

Förskolegaranti

Betänkande av Utredningen om förskoleplats i tid

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:41

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23958-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maria Arnholm

Regeringen beslutade den 31 maj 2012 att tillkalla en särskild utredare för att se över om det behövs nya åtgärder eller incitament som kan riktas mot kommuner för att fler barn ska erbjudas förskoleplats inom lagstadgad tid. Samma dag förordnades överdirektören Stig Orustfjord som särskild utredare. Som sekreterare anställdes från och med den 27 augusti 2012 förvaltningsrättsfiskalen Johan Jansson.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 2 oktober 2012 departementssekreterarna Andreas Hermansson och Elin Holmström samt ämnesråden Sverker Lönnerholm och Christer Tofténus. Från och med den 8 oktober 2012 förordnades även kanslirådet Per Eriksson och hovrättsassessorn Ralf Järtelius som sakkunniga. I enlighet med regeringens direktiv har utredningen under arbetets gång samrått med Statens skolinspektion, Statens skolverk samt Sveriges Kommuner och Landsting. Utredningen har antagit namnet Utredningen om förskoleplats i tid.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 15 april 2013. Den 4 oktober 2012 beslutade regeringen dock att förlänga utredningstiden till och med den 14 juni 2013.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Förskolegaranti (SOU 2013:41) och uppdraget är i och med det slutfört.

Stockholm i juni 2013

Stig Orustfjord

/Johan Jansson

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	15
Summary	21
1 Författningsförslag	27
I BAKGRUND	
2 Uppdraget och arbetet	69
2.1 Regeringen har bestämt uppdraget	69
2.2 Vi har arbetat under nästan ett år.....	70
2.3 Det här betänkandet är produkten.....	71
3 Föräldraförsäkring och förskola	73
3.1 Föräldraförsäkringens uppbyggnad	74
3.2 Det kommunala vårdnadsbidraget	77
3.3 Föräldrars rätt till föräldraledighet	78
3.4 Förskolan och dess utveckling	79
3.5 Förskolan enligt nya skollagen.....	87
3.6 Regelverk med likartade syften	93

4	Förskola inom fyra månader	95
4.1	Tidigare – plats utan oskäligt dröjsmål	96
4.2	Kravet på förskola inom fyra månader	97
4.3	Hur kommunen kan uppfylla kravet.....	98
4.4	Tolkningen av fyramånadersfristen.....	99

II PROBLEMET MED DRÖJSMÅL

5	Problemet och utvecklingen	105
5.1	Utvecklingen mellan 1995 och 2009	106
5.2	Läget i kommunerna 2012/2013.....	109
5.3	Närmare om olika grupper av barn	117
5.4	Det finns kompletterande statistik	120
5.5	Slutsatser om problemet och utvecklingen.....	121
6	Orsakerna till problemet	125
6.1	Allmänt om genomgången av orsaker.....	126
6.2	Gemensamt för kommuner som brister	127
6.3	Befolkningsutvecklingen i kommunen	129
6.4	Personal, lokaler och resurser i övrigt.....	132
6.5	Kvalitetskrav som tänkbar orsak	134
6.6	Kommunens planering och prioritering	135
7	Problemet konsekvenser.....	145
7.1	Barnet går miste om utbildning.....	146
7.2	Problem också för föräldrarna.....	146
7.3	Särskilt om nyanlända föräldrar.....	148
7.4	Föräldrarnas arbetsgivare drabbas	149

7.5	Jämställdhet mellan kvinnor och män	150
7.6	Samhällsekonomiska analyser	150
8	Dagens åtgärder vid dröjsmål	157
8.1	Regler om tillsyn och ingripanden	158
8.2	Tillsyn och ingripanden i praktiken	160
8.3	Skadestånd på civilrättslig grund	165
8.4	Prövning enligt kommunallagen	170
8.5	Några andra åtgärder av intresse	174
III ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG		
9	Förskolegaranti bör införas	181
9.1	Uppdraget framgår av direktiven	182
9.2	Dagens åtgärder räcker troligen inte	182
9.3	Nya åtgärder eller incitament är lämpliga	185
9.4	Målet för nya åtgärder eller incitament	186
9.5	Frågan om ekonomisk kompensation	187
9.6	Vi föreslår en nationell förskolegaranti	194
10	Information och rapportering	199
10.1	Tydlig platsdag i skollagen	200
10.2	Informationsskyldighet för kommunen	203
10.3	Rapporteringsskyldighet för kommunen	206
11	Väntepening till föräldrar	211
11.1	En förmån i socialförsäkringen	212
11.2	Försäkrad genom bosättning eller arbete	216
11.3	Vårdnadshavare och andra föräldrar	219

11.4	Vissa gemensamma bestämmelser	221
11.5	Dröjsmålet ger rätt till väntepening	224
11.6	Förmånsnivåer och förvärvsarbete	227
11.7	Beräkningen av väntepening	230
11.8	Kommunens betalningsansvar	234
11.9	Handläggning och beslut	236
12	Väntepeningens följdändringar	243
12.1	Föräldradighet och semester.....	244
12.2	Sjukpenninggrundande inkomst.....	245
12.3	Arbetslöshetsförsäkring.....	246
12.4	Arbetsmarknadspolitiska program.....	247
12.5	Etableringsinsatser för nyanlända	248
12.6	Samordning med andra ersättningar	249
12.7	Beskattning och pension.....	253
12.8	Finansieringslagstiftning.....	254
12.9	Förmåner vid sjukdom.....	255
12.10	Följdändringar i övrigt	257
13	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	259
IV KONSEKVENSER OCH ÖVRIGT		
14	Konsekvenser av förslagen	263
14.1	Inledning och översikt	264
14.2	Barnen och kvaliteten i förskolan.....	267
14.3	Föräldrarna och föräldraförsäkringen	272
14.4	De integrationspolitiska målen.....	273

14.5 Jämställdheten mellan kvinnor och män	274
14.6 Den kommunala självstyrelsen.....	275
14.7 Samhällsekonomiska konsekvenser	278
14.8 Kostnader för kommunerna och staten.....	279
14.9 Villkoren för enskilda huvudmän.....	287
14.10 Övriga konsekvenser	290
15 EU-rätten och väntepeningen.....	293
15.1 Samordningen av sociala trygghetssystem	293
15.2 Bedömningen av väntepeningen	295
16 Alternativ som har valts bort.....	299
16.1 Nya eller ändrade statsbidrag.....	300
16.2 Frivillig ekonomisk kompensation	301
16.3 Öppna jämförelser av väntetider.....	301
16.4 Förstärkt tillsyn av kommunerna	303
16.5 Krav på kommunal planering	304
16.6 Utbildning i läsår och terminer.....	305
16.7 Sanktionsavgift som tillfaller staten.....	306
16.8 Verkställighet enligt utsökningsbalken	306
17 Författningskommentar	309
17.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	309
17.2 Förslaget till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)	312
17.3 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	314
17.4 Förslaget till lag om ändring i semesterlagen (1977:480)....	326

17.5 Förslaget till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584)	327
17.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring	328
17.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter	328
17.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag	329
17.9 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1988:244) om grupplivförsäkring för deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program	329
17.10Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1988:245) om grupplivförsäkring för doktorander	330
17.11Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander	330
17.12Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.....	330
17.13Förslaget till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655).....	331
17.14Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	331
17.15Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare....	331
17.16Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.....	332
Särskilda yttranden	333
Referenser	337

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2012:54.....	345
Bilaga 2 Kommittédirektiv 2012:100.....	355
Bilaga 3 Teknisk rapport.....	357
Bilaga 4 Ekonomiska beräkningar.....	371

Förkortningar

AKKA-utredningen	Utredningen om ökat arbetskrafts- deltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhörig- invandrare
bet.	betänkande
Ds	Departementsserien
EU	Europeiska unionen
FKFS	Försäkringskassans författningssamling
förordning 1408/71	Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföre- tagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen
förordning 883/2004	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolens årsbok
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen (egentligen Riksdagens ombudsmän)
kap.	kapitel
Kolada	Kommun- och landstingsdatabasen

LSS	lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
mnkr	miljoner kronor
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
prop.	proposition
RAR	Riksförsäkringsverkets allmänna råd
RF	regeringsformen
rskr.	riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SCB	Statistiska centralbyrån
SFB	socialförsäkringsbalken
SGI	sjukpenninggrundande inkomst
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SKOLFS	Skolverkets författningssamling
skr.	skrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
UB	utsökningsbalken
VAB	vård av barn (en form av tillfällig föräldrapenning)

Sammanfattning

Uppdraget från regeringen

När föräldrar vill ha förskoleplats ska kommunen normalt erbjuda det inom fyra månader. Det framgår av skollagen (2010:800). En del kommuner har interna riktlinjer som går längre, till exempel att plats ska erbjudas inom tre månader, men det är frivilligt.

I budgetpropositionen för 2012 konstaterade regeringen att kommunerna i de allra flesta fall erbjuder plats inom fyra månader. Regeringen påpekade samtidigt att det finns kommuner som inte gör det och att det innebär stora problem för drabbade föräldrar.

Mot den bakgrunden har regeringen gett oss i uppdrag att se över om det behövs nya åtgärder eller incitament som kan riktas mot kommuner för att fler barn ska erbjudas förskoleplats inom lagstadgad tid. En del av uppdraget är att undersöka hur stort problemet med dröjsmål är och att analysera orsakerna till det. En annan del är att undersöka olika sätt att kompensera föräldrar ekonomiskt om kommunen inte erbjuder förskoleplats i tid.

Problemet med dröjsmål

För att ta reda på hur stort problemet är har vi sänt ut en enkät till landets alla kommuner. Resultatet talar för att ungefär 3 000 barn om året får vänta för länge på förskoleplats, vilket motsvarar drygt 2 procent av alla barn som ska börja i förskola. Dessa barn får enligt undersökningen vänta 2–3 månader för länge i genomsnitt. Det är totalt 36 kommuner som har svarat att de troligen inte kan erbjuda plats i tid till alla barn. Även tidigare undersökningar har visat att dröjsmål förekommer, även om problemets omfattning varit oklar.

Orsaken till dröjsmålen tycks framförallt vara brister när det gäller planering och prioriteringar i vissa kommuner. Det kan till exempel handla om att man inte tagit fram en tillräckligt bra befolk-

ningsprognos, att samarbetet inom kommunen inte fungerar tillräckligt väl eller att man saknar beredskap för snabba åtgärder när det uppstår brist på platser. Det kan också handla om att förskolan får stå tillbaka när det är ont om pengar i kommunen.

Problemet med dröjsmål har negativa konsekvenser. Barnet går miste om utbildning och föräldrarna får svårare att gå tillbaka till sina arbeten eller till andra sysselsättningar. I värsta fall kan de förlora sin försörjning och delar av sitt socialförsäkringsskydd. Det kan nämligen hända om deras föräldrapenningdagar tagit slut.

Arbetsgivare kan vidare få problem om anställda inte kommer tillbaka som planerat och nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet kan fördröjas. Jämställdheten mellan kvinnor och män påverkas också negativt. Sannolikt medför dröjsmålen även samhällsekonomiska kostnader, eftersom antalet arbetade timmar minskar. Ett räkneexempel visar att den totala kostnaden skulle kunna vara upp mot 180 miljoner kronor om året. Föräldrarnas inkomstförluster står troligen för en betydande del av kostnaden.

Förslaget till förskolegaranti

Frågan är då om det behövs nya åtgärder eller incitament. Redan i dag kan Skolinspektionen ingripa mot en kommun som inte erbjuder förskoleplats i tid. Bland annat kan myndigheten vitesförelägga kommunen. Föräldrarna har dessutom möjlighet att få skadestånd av kommunen och om det finns ett beslut att överklaga går det sannolikt att få till stånd en så kallad laglighetsprövning i domstol.

Vi bedömer ändå att dagens åtgärder inte räcker och föreslår därför en nationell förskolegaranti. Någon sådan finns inte i dag. Den ska säkra att så många barn som möjligt erbjuds förskoleplats i tid och att föräldrar som trots allt får vänta för länge får ett bättre skydd. Förslaget är att garantin ska bestå av fyra olika åtgärder:

1. Tydlig platsdag i skollagen
2. Informationsskyldighet för kommuner
3. Rapporteringsskyldighet för kommuner
4. Kompensation till föräldrar i form av en väntepening

Åtgärderna beskrivs nedan. Tanken är att de tillsammans ska leda till en fungerande planering och tydliga politiska prioriteringar i alla

kommuner. Därigenom ska alla barn kunna erbjudas förskoleplats i rätt tid. De nya reglerna föreslås börja gälla den 1 januari 2015.

Tydlig platsdag i skollagen

Begreppet platsdag bör införas i skollagen för att förtydliga när kommunen senast är skyldig att erbjuda förskoleplats. Det ska normalt vara den dag som infaller fyra månader efter föräldrarnas anmälan om förskola. Det kan också vara den dag som föräldrarna vill att barnet ska kunna börja, så länge önskemålet har lämnats åtminstone fyra månader i förväg. Det nya begreppet rätar ut några frågetecken men innebär inga stora nyheter jämfört med i dag.

Informationsskyldighet för kommuner

Andra förslaget är att kommunerna ska vara skyldiga att informera föräldrarna om när deras anmälan kom in till kommunen och om den platsdag som kan beräknas för barnet. Kommunen ska också informera om möjligheten till väntepening om barnet inte erbjuds förskoleplats inom lagstadgad tid. Den här informationen ska vara skriftlig och lämnas så snart som möjligt när föräldrarnas anmälan har kommit in. En del kommuner lämnar liknande information redan i dag men det är ett frivilligt åtagande och ingen skyldighet.

Rapporteringsskyldighet för kommuner

Tredje förslaget är att kommunerna en gång om året ska kontrollera hur många barn som inte erbjudits plats i tid under året och rapportera detta till Skolinspektionen, kommunfullmäktige och de revisorer som finns i varje kommun. På så sätt kan allmänheten få information om eventuella dröjsmål och Skolinspektionen får möjlighet att göra tillsyn och att ingripa mot kommuner som brister. En liknande rapportering finns inom socialtjänsten och tycks ha haft positiv effekt när det gäller dröjsmål på det området.

Väntepening till drabbade föräldrar

Fjärde förslaget är en ekonomisk kompensation till föräldrar som fått vänta för länge på förskoleplats. Vi föreslår att de ska kunna ansöka om en så kallad väntepening hos Försäkringskassan. Det är en förmån som i stort sett ska vara likställd med föräldrapenning men som bara lämnas när en förälder har fått vänta för länge på förskoleplats. Är alla villkor uppfyllda ska föräldern kunna få en ersättning som motsvarar hans eller hennes föräldrapenning på grundnivå eller sjukpenningnivå. Det ger ett skydd om dagarna med föräldrapenning tagit slut. Det innebär också att den som har kvar föräldrapenningdagar inte behöver använda dem under dröjsmålet. Dagarna kan i stället sparas till ett senare tillfälle.

Den kommun som inte har erbjudit förskoleplats i tid föreslås ha betalningsansvaret för väntepeningen. Rent praktiskt bör det gå till så att Försäkringskassan räknar ut hur mycket kommunen ska betala. Betalningsansvaret föreslås omfatta den väntepening som lämnats och i vissa fall också en sanktionsavgift som tillfaller staten. Sanktionsavgiften syftar till att jämna ut skillnader mellan föräldrar med olika inkomster, så att kommunen får betala lika mycket oavsett vem eller vilka som drabbas av dröjsmålet.

Väntepeningen har alltså dubbla funktioner. Dels ska den ge föräldrarna trygghet, dels ska den sätta press på kommunerna att erbjuda förskoleplats i tid till alla barn. För 2013 skulle en kommun som brister tvingas betala 946 kronor per barn och dag, eller nästan 30 000 kronor i månaden. Det skapar förstås starka incitament att faktiskt erbjuda förskoleplats inom lagstadgad tid till alla barn.

Följdändringar i andra regelverk

För att systemet med väntepening ska fungera och ge föräldrar ett rimligt skydd behövs det följdändringar i flera olika regelverk. Därför lämnar vi förslag i fråga om bland annat föräldraledighet, sjukpenninggrundande inkomst (SGI), arbetslöshetsförsäkring, arbetsmarknadspolitiska program och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Vi ser dessutom över en del andra förmåner, så att föräldrar inte ska få dubbla ersättningar. Vi föreslår slutligen att väntepeningen ska beskattas och vara pensionsgrundande.

Konsekvenser av förskolegarantin

Om förskolegarantin införs tror vi att nästan alla barn kommer att erbjudas förskoleplats inom lagstadgad tid. Väntepenningen kommer alltså inte att behöva betalas ut särskilt ofta. Att fler barn erbjuds plats i tid är givetvis bra för barnen och föräldrarna. Det är också positivt för nyanlända invandrades etablering och för jämställdheten mellan kvinnor och män. De samhällsekonomiska konsekvenserna är positiva eftersom fler föräldrar kan gå tillbaka till sitt arbete som planerat. Det ökar de samlade skatteintäkterna.

Förskolegarantin föreslås gälla vid önskemål om förskola med offentlig huvudman, det vill säga kommunal förskola. En förälder som bara vill ha plats i en fristående förskola kommer därför inte att kunna få väntepenning. Vi bedömer trots det att förslaget inte har några större negativa konsekvenser för fristående förskolor.

Däremot finns det risker och nackdelar på andra områden. Det kan inte uteslutas att någon kommun utökar barngrupperna allt för mycket eller vidtar andra mindre lämpliga åtgärder för att kunna erbjuda förskoleplats i tid och därmed slippa betalningsansvar. Om förskolegarantin införs finns det därför skäl för Skolinspektionen att följa utvecklingen noga. Kommunerna ska givetvis kunna erbjuda plats i tid till alla barn och samtidigt upprätthålla en god kvalitet, med lagom stora barngrupper och rimlig personaltäthet.

En nackdel med förslaget är att den kommunala självstyrelsen begränsas. Kommunerna får nya uppgifter och kan drabbas av stora kostnader om de inte erbjuder förskoleplats i tid. Väntepenningen tar samtidigt bara sikte på de kommuner som brister. Vi bedömer att kommunerna bör ersättas ekonomiskt för sina nya uppgifter men inte för den väntepenning och sanktionsavgift som beslutas.

Förslaget medför slutligen en del kostnader för staten. Att införa förskolegarantin kan bedömas kosta staten 30–40 miljoner kronor i ett första skede och därutöver vissa löpande kostnader. En stor del av de löpande kostnaderna kan dock komma att ersättas av de kommuner som inte erbjuder plats i tid. Det kan till och med hända att staten får större intäkter än kostnader genom garantin.

Summary

Remit from the Government

When parents want a pre-school place for their child, the municipality should normally be able to offer one within four months. This is stated in the Education Act (2010:800). Some municipalities have more far-reaching guidelines, for example, stating that a place should be offered within three months, but such commitments are voluntary.

In the Budget Bill for 2012, the Government noted that in most cases the municipalities offer a place within four months. The Government also pointed out that some municipalities do not do this, which causes major problems for the parents affected.

In light of this, the Government has tasked us with looking into whether new measures or incentives are needed so that municipalities will offer more children a pre-school place within the statutory time limit. Part of the remit is to investigate how widespread the problem of delays is and analyse the reasons for this. Another part is to look into various ways of giving parents financial compensation if the municipality does not offer a pre-school place within the time limit.

Problem of delays

To find out how widespread the problem is, we sent a survey to all of Sweden's municipalities. The results indicate that approximately 3 000 children per year are forced to wait too long for a pre-school place, which is slightly more than 2 per cent of all children starting pre-school. According to the survey, these children have to wait 2–3 months too long on average. A total of 36 municipalities replied that they would probably not be able to offer places to all children

within the time limit. Previous surveys have also shown that delays occur, although the extent of the problem has not been clear.

The reason for these delays seems to be primarily a lack of planning and prioritising in certain municipalities. For example, the population projections drawn up may not be good enough, cooperation within the municipality may not work well enough, or there may be a lack of preparedness to take swift action when there is a shortage of places. Sometimes pre-schools are given lower priority when a municipality has little money.

The problem of delays has a negative impact. Children miss out on their education and parents find it more difficult to get back to their jobs or other occupation. In the worst case scenario, they may lose their livelihood and parts of their social insurance protection. This may be the case if they have run out of parental benefit days.

Moreover, employers may encounter problems if employees do not return to work as planned, and newly arrived immigrants may be delayed in becoming established in working life and society. There is also a negative impact on gender equality. Delays probably also entail economic costs, as the number of hours worked decreases. One example calculation shows that the total cost may amount to SEK 180 million per year. Parents' loss of income probably accounts for a significant share of this cost.

Proposal for a pre-school guarantee

The question, then, is whether new measures or incentives are needed. It is already possible for the Swedish Schools Inspectorate to take action against a municipality that does not offer a pre-school place within the time limit, for example by imposing a fine. The parents may also be entitled to compensation from the municipality, and if there is a decision to appeal, it is likely that a legality review in court can be brought about.

Nonetheless, we consider that the present measures are insufficient and we therefore propose a national pre-school guarantee. Such a guarantee does not currently exist. The idea is that as many children as possible are offered a pre-school place within the time limit and that parents who are still left waiting too long receive better protection. Under the proposal, the guarantee would involve four different measures:

1. A clear 'place deadline' in the Education Act
2. An information obligation for municipalities
3. A reporting obligation for municipalities
4. Compensation to parents in the form of a waiting allowance

The measures are described below. The intention is that these measures combined will lead to effective planning and clear political priorities in all municipalities, resulting in children being offered a pre-school place within the time limit. It is proposed that the new rules should enter into force on 1 January 2015.

A clear 'place deadline' in the Education Act

The term 'place deadline' should be included in the Education Act to clarify the latest date by which the municipality is obliged to offer a pre-school place. This should normally be the day that falls four months after the parents applied for a pre-school place. It could also be the date on which the parents want the child to start, as long as the application was submitted at least four months in advance. The new term straightens out a few question marks but does not imply any major changes compared with the current system.

An information obligation for municipalities

The second proposal is that the municipalities should be obliged to inform parents of when their application was received by the municipality and of the place deadline that has been calculated for their child. The municipality should also provide information about the possibility of receiving a waiting allowance if the child is not offered a pre-school place within the statutory time limit. This information must be provided in writing and must be sent out as soon as possible after the parents' application has been received. Some municipalities already provide such information, but this is a voluntary undertaking and not an obligation.

A reporting obligation for municipalities

The third proposal is that once a year the municipalities should check how many children were not offered a place within the time limit during that year and report this figure to the Swedish Schools Inspectorate, the municipal assembly and the auditors working in each municipality. This will allow the general public to access information about any delays and the Swedish Schools Inspectorate to carry out an inspection and intervene against municipalities that do not fulfil their obligations. A similar reporting system is in place in the social services and seems to have had a positive effect on delays in this area.

Waiting allowance for parents affected

The fourth proposal is financial compensation for parents who have had to wait too long for a pre-school place. We propose that they should be entitled to apply for waiting allowance from the Swedish Social Insurance Agency. This is a benefit that should largely be equivalent to parental benefit but that is only paid when a parent has had to wait too long for a pre-school place. If all the requirements are met, the parent should be able to receive compensation equivalent to his or her parental benefit at basic level or sickness benefit level. This provides protection if a parent has run out of parental benefit days. This also means that parents who have parental benefit days left do not have to use these during the delay. Instead, these days can be saved for later use.

It is proposed that the municipality that has not offered a pre-school place within the time limit should be responsible for paying the waiting allowance. In purely practical terms, the Swedish Social Insurance Agency should calculate how much the municipality is to pay. It is proposed that the liability for payment cover the waiting allowance that has been paid and in some cases also a financial penalty that will go to the state. The financial penalty is intended to even out the differences between parents with differing levels of income so that the municipality pays the same amount regardless of who is affected by the delay.

The waiting allowance thus has a dual function. On the one hand, it should give parents some security and, on the other hand, it should place pressure on the municipalities to offer a pre-school

place to all children within the time limit. For 2013, a municipality that fails to do this would have to pay SEK 946 per child each day, or almost SEK 30 000 a month. This creates strong incentives to offer a pre-school place to all children within the statutory time limit.

Consequential amendments in other regulatory frameworks

For the waiting allowance system to work and provide parents with reasonable protection, consequential amendments are necessary in several different regulatory frameworks. For this reason, we have submitted proposals concerning parental leave, sickness benefit qualifying income, unemployment insurance, labour market programmes and introduction activities for certain newly arrived immigrants. We are also reviewing several other benefits so that parents do not receive double compensation. Finally, we propose that the waiting allowance be taxable and pensionable.

Consequences of the pre-school guarantee

If the pre-school guarantee is introduced, we believe that almost all children will be offered a pre-school place within the statutory time limit. It will therefore not be necessary to pay waiting allowance very often. More children being offered a place within the time limit is of course good for the children and their parents. It is also beneficial for the establishment of newly arrived immigrants and for gender equality. The economic impact on society is positive as more parents will be able to go back to work as planned. This will increase total tax revenue.

It is proposed that the pre-school guarantee apply to applications for pre-schools under public management, i.e. municipal pre-schools. A parent who only wants a place in an independent pre-school will therefore not be entitled to waiting allowance. However, we do not consider that the proposal will have any major negative impact on independent pre-schools.

However, there are risks and disadvantages in other areas. It cannot be ruled out that a municipality may increase the size of children's groups excessively or take other inappropriate measures

to be able to offer a pre-school place within the time limit and thus avoid its obligation to pay. There are therefore reasons for the Swedish Schools Inspectorate to monitor developments closely if the pre-school guarantee is introduced. The municipalities should, of course, be able to offer places to all children within the time limit, while maintaining a good standard with reasonably sized children's groups and an appropriate staff ratio.

One disadvantage of the proposal is that it limits local self-government. The municipalities will be given new tasks and may be affected by high costs if they do not offer a pre-school place within the time limit, although the waiting allowance only applies to municipalities that fall short. We consider that the municipalities should receive financial compensation for their new tasks, but not for the waiting allowance or the financial penalty adopted.

Finally, the proposal will entail some costs for the state. It is estimated that the pre-school guarantee could cost the state SEK 30–40 million initially, and there would also be some additional annual costs. However, a large share of the costs may be compensated by the municipalities that do not offer places within the time limit. The guarantee may even result in higher revenues than costs for the state.

1 Författningsförslag

Här redovisas först de förslag som gäller skollagen (2010:800) och skolförordningen (2011:185). Därefter redovisas de förslag som avser socialförsäkringsbalken och, slutligen, övriga författningar.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 8 kap. 14 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 8 kap. 14 a och 15 a §§, samt närmast före 8 kap. 14 a och 15 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

14 §

När vårdnadshavare har anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman ska kommunen erbjuda barnet *förskola inom fyra månader*.

När vårdnadshavare har anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman ska kommunen erbjuda barnet *att börja senast på platsdagen*.

Med platsdag avses den dag som infaller fyra månader efter anmälan. Tillåter kommunen önskemål om förskola från och med en viss dag längre fram än så, gäller dock den dagen som platsdag.

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl har behov av särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola ska skyndsamt erbjudas förskola.

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl har behov av särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola ska skyndsamt erbjudas förskola. *För dem gäller en platsdag endast i fråga om rapporteringskyldighet enligt 15 a § och väntepening enligt socialförsäkringsbalken.*

Informationskyldighet

14 a §

Efter en anmälan enligt 14 § ska kommunen så snart som möjligt informera barnets vårdnadshavare om den tidsfrist som gäller för erbjudande av plats och om möjligheten till väntepening enligt socialförsäkringsbalken om kommunen inte erbjuder plats i tid.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om informationskyldigheten enligt denna paragraf.

Rapporteringskyldighet

15 a §

Den nämnd som avses i 2 kap. 2 § andra stycket ska varje år lämna en rapport om dröjsmål med erbjudande av plats till Statens skolinspektion, fullmäktige och de revisorer som avses i 3 kap. 8 § kommunallagen (1991:900).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får

*meddela ytterligare föreskrifter om
rapporteringskyldigheten enligt
denna paragraf.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.
 2. De nya föreskrifterna tillämpas på anmälningar om förskola som kommer in till kommunen från och med den 1 januari 2015.
 3. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för anmälningar om förskola som har kommit in till kommunen före den 1 januari 2015.

1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs att det i skolförordningen (2011:185) ska införas tre nya paragrafer, 7 kap. 2–4 §§, samt närmast före 7 kap. 2 och 3 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

Informationskyldighet

2 §

Informationskyldigheten enligt 8 kap. 14 a § skollagen (2010:800) ska fullgöras genom att kommunen lämnar skriftlig information om

1. vilken dag anmälan om förskola kom in till kommunen,

2. vilka bestämmelser som enligt 8 kap. 14 § skollagen gäller i fråga om erbjudande av plats,

3. vilken platsdag som gäller för barnet enligt 8 kap. 14 § skollagen under förutsättning att barnet faktiskt ska erbjudas förskola i kommunen, och

4. möjligheten till väntepening enligt socialförsäkringsbalken om kommunen inte erbjuder förskoleplats i tid.

Rapporteringskyldighet

3 §

Rapporteringskyldigheten enligt 8 kap. 15 a § skollagen (2010:800) ska fullgöras genom att den nämnd som avses i 2 kap.

2 § *andra stycket skollagen lämnar en rapport som visar hur många barn som under föregående år inte har erbjudits att börja förskola senast på den platsdag som gäller enligt 8 kap. 14 § skollagen.*

Finns det barn som inte har erbjudits att börja förskola senast på platsdagen ska rapporten visa

- 1. barnens ålder och kön,*
- 2. hur många dagar efter platsdagen barnen har fått vänta, och*
- 3. skälen för dröjsmålen.*

4 §

Statens skolinspektion får meddela ytterligare föreskrifter om hur rapporteringskyldigheten enligt 8 kap. 15 a § skollagen (2010:800) ska fullgöras.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.
 2. De nya föreskrifterna tillämpas på anmälningar om förskola som kommer in till kommunen från och med den 1 januari 2015.

1.3 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken
dels att 5 kap. 9 §, 6 kap. 6, 11 och 16 §§, 9 kap. 1 §, 11 kap.
2 och 9 §§, 24 kap. 3 §, 26 kap. 15 §, 27 kap. 52 §, 28 kap. 6 § och
36 kap. 17 § ska ha följande lydelse,

dels att det i balken ska införas ett nytt kapitel, 12 a kap., samt
en ny paragraf, 26 kap. 15 a §, av följande lydelse.

5 kap.

9 §¹

Nuvarande lydelse

Den som är bosatt i Sverige är försäkrad för följande förmåner:

Avdelning B Familjeförmåner

- | | |
|---|------------------|
| 1. föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå, | (11 och 12 kap.) |
| 2. barnbidrag, | (15 och 16 kap.) |
| 3. underhållsstöd, | (17–19 kap.) |
| 4. adoptionsbidrag, | (21 kap.) |
| 5. vårdbidrag, | (22 kap.) |

Avdelning C Förmåner vid sjukdom eller arbetskada

- | | |
|---|---------------------|
| 6. sjukpenning i särskilda fall, | (28 a kap.) |
| 7. rehabilitering, bidrag till arbetshjälpmedel, särskilt bidrag och rehabiliteringspenning i särskilda fall, | (29–31 a kap.) |
| 8. sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, | (33 och 35–37 kap.) |

Avdelning D Särskilda förmåner vid funktionshinder

- | | |
|--------------------------|-----------|
| 9. handikappersättning, | (50 kap.) |
| 10. assistansersättning, | (51 kap.) |
| 11. bilstöd, | (52 kap.) |

¹ Senaste lydelse 2011:1513.

Avdelning E Förmåner vid ålderdom

- | | |
|-------------------------------|--------------------------------|
| 12. garantipension, | (55, 56, 65–67 och 69–71 kap.) |
| 13. särskilt pensionstillägg, | (73 kap.) |
| 14. äldreförsörjningsstöd, | (74 kap.) |

Avdelning F Förmåner till efterlevande

- | | |
|--|----------------------|
| 15. efterlevandestöd, | (77, 79 och 85 kap.) |
| 16. garantipension till omställningspension, | (77, 81 och 85 kap.) |

Avdelning G Bostadsstöd

- | | |
|-------------------------|--------------------|
| 17. bostadsbidrag, | (95–98 kap.) |
| 18. bostadstillägg, och | (100–103 kap.) |
| 19. boendetillägg. | (103 a–103 e kap.) |

Föreslagen lydelse

Den som är bosatt i Sverige är försäkrad för följande förmåner:

Avdelning B Familjeförmåner

- | | |
|---|------------------|
| 1. föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå samt väntepening på grundnivå, | (11–12 a kap.) |
| 2. barnbidrag, | (15 och 16 kap.) |
| 3. underhållsstöd, | (17–19 kap.) |
| 4. adoptionsbidrag, | (21 kap.) |
| 5. vårdbidrag, | (22 kap.) |

Avdelning C Förmåner vid sjukdom eller arbetskada

- | | |
|---|---------------------|
| 6. sjukpenning i särskilda fall, | (28 a kap.) |
| 7. rehabilitering, bidrag till arbetshjälpmedel, särskilt bidrag och rehabiliteringspenning i särskilda fall, | (29–31 a kap.) |
| 8. sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, | (33 och 35–37 kap.) |

Avdelning D Särskilda förmåner vid funktionshinder

- | | |
|-------------------------|-----------|
| 9. handikappersättning, | (50 kap.) |
|-------------------------|-----------|

10. assistansersättning,	(51 kap.)
11. bilstöd,	(52 kap.)
<i>Avdelning E Förmåner vid ålderdom</i>	
12. garantipension,	(55, 56, 65–67 och 69–71 kap.)
13. särskilt pensionstillägg,	(73 kap.)
14. äldreförsörjningsstöd,	(74 kap.)
<i>Avdelning F Förmåner till efterlevande</i>	
15. efterlevandestöd,	(77, 79 och 85 kap.)
16. garantipension till omställningspension,	(77, 81 och 85 kap.)
<i>Avdelning G Bostadsstöd</i>	
17. bostadsbidrag,	(95–98 kap.)
18. bostadstillägg, och	(100–103 kap.)
19. boendetillägg,	(103 a–103 e kap.)

6 kap.**6 §***Nuvarande lydelse*

Den som arbetar i Sverige är försäkrad för följande förmåner:

Avdelning B Familjeförmåner

1. graviditetspenning,	(10 kap.)
2. föräldrapenning på grundnivå eller sjukpenningnivå och tillfällig föräldrapenning,	(11–13 kap.)

Avdelning C Förmåner vid sjukdom eller arbetsskada

3. sjukpenning,	(24–28 kap.)
4. rehabilitering, rehabiliteringsersättning och bidrag till arbetshjälpmedel,	(29–31 kap.)
5. inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstrelaterad aktivitetsersättning,	(33, 34, 36 och 37 kap.)
6. arbetsskadeersättning,	(39–42 kap.)
7. närståendepenning,	(47 kap.)

<i>Avdelning E Förmåner vid ålderdom</i>	
8. inkomstgrundad ålderspension,	(55–64 och 69–71 kap.)
<i>Avdelning F Förmåner till efterlevande</i>	
9. inkomstrelaterad efterlevandepension,	(77, 78, 80 och 82–85 kap.)
10. efterlevandeförmåner från arbetsskadeförsäkringen, och	(87 och 88 kap.)
11. efterlevandeskydd i form av premiepension.	(89–92 kap.)

Föreslagen lydelse

Den som arbetar i Sverige är försäkrad för följande förmåner:

<i>Avdelning B Familjeförmåner</i>	
1. graviditetspenning,	(10 kap.)
2. föräldrapenning på grundnivå eller sjukpenningnivå, väntepening på grundnivå eller sjukpenningnivå och tillfällig föräldrapenning,	(11–13 kap.)
<i>Avdelning C Förmåner vid sjukdom eller arbetskada</i>	
3. sjukpenning,	(24–28 kap.)
4. rehabilitering, rehabiliteringsersättning och bidrag till arbetshjälpmedel,	(29–31 kap.)
5. inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstrelaterad aktivitetsersättning,	(33, 34, 36 och 37 kap.)
6. arbetsskadeersättning,	(39–42 kap.)
7. närståendepenning,	(47 kap.)
<i>Avdelning E Förmåner vid ålderdom</i>	
8. inkomstgrundad ålderspension,	(55–64 och 69–71 kap.)

Avdelning F Förmåner till efterlevande

9. inkomstrelaterad efterlevandepension,	(77, 78, 80 och 82–85 kap.)
10. efterlevandeförmåner från arbetsskadeförsäkringen, och	(87 och 88 kap.)
11. efterlevandeskydd i form av premiepension.	(89–92 kap.)

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

11 §

Försäkringen för pensioner eller skadeersättningar som avses i 6 § 6 och 8–11 gäller när rätten till en förmån enligt de bestämmelser som anges där kan härledas från ett arbete i Sverige. Detsamma gäller försäkringen för föräldrapenning på grund- eller sjukpenningnivå enligt 6 § 2.

Försäkringen för pensioner enligt första stycket gäller också när rätten till förmånen kan härledas från sådan ersättning som anges i 19 och 20 §§.

Försäkringen för pensioner eller skadeersättningar som avses i 6 § 6 och 8–11 gäller när rätten till en förmån enligt de bestämmelser som anges där kan härledas från ett arbete i Sverige. Detsamma gäller försäkringen för föräldrapenning *respektive väntepening* på grund- eller sjukpenningnivå enligt 6 § 2.

16 §

Förmåner enligt 6 § 5, 6 och 8–11 lämnas för tid då den försäkrade vistas utomlands så länge rätten till förmånen består. Detta gäller också i fråga om föräldrapenning på grund- eller sjukpenningnivå enligt 6 § 2,

1. om barnet är bosatt i Sverige, eller
2. om Försäkringskassan medger det, när ett barn hämtas i samband med adoption.

Förmåner enligt 6 § 5, 6 och 8–11 lämnas för tid då den försäkrade vistas utomlands så länge rätten till förmånen består. Detta gäller också i fråga om föräldrapenning *respektive väntepening* på grund- eller sjukpenningnivå enligt 6 § 2,

9 kap.

1 §

I denna underavdelning finns

- bestämmelser om graviditetspenning i 10 kap., och
- allmänna bestämmelser om föräldrapenningsförmåner i 11 kap.

Vidare finns bestämmelser om

- föräldrapenning i 12 kap.,

och

Vidare finns bestämmelser om

- föräldrapenning i 12 kap.,

– väntepening i 12 a kap.,

och

- tillfällig föräldrapenning i 13 kap.

11 kap.2 §²

Föräldrapenningsförmåner lämnas i följande former:

1. föräldrapenning för vård av barn med anledning av barns födelse eller vid adoption av barn (12 kap.), och

1. föräldrapenning för vård av barn med anledning av barns födelse eller vid adoption av barn (12 kap.),

2. väntepening för vård av barn när kommunen inte erbjuder förskola i tid (12 a kap.), och

2. tillfällig föräldrapenning i särskilda situationer när någon avstår från förvärvsarbete för att vårda barn eller i samband med att ett barn har avlidit (13 kap.).

3. tillfällig föräldrapenning i särskilda situationer när någon avstår från förvärvsarbete för att vårda barn eller i samband med att ett barn har avlidit (13 kap.).

9 §

Oavsett antalet barn kan en förälder inte få mer än sammanlagt hel föräldrapenning per dag.

Oavsett antalet barn kan en förälder inte få mer än sammanlagt hel föräldrapenning eller väntepening per dag.

² Senaste lydelse 2010:2005.

12 a kap. Väntepening

Innehåll

1 §

I detta kapitel finns inledande bestämmelser i 2 §.

Vidare finns bestämmelser om

- rätten till väntepening i 3–6 §§,
- förmånstiden i 7 och 8 §§,
- förmånsnivåer och förvärvsarbete i 9–11 §§,
- beräkning av väntepening i 12–15 §§,
- kommunens betalningsansvar i 16–19 §§, och
- särskilda handläggningsregler i 20–22 §§.

Inledande bestämmelser

2 §

Väntepening är en förmån som kan lämnas till en försäkrad förälder i vissa fall när kommunen inte erbjuder förskola inom den tid som framgår av skollagen (2010:800).

Förmånen kan vara bosättningsbaserad enligt 5 kap. eller arbetsbaserad enligt 6 kap.

Rätten till väntepening

Allmänna bestämmelser

3 §

Rätt till väntepening har en försäkrad förälder som vårdar barn under tid när kommunen

inte erbjuder förskola trots att den är skyldig att göra det och trots att den platsdag som gäller för barnet enligt 8 kap. 14 § skollagen (2010:800) har passerats.

4 §

Rätt till väntepening föreligger bara under tid när föräldern avstår från förvärvsarbete, eller inte förvärvsarbetar alls, och till huvudsaklig del faktiskt vårdar barnet.

5 §

Väntepening lämnas inte om föräldern för samma tid får föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning.

Samtycke från vårdnadshavare

6 §

För att en förälder som inte är barnets vårdnadshavare ska ha rätt att få väntepening krävs det ett skriftligt samtycke från en vårdnadshavare.

Förmånstiden

7 §

Väntepening lämnas tidigast från och med vardagen efter den platsdag som gäller för barnet enligt 8 kap. 14 § skollagen (2010:800).

Bestämmelser om anmälan till Försäkringskassan finns i 11 kap. 12 §.

8 §

Väntepening lämnas längst till och med vardagen före den dag barnet kan börja förskola enligt ett erbjudande från kommunen eller kommunens skyldighet att erbjuda förskola upphör av något annat skäl.

Förmånsnivåer och förvärsarbete*Förmånsnivåer*

9 §

Väntepening lämnas enligt följande förmånsnivåer:

1. Hel väntepening lämnas för dag när föräldern inte förvärsarbetar.

2. Tre fjärdedels väntepening lämnas när föräldern förvärsarbetar högst en fjärdedel av normal arbetstid.

3. Halv väntepening lämnas när föräldern förvärsarbetar högst hälften av normal arbetstid.

4. En fjärdedels väntepening lämnas när föräldern förvärsarbetar högst tre fjärdedelar av normal arbetstid.

5. En åttondels väntepening lämnas när föräldern förvärsarbetar högst sju åttondelar av normal arbetstid.

Väntepening får dock lämnas som hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels väntepening på grundnivå enligt 15 § när föräldern arbetar högst sju åttondelar av normal arbetstid.

*Förvärsarbete**10 §*

Som förvärsarbete betraktas inte

1. vård av barn som har tagits emot för stadigvarande vård och fostran i förälderns hem, och

2. sådant förvärsarbete som den försäkrade utför under tid för vilken han eller hon får sjukersättning enligt bestämmelserna i 37 kap. 3 §.

Om det vid tillämpningen av första stycket 2 inte går att avgöra vilken tid den försäkrade avstår från förvärsarbete för att vårda sitt barn ska frånvaron i första hand anses som frånvaro från sådant förvärsarbete som avses i 37 kap. 3 §.

11 §

Väntepening på sjukpenningnivå enligt 13 och 14 §§ lämnas för tid som normalt är arbetsfri för föräldern endast om han eller hon i direkt anslutning till den arbetsfria tiden får väntepening på motsvarande eller högre förmånsnivå. Detta gäller dock endast för perioder av arbetsfri tid om högst fyra dagar.

*Beräkning av väntepening**Ersättningsnivåer**12 §*

Väntepening kan lämnas på sjukpenningnivå eller grundnivå.

*Sjukpenningnivån**13 §*

Väntepening på sjukpenningnivån kan lämnas till en förälder som är försäkrad för arbetsbase- rad väntepening enligt 6 kap. 6 § 2 om det enligt 25 kap. 3 § kan fastställas en sjukpenning- grundande inkomst för föräldern.

14 §

För hel väntepening motsva- rar sjukpenningnivån förälderns beräkningsunderlag för sjuk- penning på normalnivån enligt 28 kap. 7 § 1 grundat på en sjuk- penninggrundande inkomst be- räknad enligt 12 kap. 25–31 §§.

Vid tillämpningen av 12 kap. 25–31 §§ ska det som sägs där om föräldrapening i stället gälla väntepening.

Om hel väntepening på sjuk- penningnivån inte överstiger 225 kronor om dagen lämnas i stället väntepening på grundnivån enligt 15 §.

Grundnivån

15 §

Väntepening på grundnivån kan lämnas till en förälder som är försäkrad för bosättningsbaserad väntepening enligt 5 kap. 9 § 1 eller arbetsbaserad väntepening enligt 6 kap. 6 § 2.

För hel väntepening är grundnivån 225 kronor om dagen.

Kommunens betalningsansvar

Kostnader för väntepening

16 §

Kommunen ska betala kostnaderna för den väntepening som lämnas för vården av ett barn.

Sanktionsavgift

17 §

Vid sidan av kostnaderna för väntepening ska kommunen betala en sanktionsavgift.

Sanktionsavgiften är skillnaden mellan den väntepening som lämnas och det maximibelopp som framgår av 18 §. Är beloppen lika stora betalas ingen sanktionsavgift.

18 §

Maximibeloppet är det belopp som motsvarar hel väntepening på högsta möjliga sjukpenningnivå för hela den förmånstid som framgår av 7 och 8 §§.

19 §

Sanktionsavgiften tillfaller staten och används i första hand till att finansiera

1. kostnader för administration av väntepening, och

2. sådana statliga ålderspensionsavgifter enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift som betalas för väntepening.

Särskilda handlägningsregler

20 §

I ärenden om väntepening ska Försäkringskassan ge kommunen tillfälle att yttra sig, om det inte är obehövt.

Försäkringskassan ska underrätta kommunen om innehållet i beslut som innebär att väntepening beviljas.

21 §

Kommunen ska underrätta Försäkringskassan så snart som möjligt när kommunen erbjuder förskola till ett barn vars förälder har beviljats väntepening för vård av barnet.

Underrättelse enligt första stycket ska lämnas också när kommunens skyldighet att erbjuda barnet förskola upphör av något annat skäl.

22 §

När den förmånstid som framgår av 7 och 8 §§ har upphört ska Försäkringskassan fatta ett särskilt beslut om kommunens betalningsansvar enligt 16–19 §§.

24 kap.

3 §³

En försäkrads sjukpenninggrundande inkomst ligger också till grund för beräkning av följande förmåner enligt denna balk:

- graviditetspenning,
- föräldrapenning på sjukpenningnivå,
 - väntepening på sjukpenningnivå,
- tillfällig föräldrapenning,
- rehabiliteringspenning enligt 31 kap.,
- skadelivränta,
- smittbärrpenning, och
- närståendepening.

26 kap.

15 §

SGI-skydd gäller under tid då den försäkrade helt eller delvis avstår från förvärsarbete för vård av barn, om den försäkrade är förälder till barnet eller likställs med förälder enligt 1 § föräldraledighetslagen (1995:584) och barnet inte fyllt ett år.

Det som föreskrivs i första stycket gäller även vid adoption av barn som inte fyllt tio år eller vid mottagande av sådant barn i avsikt att adoptera det, om mindre än ett år har förflutit sedan den försäkrade fick barnet i sin vård.

SGI-skydd enligt första stycket fortsätter att gälla även efter det att barnet fyllt ett år, om den försäkrade i oavbruten följd helt eller delvis avstår från förvärsarbete för vård av barn och under den tiden får föräldrapenning.

³ Senaste lydelse 2011:1513.

15 a §

SGI-skydd gäller under tid då den försäkrade vårdar barn och får väntepening.

27 kap.

52 §

Vid prövning av rätt till sjukpenning för tid när den försäkrade annars skulle ha fått föräldrapenning, ska arbetsförmågan anses nedsatt endast i den utsträckning som den försäkrades förmåga att vårda barn är nedsatt på grund av sjukdom.

Vid prövning av rätt till sjukpenning för tid när den försäkrade annars skulle ha fått föräldrapenning *eller väntepening*, ska arbetsförmågan anses nedsatt endast i den utsträckning som den försäkrades förmåga att vårda barn är nedsatt på grund av sjukdom.

28 kap.

6 §⁴

Sjukpenning ska alltid kalenderdagsberäknas när den försäkrade

1. är helt eller delvis arbetslös, om inte annat följer av tredje stycket,

2. får sjukpenning för tid då han eller hon annars skulle ha fått graviditetspenning, föräldrapenning eller rehabiliteringspenning, eller

3. är egenföretagare och har en sjukpenninggrundande inkomst som består av endast inkomst av annat förvärvsarbete.

2. får sjukpenning för tid då han eller hon annars skulle ha fått graviditetspenning, föräldrapenning, *väntepening* eller rehabiliteringspenning, eller

Om sjukpenning till en familjehemsförälder ska beräknas på grundval av en sjukpenninggrundande inkomst som omfattar ersättning för vården, ska sjukpenning som motsvarar denna ersättning kalenderdagsberäknas.

För en försäkrad som avses i första stycket 1 lämnas kalenderdagsberäknad sjukpenning under de första 14 dagarna i en sjukperiod endast om den försäkrade är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen samt är beredd att ta ett erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den bestämda sjukpenninggrundande inkomsten. Om det som nu föreskrivits

⁴ Senaste lydelse 2010:2005.

skulle framstå som oskäligt, får kalenderdagsberäknad sjukpenning ändå lämnas under de första 14 dagarna i sjukperioden.

36 kap.

17 §

Försäkringskassan får utan att den försäkrade har begärt det upphäva ett beslut om vilandeförklaring om den försäkrade insjuknar och beräknas bli långvarigt sjuk.

Detsamma gäller om den försäkrade helt eller delvis avbryter det arbetsförsök eller de studier som legat till grund för beslutet om vilandeförklaring för att i stället få

- graviditetspenning,
- föräldrapenning, *eller*
- tillfällig föräldrapenning.
- föräldrapenning,
- *väntepenning, eller*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

1.4 Förslag till lag om ändring i semesterlagen (1977:480)

Härigenom föreskrivs att 17 a § semesterlagen (1977:480) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 a §⁵

Frånvaro från arbetet är semesterlönegrundande när det gäller ledighet enligt föräldraledighetslagen (1995:584) i fråga om

1. ledighet enligt 8 § första stycket nämnda lag, om frånvaron under intjänandeåret inte överstiger 120 dagar, eller för ensamstående förälder 180 dagar,

2. tid för vilken graviditetspenning *utges* enligt 10 kap. socialförsäkringsbalken, *eller* 2. tid för vilken graviditetspenning *lämnas* enligt 10 kap. socialförsäkringsbalken,

3. tid för vilken föräldrapenning lämnas med anledning av barns födelse eller adoption enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken, om frånvaron för varje barn eller vid flerbarnsbörd sammanlagt inte överstiger 120 dagar eller för ensamstående förälder 180 dagar, *eller*

4. tid för vilken väntepenning lämnas enligt 12 a kap. socialförsäkringsbalken, om frånvaron för varje barn eller vid flerbarnsbörd sammanlagt inte överstiger 120 dagar eller för ensamstående förälder 180 dagar.

I en frånvaroperiod enligt första stycket räknas in även dagar när arbetstagaren inte skulle ha utfört arbete.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

⁵ Senaste lydelse 2010:1223.

1.5 Förslag till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584)

Härigenom föreskrivs i fråga om föräldraledighetslagen (1995:584)

dels att 3 och 13 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 8 a och 8 b §§, samt närmast före 8 a och 8 b §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §⁶

Det finns följande *sex* former av föräldraledighet för vård av barn m.m.:

1. Hel ledighet för en kvinnlig arbetstagare i samband med hennes barns födelse och för amning (mammaledighet, 4 §).

2. Hel ledighet för en förälder tills barnet blivit 18 månader eller, under förutsättning att föräldern då har hel föräldrapenning, för tid därefter (hel ledighet med eller utan föräldrapenning, 5 §).

3. Ledighet för en förälder i form av förkortning av normal arbetstid med tre fjärdedelar, hälften, en fjärdedel eller en åttondel medan föräldern har tre fjärdedels, halv, en fjärdedels respektive en åttondels föräldrapenning (delledighet med föräldrapenning, 6 §).

4. Ledighet för en förälder i form av förkortning av normal arbetstid med upp till en fjärdedel tills, i huvudfallet, barnet fyllt åtta år (delledighet utan föräldrapenning, 7 §).

5. Ledighet för en arbetstagares tillfälliga vård av barn (ledighet med tillfällig föräldrapenning m.m., 8 §).

6. Hel ledighet för en förälder medan föräldern har hel väntepenning (hel ledighet med väntepenning, 8 a §).

7. Ledighet för en förälder i form av förkortning av normal arbetstid med tre fjärdedelar, hälften, en fjärdedel eller en åttondel medan föräldern har tre

⁶ Senaste lydelse 2008:563.

6. Hel ledighet eller ledighet i form av förkortning av normal arbetstid med hälften för en förälder till ett barn för vilket lämnas helt vårdnadsbidrag (ledighet med vårdnadsbidrag, 9 §).

Särskilda bestämmelser om kvinnliga arbetstagare som väntar ammar finns i 18–21 §§.

fjärdedels, halv, en fjärdedels respektive en åttondels väntepening (delledighet med väntepening, 8 b §).

8. Hel ledighet eller ledighet i form av förkortning av normal arbetstid med hälften för en förälder till ett barn för vilket lämnas helt vårdnadsbidrag (ledighet med vårdnadsbidrag, 9 §).

ledighet och omplacering för barn, nyligen fött barn eller som

Hel ledighet med väntepening

8 a §

En förälder har rätt till hel ledighet medan föräldern får hel väntepening enligt 12 a kap. socialförsäkringsbalken.

Delledighet med väntepening

8 b §

Under den tid då en förälder får tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels väntepening enligt 12 a kap. socialförsäkringsbalken har föräldern rätt till förkortning av normal arbetstid med tre fjärdedelar, hälften, en fjärdedel respektive en åttondel.

13 §⁷

En arbetstagare som vill utnyttja sin rätt till ledighet enligt 4, 5, 6, 7 eller 9 § ska anmäla detta till arbetsgivaren minst två

En arbetstagare som vill utnyttja sin rätt till ledighet enligt 4, 5, 6, 7, 8 a, 8 b eller 9 § ska anmäla detta till arbetsgivaren

⁷ Senaste lydelse 2008:933.

månader före ledighetens början eller, om det inte kan ske, så snart som möjligt. I samband med sin anmälan ska arbetstagaren ange hur lång tid ledigheten är planerad att pågå.

minst två månader före ledighetens början eller, om det inte kan ske, så snart som möjligt. I samband med sin anmälan ska arbetstagaren ange hur lång tid ledigheten är planerad att pågå.

En arbetstagare som vill utnyttja sin rätt till ledighet enligt 8 § ska anmäla ledigheten till arbetsgivaren minst en vecka före ledighetens början. Om ledigheten beror på sjukdom eller smitta, gäller dock inte någon anmälningstid.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs att 15 a och 20 §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Med ramtid avses de tolv månader som närmast föregått den månad när den sökande anmält sig som arbetslös hos den offentliga arbetsförmedlingen. Om anmälningstiden innehåller förvärvsarbete, tid med föräldrapenning eller totalförsvarsplikt i sådan omfattning att den kan tillgodoräknas i ett arbetsvillkor, ska den dock ingå i ramtiden.

Av 16–17 a §§ följer att viss tid är överhoppningsbar vid fastställande av ramtiden.

En månad som innehåller förvärvsarbete, tid med föräldrapenning eller totalförsvarsplikt i sådan omfattning att den kan tillgodoräknas i ett arbetsvillkor är dock inte överhoppningsbar.

Föreslagen lydelse

15 a §⁸

Med ramtid avses de tolv månader som närmast föregått den månad när den sökande anmält sig som arbetslös hos den offentliga arbetsförmedlingen. Om anmälningstiden innehåller förvärvsarbete, tid med föräldrapenningsförmån eller totalförsvarsplikt i sådan omfattning att den kan tillgodoräknas i ett arbetsvillkor, ska den dock ingå i ramtiden.

En månad som innehåller förvärvsarbete, tid med föräldrapenningsförmån eller totalförsvarsplikt i sådan omfattning att den kan tillgodoräknas i ett arbetsvillkor är dock inte överhoppningsbar.

20 §⁹

För all dagpenning gäller följande.

– Dagpenningen lämnas i form av ett belopp som beräknas per dag.

– Summan under en kalendervecka av antalet ersatta och arbetade dagar samt karens- och avstängningsdagar får uppgå till högst fem.

⁸ Senaste lydelse 2010:2030.

⁹ Senaste lydelse 2010:1267.

– Dagpenningen får inte lämnas för lördag eller söndag, om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medger undantag.

– Dagpenningen får inte lämnas för tid under vilken den sökande får *föräldrapenning* enligt socialförsäkringsbalken.

– Dagpenningen får inte lämnas för tid under vilken den sökande får *föräldrapenningsförmån* enligt socialförsäkringsbalken.

– Dagpenning som understiger 10 kronor per dag betalas inte ut och brutet krontal jämnas ut till närmaste högre krontal.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹⁰

Föräldraförsäkringsavgifter ska finansiera	
1. föräldrapenningsförmåner enligt 11–13 kap. socialförsäkringsbalken,	1. föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning enligt 12 och 13 kap. socialförsäkringsbalken,
2. kostnader för administration av föräldrapenningsförmåner, och	2. kostnader för administration av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning, och
3. sådana statliga ålderspensionsavgifter enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift som betalas för föräldrapenningsförmåner.	3. sådana statliga ålderspensionsavgifter enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift som betalas för föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

¹⁰ Senaste lydelse 2010:1283.

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

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹¹

Vårdnadsbidrag får inte lämnas till en vårdnadshavare som för samma kalendermånad eller del därav får

1. föräldrapenning med anledning av ett barns födelse enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken,

2. arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,

3. aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning vid deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program,

4. sjukpenning eller rehabiliteringspenning enligt socialförsäkringsbalken efter det att sådan ersättning har lämnats för en tid av 365 dagar,

5. sjukpenning under eller omedelbart efter en period när arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring har lämnats,

6. sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken,

7. allmän ålderspension enligt socialförsäkringsbalken,

2. väntepenning enligt 12 a kap. socialförsäkringsbalken,

3. arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,

4. aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning vid deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program,

5. sjukpenning eller rehabiliteringspenning enligt socialförsäkringsbalken efter det att sådan ersättning har lämnats för en tid av 365 dagar,

6. sjukpenning under eller omedelbart efter en period när arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring har lämnats,

7. sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken,

8. allmän ålderspension enligt socialförsäkringsbalken,

¹¹ Senaste lydelse 2010:1300.

8. äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken, eller

9. ersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Vårnadsbidrag får inte heller lämnas till en vårdnadshavare vars make eller sambo för samma kalendermånad eller del därav får någon av de ersättningar som anges i första stycket 1–9. Detta gäller för vårdnadshavare som bor tillsammans med sin make.

9. äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken, eller

10. ersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Vårnadsbidrag får inte heller lämnas till en vårdnadshavare vars make eller sambo för samma kalendermånad eller del därav får någon av de ersättningar som anges i första stycket 1–10. Detta gäller för vårdnadshavare som bor tillsammans med sin make.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:244) om grupplivförsäkring för deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program

Härigenom föreskrivs att 9 § förordningen (1988:244) om grupplivförsäkring för deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §¹²

Efterskyddet gäller under 180 dagar (allmän efterskyddstid).

För en försäkrad som blir arbetslös eller *erhåller* hel föräldrapenning under allmän efterskyddstid fortsätter efterskyddet att gälla så länge arbetslösheten består eller föräldrapenningen *utges* samt under tid därefter det antal dagar av den allmänna efterskyddstiden som inte har avräknats före arbetslösheten.

För en försäkrad som blir arbetslös eller *får* hel föräldrapenning *eller hel väntepenning* under allmän efterskyddstid fortsätter efterskyddet att gälla så länge arbetslösheten består eller *så länge* föräldrapenningen *eller väntepenningen lämnas* samt under tid därefter det antal dagar av den allmänna efterskyddstiden som inte har avräknats före arbetslösheten.

För en försäkrad som under allmän efterskyddstid börjar fullgöra ny försäkringsgrundande anställningstid gäller, när försäkringsskyddet från denna har upphört, fortsatt efterskydd under det antal dagar av den allmänna efterskyddstiden som inte har avräknats före början av den nya försäkringsgrundande anställningstiden.

Efterskydd gäller dock sammanlagt högst två år räknat från den tidpunkt efterskydd inträdde enligt 6 §.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

¹² Senaste lydelse 1990:1055.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:245) om grupplivförsäkring för doktorander

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (1988:245) om grupplivförsäkring för doktorander ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹³

Försäkringsskydd gäller även för tid när den försäkrade är förhindrad att bedriva studier för vilka utbildningsbidrag för doktorander har beviljats, om hindret beror på

- | | |
|---|--|
| <p>1. sjukdom eller olycksfall,</p> <p>2. ledighet i samma omfattning som enligt 11 och 12 kap. socialförsäkringsbalken gäller för rätt till föräldrapenning,</p> | <p>2. ledighet i samma omfattning som enligt 11–12 a kap. socialförsäkringsbalken gäller för rätt till föräldrapenning eller väntepenning,</p> |
|---|--|

3. tjänstgöring inom totalförsvaret eller deltagande i sådan kurs i u-landskunskap som anges i 3 § 6 förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) om tjänstgöringen eller kursen omfattar högst 60 dagar under ett bidragsår,

4. studieuppehåll för offentligt uppdrag.

Försäkringsskydd i fall som avses i första stycket 1 föreligger endast om hindret styrks genom intyg från Försäkringskassan eller läkare. Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd får dock medge försäkringsskydd även om sådant intyg inte visats upp.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

¹³ Senaste lydelse 2010:1673.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander

Härigenom föreskrivs att 11 § förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §¹⁴

Om sjukpenning *eller* föräldrapenning lämnas enligt socialförsäkringsbalken för tid under vilken doktoranden har utbildningsbidrag, ska bidraget minskas med det belopp som har lämnats. Detta gäller dock inte sjukpenning *eller* föräldrapenning som är relaterad till en inkomst som doktoranden har samtidigt med utbildningsbidraget.

Om sjukpenning, föräldrapenning *eller väntepenning* lämnas enligt socialförsäkringsbalken för tid under vilken doktoranden har utbildningsbidrag, ska bidraget minskas med det belopp som har lämnats. Detta gäller dock inte sjukpenning, föräldrapenning *eller väntepenning* som är relaterad till en inkomst som doktoranden har samtidigt med utbildningsbidraget.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

¹⁴ Senaste lydelse 2010:1777.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd

Härigenom föreskrivs att 12 § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §¹⁵

Aktivitetsstödet minskas också för den som får

– föräldrapenning eller reha-
bileringspenning enligt social-
försäkringsbalken, eller

– föräldrapenning, *vänte-
penning* eller rehabiliterings-
penning enligt socialförsäkrings-
balken, eller

– lön eller andra anställningsförmåner från en arbetsgivare, dock inte löneutfyllnad som lämnas på grund av aktiviteten.

Aktivitetsstödet minskas i dessa fall med de belopp som för samma tid lämnas som *föräldra-
eller* rehabiliteringspenning, lön eller anställningsförmåner.

Aktivitetsstödet minskas i dessa fall med de belopp som för samma tid lämnas som *föräldra-
penning, väntepening, reha-
bileringspenning, lön* eller anställningsförmåner.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

¹⁵ Senaste lydelse 2010:1699.

1.13 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 12 § studiestödsförordningen (2000:655) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 12 §¹⁶

Tilläggslån enligt 3 kap. 14 § studiestödslagen (1999:1395) får lämnas till en studerande som under kalenderåret närmast före studiernas början har haft en inkomst som uppgått till minst 415 procent av det prisbasbelopp som gäller det år då studierna påbörjas. Som inkomst räknas det belopp som utgör summan av den studerandes överskott i inkomstlagen tjänst och näringsverksamhet.

Tilläggslån får också lämnas till en studerande som sammanhängande *uppburit* föräldrapenning närmast före studiernas början och som närmast dessförinnan haft en sådan inkomst som anges i första stycket.

Tilläggslån får också lämnas till en studerande som sammanhängande *fått* föräldrapenning eller *väntepenning* närmast före studiernas början och som närmast dessförinnan haft en sådan inkomst som anges i första stycket.

Tilläggslån får lämnas bara för studier vid en läroanstalt i Sverige.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

¹⁶ Senaste lydelse 2007:821.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att 9 § förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §¹⁷

I en arbetsmarknadspolitisk databas får endast följande personuppgifter om en arbetssökandes hälsa och sociala förhållanden behandlas:

1. uppgifter om sjukdom eller hälsotillstånd,
2. uppgifter om förekomst av intyg eller utlåtande av läkare eller skrivelse från någon myndighet som innehåller bedömningar av den arbetssökandes hälsa eller sociala förhållanden,
3. uppgifter om redovisade arbetshinder,
4. uppgifter om eller kod för funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga,
5. uppgifter om deltagande i arbetsmarknadspolitiska program eller insatser som avslöjar uppgifter om hälsa,
6. uppgifter om datum för anmälan om sjukdomsfall till Försäkringskassan,
7. uppgifter om att en arbetssökande fått sjuk- eller aktivitetsersättning, sjukpenning, rehabiliteringspenning, graviditetspenning, närståendepenning, smittbärandepenning eller arbetskadelivränta enligt socialförsäkringsbalken eller sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön,
8. uppgifter om att en arbetssökande fått föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning enligt socialförsäkringsbalken, och
8. uppgifter om att en arbetssökande fått föräldrapenning, *väntepenning* eller tillfällig föräldrapenning enligt socialförsäkringsbalken, och
9. uppgifter om att en arbetssökande fått ekonomiskt bistånd med stöd av socialtjänstlagen (2001:453).

Första stycket gäller även uppgifter om den arbetssökandes

¹⁷ Senaste lydelse 2010:2034.

barn, make, maka eller sambo eller andra närstående, om uppgifterna har betydelse i ett ärende om etableringsersättning enligt förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare, om bosättning enligt förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare eller om etableringsinsatser enligt förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Personuppgifter som avses i första stycket och som avser en arbetssökandes barn, make, maka eller sambo eller annan närstående person får även behandlas i andra ärenden om uppgifterna är absolut nödvändiga för handläggningen av ärendet.

Uppgifter om hälsa och sociala förhållanden som grundar sig på muntliga uppgifter får endast behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om de har lämnats av den arbetssökande. I övriga fall måste uppgifterna grunda sig på uppgifter i en handling som lämnats i ett ärende som gäller den arbetssökande.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 4 § förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §¹⁸

Etableringsersättning får inte lämnas för samma tid som någon av följande förmåner lämnas enligt socialförsäkringsbalken:

- | | |
|---|---|
| 1. graviditetspenning, | |
| 2. föräldrapenning, | |
| 3. tillfällig föräldrapenning, | 3. väntepening, |
| 4. sjukpenning, | 4. tillfällig föräldrapenning, |
| 5. rehabiliteringspenning, | 5. sjukpenning, |
| 6. sjuk- eller aktivitets-
ersättning, | 6. rehabiliteringspenning, |
| 7. arbetsskadelivränta, | 7. sjuk- eller aktivitets-
ersättning, |
| 8. smittbärapenning, eller | 8. arbetsskadelivränta, |
| 9. närståendepenning. | 9. smittbärapenning, eller |
| | 10. närståendepenning. |

Etableringsersättning får inte heller lämnas för samma tid som sjuklön lämnas enligt lagen (1991:1047) om sjuklön.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

¹⁸ Senaste lydelse 2010:1742.

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att 5 och 6 §§ förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹⁹

Etableringsplanen ska omfatta aktiviteter på heltid.

Etableringsplanen får dock omfatta aktiviteter på 75, 50 eller 25 procent av heltid, om den nyanlände är förhindrad att delta på heltid på grund av

1. styrkt sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan, *eller*

2. vård av barn med föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken.

1. styrkt sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan,

2. vård av barn med föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken, *eller*

3. vård av barn med väntepenning enligt 12 a kap. socialförsäkringsbalken.

6 §²⁰

Giltighetstiden för etableringsplanen ska bestämmas med beaktande av den nyanländes behov av insatser. Tiden får förlängas vid behov. Den sammanlagda giltighetstiden för planen får dock som längst motsvara tiden för beviljat uppehållstillstånd eller högst 24 kalendermånader

Vid tillämpning av första stycket ska det bortses från sådan tid som den nyanlände har varit förhindrad att delta i aktiviteter

Vid tillämpning av första stycket ska det bortses från sådan tid som den nyanlände har varit förhindrad att delta i aktiviteter

¹⁹ Senaste lydelse 2010:1743.

²⁰ Senaste lydelse 2010:1743.

enligt etableringsplanen på grund av styrkt sjukdom eller vård av barn med föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken. En förutsättning är dock att hindret har varat under en sammanhängande tid av minst 30 kalenderdagar.

Den tid som inte ska räknas in i etableringsplanen enligt andra stycket får sammanlagt omfatta högst tolv månader.

enligt etableringsplanen på grund av styrkt sjukdom eller vård av barn med föräldrapenning *eller väntepenning* enligt socialförsäkringsbalken. En förutsättning är dock att hindret har varat under en sammanhängande tid av minst 30 kalenderdagar.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

I BAKGRUND

2 Uppdraget och arbetet

2.1 Regeringen har bestämt uppdraget

När vårdnadshavare har anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman ska kommunen i regel erbjuda barnet förskoleplats inom fyra månader. Det framgår av skollagen. En del kommuner har regler som går längre, till exempel att plats ska erbjudas inom tre månader, men sådana åtaganden är frivilliga.

I budgetpropositionen för 2012 konstaterade regeringen att kommunerna i de allra flesta fall erbjuder förskoleplats inom fyra månader.¹ Regeringen angav samtidigt att det fortfarande finns kommuner som inte gör det och att det innebär stora problem för de drabbade föräldrarna. Regeringen meddelade att den därför avsåg att se över vilka ytterligare åtgärder eller incitament som kan riktas mot kommunerna för att fler barn ska erbjudas plats i tid.

Regeringen beslutade därefter om direktiv för den här utredningen. De återfinns som bilaga 1 och 2 till betänkandet.

Uppdraget från regeringen är att se över om det finns behov av ytterligare åtgärder eller incitament som kan riktas mot kommuner för att fler barn ska erbjudas förskoleplats inom fyra månader från det att vårdnadshavaren anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman. I det ingår att undersöka i vilken omfattning förskoleplats inte erbjuds inom lagstadgad tid och att analysera orsakerna till detta. Det ingår också att analysera om ytterligare åtgärder eller incitament behöver införas och om det i så fall är lämpligt. Om utredningen anser det ska förslag till åtgärder eller incitament lämnas och utredningen ska även överväga sådana åtgärder som innebär en skyldighet för kommuner att betala någon form av offentligt reglerad ersättning i form av ekonomisk kompensation till vårdnadshavare som inte erbjuds plats i tid.

¹ Se prop. 2011/12:1, utgiftsområde 16, s. 49.

I direktiven betonar regeringen vikten av att barnfamiljers förutsättningar att kombinera arbete och familjeliv stöds av samhället. Att kombinera föräldraskap med arbete eller studier förutsätter enligt regeringen att föräldrar kan vara säkra på att deras barn kan få förskoleplats när familjen behöver det. Det är viktigt för att föräldrarna ska kunna planera sin återgång till arbete eller studier efter föräldraledighet. Även för arbetsgivare är det viktigt att kunna planera för att anställda som är föräldralediga kommer tillbaka vid en överenskommen tidpunkt. Att få ett erbjudande om förskoleplats inom lagstadgad tid är enligt regeringen också en förutsättning för att nyanlända invandrare som har rätt till en etableringsplan ska kunna delta fullt ut i aktiviteter och studier.

Det uppdrag vi har fått från regeringen är begränsat på olika sätt. Kommunens skyldighet att erbjuda förskoleplats ska enligt regeringen inte förändras i sak och den vitesmöjlighet som i dag finns ska kvarstå. Om vi föreslår åtgärder ska de vidare vara utformade så att de inte aktualiseras när ett barn erbjuds plats men vårdnadshavaren tackar nej för att förskolan ligger för långt bort.

2.2 Vi har arbetat under nästan ett år

Arbetet påbörjades i september 2012 och har pågått nästan ett år. Det har bestått av olika undersökningar, möten och sammanträden.

För att avgöra i vilken omfattning förskoleplats inte erbjuds i tid har en enkätundersökning genomförts tillsammans med Statistiska centralbyrån (SCB). Alla kommuner samt stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö har fått svara på frågor om de barn som anmäldes till förskolan under maj och oktober 2012. Undersökningen beskrivs närmare i en rapport från SCB, se bilaga 3 till betänkandet.

Vid sidan av enkätresultaten har utredningen använt sig av rapporter från Socialstyrelsen och Statens skolverk (Skolverket), statistik från Statens skolinspektion (Skolinspektionen) samt annat material från myndigheter och organisationer. För att få en fördjupad bild har utredningen också gjort studiebesök i åtta kommuner.² Vid dessa har vi träffat tjänstemän i kommunen och diskuterat bland annat planering, handläggning och ekonomi.

Under arbetets gång har fem sammanträden hållits med de sakkunniga som varit förordnade i utredningen. I enlighet med

² Botkyrka, Falköping, Göteborg, Lund, Stockholm, Vilhelmina, Örebro och Östersund.

direktiven har samråd också skett med Skolinspektionen, Skolverket samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Slutligen har utredningen haft möten med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och Socialstyrelsen för att diskutera olika delar av förslagen.

2.3 Det här betänkandet är produkten

Vårt arbete mynnar ut i det här betänkandet. Det är indelat i fyra större delar, nämligen *Bakgrund*, *Problemet med dröjsmål*, *Överväganden och förslag* samt *Konsekvenser och övrigt*. Varje del innehåller flera kortare kapitel. De flesta kapitel börjar med en sammanfattning som även fungerar som en översikt över kapitlet.

Bakgrunden består av den här inledningen (kapitel 2) samt en översikt som beskriver föräldraförsäkringen, föräldraledigheten och förskolan (kapitel 3). Här finns också en genomgång av de regler som rör kravet på förskola inom fyra månader (kapitel 4).

Problemet med dröjsmål behandlas i flera steg. Först beskrivs problemets omfattning och utveckling (kapitel 5) och problemets orsaker (kapitel 6). Därefter behandlas dröjsmålets konsekvenser ur olika synvinklar (kapitel 7) och dagens åtgärder mot problemet, bland annat tillsynen och möjligheten att få skadestånd (kapitel 8).

Överväganden och förslag är den del som rymmer bedömningar och förslag till nya åtgärder. Vi bedömer att dagens åtgärder inte räcker och föreslår därför en förskolegaranti (kapitel 9). Den består av en tydlig platsdag i skollagen samt en informations- och rapporteringsskyldighet för kommunerna (kapitel 10). Vi föreslår också en ekonomisk kompensation i form av väntepening till föräldrar som fått vänta för länge (kapitel 11). Den kräver följdändringar av olika slag (kapitel 12). Frågor om ikraftträdande och övergångsbestämmelser behandlas också i denna del (kapitel 13).

Konsekvenser och övrigt innehåller en genomgång av förslagets konsekvenser i olika avseenden (kapitel 14) och en analys av EU-rätten och väntepeningen (kapitel 15). Därefter redovisas ett antal alternativa lösningar som vi funderat på men valt bort (kapitel 16). Allra sist finns en författningskommentar – en kommentar till de lagar och förordningar som föreslås (kapitel 17).

3 Föräldraförsäkring och förskola

Sammanfattning

Det här kapitlet är en översikt över det stöd som finns för barn och föräldrar i form av föräldraförsäkring, kommunalt vårdnadsbidrag, föräldraledighet, förskola och annan pedagogisk verksamhet. Reglerna bildar en helhet som har flera funktioner. De ska gynna barnets utveckling och samtidigt göra det möjligt för föräldrar att kombinera föräldraskapet med arbete eller andra sysselsättningar.

Föräldraförsäkringen infördes 1974 och består i dag av graviditetspenning, föräldrapenning under 480 dagar vid barns födelse eller adoption samt tillfällig föräldrapenning. En tanke med försäkringen är att barnet ska få tillgång till båda sina föräldrar genom att försäkringen täcker en del av deras inkomstbortfall.

Sedan den 1 juli 2008 får kommunerna lämna ett vårdnadsbidrag till föräldrar som vill vara hemma med barnet längre än vad föräldrapenningen tillåter. Bidraget lämnas för barn som är mellan ett och tre år gamla och det är som mest 3 000 kronor i månaden.

För att föräldrar ska kunna kombinera föräldraskap och arbete finns det dessutom särskilda bestämmelser om föräldraledighet, som gäller i förhållande till föräldrarnas arbetsgivare.

Från och med ett års ålder ska barnet erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Kommunen ska normalt erbjuda förskoleplats inom fyra månader, vilket är viktigt för att återgången från föräldraledighet till arbete eller andra sysselsättningar ska fungera.

Förskolan har byggts ut successivt och kapitlet innehåller en kort genomgång av historiken. I dag är förskolan det första steget i det samlade utbildningssystemet för barn och unga. År 2012 var över 480 000 barn inskrivna i förskolan, vilket motsvarade mer än 84 procent av alla barn mellan ett och fem år i befolkningen.

3.1 Föräldraförsäkringens uppbyggnad

Allmänt om föräldraförsäkringen

Begreppet föräldraförsäkring brukar användas som samlingsnamn för graviditetspenning, föräldrapenning vid barns födelse eller adoption samt tillfällig föräldrapenning. Försäkringen ska vara ett stöd för barnfamiljer tillsammans med förmåner som barnbidrag och underhållsstöd till barn vars föräldrar inte bor tillsammans.

Föräldraförsäkringen infördes 1974 och ersatte den tidigare moderskapsförsäkringen. Syftet var bland annat att kvinnor skulle få ökade möjligheter att förvärvsarbeta och män ökade möjligheter att ta ansvar för barnen. Föräldraförsäkringen fördes alltså fram som en viktig jämställdhets- och arbetsmarknadspolitisk reform. Det betonades samtidigt att en fortsatt snabb utbyggnad av samhällets barnomsorg var lika viktig som en förstärkt försäkring.¹

Föräldraförsäkringen har därefter byggts ut stegvis genom ett flertal riksdagsbeslut. Den har förlängts och blivit mer komplex men syftet är fortfarande att både kvinnor och män ska kunna kombinera familjeliv och arbetsliv. Syftet är också att barnet ska få tillgång till båda sina föräldrar, genom att försäkringen ersätter en del av det inkomstbortfall som är förenat med föräldraledighet.²

Föräldraförsäkringen regleras i dag i socialförsäkringsbalken (SFB) och Försäkringskassan administrerar de olika förmånerna.

Graviditetspenning innan barnet föds

En kvinna som är gravid har enligt 10 kap. SFB rätt till graviditetspenning om graviditeten sätter ned hennes förmåga att utföra sitt förvärvsarbete med minst en fjärdedel och hon inte kan omplaceras till ett annat mindre ansträngande arbete. Graviditetspenning lämnas som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån. Ersättningen lämnas tidigast från och med den sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse och längst till och med den elfte dagen före samma tidpunkt. Ersättningsnivån motsvarar ungefär 80 procent av kvinnans SGI.

¹ Se prop. 1973:47 s. 35–37.

² Se t.ex. SOU 2005:73 s. 77 och 2012:9 s. 67 samt prop. 2012/13:1, utgiftsområde 12, s. 29.

Föräldrapenning med anledning av barns födelse

Föräldrapenning lämnas för vård av barn med anledning av barns födelse eller vid adoption. Bestämmelserna finns i 11 och 12 kap. SFB. Rätt till föräldrapenning har en försäkrad förälder som vårdar barn under tid när han eller hon inte förvärvsarbetar eller avstår från förvärvsarbete. Med undantag för 30 dagar under barnets första år kan föräldrarna inte få ersättning för samma barn och tid.

Föräldrapenning med anledning av ett barns födelse lämnas under högst 480 dagar sammanlagt för föräldrarna. Har föräldrarna gemensam vårdnad får de normalt 240 dagar var. Alla dagar utom 60 kan dock avstås till förmån för den andra föräldern. Detta är de så kallade pappamånaderna, även om uttrycket inte finns i lagen.

Föräldrapenning lämnas som hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels förmån. För den som tar ut mindre än hel föräldrapenning räcker dagarna alltså längre. Föräldrapenning lämnas längst till dess att barnet fyllt åtta år eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat det första skolåret i grundskolan.

Föräldrapenning kan lämnas på tre olika ersättningsnivåer: Sjukpenningnivå, grundnivå och lägstanivå. De första 390 dagarna lämnas föräldrapenning på sjukpenningnivån eller grundnivån. Därefter får alla föräldrar ersättning på lägstanivån under de sista 90 dagarna. Dessa dagar kallades förut för garantidagar. Hel föräldrapenning på lägstanivån är alltid 180 kronor om dagen.

För att få föräldrapenning på sjukpenningnivån krävs det att föräldern är försäkrad för arbetsbaserad föräldrapenning och att det kan fastställas en SGI för föräldern. För de första 180 dagarna gäller dessutom ytterligare villkor.³ Ersättningen motsvarar i princip 80 procent av förälderns SGI och föräldrapenning på sjukpenningnivån är alltså en inkomstbortfallsförsäkring. Vid beräkningen av SGI ingår inkomster upp till tio prisbasbelopp. För 2013 är den högsta möjliga föräldrapenningen 946 kronor om dagen.

Den som har en låg SGI eller ingen SGI alls får föräldrapenning på grundnivån, förutsatt att han eller hon i alla fall är försäkrad. Hel föräldrapenning på grundnivån är för tillfället 225 kronor per dag.

Sedan den 1 juli 2008 kan föräldrar som får föräldrapenning under vissa förutsättningar också få jämställdhetsbonus enligt bestämmelser i lagen (2008:313) om jämställdhetsbonus.

³ Det så kallade 240-dagarsvillkoret framgår av 12 kap. 35 § SFB.

Tillfällig föräldrapenning i särskilda situationer

Tillfällig föräldrapenning lämnas i särskilda situationer när någon avstår från förvärvsarbete för att vårda barn eller i samband med att ett barn har avlidit. Bestämmelserna finns i 11 och 13 kap. SFB. I lagstiftningen betecknas föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning tillsammans som föräldrapenningsförmåner.

En förälder har rätt till tillfällig föräldrapenning bland annat för vård av ett barn som inte fyllt 12 år om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med sjukdom eller smitta hos barnet, så kallad VAB. I den situationen kan ersättning lämnas under högst 120 dagar för varje barn och år. Tillfällig föräldrapenning kan också lämnas i andra situationer, till exempel till en pappa som avstår från förvärvsarbete i samband med ett barns födelse.

Tillfällig föräldrapenning är en arbetsbaserad förmån. För att en förälder ska få tillfällig föräldrapenning krävs det därför att han eller hon arbetar i Sverige eller av något annat skäl är försäkrad för arbetsbaserade förmåner. I likhet med föräldrapenning på sjukpenningnivån motsvarar ersättningen ungefär 80 procent av förälderns SGI. Vid beräkningen av SGI för tillfällig föräldrapenning ingår dock endast inkomster upp till 7,5 prisbasbelopp.

Närmare om sjukpenninggrundande inkomst

Förälderns SGI ligger till grund för såväl graviditetspenning som föräldrapenning på sjukpenningnivån och tillfällig föräldrapenning. SGI ligger också till grund för sjukpenning och flera andra förmåner. Det finns därför skäl att förklara begreppet helt kort.

Enligt 25 kap. 2 § SFB är SGI den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete. Den som har en tillsvidareanställning med en årslön på exempelvis 300 000 kronor har alltså, i de flesta fall, samma belopp som SGI.

Konstruktionen innebär att den som gör avbrott i sitt arbete normalt förlorar sin SGI. Han eller hon kan då inte få förmåner som graviditetspenning eller föräldrapenning på sjukpenningnivån.

I 26 kap. SFB finns dock bestämmelser om SGI-skydd. De innebär att den försäkrade vid vissa förvärvsavbrott kan få behålla sin tidigare SGI, om det är till fördel för honom eller henne. Sådant SGI-skydd gäller enligt 26 kap. 14 § SFB vid graviditet och enligt 26 kap. 15 § vid föräldraledighet. I den senare bestämmelsen anges

att SGI-skydd gäller under tid då den försäkrade helt eller delvis avstår från förvärvsarbete för vård av barn, om den försäkrade är förälder till barnet eller likställs med förälder enligt 1 § föräldraledighetslagen (1995:584) och barnet inte fyllt ett år. Skyddet gäller oavsett om föräldrapenning lämnas under den tiden eller inte.

När barnet fyllt ett år upphör emellertid SGI-skyddet enligt SFB. Enligt rättspraxis fortsätter det dock att gälla även efter det, om den försäkrade i oavbruten följd är helt eller delvis ledig från förvärvsarbete och under den tiden får föräldrapenning.⁴ En förälder kan alltså förlänga sitt SGI-skydd genom att ta ut föräldrapenning i den omfattning som han eller hon inte förvärvsarbetar.

För den som ansöker om föräldrapenning på sjukpenningnivån gäller dessutom ett särskilt skydd enligt 12 kap. 27–30 §§ SFB. Har föräldrarnas SGI sänkts sedan barnet fyllt ett år får nämligen föräldrapenningen grundas på tidigare SGI till dess att barnet fyller två år. Detta skydd gäller dock endast i fråga om föräldrapenning.

3.2 Det kommunala vårdnadsbidraget

Sedan den 1 juli 2008 får kommuner lämna vårdnadsbidrag med stöd av lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag. Det är upp till varje kommun att avgöra om vårdnadsbidraget ska införas.

Lagen kom till som en familjepolitisk reform i syfte att öka familjers valfrihet och stärka föräldrars makt över sin livssituation.⁵ Utgångspunkten för vårdnadsbidraget är att det ska utgöra ett alternativ för de föräldrar som vill vara hemma med sitt barn längre än vad föräldrapenningen möjliggör. Med vårdnadsbidraget utsträcks denna tid genom att ett uttag av föräldrapenning kan avlösas av ett vårdnadsbidrag fram till dess att barnet fyller tre år.

Vårdnadsbidrag får lämnas för barn som har fyllt ett men inte tre år under förutsättning att barnet är folkbokfört i kommunen och inte har en plats i förskola som avser heltid. Vårdnadsbidraget får lämnas tidigast efter det att föräldrapenning med anledning av barns födelse har lämnats för sammanlagt 250 hela dagar. Det får inte lämnas till den som får föräldrapenning för samma månad.

Helt vårdnadsbidrag får uppgå till högst 3 000 kronor per barn och kalendermånad. Det får bara lämnas för ett barn som inte har

⁴ Se Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:2) om sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid.

⁵ Se prop. 2007/08:91 s. 15–18 och 30.

plats i förskola. För ett barn som har förskoleplats på deltid får reducerat vårdnadsbidrag lämnas. Till skillnad från föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning är vårdnadsbidraget skattefritt.

Av 14 § lagen om kommunalt vårdnadsbidrag framgår att lagen inte inskränker de skyldigheter som en kommun har enligt skollagen. Enligt förarbetena betyder det bland annat att en kommun inte kan erbjuda vårdnadsbidrag i stället för en förskoleplats, om det strider mot barnets vårdnadshavares vilja.⁶

3.3 Föräldrars rätt till föräldraledighet

Bestämmelser om när en arbetstagare har rätt att vara ledig från sin anställning finns i föräldraledighetslagen. Syftet är bland annat att underlätta för småbarnsföräldrar att kombinera förvärvsarbete och föräldraskap.⁷ Rätten till föräldraledighet är i flera fall knuten till att arbetstagaren får föräldrapenningsförmåner enligt SFB. Enligt föräldraledighetslagen finns det sex former av föräldraledighet:

- Hel ledighet för en kvinnlig arbetstagare i samband med hennes barns födelse och för amning (mammaledighet).
- Hel ledighet för en förälder tills barnet blivit 18 månader eller, under förutsättning att föräldern då har hel föräldrapenning, för tid därefter (hel ledighet med eller utan föräldrapenning).
- Ledighet för en förälder i form av förkortning av normal arbetstid med tre fjärdedelar, hälften, en fjärdedel eller en åttondel medan föräldern har motsvarande föräldrapenning (delledighet med föräldrapenning).
- Ledighet för en förälder i form av förkortning av normal arbetstid med upp till en fjärdedel tills, i huvudfallet, barnet fyllt åtta år (delledighet utan föräldrapenning).
- Ledighet för en arbetstagares tillfälliga vård av barn (ledighet med tillfällig föräldrapenning med mera).
- Hel ledighet eller ledighet i form av förkortning av normal arbetstid med hälften för en förälder till ett barn för vilket lämnas helt vårdnadsbidrag (ledighet med vårdnadsbidrag).

⁶ Se prop. 2007/08:91 s. 71.

⁷ Se prop. 1977/78:104 s. 27–31.

Till dess att barnet blivit 18 månader har föräldern alltså rätt till ledighet oavsett om föräldrapenning lämnas eller inte. Därefter, tills barnet fyller åtta år eller avslutar sitt första skolår, får föräldern vara ledig upp till en fjärdedel utan att föräldrapenning lämnas. I övrigt har föräldern rätt till ledighet endast i den omfattning som han eller hon får en föräldrapenningsförmån eller vårdnadsbidrag.

3.4 Förskolan och dess utveckling

Allmänt om förskolans utveckling

Även förskolan kan betraktas som en del av samhällets stöd till barn och föräldrar. Den ska bidra till barnets utveckling och lärande och samtidigt ge föräldrarna möjlighet att arbeta, söka arbete eller studera. Förskolan har på så sätt en dubbel funktion.

För kvinnor har den organiserade barnomsorgen varit en förutsättning för förvärvsarbete och kvinnors ökade förvärvsarbete har i sin tur varit en viktig del av den ekonomiska utvecklingen i Sverige. Barnomsorgen har därför varit en jämställdhetspolitisk och arbetsmarknadspolitisk fråga lika mycket som en utbildningsfråga.

Barnomsorgen har byggts ut stegvis och genomgått många förändringar. Barnkrubbor och barnträdgårdar har blivit daghem och lekskolor och dessa har blivit förskolor. Samhället har ökat sitt engagemang och fler och fler barn har fått plats i verksamheterna.

Samtidigt som barnomsorgen har föräldraförsäkringen byggts ut och tanken har varit att barnomsorgen ska kunna ta vid när barnets föräldrar inte längre kan få föräldrapenning och föräldraledighet. I dag är över 480 000 barn inskrivna i förskolan, vilket motsvarar mer än 84 procent av alla barn mellan ett och fem år i befolkningen.

I det här avsnittet gör vi en genomgång av förskolans utveckling med fokus på den stora utbyggnad som har skett. Genomgången är översiktlig och syftar bara till att ge läsaren en snabb orientering.⁸

Barnkrubbor och barnträdgårdar

Man brukar säga att den första barnkrubban i Sverige öppnade i Stockholm 1854. Barnkrubborna var framförallt till för fattiga familjer där mamman arbetade för sin försörjning. Verksamheten var behovs-

⁸ Avsnittet bygger på Martin Korpi (2006) samt SOU 1997:157 och 2005:73.

prövad och det krävdes normalt ett intyg från fattigvården för att få plats. Barnkrubborna drevs ofta av stiftelser eller kyrkliga församlingar och finansierades genom bland annat kollekt och donationer. De var öppna från tidig morgon till sen kväll och barngrupperna var ofta stora. Personalen hade sällan utbildning.

De barnträdgårdar (kindergarten) som öppnades något senare kom till Sverige från Tyskland. De hade öppet några timmar om dagen och hade ett rent pedagogiskt syfte, där leken ansågs viktig. Barnen kom ofta från välbärgade hem och föräldrarna betalade avgifter. Även barnträdgårdarna var oftast privata inrättningar.

Barnkrubborna och barnträdgårdarna fyllde alltså delvis olika funktioner. De förra syftade till att småbarnsmammor skulle kunna förvärvsarbeta medan de senare snarast var ett pedagogiskt komplement till den uppfostran som barnen fick i sina egna hem.

Barnomsorg i det tidiga välfärdssamhället

Samhällets ansvar för att bygga ut barnomsorgen diskuterades redan under första hälften av 1900-talet. De verksamheter som fanns var till stor del privata och i princip oreglerade. Debatten tog fart på allvar 1932 när Alva Myrdal föreslog att en avgiftsfri och modern barnomsorg av god kvalitet skulle införas i form av så kallade storbarnkammare. Hennes idéer realiserades till viss del genom de lekstugor som HSB inrättade i vissa av sina hyreshus.

Den första statliga utredningen om barnomsorg genomfördes i slutet av 1930-talet. Ordet daghem lanserades för heldagsomsorg medan ordet lekskola fick beteckna kortare tids omsorg. Dessa begrepp levde kvar länge. Daghäm ansågs nödvändiga för att kvinnor skulle kunna förvärvsarbeta men utredarna ansåg att det bästa för barnet var det egna hemmet kompletterat med lekskola.

År 1944 infördes de första statsbidragen för daghem och lekskolor. Utbyggnaden gick dock mycket långsamt och de flesta barn deltog inte alls i de verksamheter som fanns. År 1948 gick bara ungefär vart tjugonde barn i Stockholm i daghem och vart tionde i lekskola. Under hela 1950-talet tillkom bara 500 nya platser i daghem medan lekskolorna byggdes ut något snabbare.

Utbyggnaden börjar under 1960-talet

Flera faktorer ledde till att efterfrågan på barnomsorg ökade kraftigt under 1960-talet. En stark högkonjunktur rådde och det behövdes arbetskraft. Arbetskraftsinvandringen täckte inte hela behovet och kvinnorna, som till stor del stod utanför arbetsmarknaden, behövdes. Välfärdssamhället byggde dessutom på tanken att så många som möjligt skulle försörja sig genom förvärvsarbete – den så kallade arbetslinjen. Kraven på jämställdhet mellan kvinnor och män blev samtidigt starkare. Kvinnor krävde att få delta i arbets- och samhällslivet på samma villkor som män. Sammantaget ledde detta till att behovet av organiserad barnomsorg blev närmast akut.

I slutet av decenniet började utbyggnaden på allvar. Antalet platser i daghem och familjedaghem (dagmamma) ökade från cirka 20 000 till omkring 60 000. Samtidigt blev allt fler verksamheter kommunala. År 1941 hade endast 7 procent av verksamheterna varit kommunala, 1970 var motsvarande andel hela 96 procent.

År 1968 tillsattes Barnstugeutredningen.⁹ Uppdraget var bland annat att utreda barnomsorgens pedagogiska innehåll och att utarbeta riktlinjer för kommunal barnomsorgsplanering. Resultatet blev flera omfattande betänkanden som på många sätt lade grunden för den fortsatta utvecklingen. Utredningen föreslog bland annat att daghem och lekskolor skulle förenas under namnet förskola. Förskolan skulle vara till för alla barn och den skulle både demokratiseras och moderniseras. Arbetslag, åldersblandade grupper, normalisering av barn med funktionshinder, temaarbeten, lekens betydelse och föräldrasamarbete var några saker som hölls fram. Utredningen tog även ställning till behovet av utbyggnad, hur behovsberäkningar skulle göras och hur kommunerna skulle planera barnomsorgen. Förslagen ledde så småningom till att den första lagen på barnomsorgens område antogs av riksdagen 1973.

Lagstiftning och utbyggnad under 1970-talet

Lagen (1973:1205) om förskoleverksamhet antogs 1973 och trädde i kraft 1975.¹⁰ Den medförde en ny terminologi genom att begreppet förskoleverksamhet infördes. Det omfattade förskola, organiserad antingen som daghem eller deltidsgroup, samt familjedaghem och

⁹ Se SOU 1972:26 och 1972:27.

¹⁰ Se prop. 1973:136, bet. 1973:SoU30 och rskr. 1973:372.

annan kompletterande förskoleverksamhet. Kommunerna utsågs till huvudmän för samtliga verksamheter.

Enligt lagen var kommunerna skyldiga att erbjuda förskola för alla sexåringar med minst 525 timmar om året. Den skulle vara kostnadsfri och kom att kallas för allmän förskola. Barn som av fysiska, psykiska, sociala, språkliga eller andra skäl behövde särskilt stöd i sin utveckling skulle så långt som möjligt få plats redan före sex års ålder. Kommunerna skulle vidare, genom förskola, familjedaghem eller på annat sätt, så långt som möjligt sörja för att de barn som på grund av föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller av andra skäl behövde omvårdnad fick sådan omvårdnad.

För att skapa förutsättningar för en fortsatt snabb utbyggnad för barn med förvärvsarbete eller studerande föräldrar skulle det i varje kommun finnas en plan för utbyggnaden av förskoleverksamheten. Planen skulle avse en femårsperiod och innehålla en redovisning av behovet av förskoleverksamhet och på vilket sätt och i vilken utsträckning kommunen skulle tillgodose detta. Denna reglering fördes senare över till lagen (1976:381) om barnomsorg,¹¹ och därefter till socialtjänstlagen (1980:620)¹² men i sak kom den att förbli i stort sett oförändrad ända fram till 1995.

Trots den nya lagen och de politiska initiativen rådde det stor brist på platser inom förskoleverksamheten. År 1970 hade knappt var tionde barn plats och utbyggnaden var därför den stora politiska frågan. En överenskommelse mellan regeringen och Svenska kommunförbundet 1975 innebar att 100 000 nya daghemplatser skulle byggas på fem år och att även familjedaghemmen skulle byggas ut. Regeringen höjde bidragen till kommunerna kraftigt. Under decenniet ökade också antalet barn i daghem från 33 000 till 135 000 och i familjedaghem från 32 000 till 125 000. Trots det var det fortfarande i slutet av 1970-talet endast 30 procent av barnen som hade plats i förskoleverksamheten, samtidigt som andelen småbarnsmammor som förvärvsarbetade hade ökat till 70 procent.

Många kommuner inrättade kösystem av olika slag men kötiden för en plats kunde uppgå till flera år och väntetiderna medförde stora problem för de föräldrar som drabbades. Många fick ta hjälp av släktingar, grannar eller privata dagmammor och flera föräldra-köoperativ öppnade. Samtidigt såg situationen olika ut på olika håll i landet. I vissa kommuner kunde barnen få en plats i förskoleverksamhet nästan direkt efter avslutad föräldraledighet.

¹¹ Se prop. 1975/76:92, bet. 1975/76:SoU28 och rskr. 1975/76:219.

¹² Se prop. 1979/80:1, bet. 1979/80:SoU44 och rskr. 1979/80:385.

Principbeslut och privata alternativ under 1980-talet

Utbyggnaden av förskoleverksamheten till full behovstäckning var den stora frågan även under 1980-talet och 1985 fattade riksdagen ett principbeslut om förskola för alla barn.¹³ Genom beslutet lade riksdagen fast principerna för att förverkliga en rätt för alla barn att delta i kommunal barnomsorgsverksamhet från ett och ett halvt års ålder till dess att de började skolan. Åldersgränsen valdes eftersom avsikten var att förlänga föräldraförsäkringen till 18 månader.

Målsättningen skulle främjas genom en planmässig utbyggnad så att barnomsorgen var fullt utbyggd senast 1991. Inga lagändringar beslutades men statsrådet angav han senast 1991 tänkte återkomma med ett förslag om en lagstiftad rätt till förskola för alla barn.

Trots fortsatt utbyggnad kunde kommunerna emellertid inte åstadkomma nya platser i den takt som behövdes. Bidragande orsaker var ett ökat barnafödande under slutet av 1980-talet samt att ännu fler kvinnor än tidigare arbetade och gjorde det i större omfattning. Mor- och farföräldrar arbetade dessutom ofta själva och var inte ett alternativ för barntillsyn på samma sätt som förr. Sammantaget ökade efterfrågan på platser kraftigt och rätten till förskola för alla barn fick skjutas på framtiden.

Under 1980-talet lyftes också frågan om privata alternativ till kommunernas förskoleverksamhet. Kostnaderna för verksamheten hade ökat och de borgerliga partierna menade att privat verksamhet kunde vara både billigare och bättre än kommunal. Privata verksamheter kunde visserligen redan få tillstånd att verka men frågan var om statsbidrag dessutom skulle kunna lämnas för dem.

Den socialdemokratiska regeringen motsatte sig vinstdrivande barnomsorg och 1984 fattades det beslut om när statsbidrag skulle kunna lämnas till alternativa barnomsorgsformer.¹⁴ Beslutet innebar att bidrag inte kunde lämnas för daghem som drevs i uppenbart vinstsyfte. Däremot kunde bidrag på vissa villkor lämnas bland annat för föräldrakooperativ och för sammanslutningar som erbjöd en speciell form av pedagogik. Efter ett nytt beslut 1990 kunde bidrag lämnas även för daghem som drevs av personalkooperativ.

¹³ Se prop. 1984/85:209, bet. 1985/86:SoU5 och rskr. 1985/86:27.

¹⁴ Se prop. 1983/84:177, bet. 1983/84:SoU31 och rskr. 1983/84:387.

Regeringsskiften och ny lagstiftning under 1990-talet

Den borgerliga regering som tillträdde 1991 aviserade snabbt ett systemskifte med avreglering, privatisering och valfrihet. En av de första åtgärderna var att ändra villkoren för statsbidrag så att bidrag kunde lämnas även för daghem som drevs i vinstsyfte.¹⁵

År 1994 och 1995 genomfördes flera stora lagändringar.¹⁶ Till att börja med infördes ett vårdnadsbidrag på högst 2 000 kronor i månaden för barn i åldrarna ett till tre år. Därutöver blev kommunerna skyldiga att ge bidrag för varje barn i enskild förskola med ett belopp som inte oskäligt avvek från kommunens kostnad i motsvarande verksamhet. En barnomsorgsavgift infördes alltså. Vidare ändrades tillståndsgivningen på så sätt att kommunen bara fick fästa avseende vid sökandens lämplighet och lokalernas ändamålsenlighet. Etableringen av enskilda verksamheter skulle underlättas.

Andra ändringar gällde kommunens skyldighet att erbjuda förskoleverksamhet. Hittills hade skyldigheten gällt endast för sexåringar och barn med särskilda behov. Nu lagstiftades det om att förskoleverksamhet skulle tillhandahållas för barn som fyllt ett år i den omfattning det behövdes med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. När vårdnadshavaren hade anmält behov av plats skulle kommunen dessutom erbjuda plats utan oskäligt dröjsmål. Plats skulle vidare erbjudas så nära barnets hem som möjligt med beaktande av vad som krävdes för att effektivt utnyttja lokaler och andra resurser. Skälig hänsyn skulle tas till vårdnadshavarens önskemål. Kraven på kommunerna skärptes alltså rejält och grunden lades för den lagstiftning som gäller i dag.

När socialdemokraterna återtog regeringsmakten 1994 blev de skärpta kraven på kommunerna kvar medan lagen (1994:553) om vårdnadsbidrag upphävdes, liksom kommunernas skyldighet att ge bidrag till enskilda förskolor. En frivillig möjlighet för kommuner att ge bidrag till enskilda förskoleverksamheter blev dock kvar.¹⁷

De skärpta kraven på kommunerna och fortsatt höga födelsetal ledde till att utbyggnaden forcerades. Bara i förskolan ökade antalet barn från 270 000 till 365 000 barn. Samtidigt rådde ekonomisk kris, vilket i förlängningen ledde till att barngrupperna blev större och att många kommuner höjde de så kallade föräldraavgifterna.

¹⁵ Se prop. 1991/92:65, bet. 1991/92:SoU12 och rskr. 1991/92:85.

¹⁶ Se prop. 1993/94:11, bet. 1993/94:SoU11 och rskr. 1993/94:117 samt prop. 1993/94:148, bet. 1993/94:SoU34 och rskr. 1993/94:343.

¹⁷ Se prop. 1994/95:61, bet. 1994/95:SoU8 och rskr. 1994/95:105.

Hittills hade förskoleverksamheten hört till familjepolitiken och frågorna sorterat under Socialdepartementet och Socialstyrelsen. År 1997 fattade riksdagen emellertid beslut om att verksamheten framöver skulle tillhöra utbildningsområdet och att reglerna om förskoleverksamhet skulle föras över till skollagen (1985:1100).¹⁸ Samtidigt infördes förskoleklassen som en egen skolform för sexåringar. År 1998 antog regeringen den första läroplanen för förskolan och begreppen daghem och deltidsgrupp, som hade följt med ända sedan 1973, utgick ur lagstiftningen.¹⁹ Begreppet förskoleverksamhet avsåg nu endast förskola, familjedaghem och kompletterande förskoleverksamhet (öppen förskola).

Förskola för fler barn och maxtaxa under tidigt 2000-tal

Efter flera decennier av utbyggnad var förskolan i princip fullt utbyggd i början av 2000-talet. Enligt en föräldraenkät 2002 motsvarade efterfrågan på ytterligare förskoleplatser endast någon enstaka procent av alla barn mellan ett och fem år.²⁰ Det kunde fortfarande uppstå kösituationer i enskilda kommuner men på nationell nivå stämde tillgången till platser i stort sett överens med efterfrågan. Den strukturellt betingade platsbristen var borta.

Mot den här bakgrunden fanns det möjlighet att fokusera på andra frågor än utbyggnad. Åren 2001–2003 genomfördes flera lagändringar.²¹ Kommunerna blev skyldiga att erbjuda förskola med minst 525 timmar om året för alla barn från och med höstterminen det år de fyller fyra år. De blev också skyldiga att tillhandahålla förskoleverksamhet med minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan för barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga med syskon. Förskoleverksamheten blev alltså tillgänglig för fler barn.

För att motverka höga föräldraavgifter infördes ett system med maxtaxa. Det innebar att statsbidrag lämnades till kommuner som tillämpade en viss högsta avgift inom förskoleverksamheten. På kort tid infördes maxtaxa i hela landet och systemet gäller än i dag.

¹⁸ Se prop. 1997/98:6, bet. 1997/98:UbU5 och rskr. 1997/98:107.

¹⁹ Se prop. 1997/98:93, bet. 1997/98:UbU16 och rskr. 1997/98:270.

²⁰ Se prop. 2004/05:11 s. 18.

²¹ Se prop. 1999/2000:129, bet. 2000/01:UbU5 och rskr. 2000/01:46.

Nytt regeringsskifte och dagens förskola

Efter förslag från den borgerliga regering som tillträdde 2006 beslutade riksdagen 2009 om flera lagändringar.²² Kommunerna blev skyldiga att anordna förskola med minst 525 timmar om året från och med höstterminen det år barnet fyller tre år. Vidare infördes begreppet pedagogisk omsorg som namn för familjedaghem och annan verksamhet som inte är förskola eller öppen förskola.

Tillståndskravet för enskilda förskolor som drivs yrkesmässigt avskaffades och ersattes med ett förfarande för godkännande i den kommun där verksamheten skulle bedrivas. Kommunen blev skyldig att godkänna en enskild förskoleverksamhet som uppfyllde de krav som ställdes på motsvarande offentlig verksamhet. Ett system med barnomsorgsavgift infördes på nytt och kommunerna blev skyldiga att ge bidrag till sådana enskilda verksamheter som var godkända av kommunen och uppfyllde vissa villkor. Ett syfte med reformerna var att öka mångfalden genom en större variation av utövare.

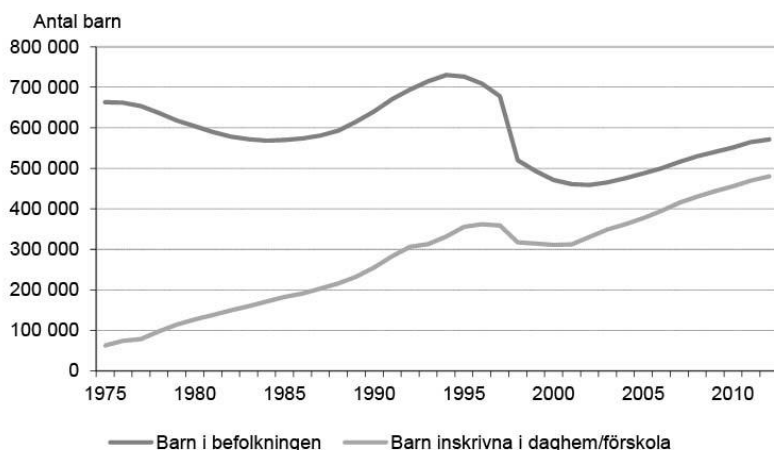
År 2010 antog riksdagen den skollag som gäller i dag.²³ I den är förskolan en egen skolform och begreppet förskoleverksamhet har utmönstrats. I dag finns det å ena sidan förskola och å andra sidan annan pedagogisk verksamhet i form av pedagogisk omsorg, öppen förskola och omsorg under tid då förskola inte erbjuds. Vi kommer tillbaka till dagens bestämmelser om förskolan i nästa avsnitt.

Som vi sett har det alltså skett en stor utbyggnad av förskolan från mitten av 1900-talet fram till i dag. Sedan ett antal år tillbaka stämmer antalet förskoleplatser på nationell nivå i princip överens med efterfrågan på platser. Utvecklingen från 1975 och framåt, med allt fler barn i verksamheterna, framgår av diagrammet nedan.

²² Se prop. 2008/09:115, bet. 2008/09:UbU11 och rskr. 2008/09:220.

²³ Se prop. 2009/10:165, bet. 2009/10:UbU21 och rskr. 2009/10:370.

Diagram 3.1 Antal barn i befolkningen samt inskrivna i daghem/förskola 1975–2012. Barn 1–6 år till och med 1997 och 1–5 år från och med 1998



Anmärkning: År 1998 övergick förskoleverksamheten till utbildningssektorn. Begreppet daghem ersattes av förskola och för sexåringar inrättades förskoleklassen.

Faksimil ur Skolverket (2013).

3.5 Förskolan enligt nya skollagen

Allmänt om den nya skollagen

I den nya skollag som trädde i kraft den 1 augusti 2010 är förskolan en egen skolform. Syftet är framför allt att betona att förskolan har ett pedagogiskt uppdrag och är en del av skolväsendet. Tillsammans med andra pedagogiska verksamhetsformer har den enligt regeringen blivit en självklar del av det moderna välfärdssamhället, som gör det möjligt att förena föräldraskap med förvärvsarbete och studier.²⁴

Skollagen har en tydlig struktur. Den börjar med regler som är gemensamma för hela skolväsendet och behandlar därefter de olika skolformerna i tur och ordning. I slutet finns gemensamma regler som handlar om bland annat tillsyn och överklagande. Sammanlagt innehåller lagen 29 kapitel. Lagen tillämpas på utbildning och annan verksamhet från och med den 1 juli 2011 och kompletteras av regler i skolförordningen (2011:185) och andra författningar.

²⁴ Se prop. 2009/10:165 s. 212, 343 och 344.

Skollagens struktur medför att bestämmelser om förskolan finns dels i början och slutet av lagen och dels i ett särskilt kapitel, 8 kap., som bara handlar om förskolan. I fortsättningen fokuserar vi på de bestämmelser som är mest relevanta för denna utredning.

Skollagens inledande bestämmelser

I 1 kap. skollagen finns inledande bestämmelser. Här framgår det att förskolan är en skolform inom skolväsendet och det framgår vad syftet med utbildningen inom skolväsendet är. När det gäller förskolan förtydligas syftet i 8 kap. Förskolan ska stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg. Verksamheten ska vidare utgå från en helhetssyn på barnet och barnets behov och utformas så att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Förskolan ska också främja allsidiga kontakter och social gemenskap och förbereda barnen för fortsatt utbildning.

En grundläggande bestämmelse i 1 kap. är att utbildningen vid en förskoleenhet med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell. För fristående förskolor gäller att undervisningen ska vara icke-konfessionell men att utbildningen i övrigt får ha en konfessionell inriktning. Deltagandet i konfessionella inslag ska dock vara frivilligt. Några exempel på konfessionella inslag som kan få förekomma i utbildningen är bland annat andakter, bönestunder, fördjupning i en viss troslära och religiösa symboler i inredningen.²⁵

En annan grundläggande bestämmelse i 1 kap. är att alla barn ska ha lika tillgång till utbildning oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, om inget annat anges i lagen. Lika grundläggande är att barnets bästa ska vara utgångspunkt i all utbildning och annan verksamhet enligt lagen. Barnets inställning ska så långt som möjligt klarläggas och barnet ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne.

För varje skolform ska det finnas en läroplan som utgår från bestämmelserna i skollagen. Läroplanen ska ange utbildningens värdegrund och uppdrag samt mål och riktlinjer för utbildningen. Föreskrifter om läroplaner har meddelats av regeringen och kungjorts i Skolverkets författningssamling (SKOLFS). Där finns förordningen (SKOLFS 1998:16) om läroplan för förskolan.

²⁵ Se prop. 2009/10:165 s. 226.

Kommuner och enskilda kan vara huvudmän

I 2 kap. skollagen finns bestämmelser om huvudmän och ansvarsfördelning. Huvudmännen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar.

Kommunerna är huvudmän för förskola och i varje kommun ska det finnas en eller flera nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt skollagen. Efter ansökan kan också enskilda godkännas som huvudmän för förskola. Kommunen ska lämna sitt godkännande om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder för den del av skolväsendet, alltså förskolan, som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Ett beslut i fråga om godkännande får enligt 28 kap. 5 § skollagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Bestämmelser om vilka som ska erbjudas förskola

I 8 kap. skollagen finns bestämmelser om förskolan. Det finns dels allmänna bestämmelser och dels regler som gäller för förskola med offentlig respektive enskild huvudman (fristående förskola).

De allmänna bestämmelserna handlar bland annat om vilka barn som ska erbjudas förskola. Ett grundläggande krav är att barnet är bosatt i Sverige och inte har börjat i förskoleklassen eller i någon utbildning för fullgörande av skolplikten. Vilka som anses bosatta i landet framgår av 29 kap. 2 § skollagen. Därutöver gäller följande:

- Barn ska från och med höstterminen det år de fyller tre år erbjudas avgiftsfri förskola under minst 525 timmar om året.
- Barn ska redan från och med ett års ålder erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Barn som har ett eget behov kan vara till exempel barn som har ett annat modersmål än svenska eller bor i glesbygd eller vars föräldrar deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller har en funktionsnedsättning som begränsar barnets utveckling.
- Barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga enligt föräldraledighetslagen för vård av ett annat barn, det vill säga ett syskon,

ska från och med ett års ålder erbjudas förskola under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan.

- Barn ska även i andra fall erbjudas förskola om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola. I dessa fall spelar barnets ålder ingen roll.

Bestämmelserna anger alltså vilka barn som ska erbjudas förskola. De hindrar dock inte att förskola erbjuds med fler timmar eller till andra barn än de som anges. Förskola behöver inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger.

I de allmänna bestämmelserna i 8 kap. anges också att huvudmannen ska se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att barnen även i övrigt erbjuds en god miljö. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd som deras speciella behov kräver.

Bestämmelser om förskola med offentlig huvudman

Reglerna om förskola med offentlig huvudman handlar bland annat om hemkommunens ansvar. Enligt 29 kap. 6 § skollagen är hemkommunen normalt den kommun som barnet är folkbokfört i.

Hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen som ska erbjudas förskola och vars vårdnadshavare önskar det. Hemkommunen får fullgöra sina skyldigheter genom att erbjuda barnet motsvarande utbildning i fristående förskola. Om det finns särskilda skäl får hemkommunen komma överens med en annan kommun om att denna i sin förskola ska ta emot barn vars utbildning hemkommunen ansvarar för.

Ett barn har rätt att bli mottaget i förskola med offentlig huvudman i en annan kommun än hemkommunen, om barnet med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl för att få gå i den kommunens förskola. Innan kommunen fattar beslut om att ta emot ett sådant barn ska den dock inhämta yttrande från barnets hemkommun. Det är den mottagande kommunen som avgör om barnets förhållanden utgör skäl för plats i dess förskola. Efter önskemål från barnets vårdnadshavare får en kommun även i annat fall ta emot ett barn från en annan kommun i sin förskola.

I 8 kap. 14 § finns den bestämmelse som den här utredningen kretsar kring. Där anges det nämligen att kommunen ska erbjuda barnet förskola inom fyra månader när barnets vårdnadshavare har

anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl har behov av särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola ska skyndsamt erbjudas förskola. Nästa kapitel handlar helt och hållet om denna bestämmelse.

Enligt 8 kap. 15 § ska barnet erbjudas plats vid en förskoleenhet så nära barnets eget hem som möjligt. Skälig hänsyn ska tas till barnets vårdnadshavares önskemål. Kommunen får beakta vad som krävs för ett effektivt utnyttjande av lokaler och andra resurser.

Kommun får ta ut en avgift för förskoleplats. Avgifterna ska dock vara skäliga. Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år får avgiften bara avse den del av verksamheten som överstiger 525 timmar om året. Kommuner som tillämpar maxtaxa kan få statsbidrag enligt förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet.

Bestämmelser om fristående förskola

Huvudregeln är att varje fristående förskola ska vara öppen för alla barn som ska erbjudas förskola. Om det inte finns plats för alla sökande ska urvalet göras på de grunder som kommunen godkänner. Avgifter som tas ut får inte vara oskäligt höga. Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år får avgiften dessutom bara avse den del av verksamheten som överstiger 525 timmar om året.

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje barn vid förskoleenheten. Bidraget består av ett grundbelopp och ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet ska avse ersättning för omsorg och pedagogisk verksamhet, pedagogiskt material och utrustning, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. Det ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskola. Tilläggsbelopp ska lämnas för barn som har ett omfattande behov av särskilt stöd.

Entreprenad och samverkan

Enligt 23 kap. skollagen får uppgifter inom förskolan överlämnas på entreprenad. Det innebär att kommuner eller enskilda huvudmän får sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om att utföra uppgifter inom förskolan. Vid entreprenad ansvarar kommunen eller den enskilde huvudmannen alltjämt i egenskap av huvudman för

verksamhetens innehåll men låter någon annan sköta utförandet. Enligt 23 kap. får en kommun också sluta avtal med en annan kommun om att denna ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom förskolan. Detta kallas för samverkan.

Annan pedagogisk verksamhet

25 kap. skollagen handlar om andra pedagogiska verksamheter än förskola, som pedagogisk omsorg, öppen förskola och omsorg under tid då förskola inte erbjuds. Gemensamt för dessa är att de inte räknas som skolformer och inte hör till skolväsendet.

Pedagogisk omsorg kan vara familjedaghem i traditionell mening (dagmamma) men också flerfamiljslösningar eller andra verksamheter där det bedrivs pedagogisk verksamhet i annan form än förskola. Kommunen ska sträva efter att i stället för förskola erbjuda barn pedagogisk omsorg om barnets vårdnadshavare önskar det.

Öppen förskola är en verksamhet där barn och medföljande vuxna vistas tillsammans. En kommun får anordna öppen förskola som komplement till förskola och pedagogisk omsorg.

Kommunen ska slutligen sträva efter att erbjuda omsorg för barn under tid då förskola inte erbjuds i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrars förvärvsarbete och familjens situation i övrigt. För detta kan kommunen få bidrag enligt förordningen (2012:994) om statsbidrag för omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds.

Tillsyn samt nationell uppföljning och utvärdering

I 26 kap. skollagen finns bestämmelser om bland annat tillsyn och nationell uppföljning och utvärdering. Det framgår att kommunen har tillsyn över förskolor vars huvudman kommunen har godkänt, det vill säga fristående förskolor. I övrigt står Skolinspektionen för tillsynen. Frågor om tillsyn och ingripanden vid tillsyn behandlas utförligt i kapitel 8, som handlar om dagens åtgärder vid dröjsmål. Skolverket har ansvar för nationell uppföljning och utvärdering.

Överklagande och övriga bestämmelser

I 28 kap. skollagen finns det bestämmelser om överklagande. Det framgår att flera av de beslut som fattas av Skolinspektionen, Skolverket och kommuner får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Det betyder att beslutet överklagas vid en förvaltningsrätt. Vid överklagande från förvaltningsrätten till kammarrätten krävs prövningstillstånd och samma sak gäller vid överklagande till högsta instans, som är Högsta förvaltningsdomstolen. Andra beslut än de som anges i 28 kap. får överklagas bara om överklagande får ske enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). De kan alltså bli föremål för så kallad laglighetsprövning om förutsättningarna för det är uppfyllda. I övrigt råder det överklagandeförbud.

I 29 kap. skollagen finns det övriga bestämmelser. Vi har redan nämnt definitionerna av begreppen bosättning och hemkommun. Här finns också regler om bland annat handläggning, samverkan, anmälan till socialnämnden och tystnadsplikt. En särskild bestämmelse ålägger kommunen att informera vårdnadshavarna om bland annat förskola och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen.

3.6 Regelverk med likartade syften

Vi har nu behandlat föräldraförsäkringen, vårdnadsbidraget, föräldraledigheten och förskolan. Genomgången visar att reglerna hänger ihop och kompletterar varandra. Barnets bästa står i centrum men reglerna syftar också till att föräldrar ska kunna kombinera föräldraskap med arbete eller andra sysselsättningar. Regelverken har alltså flera funktioner. En bärande tanke bakom dem är att föräldrar ska kunna avstå från arbete för att i stället vårda barnet under den första tiden efter barnets födelse. Därefter ska samhället erbjuda förskola av god kvalitet som stimulerar barnets utveckling och samtidigt gör det möjligt för föräldrarna att så snabbt som möjligt återgå till förvärvsarbete eller andra sysselsättningar. Kommunens skyldighet att erbjuda plats inom fyra månader är en viktig länk i denna återgång och om kommunen inte erbjuder plats i tid uppstår det problem. Som vi kommer att se får det negativa konsekvenser för barnet och föräldrarna men också för föräldrarnas arbetsgivare, för jämställdheten mellan kvinnor och män, för nyanländas etablering och för samhällsekonomin.

4 Förskola inom fyra månader

Sammanfattning

Tidigare gällde att kommunen skulle erbjuda plats utan oskäligt dröjsmål, vilket enligt förarbetena innebar tre till fyra månader. Det som gäller i dag är att kommunen ska erbjuda förskoleplats inom fyra månader när vårdnadshavare har anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl har behov av särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola har dock förtur och ska erbjudas förskola skyndsamt.

Lagens krav på förskola inom fyra månader ska inte blandas ihop med sådana platsgarantier som vissa kommuner har beslutat om på egen hand. De innebär ofta att kommunen frivilligt tar på sig att erbjuda plats snabbare än vad skollagen egentligen kräver.

Kommunen kan fullgöra sin skyldighet genom att erbjuda barnet plats i sin egen förskola men också genom att erbjuda motsvarande utbildning i en fristående förskola. Kommunen kan även samverka med en annan kommun eller använda entreprenad. Barnet ska erbjudas plats vid en förskola så nära barnets hem som möjligt och skälig hänsyn ska tas till vårdnadshavarens önskemål.

Bestämmelsen om förskola inom fyra månader medför en del tolkningsfrågor. Vi gör tolkningen att barnet faktiskt ska kunna börja inom fyra månader och att det således inte räcker att själva erbjudandet kommer inom denna tid. Vi menar vidare att barnet ska kunna börja den dag föräldrarna önskar, så länge önskemålet lämnats minst fyra månader i förväg. Det förutsätter dock att kommunen tillåter önskemål så lång tid i förväg.

4.1 Tidigare – plats utan oskäligt dröjsmål

Frågan om hur snabbt kommunen ska tillhandahålla förskola eller förskoleverksamhet behandlades varken i samband med tillkomsten av 1973 års lag om förskoleverksamhet eller 1976 års lag om barnomsorg. Den behandlades inte heller när bestämmelserna om förskoleverksamhet överfördes till 1980 års socialtjänstlag.

Frågan aktualiserades däremot när regeringen 1993 föreslog att kommunernas skyldighet att tillhandahålla barnomsorg skulle skärpas. En sådan skärpning var möjlig eftersom många kommuner hade nått full eller nästan full behovstäckning. Regeringens förslag var att kommunen skulle erbjuda plats *utan oskäligt dröjsmål* när en vårdnadshavare anmält behov av plats inom förskoleverksamheten.¹

Enligt regeringen var en viss varseltid ibland nödvändig att acceptera från det att vårdnadshavaren anmält behov av plats till det att en plats kunde ordnas. Hur lång tid som var skälig kunde variera från fall till fall beroende bland annat på tillgången till platser och föräldrarnas önskemål om placering. Regeringen konstaterade att många kommuner tillämpade en anmälningstid om tre till fyra månader innan plats kunde erhållas, vilket regeringen ansåg vara en rimlig tid. I fråga om barn med särskilda behov angav regeringen att kommunen hade ett mer långtgående ansvar. Riksdagen antog förslaget och bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 1995.

Bestämmelsen om plats utan oskäligt dröjsmål infördes i en ny paragraf, 14 b §, i 1980 års socialtjänstlag och förarbetena var alltså tydliga med att tre till fyra månader var den väntetid som normalt kunde accepteras. Det var också så tillsynsmyndigheten tillämpade bestämmelsen. År 1997 fördes den över till 2 a kap. i 1985 års skollag utan några ändringar i sak. Den fortsatte att gälla ända till utgången av juni 2011, när den nya skollagen började tillämpas.

Kommunens skyldighet var alltså att utan dröjsmål erbjuda plats i *förskoleverksamhet*. Begreppet avsåg inte bara förskola utan också familjedaghem och kompletterande förskoleverksamhet (öppen förskola). Kommunen kunde därför i princip erbjuda plats i ett familjedaghem även om vårdnadshavaren ville ha plats i förskola.

Mot den bakgrunden angavs det i lagen att kommunen skulle ta skälig hänsyn till vårdnadshavarens önskemål om omsorgsform när den erbjöd plats. Det angavs också att kommunen kunde fullgöra sin skyldighet att erbjuda plats genom att utan oskäligt dröjsmål hänvisa barnet till en motsvarande plats i en enskild förskola. Enligt

¹ Se prop. 1993/94:11 s. 32–34 och 46.

lagen gällde vidare att plats inom förskoleverksamheten skulle erbjudas så nära barnets eget hem som möjligt med beaktande av vad som krävdes för att effektivt utnyttja lokaler och andra resurser. Skälig hänsyn skulle tas till vårdnadshavarens önskemål.

4.2 Kravet på förskola inom fyra månader

I dag finns reglerna om erbjudande av plats i 8 kap. 14 § skollagen. När vårdnadshavare har anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman ska kommunen enligt första stycket erbjuda barnet förskola inom fyra månader. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl har behov av särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola ska enligt andra stycket erbjudas förskola skyndsamt.

Kravet på plats utan oskäligt dröjsmål har alltså ersatts av ett krav på att förskola ska erbjudas inom fyra månader (första stycket) eller i fråga om vissa barn skyndsamt (andra stycket).

I förarbetena uttalade regeringen att paragrafens första stycke i sak motsvarar bestämmelsen i 1985 års skollag.² Till skillnad från 1985 års lag anges det dock uttryckligen att fyra månader är den tid som kan anses rimlig för att anordna plats i förskola.

Regeringen påpekade vidare att Skolinspektionen utövar tillsyn över hur kommunerna fullgör sin skyldighet enligt paragrafen och att Skolinspektionen får förelägga en kommun som inte följer till exempel denna föreskrift att fullgöra sin skyldighet. Regeringen påminde också om att ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Regeringen uttalade vidare att bestämmelsen i andra stycket saknade motsvarighet i 1985 års skollag. Den förtydligar enligt regeringen att förtur ska ges till barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola.

Kommunens skyldighet att erbjuda förskola inom fyra månader omnämns ibland som en platsgaranti. Det begreppet används dock inte i lagstiftningen och inte heller i förarbetena. Det finns däremot kommuner som har infört så kallade platsgarantier som ofta innebär att kommunen utlovar plats snabbare än vad lagen kräver, till exempel inom två eller tre månader. Sådana kommunala riktlinjer är helt frivilliga och måste skiljas från skollagens krav på att kommunen ska erbjuda plats i förskola inom fyra månader.

² Se prop. 2009/10:165 s. 715.

4.3 Hur kommunen kan uppfylla kravet

Skollagen innehåller flera regler om hur kommunen kan fullgöra sin skyldighet att erbjuda förskola inom fyra månader. Det handlar bland annat om fristående förskolor, samverkan och entreprenad.

Till att börja med framgår det av 8 kap. 12 § skollagen att hemkommunen får fullgöra sin skyldighet genom att erbjuda barnet motsvarande utbildning i en fristående förskola. I förarbetena uttalade sig regeringen om denna möjlighet och sade att kommunen kan använda sig såväl av sin egen förskola som av annan huvudmans förskola i kommunen vid fördelning av platser.³ För att kommunen ska anses ha fullgjort sin skyldighet genom att erbjuda plats i en fristående förskola ska verksamheten där emellertid motsvara den som ska erbjudas i förskola med offentlig huvudman. Vårdnadshavaren behöver därför inte acceptera ett erbjudande om plats i en fristående förskola med sådana konfessionella inslag i verksamheten som inte får finnas i förskola med offentlig huvudman.

I 8 kap. 12 § anges vidare att hemkommunen får komma överens med en annan kommun om att denna i sin förskola ska ta emot barn vars utbildning hemkommunen ansvarar för. Bestämmelsen är enligt förarbetena främst avsedd för situationer där de geografiska förhållandena medför att förskola i en annan kommun än hemkommunen för vissa barn leder till betydligt kortare resväg.⁴

I förarbetena sägs också att kommunen liksom tidigare kan fullgöra sin skyldighet att erbjuda förskoleplats genom att komma överens med någon annan kommun om att denna ska utföra kommunens uppgifter inom förskolan. Enligt nya skollagen får kommunen sluta avtal med någon annan kommun (samverkan) eller en enskild huvudman (entreprenad) om att denna ska utföra kommunens uppgifter inom förskolan. Kommunen kan alltså fullgöra sin skyldighet att erbjuda förskola på flera olika sätt.

Bestämmelser om placering vid en förskoleenhet finns i 8 kap. 15 §. Där sägs att ett barn ska erbjudas plats vid en förskoleenhet så nära barnets eget hem som möjligt och att skälig hänsyn ska tas till barnets vårdnadshavares önskemål. I förarbetena angav regeringen att paragrafen i sak motsvarar regleringen i 1985 års skollag. Det anges inte uttryckligen att kommunen vid erbjudande av plats får beakta vad som krävs för att effektivt utnyttja lokaler och andra

³ Se prop. 2009/10:165 s. 354 och 714.

⁴ Se prop. 2009/10:165 s. 714.

resurser men någon saklig ändring är enligt regeringen inte avsedd.⁵ Kommunen får även i fortsättningen beakta vad som krävs för ett effektivt resursutnyttjande. Det innebär att vårdnadshavaren inte har någon ovillkorlig rätt att få den plats som han eller hon önskar.

Regeringen uttalade vidare att det måste kunna godtas att föräldrar tackar nej till ett erbjudande om plats i till exempel en verksamhet som drivs med en viss konfessionell eller pedagogisk inriktning som föräldrarna inte ställer sig bakom. Kommunen bör i sådana fall erbjuda en plats i en annan förskola. Om föräldrarna tackar nej till en plats som kommunen erbjuder för att de önskar en specifik förskola kan detta naturligtvis resultera i längre väntetider.⁶

4.4 Tolkningsfrågor av fyramånadersfristen

Det finns vissa tolkningsfrågor

Kommunen ska alltså erbjuda förskola inom fyra månader när barnets vårdnadshavare har anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman. Trots att bestämmelsen är tydlig ger den inte svar på alla frågor. I det här avsnittet behandlar vi följande tolkningsfrågor:

- Ska barnet kunna börja inom fyra månader eller räcker det att själva erbjudandet om plats kommer inom denna tid?
- Hur ska fyramånadersfristen tolkas vid önskemål lång tid i förväg? Vad gäller om vårdnadshavaren anmäler önskemål om förskola från och med en viss dag längre fram än fyra månader?
- Är kommunen fri att erbjuda vilken förskoleplats som helst?

Det saknas rättspraxis i dessa frågor trots att fyramånadersfristen kan bli föremål för laglighetsprövning i domstol. Vi får därför tolka bestämmelserna utifrån deras syfte och de uttalanden som finns i förarbetena. Vår tolkning är givetvis inte bindande och det kan hända att en domstol eller Skolinspektionen skulle ha en annan uppfattning i ett enskilt fall. Skolinspektionen har redogjort för sin tolkning av bestämmelserna i ett informationsblad från 2012.⁷

⁵ Se prop. 2009/10:165 s. 715.

⁶ Se prop. 2009/10:165 s. 354.

⁷ Se Skolinspektionen (2012).

Barnet ska kunna börja inom fyra månader

Skolinspektionen menar att förskoleplatsen ska vara tillgänglig inom fyra månader, det vill säga att barnet ska kunna börja vid den aktuella förskoleenheten inom fyra månader. Enligt myndigheten räcker det inte att kommunen lämnar erbjudandet inom denna tid.

Flera förarbetsuttalanden tyder också på att bestämmelsen ska uppfattas på detta sätt. I förarbetena till den nya skollagen angav regeringen att fyra månader är den tid som kan anses rimlig för att *anordna* plats i förskola och i förarbetena till 1995 års lagstiftning uttalade regeringen att en anmälningstid om tre till fyra månader innan plats kan *erhållas* var rimlig. Det finns knappast utrymme för att tolka bestämmelsen på annat sätt än att barnet faktiskt ska kunna ta platsen i anspråk och börja förskola inom fyra månader.

Önskad dag gäller vid önskemål lång tid i förväg

Många kommuner tillåter föräldrar att anmäla önskemål om förskola mer än fyra månader i förväg. Frågan är vad som gäller när anmälan kommer in exempelvis den 1 februari, om vårdnadshavaren vill ha plats först tio månader senare, det vill säga den 1 december. Lagen ger inget tydligt svar i dessa fall. Skolinspektionen menar dock att barnet ska erbjudas plats på önskat placeringsdatum så länge anmälan kommit in mer än fyra månader i förväg och enligt vår mening talar flera faktorer för att den tolkningen har fog för sig.

Till att börja med är själva syftet med fristen att kommunen ska få en rimlig tid att ordna plats. Regering och riksdag har ansett att fyra månader är rimligt och om önskemålet lämnas mer än fyra månader i förväg bör kommunen därför kunna erbjuda plats den önskade dagen. Det finns inte skäl att ge kommunen längre tid. Samtidigt finns det inte skäl för att kommunen ska erbjuda plats tidigare än önskat.

Om fristen i stället skulle räknas från den önskade dagen, så att kommunen får mer än fyra månader på sig, skulle det dessutom få orimliga konsekvenser. Den vårdnadshavare som vill att barnet ska börja den 1 december skulle då vara tvungen att ange den 1 augusti som önskad dag för att vara säker på att få förskoleplats i tid. En sådan ordning är orimlig både för de enskilda och för kommunen.

Vår tolkning är alltså att barnet ska kunna börja den dag som vårdnadshavaren önskar, så länge önskemålet har lämnats minst fyra månader i förväg. Det bör samtidigt noteras att lagen inte tvingar kommunerna att ta emot önskemål så lång tid i förväg.

Kommunen har stor frihet att erbjuda plats

Utgångspunkten är att kommunen kan fullgöra sin skyldighet genom att erbjuda plats i vilken förskola som helst inom fyra månader. Kommunen kan givetvis erbjuda plats i sin egen förskola men vi har sett att plats också kan erbjudas i fristående förskola eller genom användning av samverkan eller entreprenad. Kommunen har alltså en stor frihet vid erbjudandet av plats. Vårdnadshavaren kan givetvis tacka nej om han eller hon inte är nöjd med erbjudandet, men kan då få acceptera en längre väntetid.

Det finns dock bestämmelser som sätter gränser. Till att börja med kan kommunen inte fullgöra sin skyldighet genom att erbjuda plats i pedagogisk omsorg eller något annat alternativ till förskola så länge det är just förskola som vårdnadshavaren önskar. Detta var tillåtet enligt 1985 års skollag men inte enligt den nya skollagen.

Vårdnadshavaren behöver inte heller acceptera ett erbjudande om plats i en fristående förskola med sådana konfessionella inslag i verksamheten som inte får finnas i en förskola med offentlig huvudman. Det framgår av 8 kap. 12 § och 1 kap. 6 § skollagen samt av de förarbetsuttalanden som vi redogjort för.

Enligt 8 kap. 15 § skollagen ska kommunen vidare erbjuda plats vid en förskoleenhet så nära barnets eget hem som möjligt. Detta är alltså ett krav. Samtidigt är det upp till kommunen att avgöra vilken förskola som för tillfället är den närmast möjliga. Finns det inte lediga platser i förskolor som ligger nära barnets eget hem kan vårdnadshavaren behöva acceptera en längre resväg.

Av 8 kap. 15 § framgår det slutligen att skälig hänsyn ska tas till vårdnadshavarens önskemål. Den bestämmelsen får anses bilda en yttre gräns för vilka erbjudanden kommunen kan lämna för att fullgöra sin skyldighet att erbjuda plats inom fyra månader. Det är till exempel utifrån den paragrafen det får prövas om ett erbjudande om utbildning med en viss pedagogisk inriktning är skäligt.

II PROBLEMET MED DRÖJSMÅL

5 Problemet och utvecklingen

Sammanfattning

Ett av utredningens uppdrag är att undersöka i vilken omfattning förskoleplats inte erbjuds inom lagstadgad tid. Det gör vi i det här kapitlet, där vi också beskriver problemets utveckling över tid.

Undersökningar av Socialstyrelsen och Skolverket visar att antalet kommuner som inte erbjöd plats i tid 1995–2009 varierade mellan ett tiotal och ett femtiotal. Hur många barn som berördes framgår inte. Det framgår inte heller hur långa dröjsmålen var.

Den enkätundersökning vi har genomfört tillsammans med SCB talar för att drygt 2 procent av barnen, cirka 3 000 barn om året, får vänta för länge. Undersökningen gäller de barn som anmälades till förskolan i maj och oktober 2012 och resultatet ser ut så här:

- Det är 508 barn som troligen får vänta för länge på plats. Det motsvarar 2,3 procent av de som anmälades i maj och oktober.
- Väntetiden för dessa är i genomsnitt 6,7 månader, att jämföra med lagens gräns på 4 månader. Uppgiften om väntetid måste dock tolkas försiktigt, på grund av enkätfrågornas utformning.
- Det är 36 kommuner som troligen inte kommer att erbjuda plats i tid för alla barn som anmälades i maj och oktober 2012.

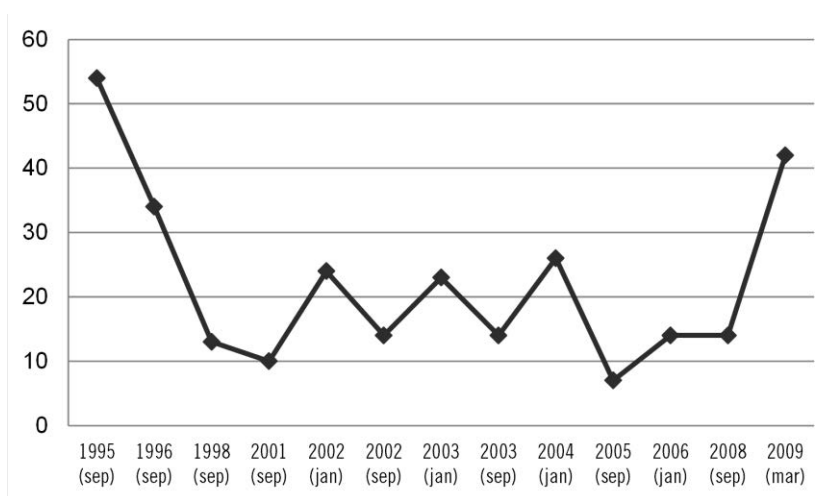
Undersökningen visar alltså att drygt 2 procent av barnen får vänta för länge. Enligt undersökningen är det något fler pojkar än flickor som drabbas, även om skillnaden är liten. Det tycks inte vara extra svårt för kommunerna att erbjuda plats i tid för barn till nyanlända invandrare eller barn som har behov av särskilt stöd.

Kapitlet innehåller en närmare beskrivning av denna statistik och en del kompletterande uppgifter om väntetider och dröjsmål.

5.1 Utvecklingen mellan 1995 och 2009

Kravet på plats utan oskäligt dröjsmål infördes 1995 och gällde till dess att den nuvarande skollagen började tillämpas den 1 juli 2011. Kravet innebar enligt förarbetena att kommunerna skulle erbjuda plats inom tre till fyra månader. Från 1995 och fram till 2009 undersökte Socialstyrelsen och Skolverket hur kommunerna levde upp till detta krav. I undersökningarna fick kommunerna själva bedöma om de skulle klara att erbjuda plats i tid till alla barn vid en viss tidpunkt, oftast september respektive januari. Svarsfrekvensen var hög, över 95 procent. Diagrammet visar hur många kommuner som räknade med dröjsmål från år till år mellan 1995 och 2009.

Diagram 5.1 Antal kommuner som räknar med att inte kunna erbjuda plats i tid till alla barn 1995–2009



Anmärkning: Resultaten är inte helt jämförbara eftersom frågor och mätperioder delvis varit olika.

Källa: Socialstyrelsen (1995 och 1996) samt Skolverket (2001, 2002, 2003 och 2009).

Antalet kommuner som inte levt upp till kravet 1995–2009 har alltså varierat mellan ett tiotal som lägst och ett femtiotal som högst. När kravet på plats utan oskäligt dröjsmål infördes 1995 var det 54 kommuner som räknade med att inte kunna erbjuda plats i tid till alla barn. Det motsvarade ungefär 20 procent av alla kommuner i landet. Därefter skedde en ganska snabb förbättring

fram till hösten 2001, då det bara var 10 kommuner som räknade med att inte kunna erbjuda plats inom lagstadgad tid till alla barn.

Mellan 2001 och 2008 varierade antalet kommuner som bedömde att de inte skulle kunna erbjuda plats i tid. Resultatet var genomgående sämre på våren än på hösten. Ofta var det nästan dubbelt så många som uppgav att de inte kunde erbjuda plats i tid i januari som i september. Förklaringen är sannolikt att många kommuner koncentrerar mottagandet till början av hösten, när många sexåringar lämnar förskolan och börjar i förskoleklassen.

Fram till 2008 sade undersökningarna ingenting om hur många barn som väntade för länge eller hur långa väntetiderna var. Det går därför inte att säga om det var 1 eller 1 000 barn som väntade för länge eller om dröjsmålen varade några dagar eller flera månader.

De undersökningar som Skolverket genomförde 2008 och 2009 innebar flera nyheter som kan förklara varför fler kommuner plötsligt bedömde att de inte skulle kunna erbjuda plats i tid. Det var 14 kommuner som bedömde att de inte skulle kunna erbjuda plats i tid till alla barn i september 2008 och hela 42 kommuner som gjorde samma bedömning för mars 2009. Det var fler än tidigare.

Den stora skillnaden jämfört med övriga undersökningar var att kommunerna fick fler svarsalternativ. På frågan om de räknade med att kunna erbjuda plats i tid kunde de inte bara svara ja eller nej utan också *nej – men till de flesta*, *nej – men till ungefär hälften* eller *nej – till färre än hälften*. Nej-alternativet var alltså differentierat. Det kan ha lett till att kommuner som tidigare svarat *ja*, för att antalet dröjsmål var få, nu valde att svara *nej – men till de flesta*.

Undersökningarna 2008 och 2009 är alltså de enda som ger en indikation på hur många barn som väntade för länge. De flesta kommuner räknade med att alla barn skulle erbjudas plats i tid men 42 stycken räknade med dröjsmål. De fördelade sig på detta sätt:

- 29 räknade med att kunna erbjuda plats i tid *till de flesta*
- 7 räknade med att kunna erbjuda plats i tid *till ungefär hälften*
- 6 räknade med att kunna erbjuda plats i tid *till färre än hälften*

Bland de kommuner som hade problem fanns både Stockholm och Göteborg. I Stockholm var det en stadsdel som hade dröjsmål och i Göteborg var det 8 av 21. Därmed berördes ganska många barn.

Undersökningarna visar alltså vilka kommuner det är som har haft problem under åren. Vissa har återkommit gång på gång

medan andra har förekommit någon enstaka gång eller inte alls. Tabellen nedan visar vilka kommuner som rapporterat dröjsmål i fyra eller fler av undersökningarna.

Tabell 5.1 Kommunerna som redovisar dröjsmål i minst fyra undersökningar 1995–2009

Kommun	Antal undersökningar med dröjsmål
Göteborg	12
Strömstad	11
Malmö	8
Heby	5
Huddinge	5
Kungälv	5
Munkedal	5
Ängelholm	5
Alingsås	4
Ekerö	4
Härryda	4
Kil	4
Lilla Edet	4
Orust	4
Partille	4
Sigtuna	4
Stockholm	4
Uddevalla	4
Älvkarleby	4

Källa: Socialstyrelsen (1995 och 1996) samt Skolverket (2001, 2002, 2003 och 2009).

Tabellen visar att Stockholm, Göteborg och Malmö finns bland de kommuner som rapporterat dröjsmål relativt ofta. Göteborg har rapporterat dröjsmål i samtliga undersökningar utom en.

Sammanfattningsvis är utvecklingen mellan 1995 och 2009 inte entydig. Den förbättring som kunde ses efter 1995 stannade av och mot slutet av perioden skedde en försämring, som emellertid kan ha sin förklaring i förändringar i själva undersökningen. Sett över hela perioden räknade de allra flesta kommunerna med att kunna erbjuda plats i tid, samtidigt som det hela tiden funnits kommuner som har rapporterat dröjsmål. Läget i kommunerna har i stort sett alltid varit sämre på våren (januari) än på hösten (september).

5.2 Läget i kommunerna 2012/2013

Kommunerna har besvarat en enkät

Tillsammans med SCB har vi genomfört en ny enkätundersökning. Syftet har varit att få en aktuell bild av läget i kommunerna men också att få veta mer. Bland annat har vi velat ta reda på hur många barn som inte erbjuds plats i tid och hur långa dröjsmålen är.

Undersökningen har gått till så att alla kommuner i landet samt stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö fått en enkät. I den har vi frågat hur många barn som anmäldes till förskola med offentlig huvudman i maj respektive oktober 2012 och hur många av dessa som *inte har erbjudits* eller *troligen inte kommer att erbjudas* förskoleplats i tid, det vill säga inom fyra månader eller på önskat datum. Frågorna motsvarar därmed skollagens krav på förskola inom fyra månader. För att besvara frågorna har kommunerna fått använda sina register eller datasystem. Kommuner som inte har tillgång till köhistorik i efterhand har fått göra uppskattningar.

Enkäten skickades ut i november 2012. När det gäller de barn som anmäldes i oktober 2012 var kommunerna därför hänvisade till en prognos för att kunna svara på frågan om de skulle kunna erbjudas plats i tid. För de barn som anmäldes i maj 2012 kunde kommunerna oftare svara utifrån de faktiska förhållandena, det vill säga hur många barn som faktiskt hade erbjudits plats i tid.

Efter påminnelser och telefonintervjuer har 318 av totalt 321 kommuner och stadsdelar svarat på enkäten.¹ Svarsfrekvensen är därmed 99 procent, även om det finns bortfall för vissa frågor.

Hur undersökningen gått till och vilka metoder som använts beskrivs i den tekniska rapport som SCB har lämnat, se bilaga 3 till betänkandet. Där återfinns också den frågeblankett som använts. Senare i kapitlet förklarar vi varför maj och oktober valts som mätperioder. Vi diskuterar också om månaderna är representativa.

Resultatet i sammanfattning

Det är totalt 36 kommuner som rapporterar dröjsmål för de barn som anmäldes till förskolan i maj och oktober 2012. Enligt vår bedömning är det 19 kommuner som har större problem än andra.

¹ Upplands Väsby kommun samt stadsdelarna Fosie i Malmö och Majorna-Linné i Göteborg har inte svarat på enkäten.

De redovisar det som vi i fortsättningen kallar för kvalificerade dröjsmål. Det var totalt 22 566 barn som anmäldes under de två månaderna och av dem bedöms 508 barn (2,3 procent) behöva vänta för länge. Den genomsnittliga väntetiden för dessa barn kan beräknas till 6,7 månader, vilket försiktigt kan jämföras med de 4 månader som lagen tillåter. Vi återkommer till detta.

Är maj och oktober representativa för hela året skulle drygt 3 000 av de barn som anmäldes till förskolan under 2012 inte ha erbjudits förskoleplats i tid. Undersökningen visar tydligt att dröjsmål är vanligare och att väntetiden är längre för de barn som anmäldes i oktober än för de som anmäldes i maj. Det bekräftar bilden att det är svårare att få plats i tid på våren (för de barn som anmäldes i oktober) än på hösten (för de som anmäldes i maj).

Ett *kvalificerat dröjsmål* ska uppfylla minst ett av följande krav:

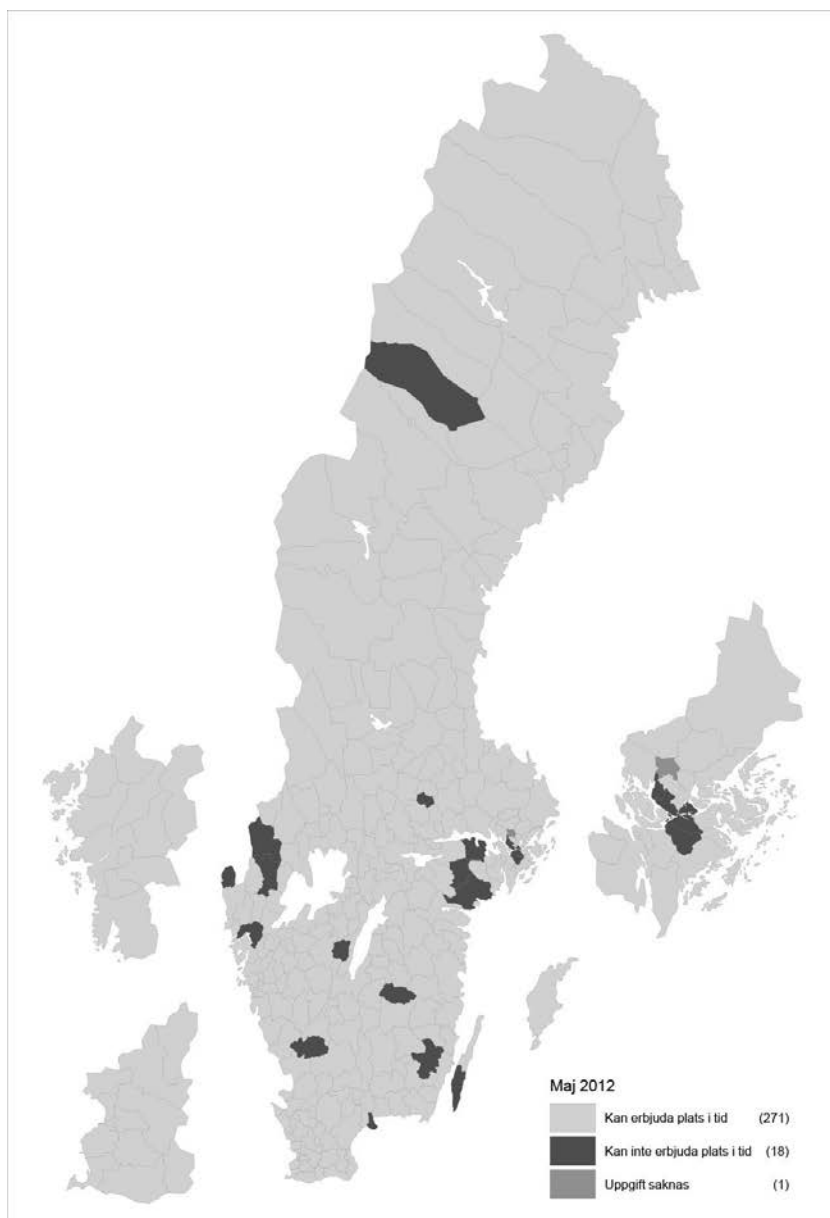
1. Dröjsmålet omfattar minst tio av de barn som anmäldes i maj och oktober tillsammans.
2. Dröjsmålet omfattar mer än hälften av de barn som anmäldes i maj eller mer än hälften av de barn som anmäldes i oktober.
3. Dröjsmålet omfattar minst tre av de barn som anmäldes i maj eller minst tre av de barn som anmäldes i oktober, och väntetiden för barnen uppskattas till 6–7 månader eller mer.

Efter denna sammanfattning är det på sin plats att titta närmare på läget för de barn som anmäldes i maj respektive oktober 2012.

Barn som anmäldes i maj 2012

För de barn som anmäldes till förskola med offentlig huvudman i maj 2012 är det 18 kommuner som rapporterar dröjsmål. Det var sammanlagt 11 450 barn som anmäldes och totalt 140 (1,2 procent) som inte erbjöds eller troligen inte kommer att erbjudas plats inom fyra månader alternativt på önskat datum. Antalet varierar mellan ett enda i vissa kommuner och betydligt fler i andra. Det bör observeras att ett barn kan ha anmälts i flera kommuner eller stadsdelar samtidigt. En viss dubbelräkning kan inte uteslutas.

Karta 5.1 Kommuner som inte har erbjudit eller troligen inte kommer att erbjuda plats i tid till alla barn anmälda i maj 2012



Anmärkning: Uppgift saknas för Upplands Väsby kommun, som inte besvarat enkäten. I Malmö och Göteborg har alla stadsdelar utom en svarat. I redovisningen bortses det från dessa stadsdelar.

Det är alltså 18 kommuner som redovisar dröjsmål. Närmare uppgifter om varje kommun finns i tabellen nedan. De kommuner som har kvalificerade dröjsmål är markerade med ett plustecken (+).

Tabell 5.2 Kommunerna som inte har erbjudit eller troligen inte kommer att erbjuda plats i tid till alla barn anmälda i maj 2012

Kommun	Antal anmälda barn totalt	Antal barn som troligen inte erbjuds plats i tid	Uppskattad väntetid från anmälan
Fagersta+	120	24	4–5 månader
Huddinge+	52	22	8–9 månader
Flen+	40	20	4–5 månader
Stockholm*+	907	20	4–5 månader
Sölvesborg+	50	10	4–5 månader
Strängnäs	37	7	4–5 månader
Tidaholm+	6	6	4–5 månader
Bengtstors+	5	5	4–5 månader
Hylte+	11	5	4–5 månader
Strömstad+	11	5	4–5 månader
Järfälla+	59	3	4–5 månader
Nyköping	47	3	4–5 månader
Eksjö	15	2	4–5 månader
Uddevalla	46	2	4–5 månader
Vilhelmina+	3	2	4–5 månader
Årjäng	8	2	6–7 månader
Mörbylånga	20	1	4–5 månader
Nybro	16	1	8–9 månader
18 kommuner	1 453 barn	140 barn	5,2 månader

* Det är en stadsdel i Stockholm (Östermalm) som redovisar dröjsmål för barn anmälda i maj 2012.

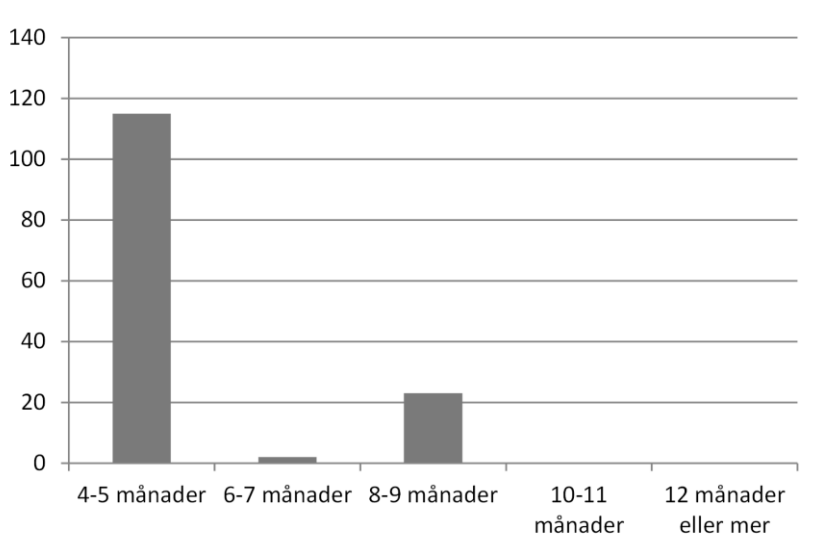
Anmärkning: Plustecknet (+) markerar att dröjsmålet är kvalificerat enligt definitionen i detta avsnitt.

Tabellen visar att skillnaderna mellan de kommuner som redovisar dröjsmål är ganska stora. I vissa kommuner är det något enstaka barn som inte erbjuds plats i tid medan det i andra kommuner rör sig om betydligt fler barn. Ett skäl för att beteckna vissa dröjsmål som kvalificerade är att kunna skilja mellan dessa kommuner.

Den genomsnittliga väntetiden för de barn som inte erbjuds plats i tid är 5,2 månader räknat från anmälan till det att barnet erbjuds att börja förskola. Kommunerna har fått uppskatta tiden utifrån fasta svarsalternativ. Diagrammet nedan visar hur många

barn som bedöms behöva vänta i 4–5 månader, 6–7 månader, 8–9 månader, 10–11 månader samt 12 månader eller mer.

Diagram 5.2 Uppskattad väntetid för de barn som anmäldes i maj 2012 och som troligen inte erbjuds plats i tid, antal barn



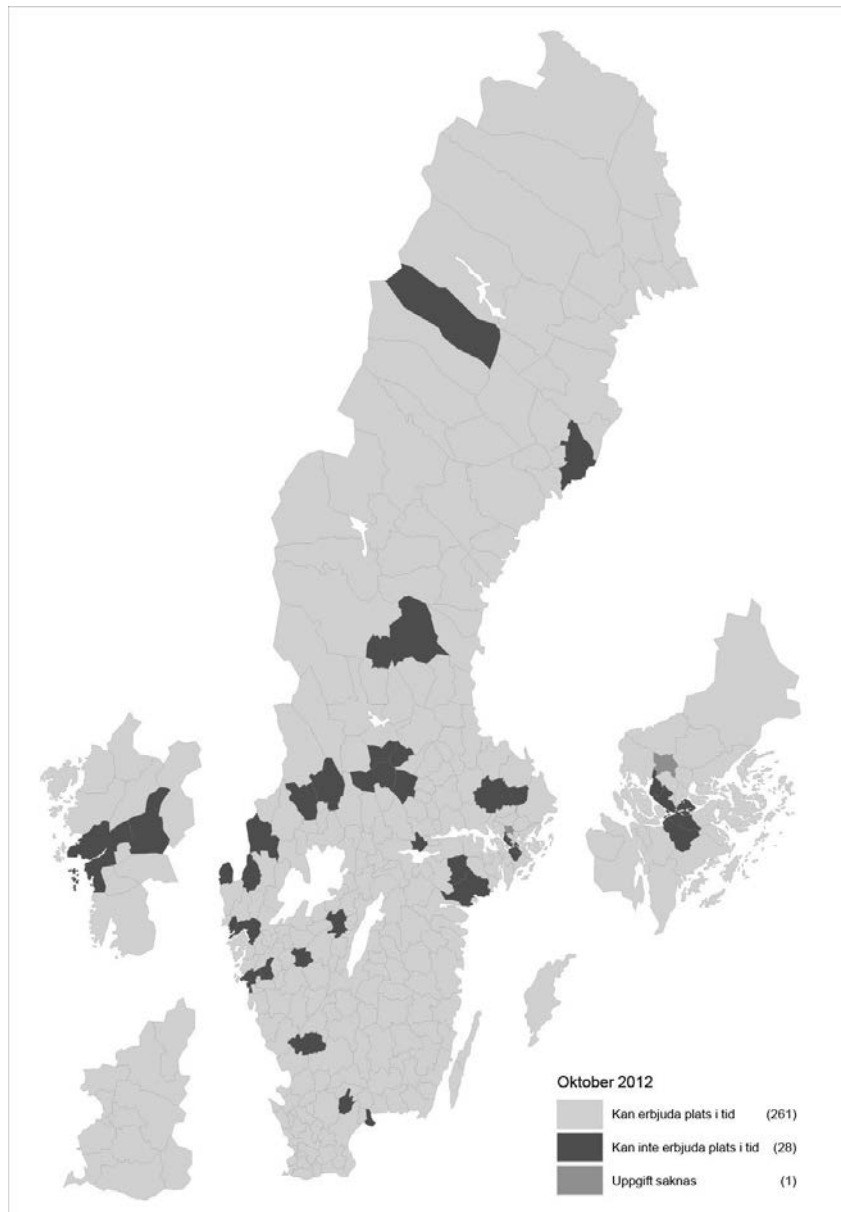
Diagrammet visar att de flesta, 115 barn, får vänta i 4–5 månader. Därutöver bedöms 2 barn behöva vänta i 6–7 månader och 23 barn i 8–9 månader. Längre väntetid än så räknar ingen kommun med.

Uppgifterna om väntetid bör tolkas försiktigt. Det beror på att kommunerna fått uppskatta den genomsnittliga väntetiden från anmälan till erbjudande. För den som vill ha plats om sex månader men får det först efter sju redovisas alltså en väntetid på totalt sju månader. Detta trots att dröjsmålet i själva verket bara är en månad.

Barn som anmäldes i oktober 2012

För de barn som anmäldes i oktober är det fler kommuner, 28 stycken, som redovisar dröjsmål. Det var 11 116 barn som anmäldes och av dem är det 368 stycken (3,3 procent) som inte har erbjudits eller troligen inte kommer att erbjudas plats i tid. Kommunerna redovisar alltså mer än dubbelt så många dröjsmål som för barn anmälda i maj 2012.

Karta 5.2 Kommuner som inte har erbjudit eller troligen inte kommer att erbjuda plats i tid till alla barn anmälda i oktober 2012



Anmärkning: Uppgift saknas för Upplands Väsby kommun, som inte besvarat enkäten. I Malmö och Göteborg har alla stadsdelar utom en svarat. I redovisningen bortses det från dessa stadsdelar.

Tabellen visar vilka 28 kommuner som redovisar dröjsmål. Kvalificerade dröjsmål är återigen markerade med ett plustecken (+).

Tabell 5.3 Kommuner som inte har erbjudit eller troligen inte kommer att erbjuda plats i tid till alla barn anmälda i oktober 2012

Kommun	Antal anmälda barn totalt	Antal barn som troligen inte erbjuds plats i tid	Uppskattad väntetid från anmälan
Göteborg*+	453	110	6–7 månader/ 10–11 månader
Borlänge+	60	55	8–9 månader
Huddinge+	115	46	6–7 månader
Stockholm**+	1 145	35	4–5 månader
Strömstad+	17	16	6–7 månader
Gagnef+	28	12	6–7 månader
Järfälla+	71	12	4–5 månader
Arboga+	11	10	4–5 månader
Ludvika+	24	9	10–11 månader
Flen+	10	7	4–5 månader
Hylte+	8	7	4–5 månader
Smedjebacken	16	7	4–5 månader
Östra Göinge+	15	7	6–7 månader
Dals-Ed+	6	5	6–7 månader
Sorsele+	7	5	8–9 månader
Sölvesborg+	20	5	6–7 månader
Herrljunga	17	3	4–5 månader
Ljusdal	13	3	4–5 månader
Lysekil	15	3	4–5 månader
Sunne	9	2	4–5 månader
Uddevalla	54	2	4–5 månader
Hagfors	9	1	4–5 månader
Lerum	19	1	4–5 månader
Nyköping	29	1	4–5 månader
Skövde	22	1	4–5 månader
Umeå	2	1	4–5 månader
Uppsala	153	1	4–5 månader
Årjäng	7	1	6–7 månader
28 kommuner	1 024 barn	368 barn	7,3 månader

* Det är två stadsdelar i Göteborg (Lundby och Västra Hisingen) som redovisar dröjsmål för barn anmälda i oktober 2012. Väntetiden för de 30 barn som redovisas av Lundby uppskattas till 6–7 månader och väntetiden för de 80 barn som redovisas av Västra Hisingen uppskattas till 10–11 månader. Vid kontakt med Västra Hisingen har det kommit fram att dessa barn till slut har kunnat erbjudas plats i tid, trots att stadsdelen inte trodde det när enkäten besvarades. Resultatet har dock

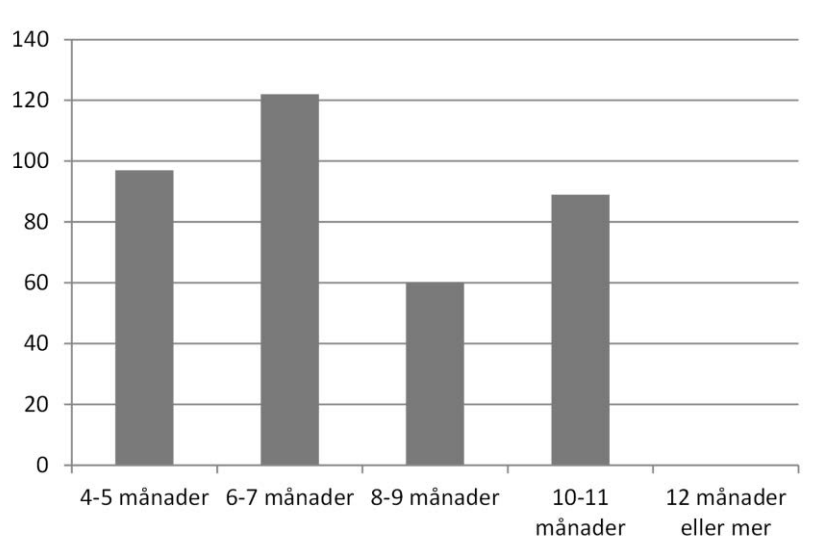
inte korrigerats, eftersom enkäten avsåg stadsdelens bedömning vid svarstillfället och då övriga kommuner och stadsdelar i undersökningen inte tillfrågats om det faktiska utfallet i efterhand.

** Det är en stadsdel i Stockholm (Östermalm) som redovisar dröjsmål för anmälda i oktober 2012.

Anmärkning: Plustecknet (+) markerar att dröjsmålet är kvalificerat enligt definitionen i detta avsnitt.

Den genomsnittliga väntetiden för de barn som troligen inte erbjuds plats i tid är 7,3 månader, eller 3,3 månader längre än vad lagen tillåter. Uppgiften ska tolkas försiktigt men väntetiden är hur som helst längre än för de barn som anmäldes i maj 2012. Diagrammet visar hur länge olika barn har fått vänta.

Diagram 5.3 Uppskattad väntetid för de barn som anmäldes i oktober 2012 och som troligen inte erbjuds plats i tid, antal barn



Det framgår att 97 barn bedöms behöva vänta i 4–5 månader medan 122 barn bedöms behöva vänta i 6–7 månader, 60 barn i 8–9 månader och 89 barn i 10–11 månader.

Innan vi diskuterar och bedömer statistiken ska vi säga något om vilka barn det kan vara som får vänta för länge på förskoleplats. Vi ska också titta på kompletterande statistik från Skolinspektionen och den så kallade Kommun- och landstingsdatabasen.

5.3 Närmare om olika grupper av barn

Skillnader mellan flickor och pojkar

Vår undersökning visar att det är 508 barn som troligen får vänta för länge. Till viss del är det en prognos och det har därför varit svårt för kommunerna att uppskatta hur många av barnen som är flickor respektive pojkar. Av de 508 barn som bedöms få vänta för länge uppger kommunerna ändå att 165 är flickor och 201 är pojkar. Andelen flickor av de barn som kan identifieras är därmed 45 procent och andelen pojkar är 55 procent. När det gäller övriga 142 barn har det inte varit möjligt att bedöma könsfördelningen.

Skillnaden i könsfördelning kan delvis förklaras av att det föds fler pojkar än flickor i Sverige. År 2012 var 49 procent av de födda barnen flickor och 51 procent pojkar.² Det har fötts fler pojkar än flickor ända sedan 1750-talet, då man började föra statistik över födda. Den skillnad mellan flickor och pojkar som kvarstår när vi tagit hänsyn till detta är liten och underlaget är alltför begränsat för att vi ska kunna förklara vad skillnaden beror på.

Barn till vissa nyanlända invandrare

I vårt uppdrag ingår det att särskilt kartlägga hur de kommuner som tar emot många nyanlända invandrare tillgodoser behovet av förskoleplatser för barn till nyanlända invandrare med rätt till en etableringsplan. Regeringen framhåller att förskoleplats inom lagstadgad tid är en förutsättning för att nyanlända invandrare som ska etablera sig på arbetsmarknaden och som har rätt till en etableringsplan ska kunna delta fullt ut i studier och andra aktiviteter.

Den etableringsreform som trädde i kraft den 1 december 2010 syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandras etablering i arbets- och samhällslivet.³ Ett mål är att ge nyanlända förutsättningar för egenförsörjning. Reformen innebär bland annat att vissa nyanlända invandrare har rätt till en etableringsplan. Den utformas av Arbetsförmedlingen tillsammans med den nyanlända och ska minst innehålla utbildning i svenska för invandrare eller motsvarande, samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta och påskynda etableringen i arbetslivet. Planen ska i regel omfatta

² Se SCB *Befolkningsstatistik*.

³ Se prop. 2009/10:60, bet. 2009/10:AU7 och rskr 2009/10:208.

aktiviteter på heltid och gälla i högst 24 månader. Den som deltar i aktiviteter enligt planen har rätt till etableringsersättning. Det bör observeras att den som redan har ett förvärvsarbete på heltid inte har rätt till en etableringsplan. Samma sak gäller för den som går i gymnasieskola och för den som på grund av sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är förhindrad att delta i insatser på minst 25 procent av heltid.

Bestämmelserna om etableringsinsatser gäller i första hand nyanlända som fyllt 20 men inte 65 år och som beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov eller som anhöriga till en sådan person. De relevanta bestämmelserna finns bland annat i:

- Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare
- Förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare.
- Förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare
- Förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Vi vet inte exakt hur många av de barn som får vänta för länge som är barn till nyanlända invandrare med rätt till en etableringsplan. I vår undersökning har endast 12 av de 508 barn som troligen inte erbjuds förskoleplats i tid kunnat identifieras som barn till sådana nyanlända invandrare. Många kommuner och stadsdelar har emellertid uppgett att de inte kan svara på frågan eftersom de inte vet vilka föräldrar som är nyanlända invandrare med rätt till en etableringsplan.

I enkäten har vi även frågat om kommunen eller stadsdelen tycker att det är särskilt svårt att erbjuda plats i tid för dessa barn. Det stora flertalet, drygt 87 procent, tycker inte att det är särskilt svårt. Bland övriga finns både de som uppger att de inte kan svara på frågan och de som faktiskt tycker att det är särskilt svårt.

Anledningen till att det skulle uppfattas som särskilt svårt att erbjuda dessa barn plats i tid kan vi bara spekulera om. Vid våra studiebesök har någon kommun sagt att dessa barn kan komma till kommunen med ganska kort varsel och att de därför inte ingår i planeringen på samma sätt som andra barn. Någon kommun har också sagt att det är svårt att hänvisa dessa barn till förskolor längre

bort från hemmet. Många familjer saknar bil när de kommer till kommunen och långa resvägar kan bli ett särskilt problem för dem.

Vilka kommuner som tar emot många nyanlända invandrare framgår av Migrationsverkets statistik över kommunmottagna enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Med hjälp av statistiken kan kommunerna delas in i tre grupper utifrån hur många nyanlända invandrare de tar emot sett till sin totala folkmängd.⁴ De olika grupperna kan därefter jämföras med hjälp av följande uppställning:

1. *Kommuner som tar emot många nyanlända (96 kommuner)*
 - 9 procent av kommunerna i gruppen redovisar dröjsmål
 - 3 procent av alla barn i gruppen får troligen vänta för länge
2. *Kommuner med ett medelstort mottagande (98 kommuner)*
 - 17 procent av kommunerna redovisar dröjsmål
 - 3 procent av alla anmälda barn får troligen vänta för länge
3. *Kommuner som tar emot få eller inga nyanlända (96 kommuner)*
 - 10 procent av kommunerna redovisar dröjsmål
 - 1 procent av alla anmälda barn får troligen vänta för länge

Uppställningen visar att problemen är störst i kommuner med ett medelstort mottagande. Skillnaderna är dock ganska små och tyder inte på att kommuner som tar emot många nyanlända generellt sett skulle ha svårare än övriga kommuner för att erbjuda plats i tid.

En sak som framkom vid studiebesöken var vikten av samarbete mellan den förvaltning som planerar mottagandet av nyanlända och den som planerar för behovet av förskoleplatser. I vissa kommuner verkar detta samarbete fungera väl. I andra kommuner tycks däremot barn- och utbildningsförvaltningen eller motsvarande inte alls vara involverad i mottagningsarbetet. Det kan leda till problem när kommunen sedan tar emot de nyanlända barnen och föräldrarna.

⁴ Indelningen utgår från statistik över kommunmottagna, se Migrationsverket (2013) samt statistik över folkmängden i kommunerna 2012-12-31, se SCB *Befolkningsstatistik*.

Barn som har behov av särskilt stöd

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl har behov av särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola ska erbjudas förskola skyndsamt. Dessa barn har alltså förtur och ska helst erbjudas förskola snabbare än inom fyra månader. Någon exakt tidsgräns går dock inte att ställa upp, eftersom förhållandena kan variera stort.

De allra flesta kommuner förklarar i vår enkät att de inte tycker att det är särskilt svårt att erbjuda dessa barn plats i tid. Inte heller vid studiebesöken har det framkommit att det skulle vara extra svårt, även om någon kommun påpekar att det ibland kan ta särskilt lång tid att ordna plats om det till exempel krävs särskilt utbildad personal för att kunna ta hand om barnet på ett bra sätt. Flera kommuner påpekar att det är ganska ovanligt att kommunen får reda på att barnet har behov av särskilt stöd innan barnet börjar i förskolan. Ofta kommer det fram först när barnet har börjat.

5.4 Det finns kompletterande statistik

Enkätundersökningen ger en ganska god bild av problemets omfattning. Det finns dock kompletterande statistik som också kan vara av intresse. Vi tänker framförallt på uppgifter från Skolinspektionen och Kommun- och landstingsdatabasen (Kolada).

Skolinspektionen kontrollerar om kommunerna erbjuder plats i tid inom ramen för sin tillsyn. Här kontrolleras varje kommun för sig och statistiken ger ingen samlad bild av hur många kommuner som brister. Den ger heller inte besked om hur många barn som berörs. I den regelbundna tillsyn som Skolinspektionen utför i ett visst antal kommuner varje år är fyramånadersfristen ändå en särskild bedömningspunkt och Skolinspektionen har funnit skäl att påtala brister eller uttala kritik i 11 av totalt 280 ärenden under perioden 2008–2012. Det bekräftar bilden att de flesta kommuner klarar att erbjuda plats i tid men att det finns ett fåtal som brister.

Skolinspektionen tar också emot anmälningar och under perioden 2008–2012 har 69 stycken rört kravet på förskola inom fyra månader. I 38 av de ärendena har Skolinspektionen funnit skäl att påtala brister eller uttala kritik mot kommunen. Tillsynen och Skolinspektionens ingripanden behandlas närmare i kapitel 8.

Kommun- och landstingsdatabasen består av uppgifter som kommuner och landsting rapporterar på frivillig väg.⁵ Två av nyckeltalen i databasen handlar om tillgänglighet till förskolan i kommunen.

Det första nyckeltalet är hur många barn som erbjuds plats före eller på önskat placeringsdatum. För 2012 var det 73 procent av alla barn som erbjöds plats före eller på önskat datum. Tre av fyra barn fick alltså plats i tid. Det var dock bara 150 kommuner som lämnade uppgifter för detta nyckeltal. Siffrorna behöver inte heller betyda att övriga barn fick vänta för länge. Om vårdnadshavaren önskar plats på en gång eller tidigare än efter fyra månader har kommunen rätt att erbjuda plats först efter fyra månader. Det föreligger då inget dröjsmål, trots att barnet inte erbjuds plats på önskat placeringsdatum. Det nyckeltal som används anknyter inte till lagstiftningen fullt ut.

Det andra nyckeltalet är väntetiden för de barn som inte fått plats på önskat placeringsdatum. För 2012 var väntetiden för dessa barn i genomsnitt 21 dagar från önskat placeringsdatum till faktiskt erbjudet placeringsdatum. De barn som inte fick plats på önskat datum fick alltså vänta tre veckor längre. Detta behöver dock inte heller betyda att det föreligger ett dröjsmål i lagens mening. Väntetiden kan förklaras av att kommunen utnyttjat hela fyra-månadersfristen i stället för att erbjuda förskoleplats på en gång.

Databasen innehåller uppgifter för flera år tillbaka. För 2007 var det 78 procent av barnen som erbjöds plats före eller på önskat placeringsdatum och väntetiden för de som inte fick plats i tid var i genomsnitt 27 dagar. Det var dock få kommuner som lämnade uppgifter. Därefter har andelen barn som erbjudits plats före eller på önskat datum i princip legat mellan 70 och 80 procent. Det går alltså inte att se några större variationer över tid. Samma sak gäller i fråga om väntetiden för de barn som inte fick plats på önskad dag.

5.5 Slutsatser om problemet och utvecklingen

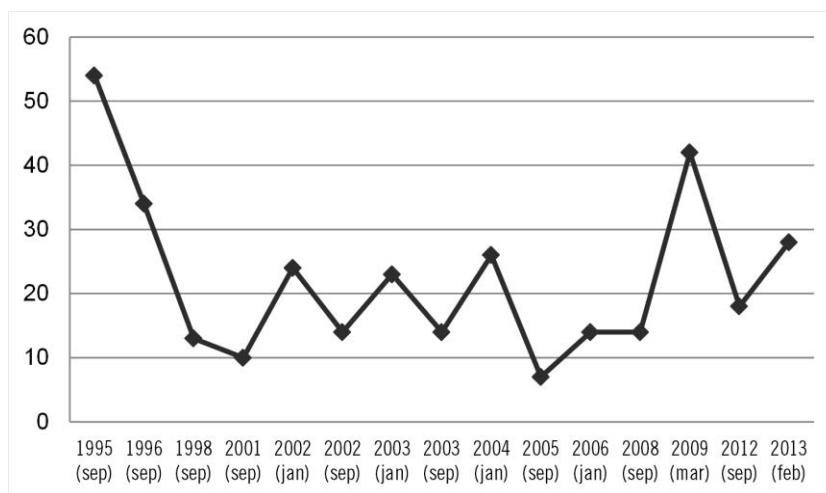
Statistiken visar att de flesta kommuner erbjuder förskoleplats inom lagstadgad tid, samtidigt som det finns barn som får vänta för länge. Vår egen undersökning tyder på att drygt 2 procent av alla barn får vänta för länge och att väntetiden för dem är nästan tre månader längre än vad skollagen tillåter, även om den uppgiften ska tolkas försiktigt. Det är totalt 36 kommuner i undersökningen som redovisar dröjsmål. I tidigare undersökningar har antalet varierat

⁵ Se Kommun- och landstingsdatabasen, <http://www.kolada.se>

mellan ett tiotal och ett femtiotal. Hur många barn som berörts och hur lång väntan varit framgår inte av dessa undersökningar.

När det gäller utvecklingen över tid går det alltså bara att jämföra hur många kommuner som redovisat dröjsmål vid olika tillfällen. Jämförelsen blir dessutom haltande, eftersom frågorna inte varit likadana i varje undersökning. Vi kan ändå beskriva utvecklingen med ett diagram, om vi antar att barnen i vår undersökning hade önskade placeringsdatum i september 2012 (de som anmälde i maj) och i februari 2013 (de som anmälde i oktober).

Diagram 5.4 Antal kommuner som räknar med att inte kunna erbjuda plats i tid till alla barn 1995–2013



Anmärkning: Resultaten är inte helt jämförbara eftersom frågor och mätperioder delvis varit olika.

Källa: Socialstyrelsen (1995 och 1996), Skolverket (2001, 2002, 2003 och 2009) samt utredningens egen undersökning.

Diagrammet illustrerar tydligt att det är svårare att få förskoleplats i tid på våren än på hösten. Resultatet av vår undersökning framgår av de två sista punkterna i diagrammet. De visar att resultatet inte skiljer sig särskilt mycket från tidigare undersökningar.

Ett av utredningens uppdrag är att analysera tillämpningen av den nya skollagen och att bedöma effekten på kommunernas förmåga att erbjuda plats i tid. Den nya skollagen började tillämpas den 1 juli 2011 och vi kan inte se att det tydligare kravet på förskola inom fyra månader har inneburit någon större skillnad. Intrycket är snarare att situationen varit mer eller mindre oförändrad efter den

snabba förbättring som skedde åren före millennieskiftet. Förändringen de senaste åren beror med stor sannolikhet på hur undersökningarna gått till och inte på att kommunerna faktiskt blivit sämre på att erbjuda förskoleplats inom lagstadgad tid.

Vår uppskattning utifrån enkätundersökningen är att drygt 3 000 barn om året får vänta för länge. Uppskattningen bygger på att maj och oktober är representativa för året i stort och att antalet dröjsmål (508 stycken) därför kan multipliceras med sex.

Att använda hela året som mätperiod skulle innebära ett stort arbete för många kommuner och har därför inte framstått som ett alternativ. I stället har maj och oktober valts, för att resultatet ska gå att jämföra med tidigare undersökningar. De valda månaderna gör det också möjligt att jämföra väntetiden på hösten och våren.

Frågan är då om maj och oktober är representativa för året i stort. Det finns ingenting som talar för att de barn som anmäls dessa månader skulle vara svårare att erbjuda plats i tid än barn som anmäls under andra månader och på det sättet tror vi att maj och oktober är representativa. Den springande punkten är i stället om antalet anmälningar under dessa månader är representativt.

Enligt undersökningen kom det in drygt 11 000 anmälningar i maj och lika många i oktober. Det skulle innebära att det kommer in cirka 130 000 anmälningar om året, om månaderna är representativa. Det finns ingen statistik att stämna av med men vi vet att 480 000 barn i åldrarna ett till fem år är inskrivna i förskolan. Det måste därför komma in strax under 100 000 anmälningar per år och i själva verket är antalet troligen högre, eftersom föräldrar kan anmäla sina barn i flera stadsdelar eller kommuner samtidigt och kanske även flera gånger i samma stadsdel eller kommun. Det är därför rimligt att antalet anmälningar under ett år faktiskt kan vara så stort som 130 000. Utan att veta säkert tror vi därför att undersökningen säger något om hur många barn som får vänta för länge på förskola varje år. Vår uppskattning, drygt 3 000 barn om året, framstår i vart fall som rimlig och någon bättre uppskattning finns inte att tillgå.

6 Orsakerna till problemet

Sammanfattning

Det här kapitlet handlar om orsakerna till att vissa kommuner inte klarar att erbjuda förskoleplats i tid. Enligt vår bedömning är orsaken främst brister när det gäller planering och prioriteringar i vissa kommuner men vi prövar även andra tänkbara förklaringar.

Enkätundersökningen visar att problemet med dröjsmål inte är begränsat till kommuner i en viss del av landet eller kommuner med en viss befolknings- eller näringsstruktur. Det verkar inte heller vara begränsat till kommuner med ett visst politiskt styre.

Befolkningsutvecklingen i kommunen framstår inte heller som den avgörande faktorn och problemen kan inte förklaras enbart av brist på personal, lokaler eller resurser i övrigt. Det finns heller ingenting som talar för att riktlinjer om till exempel gruppstorlek påverkar om kommunen kan erbjuda förskoleplats i tid eller inte.

Vår bedömning är i stället att planering och prioritering är den viktigaste orsaken till problem med dröjsmål. En kommun som har ett väl fungerande planeringsarbete och tydliga prioriteringar kan nästan alltid erbjuda plats i tid, medan andra kommuner kan få problem när antalet barn växer eller när det händer något oväntat. Faktum är att de kan få problem även om antalet barn är stabilt eller minskar. Skolverket har gjort liknande iakttagelser tidigare.

I slutet av kapitlet går vi igenom planeringsprocessen steg för steg, med hjälp av exempel från de kommuner vi har besökt. Vi belyser hur en kommun kan arbeta med långsiktig planering, löpande kontroll och snabba åtgärder. Vi försöker också reda ut vad det är som kan gå fel när det gäller planering och prioriteringar.

6.1 Allmänt om genomgången av orsaker

Frågan vad det beror på när en kommun inte erbjuder plats i tid är viktig i utredningen. Kunskap om orsakerna krävs för att förstå själva problemet och för att kunna fatta kloka beslut i fråga om nya åtgärder eller incitament för att fler barn ska erbjudas plats i tid.

Den uppenbara orsaken till ett dröjsmål är att kommunen har brist på förskoleplatser. Efterfrågan är helt enkelt större än tillgången. Den svåra frågan är att reda ut vad detta beror på. Det skulle till exempel kunna handla om brist på ekonomiska resurser, brist på personal, brist på lokaler, ett växande antal barn, en misslyckad planering eller en kombination av flera olika faktorer.

Skolverket har i sina rapporter lyft fram just planering och prioriteringar som viktiga faktorer för att en kommun ska kunna erbjuda plats i tid. Enligt Skolverket handlar det bland annat om att kommunen måste ha beredskap att ta emot barn under hela året, inte bara på hösten, och att kommunen har en aktuell prognos för platsbehovet. Skolverket pekar också på vikten av att frågan om förskoleplatser ges tillräcklig politisk prioritet i kommunen.¹

I det här kapitlet prövar vi flera olika förklaringsmodeller. Vi börjar med att diskutera om det finns något gemensamt för de kommuner som redovisar dröjsmål – om de finns i en viss del av landet, har en viss befolknings- eller näringsstruktur eller ett visst politiskt styre. Därefter behandlar vi dessa tänkbara förklaringar:

- Befolkningsutvecklingen i kommunen
- Brist på personal, lokaler eller resurser i övrigt
- Riktlinjer om gruppstorlek och personaltäthet
- Kommunens planering och prioriteringar

Genomgången leder till slutsatsen att en väl fungerande planering och tydliga prioriteringar faktiskt är de viktigaste faktorerna för att en kommun ska kunna erbjuda förskoleplats i tid. I slutet av kapitlet förklarar vi den bedömningen närmare och behandlar planeringsprocessen steg för steg med hjälp av konkreta exempel.

¹ Se Skolverket (2009) s. 7, 31 och 32.

6.2 Gemensamt för kommuner som brister

Enligt enkätundersökningen är det 36 kommuner som redovisar dröjsmål för ett eller flera av de barn som anmäldes till förskolan i maj och oktober 2012. Kartorna i förra kapitlet visar att dessa kommuner är spridda över hela landet och problemet tycks därför inte vara geografiskt begränsat. Frågan är om det kan vara begränsat till kommuner med en särskild befolknings- eller näringsstruktur.

SKL delar för närvarande in kommunerna i tio olika grupper utifrån befolknings- och näringsstruktur.² Indelningen är tänkt att användas vid analyser, jämförelser och redovisningar. Hur väl kommunerna i dessa olika grupper klarar att erbjuda förskoleplats inom lagstadgad tid framgår av uppställningen nedan.

1. Storstäder (3 kommuner)

- 67 procent av kommunerna i gruppen redovisar dröjsmål i vår undersökning, nämligen Stockholm och Göteborg
- 5 procent av alla anmälda barn i gruppen (alltså i Stockholm, Göteborg och Malmö) bedöms behöva vänta för länge på plats

2. Förortskommuner tillorstäder (38 kommuner)

- 8 procent redovisar dröjsmål (Huddinge, Järfälla, Lerum)
- 2 procent av alla anmälda barn får troligen vänta för länge

3. Större städer (31 kommuner)

- 16 procent redovisar dröjsmål (Nyköping, Skövde, Uddevalla, Umeå, Uppsala)
- 0,2 procent av alla anmälda barn får troligen vänta för länge

4. Förortskommuner till större städer (22 kommuner)

- 5 procent redovisar dröjsmål (Mörbylånga)
- 0,1 procent av alla anmälda barn får troligen vänta för länge

5. Pendlingskommuner (51 kommuner)

- 8 procent redovisar dröjsmål (Gagnef, Smedjebacken, Strängnäs och Östra Göinge)
- 2 procent av alla anmälda barn får troligen vänta för länge

² Se SKL (2010). Indelningen och grupperna beskrivs närmare där.

6. *Turism- och besöksnäringkommuner (20 kommuner)*
 - 10 procent redovisar dröjsmål (Lysekil och Strömstad)
 - 3 procent av alla anmälda barn får troligen vänta för länge
 7. *Varuproducerande kommuner (54 kommuner)*
 - 17 procent redovisar dröjsmål (Arboga, Bengtsfors, Fagersta, Hagfors, Herrljunga, Hylte, Ludvika, Nybro och Tidaholm)
 - 4 procent av alla anmälda barn får troligen vänta för länge
 8. *Glesbygdskommuner (20 kommuner)*
 - 25 procent redovisar dröjsmål (Dals-Ed, Ljusdal, Sorsele, Vilhelmina och Årjäng)
 - 3 procent av alla anmälda barn får troligen vänta för länge
 9. *Kommuner i tätbefolkad region (35 kommuner)*
 - 11 procent redovisar dröjsmål (Borlänge, Eksjö, Flen och Sölvesborg)
 - 5 procent av alla anmälda barn får troligen vänta för länge
 10. *Kommuner i glesbefolkad region (16 kommuner)*
 - 6 procent redovisar dröjsmål (Sunne)
 - 0,3 procent av alla anmälda barn får troligen vänta för länge
- Hela landet (290 kommuner)*
- 12 procent redovisar dröjsmål (36 kommuner)
 - 2 procent av alla anmälda barn får troligen vänta för länge

Uppställningen visar att problemet med dröjsmål inte är begränsat till kommuner som har en viss befolknings- eller näringsstruktur. Dröjsmål förekommer tvärtom i alla kommungrupper, om än i olika utsträckning. Något tydligt mönster syns inte. Storstäderna verkar ha relativt stora problem medan förorterna till storstäderna har mindre problem. Både glesbygdskommuner och kommuner i tätbefolkad region rapporterar relativt många dröjsmål medan kommuner i glesbefolkad region redovisar väldigt få dröjsmål. Bilden är alltså splittrad och de kommuner som brister verkar inte kännetecknas av någon särskild befolknings- eller näringsstruktur.

Problemet tycks inte heller vara begränsat till kommuner med visst politiskt styre. Av de kommuner som är borgerligt styrda redovisar 12 procent dröjsmål, jämfört med 14 procent av de vänsterstyrda kommunerna och 12 procent av de kommuner som har blocköverskridande styre.³ Andelen barn som drabbas är bara något större i vänsterstyrda kommuner (3 procent) än i borgerligt styrda kommuner och kommuner med ett blocköverskridande styre (2 procent).

Sammanfattningsvis är problemet med dröjsmål inte tydligt begränsat till en viss del av landet eller till kommuner med en viss befolknings- eller näringsstruktur eller ett visst politiskt styre. Det är kommuner av många olika slag som redovisar dröjsmål och förklaringen måste förmodligen sökas i andra faktorer.

6.3 Befolkningsutvecklingen i kommunen

Frågan är om befolkningsutvecklingen i kommunen, det vill säga hur många barn som föds eller flyttar in, påverkar hur kommunen klarar att erbjuda förskoleplats inom lagstadgad tid till alla barn.

I Skolverkets undersökning 2008/2009 hänvisade flera av de kommuner som inte kunde erbjuda plats i tid till att antalet barn växte, antingen på grund av inflyttning eller på grund av höga födelsetal.⁴ Skolverkets egen analys visade också att kommuner som hade ett växande barnantal något oftare hade problem med att erbjuda plats i tid än andra kommuner. Skolverket påpekade samtidigt att de allra flesta kommuner med växande barnantal räknade med att kunna erbjuda plats i tid. Problemet med dröjsmål torde enligt Skolverket snarare handla om brist på planering och att frågan om förskoleplats inte ges tillräcklig politisk prioritet i alla kommuner.

Även den undersökning som vi har genomfört kan analyseras utifrån befolkningsutveckling. SCB har för vår räkning delat in kommunerna i tre grupper: Kommuner med minskande barnantal, kommuner med stabilt barnantal och kommuner med växande barnantal.⁵ Analysen visar att de tre grupperna inte skiljer sig åt särskilt mycket när det gäller förmågan att kunna erbjuda plats i tid. Finns det någon tendens är den faktiskt att kommuner med *minskande* barnantal är de som har störst problem med dröjsmål:

³ Uppgifterna om politiskt styre är hämtade från SKL (2012a).

⁴ Se Skolverket (2009) s. 16, 23–25 och 32.

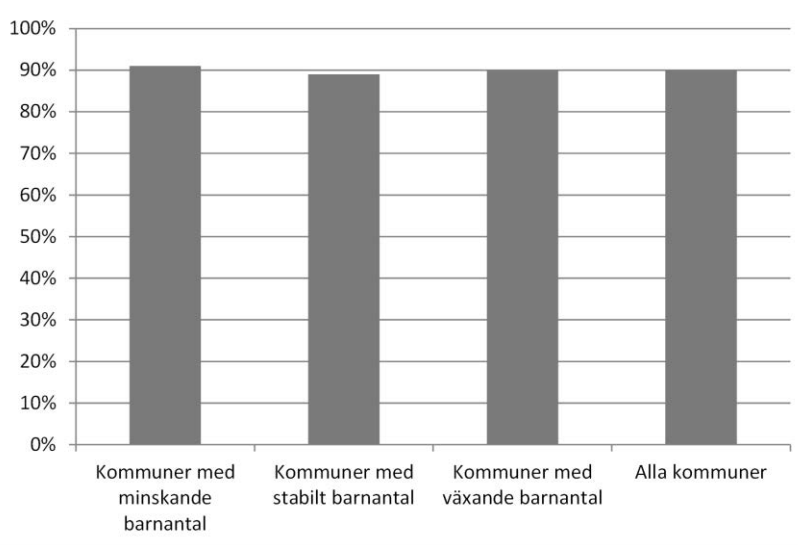
⁵ Se den tekniska rapporten från SCB, bilaga 3 till betänkandet, s. 7.

1. *Kommuner med minskande barnantal (58 kommuner)*
 - 16 procent redovisar dröjsmål (9 kommuner)
 - 3 procent av alla anmälda barn får troligen vänta för länge
2. *Kommuner med stabilt barnantal (59 kommuner)*
 - 10 procent redovisar dröjsmål (6 kommuner)
 - 1 procent av alla anmälda barn får troligen vänta för länge
3. *Kommuner med växande barnantal (172 kommuner)*
 - 12 procent redovisar dröjsmål (21 kommuner)
 - 2 procent av alla anmälda barn får troligen vänta för länge

Bland de som har minskande barnantal är det alltså en större andel av kommunerna som redovisar dröjsmål (16 procent) och en större andel av barnen som drabbas (3 procent). Minst är andelen i kommuner med stabilt barnantal. Analysen ger inte stöd för att kommuner med växande barnantal skulle ha svårare än andra att klara fristen.

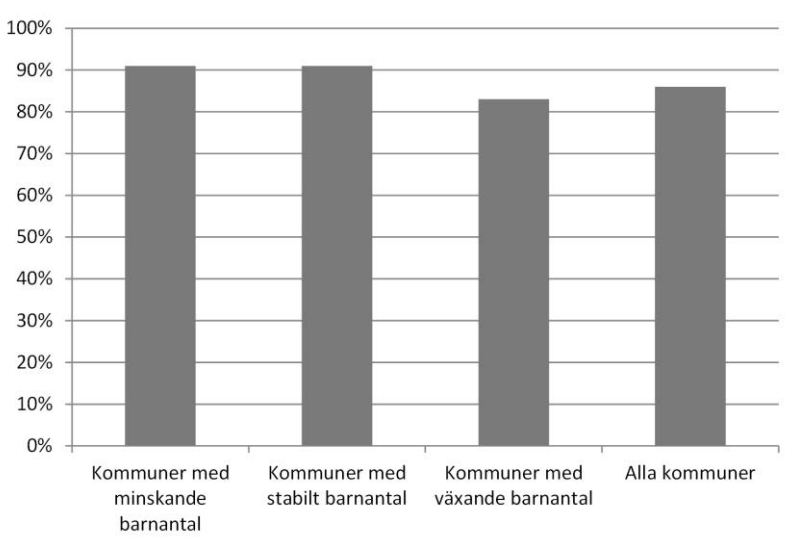
Enligt direktiven ska utredningen även visa hur kommunerna har klarat fristen sett över tid och i förhållande till svängningar i födelsetal samt in- och utflyttning. SCB har därför delat in kommunerna i motsvarande grupper som ovan och kontrollerat hur många kommuner i respektive grupp som kunnat erbjuda plats i tid vid tre olika tillfällen 2003–2012. Diagrammen visar alltså hur kommuner med olika befolkningsutveckling klarat fristen över tid.

Diagram 6.1 Andel kommuner med olika befolkningsutveckling som räknar med att kunna erbjuda plats i tid till alla barn anmälda i september 2003



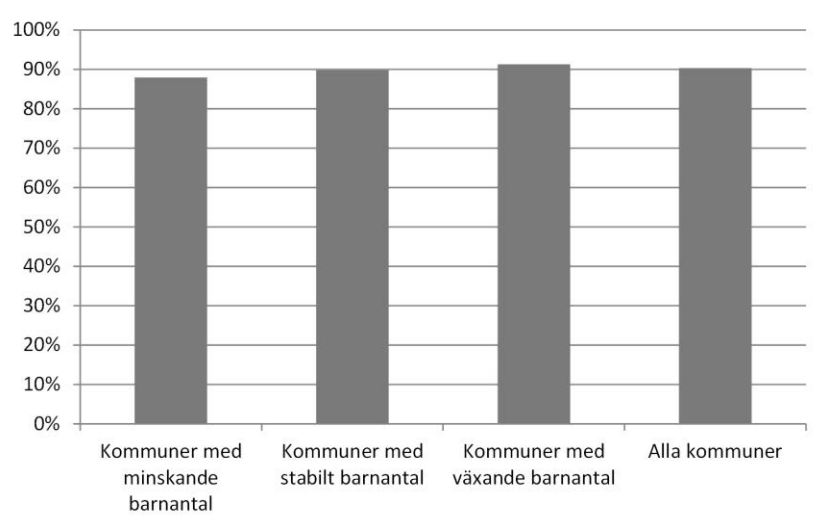
Källa: Skolverket (2003) samt SCB *Befolkningsstatistik*.

Diagram 6.2 Andel kommuner med olika befolkningsutveckling som räknar med att kunna erbjuda plats i tid till alla barn anmälda i november 2008



Källa: Skolverket (2009) samt SCB *Befolkningsstatistik*. Observera att den indelning av kommunerna som Skolverket har gjort skiljer sig något från den indelning som ligger till grund för detta diagram.

Diagram 6.3 Andel kommuner med olika befolkningsutveckling som räknar med att kunna erbjuda plats i tid till alla barn anmälda i oktober 2012



Källa: Utredningens egen undersökning samt SCB *Befolkningsstatistik*.

Diagrammen visar att skillnaderna mellan de olika grupperna är ganska små och att de flesta kommuner har kunnat erbjuda plats i tid oavsett befolkningsutveckling. När det gäller de barn som anmäldes i november 2008 var problemen emellertid något större i de kommuner som hade växande barnantal än i övriga kommuner.

Analysen visar ändå att sambandet med befolkningsutvecklingen är svagt. I undersökningen 2008 hade kommuner med växande barnantal störst problem, medan kommuner med minskande barnantal hade störst problem när det gäller de barn som anmäldes 2012. Sammantaget framstår befolkningsutvecklingen inte som avgörande för vilka kommuner som klarar att erbjuda förskoleplats i tid.

6.4 Personal, lokaler och resurser i övrigt

Problemen med dröjsmål verkar inte kunna förklaras av vare sig befolkningsstruktur eller befolkningsutveckling. Frågan är om de kan förklaras av personalbrist, lokalbrist eller brist på ekonomiska resurser. Frågan är svår att utreda men Skolverkets undersökningar samt vår egen undersökning och våra studiebesök ger några svar.

I Skolverkets senaste undersökning var det 42 kommuner som redovisade dröjsmål. De fick själva beskriva den huvudsakliga orsaken och 8 kommuner hänvisade då till brist på personal. Fler kommuner, 24 stycken, hänvisade i stället till brist på lokaler medan bara 8 stycken hänvisade till kommunens ekonomi.⁶ Lokalbrist framstod alltså som den vanligaste av dessa orsaker.

I vår undersökning har kommunerna fått ange om de tycker att det är lätt eller svårt att rekrytera personal till förskolan, ordna lokaler och att få tillräckliga budgetmedel. Svaren visar att de kommuner som upplever svårigheter i dessa avseenden också har större problem med dröjsmål än andra. Svaren beskriver kommunernas uppfattning om svårigheterna men klarlägger egentligen inga orsakssamband.

När det gäller *personal* har flera kommuner vid studiebesöken berättat att det ibland kan vara svårt att rekrytera utbildade förskollärare men att det sällan är problem att rekrytera barnskötare eller annan personal. Den nya skollagen utgår från att undervisningen normalt ska skötas av förskollärare och många kommuner strävar därför efter att öka andelen förskollärare. Vissa kommuner har inlett samarbeten med närbelägna lärosäten och erbjudit praktik för att på sikt kunna rekrytera nya förskollärare. På frågan om det är lätt eller svårt att rekrytera personal till förskolan har kommunerna och stadsdelarna i vår enkät kunnat välja mellan fem svarsalternativ, från mycket lätt (1) till mycket svårt (5). Medelvärdet för alla kommuner och stadsdelar är 3,2, vilket närmast motsvarar alternativet *varken lätt eller svårt*. Sammantaget tycks personalbrist inte vara ett avgörande problem, trots vissa svårigheter att rekrytera förskollärare.

När det gäller *lokaler* har flera kommuner vid studiebesöken pekat på långa bygglovsprocesser som en källa till problem. Stränga krav från byggnadsnämnderna i kombination med långa handläggningstider och överklaganden gör att det tar lång tid från ett beslut om ny förskola till dess att förskolan kan tas i bruk. Två-tre år är inte ovanligt. Som framgått var det också många kommuner som hänvisade till lokalbrist i Skolverkets senaste undersökning.

Vid studiebesöken har kommunerna samtidigt berättat om olika sätt att hantera lokalbrist. Flera kommuner har inrymt förskolor till exempel i grundskolans lokaler eller i bibliotek och många kommuner har byggt särskilda paviljonger för förskolor, ofta med tillfälliga bygglov. En sådan paviljong tar enligt uppgift en-tre månader att bygga. En kommun har tagit fram prototypitningar för förskolor, som gör att

⁶ Se Skolverket (2009) s. 16 samt uppgift från Skolverket till utredningen.

byggnationen går snabbt när bygglov väl har beviljats. Vissa kommuner har också använt sig av förskolebussar och naturförskolor, som inte ställer samma krav på inomhusutrymmen. Det förekommer också att kommuner hyr lokaler mera tillfälligt. På frågan om det är lätt eller svårt att ordna lokaler är medelvärdet för alla kommuner och stadsdelar 3,6. Det motsvarar närmast alternativet *ganska svårt*.

Sammantaget kan vi konstatera att lokalbrist förekommer, samtidigt som det finns flera sätt att hantera problemet. Vi bedömer för vår del att lokalfrågan främst handlar om planering. Brist på lokaler är ett tecken på att planeringen i kommunen har misslyckats och lokalbrist framstår inte som en självständig orsak.

Kommunens ekonomi är en fråga som också har diskuterats vid studiebesöken. I vissa kommuner verkar förskolan ha fått stå tillbaka när kommunens ekonomi varit svag och på vissa håll har det sannolikt varit en bidragande orsak till dröjsmål. I andra kommuner har förskolan varit prioriterad och undantagits från besparingar även när kommunens ekonomi varit svag. De ekonomiska resurserna är på så vis en fråga om politiska prioriteringar och vi återkommer snart till det. På frågan om det är lätt eller svårt att få tillräckliga budgetmedel till förskolan är medelvärdet för kommunernas och stadsdelarnas svar 3,6. Det motsvarar närmast *ganska svårt*.

Vår samlade bedömning är att personalbrist inte framstår som en avgörande orsak till dröjsmål och att lokalbrist framförallt är en fråga om planering. Brist på ekonomiska resurser kan vara en orsak till dröjsmål och är i huvudsak en fråga om politiska prioriteringar.

6.5 Kvalitetskrav som tänkbar orsak

Med kvalitetskrav menar vi i detta sammanhang regler eller riktlinjer för hur stora barngrupperna i förskolan får vara eller hur hög personaltätheten ska vara. Lagstiftningen innehåller inga exakta gränser för detta och kommunerna är fria att införa egna riktlinjer. Sådana normer kan givetvis vara positiva, samtidigt som det skulle kunna vara svårare för kommunen att erbjuda plats i tid om det finns tydliga gränser för hur mycket barngrupperna får utökas.

Enkätundersökningen visar att 44 procent av kommunerna och stadsdelarna har riktlinjer för gruppstorlek medan 57 procent har riktlinjer för personaltäthet. När det gäller dröjsmål är skillnaderna mellan de som har och de som saknar riktlinjer ganska små och de allra flesta kommuner klarar att erbjuda plats i tid oavsett om de

har riktlinjer om gruppstorlek och personaltäthet eller inte. Det framstår därför som fullt möjligt för en kommun att förena normer om till exempel gruppstorlek med förmåga att erbjuda plats i tid.

6.6 Kommunens planering och prioritering

Vår bedömning är att planering och politiska prioriteringar är betydligt viktigare än andra faktorer när det gäller förmågan att erbjuda förskoleplats i tid. I det här avsnittet behandlar vi först Skolverkets undersökningar och de frågor i vår enkät som gäller beläggning och prognoser. Därefter beskriver vi varför planering och prioritering framstår som avgörande. Vi beskriver också planeringsprocessen steg för steg med hjälp av konkreta exempel.

Skolverkets tidigare undersökningar

Skolverket har flera gånger lyft fram en fungerande planering och tydliga prioriteringar som avgörande faktorer för att en kommun ska kunna erbjuda plats i tid. Skolverket pekar bland annat på att det krävs en beredskap att ta emot barn under hela året, inte bara i början av hösten, och på betydelsen av prognoser för behovet av platser.

I Skolverkets undersökning 2008/2009 uppgav ungefär var tredje kommun, 98 stycken, att de saknade en aktuell prognos över tillgången till och efterfrågan på platser.⁷ De som saknade en aktuell prognos hade något oftare än andra problem med att erbjuda plats i tid. Av de som hade en prognos räknade 88 procent med att kunna erbjuda plats i tid till alla barn, jämfört med 82 procent av de som saknade en prognos. I sina slutsatser angav Skolverket följande:⁸

För att kommunerna inte ska riskera ett överskott eller brist på platser i förskoleverksamheten måste de ha en beredskap att möta svängningar i såväl födelsetal som i in- och utflyttningar av barnfamiljer i olika delar av kommunen. Detta kräver en väl fungerande planering. Trots detta uppgav var tredje kommun att man saknar en aktuell prognos över tillgången till och efterfrågan på platser.

De kommuner som inte räknar med att kunna uppfylla platsgarantin hänvisar ofta till ökande barnantal och/eller brist på lokaler. Kommuner med ökande barnantal har också något oftare problem att klara platsgarantin än andra. Men det gäller långt ifrån alla. Det stora flertalet

⁷ Se Skolverket (2009) s. 21 och 22.

⁸ Se Skolverket (2009) s. 32.

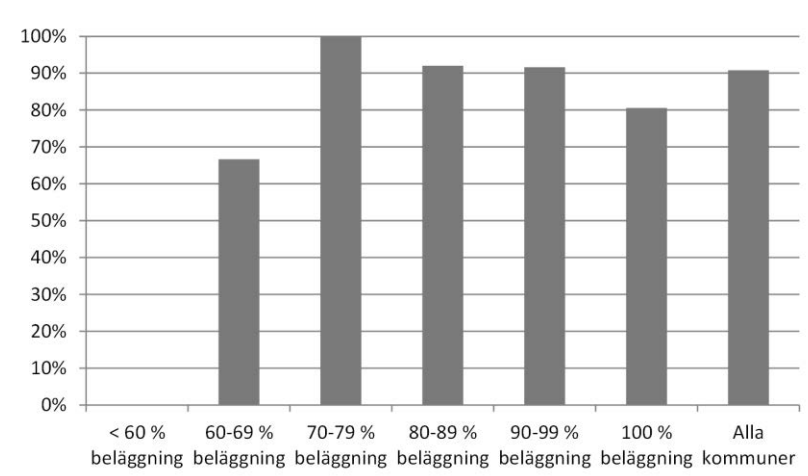
kommuner med växande barnantal klarar platsgarantin. Problemen torde snarare handla om brist på planering och att platsgarantin inte ges tillräcklig politisk prioritet i kommunerna.

Närmare om beläggning och prognoser

I vår enkät till kommunerna finns frågor om beläggningen i förskolorna i början av hösten och om förekomsten av prognoser. Båda frågorna handlar i grund och botten om planeringsarbetet.

När det gäller beläggningen har kommunerna och stadsdelarna fått uppskatta hur hög den var i de kommunala förskolorna den 1 oktober 2012. Syftet är att ta reda på om förskolorna fylls helt och hållet på hösten eller om man har kapacitet att ta in fler barn efter hand. Svartalternativen har varit fasta och diagrammet visar hur kommuner och stadsdelar med olika beläggning klarar fristen.

Diagram 6.4 Andel kommuner/stadsdelar med olika beläggning i förskolan den 1 oktober 2012 som räknar med att kunna erbjuda plats i tid till alla barn anmälda i oktober 2012



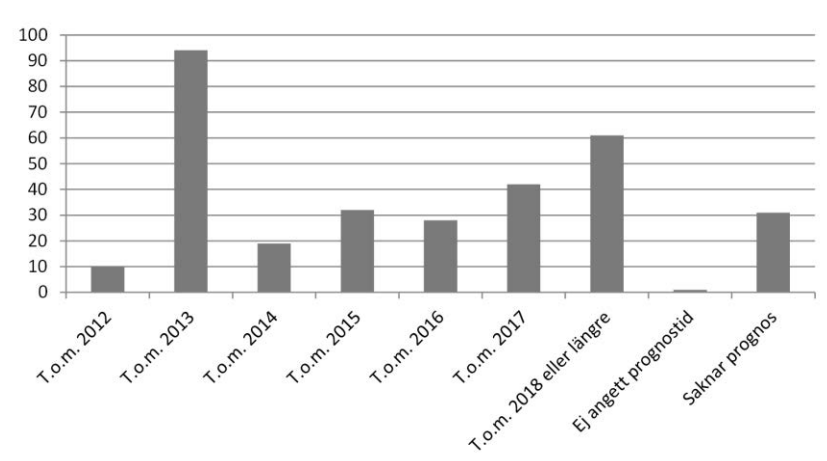
Diagrammet visar förvånande nog att de kommuner och stadsdelar som har lägst beläggning den 1 oktober är de som har störst problem att erbjuda plats i tid. Det är dock bara tre stycken som uppskattar beläggningen till 60–69 procent och sambandet är därför osäkert.

I övrigt stämmer resultatet bättre överens med det man kan förvänta sig. De kommuner och stadsdelar som uppskattar belägg-

ningen till 70–79 procent, en ganska låg beläggning, räknar alla med att kunna erbjuda förskoleplats i tid senare under året eller året efter. Andelen sjunker sedan och av de som uppskattar beläggningen till 100 procent, det vill säga helt fulla förskolor redan i oktober, är det endast 81 procent som räknar med att kunna erbjuda plats i tid till alla barn. Risken för dröjsmål tycks alltså öka om kommunens förskolor är fullbelagda redan i början av hösten.

När det gäller prognoser svarar 90 procent av alla kommuner och stadsdelar att de har en skriftlig prognos som visar behovet av förskoleplatser. Det är fler än i Skolverkets senaste undersökning. Det är dock 31 kommuner och stadsdelar som saknar en prognos och bland dem finns både större och mindre kommuner, sett till folkmängd. Diagrammet nedan visar hur många kommuner och stadsdelar som har en prognos och hur många som saknar det. De som har en prognos redovisas efter hur långt fram den sträcker sig.

Diagram 6.5 Antal kommuner/stadsdelar som har respektive saknar en skriftlig prognos för behovet av förskoleplatser, redovisat efter prognostidens längd för de som har en sådan prognos



Diagrammet visar att prognostiden varierar från något enstaka år framåt i tiden till mer än sju år framåt. Den genomsnittliga prognosen omfattar hela 2015 och sträcker sig en bit in på 2016.

Nio av tio kommuner har alltså någon form av prognos för behovet av platser. Ställer man krav på att prognosen ska sträcka sig långt fram i tiden och innehålla detaljerade beräkningar sjunker dock

andelen. Det är ungefär en av fem kommuner och stadsdelar, eller 19 procent, som har en prognos som sträcker sig till och med 2016 eller längre och innehåller beräkningar av antalet barn i olika delområden samt behovet av platser under olika tider på året.

När det gäller dröjsmål kan vi jämföra de som har en sådan kvalificerad prognos med de som inte alls har någon prognos.

1. *Kommuner och stadsdelar med kvalificerad prognos (59 stycken)*

- 9 procent redovisar dröjsmål (5 kommuner och stadsdelar)
- 1 procent av alla anmälda barn får troligen vänta för länge

2. *Kommuner och stadsdelar som helt saknar prognos (31 stycken)*

- 13 procent redovisar dröjsmål (4 kommuner och stadsdelar)
- 1 procent av alla anmälda barn får troligen vänta för länge

I procent är det alltså något fler av de kommuner som helt saknar prognos som redovisar dröjsmål. Andelen barn som drabbas av dröjsmål är emellertid lika stor i båda grupperna. Trots det menar vi att planering och politiska prioritering är avgörande faktorer.

Planering och prioriteringar är avgörande

Det finns flera skäl för bedömningen att kommunens planering och prioritering är avgörande. Till att börja med visar alla undersökningar att fler kommuner redovisar dröjsmål på våren än på hösten. Det framgår av Socialstyrelsens och Skolverkets undersökningar och det bekräftas av den enkätundersökning vi har genomfört. Orsaken är att en del kommuner inte planerar för att kunna ta emot barn under hela året utan koncentrerar mottagandet till hösten, när nästan alla sexåringar börjar i förskoleklassen. Variationen över året markerar tydligt hur stor betydelse kommunens planering har.

Vid våra studiebesök har planeringen och de politiska prioriteringarna dessutom framstått som avgörande faktorer både i de kommuner som klarar att erbjuda plats i tid och i de som har svårigheter. Kommuner med en väl fungerande planering och tydliga prioriteringar har beskrivit att de kan erbjuda plats i tid även när barnantalet växer eller när man ställs inför oväntade händelser eller svårigheter av olika slag. På andra håll har problemen varit stora ända till dess att frågan lyfts till högsta politiska nivå.

Ett annat skäl för bedömningen är att det inte går att se något tydligt samband i övrigt mellan de kommuner som har dröjsmål. De är spridda geografiskt och har olika befolknings- och näringsstruktur. De har dessutom olika politiskt styre och befolkningsutvecklingen skiljer sig åt. Dröjsmål förekommer både i kommuner med växande och minskande barnantal. Undersökningen visar att kommuner som i övrigt har likartade förhållanden skiljer sig åt när det gäller förmågan att erbjuda plats i tid. Vi kan inte förklara det på annat sätt än att planeringen och prioriteringarna skiljer sig åt.

Till detta kommer att Skolverket och Skolinspektionen var för sig har lyft fram planering, behovsinventering och prioriteringar som viktiga faktorer för att alla barn ska kunna erbjudas plats i tid.⁹

Planering och prioritering framstår alltså som nyckelfaktorer när det gäller förmågan att kunna erbjuda plats i tid. Det finns därför skäl att se närmare på planeringsprocessen i en kommun och att försöka konkretisera vad planering och prioritering egentligen innebär. Det gör det lättare att förstå vilka brister som kan finnas.

Exempel på planering och prioriteringar

Förskolan är normalt en uppgift för kommunens barn- och utbildningsförvaltning eller motsvarande. I förvaltningen planerar man för behovet av förskoleplatser, tar emot anmälningar och fördelar platser. Det politiska ansvaret finns normalt hos barn- och utbildningsnämnden eller motsvarande och ytterst hos fullmäktige. Politikerna fattar de principiella besluten och fördelar medel inom kommunen. Processen för att åstadkomma förskoleplatser till alla barn är alltså ett samspel mellan tjänstemännen i förvaltningen och de folkvalda politikerna.

Den långsiktiga planeringen

Flera kommuner pekar på att det tar flera år att inrätta en ny förskola, från det att beslutet fattas till det att förskolan kan börja användas. I regel krävs det därför att kommunen har en noggrann långsiktig planering, som sträcker sig många år framåt i tiden. Den bygger i de flesta kommuner på en befolkningsprognos. En del kommuner har egna statistiker som gör prognoser medan andra köper tjänster. En kommun har berättat att man samarbetar med landstinget, som har egna

⁹ Se Skolverket (2009) s. 32 och Skolinspektionen (2012) s. 3.

prognoser. Som vi sett kan prognostiden variera och prognoserna är olika detaljerade. I flera kommuner finns det prognoser även för mycket små områden. Prognoserna tar ofta hänsyn till in- och utflyttnings, födelsetal och dödstal. Ofta bygger de också på antaganden om hur stor andel av barnen i olika områden inom kommunen som kommer att anmälas till förskolan.

De kommuner som vi besökt menar att prognoserna ofta stämmer bra på kommunnivå men att de kan slå fel när det gäller enskilda områden. Det har till exempel hänt att nybyggda områden drar till sig många fler barnfamiljer än väntat. En kommun har berättat att man bland annat av den anledningen infört ett så kallat förskoletal i kommunen. Det innebär att det vid nybyggnation alltid ska byggas 25 förskoleplatser per 100 lägenheter.

För många kommuner är prognosen alltså det grundläggande planeringsverktyget. En del kommuner gör dessutom en bredare omvärldsanalys, där man tar hänsyn även till faktorer som inte ingår i prognosen. I en av de kommuner vi besökt bevakar förvaltningen till exempel förändringar i bestämmelserna om anhöriginvandring, för att vara väl förberedd för ökad inflyttning. En kommun berättar vidare att man gör en så kallad framåtsikt en gång om året. Den är ett underlag för kommunens långtidsplanering och består bland annat av en omvärlds- och nulägesanalys. Man tittar på utvecklingen av barnantalet och behovet av större investeringar och diskuterar även kommunens mål och ambitioner för utvecklingen av förskolan.

När det gäller den långsiktiga planeringen pekar flera kommuner på vikten av samarbete mellan olika förvaltningar. Står man inför en större utbyggnad kan trafik- och stadsbyggnadsfrågor till exempel bli aktuella. Tar man emot många nyanlända invandrare kan det också krävas ett nära samarbete mellan barn- och utbildningsförvaltningen och den förvaltning som har huvudansvaret för mottagandet. I vissa kommuner är barn- och utbildningsförvaltningen djupt involverad i mottagandet och förberedelserna medan den på andra håll knappt blir informerad om hur många nyanlända som kommer.

För kommunens planering är det viktigt att veta hur många platser som finns i fristående förskolor. De flesta kommuner vet det eftersom de enskilda huvudmännen normalt anger det i sina ansökningar om godkännande. De enskilda huvudmännen får också bidrag från kommunen för varje barn och kommunerna får därför löpande information om barnantalet. Enligt enkätundersökningen vet 87 procent av kommunerna och stadsdelarna hur många platser det finns totalt i

fristående förskolor i kommunen eller stadsdelen. De flesta, 70 procent, vet också hur många *lediga* platser det finns.

Den långsiktiga planeringen kan avslutas och dokumenteras på olika sätt. En kommun beskriver att den utmynnar i en exakt beräkning av hur många avdelningar och platser som behövs i olika delar av kommunen varje år framöver. Kommunen poängterar att det är till stor nytta när planeringen ska presenteras för politikerna.

Samspelet med politikerna

Arbetet med den långsiktiga planeringen sker framförallt inom förvaltningen. Det är dock politikerna i nämnden och ytterst fullmäktige som fattar de principiella besluten och som fördelar medel till verksamheten. Planeringen bör alltså kommuniceras med dem.

Flera kommuner påpekar att tjänstemännen måste vara tydliga i kommunikationen med politikerna. En kommun berättar att nämnden vid ett tillfälle ifrågasatte hur många nya förskoleplatser som verkligen behövdes, men att förvaltningen fick tillräckliga resurser efter att ha kunnat visa på konkreta prognoser och platsberäkningar.

Flera kommuner pekar också på vikten av att politikerna är tydliga med att målet verkligen är full behovstäckning och plats i tid för alla barn. Politikerna måste också ta ansvar för att skjuta till de medel som faktiskt behövs för att kommunen ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt lagstiftningen. Politikerna måste alltså vara beredda att fatta de beslut om utbyggnad eller andra åtgärder som kan behövas i kommunen. När förvaltningen har tillhandahållit ett tydligt underlag hamnar bollen hos politikerna.

Politikerna och tjänstemännen måste också hitta ett system för fördelning av medel som gör det möjligt att erbjuda plats under hela året och inte bara i början av hösten. En kommun förklarar att de ekonomiska resurserna slås ut över hela året, för att det redan på hösten ska finnas tillräckligt med personal och lokaler för att kunna ta emot fler barn längre fram. En annan kommun beskriver att man sparar en plats per avdelning under hösten. En tredje kommun berättar att förvaltningen beställer platser och fördelar medel till förskolorna utifrån det antal platser som kommer att behövas i maj, när barnantalet är som störst. För att kunna erbjuda plats i tid på våren krävs det genomtänkta modeller för fördelning av medel.

Den löpande kontrollen

Flera kommuner kombinerar den långsiktiga planeringen med en löpande kontroll av hur många barn som föds i kommunen och hur många som anmäls till förskolan. Det gör att man kan se om prognoserna måste justeras och om platsbrist håller på att uppstå.

En kommun berättar att barnavårdscentralerna ofta har en uppfattning om antalet gravida i olika områden och flera kommuner kontrollerar hur många barn som faktiskt föds. Det ger en tidig fingervisning om hur många platser som kommer att behövas. De flesta kommuner följer dessutom hur många barn som faktiskt anmäls till förskolan. Handläggarna har ofta lång erfarenhet och kan tidigt märka när en platsbrist börjar ta form.

I flera kommuner intresserar sig även politikerna för antalet anmälningar och väntetiderna till förskolan. Det händer att politikerna vill se kölistor och att tjänstemännen får berätta om väntetider och antalet anmälningar vid nämndsammanträden. I en del kommuner finns det bestämda rutiner för sådan rapportering.

Snabba åtgärder vid platsbrist

Det finns många exempel på åtgärder som går att vidta om platsbrist trots allt uppstår. Allt går inte att förutse och hur bra den långsiktiga planeringen än är kan det behövas snabba åtgärder.

En mycket vanlig lösning är att kommunen bygger särskilda paviljonger för nya förskolor eller avdelningar. En kommun förklarar att paviljonger normalt tar en-tre månader att bygga och att de kan hålla god standard. Paviljonger byggs ganska ofta med tillfälligt bygglov. En annan åtgärd är att ta reservavdelningar i bruk eller att inrätta förskoleavdelningar i grundskolans lokaler. Flera kommuner berättar också om förskolebussar och naturförskolor. Med sådana lösningar kan behovet av inomhuslokaler minimeras.

Flera kommuner berättar vidare att man hyrt villor eller andra lokaler eller tagit hjälp av fristående förskolor för att kunna erbjuda plats i tid. Det finns också exempel på kommuner som har blivit mer restriktiva med att ta emot barn från andra kommuner.

Det finns också snabba åtgärder som kan vara tveksamma. Det är relativt vanligt både att utöka barngrupperna och att erbjuda plats längre bort från hemmet än vad föräldrarna önskar. I avsnitt 14.2

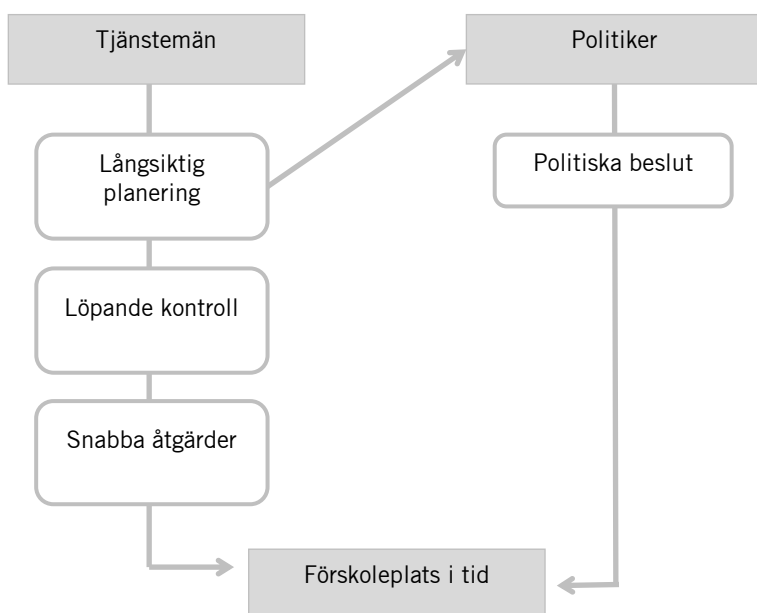
behandlar vi konsekvenserna för kvaliteten i förskolan av sådana åtgärder. Där finns också statistik om dessa åtgärder.

Studiebesöken visar att det finns en rad snabba åtgärder som kommunen kan ta till för att hantera en annalkande platsbrist. Kommuner med växande folkmängd har ofta stor kunskap om sådana åtgärder och klarar ofta att lösa svåra situationer. Det kan emellertid kräva intensivt arbete och ekonomiska tillskott.

Alla led i processen är viktiga

Med hjälp av en god planering och politisk vilja bör det enligt vår mening vara möjligt för alla kommuner att erbjuda förskoleplats i tid. Det går då att hantera både ökade födelsetal, ökad inflyttning och andra utmaningar. Planeringsprocessen och växel-spelet mellan tjänstemän och politiker kan sammanfattas med följande figur.

Figur 6.1 Planeringsprocessen



Exempel på brister i planering och prioriteringar

När en kommun inte kan erbjuda plats i tid bedömer vi att det ofta beror på brister i ett eller flera av de led vi har beskrivit. Vissa kommuner har ingen prognos att bygga den långsiktiga planeringen på, vilket kan vara ett problem särskilt om antalet barn i växer. Ett annat problem kan vara att den prognos som finns håller för låg kvalitet. Den kanske inte sträcker sig tillräckligt långt fram i tiden eller är tillräckligt detaljerad. Den långsiktiga planeringen kan också brista på grund av att samarbetet mellan olika förvaltningar i kommunen inte fungerar tillräckligt väl. Den risken är särskilt framträdande om kommunen tar emot många nyanlända invandrare. För att kunna förbereda förskoleplatser till de nyanlända barnen krävs det ofta att barn- och utbildningsförvaltningen är involverad i mottagandet.

Samspelet med politikerna kan brista om tjänstemännen inte lyckas underbygga sina prognoser och beräkningar på ett tydligt sätt. Prognoserna och beräkningarna kan också vara för vaga. Det kan leda till att politikerna tvekar att fatta de beslut som behövs. Från politiskt håll kan det brista i fråga om tydliga målsättningar och politiska prioriteringar. Politikerna kanske svävar på målet när det gäller fyramånadersfristen, eller så är de inte beredda att skjuta till de medel som kan behövas för att kommunen ska klara fristen.

Den löpande kontrollen kan tänkas brista om kommunen inte följer hur många barn som faktiskt föds, hur många barn som anmäls till förskolan eller hur långa väntetiderna är. Det kan också tänkas att det inte finns tillräckliga rutiner för intern rapportering till cheferna inom förvaltningen eller till politikerna i kommunen.

När det gäller snabba åtgärder kan problemet vara att arbetet inte bedrivs tillräckligt intensivt och målinriktat eller att det inte finns tillräckligt med personal eller resurser för det arbete som krävs. Det kan också tänkas att vissa kommuner inte har tillräcklig kunskap om vilka åtgärder som går att vidta för att avvärja platsbrist, till exempel hur man går till väga för att bygga en paviljong.

Dessa exempel illustrerar vad vi menar med brister i planering och prioritering. Vi bedömer att de kommuner som inte klarar att erbjuda plats i tid ofta har brister i ett eller flera av dessa avseenden.

7 Problemets konsekvenser

Sammanfattning

Kapitlet handlar om konsekvenserna av att förskoleplats inte alltid erbjuds inom lagstadgad tid. Vi identifierar vilka som berörs av ett dröjsmål och hur de påverkas. Vi gör också kostnadsberäkningar.

För barnet innebär dröjsmålet att han eller hon går miste om utbildning. Förskolan är en skolform som ska stimulera barnet till utveckling och lärande och förbereda barnet för fortsatt utbildning. Det är därför olyckligt om tiden i förskolan blir kortare än önskat.

För föräldrar gör dröjsmålet att det blir svårare att återgå till förvärvsarbete eller andra sysselsättningar. Återgången kan fördröjas och möjligheten att kombinera föräldraskap och arbete försämras. Mest utsatta är de föräldrar som inte kan återgå till sitt arbete och inte heller har kvar föräldrapenningdagar att ta ut. De riskerar att förlora både sin försörjning och delar av sitt socialförsäkringsskydd.

För nyanlända föräldrar kan dröjsmålet innebära att etableringen i arbets- och samhällslivet fördröjs och att tiden med etableringsinsatser förkortas. Risker är särskilt stora för nyanlända mammor.

Även föräldrarnas arbetsgivare påverkas om föräldrarna inte kan komma tillbaka till arbetet som planerat. Det kan leda till ökade kostnader för vikarier, administration och produktionsbortfall.

Jämställdheten mellan kvinnor och män påverkas negativt eftersom mammor troligen stannar hemma eller minskar sin arbetstid oftare än pappor om familjen inte får förskoleplats i tid. Det påverkar kvinnors ekonomiska villkor och fördelningen av hem- och omsorgsarbete.

I slutet av kapitlet sammanställer vi konsekvenserna i två enkla samhällsekonomiska analyser. De visar att ett dröjsmål som varar i två månader medför stora kostnader för samhället, om det leder till färre arbetade timmar. Föräldern förlorar inkomster samtidigt som skatteintäkten minskar, inte minst för kommunen.

7.1 Barnet går miste om utbildning

Förskolan är en skolform inom skolväsendet och syftar liksom all annan utbildning inom skolväsendet till att barnet ska inhämta vissa kunskaper och värden. Förskolan ska stimulera barnets utveckling och lärande och förbereda barnet för fortsatt utbildning. Det pedagogiska syftet är numera tydligt betonat och verksamheten bedrivs i enlighet med en läroplan. Även om förskolan inte är obligatorisk vill de flesta föräldrar att deras barn ska ta del av utbildningen i förskolan.

Barn går alltså i förskola inte bara för att föräldrarna ska kunna arbeta, söka arbete eller studera utan också för att det anses gynna barnets utveckling och lärande. Mot den bakgrunden är det förstas olyckligt om barnets tid i förskolan blir kortare än önskat för att kommunen inte erbjuder plats i tid. Tycker föräldrarna att barnet är redo för förskolan är det viktigt att barnet kan börja så snart som möjligt. Ett kort dröjsmål har kanske inte har så stor betydelse men ju längre det varar desto kortare blir barnets sammanlagda tid i förskolan. Dröjsmålet leder till att barnet går miste om utbildning.

7.2 Problem också för föräldrarna

Bestämmelserna om förskoleplats inom fyra månader fyller den viktiga funktionen att man efter föräldraledigheten snabbt ska kunna återgå till arbete, arbetssökande eller studier. Det är viktigt för samhället i stort och naturligtvis också för föräldrarna själva.

De flesta föräldrar i Sverige förvärvsarbetar. År 2010 hade 76 procent av småbarnsmammorna och 91 procent av papporna ett förvärvsarbete, även om alla inte arbetade heltid.¹ Om kommunen inte erbjuder förskoleplats i tid betyder det att de flesta föräldrar måste ta ställning till hur de ska förena sitt föräldraskap med sitt förvärvsarbete. Det finns olika lösningar på det dilemman.

Har föräldern kvar ersättningsdagar från föräldraförsäkringen, föräldrapenningdagar, kan han eller hon avstå från arbete för att i stället vårda barnet. Föräldern har då rätt till ledighet från sin anställning enligt bestämmelser i föräldraledighetslagen. Den som har kvar föräldrapenningdagar kan alltså lösa situationen. Ett problem är dock att föräldern under de sista 90 dagarna med föräldrapenning bara får ersättning på lägstanivån, med 180 kronor om dagen. Särskilt för en ensamstående förälder kan det bli bekymmersamt. Även om föräldern

¹ Se SCB *Barn- och familjestatistik*.

har kvar dagar på grund- eller sjukpenningnivå blir inkomsten lägre än lönen. Dröjsmålet innebär alltså en ekonomisk förlust. Föräldern förlorar också möjligheten att använda sina föräldrapenningdagar senare. Det kan försvåra för den som vill förkorta sin arbetstid eller använda dagarna för att kunna delta i till exempel inskolning.

En annan lösning är att föräldern ansöker om vårdnadsbidrag, förutsatt att kommunen valt att införa det. Är villkoren uppfyllda kan vårdnadshavaren som mest få 3 000 kronor i månaden. Det relativt låga beloppet gör att alternativet kanske inte är realistiskt för alla.

Ytterligare en lösning är att föräldern trots allt återgår i arbete på hel- eller deltid och löser barnomsorgen på annat sätt. Mor- och farföräldrar kanske kan hjälpa till, eller så har föräldern råd att köpa privat barnomsorg i väntan på en förskoleplats inom kommunen. Det kan också tänkas att barnet kan få plats i familjedaghem eller annan pedagogisk omsorg. Lösningar av den här typen kan innebära merkostnader och de är förknippade med den sortens pusslande som var vanligt förut, innan förskolan var ordentligt utbyggd.

Den mest riskfyllda lösningen för föräldern är att stanna hemma trots att föräldrapenningdagarna tagit slut. Föräldern kan då förlora både sin försörjning och delar av sitt socialförsäkringsskydd. Hur vanligt det är vet vi inte. Situationen kan dock inträffa om föräldern förlitar sig på att kommunen ska erbjuda förskoleplats inom fyra månader och använder alla föräldrapenningdagar innan dess.

I denna situation har föräldern inte tillgång till föräldraförsäringen. Föräldrapenningdagarna är slut och tillfällig föräldrapenning kan inte lämnas bara för att kommunen inte erbjuder plats i tid. Föräldern är därför hänvisad till andra inkomster och ytterst, om situationen inte går att lösa, till bistånd från kommunen.

Eftersom föräldrapenningdagarna är slut är rätten till föräldraledighet dessutom begränsad. Har barnet blivit 18 månader har föräldern bara rätt till föräldraledighet med en fjärdedel av normal arbetstid (se 3 och 7 §§ föräldraledighetslagen). För att få ledigt mer än så är föräldern hänvisad till semester eller till ledighet på annan grund. Är det inte möjligt kan arbetsgivaren teoretiskt sett kräva att föräldern ska återgå till arbetet tre fjärdedelar av heltid.

När det gäller försäkringsskyddet riskerar föräldern att förlora sin SGI om han eller hon stannar hemma utan föräldrapenning. Det särskilda SGI-skydd som gäller vid föräldraledighet upphör nämligen att gälla när barnet fyllt ett år och det kan bara förlängas om föräldern tar ut föräldrapenning (se avsnitt 3.1) Så länge föräldern inte återgår i arbete eller har ett SGI-skydd på annan grund kommer

föräldern därför att förlora sin SGI. Föräldern blir ”nollklassad” och kan inte längre få sjukpenning. Problem att ordna barntillsyn har i rättspraxis inte ansetts utgöra ett sådant tillfälligt hinder mot återgång i arbete som kan ge rätt till fortsatt SGI.² Det generella SGI-skydd som gäller under högst tre månader i följd för den som avbryter sitt förvärvsarbete är troligen inte heller tillämpligt.³

Även skyddet i arbetslöshetsförsäkringen påverkas om föräldern inte återgår i arbete och inte heller har föräldrapenning. Utan att gå in på detaljer riskerar föräldern att inte uppfylla det så kallade arbetsvillkoret, som är en förutsättning för rätt till ersättning. Se 13 a, 16 och 17 §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Sammantaget är situationen mycket utsatt för den förälder som stannar hemma med barnet trots att föräldrapenningdagarna tagit slut.

Det finns ingen statistik som visar vilket av dessa scenarier som är vanligast. Vi vet inte hur föräldrar hanterar den situation som uppstår om kommunen inte erbjuder förskoleplats i tid. I samband med ett av studiebesöken träffade vi dock föräldrar som berättade att de använt alla sina föräldrapenningdagar i väntan på förskoleplats och att de därefter också använt hela sin semester. Till slut hade en av föräldrarna fått vara hemma utan ekonomisk ersättning. Det är ett exempel på vad som kan hända om kommunen inte erbjuder plats.

Gemensamt för de olika lösningarna är att de har olika negativa konsekvenser för föräldern, framförallt ur ekonomisk synvinkel. Samtidigt kan det givetvis upplevas som positivt att få tillbringa mer tid med barnet, om det blir konsekvensen av dröjsmålet.

7.3 Särskilt om nyanlända föräldrar

Etableringsreformen och systemet med etableringsinsatser har beskrivits i avsnitt 5.3. Det innebär i korthet att den som beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, eller som anhörig till en sådan person, ofta har rätt till en etableringsplan. Den ska minst innehålla utbildning i svenska för invandrare eller motsvarande, samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta och påskynda etableringen i arbetslivet. Den som deltar har rätt till ersättning.

Etableringsplanen ska normalt upprättas inom två månader från inresan i landet eller dagen för det första etableringssamtalet. För den som fått uppehållstillstånd efter inresan ska etableringsplanen

² Se Försäkringskassan (2012b) s. 161 samt Riksförsäkringsverket (1997).

³ Se 26 kap. 18 § SFB samt RÅ 2009 ref. 76 och Försäkringskassan (2012b) s. 200.

upprättas inom två månader från dagen för beslutet om uppehållstillstånd. Om det finns särskilda skäl får den upprättas senare, dock inte senare än ett år efter den första folkbokföringen i en kommun.

Både Arbetsförmedlingen och den statliga AKKA-utredningen⁴ påpekar att förskoleplats i tid är en förutsättning för att föräldern ska kunna delta fullt ut i insatserna. Att kommunen inte erbjuder plats i tid kan få konsekvenser för olika delar av etableringen.

Till att börja med är det inte säkert att etableringsplanen upprättas inom två månader om den nyanlände är förhindrad att delta i insatser. Arbetsförmedlingen har konstaterat att väntan på förskoleplats är en vanlig orsak till att planen dröjer och att det framförallt gäller för nyanlända mammor. Arbetsförmedlingen har också pekat på att nyanlända kan drabbas av dubbel väntan på förskoleplats, först i anläggningskommunen och senare i sin bosättningskommun.⁵

Även om etableringsplanen upprättas är det inte säkert att den som väntar på förskoleplats kan delta i aktiviteterna. AKKA-utredningen hänvisar till flera studier som visar att väntan på förskoleplats är ett hinder för nyanländas deltagande i insatser och utredningen konstaterar själv att väntan på förskoleplats är en viktig orsak till att nyanländas deltagande i arbetsförberedande insatser fördröjs. I utredningens enkät till arbetsförmedlare är det 63 procent som bedömer att väntan på förskoleplats utgör ett hinder för nyanlända föräldrar att påbörja eller delta i etableringsinsatser.

Den bristande tillgången till förskola är enligt AKKA-utredningen ett hinder särskilt för nyanlända mammors möjlighet att påbörja etableringsinsatser. Utredningen hänvisar bland annat till en norsk uppföljning, som visar att många kvinnor som kommer som anhöriginvandrare har män som redan är etablerade på arbetsmarknaden. Det gör att omsorgen om barnen ofta faller på kvinnorna vid väntan på förskoleplats. Ett dröjsmål kan alltså innebära särskilda problem för nyanlända kvinnors etablering i arbets- och samhällslivet.

7.4 Föräldrarnas arbetsgivare drabbas

De flesta föräldrar förvärvsarbetar och även arbetsgivare påverkas därför om kommunen inte erbjuder förskoleplats i tid. Dröjsmålet kan innebära att den anställde inte kommer tillbaka till arbetet vid den tidpunkt man kommit överens om och arbetsgivaren måste i

⁴ Se Arbetsförmedlingen (2012) samt SOU 2012:9 och 2012:69.

⁵ Se Arbetsförmedlingen (2012) s. 31–34.

sådana fall hantera situationen. Det kan medföra kostnader för till exempel produktionsbortfall, vikarier och ökad administration.

Hur kostnaderna ska beräknas är svårt att avgöra. En metod är att titta på vad det kostar att hyra in personal från bemanningsföretag. Det är betydligt dyrare för en arbetsgivare än att ha egen personal. För arbetaryrken kan merkostnaden troligen uppskattas till 15–30 procent och för tjänstemän ännu mer, kanske upp till 100 procent.⁶ I det påslaget ingår ändå inte produktionsbortfall till följd av att vikarien inte är lika van och skicklig. Hur kostnaden än beräknas står det klart att dröjsmål kan ha negativa konsekvenser.

7.5 Jämställdhet mellan kvinnor och män

I familjer med en mamma och en pappa är mamman troligen den som oftast stannar hemma eller minskar sin arbetstid om kommunen inte erbjuder förskola i tid. Det finns ingen statistik som visar detta men analyser av föräldraförsäkringen, arbetsmarknaden och det obetalda hem- och omsorgsarbetet talar för den slutsatsen.

Försäkringskassans statistik visar till exempel att kvinnor tog ut 76 procent av det totala antalet utbetalade dagar med föräldrapenning 2011 medan män tog ut 24 procent.⁷ Deltidsarbete för vård av barn är dessutom mycket vanligare bland kvinnor än män och kvinnor utför också mer obetalt hem- och omsorgsarbete än män.⁸

Ett dröjsmål innebär därför att kvinnor oftare än män får svårt att förena sitt föräldraskap med förvärvsarbete, arbetssökande eller studier. Det kan ha konsekvenser för kvinnors löneutveckling och ekonomiska villkor i övrigt och det bidrar även till den skeva fördelningen av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Dröjsmål har alltså negativa följder för jämställdheten mellan kvinnor och män.

7.6 Samhällsekonomiska analyser

Allmänt om analyserna

Konsekvenserna för de berörda går att sammanfatta med hjälp av en samhällsekonomisk analys. Det innebär kort sagt att man gör en sammanställning och summering av de kostnader och eventuella

⁶ Se t.ex. Konjunkturinstitutet (2012) s. 84 och Teknikföretagen (2011) s. 22.

⁷ Se Försäkringskassan (2012a) s. 2.

⁸ Se SCB (2012b) s. 38–41, 47 och 51.

nyttor som dröjsmålet för med sig.⁹ Syftet är inte att komma fram till några exakta belopp utan att göra konsekvenserna tydligare.

Grundläggande för analysen är vilket handlingsalternativ en förälder väljer om kommunen inte erbjuder förskoleplats i tid. De flesta föräldrar förvärvsarbetar och vi bygger därför analysen på det. Den som har kvar dagar med föräldrapenning kan då välja att använda dessa och att vara föräldraledig i stället för att återgå till arbetet. Föräldern kan emellertid också välja att återgå i arbete och lösa barnomsorgen på något annat sätt. Ett annat alternativ är att dagarna med föräldrapenning är slut men att föräldern ändå avstår från att återgå till arbetet. Alla alternativ har beskrivits i avsnitt 7.2.

Det finns ingen statistik som visar vilket alternativ föräldrar oftast väljer. Det finns därför skäl att göra två olika analyser. Den första bygger på att föräldern har kvar dagar med föräldrapenning på lägstanivå och väljer att använda dessa i väntan på plats. Den andra bygger på att ersättningsdagarna tagit slut men att föräldern trots det stannar hemma med barnet. Alternativet att föräldern lägger ett pussel med släktingar, vänner, deltidsarbete eller privat barnomsorg kan se ut på så många olika sätt att vi lämnar det därhän. Det kan dock hända att många löser problemet på det viset.

Analyserna ska alltså visa konsekvenserna av att föräldern stannar hemma med eller utan föräldrapenning i stället för att återgå till sitt arbete som planerat. Återgången till förvärvsarbete är alltså vårt så kallade referensalternativ eller nollalternativ. Vi avgränsar analyserna till de kostnader och nyttor som uppstår under två månaders dröjsmål med plats. Enkätundersökningen tyder på att ett dröjsmål varar i genomsnitt 2,7 månader men som framgått är den siffran något osäker och vi avrundar därför nedåt. I förekommande fall nämner vi mer långsiktiga effekter, som inte uppstår under själva dröjsmålet men som ändå är värda att notera. Även effekter som är svåra att värdera i pengar ingår i analyserna.

Föräldraledighet med föräldrapenning på lägstanivå

För barnet innebär det här alternativet två månader utan förskola. Det är en negativ konsekvens (-), även om den är svår att värdera i pengar. Samtidigt får barnet vara med sin mamma eller pappa i två månader, vilket kan betraktas som en positiv konsekvens (+).

⁹ Om samhällsekonomisk analys i allmänhet, se t.ex. Trafikverket (2012).

Föräldern kan antas ha en månadslön på 29 000 kronor. Det var den genomsnittliga månadslönen i landet 2011.¹⁰ Föräldern kan vidare antas betala kommunal inkomstskatt med 31,73 procent.¹¹ Någon statlig inkomstskatt betalas inte för inkomster på den här nivån. Vi tar inte hänsyn till några skattereduktioner eller avdrag i kalkylen.

Dröjsmålet innebär att föräldern får föräldrapenning med 180 kronor om dagen, maximalt 5 400 kronor i månaden, i stället för ungefär 19 800 kronor i månaden i lön. Föräldrapenningen beskattas precis som lönen och föräldern får därför ut ungefär 3 700 kronor i månaden. Det innebär en kostnad för föräldern med 16 100 kronor i månaden i två månader (-32 200 kronor). Samtidigt får föräldern extra tid tillsammans med barnet, vilket är en positiv effekt (+).

På längre sikt är det negativt för föräldern att inte kunna välja när föräldrapenningdagarna ska användas men den effekten faller utanför kalkylperioden. Det gör också de negativa effekter som dröjsmålet kan medföra i fråga om lön och karriärmöjligheter.

Som vi sett får även föräldrarnas arbetsgivare kostnader när föräldern inte kommer tillbaka till arbetet som planerat. En vikarie kan antas medföra en merkostnad för arbetsgivaren som varje månad motsvarar i vart fall 20 procent av föräldrarnas lön. Det är lågt räknat, eftersom påslaget inte inkluderar produktionsbortfall till följd av att vikarien inte är lika van och skicklig. Merkostnaden för arbetsgivaren är ändå minst 5 800 kronor i månaden i två månader (-11 600 kronor). Får en annan person arbeta kan det räknas som en positiv effekt men den konsekvensen är osäker och tas inte med i kalkylen.

För kommunen innebär dröjsmålet att förskoleplats inte behöver tillhandahållas under två månader. Kostnaden per plats och barn är för närvarande 10 000 kronor per månad i genomsnitt.¹² Kostnaden för att ta emot ett extra barn, marginalkostnaden, är dock lägre. Många kostnader påverkas nämligen inte av att kommunen tar emot ett barn till. Vi uppskattar därför besparingen till omkring 5 000 kronor i månaden under två månader (+10 000 kronor).

Samtidigt förlorar kommunen en intäkt genom att föräldern betalar skatt på en betydligt lägre inkomst. Kommunen får cirka 1 700 kronor i månaden i skatt på föräldrapenning i stället för cirka 9 200 kronor i månaden i skatt på lön. Det medför en kostnad för kommunen på cirka 7 500 kronor i månaden i två månader (-15 000 kronor). På längre sikt

¹⁰ Se Medlingsinstitutet (2013) s. 116.

¹¹ Total kommunal medelskattesats för 2013, se SCB *Kommunalskatterna*.

¹² Se SKL (2012b) s. 148.

framstår kommunen dessutom som en mindre attraktiv bostadsort för föräldrar, men den effekten är långsiktig och tas inte med i kalkylen.

Staten står för föräldrapenningen och har därför en kostnad på 5 400 kronor i månaden. Staten ska vidare betala statlig ålderspensionsavgift på 10,21 procent av det beloppet. Kostnaden blir totalt 6 000 kronor i månaden i två månader (-12 000 kronor). Det är visserligen sannolikt att föräldern hade använt dessa föräldrapenningdagar ändå, vid ett senare tillfälle, men det faller utanför kalkylperioden och kostnaden ska därför inte ingå i analysen.

Vi kan nu sammanställa kostnaderna och nyttorna i en tabell.

Tabell 7.1 Samhällsekonomiska effekter av två månaders dröjsmål

Berörd	Konsekvens	Kostnad/nytta
Barnet	Går miste om utbildning	-
	Får tid med föräldern	+
Föräldern	Lägre inkomster	-32 200 kronor
	Får tid med barnet	+
Arbetsgivaren	Vikarie, administration m.m.	-11 600 kronor
Kommunen	Ingen kostnad för platsen	+10 000 kronor
	Lägre skatteintäkter	-15 000 kronor
Staten	Föräldrapenning	-12 000 kronor
Summa		
Effekter som värderas i kronor		-60 800 kronor
Övriga effekter		- + +

Den ekonomiska nettokostnaden för dröjsmålet kan alltså uppskattas till drygt 60 000 kronor. Den ekonomiska effekten är negativ för alla aktörer, inklusive kommunen. I detta exempel sparar kommunen alltså inga pengar på dröjsmålet, utan har tvärtom en kostnad på 5 000 kronor. Vid sidan av de ekonomiska effekterna har vi funnit en negativ och två positiva effekter som inte värderas i kronor. Till detta skulle man kunna lägga några negativa men långsiktiga effekter för föräldern och för kommunen. Beloppen ska inte tas på för stort allvar eftersom det är fråga om ganska grova uppskattningar. Syftet är att identifiera och konkretisera effekterna av två månaders dröjsmål.

Inget förvärvsarbete men heller ingen föräldrapenning

Den andra analysen bygger på att föräldrapenningdagarna är slut men att föräldern trots det avstår från förvärvsarbete för att stanna hemma med barnet. För barnet är effekterna desamma som i föregående exempel. Föräldern har däremot en större ekonomisk kostnad eftersom han eller hon inte får någon föräldrapenning alls. Om föräldern inte heller har någon annan ersättning är kostnaden därmed hela lönen efter skatt i två månader (-39 600 kronor). Föräldern får också ett försämrat försäkringsskydd, bland annat förlorar han eller hon sin SGI. Det är en negativ effekt (-). I övrigt är konsekvenserna för föräldern desamma som i förra exemplet.

För arbetsgivaren uppstår samma kostnader som i föregående exempel. Kommunen gör samma besparing avseende platsen i förskolan men förlorar mer i skatteintäkter, eftersom det inte finns någon föräldrapenning att beskatta. Kostnaden är 9 200 kronor per månad (-18 400 kronor). Staten har i detta exempel ingen kostnad för föräldrapenning. Effekterna kan återigen ställas upp i en tabell.

Tabell 7.2 Samhällsekonomiska effekter av två månaders dröjsmål

Berörd	Konsekvens	Kostnad/nytta
Barnet	Går miste om utbildning	-
	Får tid med föräldern	+
Föräldern	Lägre inkomster	-39 600 kronor
	Får tid med barnet	+
	Sämre försäkringsskydd	-
Arbetsgivaren	Vikarie, administration m.m.	-11 600 kronor
Kommunen	Ingen kostnad för platsen	+10 000 kronor
	Lägre skatteintäkter	-18 400 kronor
Summa		
Effekter som värderas i kronor		-59 600 kronor
Övriga effekter		- - + +

Den ekonomiska nettokostnaden kan återigen uppskattas till cirka 60 000 kronor. Därutöver är dröjsmålet förenat med två negativa och två positiva effekter som inte värderas i ekonomiska termer.

Sammanfattning av analyserna

Analyserna visar dröjsmålets konsekvenser för de som berörs och för samhället i stort. Grundproblemet är att dröjsmålen sannolikt leder till färre arbetade timmar i landet i stort. Det påverkar föräldrarna själva men också deras arbetsgivare, kommunerna och staten.

Beloppen i räkneexemplen bygger på grova uppskattningar och ska tolkas försiktigt. Analyserna visar ändå att kostnaderna kan vara stora. Om 3 000 barn om året får vänta för länge och kostnaden för varje dröjsmål är cirka 60 000 kronor skulle den samhällsekonomiska kostnaden uppgå till 180 miljoner kronor per år. En säker kalkyl skulle dock kräva bättre information om hur föräldrar agerar när kommunen inte erbjuder förskoleplats i tid. Den skulle också kräva noggrannare uppskattningar och uträkningar.

En intressant aspekt är att även kommunen påverkas negativt av ett dröjsmål. De förlorade skatteintäkterna är i regel mycket större än det kommunen sparar på att inte tillhandahålla förskoleplats. Det gäller åtminstone så länge referensalternativet är att föräldern återgår till förvärvsarbete, vilket torde vara det vanligaste. Även kommunen "tjänar" alltså på att barnet får plats i tid. Det finns ekonomiska incitament för kommunen att erbjuda plats i tid.

8 Dagens åtgärder vid dröjsmål

Sammanfattning

Det här kapitlet handlar om dagens åtgärder vid dröjsmål, det vill säga vilka ingripanden och andra åtgärder som kan bli aktuella om kommunen inte erbjuder förskoleplats i tid. Genomgången är ett underlag för bedömningen om det behövs nya åtgärder eller incitament. Följande åtgärder kan vara aktuella enligt gällande rätt:

- Skolinspektionen kan ingripa mot kommunen inom ramen för sin tillsyn och bland annat förelägga kommunen att erbjuda förskola i tid. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite.
- Vårdnadshavare som lider ekonomisk skada på grund av dröjsmålet kan begära skadestånd av kommunen på civilrättslig grund. Regler om detta finns i skadeståndslagen (1972:207).
- Ett beslut om förskoleplats kan överklagas och bli föremål för så kallad laglighetsprövning i förvaltningsdomstol. Är beslutet felaktigt kan det upphävas men inte ändras av domstolen.

I kapitlet beskrivs regelverket kring varje åtgärd men också hur reglerna tillämpas. Bland annat redovisas tre tillsynsärenden där Skolinspektionen förelagt kommuner att erbjuda plats i tid. När det gäller skadestånd och laglighetsprövning i förvaltningsdomstol är vår bedömning att åtgärderna förekommer mycket sällan eller inte alls.

Mot slutet av kapitlet berör vi även den tillsyn som Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) utövar, straffansvaret för tjänstefel och Kronofogdemyndighetens möjligheter att agera enligt utskökningsbalken. Kortfattat behandlar vi också kommunernas egen klagomålshantering och de kommunala revisorernas granskning.

8.1 Regler om tillsyn och ingripanden

Allmänt om tillsyn och ingripanden

Genom sin tillsyn kontrollerar Skolinspektionen att kommunerna följer bestämmelsen om förskola inom fyra månader. Med tillsyn avses i skollagen 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 det också att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att fel som upptäckts ska rättas.

Om Skolinspektionen upptäcker att en kommun inte erbjuder förskoleplats inom lagstadgad tid kan myndigheten ingripa genom

- Föreläggande
- Anmärkning
- Avstående från ingripande
- Statliga åtgärder för rättelse

Sanktionerna är relativt nya och infördes genom den nya skollagen, som tillämpas från och med den 1 juli 2011. Skolinspektionen har möjlighet att ingripa även genom återkallelse och tillfälligt verksamhetsförbud men de åtgärderna kommer knappast i fråga om en kommun inte erbjuder förskoleplats i tid. Konstruktionen med de olika sanktionerna är trappliknande och utgångspunkten är att mildare åtgärder ska prövas i första hand.¹

Kommunen är skyldig att på Skolinspektionens begäran lämna upplysningar samt tillhandahålla handlingar och annat material som kan behövas för tillsynen. Med annat material avses såväl befintliga dokument som sammanställningar som kommunen kan behöva upprätta på grund av Skolinspektionens begäran.² Skolinspektionen har alltså rätt till insyn i kommunens hantering av förskoleplatser.

Skolinspektionen kan förelägga kommunen

Skolinspektionen får enligt 26 kap. 10 § skollagen förelägga en kommun att fullgöra sina skyldigheter om verksamheten inte uppfyller de krav som gäller för den. Ett föreläggande ska ange de åtgärder som Skolinspektionen anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade

¹ Se prop. 2009/10:165 s. 546.

² Se 26 kap. 17 § skollagen och prop. 2009/10:165 s. 544.

bristerna. Av 26 kap. 27 § skollagen framgår att ett föreläggande får förenas med vite. Skolinspektionens beslut om vitesföreläggande får överklagas till förvaltningsrätten men föreläggandet gäller omedelbart även om det överklagas. I förarbetena till skollagen påminner regeringen särskilt om att Skolinspektionen kan förelägga en kommun att erbjuda förskoleplats inom fyra månader och att ett sådant föreläggande kan förenas med vite.³

Allmänna bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten. Enligt 3 § ska vitet fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom eller henne att följa det föreläggande som är förenat med vitet. Enligt 4 § kan vitet även vara löpande och bestämmas till ett visst belopp för varje tidsperiod av viss längd under vilken föreläggandet inte har följts. Av 6 § framgår det att frågor om utdömmande av vite prövas av förvaltningsrätten på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet. Ett utdömt vite tillfaller alltid staten.

Anmärkning och avstående från ingripande

Vid mindre allvarliga överträdelser kan Skolinspektionen tilldela kommunen en anmärkning i stället för att meddela ett föreläggande. Det framgår av 26 kap. 11 § skollagen. Efter en anmärkning är kommunen skyldig att åtgärda bristerna och Skolinspektionen ska följa upp att det sker. Om kommunen ändå inte åtgärdar bristerna kan ett föreläggande bli aktuellt i nästa steg.

I vissa fall kan Skolinspektionen avstå från att ingripa även när brister har upptäckts. Enligt 26 kap. 12 § skollagen gäller det om

1. överträdelsen är ringa,
2. kommunen vidtar nödvändig rättelse, eller
3. det i övrigt med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl mot ett ingripande.

Skolinspektionen brukar i sitt beslut beskriva de brister som har upptäckts även om myndigheten sedan avstår från att ingripa.

³ Se prop. 2009/10:165 s. 715.

Statliga åtgärder för rättelse

Med stöd av 26 kap. 17 § skollagen kan Skolinspektionen besluta att staten på kommunens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, om kommunen

1. inte har följt ett föreläggande enligt 26 kap. 10 §, och
2. grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt skollagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen.

Vilka åtgärder som skulle kunna bli aktuella framgår inte av bestämmelsen. I förarbetena till skollagen nämns dock, med hänvisning till äldre förarbeten, att fortbildning av lärare skulle kunna vara ett exempel och att andra tänkbara åtgärder är att staten tillfälligtvis tillhandahåller skolmältider eller skolskjuts eller förser en kommuns skolenheter med ändamålsenliga läromedel.⁴ I teorin finns det ingenting som hindrar staten från att erbjuda förskola inom fyra månader på kommunens bekostnad, om villkoren i paragrafen är uppfyllda. Det har dock aldrig hänt och är troligen orealistiskt.

8.2 Tillsyn och ingripanden i praktiken

Skolinspektionens verksamhet

Grunderna för Skolinspektionens tillsyn och ingripanden anges alltså i lagen. I praktiken sker tillsyn framförallt i form av så kallad regelbunden tillsyn, riktad tillsyn och tillsyn efter anmälningar.

Den regelbundna tillsynen är Skolinspektionens löpande tillsyn. Den innebär att Skolinspektionen inspekterar all skolverksamhet i kommunen, från förskolan till vuxenutbildningen. Tillsynen följer olika bedömningsområden och bedömningspunkter som har stöd i gällande lagstiftning och den utmynnar i ett beslut som kan innefatta ingripanden enligt ovan. Den regelbundna tillsynen är planlagd och sker för närvarande med cirka fem års mellanrum i varje kommun.

Bestämmelsen om förskola inom fyra månader är en av de bedömningspunkter som ingår i den regelbundna tillsynen.⁵ Kontrollen av fyramånadersfristen sker i regel genom skriftliga frågor till kommunen och samtal med tjänstemän. Metoderna har dock utvecklats

⁴ Se prop. 2009/10:165 s. 902.

⁵ Se Skolinspektionen (2011).

och Skolinspektionen har i några fall på senare tid begärt att få se listor över platserbjudanden och placeringar för att på egen hand kunna bedöma om kommunen uppfyller lagens krav.

Vid sidan av den regelbundna tillsynen genomför Skolinspektionen även riktad tillsyn. Det innebär att myndigheten tittar på ett avgränsat område, till exempel huvudmännens klagomålshantering. Även denna tillsyn utmynnar i ett beslut och kan leda till ingripanden. Kommunens skyldighet att erbjuda förskoleplats inom fyra månader har dock inte varit föremål för någon riktad tillsyn hittills.

Vem som helst kan göra en anmälan om brister eller missförhållanden till Skolinspektionen. När en anmälan kommer in registreras den som ett ärende och lämnas till en handläggare. I många fall sker en utredning där Skolinspektionen kontaktar huvudmannen och ställer frågor. Myndigheten utreder dock inte alla anmälningar. Ärendet avslutas ändå alltid med ett beslut. Kommer Skolinspektionen fram till att kommunen inte har fullgjort sina skyldigheter kan de olika sanktioner som har beskrivits ovan komma i fråga.

Statistik över tillsyn och ingripanden

Skolinspektionen för statistik över sin tillsyn och sina ingripanden. När det gäller skyldigheten att erbjuda plats i tid har myndigheten kritiserat eller funnit brister hos sammanlagt 11 kommuner inom ramen för den regelbundna tillsynen under perioden 2008–2012.

Tabell 8.1 Antal kommuner som fått kritik eller haft brister avseende plats i tid vid regelbunden tillsyn 2008–2012

År	Kommuner som granskats	Kommuner som fått kritik eller haft brister
2008	50	3
2009	73	3
2010	58	1
2011	53	1
2012	46	3
Summa	280	11

Källa: Skolinspektionens uppgifter till utredningen.

Tabellen visar att de flesta granskade kommuner inte fått kritik eller haft brister. Det bör observeras att begreppet *kritik* användes vid tillsyn enligt gamla skollagen medan begreppet *brist* används vid tillämpningen av den nya. Det bör också observeras att lagen har

förändrats. Till den 1 juli 2011 gällde att kommunen skulle erbjuda plats i förskoleverksamhet utan oskäligt dröjsmål. Numera gäller som bekant att kommunen ska erbjuda förskola inom fyra månader.

När det gäller anmälningsärenden har Skolinspektionens tillsyn lett till kritik eller påtalande av brister i 38 ärenden 2008–2012. Myndigheten har kunnat identifiera sammanlagt 69 ärenden som på något sätt rör kommunernas skyldighet att erbjuda plats i tid.

Tabell 8.2 Antal anmälningsärenden där kommunen fått kritik eller haft brister avseende plats i tid 2008–2012

År	Ärenden som avsett plats i tid	Ärenden där kommunen fått kritik eller haft brister
2008	4	0
2009	8	10
2010	13	2
2011	26	14
2012	18	12
Summa	69	38

Anmärkning: Skolinspektionen fattar inte alltid beslut samma år som en anmälan kommer in.

Källa: Skolinspektionens uppgifter till utredningen.

En annan intressant fråga är hur myndigheten använt de sanktioner som sedan den 1 juli 2011 står till buds enligt skollagen. Som vi förklarat kan ingripande numera ske i form av bland annat anmärkning, föreläggande, vitesföreläggande och statliga åtgärder för rättelse. Även avstående från ingripande räknas som ett ingripande eftersom det är en reaktion på en brist som har upptäckts.

Tabell 8.3 Antal kommuner som varit föremål för ingripande på grund av dröjsmål med plats 2011–2012

Typ av ingripande	2011	2012
Avstående från ingripande	2	3
Anmärkning	0	0
Föreläggande	0	6
Vitesföreläggande	0	0
Statliga åtgärder för rättelse	0	0
Summa	2	9

Anmärkning: I några fall har Skolinspektionen beslutat om avstående från ingripande och föreläggande avseende en och samma kommun och samma år. I det fallet ingår endast föreläggandet i statistiken.

Källa: Skolinspektionens uppgifter till utredningen.

Tabellen visar att Skolinspektionen ingripit mot totalt 9 kommuner under 2012 och förelagt 6 av dem att erbjuda förskoleplats i tid. De nya sanktionerna kunde börja tillämpas den 1 juli 2011, vilket kan förklara att få ingripanden skedde under 2011. Möjligheten att förena ett föreläggande med vite har inte använts under perioden.

Exempel på tillsyn och ingripanden

För att få en fördjupad bild av Skolinspektionens tillsyn finns det skäl att titta närmare på några konkreta tillsynsärenden. Vi ska gå igenom tre fall där Skolinspektionen förelagt kommuner att erbjuda plats i tid. Ärendena gäller Göteborg, Huddinge och Vilhelmina.⁶ Tillsynen i Göteborg och Vilhelmina är ännu inte avslutad och beskrivningen avser därför läget i tillsynsärendena den 16 maj 2013.

Tillsyn och föreläggande i Göteborg

Skolinspektionen har utfört regelbunden tillsyn av det offentliga skolväsendet i Göteborg 2011–2012. När det gäller förskolan har varje stadsdel granskats för sig, bland annat genom intervjuer med verksamhetsansvariga, förskolechefer, personal och föräldrar.

Stadsdelarnas statistik över anmälda barn visade enligt Skolinspektionen att det fanns barn som inte hade erbjudits förskola inom fyra månader. Den 31 januari 2012 fanns det till exempel 39 barn i stadsdelen Centrum och 80 barn i stadsdelen Majorna-Linné som inte hade erbjudits förskola inom fyra månader. Motsvarande antal den 29 februari 2012 var 42 respektive 123 barn. I alla stadsdelar förekom dröjsmål i någon omfattning. I intervjuer med de placeringsansvariga i stadsdelarna framkom det dessutom att det ofta fanns fler barn som inte hade erbjudits plats inom fyra månader än vad statistiken visade. Det var barn som fick ett erbjudande inom fyra månader men som inte fick tillgång till platsen inom denna tid.

Skolinspektionen bedömde att verksamheterna inte uppfyllde skollagens krav och förelade därför stadsdelarna samt kommunen centralt att erbjuda förskoleplats till alla barn inom fyra månader efter

⁶ Skolinspektionens dnr 2010:4949 (Göteborg), 2011:2169 (Huddinge) och 2011:5551 (Vilhelmina).

det att barnets vårdnadshavare anmält önskemål om förskola. Föreläggandena var inte förenade med viten. Bristerna skulle enligt föreläggandena vara avhjälpade senast den 31 oktober 2012 och vidtagna åtgärder skulle samma dag redovisas till Skolinspektionen.

Skolinspektionen påtalade särskilt att kommunens skyldighet att erbjuda plats innebär att platsen ska vara tillgänglig inom fyra månader, det vill säga att barnet ska kunna börja inom den tiden.

Alla stadsdelar svarade i tid och i början av 2013 svarade även själva huvudmannen, det vill säga Göteborgs kommun på central nivå. Skolinspektionen förbereder just nu en samlad bedömning av om de åtgärder som vidtagits på stadsdelsnivå och centralt i kommunen är tillräckliga och kan anses ha avhjälpit bristen i fråga.

Tillsyn och föreläggande i Huddinge

I Huddinge har Skolinspektionen genomfört regelbunden tillsyn 2011–2012. Enligt verksamhetschefen klarade kommunen inte att uppfylla lagens krav på förskoleplats inom fyra månader under vårterminen 2012. De vårdnadshavare som anmälde önskemål om förskola erbjöds inte alltid plats inom fyra månader. I stället erbjöds plats i pedagogisk omsorg i väntan på ledig förskoleplats.

Skolinspektionen bedömde att kommunen inte erbjöd plats i enlighet med lagen och förelade därför kommunen att se till att det erbjuds plats till alla barn inom fyra månader efter det att barnets vårdnadshavare anmält önskemål. Föreläggandet var inte förenat med vite. Bristerna skulle vara avhjälpade senast den 13 juli 2012 och vidtagna åtgärder skulle redovisas till Skolinspektionen samma dag. Skolinspektionen påpekade särskilt att kommunen är skyldig att erbjuda just förskola, om det är vad vårdnadshavaren önskar.

Kommunen kom in med svar och efter vissa kompletteringar har Skolinspektionen bedömt att kommunen vidtagit sådana åtgärder att bristerna nu är avhjälpade. Tillsynen är därmed avslutad.

Tillsyn och föreläggande i Vilhelmina

I Vilhelmina har Skolinspektionen genomfört regelbunden tillsyn våren 2012. Tillsynen av förskolan skedde den 13–14 mars 2012.

Vid tillsynen konstaterade Skolinspektionen att föräldrarna inte fick information om förskola, trots att kommunen är skyldig att

lämna sådan. Skolinspektionen konstaterade vidare att de allra flesta barn i åldrarna ett till tre år inte fick plats i kommunens förskola utan hänvisades till pedagogisk omsorg i något av kommunens 13 familjedaghem. Enligt intervjuer med föräldrar, personal, förskolechefer och förvaltningsledning stod många barn i omflyttningskö till förskola. Flertalet av dem som ville ha plats i förskola kunde enligt förvaltningsledningen få det först när barnet fyllt tre år. I intervjuer med politiker och förvaltningsledning framkom vidare att det saknades en långsiktig planering för behovet av förskoleplatser.

Skolinspektionen bedömde att kommunen inte erbjöd förskola i enlighet med skollagen. Kommunen förelades därför att erbjuda plats till alla barn inom fyra månader efter det att barnets vårdnadshavare anmält önskemål om plats. Föreläggandet var inte förenat med vite. Bristerna skulle vara avhjälpna senast den 17 september 2012 och vidtagna åtgärder skulle samma dag redovisas till Skolinspektionen. För att kunna planera och tillhandahålla de platser som efterfrågades var det enligt Skolinspektionen av största vikt att kommunen följde upp behovet av platser i kommunen. Kommunen kom in med svar och Skolinspektionen begärde därefter vissa kompletteringar. Bland annat skulle kommunen ge en aktuell lägesbeskrivning av platstillgång och eventuell kö till förskolan. Tillsynsärendet pågår fortfarande och Skolinspektionen ska bedöma om de åtgärder som vidtagits har avhjälpit bristerna.

8.3 Skadestånd på civilrättslig grund

Ett av våra uppdrag är att utreda frågan om ekonomisk kompensation till föräldrar som fått vänta för länge på förskoleplats. Det är därför viktigt att undersöka vilken möjlighet till ekonomisk kompensation som kan finnas redan i dag, enligt gällande rätt. Genomgången i det här avsnittet visar att möjligheterna till skadestånd troligen är ganska goda om en förälder kan visa att han eller hon lidit ekonomisk skada på grund av ett dröjsmål. För att förklara rättsläget ska vi gå igenom bestämmelserna om skadestånd steg för steg.

Inget avtal mellan föräldrarna och kommunen

När man bedömer rätten till skadestånd är den första frågan i regel om det finns ett avtal mellan parterna. I så fall kan skadestånd utgå på avtalsmässig grund. Ett sådant skadestånd kallas ibland för inomobligatoriskt eller kontraktuellt, eftersom det har sin grund i kontraktsförhållandet mellan parterna, alltså i det avtal som finns.

Frågan om det finns ett avtal mellan föräldrarna och kommunen när ett barn går i förskola har prövats i rättspraxis vid några tillfällen. Ett ömsesidigt förpliktande avtal med starka offentligrättsliga inslag har ansetts föreligga när förskoleplatsen tagits i anspråk.⁷ Kommunen är då skyldig att tillhandahålla förskola och föräldrarna är skyldiga att betala en avgift. Om dessa förpliktelser inte fullgörs kan parterna vidta civilrättsliga åtgärder mot varandra. Till exempel kan föräldrarna ha rätt till nedsättning av avgiften om kommunen inte tillhandahåller förskola och kommunen kan stänga av barnet om avgiften inte betalas. I dessa situationer skulle även inomobligatoriskt skadestånd kunna vara aktuellt, om någon av parterna kan visa att de lidit skada.

Rättspraxis ger dock inga klara besked om när avtalsförhållandet uppkommer. En rimlig bedömning är att det uppstår när barnets vårdnadshavare tackar ja till en erbjuden plats, eftersom ett sådant svar påminner mycket om en accept i vanlig civilrättslig mening. Innan dess går det däremot knappast att tala om ett avtalsförhållande. Det finns då ingen överenskommelse mellan föräldrarna och kommunen, även om kommunen är skyldig att erbjuda plats inom fyra månader. Så länge kommunen inte har erbjudit plats måste rättsförhållandet därmed betraktas som utomobligatoriskt. Lider föräldern skada på grund av dröjsmålet är han eller hon därför hänvisad till skadestånd på utomobligatorisk grund.

I det här sammanhanget bör promemorian Ds 2009:13 nämnas. I den föreslog regeringens utredare att konsumenttjänstlagen (1985:176), en civilrättslig lagstiftning som gäller mellan näringsidkare och konsumenter, skulle utvidgas till att gälla bland annat förskolan. Regeringen har dock gjort klart att inga lagförslag i den riktningen kommer att lämnas.⁸ Konsumenttjänstlagen är därför inte tillämplig på förhållandet mellan föräldrarna och kommunen.

⁷ Se rättsfallen RÅ 1982 2:62, NJA 1998 s. 656 I och NJA 2008 s. 642.

⁸ Se prop. 2011/12:28 s. 19.

Bestämmelserna i skadeståndslagen gäller

När det inte finns något avtalsförhållande prövas frågan om skadestånd normalt enligt skadeståndslagen. Den är dock subsidiär på så sätt att bestämmelser om skadestånd i andra författningar går före. Skollagen innehåller bestämmelser om skadestånd vid kränkande behandling (6 kap. 12 §) men inga regler om skadestånd vid dröjsmål med förskoleplats. Skadeståndslagen är därför tillämplig.

En huvudregel i skadeståndslagen är att den som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar personskada eller sakskada ska ersätta skadan. Detta framgår av 2 kap. 1 § i lagen. Den skada som kan uppstå till följd av ett dröjsmål är dock ekonomisk och har inte samband med någon personskada eller sakskada. I lagens mening är det fråga om ren förmögenhetsskada och huvudregeln är att ren förmögenhetsskada ersätts endast om den har vållats genom brott.

I 3 kap. 2 och 3 §§ skadeståndslagen finns det dock särskilda regler om skadeståndsansvar för staten eller en kommun. Vid ett dröjsmål är det enligt vår bedömning bestämmelsen i 3 kap. 2 § 1 som i första hand är aktuell. Där anges det att staten eller en kommun ska ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar.

Rekvisiten för skadestånd kan vara uppfyllda

Flera rekvisit (krav) ska vara uppfyllda för att kommunen ska vara skadeståndsskyldig enligt 3 kap. 2 § 1 skadeståndslagen. Till att börja med ska det föreligga en personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada. Skadan ska vidare ha vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning för vars fullgörande kommunen svarar.

Till att börja med måste vårdnadshavaren alltså visa att han eller hon lidit skada på grund av dröjsmålet. Det skulle kunna handla om ren förmögenhetsskada i form av förlorad arbetsinkomst eller merkostnader för privat barnomsorg. Skadan och dess omfattning ska enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer kunna styrkas.

Ordet myndighetsutövning förekommer i olika författningar och är inte alldeles klart.⁹ Kort sagt är det fråga om sådana beslut eller åtgärder som riktar sig mot enskilda och som ytterst grundar sig på

⁹ Om begreppet myndighetsutövning, se bl.a. prop. 1972:5 s. 312 och 498–514, SOU 2010:29 s. 99–102 samt Hellner och Radetzki (2010) s. 446–448.

lagar eller andra författningar. Ofta innebär det att myndigheten med stöd av en författning bestämmer om enskildas förmåner, rättigheter, skyldigheter eller liknande. Besluten eller åtgärderna påverkar den enskildes personliga eller ekonomiska situation. Gynnande beslut eller åtgärder kan räknas som myndighetsutövning om den enskilde är tvungen att vända sig till det allmänna för att få del av förmånen och är beroende av att offentligt rättsliga regler tillämpas på ett korrekt sätt.

Kommunens skyldighet att erbjuda förskoleplats inom fyra månader framgår av 8 kap. 14 § skollagen. Kommunens tillämpning av bestämmelsen har stor betydelse både för barnet och för vårdnadshavaren, som är beroende av att tillämpningen är korrekt. De kan inte vända sig till någon annan med motsvarande krav på förskoleplats inom fyra månader. Sammantaget får kommunens handläggning av och beslut i frågor om tilldelning av förskoleplats anses innefatta sådan myndighetsutövning som medför att bestämmelsen i 3 kap. 2 § 1 skadeståndslagen i och för sig är tillämplig.

Frågan är då om kommunen har gjort sig skyldig till fel eller försummelse i lagens mening genom att inte erbjuda plats i tid. Enligt praxis räcker det inte att staten eller en kommun har gjort en felaktig bedömning av en rätts- eller bevisfråga eller kan kritiseras för sitt ställningstagande i en fråga där det funnits utrymme för en skönsmässig bedömning. Endast rena förbiseenden av en bestämmelse eller uppenbart oriktiga bedömningar anses utgöra fel eller försummelse i den mening som avses i bestämmelsen.¹⁰

Genom att inte erbjuda plats inom fyra månader åsidosätter kommunen emellertid en uttrycklig bestämmelse i lag och det måste enligt vår bedömning räknas som ett sådant fel eller en sådan försummelse som avses i 3 kap. 2 § 1 skadeståndslagen. Möjligheten till skadestånd framstår alltså som god, om föräldern kan bevisa en skada till följd av dröjsmålet. I så fall torde alla rekvisit vara uppfyllda och kommunen vara skadeståndsskyldig.

För tydlighetens skull kan det påpekas att det är kommunen och inte den enskilde tjänstemannen som kan vara skadeståndsskyldig. För skada som en arbetstagare vållar genom fel eller försummelse i tjänsten är han eller hon ansvarig endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter.

¹⁰ Se t.ex. rättsfallen NJA 1994 s. 654, NJA 2003 s. 285 och NJA 2007 s. 862.

Skadeståndets storlek och rättegångskostnader

Huvudregeln är att den som lidit skada ska få ersättning för alla förluster och försättas i samma situation som om skadan inte hade inträffat. Enligt allmänna principer krävs det dock att man försöker begränsa sin skada så gott det går. En förälder kan därför inte få ersättning för kostnader som enkelt hade kunnat undvikas. Skadestånd vid ren förmögenhetsskada kan också sättas ned om den skadelidande själv har medverkat till skadan genom vållande.

En skadeståndstalan väcks i tingsrätt och en mindre avgift tas ut för stämningsansökan. Vem som ska betala rättegångskostnaderna beror på hur stort kravet är och vem som vinner processen. Är kravet mindre än ett halvt prisbasbelopp¹¹ får vardera parten till stor del stå för sina egna kostnader oavsett vem som vinner målet.

Är kravet större kan den som förlorar tvingas betala motpartens rättegångskostnader. Det kan då handla om motpartens kostnader för ombud eller biträde eller för särskilda förberedelser. De närmare bestämmelserna om detta finns i 18 kap. rättegångsbalken.

Skadestånd på grund av dröjsmål i praktiken

Möjligheten att få skadestånd på grund av ett dröjsmål framstår alltså som ganska god. Trots det känner vi inte till ett enda fall där frågan om skadestånd har prövats. Vi känner inte till att någon vårdnadshavare ens har väckt talan om skadestånd. Vid ett av våra studiebesök kom det visserligen fram att kommunen hade fått förfrågningar om skadestånd men kommunen lämnade ett nekande besked och föräldrarna gick därefter inte vidare med saken. Det verkar alltså som om skadestånd förekommer sällan eller inte alls.

Det går bara att spekulera om varför vårdnadshavare inte begär skadestånd i större utsträckning. Det kan bero på att de inte känner till möjligheten eller att processen framstår som svår och tidskrävande. Det kan också bero på att deras ekonomiska skada är så liten eller så svår att bevisa att de avstår från processen. Är skadan större tillkommer risken för att behöva betala motpartens rättegångskostnader om man förlorar målet. Sammantaget kan det finnas flera faktorer som bidrar till att föräldrar inte begär skadestånd vid dröjsmål.

¹¹ För 2013 är prisbasbeloppet 44 500 kronor.

8.4 Prövning enligt kommunallagen

Många kommunala beslut kan bli föremål för domstolsprövning i en eller annan form. Det innebär en effektiv kontroll eftersom domstolen normalt kan ändra eller upphäva ett felaktigt beslut. När det gäller dröjsmål med förskoleplats är situationen emellertid speciell eftersom det ofta saknas ett formellt beslut. Dröjsmålet består vanligtvis i att kommunen helt enkelt inte erbjuder plats i tid. Den som utverkar ett beslut av kommunen torde dock ha möjlighet att få till stånd en prövning enligt kommunallagen.

Skriftligt beslut är en förutsättning

För att kunna överklaga måste det i regel finnas ett skriftligt beslut. I vissa författningar finns det dock bestämmelser om dröjsmålstalan. Det är regler som anger att en ansökan om något, till exempel ett tillstånd, ska anses ha avslagits om myndigheten inte prövar den inom viss tid. Avslagsbeslutet går sedan att överklaga till domstol.

Ett exempel är 37 § revisorslagen (2001:883). Om revisorsnämnden inte har meddelat beslut inom fyra månader efter det att en ansökan om godkännande, auktorisation eller registrering gavs in, så får sökanden enligt den paragrafen begära en förklaring av kammarrätten om att ärendet onödigt uppehålls. Om revisorsnämnden inte har meddelat beslut inom en månad efter en sådan förklaring ska det anses som om ansökan har avslagits. Ett sådant beslut kan sedan överklagas till domstol enligt allmänna regler i lagen.

När det gäller förskoleplats finns det inga bestämmelser om dröjsmålstalan. För att överklagande ska kunna ske krävs det därför ett skriftligt beslut från kommunen. Den förutsättningen kan vara uppfylld om kommunen skriftligen meddelar att förskoleplats för närvarande inte kan erbjudas. Den kan också vara uppfylld om vårdnadshavaren får ett skriftligt platserbjudande med ett för sent startdatum. I båda fallen finns det handlingar att överklaga. En ren underlåtenhet som inte manifesteras i någon handling går dock inte att överklaga och samma sak gäller i fråga om ett muntligt besked.

Laglighetsprövning eller förvaltningsbesvär?

Nästa fråga är i vilken ordning beslutet ska överklagas. Sedan länge gäller nämligen att kommunala beslut överklagas antingen enligt

10 kap. kommunallagen (laglighetsprövning) eller genom så kallade förvaltningsbesvär. Dessa två former av överklagande skiljer sig åt bland annat när det gäller talerätten, prövningen och avgörandet.

Laglighetsprövningen är en sorts legalitetskontroll som varje kommunmedlem kan påkalla. Prövningen är begränsad och kan bara leda till att domstolen godkänner eller upphäver kommunens beslut. Man brukar säga att prövningen är kassatorisk. Vid förvaltningsbesvär kan domstolen inte bara godkänna eller upphäva beslutet utan också ändra det eller ersätta det med ett nytt. Här har normalt bara den som är direkt berörd av beslutet rätt att föra talan mot det.

Utgångspunkten är att beslut av kommunala organ överklagas genom laglighetsprövning och inte genom förvaltningsbesvär. Kommunallagens kapitel om laglighetsprövning är emellertid inte tillämpligt om det finns ”särskilda föreskrifter om överklagande” i en annan lag eller författning. Om ett visst beslut omfattas av sådana särskilda föreskrifter om överklagande kan det alltså inte bli tal om laglighetsprövning. Då ska överklagande i stället ske genom förvaltningsbesvär. Detta följer av 10 kap. 3 § kommunallagen.

Skollagen innehåller särskilda föreskrifter om överklagande av vissa beslut (28 kap.) men beslut om förskoleplats omfattas inte. Det betyder att förvaltningsbesvär är uteslutet och att beslut om förskoleplats får överklagas bara om det kan ske enligt kommunallagen. En påminnelse om detta finns i 10 kap. 28 § skollagen.¹²

Överklagbarhet enligt kommunallagen

För att beslutet om förskoleplats ska kunna laglighetsprövas måste det uppfylla kommunallagens villkor för överklagbarhet. Enligt 10 kap. 2 § i lagen får endast följande beslut överklagas:

1. Beslut av fullmäktige eller den beslutande församlingen i ett kommunalförbund.
2. Beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art.
3. Beslut av förbundsstyrelsen eller en annan nämnd eller ett partsammansatt organ i ett kommunalförbund, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art.

¹² Vi bedömer att överklagandeförbudet i 28 kap. 18 § skollagen inte är tillämpligt när det gäller beslut i fråga om förskoleplats. Jfr bl.a. 2 a kap. 19 § och 5 kap. 45 § skollagen (1985:1100) samt prop. 2009/10:165 s. 587, 588, 922 och 923.

4. Sådana beslut av revisorerna som avses i 9 kap. 15 § i lagen.

Ett beslut om förskoleplats torde i regel vara fattat av en nämnd eller av en anställd på delegation av en nämnd. Beslutet kan i regel inte anses vara av rent förberedande eller rent verkställande art, eftersom det innehåller ett inslag av självständig prövning.¹³ Av 8 kap. 15 § skollagen framgår det till exempel att kommunen ska ta skälig hänsyn till vårdnadshavarnas önskemål och att plats ska erbjudas så nära barnets eget hem som möjligt. Kommunen måste också bedöma om barnet hör till dem som enligt övriga bestämmelser i 8 kap. skollagen ska erbjudas förskola i kommunen.

Mot den här bakgrunden får ett beslut om förskoleplats i regel antas vara överklagbart enligt 10 kap. 2 § 2 kommunallagen. Det kan därmed bli föremål för laglighetsprövning i förvaltningsrätten som första instans. Närmare bestämmelser om hur beslutet överklagas och om klagotiden finns i 10 kap. 4–7 §§ kommunallagen.

Domstolens prövning är begränsad

I förvaltningsrätten är prövningen begränsad till omständigheter som klaganden hänvisat till före klagotidens utgång. Det framgår av 10 kap. 10 § kommunallagen och är en stor skillnad jämfört med prövningen av förvaltningsbesvär. Vårdnadshavaren måste alltså uttryckligen hänvisa till att kommunen erbjudit förskoleplats för sent.

Prövningen ska enligt 10 kap. 8 § första stycket kommunallagen resultera i att domstolen upphäver det överklagade beslutet om

1. det inte har tillkommit i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,
3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Ett beslut som innebär att kommunen inte erbjuder plats i förskola inom fyra månader strider mot 8 kap. 14 § skollagen och kan därför upphävas enligt den sista punkten. Det strider mot skollagen.

¹³ Jfr rättsfallen RÅ 1996 ref. 89 och HFD 2011 ref. 7.

I 10 kap. 8 § tredje stycket anges den viktiga principen att inget annat beslut får sättas i det överklagade beslutets ställe. Domstolen kan därför bara upphäva kommunens beslut, inte ändra det eller ersätta det med ett annat beslut. I praktiken betyder det att domstolen är förhindrad att bevilja barnet plats i en förskola.

Om ett fel har saknat betydelse för ärendets utgång behöver beslutet inte upphävas. Samma sak gäller om beslutet har kommit att förlora sin betydelse till följd av senare inträffade förhållanden. Det anges i 10 kap. 9 § kommunallagen. Skulle barnet till exempel ha erbjudits plats senare behöver beslutet kanske inte upphävas.

Åtgärder om kommunens beslut upphävs

Upphäver domstolen det överklagade beslutet ska kommunen i regel fatta ett nytt beslut i samma fråga. Det säger sig självt att kommunen vid den prövningen inte kan neka barnet förskoleplats på den grund som domstolen har underkänt.

Har beslutet upphävts kan kommunen vidare vara skyldig att vidta åtgärder för rättelse. Bestämmelser om verkställighet och rättelse av verkställighet finns i 10 kap. 14 a och 15 §§ kommunallagen. Bestämmelserna innebär i korthet att kommunen i regel får verkställa sitt beslut även om det överklagas. Om beslutet sedan upphävs ska kommunen se till att verkställigheten rättas i den utsträckning det är möjligt. Ett beslut om rättelse ska meddelas utan oskäligt dröjsmål.

Ett beslut som innebär att förskoleplats inte erbjuds i tid kan anses ha trätt i verkställighet omedelbart. Man skulle därför kunna argumentera för att kommunen är skyldig att rätta verkställigheten enligt 10 kap. 15 § kommunallagen. En rättelse skulle i sådana fall möjligen kunna bestå i att kommunen erbjuder förskoleplats och betalar ersättning till den förälder som haft kostnader på grund av dröjsmålet.¹⁴ Såvitt känt saknas dock rättspraxis om sådan rättelse.

Laglighetsprövning i praktiken

Den som utverkar ett beslut om förskoleplats av kommunen verkar alltså kunna få beslutet prövat och eventuellt upphävt i domstol genom laglighetsprövning. Vi känner dock inte till någon sådan dom eller att någon ens har påkallat laglighetsprövning av ett beslut

¹⁴ Jfr Statskontoret (2012:6) s. 47.

som innebär att kommunen inte erbjuder förskoleplats i tid. Det finns däremot exempel på laglighetsprövning av liknande kommunala beslut, till exempel om anvisning av plats i en förskoleklass.¹⁵

I likhet med skadestånd verkar laglighetsprövning alltså förekomma sällan eller inte alls. Möjligheten till laglighetsprövning är knappast känd bland särskilt många föräldrar och processen kan nog framstå som både tidskrävande och svår, särskilt eftersom den förutsätter att man först utverkar ett beslut av kommunen. Det kan också diskuteras hur meningsfull processen är, eftersom den i första hand bara resulterar i att domstolen upphäver kommunens beslut. Vid det laget är saken troligen överspelad genom att kommunen erbjudit förskoleplats. Laglighetsprövning i domstol framstår därmed som en ganska ineffektiv åtgärd vid dröjsmål.

8.5 Några andra åtgärder av intresse

JO och JK utövar tillsyn

JO har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Tillsynen omfattar bland annat kommunala myndigheter och befattningshavare. Ledamöter av beslutande kommunala församlingar omfattas inte. Vid tillsyn över kommunala myndigheter ska JO beakta de former som den kommunala självstyrelsen utövas i.

Tillsynen utövas genom prövning av klagomål från allmänheten samt inspektioner och andra undersökningar. Ärendena avgörs genom beslut där JO bland annat kan uttala sig om huruvida en viss åtgärd strider mot en lag eller en annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. JO får även göra sådana uttalanden som avser att främja en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Förutom att fatta sådana beslut kan JO som särskild åklagare väcka åtal för bland annat tjänstefel och göra anmälningar om vissa disciplinpåföljder. JO kan även överlämna ärenden till andra myndigheter för handläggning där, om ärendet är av sådan karaktär att det är lämpligt att det utreds och prövas av den myndigheten och den inte tidigare prövat saken. På det sättet kan JO lämna över ett ärende till Skolinspektionen, om ärendet handlar om skollagen och det anses lämpligare att det utreds där. Sådana överlämnanden från JO till andra tillsynsmyndigheter är vanliga.

¹⁵ Se det ovan nämnda rättsfallet HFD 2011 ref. 7.

JK är regeringens högste ombudsman och har på samma sätt som JO tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. För tillsynen gäller till stor del likalydande regler som för JO. JK har även andra uppgifter, till exempel att reglera skadeståndsanspråk mot staten. JK handlägger däremot inte skadeståndskrav mot kommunerna.

Straffansvar för tjänstefel

Brottet tjänstefel är reglerat i 20 kap. 1 § brottsbalken. Där anges det att den som uppsåtligt eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften ska dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Ringa brott ska dock inte leda till ansvar.

Den tjänsteman som fattar beslut om tilldelning av förskoleplats ägnar sig åt myndighetsutövning och skulle därför kunna komma i fråga för straffansvar, om han eller hon inte erbjuder plats i tid. Om anledningen är att det inte finns några platser att erbjuda, vilket torde vara det vanliga, måste straffansvar emellertid vara uteslutet. Tjänstemannen kan då inte sägas ha åsidosatt vad som gäller för uppgiften, eftersom uppgiften bara är att erbjuda plats i tid så långt det är möjligt.¹⁶ Är det inte praktiskt möjligt att erbjuda plats i tid, till exempel för att alla förskolor är fulla, kan straffansvar knappast vara aktuellt. Det straffbara området är därför mycket begränsat.

Åtgärder som planering och resurstilldelning utgör i regel inte myndighetsutövning och de personer inom kommunen som fattar beslut i sådana frågor kommer därför inte i fråga för tjänstefel.

Kronofogdemyndigheten kan inte agera

Kronofogdemyndigheten kan inte verkställa kommunens skyldighet att erbjuda förskola inom fyra månader. Anledningen är att det inte finns och inte heller går att utverka en exekutionstitel som innefattar en förpliktelse. Detta är enligt utsökningsbalken (UB) ett grundläggande krav för att verkställighet ska kunna ske. En exekutionstitel är till exempel en dom eller ett beslut som ålägger någon en förpliktelse, som att erbjuda förskoleplats inom viss tid.

¹⁶ Jfr SOU 1993:109, bilaga 2, s. 189.

Skolinspektionen kan visserligen förelägga en kommun att erbjuda förskoleplats inom fyra månader men för att en förvaltningsmyndighets beslut ska få verkställas krävs en särskild föreskrift om detta, enligt 3 kap. 1 § första stycket 6 UB. Någon sådan föreskrift finns inte i skollagstiftningen. Som vi sett kan en förvaltningsdomstol inte heller förplikta kommunen att erbjuda förskoleplats, utan endast upphäva kommunens beslut. En sådan dom innehåller därmed ingen förpliktelse som går att verkställa enligt UB.

Före tillkomsten av UB ansågs en del förvaltningsbeslut kunna verkställas även utan stöd av särskilda föreskrifter och enligt 13 § lagen (1981:775) om införande av UB får dessa beslut fortfarande verkställas. Ett krav är dock att beslutet meddelats enligt en bestämmelse som tillkommit före balkens ikraftträdande den 1 januari 1982 och så är inte fallet med skollagens regler om förskola inom fyra månader och föreläggande. Med dagens regelverk går det alltså inte att tvinga fram en förskoleplats med hjälp av Kronofogdemyndigheten.

Kommunens klagomålshantering och revision

Kommunen ska enligt 4 kap. 8 § skollagen ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. Information om rutinerna ska lämnas på lämpligt sätt. Om det kommer fram att det finns brister i verksamheten ska kommunen enligt 4 kap. 7 § skollagen se till att nödvändiga åtgärder vidtas. Enligt förarbetena till skollagen är syftet bland annat att huvudmannen själv ska få tillfälle att agera mot brister i utbildningen.¹⁷ Det kan diskuteras om den som inte får förskola i tid har ett klagomål mot utbildningen i den mening som avses men kravet på skriftliga rutiner förtjänar ändå att nämnas.

Bestämmelser om revision finns i 9 kap. kommunallagen. För granskning av den verksamhet som bedrivs inom en nämnds verksamhetsområde och av en fullmäktigeberedning ska det i varje kommun finnas revisorer. De granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionssed all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. De prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Revisorernas granskning får inte omfatta ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, utom i vissa undantagsfall.

¹⁷ Se prop. 2009/10:165 s. 309.

Ett sådant fall är när granskningen sker från allmänna synpunkter. En granskning är alltså tillåten om den exempelvis är inriktad på en nämnds administrativa rutiner för handläggningen av vissa ärenden. Revisorerna skulle därför kunna granska hur kommunen handlägger vårdnadshavares önskemål om förskola och platstilldelning, så länge granskningen sker från allmänna synpunkter.