontinuerligt ska planera, följa upp, utveckla och utvärdera verksamheten. Det innebär ett förtydligande av enskilda huvudmäns åtagande. Kommuner ska enligt gällande bestämmelser följa upp och utvärdera verksamheten. Förslaget bedöms därför inte få några ekonomiska konsekvenser för kommuner.

Regeringen föreslår att en enskild huvudman för pedagogisk omsorg ska godkännas av kommunen. Ändringen innebär en viss ökad administration för kommuner som handlägger en ansökan av en enskild om godkännande att bedriva pedagogisk omsorg som huvudman. Den ökade administrationen föreslås finansieras genom att kommuner får ta ut en avgift för att pröva en ansökan.

Det föreslås att den som är folkbokförd där pedagogisk omsorg ska bedrivas ska visa upp ett utdrag ur belastningsregistret. Detta medför en marginell administration för kommunerna. När det gäller enskilda huvudmän är utdraget en del av ansökan om att få bedriva pedagogisk omsorg vilken finansieras av den ansökningsavgift som kommunen får ta ut. I det fall kommunen är huvudman för en verksamhet som bedrivs av en dagbarnvårdare i en privatbostad tas ingen avgift ut. Den eventuellt ökade administrationen som detta kan medföra får dock anses rymmas inom det ansvar som kommuner redan har vad gäller att säkra att den verksamhet som bedrivs är trygg och säker för barnen.

Förslagen innebär även att det ska utövas tillsyn över att kraven på att godkännas som huvudman för pedagogisk omsorg fortlöpande är uppfyllda. Utredningen bedömer att förslaget medför en ökad kostnad för kommunerna om cirka 1,2 miljoner kronor årligen. *Sveriges Kommuner och Regioner* vill påpeka att de personalkostnader som utredningen beräknar inte omfattar personalomkostnadspålägg (PO-pålägg). PO-pålägg för 2021 uppgår till drygt 40 procent i kommuner. *SKR* anser även att kostnaderna ska räknas upp till införandeårets nivå. Regeringen anser att kostnaden bör räknas upp i enlighet med det som framförs av *SKR* och att kommunerna därmed ska kompenseras med 2 miljoner kronor årligen.

I de fall en verksamhet inte kan leva upp till de ökade kraven som förslagen innebär och därför måste upphöra, behöver de barn som berörs ges en annan omsorg. Det kan innebära att kommunen behöver erbjuda plats i förskola för dessa barn. Eftersom kostnaden för pedagogisk omsorg är något lägre än kostnaden för förskolan innebär detta en ökad kostnad för kommunen. Som nämnts tidigare är dock kommuner skyldiga att erbjuda förskola till alla barn i enlighet med skollagens bestämmelser. Regeringen bedömer därför att den kommunala finansieringsprincipen inte blir tillämplig.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen (14 kap. 3 § regeringsformen). Förslagets inverkan på den kommunala självstyrelsen är begränsad och nödvändig för att säkerställa att barn och deras vårdnadshavare erbjuds en kvalitativ och långsiktig verksamhet, samt för att förhindra att oseriösa huvudmän etablerar sig inom pedagogisk omsorg.

Regeringens förslag innebär till viss del ett förändrat uppdrag för kommuner som bedriver pedagogisk omsorg bl.a. avseende att verksamheten ska förbereda barn för utbildning i skolväsendet, samarbeta med hemmen och att personal ska ges möjlighet till kompetensutveckling. Syftet är att öka likvärdigheten och kvaliteten. Så långt det är möjligt ska barn i pedagogisk omsorg ges förutsättningar som är likvärdiga de för-

utsättningar barn som går i förskola har. Förslagen innebär endast en obetydlig inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

De föreslagna kraven om att huvudmän för pedagogisk omsorg ska godkännas innebär att kommunerna åläggs att bedöma ytterligare omständigheter inom ramen för prövningen och tillsynen av pedagogisk omsorg. Regeringen bedömer därför att förslagen innebär en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Eftersom kommunerna redan i dag genomför prövningar av detta slag t.ex. av enskilda som ansöker om att bedriva förskola och kommunerna även utövar tillsyn av förskola och pedagogisk omsorg är inskränkningen begränsad.

Ett alternativt förslag som lämnas av utredningen är etableringsstopp för pedagogisk omsorg. Förslaget innebär att ingen ny enskild eller kommunal verksamhet får starta. Detta förslag avser att uppnå samma syfte som de förslag som regeringen lämnar men innebär omfattande inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Regeringen bedömer att syftet med förslagen inte kan tillgodoses på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt. Inskränkningen bedöms därför vara motiverad och proportionerlig i förhållande till syftet.

Ekonomiska konsekvenser för staten

Det föreslås att den som är folkbokförd där pedagogisk omsorg ska bedrivas ska visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Ett genomförande av förslaget kommer att leda till ett ökat antal begäranden av utdrag ur belastningsregistret. Den ökade administrationen som detta innebär för Polismyndigheten bedöms inte medföra några betydande kostnader och bedöms rymmas inom myndighetens befintliga budgetram.

Statens skolinspektion påverkas i viss grad av de ökade tillsynskraven vid granskning av kommuners tillsynsrutiner. Bedömningen är att den eventuellt ökade arbetsinsatsen rymms inom myndighetens budgetramar.

Regeringen föreslår att ett beslut om godkännande som huvudman för pedagogisk omsorg ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Regeringen bedömer att det kan antas handla om ett fåtal ärenden per år som överklagas. De ökade kostnaderna för domstolarna får därför anses vara av marginell karaktär och rymmas inom befintliga anslag.

Förslaget om att en kommun ska genomföra en lämplighetsbedömning av enskilda som avser att bedriva pedagogisk omsorg i kommunen kan medföra att uppgifter kommer att inhämtas från Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Det bedöms dock inte innebära några betydande kostnader för myndigheterna.

Konsekvenser för barn

Sverige ska följa FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som är svensk lag sedan den 1 januari 2020. Enligt barnkonventionens grundprinciper ska varje barn ha samma rättigheter till utbildning och utveckling (artikel 2, 6, 28 och 29) och vid alla åtgärder som rör barn ska barnets åsikter beaktas och barnets bästa komma i främsta rummet (artikel 3 och 12). Rättigheterna gäller för varje barn, oavsett t.ex. kön eller funktionsförmåga. Principen om barnets bästa är grundläggande

i skollagen (1 kap. 10 §). Syftet med förslagen i denna lagrådsremiss är att öka kvaliteten och likvärdigheten i pedagogisk omsorg så att alla barn i pedagogisk omsorg ges en trygg och god verksamhet. Förslagen kan inledningsvis innebära att vissa verksamheter upphör eftersom de inte förmår leva upp till de ökade kraven. Enstaka barn kan därför behöva byta verksamhet. Även om det kan vara förknippat med vissa problem att byta verksamhet bedömer regeringen att förslagets positiva konsekvenser för barn kraftigt överväger de nackdelar som de eventuellt kan medföra.

Sverige har ratificerat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Alla barn med funktionsnedsättning har rätt till ett fullvärdigt och anständigt liv som gör det möjligt för dem att delta aktivt i samhället, inklusive tillgång till utbildning av kvalitet på lika villkor som andra. Förslagen om särskilt stöd i pedagogisk omsorg syftar till att säkerställa att alla barn ges det stöd deras speciella behov kräver. Regeringen bedömer att detta förslag kommer att gynna barn med funktionsnedsättning och särskilda behov.

Konsekvenser för verksamhetens personal

Regeringens förslag innebär bl.a. att pedagogisk omsorg ska förbereda barnen för utbildning inom skolväsendet. Personal kan behöva utveckla sin verksamhet för att leva upp till dessa krav. Förslaget innebär även att det ställs högre krav på den kompetens som personal i pedagogisk omsorg ska ha. Den personal som har den utbildning eller erfarenhet som behövs för att erbjuda barn den omsorg som de har rätt till påverkas inte av detta. Personal som inte kan leva upp till de ökade kraven behöver dock utveckla sin kompetens.

Det föreslås vidare att varje huvudman för pedagogisk omsorg ska se till att personal ges möjlighet till kompetensutveckling. Det förväntas innebära en positiv effekt för personalens möjlighet till utveckling inom arbetet. De utökade krav som föreslås gällande huvudmäns lämplighet bedöms innebära en säkrare och bättre arbetsituation för den som är anställd av en enskild huvudman för pedagogisk omsorg.

Konsekvenser för företag eller enskilda huvudmän

Merparten av de företag som bedriver pedagogisk omsorg är små (1–5 anställda). En majoritet av dessa är ensamma företagare som bedriver verksamhet i sitt eget hem. Samtidigt präglas branschen av ett fåtal större aktörer. Hos dessa återfinns cirka 400 anställda, vilket är 20 procent av alla anställda i branschen.

Utredningen bedömer att ökade krav på enskilda huvudmän inom pedagogisk omsorg kommer innebära att förtroendet för verksamhetsformen höjs. Ändringarna kan inledningsvis leda till att vissa enskilda huvudmän upphör med sin verksamhet. Även om det kan vara förknippat med vissa problem är bedömningen att de långsiktiga positiva effekterna överväger de eventuella nackdelarna. Genomförandet av förslagen förväntas öka kvaliteten i både befintliga och nya verksamheter.

Kostnaden för godkännandeprovning av enskild huvudman ska kunna täckas av en avgift som kommunen ges rätt att ta ut av den sökande. Denna avgift kan variera bl.a. beroende på huvudmannens associationsform och hur många personer som omfattas av provningen. Regeringen bedömer att

avgiften inte utgör ett hinder för den som har för avsikt att bedriva en verksamhet lågsiktigt.

Vid utredningens konsekvensutredning har ett flertal förskolor som bedrivs i enskild regi kontaktats. Dessa omfattades av de höjda kraven på ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän i skolväsendet som infördes 2019. Merparten av dessa anger att reformen inneburit en liten arbetsbörda, eftersom kretsen av personer som måste stärka sin lämplighet ofta är mycket liten. För att undersöka skillnaderna mellan små och stora enskilda huvudmän har en större koncern med verksamhet i ett flertal kommuner intervjuats. Även denna bedömer att kostnaderna varit av mindre omfattning.

När det gäller kostnader för tillkommande åtaganden i form av t.ex. krav på att möjliggöra kompetensutveckling eller ökade krav på kvalitetsarbete ska enskilda huvudmän ersättas enligt den s.k. likabehandlingsprincipen. Det innebär att det bidrag som kommunen lämnar ska beräknas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till egen verksamhet av motsvarande slag.

Regelrådet finner att utredningens konsekvensutredning uppfyller kraven enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Den pedagogiska omsorgen i Sverige är en förhållandevis liten bransch, som enligt 2018 års statistik sysselsätter cirka 2 330 personer. Av dessa uppskattas cirka 1 190 personer vara kommunalt anställda.

Regeringen bedömer att förslagen kommer att påverka sysselsättningen i liten omfattning. Det kan förväntas en viss positiv påverkan på sysselsättningen med anledning av en mer omfattande tillsyn och handläggning av ansökningar om att bedriva pedagogisk omsorg.

De ökade kraven på personalens kompetens kan innebära att anställda som i dag är verksamma inom pedagogisk omsorg förlorar sin anställning om huvudmannen bedömer deras kompetens som bristfällig. Hur stor denna grupp är av de totala antalet anställda är svårt att bedöma. Förslagen påverkar dock inte efterfrågan på omsorg. Regeringen bedömer därför att förslagen inte kommer att leda till några märkbara förändringar av sysselsättningsgraden eller ha några effekter för den offentliga servicen i olika delar av landet.

Konsekvenser för jämställdheten

Regeringens övergripande mål för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Det finns sex jämställdhetspolitiska delmål, varav ett delmål handlar om jämställd utbildning. Detta anger att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling. Flickor har varit mer framgångsrika än pojkar under hela den tid som mätningar av skolresultat har gjorts. Exempelvis blir färre pojkar än flickor behöriga till ett nationellt gymnasieprogram. Andelen pojkar som blev behöriga läsåret 2020 var 84,3 procent medan andelen flickor som blev behöriga uppgick till 87,0 procent. Regeringen bedömer

att förslagen kommer att gynna både pojkar och flickor genom att barn i pedagogisk omsorg ges bättre förutsättningar att nå goda kunskapsresultat i skolan.

Andelen kvinnor som är verksamma inom pedagogisk omsorg är betydligt större än andelen män. Fler kvinnor än män kommer därmed att påverkas av förslagen. Det gäller såväl positiva konsekvenser i form av t.ex. personalens förbättrade möjligheter till utveckling inom arbetet som negativa effekter i form av t.ex. kostnader för avgift vid ansökan om att godkännas som huvudman. Regeringen bedömer att förslagen innebär övervägande positiva effekter för kvinnor, i synnerhet för kvinnor som är anställda inom pedagogisk omsorg.

Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. En god utbildning minskar risken för utanförskap och förbättrar möjligheterna till integration. Förslagen i denna lagrådsremiss syftar bl.a. till att ge barn, oavsett bakgrund, goda förutsättningar inför start i förskoleklass och skola. Förslagen innebär bl.a. ett förtydligande av kravet att pedagogisk omsorg ska stimulera barns språkutveckling i det svenska språket. Språket är mycket viktigt för integrationen. Det föreslås även krav på att verksamheten ska samarbeta med hemmen, vilket kan ha goda effekter för utrikes födda föräldrars möjlighet för integration. Samarbete med hemmet ger föräldrar möjlighet till inflytande och att få förståelse för verksamhetens uppdrag. Pedagogisk omsorg kan i vissa fall vara den första kontakten med det svenska utbildningssystemet.

Regeringen bedömer att förslagen kommer att bidra till strävan mot det integrationspolitiska målet om lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Konsekvenser för brottsligheten

I regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation lyfts flera riskfaktorer som kan leda till kriminalitet, t.ex. arbetslöshet, psykisk ohälsa och oavslutad skolgång. Ett tidigt skolmisslyckande är en riskfaktor för framtida brottslighet enligt rapporten Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling (Brå 2009). Att barn ges bättre förutsättningar inför förskoleklass och skola och därmed bättre chanser att nå goda kunskapsresultat kan leda till minskad brottslighet.

Ett utökad krav på utdrag ur belastningsregistret minskar risken för att barn i pedagogisk omsorg utsätts för våld, övergrepp eller kommer i kontakt med kriminalitet.

Förslagen om godkännande och tillsyn av enskilda huvudmän innebär att kommunerna kommer att kunna avslå ansökningar och återkalla godkännanden om en enskild aktör inte visar sig vara lämplig att bedriva verksamhet. Förslagen syftar bl.a. till att försvara för oseriösa aktörer att etablera sig och verka inom pedagogisk omsorg. Detta förväntas exempelvis medverka till att kriminella personer förhindras att bedriva verksamhet.

Förenlighet med EU-rätten

Förslaget om registerkontroll bedöms vara förenligt med EU:s dataskyddsförordning (se vidare avsnitt 4.7). Förslagen berör i övrigt inte frågor som är reglerade i EU-rätten.

Konsekvenser för den personliga integriteten

Regeringen föreslår att en person som är folkbokförd där det ska bedrivas pedagogisk omsorg ska visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Enligt den bedömning som redogörs för i avsnitt 4.7 innebär förslaget ett mycket marginellt intrång i den personliga integriteten och bedöms vara proportionerligt.

7 Författningskommentar

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

25 kap.

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om

- pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem (2 och 2 a §§),
- öppen förskola (3 §),
- öppen fritidsverksamhet (4 §),
- omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds (5 §),
- annan pedagogisk verksamhet på nationella minoritetsspråk (5 a §),
- övergripande krav på verksamheten (6–9 §§), och
- *enskilda huvudmän och bidrag* (10–16 §§).

Paragrafen beskriver innehållet i kapitlet.

I *första och sista strecksatsen* görs redaktionella ändringar med anledning av de övriga ändringar som görs i kapitlet.

2 § Kommunen ska sträva efter att i stället för förskola eller fritidshem erbjuda ett barn pedagogisk omsorg om barnets vårdnadshavare önskar det. Kommunen ska ta skäligen hänsyn till vårdnadshavarnas önskemål om verksamhetsform.

Sådan omsorg som avses i första stycket ska genom pedagogisk verksamhet stimulera barns utveckling och lärande. *I detta ingår att i samarbete med hemmen främja barns allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare. Barnen ska förberedas för fortsatt lärande och för utbildning inom skolväsendet.*

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges *det stöd* som deras speciella behov kräver. *Om det framkommer att ett barn är i behov av särskilt stöd, ska huvudmannen se till att barnet ges sådant stöd. Barnets vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid utformningen av de särskilda stödinsatserna.*

I paragrafen finns bestämmelser om sådan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem.

I *andra stycket* görs i fråga om barnens utveckling ett tillägg om att verksamheten i den pedagogiska omsorgen i samarbete med hemmen ska främja barns allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarsställande individer och medborgare. Det innebär att det för den pedagogiska omsorgen införs ett uttryckligt krav på samarbete med hemmet som motsvarar det som gäller för utbildning i skolväsendet (jfr prop. 2009/10:165 s. 219 f.). Det görs även ett tillägg om att barnen i pedagogisk omsorg ska förberedas för fortsatt lärande och för utbildning inom skolväsendet. Kravet att barnen ska förberedas för fortsatt lärande flyttas från paragrafens tredje stycke, medan kravet att barnen ska förberedas för utbildning inom skolväsendet är nytt. Det nya kravet motsvarar det som finns i fråga om förskolan i 8 kap. 2 § och ska, i likhet med det, ses som ett övergripande mål som verksamheten i den pedagogiska omsorgen ständigt ska sträva mot (jfr prop. 2009/10:165 s. 710). Att barnen ska förberedas för utbildning inom skolväsendet innebär bl.a. att de lär sig behärska svenska språket på en nivå som kan anses åldersadekvat med hänsyn till deras utveckling i övrigt. Det förutsätter att personalen har kompetens för att arbeta pedagogiskt med barn så att de ges stimulans och stöd för utveckling och lärande, och att personalen behärskar det svenska språket i den utsträckning som behövs för att kunna utmana och stimulera barns språkutveckling i svenska. Det framgår också av 7 § att det för bedrivande av verksamheten inom pedagogisk omsorg ska finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

I *tredje stycket* första meningen ersätts ordet omsorg med ordet stöd. Ändringen förtydligar att det är stödinsatser som avses. I tredje stycket görs även ett tillägg som klargör att huvudmannen för den pedagogiska omsorgen har ansvaret för att se till att barnet ges det särskilda stöd som barnets speciella behov kräver, om det framkommer att ett barn är i behov av sådant stöd. Det görs även ett tillägg om att barnets vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid utformningen av de särskilda stödinsatserna. Genom tilläggen ges kraven en utformning som motsvarar bestämmelserna om särskilt stöd i förskolan i 8 kap. 9 § (jfr prop. 2009/10:165 s. 350).

Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

2 a § *En person som är folkbokförd där en sådan verksamhet som avses i 2 § ska bedrivas ska på begäran av kommunen visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Utdraget ska vara högst ett år gammalt.*

Om ett registerutdrag inte visas upp, får verksamheten inte bedrivas.

Kontrollen av registerutdraget ska dokumenteras genom att kommunens handläggare antecknar att utdraget har visats upp. Någon annan dokumentation om kontrollen får inte göras.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om registerkontroll av den som är folkbokförd där det ska bedrivas pedagogisk omsorg.

Av *första stycket* framgår att om pedagogisk omsorg ska bedrivas där en person är folkbokförd ska den personen på begäran av kommunen visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om

belastningsregister. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas oavsett om det är en enskild eller kommunen som är huvudman för verksamheten. Med folkbokförd avses detsamma som i folkbokföringslagen (1991:481). I folkbokföringslagen anges var en person ska anses bosatt och ska vara folkbokförd. Av folkbokföringslagen framgår bland annat att en person ska folkbokföras på den fastighet och i den kommun där han eller hon enligt bestämmelser i lagen är att anse som bosatt och, om fastigheten innehåller flera bostadslägenheter, också på lägenhet. Med bostadslägenhet avses lägenhet som är registrerad i lägenhetsregistret enligt lagen (2006:378) om lägenhetsregister. Skyldigheten att visa upp registerutdrag omfattar samtliga som är folkbokförda där verksamheten ska bedrivas. Den är dock inte relevant för barn under femton år. Eftersom det följer av 1 kap. 6 § brottsbalken att ingen får dömas till påföljd för brott denne begått innan han eller hon fyllt 15 år är det enbart personer som är 15 år eller äldre som kan bli föremål för en anteckning i belastningsregistret och som följaktligen ska visa upp ett utdrag. Att utdraget ska visas upp på kommunens begäran innebär att det ankommer på kommunen att begära att den folkbokförde visar upp registerutdraget. Avsikten är att kommunen ska rikta begäran direkt till den folkbokförde. Bestämmelsen föreskriver ingen skyldighet för den folkbokförde att visa upp ett utdrag utan begäran från kommunen. Det utdrag som behövs kan den enskilde inhämta från Polismyndigheten med stöd av lagen om belastningsregister. Utdraget som visas upp får vara högst ett år gammalt. En enskild som ansöker om godkännande som huvudman för en verksamhet som ska bedrivas i den egna bostaden ska omfattas av en registerkontroll i den lämplighetsprövning som görs enligt 10 §. Det är inte avsett att kommunen dessutom ska begära in registerutdrag enligt förevarande bestämmelse i ett sådant fall. Om det i stället är fråga om en person som anställs i en verksamhet som ska bedrivas i den egna bostaden gör kommunen en registerkontroll enligt 2 kap. 31 § om det är kommunen som ansvarar för verksamheten. En enskild huvudman som anställer någon som ska arbeta med pedagogisk omsorg i den anställdes egen bostad ska också göra en registerkontroll enligt 2 kap. 31 §. I ett sådant fall är det inte avsett att även kommunen, med stöd av förevarande bestämmelse, ska begära att registerutdraget ska visas upp av den anställde.

Av *andra stycket* framgår att om ett registerutdrag inte visas upp, får verksamheten inte bedrivas. Om kommunens begäran sker i samband med att en enskild ansöker om godkännande som huvudman får ett godkännande inte lämnas innan samtliga personer som är minst 15 år och folkbokförda där verksamheten ska bedrivas har visat upp sina registerutdrag för kommunen (10 § andra stycket). Om det är fråga om att en person blir folkbokförd där det finns en redan pågående verksamhet med enskild huvudman, får en underlåtenhet att visa upp ett registerutdrag till följd att förutsättningarna för godkännande som huvudman inte längre är uppfyllda. Kommunen får då enligt 26 kap. 14 § återkalla godkännandet av den enskilde som huvudman. Om kommunen själv är huvudman för verksamheten, förutsätts att kommunen beslutar att någon pedagogisk verksamhet inte längre ska bedrivas om ett utdrag inte visas upp. Se även kommentaren till punkt 2 av ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna i fråga om redan etablerade förhållanden.

Av *tredje stycket* framgår att kontrollen av registerutdraget ska dokumenteras genom att kommunens handläggare antecknar att utdraget har visats upp, samt att någon annan dokumentation om kontrollen inte får göras. Det innebär att den enda dokumentation som kommunen får göra och kommer att ha är en anteckning om att ett registerutdrag har visats upp. Det får inte föras några anteckningar om registerutdragets innehåll.

Övervägandena finns i avsnitt 4.7.

7 § Sådan verksamhet som avses i 2–5 §§ ska bedrivas i ändamålsenliga lokaler i grupper med en lämplig sammansättning och storlek. För bedrivande av verksamheten ska det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

För sådan verksamhet som avses i 2 § gäller, utöver första stycket, att den ansvariga huvudmannen ska se till att personalen som har hand om omsorgen ges möjlighet till kompetensutveckling. Huvudmannen för sådan verksamhet ska systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla verksamheten. Kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

I paragrafen finns bestämmelser om kvalitetskrav för annan pedagogisk verksamhet.

Enligt *andra stycket*, som är nytt, ska den ansvariga huvudmannen inom pedagogisk omsorg, utöver vad som följer av paragrafens första stycke, se till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling. Huvudmannen ska vidare systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla verksamheten. Kvalitetsarbetet ska dokumenteras. Skyldigheten att sörja för kompetensutveckling avser endast den personal som har hand om omsorgen. Kompetensutveckling kan t.ex. vara en kurs eller webbutbildning, men kan även innefatta insatser som gemensam reflektion, pedagogisk handledning, litteraturstudier m.m. Utgångspunkten för kvalitetsarbetet bör vara att identifiera utvecklingsområden för ökad målfyllnelse i förhållande till de nationella målen. Det kan t.ex. handla om att utveckla verksamhetens arbete med att förbereda barn för fortsatt lärande, att öka inkluderingen för barn med funktionsnedsättning eller att säkerställa att verksamheten följer de föreskrifter som gäller avseende diskriminering. Att kvalitetsarbetet ska bedrivas systematiskt och kontinuerligt innebär att arbetet ska bedrivas strukturerat och uthålligt med fokus på en långsiktig utveckling. För att kunna fatta välgrundade beslut behöver huvudmannen analysera vad som behövs för att utveckla verksamheten och utvärdera resultatet av de förbättringsåtgärder som genomförts. Det är upp till varje huvudman att hitta de former och rutiner för det systematiska kvalitetsarbetet som passar den egna verksamheten. Eftersom läroplanen för förskolan (Lpfö 18) ska vara vägledande för pedagogisk omsorg bör mål och riktlinjer som framgår av läroplanen beaktas i kvalitetsarbetet. Avsikten med att kvalitetsarbetet ska dokumenteras är att det ska kunna ligga till grund för bedömningar av kvalitetsarbetet och målfyllnelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 4.4 och 4.5.

10 § *En enskild får godkännas som huvudman för en sådan pedagogisk omsorg som avses i 2 §. Den kommun där verksamheten ska bedrivas ska efter ansökan lämna ett godkännande om*

1. den enskilde har insikt i och förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten,

2. den enskilde i övrigt bedöms lämplig,

3. verksamheten inte innebär påtagliga negativa följder för kommunens motsvarande verksamhet,

4. verksamheten är öppen för alla barn som en kommun ska sträva efter att erbjuda motsvarande verksamhet, med undantag för barn som hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för enligt 13 § andra stycket, och

5. avgifterna inte är oskäligt höga.

Godkännandet att vara huvudman ska avse verksamhet på ett visst verksamhetsställe som bedöms lämpligt. Om verksamheten ska bedrivas där någon är folkbokförd kan en sökande inte anses lämplig utan att en registerkontroll enligt 2 a § har gjorts.

Kommunen får godkänna en enskild som huvudman trots att villkoret i första stycket 4 inte är uppfyllt, om det finns skäl med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär.

I paragrafen finns bestämmelser om vilka krav en kommun ska ställa på en enskild som huvudman för pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem.

Paragrafens *första stycke* ändras så att det föreskriver att en enskild får godkännas som huvudman för en sådan pedagogisk omsorg som avses i 2 §. Godkännandet får alltså avse en pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem. I bestämmelsen ligger också att godkännandet endast avser en verksamhet som följer kraven i 2 § och de åtföljande kraven i 2 a, 6 och 7 §§. Av den ändrade bestämmelsen framgår vidare att den kommun där verksamheten ska bedrivas efter ansökan ska lämna ett godkännande, förutsatt att den enskilde och den verksamhet som ska bedrivas uppfyller vissa villkor. Villkoren anges i punkter som delvis överensstämmer med paragrafen i dess hittillsvarande lydelse, men är i den ändrade bestämmelsen alltså villkor för att en enskild ska godkännas som huvudman i stället för villkor för bidrag. Skyldigheten för kommunen att lämna bidrag regleras i 11 §.

I *punkt 1* görs ett tillägg med innebörden att huvudmannen, utöver förutsättningar att följa, också ska ha insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten i den pedagogiska omsorgen. Med insikt avses bl.a. att huvudmannen är förtrogen med innehållet i de författningar som reglerar pedagogisk omsorg. Bestämmelsen utgår från att den som godkänns som huvudman är skyldig att följa samtliga föreskrifter som gäller för pedagogisk omsorg. Huvudmannen ska t.ex. ha såväl insikt i föreskrifterna om att verksamheten ska bedrivas i grupper med en lämplig sammansättning och storlek och i ändamålsenliga lokaler som förutsättningar att följa dessa. Detsamma gäller i fråga om att den som bedriver verksamheten har sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Tillägget innebär att kraven på enskild huvudman som vill bedriva pedagogisk omsorg närmar sig de som gäller för ägar- och ledningsprövning inom skolväsendet.

Av *punkt 2*, som är ny, framgår att den enskilde i övrigt ska bedömas som lämplig. Vad som innefattas i den bedömningen framgår av 10 a § andra stycket och kommenteras i anslutning till den paragrafen.

Punkt 3–5 motsvarar hittillsvarande punkt 2–4.

Paragrafens *andra stycke*, som är nytt, föreskriver att ett godkännande att vara huvudman ska avse verksamhet på ett visst verksamhetsställe som bedöms lämpligt, vilket innebär att verksamhetsstället ska vara knutet till

en bestämd adress och bestämda lokaler. Om en verksamhet flyttar inom kommunen behöver kommunen bedöma om godkännandet kan kvarstå utifrån att de nya lokalerna är ändamålsenliga för verksamheten. Att verksamhetsstället av kommunen ska bedömas som lämpligt avses vara kopplat till kravet i 7 § på att lokalerna ska vara ändamålsenliga för verksamheten. Vidare kan, om verksamheten ska bedrivas där någon är folkbokförd, en sökande inte anses lämplig utan att en registerkontroll enligt 2 a § har gjorts. Det innebär att både underlåtenhet att på kommunens begäran visa upp ett utdrag ur belastningsregistret och uppvisande av ett utdrag som påvisar relevant brottslighet medför att sökanden inte kan anses som lämplig.

Tredje stycket motsvarar det hittillsvarande andra stycket, med de följdändringar som ändringarna i de föregående styckena föranleder.

Övervägandena finns i avsnitt 4.6 och 4.7.

10 a § *I fråga om en juridisk person ska prövningen enligt 10 § första stycket 1 sammantaget avse*

- 1. den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,*
- 2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter,*
- 3. bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och*
- 4. personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.*

Vid lämplighetsbedömningen av den enskilde enligt 10 § första stycket 2 ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga i den krets av personer som anges i första stycket bedöms lämpliga.

I paragrafen, som är ny, anges den krets av personer som prövningen av kraven i 10 § första stycket 1 ska omfatta i de fall sökanden är en juridisk person och vad lämplighetsprövningen enligt 10 § första stycket 2 ska innefatta.

Av *första stycket* framgår att i fråga om en juridisk person ska prövningen enligt 10 § första stycket 1 sammantaget avse den i punkt 1–4 uppräknade kretsen av personer. Ordet sammantaget innebär att alla krav inte behöver uppfyllas av var och en inom den aktuella personkretsen utan att det är tillräckligt att de gemensamt besitter erforderlig insikt och förutsättningar.

Av *punkt 1* framgår att det utöver verkställande direktör även kan bli aktuellt att pröva annan som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Kravet är avsett att motsvara den krets som anges i 2 kap. 5 a §. Det ska vara fråga om en ledande funktion på motsvarande nivå som en verkställande direktör, exempelvis en förvaltare, eller någon som inte har en sådan formell ställning men i praktiken utövar ett motsvarande inflytande. En anställd med arbetsledande funktion ingår inte i prövningen, om det inte finns andra omständigheter som talar för det.

I *punkt 2 och 3* anges att även styrelseledamöter, styrelsesuppleanter och bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag omfattas av kraven.

Av *punkt 4* framgår att alla personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten omfattas av prövningen. Det krävs alltså inte att ägaren har ett bestämmande inflytande över verksamheten, utan även minoritetsägare kan omfattas av prövningen. Regleringen är dock inte avsedd att träffa samtliga ägare, utan det krävs att ägandet ger ett väsentligt inflytande över verksamheten. Eftersom ägande kan struktureras på många olika sätt måste bedömningen av vem som har ett väsentligt inflytande göras samlat utifrån alla omständigheter i det enskilda fallet. Hur ägarförhållandena ser ut i övrigt kan påverka vilket inflytande en delägare har över verksamheten. Som en huvudregel kan dock med ägare som har ett väsentligt inflytande i ett aktiebolag avses ägare som representerar mer än tio procent av det röstberättigade aktiekapitalet. Om verksamheten bedrivs av en fysisk person ska endast han eller hon prövas. Föreningar och stiftelser har inga ägare varför prövningen där som utgångspunkt kommer att omfatta styrelsen.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att vid lämplighetsbedömningen av den enskilde enligt 10 § första stycket 2 ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Det ska beaktas om sökanden exempelvis varit föremål för konkurs eller näringsförbud. I bedömningen ska hänsyn även tas till om det förekommit brottslighet i den verksamhet som sökanden tidigare bedrivit eller om denne själv har begått brott. Vid en bedömning av sökandes lämplighet bör misskötsamhet av mindre allvarlig art inte innebära något hinder, medan allvarliga eller upprepade mindre allvarliga förseelser kan medföra att den som prövas inte anses lämplig. Tidsgränser för när förseelser eller tidigare misskötsamhet inte längre ska anses relevanta får avgöras inom ramen för den helhetsbedömning som ska göras. Om ett godkännande tidigare har återkallats, eller om ansvarig myndighet i sin tillsyn funnit allvarliga brister i en pågående verksamhet som bedrivs av sökanden kan det påverka bedömningen av sökandens lämplighet. Sökanden är skyldig att lämna de uppgifter en kommun behöver för att genomföra prövningen. Om sökanden inte lämnar nödvändiga upplysningar kan det innebära att kommunen inte ger sitt godkännande. Utöver att inhämta ett utdrag ur belastningsregistret kan kommunen behöva samarbeta med myndigheter såsom Skatteverket och Kronofogdemyndigheten för att få den information som kommunen behöver. Det kan t.ex. handla om att inhämta beslut om slutlig skatt, beslut om omprövning och beslut avseende nekande eller återkallelse av F-skattsedel från Skatteverket. Det kan också handla om information från Kronofogdemyndigheten om att den sökande har skulder registrerade, t.ex. avseende obetalda skatter och arbetsgivaravgifter. För att kunna ta ställning till sökandens insikt, erfarenhet och lämplighet kan kommunen begära referenser eller genomföra intervjuer med sökanden. I de fall det är fråga om en juridisk person som ansöker om godkännande som huvudman krävs att samtliga i den krets av personer som anges i första stycket bedöms som lämpliga.

Övervägandena finns i avsnitt 4.6.

10 b § *En enskild huvudman ska anmäla förändringar i den krets av personer som avses i 10 a § första stycket till kommunen senast en månad efter förändringen.*

Paragrafen, som är ny, behandlar en enskild huvudmans skyldighet att anmäla förändringar i den krets av personer som omfattas av ägar- och ledningsprövning.

Bestämmelsen föreskriver att en huvudman ska anmäla förändringar i den krets av personer som avses i 10 a § första stycket till kommunen senast en månad efter förändringen. Anmälan ska avse faktiska förändringar. Det föreskrivs inte någon skyldighet att anmäla förändringar som ännu inte trätt i kraft.

Övervägandena finns i avsnitt 4.6.

10 c § Kommunen får ta ut en avgift för en ansökan om godkännande enligt 10 §.

Paragrafen, som är ny, behandlar en kommuns möjlighet att ta ut avgift i ärenden om godkännande av en enskild som huvudman för pedagogisk omsorg.

Bestämmelsen innebär att kommunen får ta ut en avgift för att pröva en ansökan om godkännande. Vid beräkningar av avgifter gäller den självkostnadsprincip som framgår av 2 kap. 6 § kommunallagen (2017:725). Eftersom handläggningen kan vara olika omfattande, exempelvis beroende på hur många personer som omfattas av lämplighetsbedömningen, kan avgiften bli olika stor för olika sökande. Avgiftssättningen bör dock så långt som möjligt vara transparent och på förhand preciserad så att den enskilde kan inkludera kostnaderna för att ansöka om tillstånd i sina kalkyler. Bestämmelsen ger inte utrymme för att ta ut någon avgift vid anmälningar av förändringar i personkretsen enligt 10 b §.

Övervägandena finns i avsnitt 4.6.

11 § Hemkommunen ska lämna bidrag till en *enskild* som har *godkänts som huvudman* enligt 10 § för varje barn som tas emot. Bidraget består av ett grundbelopp enligt 12 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 13 §.

Hemkommunen är inte skyldig att lämna bidrag till fler än två huvudmän för samma barn eller till mer än en huvudman för pedagogisk omsorg för ett barn som också går i förskola. Om barnet tagits emot i två enskilda verksamheter, eller i en kommunal och en enskild verksamhet, är kommunen inte skyldig att lämna ett samlat bidragsbelopp som är högre än om barnet tagits emot i endast en kommunal verksamhet. Hemkommunen ska bestämma hur bidraget ska fördelas mellan huvudmännen för verksamheterna.

När barn tas emot i enskild pedagogisk omsorg där deras vårdnadshavare arbetar får kommunen inte lämna bidrag för fler barn till vårdnadshavaren än det antal barn till andra som har tagits emot.

Paragrafen behandlar det bidrag som kommunen ska lämna till en enskild som huvudman för pedagogisk omsorg.

I paragrafens *första stycke* görs följdändringar till ändringarna i 10 §.

26 kap.

4 § En kommun har tillsyn över

1. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 kap.

7 § andra stycket,

2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har *godkänt* enligt 25 kap. 10 §, och

3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 5 b §§ och 25 kap. 10, 10 a och 10 b §§.

Kommunens tillsyn enligt första stycket omfattar inte tillsyn över att bestämmelserna i 6 kap. följs.

Paragrafen behandlar vad en kommun har tillsyn över enligt lagen.

I paragrafens *första stycke* görs i *punkt 2 och 3* följdändringar till ändringarna i 25 kap. Med ändringarna omfattar kommunens tillsyn bl.a. den pedagogiska omsorg som enskilda har godkänts som huvudmän för, liksom att de godkända huvudmännen fortlöpande uppfyller kraven i 25 kap. 10, 10 a och 10 b §§.

Övervägandena finns i avsnitt 4.8.

14 § Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § andra stycket 1 och 2, tredje stycket och 6 §.

Ett godkännande av en enskild som huvudman för pedagogisk omsorg får återkallas om förutsättningarna för godkännande enligt 25 kap. 10 § första stycket 1 och 2 och andra stycket inte längre är uppfyllda.

Paragrafen behandlar återkallande av ett godkännande som huvudman.

I *andra stycket*, som är nytt, anges att ett godkännande av en enskild som huvudman inom pedagogisk omsorg får återkallas om förutsättningarna för godkännande enligt 25 kap. 10 § första stycket 1 och 2 och andra stycket inte längre är uppfyllda. Bestämmelsen ger kommunen möjlighet att återkalla ett godkännande utan föregående föreläggande om huvudmannen saknar rättslig eller faktisk möjlighet att åtgärda de brister som föranlett att frågan om återkallelse väckts. Detta kan t.ex. vara fallet om skälet för att ta upp frågan om återkallelse är konkurs, om aktören uppvisar kraftigt försämrade ekonomiska förutsättningar och inte har någon möjlighet att avhjälpa bristen, eller om aktören är ett aktiebolag där samtliga aktier övergår till en person som bedöms vara olämplig. Av 25 § förvaltningslagen (2017:900) följer dock att den som beslutet riktar sig mot ska ges tillfälle att yttra sig innan ett sådant beslut fattas. Som i övriga tillsynsärenden gäller att proportionalitetsprincipen ska tillämpas, så att inte mer ingripande åtgärder vidtas än vad som är nödvändigt med hänsyn till frågans art och bristens omfattning. Ett sådant beslut av en kommun ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se kommentaren till 28 kap. 5 §).

Övervägandena finns i avsnitt 4.8.

28 kap.

5 § Beslut av en kommun eller en region får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller 25 kap. 10 § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14 eller 15 §,

2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 35 §, 19 kap. 45 §, 22 kap. 18 § eller 25 kap. 11 §,

3. avstängning enligt 5 kap. 17 eller 19 §,

4. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,

5. skolskjuts enligt 9 kap. 15 b § första stycket, 9 kap. 15 c § första stycket, 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket,

6. ekonomiskt stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § eller 18 kap. 32 § första stycket,

7. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §,

8. rätt till bidrag enligt 25 kap. 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 eller 15 §,

9. tillfälligt förbud enligt 26 kap. 18 §, eller

10. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

Paragrafen behandlar överklagande hos allmän förvaltningsdomstol av beslut av en kommun eller en region.

I *punkt 1* görs ett tillägg så att den även omfattar beslut om godkännande av en enskild som huvudman för pedagogisk omsorg och beslut om återkallelse av sådant godkännande.

Punkt 2 ändras så att den även anger bidrag enligt 25 kap. 11 §, vilket i den hittillsvarande lydelsen anges i punkten 9.

I *punkt 8* stryks, som en följd av ändringarna i 25 kap., hänvisningen till 25 kap. 10 §.

Numreringen av hittillsvarande punkt 10 och 11 ändras till följd av att den hittillsvarande punkt 9 uppgår i punkt 2.

Övervägandena finns i avsnitt 4.8.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. De nya bestämmelserna i 25 kap. 2 a § tillämpas inte på den som vid ikraftträdandet är folkbokförd där det redan bedrivs pedagogisk omsorg efter beslut av kommunen om rätt till bidrag.

3. En enskild som vid ikraftträdandet är huvudman för en befintlig pedagogisk omsorg och enligt beslut av kommunen har rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 § i den äldre lydelsen ska anses vara godkänd som huvudman enligt 25 kap. 10 § i den nya lydelsen.

Punkt 1 anger att lagen träder i kraft den 1 januari 2023.

Punkt 2 anger att de nya bestämmelserna i 25 kap. 2 a § inte tillämpas på den som vid ikraftträdandet är folkbokförd där det redan bedrivs pedagogisk omsorg efter beslut av kommunen om rätt till bidrag. Det innebär att en person som redan är folkbokförd där det bedrivs pedagogisk omsorg efter ett beslut enligt de äldre reglerna inte är skyldig att för kommunen visa upp ett utdrag ur belastningsregistret. Om en person däremot efter ikraftträdandet blir folkbokförd där det bedrivs pedagogisk omsorg är denne skyldig att visa upp ett utdrag ur belastningsregistret när kommunen begär det.

Punkt 3 anger att en enskild som vid ikraftträdandet är huvudman för en befintlig pedagogisk omsorg och enligt beslut av kommunen har rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 § i den äldre lydelsen ska anses vara godkänd som huvudman enligt 25 kap. 10 § i den nya lydelsen. Det innebär att samtliga vid ikraftträdandet befintliga enskilda huvudmän som bedriver pedagogisk omsorg med bidrag ska anses som godkända enligt de nya reglerna. Huruvida de enskilda huvudmännen fortlöpande uppfyller de nya, utökade

kraven på verksamheten är en fråga för kommunens tillsyn enligt 26 kap. 4 §.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

Sammanfattning av betänkandet Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg (SOU 2020:34) i relevanta delar

Pedagogisk omsorg

Utredningens uppdrag är att kartlägga och analysera om pedagogisk omsorg stimulerar barns utveckling och lärande i tillräcklig grad och om verksamheten förbereder barnen för fortsatt lärande. Förslagen ska syfta till att främja barns likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass. Mot bakgrund av utredningens direktiv har arbetet avgränsats till den delen av den pedagogiska omsorgen som erbjuds som alternativ till förskola. I det följande behandlas således enbart pedagogisk omsorg som erbjuds för barn i åldrarna 1–5 år.

Två förslag läggs fram

Utredningen ger förslag på två alternativa förslagspaket som båda syftar till att främja barns likvärdiga förutsättningar inför start i förskoleklass. Förslagspaketen är till stora delar likalydande.

Det ena förslaget (alternativ 1) handlar om att förtydliga de bestämmelser som styr pedagogisk omsorg. Syftet är att höja verksamhetens kvalitet och likvärdighet. Om verksamhetsformens kvalitetskrav tillåts närma sig de kvalitetskrav som gäller för förskolan, utan att för den skull låta verksamhetsformerna bli för lika, borde det leda till att kvaliteten blir bättre och att barnen får den stimulans som krävs för att kunna utvecklas och lära.

Det andra förslaget (alternativ 2) innebär att de höjda kvalitetskraven i alternativ 1 antas samt att pedagogisk omsorg också etableringsstoppas. Ett etableringsstopp innebär att verksamheter kan fortgå i många år. Det är för att säkerställa god kvalitet för de barn som under denna tid går i pedagogisk omsorg som utredningens rekommendation är att de föreslagna lagändringarna om ökade kvalitetskrav också införs.

Förslaget om etableringsstopp utgår från jämförelsen mellan förskolan och pedagogisk omsorg. Den pedagogiska omsorgens uppdrag är att vara ett alternativ till förskolan och ska således förbereda för fortsatt lärande. Skillnaderna i styrdokumentet mellan de båda verksamhetsformerna har emellertid blivit alltför stora. Följden av förskolans utveckling blir att pedagogisk omsorg inte i tillräcklig grad kan anses förbereda barnen för fortsatt lärande på ett i dag adekvat sätt.

Slutsatsen av en sådan argumentation är att pedagogisk omsorg inte längre kan finnas kvar som verksamhetsform. För att dämpa effekterna av att inga nya beslut om rätt till bidrag kan ges och för att ge verksamma en möjlighet att på ett ordnat sätt byta verksamhetsform föreslås ett etableringsstopp i stället för verksamhetsstopp.

Förslagen är som påpekats alternativa.

Utredningen förordar alternativ 2 som innebär införandet av bestämmelser om höjd kvalitet samt etableringsstopp.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att --- 25 kap. 2, 7, 8, 10 och 11 §§ och 26 kap. 4 och 14 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas --- nya paragrafer 2 kap. 31 a §, 25 kap. --- 7 a §§, och rubriken närmast före 25 kap. 10 § ändras till följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

31 a §

Vid ansökan om att bedriva pedagogisk omsorg i en privatbostad ska även den som är folkbokförd på verksamhetsställets adress lämna ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Om sådant utdrag ur registret inte lämnas, får verksamheten inte godkännas.

25 kap.

2 §

Kommunen ska sträva efter att i stället för förskola eller fritidshem erbjuda ett barn pedagogisk omsorg om barnets vårdnadshavare önskar det. Kommunen ska ta skäligen hänsyn till vårdnadshavarnas önskemål om verksamhetsform.

Sådan omsorg som avses i första stycket ska genom pedagogisk verksamhet stimulera barns utveckling och lärande.

Sådan omsorg som avses i första stycket ska genom pedagogisk verksamhet stimulera barns utveckling och lärande. *Barnen ska förberedas för fortsatt lärande.*

Verksamheten ska i samarbete med hemmen främja barns allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare.

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges den

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges *det*

omsorg som deras speciella behov kräver. Verksamheten ska utformas så att den förbereder barnen för fortsatt lärande

stöd som deras speciella behov kräver.

7 §

Sådan verksamhet som avses i 2–5 §§ ska bedrivas i ändamålsenliga lokaler i grupper med en lämplig sammansättning och storlek. För bedrivande av verksamheten ska det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

Sådan verksamhet som avses i 3–5 §§ ska bedrivas i ändamålsenliga lokaler i grupper med en lämplig sammansättning och storlek. För bedrivande av verksamheten ska det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

7 a §

I pedagogisk omsorg enligt 2 § ska det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg tillgodoses och att barnens utveckling och lärande och fortsatta lärande främjas.

Verksamheten ska bedrivas i ändamålsenliga lokaler i grupper med lämplig sammansättning och storlek.

Huvudmannen ska se till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling.

8 §

Varje huvudman inom pedagogisk omsorg enligt 2 § ska systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla verksamheten. Kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

En kommun ska systematiskt följa upp och utvärdera sådan verksamhet som avses i 2–5 §§.

Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i sådan verksamhet som avses i 2–5 §§ ska kommunen se till att nödvändiga åtgärder vidtas.

Kommunen ska ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot verksamheten. Information om rutinerna ska lämnas på lämpligt sätt. Bilaga 2

Bidrag

Enskilda

10 §

Den kommun där en enskild bedriver sådan pedagogisk omsorg som avses i 2 § ska efter ansökan besluta att huvudmannen har rätt till bidrag om

1. huvudmannen har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för motsvarande offentlig verksamhet,

2. verksamheten inte innebär påtagliga negativa följder för kommunens motsvarande verksamhet,

3. verksamheten är öppen för alla barn som en kommun ska sträva efter att erbjuda motsvarande verksamhet, med undantag för barn som hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för enligt 13 § andra stycket, och

4. avgifterna inte är oskäligt höga.

Kommunen får besluta att en huvudman har rätt till bidrag trots att villkoret i första stycket 3 inte är uppfyllt, om det finns skäl med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär.

En kommun ska efter ansökan godkänna en enskild huvudman att bedriva sådan pedagogisk omsorg som avses i 2 § om

1. huvudmannen har *insikt i* och förutsättningar att följa de lagar och andra föreskrifter som gäller för *verksamheten*,

2. huvudmannen och den som har ett väsentligt inflytande över verksamheten bedöms som lämplig. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Ett godkännande ska avse viss verksamhet på ett bestämt verksamhetsställe,

3. verksamheten inte innebär påtagliga negativa följder för kommunens motsvarande verksamhet,

4. verksamheten är öppen för alla barn som en kommun ska sträva efter att erbjuda motsvarande verksamhet, med undantag för barn som hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för enligt 13 § andra stycket, och

5. avgifterna inte är oskäligt höga.

Kommunen får besluta att en huvudman ska godkännas att bedriva sådan pedagogisk omsorg som avses i 2 § trots att villkoret i första stycket 4 inte är uppfyllt, om det finns skäl med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär.

11 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till en huvudman som har rätt till bidrag enligt 10 § för varje barn som tas emot. Bidraget består av ett grundbelopp enligt 12 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 13 §.

Hemkommunen ska lämna bidrag till en huvudman som har *godkänts* enligt 10 § för varje barn som tas emot. Bidraget består av ett grundbelopp enligt 12 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 13 §.

Hemkommunen är inte skyldig att lämna bidrag till fler än två huvudmän för samma barn eller till mer än en huvudman för pedagogisk omsorg för ett barn som också går i förskola. Om barnet tagits emot i två enskilda verksamheter, eller i en kommunal och en enskild verksamhet, är kommunen inte skyldig att lämna ett samlat bidragsbelopp som är högre än om barnet tagits emot i endast en kommunal verksamhet. Hemkommunen ska bestämma hur bidraget ska fördelas mellan huvudmännen för verksamheterna.

När barn tas emot i enskild pedagogisk omsorg där deras vårdnadshavare arbetar får kommunen inte lämna bidrag för fler barn till vårdnadshavaren än det antal barn till andra som har tagits emot.

26 kap.

4 §

En kommun har tillsyn över

1. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 kap. 7 § andra stycket,

2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 §, och

2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen godkänt enligt 25 kap. 10 §, och

3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 5 b

3. att enskilda som godkänts av kommunen enligt 1 respektive 2 fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 5 b §§ respektive 25 kap. 10 §.

Kommunens tillsyn enligt första stycket omfattar inte tillsyn över att bestämmelserna i 6 kap. följs.

14 §

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § andra stycket 1 och 2, tredje stycket och 6 §.

Ett godkännande av en enskild huvudman inom pedagogisk omsorg enligt 25 kap. 2 § får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 25 kap. 10 § första stycket 1 och 2.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Barnombudsmannen, BRIS – Barnens rätt i samhället, Delegationen mot segregation, Diskrimineringsombudsmannen, Ekerö kommun, Enköpings kommun, Eslövs kommun, Folkhälsomyndigheten, Friluftsförbundet, Friskolornas riksförbund, FSO fristående idéburna förskolor, Företagarna, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Föräldraalliansen Sverige, Göteborgs kommun, Göteborgs universitet, Hallstahammars kommun, Haninge kommun, Hälaryda kommun, Justitiekanslern, Kalix kommun, Kristinehamns kommun, Linköpings universitet, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Malmö kommun, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Mörbylånga kommun, Regelrådet, Riksidrottsförbundet, Rättviks kommun, Sameskolstyrelsen, Skellefteå kommun, Smedjebackens kommun, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens kulturråd, Statens skolinspektion, Statens skolverk, Statskontoret, Stockholms kommun, Stockholms universitet, Svenska kommunalarbetsförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Skolledarförbund, Trollhättans kommun, Uddevalla kommun, Umeå universitet, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet och Åmåls kommun.

Yttranden har också inkommit från Autism- och Aspergerförbundet, Familjedaghemmet Sångfågeln, Folkbildningsrådet, Hörselskadades Riksförbund, Mora kommun, Referensgruppen för pedagogisk omsorg i Västerås stad, Riksförbundet DHB, Riksförbundet FUB, Sätter fristående förskolor i fokus, Valfrihetens Vänner, Västerås kommun och 52 privatpersoner.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet, men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med yttrande: Arboga kommun, Flens kommun, Forshaga kommun, Funktionsrätt Sverige, Heby kommun, Högskolan i Jönköping, Idéburna skolors riksförbund, Karlshamns kommun, Kulturskolerådet, Lessebo kommun, Lindesbergs kommun, Malmö universitet, Norsjö kommun, Nässjö kommun, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksförbundet Hem och Skola, Stenungsunds kommun, Strömsunds kommun, Sunne kommun och Åstorps kommun.