

III ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

9 Förskolegaranti bör införas

Sammanfattning

Enkätundersökningen tyder på att cirka 3 000 barn om året får vänta för länge på förskoleplats och det tycks främst bero på brister i planering och prioriteringar. Frågan i det här kapitlet är om nya åtgärder eller incitament bör införas för att fler barn ska erbjudas plats i tid. I enlighet med direktiven görs prövningen i flera steg.

Vår bedömning är att det behövs nya åtgärder eller incitament för att samtliga barn ska erbjudas plats i tid, vilket är målet. Dagens åtgärder räcker troligen inte. Nya åtgärder eller incitament kan vara lämpliga även om de inskränker den kommunala självstyrelsen och trots den nya vitesmöjlighet som står till buds enligt skollagen.

Målet för nya åtgärder eller incitament måste vara att alla barn ska erbjudas plats i tid genom en fungerande planering och tydliga prioriteringar. Ett annat mål måste vara att föräldrar som trots allt drabbas av dröjsmål ska få ett rimligt skydd. De ska till exempel inte riskera att förlora försörjning och socialförsäkringsskydd.

Mot denna bakgrund behandlar vi frågan om en ekonomisk kompensation till föräldrar som fått vänta för länge på plats. Efter en vägning av för- och nackdelar kommer vi till slutsatsen att en sådan kompensation bör införas. Mot slutet av kapitlet föreslår vi därför att det införs en förskolegaranti i form av följande åtgärder:

1. Tydlig platsdag i skollagen
2. Informationsskyldighet för kommunen
3. Rapporteringsskyldighet för kommunen
4. Väntepenning till drabbade föräldrar

Vi förklarar kort vad åtgärderna innebär och varför vi använder förskolegaranti som samlingsnamn för dem. De konkreta förslagen behandlas i kommande kapitel, framförallt kapitel 10 och 11.

9.1 Uppdraget framgår av direktiven

Hittills har vi kartlagt i vilken omfattning förskoleplats inte erbjuds inom lagstadgad tid och analyserat orsakerna till dröjsmålen. Vi bedömer att cirka 3 000 barn om året får vänta för länge och att det främst beror på brister i fråga om planering och prioriteringar.

Mot bakgrund av undersökningen ska vi enligt direktiven analysera behovet av ytterligare åtgärder eller incitament för att fler barn ska erbjudas förskoleplats i tid. Analysen ska göras utifrån enskilda föräldrars behov av att kunna planera för sin försörjning.

Om vi bedömer att det finns behov av ytterligare åtgärder eller incitament ska vi även analysera om det är lämpligt att sådana faktiskt införs. Enligt direktiven ska det framförallt bedömas mot bakgrund av den kommunala självstyrelsen och den möjlighet som Skolinspektionen har att förelägga en kommun att erbjuda plats i tid. Som framgått kan ett sådant föreläggande förenas med vite.

Som ett tredje steg, om vi bedömer att nya verktyg både behövs och är lämpliga, ska vi slutligen föreslå vilken eller vilka åtgärder eller incitament som kan införas. Enligt direktiven ska vi även överväga sådana åtgärder som innebär en skyldighet för kommuner som brister att betala någon form av offentlighetsligt reglerad ersättning i form av ekonomisk kompensation till vårdnadshavare.

9.2 Dagens åtgärder räcker troligen inte

Vår bedömning: Målet måste vara att samtliga barn ska erbjudas förskoleplats inom lagstadgad tid. Dagens åtgärder och incitament räcker troligen inte för att nå det målet och det finns därför ett behov av ytterligare åtgärder eller incitament.

Målet är att alla barn ska erbjudas förskola i tid

Dagens åtgärder vid dröjsmål räcker för att de allra flesta barn ska erbjudas förskoleplats inom lagstadgad tid. Enligt vår undersökning gäller det nästan 98 procent av barnen. Lagen är dock tydlig: *Alla* barn ska erbjudas förskoleplats i tid. Det enda undantaget gäller för barn som har förtur och de ska erbjudas plats skyndsamt. Som lagen ser ut måste utgångspunkten därför vara att alla barn, 100 procent, ska erbjudas plats inom lagstadgad tid. Dröjsmål är inte acceptabla.

I den nya skollagen kommer detta till uttryck mycket tydligt. När vårdnadshavare har anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman ska kommunen erbjuda barnet förskola inom fyra månader. I princip har emellertid samma sak gällt sedan 1995, om än uttryckt på ett något annorlunda sätt i lagtexten. Kravet på förskoleplats inom fyra månader är alltså ingen nyhet för kommunerna.

Det krav som lagen ställer framstår dessutom som rimligt och realistiskt. Flera undersökningar visar att tillgången till platser i princip motsvarar efterfrågan på nationell nivå och de flesta kommuner klarar också av att erbjuda plats i tid. Det är alltså inget omöjligt eller orealistiskt krav som lagen ställer på kommunerna.

Som vi sett tidigare i betänkandet finns det dessutom goda skäl för att förskoleplats ska erbjudas så snabbt som möjligt. Det gynnar barnets utveckling och lärande, det gynnar föräldrarna ekonomiskt och det är viktigt för nyanlända invandrades etablering. Det är också positivt för arbetsgivare och för jämställdheten mellan kvinnor och män. Slutligen är det samhällsekonomiskt gynnsamt.

Mot den här bakgrunden är det angeläget att samtliga barn erbjuds förskoleplats inom lagstadgad tid. Även om det bara är drygt 2 procent av barnen som får vänta för länge är det enligt vår uppskattning ändå 3 000 barn om året som drabbas och därmed även många föräldrar och arbetsgivare. När vi frågar oss om dagens åtgärder räcker är det alltså dessa barn och övriga berörda som står i centrum.

Dagens åtgärder och incitament räcker sannolikt inte

Dagens verktyg mot dröjsmål har behandlats tidigare. Det mest framträdande är tillsynen. Skolinspektionen granskar kommunerna och kan ingripa bland annat genom att förelägga en kommun att erbjuda plats i tid. Som framgått kan ett sådant föreläggande förenas med vite. Förutom tillsynen finns det vissa möjligheter till skadestånd och laglighetsprövning, åtgärder som emellertid förekommer mycket sällan eller inte alls. Även vissa andra åtgärder kan vara aktuella.

Vid sidan av dessa åtgärder har vi sett att kommunen kan ha incitament att erbjuda plats i tid. Det kommunen eventuellt sparar på att inte tillhandahålla plats kan nämligen uppvägas av minskade skatteintäkter om föräldrarna inte kan gå tillbaka till sina arbeten.

Trots dessa åtgärder och incitament förekommer det dröjsmål och har gjort det ända sedan 1995. Det framstår därför som om dagens verktyg inte är tillräckligt effektiva. Som framgått verkar dröjsmålen

ligga på en ganska stabil nivå sedan många år. Det går i vart fall inte att se någon minskning under de senaste 12–13 åren. Det talar starkt för att nya åtgärder eller incitament faktiskt behövs.

Den nya skollagen innebär samtidigt att Skolinspektionen har fått nya verktyg som ännu inte har utvärderats. Det är också för tidigt att göra en utvärdering. Det som framförallt är aktuellt är möjligheten att förelägga en kommun att erbjuda plats i tid och att förena föreläggandet med vite. Trots att detta är ett viktigt redskap för tillsynen bedömer vi att det inte kommer att medföra några större förändringar när det gäller dröjsmålen. På flera sätt är det nämligen ett trubbigt verktyg när det gäller fyramånadersfristen.

En förutsättning för att förelägganden ska leda till att alla barn erbjuds plats i tid är att de flesta dröjsmål verkligen upptäcks och att ingripanden sker relativt snabbt. I dag genomförs regelbunden tillsyn omkring vart femte år i varje kommun och riktad tillsyn sker inte alls när det gäller fyramånadersfristen. Även om anmälningar behandlas är tillsynen därmed ganska gles. Det betyder att många dröjsmål aldrig upptäcks och att kommunerna i praktiken kan stå utan tillsyn under långa perioder. Vår enkätundersökning visar till exempel ett ganska stort antal dröjsmål som inte syns i tillsynsstatistiken och av de totalt 36 kommuner som redovisar dröjsmål är det bara några få som har förelagts att erbjuda plats i tid. Även om den regelbundna tillsynen skedde oftare skulle långt ifrån alla dröjsmål upptäckas. Dröjsmål uppstår löpande, från en dag till en annan, och hur många barn som väntat för länge varierar hela tiden. Skolinspektionen kan inte vara på plats och utöva tillsyn hela tiden i landets alla 290 kommuner.

Skulle en kommun ändå föreläggas att erbjuda plats i tid är vägen till ett utdömt vite mycket lång. Kommunen ska få en frist att åtgärda problemet och både Skolinspektionen och domstolen har handläggningstider. Det kan utan vidare gå ett år eller mer från själva tillsynen till det att vitet döms ut. Under den tiden riskerar många barn att behöva vänta för länge på erbjudanden om plats.

Trots att de nya sanktionerna inte kunnat utvärderas bedömer vi mot den här bakgrunden att de sannolikt inte kommer leda till att alla barn, även de sista procenten, kommer att erbjudas plats i tid. Inte heller övriga åtgärder eller incitament kan väntas leda till det resultatet. Dagens verktyg framstår därför som otillräckliga. Utan nya insatser kommer dröjsmål med stor sannolikhet att förekomma även framöver. Det behövs därför nya åtgärder eller incitament.

9.3 Nya åtgärder eller incitament är lämpliga

Vår bedömning: Nya åtgärder eller incitament kan vara lämpliga även om de inskränker den kommunala självstyrelsen och trots den vitesmöjlighet som står till buds enligt skollagen.

Frågan om nya åtgärder eller incitament är lämpliga ska enligt direktiven besvaras främst mot bakgrund av principen om kommunal självstyrelse och möjligheten till vitesföreläggande enligt skollagen. När det gäller vitesmöjligheten har vi redan bedömt att den troligen inte räcker för att åtgärda problemet med dröjsmål.

Den kommunala självstyrelsen är en av statsskickets grunder och regleras delvis i regeringsformen (RF). Enligt 14 kap. 2 § RF sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. På samma grund sköter de även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. Enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning i självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Ytterligare bestämmelser av betydelse för den kommunala självstyrelsen finns bland annat i kommunallagen och i den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.

Sådana åtgärder eller incitament som syftar till att förmå kommuner att erbjuda förskoleplats inom lagstadgad tid skulle kunna utgöra en viss inskränkning i självstyrelsen, om det till exempel blir fråga om nya sanktioner eller nya obligatoriska uppgifter. Lagstiftningen är dock tydlig med att samtliga barn ska erbjudas förskoleplats inom viss tid och för att säkerställa det kan det enligt vår mening vara lämpligt med nya åtgärder eller incitament även om de skulle utgöra en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Inskränkningen bör däremot inte vara större än nödvändigt. Den bedömningen måste göras i förhållande till de konkreta åtgärder eller incitament som föreslås och vi återkommer därför till frågan i avsnitt 14.6, som rör konsekvenserna för självstyrelsen.

9.4 Målet för nya åtgärder eller incitament

Vår bedömning: De nya åtgärderna eller incitamenten ska leda till förskoleplats i tid genom fungerande planering och tydliga prioriteringar i alla kommuner. Föräldrar som trots allt får vänta för länge på ett platserbjudande ska dessutom få ett skyddsnet.

Eftersom vi bedömer att nya verktyg behövs och är lämpliga uppkommer frågan om vilken eller vilka åtgärder eller incitament som skulle kunna införas. Det övergripande målet är givetvis att alla barn ska erbjudas förskoleplats inom lagstadgad tid. Det kan dock tänkas att dröjsmål ändå kommer att uppstå ibland och ett kompletterande mål bör därför vara att de föräldrar som trots allt drabbas av ett dröjsmål ska ha ett rimligt skydd. De ska inte kunna hamna i en situation där de förlorar sin försörjning och delar av sitt socialförsäkringsskydd för att kommunen inte erbjuder plats i tid.

Vi menar alltså att det finns två mål för nya åtgärder eller incitament: Dels att så många barn som möjligt ska erbjudas plats i tid, dels att föräldrar som ändå drabbas av dröjsmål ska få skydd.

För att så många barn som möjligt ska erbjudas plats i tid måste de nya verktygen angripa problemets orsaker. Som vi sett beror ett dröjsmål i grunden ofta på bristande planering eller prioriteringar i kommunen och de nya åtgärderna eller incitamenten bör därför stödja kommunernas planeringsprocesser och samtidigt säkerställa att alla kommuner prioriterar skyldigheten att erbjuda plats inom fyra månader eller på önskat datum. Om alla kommuner har en fungerande planering och tydliga prioriteringar tror vi att i stort sett alla barn kommer att kunna erbjudas förskoleplats i tid.

Vilka åtgärder eller incitament som ska väljas är ändå en öppen fråga. Ett alternativ som ska övervägas särskilt är dock en skyldighet för kommuner att betala någon form av offentligrättsligt reglerad ersättning i form av ekonomisk kompensation till vårdnadshavare. Vi ska därför titta särskilt noggrant på det alternativet.

9.5 Frågan om ekonomisk kompensation

Vår bedömning: Möjligheten att få skadestånd på civilrättslig grund utesluter inte nya regler om kompensation. Det bästa sättet att kompensera föräldrar ekonomiskt är att införa en ny föräldrapenningsförmån som lämnas på kommunens bekostnad.

Frågan om ekonomisk kompensation är central i utredningen och under arbetets gång har det kommit fram många argument både för och mot en kompensation. Det finns därför skäl att behandla ämnet ganska noggrant. Ytterst är frågan om en ekonomisk kompensation till vårdnadshavare är en lämplig åtgärd att införa.

Civilrättsligt skadestånd – offentligrättslig ersättning

Som vi sett framstår möjligheten för en förälder att få civilrättsligt skadestånd av kommunen som god, i alla fall om föräldern lidit ekonomisk skada på grund av dröjsmålet och kan bevisa det. Nya regler om ekonomisk kompensation kan därför verka onödiga.

Samtidigt har vi sett att skadestandsprocesser förekommer sällan eller inte alls. Vi känner inte till ett enda fall där en vårdnadshavare fått skadestånd av kommunen på grund av ett dröjsmål. Det kan finnas flera orsaker till det. Föräldrarna kanske inte känner till möjligheten eller också verkar processen svår och tidskrävande. Det kan också bero på att den ekonomiska skadan är så liten eller svår att bevisa att föräldrarna avstår från kravet. Är skadan större kan risken att behöva betala kommunens rättegångskostnader avskräcka.

När en möjlighet till skadestånd av olika skäl inte utnyttjas kan en offentligrättslig ersättning vara ett alternativ. Faktum är att den första socialförsäkringen i Sverige infördes just som ett substitut för civilrättsligt skadestånd. Innan arbetsskadeförsäkringen infördes i början av 1900-talet var en skadad arbetstagare nämligen hänvisad till att begära skadestånd av arbetsgivaren eller någon annan.¹ Den ordningen ansågs dock inte vara tillfredsställande och den offentligrättsliga reglerade arbetsskadeförsäkringen växte fram steg för steg. I dag är en av arbetsskadeförsäkringens viktigaste funktioner att eliminera behovet av skadestandsprocesser i allmän domstol.²

¹ Se Arbetsskadekommissionen (2012) s. 13.

² Se SOU 2006:86 s. 135.

En offentligrättsligt reglerad ersättning kan alltså ha en plats vid sidan av skadeståndet. Det finns i vart fall inget hinder för dubbla system, även om mekanismerna för avräkning kan behöva ses över, så att ingen får ersättning två gånger för samma ekonomiska skada.

Finns det liknande regler på andra områden?

Frågor om kommunalt lag- och domstolstrots har behandlats tidigare men någon skyldighet för kommuner att betala kompensation till enskilda har aldrig varit aktuell.³ På andra områden har det i stället införts sanktionsavgifter som tillfaller staten och i vissa fall möjligheter för kommunerna att lämna kompensation på frivillig grund.

Inom socialtjänsten har det förekommit att kommuner inte verkställt gynnande beslut och domar inom rimlig tid. Det betyder att enskilda beviljats insatser, som särskilt boende eller kontaktperson, men att insatserna sedan inte har genomförts. För att komma till rätta med det har ett system med rapporteringsskyldighet och särskild avgift införts.⁴ En kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller bistånd som någon är berättigad till enligt ett beslut eller en dom kan numera åläggas att betala en särskild avgift som tillfaller staten. Den ska fastställas till lägst tiotusen och högst en miljon kronor. Förvaltningsrätten bestämmer om avgiften ska dömas ut efter ansökan av Inspektionen för vård och omsorg. Bestämmelser om detta finns i socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Sedan 2011 får kommunerna dessutom lämna kompensation på frivillig väg till den som inte fått bistånd enligt socialtjänstlagen inom skälig tid eller i enlighet med ett beslut eller en dom. Detta framgår av 2 kap. 10 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.⁵ Motivet till bestämmelsen var bland annat att den särskilda avgiften tillfaller staten och att det enligt regeringen framstod som en brist att kommunerna inte hade befogenhet att lämna ersättning för att kompensera enskilda. Enligt regeringen skulle det samtidigt leda allt för långt att införa en skyldighet för kommunerna att lämna kompensation till enskilda som drabbats av olika brister i utförandet av sociala insatser.⁶ Även den utredning som låg bakom förslaget ansåg

³ Se t.ex. SOU 1989:64, SOU 1993:109, Ds 1995:27, Ds 2000:53, prop. 2001/02:122, SOU 2004:118 och prop. 2005/06:115.

⁴ Se prop. 2005/06:115, bet. 2005/06:SoU26 och rskr. 2005/06:301.

⁵ Se prop. 2009/10:116, bet. 2009/10:SoU18 och rskr. 2009/10:289.

⁶ Se prop. 2009/10:116 s. 45.

att ett åliggande för kommunerna av den innebörden skulle leda allt för långt. Utredningen anförde att ett sådant åliggande med säkerhet skulle medföra svåra tillämpningsproblem och att det skulle krävas detaljerade föreskrifter i lag för att kunna upprätthålla en likvärdig nivå i hela landet. Enligt utredningen skulle det dessutom behövas statliga medel till kommunerna för att kunna införa en sådan skyldighet.⁷ Lösningen blev alltså en möjlighet för kommunerna att lämna kompensation men ingen motsvarande skyldighet.

Inom äldreomsorgen finns det bestämmelser om överföring av kostnadsansvar som kan vara av intresse. När kommunerna tog över ansvaret för äldreomsorgen i början av 1990-talet hände det att äldre personer som var medicinskt färdigbehandlade blev kvar på sjukhus för att kommunen inte kunde erbjuda plats i särskilt boende. För att alla kommuner skulle erbjuda plats inom rimlig tid infördes det ett system som gäller än i dag och som innebär att kommunen efter en tid tar över betalningsansvaret för färdigbehandlade personer som blir kvar på sjukhus. Kostnaderna betalas alltså av kommunen och inte av landstinget. Bestämmelserna om detta finns i lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård.⁸

Det finns alltså flera exempel på åtgärder mot dröjsmål även om ingen av dem har inneburit en skyldighet för kommuner att betala ekonomisk kompensation till enskilda.

Tre modeller för ekonomisk kompensation

Hur en ekonomisk kompensation till föräldrar skulle kunna se ut är en öppen fråga. Den skulle kunna påminna om ett skadestånd eller om föräldrapenning. Systemet skulle kunna hanteras antingen av kommunerna själva eller av en statlig myndighet. För att underlätta och konkretisera diskussionen kan vi tänka oss tre modeller:

- Schablonmodell
- Skadeståndsmodell
- Socialförsäkringsmodell

Schablonmodellen bygger på tanken att kompensationen inte behöver motsvara föräldrarnas faktiska inkomstförluster eller kostnader för ett dröjsmål. Kompensation kan i stället lämnas med ett schablonbelopp

⁷ Se SOU 2008:51 s. 203.

⁸ Se prop. 1990/91:14, bet. 1990/91:SoU9 och rskr. 1990/91:97. Se även prop. 1993/94:121.

för varje dag som kommunen inte erbjuder förskola. Hur stort beloppet ska vara går att diskutera, det kan exempelvis motsvara hel föräldrapenning på lägstanivå eller grundnivå eller lämnas med ett annat fast belopp per dag. Kommunen kan vara skyldig att betala ut beloppet självmant, utifrån uppgift om anmälningdag. Någon ansökan från föräldrarna skulle i sådana fall inte behövas. Reglerna om kompensation skulle kunna tas in i skollagen eller en ny lag.

Skadeståndsmodellen innebär att föräldrar får ersättning för de verkliga inkomstförluster eller kostnader som dröjsmålet fört med sig. Kompensationen ligger därmed nära det civilrättsliga skadeståndet och det måste krävas bevisning för den ekonomiska skadan. Därför behövs det sannolikt en särskild ansökan från föräldern. Den kan prövas av kommunen själv eller av en statlig myndighet. Om kompensation beviljas är det hur som helst kommunen som betalar den. Reglerna skulle kunna tas in i skollagen eller en ny lag.

Socialförsäkringsmodellen innebär i stället en lösning inom ramen för föräldraförsäkringen. Föräldern får kompensation som motsvarar den vanliga föräldrapenningen när det gäller belopp, utbetalning och handläggning. Skillnaden är att förmånen har ett annat namn, att den i slutänden betalas av den kommun som brister och att den lämnas under obegränsad tid, ända till dess att kommunen erbjuder plats. Ansökan görs hos Försäkringskassan, som prövar om villkoren är uppfyllda och i så fall betalar ut förmånen. När kommunen erbjuder förskoleplats riktar Försäkringskassan ett krav mot kommunen, som får betala för förmånen. En sådan kompensation kan ingå i föräldraförsäkringen och regleras i SFB. Det skulle helt enkelt vara fråga om en föräldrapenningsförmån på kommunens bekostnad.

De tre modellerna skiljer sig åt i flera avseenden, bland annat när det gäller ersättningens storlek. Det gemensamma är att föräldern får kompensation och att den kommun som inte erbjuder plats i tid står för kostnaderna. Modellerna sammanfattas i tabellen nedan.

Tabell 9.1 Tre modeller för kompensation

	Schablonmodellen	Skadeståndsmodellen	Socialförsäkringsmodellen
Hur bestäms ersättningen?	Ersättningen motsvarar en schablon, t.ex. 225 kr/dag	Ersättningen avser faktisk skada – bevisning krävs	Ersättningen motsvarar föräldrarnas föräldrapenning
Krävs det en ansökan?	Nej, ingen ansökan krävs	Ja, ansökan görs hos kommunen eller en statlig myndighet	Ja, ansökan görs hos Försäkringskassan
Vem prövar ärendet?	Kommunen prövar ärendet	Kommunen eller en statlig myndighet prövar ärendet	Försäkringskassan prövar ärendet
Vem betalar ut ersättningen?	Kommunen betalar ut	Kommunen betalar ut	Försäkringskassan betalar ut och kräver sedan kommunen

De tre modellerna är renodlade för att tydliggöra olika sätt att kompensera föräldrar. I praktiken går de att kombinera och modifiera på olika sätt. De fyller ändå en funktion genom att konkretisera och åskådliggöra hur en kompensation kan se ut. Det gör det lättare att diskutera för- och nackdelar med att införa en kompensation.

För- och nackdelar med en kompensation

Frågan om ekonomisk kompensation är kontroversiell på flera sätt och det finns anledning att redovisa några av de argument för och mot en kompensation som har kommit fram under utredningen.

Argument för en ekonomisk kompensation

- *Kraftfull effekt.* En skyldighet att betala kompensation är en kraftfull åtgärd för att få alla kommuner att erbjuda förskoleplats inom lagstadgad tid. Utbyggnad och andra åtgärder kommer att prioriteras och fler barn kommer att få plats i tid.
- *Ekonomiskt skydd.* En kompensation ger barnets föräldrar ett ekonomiskt skydd i en situation som annars kan vara utsatt. Det

kan till exempel hända att föräldrapenningdagarna tar slut helt och hållet i väntan på att kommunen ska erbjuda förskoleplats.

- *Försäkringskydd.* En kompensation kan kombineras med nya regler om exempelvis SGI-skydd för föräldrar som får vänta för länge. Det är extra tydligt i fråga om socialförsäkringsmodellen.
- *Rättvis och ändamålsenlig placering av kostnader.* I dag är det till stor del barnets föräldrar som står risken för ett dröjsmål. En kompensation placerar en större del av kostnaden hos kommunen. Det framstår som både rättvist och ändamålsenligt, eftersom det bara är kommunen som kan agera för att undvika dröjsmålet.

Argument mot en ekonomisk kompensation

- *Spridningsrisk.* Staten, landstingen och kommunerna lämnar normalt inte ersättning på grund av fel eller dröjsmål annat än i form av skadestånd. Införs det en kompensation inom förskolan kan det snart ställas liknande krav på andra områden. Den utvecklingen är inte önskvärd. På sikt kan den nämligen medföra stora kostnader för staten, landstingen och kommunerna.
- *Kommunernas självstyrelse.* Kompensationen är en allt för stor inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Det är bättre att kommuninvånare får rösta bort kommunpolitiker som de är missnöjda med än att staten inför en ny ingripande sanktion.
- *Onödig åtgärd.* Problemet med dröjsmål är relativt litet och det finns redan åtgärder mot kommuner som inte erbjuder plats i tid. Det behövs ingen annan kompensation än skadestånd.
- *Sten på börda.* Kommuner som redan har svårt att erbjuda plats i tid får det ännu svårare om de också ska betala kompensation.
- *Vårdnadsbidrag.* En kompensation kan användas som ett utökat vårdnadsbidrag. Den kommun som vill kan låta bli att erbjuda förskoleplats och i stället betala pengar till vårdnadshavarna. Det är problematiskt på flera sätt, inte minst för jämställdheten.
- *Större barngrupper.* Kommunerna kommer att prioritera kravet på plats i tid framför kvalitetsaspekter som barngruppernas storlek och personaltätheten. För att klara fristen kan de till exempel komma att utöka barngrupperna allt för mycket.

Bästa alternativet är en föräldrapenningsförmån

Det finns således argument både för och mot en kompensation och vår bedömning är att de olika modellerna för kompensation står sig olika bra. Med schablon- och skadeståndsmmodellerna framstår spridningsrisken som stor eftersom de enkelt kan överföras till andra områden. Det skulle därmed kunna ställas krav på liknande kompensation inom till exempel socialtjänsten eller hälso- och sjukvården. En sådan samhällsutveckling är knappast önskvärd.

Den modell som bäst möter de krav som måste ställas är i stället socialförsäkringsmodellen. Den skulle sannolikt ha en kraftfull effekt samtidigt som risken för spridning till andra områden är liten eftersom kompensationen är en del av föräldraförsäkringen. Den skulle vara utformad specifikt för föräldrars behov och kan inte utan vidare överföras till andra områden. Att införa en sådan kompensation skulle handla om att utveckla föräldraförsäkringen snarare än att införa någon helt ny och främmande ersättning.

En kompensation enligt socialförsäkringsmodellen skulle vara ett kraftfullt verktyg eftersom kommunen skulle riskera att behöva betala ersättning motsvarande full föräldrapenning på högsta nivå. Kostnaden för kommunen skulle kunna bli närmare 30 000 kronor i månaden om dröjsmålet varar så länge. Det skulle sannolikt leda till att alla barn, eller i vart fall fler än i dag, erbjuds förskoleplats i tid. Åtgärden framstår därmed som effektiv och kraftfull.

Föräldrarna skulle vidare få en garanti för sin försörjning som fullt ut motsvarar den som föräldrapenningen ger. Anknytningen till föräldraförsäkringen gör vidare att kompensationen är ganska enkel att kombinera med ett SGI-skydd och att samordna med andra förmåner. Nya bestämmelser om bland annat föräldraledighet bör också kunna införas utan större svårighet. Kompensationen kan helt enkelt inordnas i en befintlig struktur. Samma sak gäller inte i fråga om schablon- och skadeståndsmmodellerna.

För föräldrarna skulle en kompensation av detta slag skilja sig ganska lite från den vanliga föräldrapenningen. De är vana vid att ha kontakt med Försäkringskassan och skulle få precis samma dag-ersättning som de tidigare fått i föräldrapenning. Systemet känns troligen välbekant. Försäkringskassan är för sin del van att hantera föräldraförsäkringen och bör utan större problem kunna hantera en ny föräldrapenningsförmån, även om den lämnas på kommunens bekostnad. Till stor del bör befintliga system för bland annat SGI-beräkning och utbetalning kunna användas vid handläggningen.

Risken för att en kompensation av detta slag används som ett förtäckt eller utökat vårdnadsbidrag får vidare bedömas som liten om kommunens kostnader närmar sig 30 000 kronor i månaden. Det blir helt enkelt för dyrt. Skyldigheten att betala kompensation skulle utgöra en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen men vi kan inte se att åtgärden skulle försvåra för kommuner som redan har problem. Att försöka spara pengar genom att inte erbjuda plats får helt enkelt inte förekomma och kommunen kan undvika den nya kostnaden genom att erbjuda plats inom lagstadgad tid.

Oron för större barngrupper har däremot fog för sig. Statistiken i avsnitt 14.2 visar att kommuner ganska ofta utökar barngrupperna för att kunna erbjuda plats i tid. Om en ekonomisk kompensation införs bör den därför kombineras med åtgärder som stödjer kommunerna att fullgöra sina uppgifter på ett bättre sätt.

Sammantaget bedömer vi att en ny föräldrapenningsförmån på kommunens bekostnad framstår som det bästa alternativet och att det finns goda argument för att införa en sådan kompensation.

9.6 Vi föreslår en nationell förskolegaranti

Vårt förslag: En nationell förskolegaranti ska införas. Den ska säkra att så många barn som möjligt erbjuds förskoleplats i tid och att föräldrar som trots allt drabbas av dröjsmål får ett rimligt skydd. Förskolegarantin ska bestå av följande fyra åtgärder:

1. Tydlig platsdag i skollagen
2. Informationsskyldighet för kommunen
3. Rapporteringsskyldighet för kommunen
4. Väntepening till drabbade föräldrar

Därutöver krävs det följdändringar när det gäller bland annat föräldraledighet, semester, SGI-skydd, arbetslöshetsförsäkring, arbetsmarknadspolitiska program och etableringsinsatser.

Det bör införas en förskolegaranti

Vi bedömer att tiden är inne för en nationell förskolegaranti som säkrar att så många barn som möjligt erbjuds förskoleplats i tid och att föräldrar som trots allt får vänta för länge får ett rimligt skydd. En sådan förskolegaranti är ett naturligt steg i den utveckling som har beskrivits i kapitel 3. Många år av utbyggnad har lett till att det i dag finns tillräckligt med förskoleplatser på nationell nivå och att tillgång och efterfrågan i princip stämmer överens. Det finns inte längre någon större, strukturell platsbrist och de flesta kommuner klarar att erbjuda förskoleplats inom lagstadgad tid. I det läget är det inte acceptabelt att vissa barn fortfarande drabbas av för lång väntan. De negativa konsekvenserna för alla berörda har beskrivits i kapitel 7.

Den föreslagna garantin ska till största del bestå av stödjande åtgärder. Begreppet platsdag ska förtydliga skollagen och en informations- och rapporteringsskyldighet ska lägga grunden till en bra planering samt ordning och reda i alla kommuner. Som en fjärde åtgärd föreslår vi emellertid även en kompensation till drabbade föräldrar i form av en väntepening, som ska vara en ny förmån inom föräldraförsäkringen. Vi tycker att argumenten för en sådan kompensation är starka, särskilt ur ett individperspektiv. Väntepeningen ska lämnas på kommunens bekostnad och den kommer därför leda till att kommunerna prioriterar sin skyldighet att erbjuda plats inom fyra månader eller på önskad dag. Den utgör samtidigt ett skyddsnet för föräldrar som trots allt får vänta för länge.

Vi bedömer att förskolegarantin kommer leda till att så gott som alla barn erbjuds plats i tid. Vi tror alltså att åtgärderna är effektiva och att väntepening inte kommer att behöva lämnas särskilt ofta. Den är ett yttersta påtryckningsmedel och ett skydd.

Det bör redan nu sägas att förskolegarantin föreslås gälla bara vid önskemål om förskola med offentlig huvudman, det vill säga kommunal förskola. Föräldrar som bara anmäler sig till fristående förskola kommer alltså inte att kunna få väntepening och enskilda huvudmän kommer inte att omfattas av någon informations- och rapporteringsskyldighet. Skälen för detta beskrivs i avsnitt 14.9.

De åtgärder som föreslås behandlas utförligt i kommande kapitel. Vi lämnar dock en översikt redan nu och kommenterar hur väntepeningen förhåller sig till vite och skadestånd. Vi säger också något om ordet förskolegaranti som samlingsnamn för åtgärderna.

Översikt över förslagen i garantin

Det första förslaget är att skollagen ska förtydligas genom att begreppet *platsdag* införs. Det ska beteckna den senaste dag som kommunen är skyldig att erbjuda ett barn förskoleplats, i regel den dag som infaller fyra månader efter anmälan. Begreppet innebär inga nyheter i sak men rätar ut några frågetecken. Tanken är också att rapporteringen och väntepeningen ska knyta an till platsdagen.

Det andra förslaget är en *informationsskyldighet* för alla kommuner. Efter en anmälan om förskola med offentlig huvudman ska kommunen så snart som möjligt informera barnets vårdnadshavare om vilken dag anmälan kom in, vilken platsdag som gäller under förutsättning att barnet ska erbjudas förskola i kommunen och om möjligheten till väntepening i händelse av dröjsmål. Informationen syftar till att göra kommunen medveten om vilken tidsfrist som gäller för varje barn samtidigt som föräldrarna får information om väntepeningen och de krav de kan ställa på kommunen.

Det tredje förslaget är en *rapporteringskyldighet* som innebär att alla kommuner en gång om året ska följa upp hur många barn som inte har erbjudits plats inom lagstadgad tid och rapportera det till Skolinspektionen, fullmäktige och sina egna revisorer. På så sätt blir dröjsmålen synliga för kommunen själv, för allmänheten och för Skolinspektionen. Det ökar pressen på kommunen att åtgärda problemet samtidigt som Skolinspektionen får möjlighet att utöva tillsyn och invånarna får möjlighet att utkräva politiskt ansvar.

Som en fjärde åtgärd föreslår vi en kompensation till föräldrar i form av en *väntepening*. Det är en ny föräldrapenningsförmån som Försäkringskassan kan lämna på bekostnad av den kommun som inte erbjuder förskoleplats i tid. Vi föreslår att den ska regleras i SFB och räknas som en del av föräldraförsäkringen, eftersom ett viktigt syfte är att ge föräldrarna trygghet i övergången från föräldraledighet till förvärsarbete eller andra sysselsättningar.

Har kommunen inte erbjudit barnet att börja förskola senast på platsdagen ska föräldrarna alltså kunna ansöka om väntepening hos Försäkringskassan. Försäkringskassan ska i normalfallet låta kommunen yttra sig och därefter fatta beslut. Väntepeningen ska motsvara förälderns högsta föräldrapening och kunna lämnas för varje dag under dröjsmålet. Den som har rätt till föräldrapening på sjukpenningnivå ska alltså få väntepening på denna nivå, medan den som endast har rätt till föräldrapening på grundnivå ska få vänte-

penning på grundnivå. Över huvud taget ska den nya förmånen i allt väsentligt fungera precis som dagens föräldrapenning.

Den stora skillnaden jämfört med föräldrapenning är att kommunen ska betala för väntepenningen. Den ska alltså inte finansieras genom socialavgifter, som andra socialförsäkringsförmåner. När kommunen till slut erbjuder förskoleplats kan väntepenning inte längre lämnas och Försäkringskassan ska då fastställa ett krav på kommunen. Kravet ska omfatta dels den väntepenning som har lämnats och dels en sanktionsavgift som tillfaller staten. Syftet med sanktionsavgiften är att alla dröjsmål ska bli lika kostsamma för kommunen, oavsett vilka inkomstförhållanden föräldern i fråga har.

Sammantaget ska kommunen betala ett belopp som motsvarar hel föräldrapenning på högsta möjliga sjukpenningnivå för hela den tid som dröjsmålet varar. År 2013 skulle den totala kostnaden för kommunen vara 946 kronor om dagen, eftersom det motsvarar högsta möjliga föräldrapenning. Ett dröjsmål på 30 dagar skulle därmed kosta 28 380 kronor oavsett föräldrarnas inkomstförhållanden.

För att systemet med väntepenning ska fungera och ge rätt skydd krävs det följändringar i flera andra regelverk. Det gäller bland annat bestämmelserna om föräldraledighet, semester, SGI-skydd, arbetslöshetsförsäkring, arbetsmarknadspolitiska program och etableringsinsatser. Man måste också se över samordningen med andra förmåner och reglerna om beskattning och pension. Dessa och flera andra följändringar kommer vi till senare, i kapitel 12.

Vilka åtgärder och incitament vi har övervägt men valt bort framgår av kapitel 16. Det handlar till exempel om nya eller ändrade statsbidrag, förstärkt tillsyn, öppna jämförelser och detaljerade krav på hur kommunerna ska planera sina verksamheter.

Förhållandet till vite och skadestånd

I direktiven gör regeringen klart att Skolinspektionens möjlighet att förelägga en kommun vid vite ska kvarstå oförändrad. Det betyder att en kommun som inte erbjuder förskoleplats i tid kan komma att vitesföreläggas och samtidigt drabbas av betalningsansvar för väntepenning och sanktionsavgift. Det finns knappast några juridiska hinder mot sådana flerfaldiga sanktioner mot en kommun. Det finns tvärtom en poäng i att Skolinspektionen ska kunna vitesförelägga en kommun även i fortsättningen, eftersom betalningsansvaret för väntepenning och sanktionsavgift är beroende av att en förälder

faktiskt ansöker om väntepening. Gör ingen det är möjligheten till vitesföreläggande värdefull. Skolinspektionens tillsyn och ingripanden sker dessutom ofta på systemnivå och har därmed delvis ett annat fokus och ett annat syfte än systemet med väntepening. Det talar också för att åtgärderna ska kunna komma i fråga parallellt.

Det framstår däremot inte som motiverat att en förälder ska kunna få både väntepening och skadestånd för samma ekonomiska skada. I avsnitt 12.6 gör vi bedömningen att en sådan samordning inte kräver några nya eller ändrade bestämmelser. Den följer i stället av befintliga regler och allmänna skadeståndsrättsliga principer.

Förskolegaranti som namn på åtgärderna

Benämningen garanti förekommer i flera författningar. Det finns bland annat en vårdgaranti, en jobb- och utvecklingsgaranti och en jobbgaranti för unga. Någon generell definition av begreppet finns dock inte i någon lag eller annan författning. Vad en garanti är och vilka reformer som bör kallas för garantier kan alltid diskuteras.

Enligt Svenska Akademiens ordlista är en garanti en synonym till säkerhet eller borgen. Enligt Svensk ordbok är det ett löfte om (att ta ansvar för) att något kommer att fungera planenligt eller enligt överenskommelse. Enligt Svenska Akademiens ordbok är det ett garanterande av att en förbindelse infrias eller en säkerhet för uppfyllande av en förbindelse. Som juridisk term och handelsterm är begreppet enligt ordboken en synonym till säkerhet, särskilt om garantin lämnas av en offentlig myndighet. En garanti beskrivs även som en omständighet som betryggar något.

Vi tycker att förskolegaranti passar som samlingsnamn för de förslag vi lämnar. Lagen ställer visserligen krav på förskola inom fyra månader redan i dag men vi förser det kravet med bestämda verkningar, främst att kommunen ska rapportera dröjsmål och att kommunen kan bli skyldig att betala för väntepening.

Som vi sett har vissa kommuner redan i dag riktlinjer som de kallar för platsgarantier. De innebär ofta att kommunen frivilligt tar på sig att erbjuda plats snabbare än lagen kräver. Kommunerna ska givetvis kunna ha kvar sådana garantier även i fortsättningen, även om de inte ska blandas samman med den garanti vi föreslår.

10 Information och rapportering

Sammanfattning

Kapitlet rör de delar av förskolegarantin som gäller information och rapportering. Det handlar om en tydlig platsdag i skollagen och en informations- och rapporteringsskyldighet för kommunerna. Till sammans bidrar åtgärderna till klar och tydlig information från kommunerna och goda förutsättningar för planering. Därigenom stärks kommunernas förmåga att erbjuda förskoleplats i rätt tid.

Platsdag föreslås som namn på den senaste dag som kommunen ska erbjuda förskoleplats. Begreppet rätar ut några frågetecken men innebär inga nyheter i sak. Tanken är att rapporteringsskyldigheten och väntepenningen ska knytas till den så kallade platsdagen.

Informationsskyldigheten innebär att kommunen ska informera barnets vårdnadshavare om när deras anmälan om förskola kom in till kommunen och om den platsdag som kan beräknas för barnet. Kommunen ska också ange vad lagen säger om erbjudande av plats och informera om den väntepenning som kan lämnas vid dröjsmål. Informationen ska lämnas så snart som möjligt efter anmälan.

Rapporteringsskyldigheten innebär att den ansvariga nämnden i kommunen en gång om året ska rapportera antalet dröjsmål till Skolinspektionen, fullmäktige och kommunens revisorer. Finns det dröjsmål ska rapporten visa barnens ålder och kön, dröjsmålets längd och skälen för dröjsmålen. Ett syfte med rapporteringen är att underlätta Skolinspektionens tillsyn och att förse allmänheten och kommunens olika beslutsfattare med tydlig information.

Förslagen bygger i grund och botten på bedömningen att dröjsmål med plats beror på brister i fråga om planering och prioritering. Den väntepenning som ska ingå i garantin behandlas i nästa kapitel.

10.1 Tydlig platsdag i skollagen

Vårt förslag: Begreppet platsdag ska införas i skollagen. Det ska vara den senaste dag som kommunen är skyldig att erbjuda barnet att börja förskola. Platsdagen ska normalt vara den dag som infaller fyra månader efter anmälan om förskola. Tillåter kommunen önskemål om förskola från och med en viss dag längre fram än så, ska emellertid den dagen gälla som platsdag.

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl har behov av särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola ska precis som i dag erbjudas förskola skyndsamt. För dem ska en platsdag gälla bara i fråga om rapporteringsskyldighet och väntepening.

Varför behövs begreppet platsdag?

Syftet med platsdagen är framförallt att förtydliga vilken senaste dag som kommunen är skyldig att erbjuda barnet förskola. Några förändringar i sak är inte avsedda. Normalt ska platsdagen därför vara den dag som infaller fyra månader efter anmälan om förskola.

Det som behöver förtydligas är två saker. Till att börja med ger dagens lagtext utrymme för tolkningar när det gäller frågan om barnet ska kunna börja förskola inom fyra månader eller om det kan räcka att kommunen lämnar ett erbjudande inom denna tid. Av avsnitt 4.4 framgår att barnet faktiskt ska kunna börja inom fyra månader och det är viktigt att lagtexten ger klart besked om det.

Det bör också förtydligas vad som gäller vid önskemål lång tid i förväg. Som framgår av avsnitt 4.4 är den rimliga tolkningen av dagens bestämmelser att barnet ska kunna börja i förskola den dag som vårdnadshavaren önskar, om önskemålet lämnats minst fyra månader i förväg. Detta bör dock göras fullständigt klart i lagen.

Förutom att förtydliga lagen är syftet också att denna senaste dag för platserbjudande ska få ett eget namn. Det underlättar att kunna tala om dagen på ett enkelt sätt och det är en fördel om bestämmelserna om rapporteringsskyldighet och väntepening kan knytas till en särskild dag. Begreppet platsdag har alltså flera olika funktioner och är centralt för förslaget om förskolegaranti.

Två olika sätt att bestämma platsdagen

Platsdagen ska i regel vara den dag som infaller fyra månader efter en anmälan om förskola med offentlig huvudman. Det betyder att kommunens skyldighet att erbjuda förskola inom fyra månader i princip kvarstår oförändrad. Det finns givetvis ingenting som hindrar att kommunen erbjuder förskoleplats tidigare än så. De bestämmelser som föreslås pekar bara ut den senast tillåtna dagen.

Fristen på fyra månader ska räknas från den dag som anmälan om förskola kom in till kommunen. I regel bör kommunens ankomststämpel eller diarieföring kunna ge besked om när anmälan kom in. Vid beräkningen är lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid tillämplig. Det betyder bland annat att platsdagen är den 28 februari om anmälan kom in den 31 oktober året innan.

Enligt 8 kap. 3 § skollagen behöver kommunen inte erbjuda förskola under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger. Skulle platsdagen infalla en sådan dag bör nästa vardag i stället räknas som platsdag. Det följer av 8 kap. 3 § skollagen och stämmer väl överens med bestämmelsen i 2 § lagen om beräkning av lagstadgad tid. Någon särskild bestämmelse om detta behövs inte.

I många kommuner får vårdnadshavaren önska plats lång tid i förväg, ofta mer än fyra månader. I dessa fall bör den önskade placeringsdagen gälla som platsdag i stället för fyramånadersdagen. Förutsättningen är att önskemålet lämnats minst fyra månader i förväg. Som framgått gäller detta redan i dag men bör förtydligas.

En förutsättning för att den önskade startdagen ska gälla som platsdag bör dock vara att kommunen faktiskt tillåter önskemål mer än fyra månader i förväg. I dag bestämmer kommunen i princip själv om den ska ta emot anmälningar så lång tid i förväg och det finns inte skäl att ändra den ordningen. Den önskade startdagen ska alltså gälla som platsdag bara om kommunen tillåter önskemål om förskola från och med en viss dag längre fram än fyra månader.

Tanken med dessa regler är att kommunen och föräldrarna ska kunna avgöra exakt vilken dag barnet ska kunna börja i förskolan. Reglerna måste vara exakta eftersom rapporteringsskyldigheten och väntepeningen ska knytas till platsdagen. Som framgått har en del kommuner garantier som går längre än lagens krav. Till exempel finns det kommuner som garanterar plats inom tre månader. Sådana riktlinjer ska kunna tillämpas även i fortsättningen, men de ska inte påverka vilken dag som räknas som platsdag i lagens mening. Platsdagen och dess verkningar ska bestämmas enligt skollagen.

Förutsättningar för att en platsdag ska gälla

För att en platsdag ska gälla krävs det att önskemålet om förskola gäller en förskola med offentlig huvudman, det vill säga en enhet i kommunal regi. Önskar vårdnadshavaren endast plats i fristående förskola ska ingen platsdag gälla. Har vårdnadshavaren lämnat flera önskemål räcker det emellertid att ett av dem gäller en förskola med offentlig huvudman. I sådana fall gäller en platsdag. Detta överensstämmer i princip med dagens bestämmelser i skollagen.

En annan förutsättning för att en platsdag ska gälla är att kommunen faktiskt är skyldig att erbjuda barnet förskola. Det kräver i sin tur att barnet kan anses vara bosatt i Sverige och att det är den aktuella kommunen som ska erbjuda plats och ingen annan. Det kräver också att barnet hör till dem som ska erbjudas förskola enligt övriga bestämmelser i 8 kap. skollagen, till exempel för att föräldrarna förvärvsarbetar eller studerar. I en del fall kan det alltså krävas utredning för att kommunen säkert ska veta om en platsdag gäller.

I vissa fall har ett barn rätt att bli mottaget i förskola med offentlig huvudman i en annan kommun än hemkommunen. Det gäller enligt 8 kap. 13 § första stycket skollagen om barnet med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den kommunens förskola. Innan kommunen fattar beslut om att ta emot barnet ska den inhämta yttrande från barnets hemkommun.

Har ett barn rätt att bli mottaget i en annan kommun anser vi att en platsdag bör gälla på samma sätt som för de barn som är folkbokförda i kommunen. I dessa fall är kommunen nämligen skyldig att erbjuda barnet förskola. Väljer kommunen däremot att ta emot barnet som ett helt frivilligt åtagande bör ingen platsdag gälla.

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl har behov av särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola ska precis som i dag erbjudas förskola skyndsamt. De ska alltså erbjudas förskola med förtur och inte utifrån bestämmelserna om en platsdag. Man kan säga att bestämmelserna om platsdag inte gäller för dessa barn. Vi anser dock att barnen bör omfattas av den rapporteringsskyldighet och den väntepening som föreslås. Det förutsätter att det enkelt går att fastställa när ett dröjsmål föreligger. Av den anledningen föreslår vi att rapporteringsskyldigheten och väntepeningen ska knytas till en platsdag även för dessa barn. En platsdag ska alltså gälla i fråga om rapporteringsskyldighet och väntepening men inte annars.

10.2 Informationsskyldighet för kommunen

Vårt förslag: En informationsskyldighet ska införas. Efter en anmälan om förskola med offentlig huvudman ska kommunen så snart som möjligt informera barnets vårdnadshavare om den tid som gäller för erbjudande av plats och om möjligheten till väntepening om kommunen inte erbjuder förskoleplats i tid.

Mer konkret ska kommunen fullgöra sin informationsskyldighet genom lämna skriftlig information om följande:

1. Vilken dag anmälan om förskola kom in till kommunen
2. Vilka bestämmelser som gäller för erbjudande av plats
3. Vilken platsdag som gäller för barnet under förutsättning att barnet faktiskt ska erbjudas förskola i kommunen
4. Möjligheten till väntepening om förskola inte erbjuds i tid

Informationsskyldighet enligt lag och förordning

Vi föreslår att grunderna för kommunens informationsskyldighet ska framgå av skollagen. Där ska det anges att kommunen är skyldig att informera barnets vårdnadshavare om den tid som gäller för erbjudande av plats och om möjligheten till väntepening. Det ska också anges att informationen ska lämnas så snart som möjligt när en anmälan om förskola med offentlig huvudman kommit in.

Hur snabbt informationen ska lämnas går inte att ange exakt eftersom förhållandena kan variera i det enskilda fallet. Under normala förhållanden kan det dock anses rimligt att informationen lämnas inom någon vecka. Den kan till stor del vara standardiserad.

De närmare formerna för hur informationen lämnas bör enligt vår mening framgå av skolförordningen och, om det behövs, i ytterligare föreskrifter som den myndighet som regeringen bestämmer meddelar. Själva skollagen bör nämligen inte tyngas med detaljerade föreskrifter som går lika bra att ha i en förordning.

De närmare kraven på informationen

Kommunens information ska vara *skriftlig*. Det handlar nämligen om viktiga uppgifter som föräldrarna ska kunna spara och titta på vid behov. Hur informationen ska lämnas bör annars vara upp till kommunen att avgöra. Det kan till exempel ske i form av ett brev till vårdnadshavaren, genom e-post eller på något annat sätt.

Informationens *innehåll* framgår av förslagsrutan. Beskedet om vilken dag anmälan kom in är viktigt eftersom det utgör grunden för beräkningen av platsdagen. Vilka bestämmelser som gäller för erbjudande av plats ska anges för att föräldrarna ska kunna förstå och kontrollera kommunens beräkning av platsdagen. De bestämmelser som avses är givetvis de bestämmelser om platsdag och förtur som vi föreslår ska framgå av 8 kap. 14 § skollagen. Det räcker att kommunen återger dessa bestämmelser i beskedet till föräldrarna.

När det gäller platsdagen ska kommunen ange den platsdag som gäller under förutsättning att barnet faktiskt ska erbjudas förskola i kommunen. Beskedet ska alltså vara villkorat. Det är inte meningen att kommunen redan i det här skedet ska behöva göra en fullständig utredning av frågan om barnet ska erbjudas förskola i kommunen. Det räcker att kommunen meddelar vilken platsdag som gäller för barnet givet att kommunen faktiskt ska erbjuda förskola. Man kan säga att vårdnadshavarna ska få besked om en preliminär platsdag.

Visar det sig senare att barnet inte ska erbjudas förskola i kommunen är informationen oförbindande. Kommunen kan då besluta att barnet inte ska erbjudas förskoleplats. Det är därför viktigt att kommunen i sin information är tydlig med att platsdagen gäller under förutsättning att barnet verkligen ska erbjudas förskola. Barnets vårdnadshavare ska känna till det villkoret redan från början.

Slutligen ska kommunen informera om möjligheten till väntepening om kommunen inte erbjuder förskola i tid. Det är upp till kommunen att avgöra exakt hur informationen ska vara utformad och hur omfattande den ska vara. Det skulle till exempel kunna nämnas att det är Försäkringskassan som har hand om förmånen.

Kommunen får själv välja om *ytterligare information* ska lämnas utöver den som förordningen kräver. Har kommunen till exempel en egen garanti som går längre än lagens kan det vara lämpligt att upplysa om den och hur den förhåller sig till lagens bestämmelser.

Föräldrar till barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl har behov av särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola ska få information på samma sätt som andra föräldrar. I princip gäller dock ingen platsdag för

dessa barn, som i stället ska erbjudas förskola skyndsamt. Känner kommunen till att barnet har förtur får informationen därför anpassas. Kommunen kan till exempel ge besked om att barnet ska erbjudas förskola skyndsamt men att den platsdag som ändå har beräknats gäller i fråga om bland annat väntepening.

Känner kommunen inte till att barnet har förtur kan informationen däremot inte anpassas. Den kommer då att se ut på samma sätt som för övriga barn och föräldrar. Det får godtas, eftersom det inte är meningen att kommunen ska behöva utreda barnets behov av särskilt stöd enbart för att kunna lämna informationen.

Syftet med informationsskyldigheten

Informationsskyldigheten har som övergripande syfte att stödja kommunens arbete med att erbjuda plats i tid och att samtidigt göra vårdnadshavarna mer medvetna om vilka krav de kan ställa.

För kommunen innebär informationsskyldigheten att man måste göra klart när varje anmälan kom in och när varje barn senast ska erbjudas förskola. Genom att räkna ut en platsdag för varje barn får kommunen en preliminär tidsfrist och deadline. Det underlättar planeringen och gör det möjligt att kontrollera när olika barn ska erbjudas plats. Kommunen kan se hur platsdagarna förfaller allt eftersom. Det bidrar sannolikt till att plats kan erbjudas i tid.

Vårdnadshavarna får samtidigt veta vilka krav de kan ställa på kommunen. De får veta när deras anmälan kom in, vad lagen säger och vilken platsdag som preliminärt gäller för deras barn. Det gör att de kan hävda sina intressen på ett bättre sätt än i dag och att de står sig bättre i en diskussion med kommunen. Förhållandet mellan vårdnadshavarna och kommunen blir öppnare och mer jämlikt. Det är också viktigt att alla vårdnadshavare får information om den väntepening som Försäkringskassan kan lämna vid dröjsmål.

Varför ska informationen vara villkorad?

Som framgått föreslår vi att kommunen ska lämna ett villkorat besked om den platsdag som gäller under förutsättning att barnet ska erbjudas förskola i kommunen. Den lösningen kan kanske verka märklig. Vi ser dock inget bättre alternativ, om man utgår från att föräldrarna ska få tydlig information om den senaste dag som barnet ska kunna börja.

Ett alternativ skulle visserligen kunna vara att vårdnadshavarna får allmän information om vilka regler som gäller och när deras anmälan kom in. De skulle då kunna räkna ut platsdagen själva. En sådan allmänt hållen information om lagtexten skulle dock vara svår att ta till sig för många, både för personer som inte behärskar svenska och för personer som inte är vana att läsa juridiska texter.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att kommunen fastställer platsdagen definitivt redan i samband med anmälan, så att den kan förmedlas till vårdnadshavarna utan villkor och förbehåll. Det skulle dock kräva att kommunen redan då vet att barnet verkligen ska erbjudas förskola. Skulle det behöva utredas skulle beskedet dröja och det skulle dessutom få en oklar rättslig status. Frågan är om det inte skulle utgöra ett beslut snarare än en information.

Sammantaget framstår ett villkorat besked om platsdag som den bästa lösningen. Tycker vårdnadshavaren att kommunen fastställt fel platsdag finns det ingenting som hindrar att man ansöker om väntepennning från och med en annan dag. Försäkringskassan får då pröva vilket platsdag som gäller. Det beslutet går att överklaga.

10.3 Rapporteringsskyldighet för kommunen

Vårt förslag: En rapporteringsskyldighet ska införas. Den ansvariga nämnden i kommunen ska varje år lämna en rapport om dröjsmål med erbjudande av plats till Skolinspektionen, fullmäktige och kommunens revisorer. Rapporten ska visa hur många barn som under året inte erbjudits att börja förskola senast på platsdagen.

Finns det barn som inte har erbjudits att börja senast på platsdagen ska rapporten även visa barnens ålder och kön, hur många dagar efter platsdagen de fått vänta och skälen för dröjsmålen. Skolinspektionen ska ges rätt att meddela ytterligare föreskrifter om hur rapporteringsskyldigheten ska fullgöras.

Rapporteringsskyldighet enligt lag och förordning

Även när det gäller rapporteringsskyldighet föreslår vi att reglerna delas upp mellan lag och förordning. Grunden, att kommunerna varje år ska lämna en rapport om dröjsmål, ska framgå av skollagen. Även vilka som ska ta emot rapporten bör framgå av skollagen. Närmare föreskrifter ska däremot ges i skolförordningen och, om det

behövs, i ytterligare föreskrifter som Skolinspektionen meddelar. Skälet är återigen att skollagen inte bör tyngas med detaljer.

Enligt lagförslaget är det den *nämnd* som avses i 2 kap. 2 § andra stycket skollagen som ska lämna rapporten och därmed fullgöra rapporteringsskyldigheten. Av den nämnda paragrafen framgår det att det i varje kommun ska finnas en eller flera nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter enligt lagen. Det är den eller de nämnderna som ska lämna rapporten. Vi anser att detta bör framgå av lagtexten, för att det inte ska uppstå förvirring kring vilket organ som har ansvaret för rapporteringen. Rent språkligt skulle det också framstå som märkligt att tala om att kommunen – utan precisering – ska rapportera till bland annat fullmäktige och revisorerna.

Förslaget är att rapporten ska lämnas till *Skolinspektionen, fullmäktige* och *kommunens revisorer*. Att tillsynsmyndigheten ska få rapporten är närmast självklart. Det ger Skolinspektionen möjlighet att genomföra tillsyn och att ingripa genom föreläggande eller på annat sätt. Fullmäktige ska få rapporten eftersom de utövar den yttersta beslutanderätten i kommunen. Fullmäktige beslutar också i viktiga ekonomiska frågor och ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Slutligen ska också kommunens revisorer få rapporten, eftersom de har möjlighet att granska nämndernas förvaltning från allmänna synpunkter (jämför avsnitt 8.5). Syftet är inte att peka ut eller bestämma vad revisorerna ska granska utan att underlätta arbetet när det gäller att ta ställning till om en granskning bör ske.

Vi bedömer att kommunen bara ska behöva rapportera *en gång om året*. Det räcker för att åtgärden ska fylla sin funktion. Det viktiga är att Skolinspektionen och övriga mottagare får besked om större, strukturella problem i en kommun. Åtgärden är systeminriktad snarare än individinriktad. Den som vill att Skolinspektionen omedelbart uppmärksammar ett dröjsmål har möjlighet att göra en anmälan.

De närmare kraven på rapporteringen

Ytterligare föreskrifter om rapporteringen ska enligt vårt förslag finnas i skolförordningen. Där bör det anges att nämnden ska fullgöra rapporteringen genom att lämna en rapport som visar hur många barn som under föregående år inte erbjudits att börja förskola senast på den platsdag som gäller enligt 8 kap. 14 § skollagen. Det betyder att rapporten kommer att avse både de barn som vid rapporterings-

tillfället faktiskt har erbjudits att börja förskola – men för sent – och de barn som fortfarande väntar. Både avslutade och pågående dröjsmål kommer alltså att rapporteras.

För att kunna fullgöra rapporteringen måste kommunen kontrollera om det finns barn som fått vänta för länge under året. Det måste alltså ske en avstämning och sammanställning inför rapporteringen. Det är upp till varje kommun att avgöra hur detta ska gå till. Det kan till exempel ske genom löpande noteringar under året eller genom en särskild större genomgång inför rapporteringen. Eftersom kommunen redan i dag ska kunna erbjuda förskola inom fyra månader finns det troligen redan rutiner för att kunna se hur länge olika barn har väntat.

Förslaget är att även den kommun som inte har några dröjsmål ska lämna en rapport till Skolinspektionen, fullmäktige och revisorerna. Det är inte särskilt betungande för kommunen och för utomstående är det viktigt att kunna avgöra om kommunen verkligen inte har några dröjsmål eller om kommunen har problem att hantera själva rapporteringen. Har kommunen inga dröjsmål ska rapporten emellertid kunna vara mycket kortfattad. I princip behövs det bara en uppgift om att det inte finns något att redovisa.

Finns det däremot barn som inte har erbjudits att börja förskola senast på platsdagen föreslår vi att rapporten ska innehålla flera uppgifter. Den ska i så fall visa barnens ålder och kön, hur många dagar efter platsdagen de fått vänta och skälen för dröjsmålen. Skälen bör kunna anges kortfattat. Genom dessa uppgifter får rapportens mottagare tillräckliga uppgifter om problemets omfattning och allvar. Skolinspektionen får ett gott underlag för att kunna bedöma om dröjsmålen ska utredas vidare eller inte.

Rapporten ska framförallt bestå av statistiska uppgifter. Det är inte meningen att barnens namn eller personnummer ska framgå. Det behövs inte för att rapporten ska fylla sin funktion. Det är också viktigt att rapporten kan lämnas ut utan hinder av sekretess. Skulle Skolinspektionen behöva personuppgifter om barnen kan myndigheten begära in det särskilt, med stöd av bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i 26 kap. 7 och 8 §§ skollagen.

För att rapporteringen ska fungera i praktiken kan det behövas ännu mer detaljerade föreskrifter än de som föreslås här. Det kan handla om hur rapporteringen ska ske, till exempel på en pappersblankett eller via Internet, och om den exakta tidpunkten för rapporteringen. Även andra verkställighetsfrågor kan behöva regleras. Skolinspektionen ska därför bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om hur rapporteringsskyldigheten ska fullgöras.

Syftet med rapporteringsskyldigheten

Rapporteringsskyldigheten har flera ändamål. Den syftar till att stödja kommunernas arbete och att placera frågan om förskoleplats på den politiska agendan i de kommuner som har problem. Den syftar också till att underlätta Skolinspektionens tillsyn.

För kommunerna förutsätter rapporteringsskyldigheten att det sker löpande avstämningar och sammanställningar av väntetiderna till förskolan. Kommunerna måste således ha kontroll på vilken platsdag som gäller för varje barn och om barnet erbjuds att börja i tid eller inte. Det leder till ett skärpt fokus på skyldigheten att erbjuda plats i tid och goda förutsättningar för att faktiskt lyckas.

Rapporteringsskyldigheten medför vidare att dröjsmålen blir mer synliga för kommunens politiker, chefer och revisorer. På det sättet blir verksamheten bättre genomlyst och de ansvariga får tydlig information om hur kommunen klarar att uppfylla sina skyldigheter i praktiken. Med det som grund kan tjänstemän och politiker fatta beslut om utbyggnad eller andra lämpliga åtgärder.

Vidare leder rapporteringsskyldigheten till att dröjsmålen blir synliga även för allmänheten och media. Vårdnadshavare och andra får lättillgänglig information om situationen i sin egen kommun och i andra kommuner. Olika kommuner kan jämföras och frågan om väntetider kan bli föremål för debatt och nyhetsrapportering. Därigenom kommer frågan troligen att få högre politisk prioritet i alla kommuner. Pressen på kommunen att åtgärda eventuella problem ökar. Invånarna får också bättre möjligheter att utkräva politiskt ansvar, ytterst genom att rösta bort sina beslutsfattare.

Slutligen leder rapporteringen till att Skolinspektionen får löpande information om vilka kommuner som har dröjsmål, hur många barn som berörs, hur långa väntetiderna är och vad skälen för dröjsmålen är. Det skapar goda förutsättningar för tillsyn och ingripanden. Rapporteringen framstår därigenom som ett effektivt alternativ till en tätare tillsyn. Den leder också till att staten och medborgarna får en samlad bild av situationen i landet. Utvecklingen i kommunerna kommer därmed gå att följa på ett bättre sätt än i dag.

Rapporteringsskyldigheten har sin förlaga i socialtjänstlagen och LSS. På de områdena innebär rapporteringsskyldigheten i korthet att kommunerna varje kvartal ska rapportera alla gynnande nämndbeslut som inte verkställts inom tre månader. Dessa rapporter ska lämnas till Inspektionen för vård och omsorg, som numera sköter tillsynen inom socialtjänsten, samt till fullmäktige och revisorerna.

Bakgrunden till rapporteringsskyldigheten var att gynnande beslut och domar inte alltid verkställdes inom rimlig tid. Den utredning som analyserade problemet framhöll bristande planering som en viktig orsak. För att åtgärda problemet föreslog utredningen bland annat en rapporteringsskyldighet och angav följande om syftet med den:

Det finns flera syften med rapporteringsskyldigheten. Kommunernas och landstingens uppföljning av gynnande beslut förbättras, samtidigt som även möjligheterna att planera verksamheten påverkas i positiv riktning. Vidare får fullmäktiges ledamöter – som är ytterst ansvariga för fördelningen av medel – bättre information om situationen beträffande ej verkställda gynnande beslut. Revisorernas granskning och länsstyrelsernas tillsyn underlättas. Dessutom blir frågan om ej verkställda gynnande beslut synlig även för invånarna och media, i och med den föreslagna rapporteringsskyldigheten till fullmäktige.¹

De bestämmelser om rapporteringsskyldighet och särskild avgift som infördes har utvärderats av Socialstyrelsen.² Socialstyrelsen menar att reglerna bidragit till att förvaltningarna skapat ordning och reda i fråga om sina beslut och att nämnderna fått kunskap om hur många beslut som inte verkställts och hur långa väntetider som gäller för olika insatser. Med det som grund har nämnderna fått ett gott underlag för förbättringsåtgärder av olika slag. Bland annat har planer för utbyggnad av boenden påskyndats och resurser skjutits till.

Inom socialtjänsten tycks rapporteringsskyldigheten alltså ha haft god effekt, tillsammans med den särskilda avgift som infördes samtidigt. Det talar för att den rapporteringsskyldighet vi förslår på förskolans område också kommer att ha en märkbar effekt.

¹ Se SOU 2004:118 s. 201.

² Se Socialstyrelsen (2009).

11 Väntepenning till föräldrar

Sammanfattning

Som ekonomisk kompensation till föräldrar som får vänta för länge på förskoleplats föreslår vi en så kallad väntepenning. Det ska vara en ny föräldrapenningsförmån som är mycket lik föräldrapenning och som Försäkringskassan kan lämna till drabbade föräldrar på kommunens bekostnad. Vi behandlar förmånen steg för steg för att förklara hur den ska fungera. En översikt har lämnats i avsnitt 9.6.

Barnets vårdnadshavare föreslås ha en självständig rätt att få väntepenning medan andra personer som räknas som föräldrar ska kunna få väntepenning efter samtycke från en vårdnadshavare.

Väntepenningen är tänkt att ha två olika nivåer. Grundnivån (225 kronor om dagen) ska i princip gälla för den som bor i Sverige men saknar en SGI. Den som arbetar i Sverige ska i stället vara försäkrad för väntepenning på sjukpenningnivå. Det kan medföra ersättning på samma nivå som inkomstrelaterad föräldrapenning.

Kommunens dröjsmål med förskoleplats ska utlösa rätten till väntepenning. En förälder ska närmare bestämt ha rätt till väntepenning för vård av 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 har passerats. Det ska också krävas att föräldern till huvudsaklig del faktiskt vårdar barnet och inte förvärvsarbetar.

Den kommun som inte erbjuder plats i tid ska betala för den väntepenning som lämnas. I vissa fall ska kommunen även betala en sanktionsavgift. Sammanlagt ska kommunen betala ett belopp som motsvarar högsta möjliga väntepenning för den tid som dröjsmålet varar. Det gäller oavsett vilket barn som drabbas. För 2013 skulle det motsvara 946 kronor per dag, nästan 30 000 kronor i månaden.

I slutet av kapitlet behandlar vi handläggningen av ärenden om väntepenning och kommuners betalningsansvar. Det gäller bland annat frågor om utredningen, om sekretess och om beslut.

11.1 En förmån i socialförsäkringen

Vårt förslag: Väntepeningen ska höra till socialförsäkringen och bestämmelserna ska införas i ett nytt kapitel, 12 a kap., i SFB. Regleringen av väntepeningen ska så långt som möjligt stämma överens med den som i dag gäller för föräldrapenning.

Socialförsäkringen och dess avgränsning

Som framgått föreslår vi en kompensation till vårdnadshavare i form av en föräldrapenningsförmån som lämnas på kommunens bekostnad. Det betyder att förmånen föreslås höra till socialförsäkringen.

Namnet på den nya förmånen bör enligt vår mening vara väntepening. Det beskriver förmånen på ett kärnfullt sätt och knyter an till föräldrapenningen. I förarbetena till SFB påpekas det visserligen att ordet penning kan uppfattas som ålderdomligt¹ men vi tror att namnet kommer att vara begripligt för de flesta.

Regeringen har flera gånger konstaterat att det inte finns några enhetliga internationellt vedertagna definitioner av begreppet socialförsäkring eller andra närliggande begrepp, som social trygghet eller social hjälp. Varje land kan i princip själv bestämma vad som ska betecknas som socialförsäkring enligt nationell rätt.²

I Sverige regleras socialförsäkringen främst i SFB. Det är ett mycket stort regelverk som trädde i kraft den 1 januari 2011 och ersatte ungefär 30 andra lagar. Enligt 1 kap. 1 § SFB definieras socialförsäkringen som de sociala försäkringar samt de andra ersättnings- och bidragssystem som behandlas i balken. Enligt förarbetena innebär det att socialförsäkringen definieras utifrån ett praktiskt betingat synsätt. Någon åtskillnad görs inte mellan förmåner som är helt eller delvis avgiftsfinansierade och förmåner som är mer eller mindre skattefinansierade.³ Definitionen är i princip densamma som i den nu upphävda socialförsäkringslagen (1999:799). I förarbetena till den lagen angavs det att begreppet socialförsäkring skulle avgränsas utifrån ett praktiskt betingat synsätt som utgick från hur trygghetssystemen administrerades.⁴ Till begreppet socialförsäkring skulle hänföras flertalet trygghetssystem som administrerades av dåvarande

¹ Se prop. 2008/09:200 s. 383.

² Se prop. 1998/99:119 s. 75 och 2008/09:200 s. 353.

³ Se prop. 2008/09:200 s. 398.

⁴ Se prop. 1998/99:119 s. 74 och 75. Se även SOU 1997:72 s. 177–198.

Riksförsäkringsverket, Premiepensionsmyndigheten och de allmänna försäkringskassorna. Det ansågs inte ändamålsenligt att utifrån enbart strikt teoretiska eller principiella utgångspunkter definiera vad som skulle krävas för att en viss trygghetsanordning skulle utgöra en försäkring eller var gränserna för området socialförsäkring skulle dras. En mer praktisk metod var enligt regeringen att genom uppräknig i lagstiftningen bestämma vad som skulle hänföras till en social försäkring och vad en sådan trygghetsanordning skulle kallas.

När SFB sedan föreslogs angav regeringen att avgränsningen av socialförsäkringen borde göras med utgångspunkt i den tidigare definitionen. Regeringen påpekade att de förmåner som tidigare hänförts till socialförsäkringen hade det gemensamt att de ingick i ett obligatoriskt trygghetssystem som administrerades av staten.⁵

En socialförsäkringsförmån kan alltså beskrivas som en social försäkring eller ett annat ersättnings- eller bidragssystem som regleras i SFB och som administreras av staten. Detta är i vart fall de grundläggande kännetecknen för en socialförsäkringsförmån. Hur en viss förmån finansieras är däremot inte avgörande för klassificeringen. Som framgått ovan kan socialförsäkringsförmåner vara både avgifts- och skattefinansierade. Enligt 2 kap. 4 § SFB kan de dessutom finansieras genom särskilda betalningar från kommuner. Det gäller för delar av den assistansersättning som lämnas enligt 51 kap. SFB.⁶

Väntepeningen föreslås vara ett obligatoriskt ersättningssystem som administreras av Försäkringskassan. Förmånen ska inte vara behovsprövad utan lämnas generellt till föräldrar som får vänta för länge på en förskoleplats. Den avser till stor del att kompensera föräldrarna för inkomstbortfall och kostnader som uppstår när en kommun inte erbjuder plats i tid. I grund och botten handlar det om att minimera de risker som är förknippade med att skaffa barn. Vi föreslår vidare en nära anknytning mellan väntepeningen och de befintliga föräldrapenningsförmånerna i SFB. Det gäller bland annat förmåns- och ersättningsnivåer samt själva handläggningen.

Allt detta talar enligt vår mening för att väntepeningen ska räknas som en socialförsäkringsförmån och regleras i SFB. Att väntepeningen i slutänden betalas av kommunen är inte ett tillräckligt skäl för att hålla den utanför socialförsäkringen. Det kommer däremot att behövas en del regeländringar i fråga om finansieringen.

⁵ Se prop. 2008/09:200 s. 354 och 367. Se även SOU 2005:114 s. 501–503 och 519–524.

⁶ Se även prop. 2008/09:200 s. 400.

Utgångspunkter för reglerna om väntepening

Väntepeningen ska i princip fungera som en föräldrapening som Försäkringskassan lämnar på kommunens bekostnad. Det betyder att dagens regler om föräldrapening ska vara förebild för reglerna om väntepening. Tanken är till exempel att samma personkrets ska kunna få ersättning och att beloppen ska kunna vara lika stora. Föräldrar ska kunna gå över från föräldrapening till väntepening utan att märka någon större skillnad. Så långt som möjligt bör därför också reglerna om handläggning och beslut vara identiska.

Samtidigt kommer det att finnas avgörande skillnader mellan väntepeningen och föräldrapeningen. Väntepening ska givetvis bara kunna lämnas när kommunen inte har erbjudit förskola inom den tid som framgår av skollagen. Till skillnad från föräldrapeningen ska väntepeningen dessutom kunna lämnas under ett obegränsat antal dagar, ända till dess att kommunen erbjuder en förskoleplats eller skyldigheten att erbjuda förskola upphör av något annat skäl. Slutligen ska väntepeningen finansieras genom betalningar från den kommun som brister och inte genom socialavgifter, som föräldrapening.

Vi har övervägt om väntepeningen i stället skulle kunna ha den tillfälliga föräldrapeningen som förebild eller till och med utgöra en variant av tillfällig föräldrapening. Tillfällig föräldrapening är emellertid en arbetsbaserad förmån som förutsätter att föräldern har en SGI. Även i flera andra avseenden skiljer sig den tillfälliga föräldrapeningen från föräldrapeningen och sammantaget är det inte lämpligt att använda den som förebild för väntepeningen.

Ett nytt kapitel i socialförsäkringsbalken

SFB är ett mycket stort regelverk. Balken är indelad i sju stora avdelningar (A–H) som i sin tur är indelade i underavdelningar och kapitel. Sammanlagt innehåller balken nästan 120 kapitel.

Den första avdelningen (A) innehåller övergripande regler som gäller för socialförsäkringen i dess helhet. Bland annat finns det övergripande bestämmelser om socialförsäkringsskyddet. Därefter följer sex olika avdelningar (B–G) som innehåller regler om de olika förmånerna i socialförsäkringen. De är ordnade på ett sätt som i princip återspeglar en persons livscykel. Det betyder att till exempel familjeförmåner behandlas tidigt medan förmåner vid ålderdom

behandlas senare. Den sista avdelningen (H) innehåller gemensamma regler om förmånerna, handläggningen och organisationen.

Väntepeningen bör enligt vår mening behandlas i ett eget och nytt kapitel i SFB. Kapitlet bör placeras i avdelningen om familjeförmåner (B) och i underavdelningen om graviditetspenning och föräldrapenningsförmåner. För att återspegla en persons livscykel bör det närmare bestämt placeras mellan kapitlen om föräldrapening och tillfällig föräldrapening. Tanken är ju att föräldrarna ska kunna gå över från föräldrapening till väntepening. Vårt förslag är därför att förmånen regleras i ett nytt kapitel, som betecknas 12 a kap.

Systematiskt sett kommer väntepeningen att räknas som en föräldrapenningsförmån vid sidan av föräldrapening och tillfällig föräldrapening. De allmänna regler om föräldrapenningsförmåner som finns i 11 kap. kommer därför att gälla även för väntepeningen.

Hur ett nytt kapitel i SFB i regel bör vara indelat framgår av förarbetena till balken.⁷ Utifrån utgångspunkterna där föreslår vi att kapitlet om väntepening delas in i följande rubriker:

- Inledande bestämmelser
- Rätten till väntepening
- Förmånstiden
- Förmånsnivåer och förvärvsarbete
- Beräkning av väntepening
- Kommunens betalningsansvar
- Särskilda handläggningsregler

När vi nu går igenom förslaget till väntepening följer vi strukturen i SFB. Vi börjar således med försäkringstillhörigheten (3–7 kap. SFB) och de allmänna bestämmelserna om föräldrapenningsförmåner (11 kap. SFB). Därefter behandlar vi förslaget till nytt kapitel om väntepening (12 a kap. SFB). På slutet berör vi frågor om bland annat handläggning och överklagande (105–115 kap. SFB).

⁷ Se prop. 2008/09:200 s. 374 och 375.

11.2 Försäkrad genom bosättning eller arbete

Vårt förslag: Väntepening ska i regel kräva bosättning eller arbete i Sverige. Den som är bosatt här ska vara försäkrad för väntepening på grundnivå medan den som arbetar här ska vara försäkrad för väntepening på grund- eller sjukpenningnivå. EU-rätten och internationella avtal kan emellertid medföra avvikelser.

Försäkringen för arbetsbaserad väntepening ska gälla även när rätten till förmånen kan härledas från ett arbete i Sverige. Arbetsbaserad väntepening ska vidare kunna lämnas när den försäkrade vistas utomlands, så länge rätten till förmånen består.

Allmänt om socialförsäkringsskyddet

För att ha rätt till en förmån i socialförsäkringen måste man vara försäkrad för den. Man brukar tala om försäkringstillhörighet eller att man ska omfattas av det svenska socialförsäkringsskyddet. Det här är ett grundläggande villkor. Därutöver måste man givetvis uppfylla villkoren för själva förmånen i fråga, till exempel genom att man vårdar ett barn eller att man har nedsatt arbetsförmåga.

Övergripande bestämmelser om socialförsäkringsskyddet finns i 3–7 kap. SFB. Det framgår att den svenska socialförsäkringen är indelad i försäkringsgrenar och att de flesta förmåner grundas på bosättning eller arbete i Sverige. Man talar om bosättningsbaserade och arbetsbaserade förmåner. Det preciseras också vem som ska anses vara bosatt i Sverige och vad som menas med arbete i Sverige.

Genom uppräkningsparagrafer i 5 kap. 9 § och 6 kap. 6 § SFB framgår det vilka förmåner som grundas på bosättning respektive arbete. De förmåner som grundas på bosättning är ofta rena bidrag eller förmåner som lämnas med garantibelopp av något slag. De utgör alltså ett slags minimiskydd. Den som arbetar i Sverige eller annars har en SGI är däremot försäkrad för förmåner som betalas ut i relation till förlorad arbetsinkomst, så kallade inkomstbortfallsförsäkringar.

EU-rätten kan göra att man måste avvika från svenska regler.⁸ Bland annat kan bosättning vara ett diskriminerande försäkrings-

⁸ Se framförallt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004) samt Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (förordning 1408/71). Förordningarna behandlas närmare i kapitel 15.

villkor när EU-rätten säger att en person ska omfattas av svensk lagstiftning. Man kan därför behöva betrakta en person som bosatt i Sverige trots att personen egentligen inte uppfyller villkoren för det enligt SFB.⁹ Om EU-rätten i stället säger att en person ska omfattas av lagstiftningen i en annan stat är personen i princip inte försäkrad för motsvarande förmåner i Sverige. Påminnelser om EU-rätten och dess företrädare finns i 2 kap. 5 § och 4 kap. 5 § SFB.

Vid sidan EU-rätten kan också avtal om social trygghet eller andra avtal som Sverige har ingått med andra stater reglera frågan om försäkringstillhörighet. Sådana avtal går också före reglerna i SFB.

Väntepening ska kräva bosättning eller arbete

Väntepeningen ska motsvara föräldrapenning och reglerna om försäkringstillhörighet ska därför vara utformade på samma sätt. För föräldrapenning gäller att den som är bosatt i Sverige är försäkrad för föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå medan den som arbetar här är försäkrad för föräldrapenning på grundnivå eller sjukpenningnivå. Det framgår av 5 kap. 9 § 1 och 6 kap. 6 § 2 SFB. Reglerna innebär att föräldrapenning på grundnivå kan vara baserad antingen på bosättning eller på arbete. Föräldrapenning på sjukpenningnivå, den inkomstrelaterade ersättningen, grundas dock alltid på arbete.

För väntepeningen föreslår vi att det ska finnas en grundnivå (225 kronor om dagen) och en sjukpenningnivå (inkomstrelaterad ersättning). Någon lägstanivå (180 kronor om dagen) behövs däremot inte. Föräldrapenning på lägstanivå är den ersättning som lämnas under de sista 90 dagarna av perioden med föräldrapenning.

Vi föreslår att den som är bosatt i Sverige ska vara försäkrad för väntepening på grundnivå. Den personen får alltså ett minimiskydd som motsvarar föräldrapenning på samma nivå. Den som arbetar i Sverige ska i stället vara försäkrad för väntepening både på grundnivå och på sjukpenningnivå. Grundnivå ska gälla om personens SGI inte räcker för att nå upp till 225 kronor om dagen.

Bosatt i Sverige	→	Grundnivå
Arbetar i Sverige	→	Grund- och sjukpenningnivå

Som framgått ovan kan EU-rätten och internationella avtal komma att leda till avsteg från detta. Till exempel kan bosättning inte alltid

⁹ Jfr beaktandedel 16 i förordning 883/2004 samt prop. 1998/99:119 s. 159.

upprätthållas som försäkringsvillkor när EU-rätten säger att en person ska omfattas av svensk lagstiftning. Förhållandet mellan EU-rätten och väntepeningen behandlas närmare i kapitel 15.

Närmare om försäkringstid och förmåner vid utlandsvistelse

För den som arbetar i Sverige gäller försäkringen från och med den första dagen av anställningstiden eller, för andra än arbetstagare, från och med den dag då arbetet påbörjats. Försäkringen upphör i regel att gälla tre månader efter den dag då arbetet upphört av någon annan anledning än ledighet för semester, ferier eller motsvarande uppehåll. Om en arbetsbaserad förmån lämnas när försäkringen egentligen ska upphöra fortsätter den dock att gälla så länge förmånen lämnas. Försäkringen fortsätter också att gälla om det finns bestämmelser om SGI-skyddad tid som är tillämpliga på personen. Den som till exempel är föräldraledig eller arbetslös kan därför fortsätta att vara försäkrad för arbetsbaserade förmåner om SGI-skydd gäller. Han eller hon kan då ha rätt till exempelvis föräldrapenning på sjukpenningnivå. Dessa bestämmelser om försäkringstid finns i 6 kap. 8–10 §§ SFB.

Enligt 6 kap. 11 § SFB gäller vidare att försäkringen för bland annat arbetsbaserad föräldrapenning fortsätter att gälla så länge rätten till förmånen kan härledas från ett arbete i Sverige.¹⁰ Det handlar om en särreglering för förmåner som grundas på en tidigare intjänad rätt. Samma regler bör gälla för arbetsbaserad väntepening eftersom syftet är att försäkringsskyddet för väntepening ska överensstämma med det som gäller för föräldrapenning. Vi föreslår därför att försäkringen för arbetsbaserad väntepening ska gälla när rätten till förmånen kan härledas från ett arbete i Sverige.

I 6 kap. 15 och 16 §§ SFB finns bestämmelser om förmåner vid utlandsvistelse. Enligt 6 kap. 15 § kan vissa arbetsbaserade förmåner inte lämnas för tid då en försäkrad vistas utomlands. Enligt 6 kap. 16 § kan dock arbetsbaserad föräldrapenning lämnas även för tid då den försäkrade vistas utomlands, så länge rätten till förmånen består. Villkoret är att barnet är bosatt i Sverige eller att Försäkringskassan medger det när ett barn hämtas i samband med adoption.¹¹ Vi föreslår att samma regler ska gälla för arbetsbaserad väntepening, för att försäkringsskyddet ska stämma överens med det som gäller för föräldrapenning. De adoptionssituationer som avses i andra punkten

¹⁰ Se även prop. 1998/99:119 s. 186.

¹¹ Se även prop. 1998/99:119 s. 191.

är dock inte aktuella i fråga om väntepening. EU-rätten eller internationella avtal kan dessutom sätta bosättningskravet ur spel.

Med de förslag vi nu lämnar bedömer vi att försäkringsskyddet i fråga om väntepening kommer att stämma överens med det som gäller i fråga om föräldrapenning. Den som är försäkrad för föräldrapenning kommer således att vara försäkrad även för väntepening.

11.3 Vårdnadshavare och andra föräldrar

Vårt förslag: Barnets vårdnadshavare ska ha en självständig rätt att få väntepening. Även föräldrar som inte är vårdnadshavare ska kunna få väntepening men det ska då krävas ett skriftligt samtycke från minst en av barnets vårdnadshavare.

Föräldrabegreppet i föräldraförsäkringen

När det gäller föräldrapenning är det i princip bara vårdnadshavare som har en självständig rätt att få förmånen. Andra föräldrar har rätt att få förmånen först om vårdnadshavaren samtycker till det.

Vem som räknas som förälder till ett barn framgår av 1 och 4 kap. föräldrabalken. Reglerna handlar i princip om vem som är mor och far till barnet och om adoption. Vårdnaden, det juridiska ansvaret för barnet, behandlas först i 6 kap. föräldrabalken. Där anges det att barnet står under vårdnad av båda sina föräldrar eller en av dem, om inte rätten anförtrott vårdnaden åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. Man måste alltså skilja mellan vem som är förälder till barnet och vem som är barnets juridiska vårdnadshavare.

När det gäller föräldrapenningsförmåner är föräldrabegreppet utvidgat jämfört med föräldrabalken. Av 11 kap. 4 § SFB framgår det nämligen att följande personer ska likställas med en förälder:

1. Förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern.
2. Förälders sambo som tidigare har varit gift med eller har eller har haft barn med föräldern.
3. Särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet, och blivande adoptivförälder.

Flera personer som strängt taget inte är släkt med barnet kan alltså räknas som föräldrar och ha en potentiell rätt till föräldrapenning. Det gäller oavsett om de är vårdnadshavare eller inte. I 12 kap. 2–4 a §§ SFB anges det nämligen att en ”försäkrad förälder” har rätt till föräldrapenning. Det ställs inget krav på rättslig vårdnad om barnet.

Normalt är det ändå bara barnets vårdnadshavare som har en självständig rätt att få föräldrapenning. Det förklaras av 12 kap. 14–17 §§ SFB. Där anges det nämligen hur dagarna med föräldrapenning ska fördelas. Den som har ensam vårdnad får alla dagar själv medan dagarna normalt delas lika mellan vårdnadshavarna vid gemensam vårdnad. Den som fått dagarna kan sedan välja att avstå alla utom 60 dagar på sjukpenningnivå till en annan förälder. Först efter ett sådant avstående, som görs genom en skriftlig anmälan till Försäkringskassan, har andra föräldrar rätt att få föräldrapenning.

Det är alltså fråga om en ganska komplicerad konstruktion som innebär att alla föräldrar, en ganska vid krets, har en principiell rätt till föräldrapenning samtidigt som barnets vårdnadshavare normalt är de enda som har en självständig rätt att få förmånen. De har sedan möjlighet att avstå rätten att få föräldrapenning till andra föräldrar.

Föräldrabegreppet och väntepeningen

I princip bör motsvarande bestämmelser gälla även för väntepening. Det betyder att en ganska vid krets av personer ska betraktas som föräldrar och ha en principiell rätt till väntepening. Kretsen ska vara avgränsad på samma sätt som när det gäller föräldrapenning.

De föräldrar som är vårdnadshavare ska ha en självständig rätt att få väntepening. För andra föräldrar ska det krävas ett medgivande från vårdnadshavaren, på samma sätt som gäller i fråga om föräldrapenning. Konstruktionen med avstående går dock inte att använda eftersom väntepeningen inte består av ett visst antal dagar som går att fördela mellan föräldrarna. I stället föreslår vi att det ska krävas ett skriftligt samtycke från vårdnadshavaren för att en annan förälder ska ha rätt att få väntepening. Kravet på samtycke ska alltså fylla samma funktion som kravet på avstående.

Har barnet två vårdnadshavare ska det vara tillräckligt att en av dem samtycker till att en annan förälder får väntepening. När det gäller föräldrapenning kan nämligen varje vårdnadshavare var för sig avstå rätten att få föräldrapenning till en annan förälder.

Hur samtycket ska lämnas får vara upp till Försäkringskassan att avgöra, till exempel om det ska kunna ske via Internet. Samtycket bör emellertid vara skriftligt och det bör också kunna återkallas.¹² Efter en återkallelse ska den förälder som tidigare haft samtycke inte längre ha rätt att få väntepening. Lagen ska därför utformas så att samtycket hela tiden är ett villkor för att få väntepening.

11.4 Vissa gemensamma bestämmelser

Vårt förslag: Oavsett antalet barn ska en förälder inte kunna få mer än sammanlagt hel väntepening per dag. I övrigt ska de allmänna bestämmelserna om föräldrapenningsförmåner i 11 kap. SFB inte ändras med anledning av väntepeningen.

I 11 kap. SFB finns det regler som gäller för både föräldrapening och tillfällig föräldrapening. Om inga ändringar görs kommer de att gälla även för väntepeningen. Det är därför nödvändigt att gå igenom bestämmelserna i kapitlet och se om de behöver ändras.

Föräldrabegreppet och adoptionsbegreppet

Efter några inledande bestämmelser i 11 kap. 1–3 §§ SFB finns det i 4–7 §§ särskilda bestämmelser om det föräldra- och adoptionsbegrepp som gäller i fråga om föräldrapenningsförmåner. Vem som bör räknas som förälder när det gäller väntepening har vi gått igenom i förra avsnittet. Vi ser inga skäl att ändra reglerna i 4–7 §§.

Rätten till föräldrapenningsförmåner

I 11 kap. 8–11 §§ SFB finns det allmänna bestämmelser om rätten till föräldrapenningsförmåner. Det handlar om grundläggande villkor för rätten till föräldrapening och tillfällig föräldrapening.

Enligt 8 § har en förälder rätt till föräldrapenningsförmåner endast för vård av barn som är bosatt i Sverige. Detta villkor bör gälla också för väntepening, även om det med hänsyn till EU-rätten och internationella avtal inte alltid kommer att kunna upprätthållas.

¹² Jfr Försäkringskassan (2013) s. 33.

I 9 § finns en bestämmelse som bara gäller för föräldrapenning. Det anges att en förälder inte kan få mer än sammanlagt hel föräldrapenning per dag oavsett antal barn. Den som vårdar två barn på heltid kan alltså inte få dubbel föräldrapenning. Tillfällig föräldrapenning kan däremot lämnas med mer än hel förmån i vissa fall, bland annat när en förälder har sin arbetstid förlagd så att flera arbetspass genomförs under en och samma dag.¹³ Väntepeningen bör enligt vår mening följa föräldrapenningen i det här avseendet och vi föreslår därför att paragrafen ändras så att en förälder inte kan få mer än sammanlagt hel väntepening per dag oavsett antalet barn. Även om rätt till väntepening skulle föreligga avseende flera barn kan föräldern därmed inte få mer än hel väntepening per dag.

Enligt 10 § får föräldrapenningsförmåner som huvudregel inte lämnas till båda föräldrarna för samma barn och tid. Det finns en del undantag, som anges i paragrafen. För väntepeningen ser vi inga skäl för att den någonsin ska kunna lämnas till två föräldrar för samma barn och samma tid. Det räcker att den gör det möjligt för en av föräldrarna att vårda barnet i väntan på förskola. Förmånen bör därför omfattas av huvudregeln i 10 §. Det utesluter emellertid inte att två föräldrar kan få väntepening för en halv dag var eller för två olika barn som båda fått vänta för länge på förskoleplats.

Enligt 11 § lämnas inte föräldrapenningsförmåner för dag då en förälder är semesterledig enligt semesterlagen (1977:480). Det bör gälla även för väntepening och paragrafen bör kvarstå som den är.

Anmälan till Försäkringskassan med mera

Enligt 11 kap. 12 § SFB får föräldrapenningsförmåner inte lämnas för tid innan anmälan gjorts till Försäkringskassan. Detta gäller dock inte om det funnits hinder för en sådan anmälan eller det finns särskilda skäl för att förmånen ändå bör lämnas. Vidare gäller det inte i fråga om tillfällig föräldrapenning i samband med att ett barn avlidit. Den anmälan som krävs kan numera göras via Internet.

Kravet på anmälan gäller både föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning (som VAB) och bör gälla även för väntepening. Den som vill ha väntepening kommer alltså att behöva göra en anmälan till Försäkringskassan och förmånen får inte lämnas retroaktivt för tiden innan anmälan. Om det funnits hinder för anmälan eller om det finns särskilda skäl kan undantag emellertid göras.

¹³ Se prop. 2008/09:200 s. 415.

Enligt 13 § ska vissa regler om arbetsgivarinträde och konsulärt bistånd tillämpas i fråga om föräldrapenningsförmåner. Det innebär att en arbetsgivare eller staten i vissa fall kan inträda i den försäkrades rätt till förmånen. Det finns inte skäl att undanta väntepeningen från dessa bestämmelser, som alltså bör kvarstå oförändrade.

Samordning med andra förmåner

Bestämmelser om samordning av föräldrapenningsförmåner och andra förmåner finns i 11 kap. 14–16 §§ SFB. Samordningsregler handlar om hur förmåner förhåller sig till varandra och hur man undviker att någon överkompenseras av flera förmåner samtidigt.

Av 14 § framgår följaktligen att föräldrapenningsförmåner inte lämnas om en förälder för samma tid får sjuklön, sjukpenning eller vissa andra ersättningar. Det gäller för både föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning och det bör gälla även för väntepening. Man ska alltså inte kunna få väntepening samtidigt som de ersättningar som nämns i paragrafen. Paragrafen bör kvarstå oförändrad.

Reglerna i 15 och 16 §§ gäller specifikt för föräldrapenning respektive tillfällig föräldrapenning. Ingen av dem bör gälla för väntepening och vi förslår därför inga ändringar i paragraferna.

Väntepeningen aktualiserar ytterligare frågor om samordning och vi återkommer till dessa i nästa avsnitt samt i avsnitt 12.6.

Utbetalning till annan än förälder

Om en förälder som inte fyllt 18 år har rätt till en föräldrapenningsförmån får Försäkringskassan på begäran av socialnämnden besluta att förmånen helt eller delvis ska betalas ut till någon annan person eller till nämnden att användas till förälderns och familjens nytta. Detta framgår av 11 kap. 17 § SFB, som är den sista paragrafen i 11 kap. SFB. Det finns ingen anledning att undanta väntepeningen från denna bestämmelse, som därför bör kvarstå oförändrad.

11.5 Dröjsmålet ger rätt till väntepening

Vårt förslag: En försäkrad förälder ska ha rätt till väntepening för vård av 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 har passerats.

För rätt till väntepening ska det dessutom krävas att föräldern till huvudsaklig del faktiskt vårdar barnet och inte förvärvsarbetar. Väntepening ska inte lämnas om föräldern för samma tid får föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning.

Väntepening ska lämnas tidigast från och med vardagen efter den platsdag som gäller för barnet och längst till och med vardagen före den dag barnet kan börja förskola eller kommunens skyldighet att erbjuda förskola upphör av något annat skäl.

Dröjsmålet är kärnan i väntepeningen

Vi föreslår att rätt till väntepening ska föreligga för den 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 har passerats. Villkoren för väntepening ska alltså vara knutna till skollagens regler om erbjudande av förskoleplats. Det ska vara kommunens dröjsmål som utlöser rätten till väntepening.

Det första villkoret är dock att kommunen över huvud taget är skyldig att erbjuda barnet förskola. Kravet är egentligen onödigt, eftersom en platsdag enligt vårt förslag bara ska gälla om kommunen är skyldig att erbjuda förskola (se avsnitt 10.1). Villkoret är dock så pass viktigt att det bör vara ett självständigt kriterium.

För att kommunen ska vara skyldig att erbjuda förskola krävs det att barnets vårdnadshavare anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman och att barnet hör till dem som ska erbjudas förskola enligt 8 kap. 3–7 §§ skollagen. Kommunen är till exempel inte skyldig att erbjuda förskola om barnet inte kan anses bosatt i kommunen eller om barnet börjat i förskoleklassen. I sådana fall är villkoren för väntepening inte uppfyllda och ansökan ska avslås.

Det andra villkoret är att den platsdag som gäller för barnet har passerats. Som vi sett i avsnitt 10.1 ska platsdagen i regel vara den dag som infaller fyra månader efter anmälan om förskola. När den dagen har passerats är kommunen alltså i dröjsmål och rätt till

väntepening kan då föreligga. Om föräldern är försäkrad och om övriga villkor är uppfyllda ska ansökan om väntepening beviljas.

Som tidigaste dag för väntepening föreslår vi vardagen efter platsdagen. Är platsdagen en fredag ska väntepening alltså kunna lämnas tidigast för måndagen därpå. Väntepening ska dock inte kunna lämnas för tid innan anmälan gjorts till Försäkringskassan. Det framgår av 11 kap. 12 § SFB, som vi berört ovan. Undantag kan medges om det funnits hinder för en sådan anmälan eller om det finns särskilda skäl för att väntepening ändå bör lämnas.

Som senaste dag för väntepening föreslår vi vardagen före den dag barnet kan börja förskola enligt ett erbjudande från kommunen eller den dag skyldigheten att erbjuda förskola upphör av något annat skäl. Förmånstiden ska alltså vara konstruerad så att föräldrar kan få väntepening under hela den tid som dröjsmålet varar.

Ingen begränsning till vardagar eller viss tid i övrigt

Vårt förslag är att föräldrar ska ha rätt till väntepening även för tid när kommunen inte är skyldig att erbjuda förskola, till exempel under veckoslut eller i samband med större helger. Det faktum att kommunen i vissa fall bara är skyldig att erbjuda förskola under tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan bör inte heller påverka rätten till väntepening. Precis som föräldrapenningen ska väntepeningen nämligen vara kalenderdagsberäknad och om föräldern ska kunna få cirka 80 procent av SGI i ersättning krävs det att förmånen kan lämnas för varje dag i veckan, även under veckoslut, och dessutom för hela dagar. Föräldrarna skulle annars få betydligt mindre än 80 procent av sin SGI i ersättning.

För att väntepeningen ska fungera som en inkomstbortfallsförsäkring bör den alltså kunna lämnas även för tid när kommunen inte är skyldig att erbjuda barnet förskola. En sådan utformning leder också till att den stämmer överens med föräldrapenningen.

Villkoret är att kommunen inte alls erbjudit plats

Enligt direktiven ska ekonomisk kompensation inte aktualiseras när ett barn erbjuds plats inom kommunen men vårdnadshavaren tackar nej på grund av avståndet till bostaden. Väntepening ska alltså vara uteslutet i sådana fall. Enligt vår mening bör väntepening inte heller

komma i fråga om förskoleplatsen avviker från vårdnadshavarnas önskemål på något annat sätt. Förmånen är nämligen inte avsedd att kompensera föräldrar för att de erbjuds en annan plats än den de önskar. Den ska tvärtom förbehållas för de fall när kommunen inte erbjuder någon förskoleplats alls inom lagstadgad tid.

Har kommunen erbjudit förskoleplats ska väntepening alltså inte komma i fråga. Det medför att bestämmelserna i SFB inte kommer att korrespondera helt med dem i skollagen. Av 8 kap. 15 § skollagen framgår nämligen att barnet ska erbjudas plats vid en förskoleenhet så nära barnets eget hem som möjligt och att skälig hänsyn ska tas till barnets vårdnadshavares önskemål. Den bestämmelsen kommer inte att ha någon betydelse för frågan om väntepening. Har kommunen erbjudit en förskoleplats spelar det ingen roll var i kommunen förskolan är belägen eller vilka önskemål barnets vårdnadshavare har. Väntepening kommer hur som helst inte att kunna lämnas.

Skulle en kommun sätta i system att erbjuda plats oskäligt långt bort får det bli en fråga för Skolinspektionens tillsyn. Samma sak gäller om kommunens erbjudanden är oskäliga på något annat sätt.

Denna enkla regel måste emellertid förtydligas i några avseenden. För det första ska väntepening kunna lämnas om kommunens erbjudande inte avser förskola utan pedagogisk omsorg eller någon annan verksamhet. Önskar barnets vårdnadshavare förskola ska barnet enligt skollagen erbjudas just förskola, annars ska väntepening kunna lämnas. För det andra ska kommunen inte kunna undvika att väntepening lämnas genom att erbjuda konfessionell utbildning om vårdnadshavaren motsätter sig det. Det följer av 8 kap. 12 § och 1 kap. 6 § skollagen. Ett erbjudande om konfessionell utbildning kan i så fall inte räknas som ett giltigt platserbjudande.

Föräldern ska vårda barnet och inte förvärvsarbeta

Ett ytterligare villkor för väntepening bör vara att föräldern till huvudsaklig del faktiskt vårdar barnet och inte förvärvsarbetar. Motsvarande krav gäller för rätt till föräldrapenning, vilket framgår av bestämmelserna 12 kap. 2 och 3 §§ SFB. Väntepening ska alltså inte kunna lämnas för tid när en förälder förvärvsarbetar eller gör något annat än att faktiskt vårda barnet. Det kravet är ganska naturligt.

När det gäller kravet på faktisk vårdnad av barnet finns det förarbetsuttalanden som kommer att ha relevans även i fråga om

väntepening.¹⁴ För att föräldern ska uppfylla kravet ska det finnas en rumslig kontakt mellan föräldern och barnet under större delen av den tid som ersättningen avser. Det hindrar dock inte att föräldern kan utträtta ärenden eller uppgifter som normalt ingår i hushållet och som bara minskar umgängestiden med barnet i en begränsad omfattning. En förälder som bedriver bundna heltidsstudier kan däremot inte anses uppfylla kravet på att samtidigt vårda barn i den utsträckningen att ersättning kan betalas ut, om inte studierna är förlagda så att föräldern ändå kan anses uppfylla vårdnadskravet.¹⁵

Väntepening och andra föräldrapenningsförmåner

Väntepeningen ska enligt vårt förslag inte få lämnas om föräldern för samma tid får föräldrapening enligt 12 kap. SFB eller tillfällig föräldrapening enligt 13 kap. SFB, oavsett om det är för samma barn eller för ett annat barn. Väntepeningen ska på det sättet vara subsidiär. Har föräldern rätt till flera föräldrapenningsförmåner samtidigt måste han eller hon således avstå från föräldrapening och tillfällig föräldrapening för att kunna få väntepening. Syftet är att en och samma förälder inte ska kunna få väntepening och andra föräldrapenningsförmåner för samma tid.

11.6 Förmånsnivåer och förvärsarbete

Vårt förslag: Hel väntepening ska lämnas för dag när föräldern inte förvärsarbetar. Förvärsarbetar föräldern någon del av dagen ska tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels väntepening kunna lämnas beroende på hur mycket föräldern arbetar. Den som har väntepening på grundnivå ska dock kunna välja fritt bland dessa förmånsnivåer under förutsättning att han eller hon arbetar högst sju åttondelar av normal arbetstid.

Väntepening på sjukpenningnivå ska 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 ska dock gälla endast för perioder av arbetsfri tid om högst fyra dagar.

¹⁴ Se prop. 1978/79:168 s. 47 och 56.

¹⁵ Se även Kammarrätten i Göteborgs domar i mål nr 7552-1999 och 4110-2000.

Vid prövningen av rätten till väntepening ska visst arbete inte betraktas som förvärvsarbete. Det gäller vård av barn som tagits emot för stadigvarande vård och fostran i föräldrarnas hem och förvärvsarbete som den försäkrade utför när han eller hon får sjukersättning enligt bestämmelserna i 37 kap. 3 § SFB.

Hel eller delvis väntepening

På samma sätt som föräldrapenning ska väntepening kunna tas ut med olika andelar beroende på hur mycket föräldern arbetar och hur stor ersättning föräldern själv vill ha. Det ska med andra ord finnas olika förmånsnivåer. Väntepening ska kunna lämnas med

- hel väntepening för dag när föräldern inte förvärvsarbetar,
- tre fjärdedels väntepening för dag när föräldern förvärvsarbetar högst en fjärdedel av normal arbetstid,
- halv väntepening för dag när föräldern förvärvsarbetar högst hälften av normal arbetstid,
- en fjärdedels väntepening när föräldern förvärvsarbetar högst tre fjärdedelar av normal arbetstid, och
- en åttondels väntepening när föräldern förvärvsarbetar högst sju åttondelar av normal arbetstid.

Motsvarande regler för föräldrapenning finns i 12 kap. 9 § SFB. Med normal arbetstid avses detsamma som i den paragrafen. Hur stor väntepening som kan lämnas ska bedömas för varje dag med hänsyn till det förvärvsarbete som föräldern faktiskt utför.

Till skillnad från föräldrapenning ska väntepening i princip kunna lämnas under obegränsad tid, ända till dess att kommunen erbjuder plats eller skyldigheten att erbjuda plats upphör. En förälder har därför inte anledning att ta ut väntepening på lägre förmånsnivåer, till exempel en fjärdedels väntepening, för att spara ersättningsdagar. Sannolikt kommer många föräldrar i stället att ta ut hel väntepening under dröjsmålet. Det kan dock finnas föräldrar som vill eller behöver arbeta, söka arbete eller studera och möjligheten till lägre förmånsnivåer bör därför finnas, enligt vår bedömning.

Väntepening på grundnivå är ingen inkomstbortfallsförsäkring och det vore därför olämpligt att knyta förmånens storlek till hur stor del av normal arbetstid som föräldern eventuellt förvärvsarbetar. För

föräldrapenning på grundnivå gäller enligt 12 kap. 9 § SFB att förmånen får lämnas på alla förmånsnivåer så länge föräldern arbetar högst sju åttondelar av normal arbetstid. Vi föreslår att motsvarande bestämmelse ska gälla för väntepening på denna nivå. Så länge föräldern arbetar högst sju åttondelar av normal arbetstid kommer han eller hon därmed att kunna välja fritt bland förmånsnivåerna.

Som framgått tidigare anser vi att väntepeningen inte ska vara knuten till hur många timmar per dag eller vecka barnet ska erbjudas förskola enligt bestämmelserna i 8 kap. skollagen. Det betyder att hel väntepening ska kunna lämnas även om kommunen bara är skyldig att erbjuda förskola under en begränsad del av dagen.

Tid som normalt är arbetsfri för föräldern

Föräldrapenning på sjukpenningnivå lämnas för tid som normalt är arbetsfri för föräldern endast om han eller hon i direkt anslutning till den arbetsfria tiden får föräldrapenning på motsvarande eller högre förmånsnivå. Detta framgår av 12 kap. 11 § SFB. Villkoret gäller dock endast för perioder av arbetsfri tid om högst fyra dagar.

Bestämmelsen infördes i mitten av 1990-talet för att motverka att föräldraförsäkringen utnyttjas på så sätt att föräldrar tar ut föräldrapenning under veckoslut och helger för att förstärka familjens ekonomi.¹⁶ Innan den kom till kunde till exempel den förälder som hade lägst föräldrapenning ta ut den måndag–fredag medan den som hade högst föräldrapenning kunde ta ut den lördag–söndag.

Bestämmelserna innebär att en förälder som normalt arbetar måndag–fredag och vill ha föräldrapenning på sjukpenningnivå under lördag–söndag måste ta ut föräldrapenning på samma förmånsnivå eller högre även under fredagen eller måndagen. Detta gäller dock endast om den arbetsfria tiden är högst fyra dagar. Är den normala arbetsfria tiden längre – vilket den kan vara exempelvis för vissa anställda inom vården – krävs det således inte att föräldern tar ut föräldrapenning i direkt anslutning till denna tid.

Motsvarande begränsning bör enligt vår mening gälla för väntepening på sjukpenningnivån. Det bör inte vara möjligt för en förälder att ta ut väntepening på sjukpenningnivå endast under tid som normalt är arbetsfri för föräldern. På samma sätt som för föräldrapenning på sjukpenningnivå får det krävas att föräldern i direkt anslutning till den arbetsfria tiden tar ut väntepening på

¹⁶ Se prop. 1994/95:42 s. 15–17.

motsvarande eller högre förmånsnivå, om perioden av arbetsfri tid är högst fyra dagar. Vi föreslår alltså en identisk bestämmelse.

Vad som inte betraktas som förvärvsarbete

För föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning gäller att två särskilda typer av arbete inte ska betraktas som förvärvsarbete vid prövning av rätten till förmånen. Som förvärvsarbete räknas inte

1. vård av barn som har tagits emot för stadigvarande vård och fostran i föräldrarnas hem, och
2. förvärvsarbete som den försäkrade utför under tid för vilken han eller hon får sjukersättning enligt regler i 37 kap. 3 § SFB.

Detta framgår av 12 kap. 10 § och 13 kap. 6 § SFB. Där finns också en hjälpregel. Om det vid tillämpningen av andra punkten inte går att avgöra vilken tid den försäkrade avstår från förvärvsarbete för att vårda sitt barn ska frånvaron i första hand nämligen anses som frånvaro från sådant förvärvsarbete som avses i 37 kap. 3 § SFB.

Bestämmelserna i 37 kap. SFB innebär att vissa personer som har sjukersättning kan återgå i arbete utan att rätten till ersättning omprövas. Sjukersättningen ska i stället minskas med hänsyn till en reduceringsinkomst enligt ett system med steglös avräkning.

Reglerna om väntepening bör stämma överens med reglerna om föräldrapenning och det arbete som nämnts bör alltså inte betraktas som förvärvsarbete när rätten till väntepening prövas.

11.7 Beräkningen av väntepening

Vårt förslag: Som framgått tidigare ska väntepening kunna lämnas på två nivåer, nämligen grundnivå och sjukpenningnivå.

Väntepening på grundnivån ska kunna lämnas till en förälder som är försäkrad för bosättnings- eller arbetsbaserad väntepening. Hel väntepening på grundnivån ska vara 225 kronor om dagen.

Sjukpenningnivån ska vara inkomstrelaterad. Väntepening på den nivån ska kunna lämnas till en förälder som är försäkrad för arbetsbaserad väntepening, om det går att fastställa en SGI för föräldern. Hel väntepening på sjukpenningnivå ska mot-

svara föräldrarnas beräkningsunderlag för sjukpenning på normalnivån grundat på en SGI beräknad enligt 12 kap. 25–31 §§ SFB.

Om hel väntepening på sjukpenningnivån inte överstiger 225 kronor per dag ska väntepening på grundnivån lämnas.

Väntepeningen ska vara lika stor och beräknas på samma sätt som föräldrapenning. Vi föreslår därför att hel väntepening på grundnivån ska vara 225 kronor om dagen och att inkomstrelaterad väntepening ska beräknas på samma sätt som inkomstrelaterad föräldrapenning. Som mest kommer föräldern därmed att kunna få 946 kronor om dagen med det prisbasbelopp som gäller för 2013.

Beräkningen av väntepening på grundnivån är enkel eftersom den är ett bestämt belopp. Den inkomstrelaterade väntepeningen – sjukpenningnivån – är mer komplicerad och vi ska därför kort beskriva hur föräldrapenning på motsvarande nivå beräknas.

Villkor för inkomstrelaterad föräldrapenning

Ett grundläggande villkor för föräldrapenning på sjukpenningnivån är enligt 12 kap. 21 § SFB att föräldern är försäkrad för arbetsbaserad föräldrapenning enligt 6 kap. 6 § 2 SFB. Vidare krävs det att en SGI kan fastställas för föräldern enligt 25 kap. 3 § SFB. SGI är i princip den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att få tills vidare för eget arbete. Se vidare avsnitt 3.1.

För de första 180 dagarna gäller dessutom ett 240-dagarsvillkor enligt 12 kap. 35 § SFB. För att föräldrapenning på sjukpenningnivån ska kunna lämnas krävs det att föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen varit försäkrad för sjukpenning och under hela den tiden skulle ha haft rätt till en sjukpenning som överstiger lägstanivån för föräldrapenning. Det ställs med andra ord ett särskilt kvalifikationskrav. Om 240-dagarsvillkoret inte är uppfyllt, eller om hel föräldrapenning på sjukpenningnivån i annat fall inte överstiger 225 kronor om dagen, lämnas i stället föräldrapenning på grundnivån. Efter de första 180 dagarna gäller emellertid inte längre 240-dagarsvillkoret för att föräldern ska kunna få föräldrapenning på sjukpenningnivån.

Beräkning av inkomstrelaterad föräldrapenning

Hur inkomstrelaterad föräldrapenning beräknas framgår av 12 kap. 22 § SFB. För hel föräldrapenning ska sjukpenningnivån motsvara föräldrarnas beräkningsunderlag för sjukpenning på normalnivån enligt 28 kap. 7 § 1 SFB grundat på en särskild SGI beräknad enligt 12 kap. 25–31 §§ SFB. Det betyder att föräldrapenningen i stort sett motsvarar föräldrarnas ersättningsnivå för sjukpenning, det vill säga 80 procent av SGI. Mer exakt motsvarar den 80 procent av föräldrarnas SGI sedan denna har multiplicerats med 0,97. Beloppet ska därefter divideras med 365, eftersom förmånen ska beräknas per dag:

$$\text{Hel inkomstrelaterad föräldrapenning per dag} = \text{SGI} \times 0,97 \times 0,8 / 365$$

Skulle beräkningen leda till att beloppet är 225 kronor per dag eller mindre ska föräldrapenning på grundnivån lämnas i stället. Har föräldern en låg SGI är minimibeloppet alltså 225 kronor per dag.

SGI för inkomstrelaterad föräldrapenning

När man känner till föräldrarnas SGI är det alltså enkelt att beräkna föräldrapenningen. Det som gör saken komplicerad är att föräldrarnas SGI fastställs på ett särskilt sätt, som avviker något från vanliga bestämmelser. Hur det går till framgår av 12 kap. 25–31 §§ SFB och vi ska nämna några av de viktigaste särbestämmelserna.

När föräldrapenningen beräknas ska man till att börja med bortse från det vanliga taket för SGI, som är 7,5 prisbasbelopp. I stället ska taket vara 10 prisbasbelopp. Prisbasbeloppet för 2013 uppgår till 44 500 kronor, vilket betyder att högsta möjliga SGI i fråga om föräldrapenning är 445 000 kronor. Det medför i sin tur att högsta möjliga föräldrapenning för 2013 är 946 kronor om dagen.

När föräldrapenning beräknas ska man vidare bortse från bestämmelserna i 26 kap. 19–22 §§ SFB, vilket i praktiken innebär att vissa studerande, arbetslösa och andra personer kan få en mer förmånlig SGI än annars. De kan nämligen använda sin tidigare SGI i stället för den som gäller under studietiden eller motsvarande.

Fram till dess att barnet fyller två år kan dessutom en särskild beräkningsgrund användas i fråga om föräldrapenning. Fram till dess ska föräldrapenningen nämligen inte sänkas, även om föräldrarnas vanliga SGI sänks. I stället ska föräldrapenningen beräknas lägst på grundval av den SGI som gällde innan sänkningen eller på den högre

inkomst som kan följa av ett löneavtal. Beräkningsgrunden är ett komplement till det SGI-skydd vid föräldraledighet som framgår av 26 kap. 15 § SFB men som kan upphöra när barnet fyllt ett år.

Den särskilda beräkningsgrunden ska användas för all föräldrapenning som lämnas till föräldern, det vill säga även om föräldern får föräldrapenning för vården av ett äldre barn. Den särskilda beräkningsgrunden ska också användas när en kvinna blir gravid på nytt innan barnet fyllt ett år. I den situationen kan föräldrapenningen grundas på föräldrarnas tidigare SGI till dess att det nya barnet fyller två. Den bestämmelsen gäller för båda föräldrarna.

Inkomstrelaterad väntepening

De grundläggande kraven för väntepening på sjukpenningnivån bör motsvara de som gäller för föräldrapenning på denna nivå. Det ska alltså krävas att föräldern är försäkrad för arbetsbaserad väntepening och att det enligt 25 kap. 3 § SFB kan fastställas en SGI för föräldern. Det bör däremot inte krävas att 240-dagarsvillkoret är uppfyllt. Den förälder som fått vänta för länge på förskoleplats kommer nästan alltid att ha fått föräldrapenning i mer än 180 dagar och ett 240-dagarsvillkor skulle därmed innebära att det ställs hårdare krav för väntepening på sjukpenningnivån än för fortsatt föräldrapenning på samma nivå. Det framstår som orimligt.

Beräkningen av väntepening på sjukpenningnivån bör i övrigt helt och hållet motsvara beräkningen av föräldrapenning på samma nivå. Hel väntepening på sjukpenningnivån bör därför motsvara föräldrarnas beräkningsunderlag för sjukpenning på normalnivån grundat på en SGI beräknad enligt 12 kap. 25–31 §§ SFB. Den särskilda SGI som gäller för inkomstrelaterad föräldrapenning ska alltså gälla även i fråga om väntepening. Hel väntepening på sjukpenningnivån kommer därmed att vara 80 procent av SGI multiplicerad med 0,97 och dividerad med 365. Förmånen kommer att vara precis lika stor som den inkomstrelaterade föräldrapenningen.

11.8 Kommunens betalningsansvar

Vårt förslag: Den kommun som inte erbjuder förskoleplats i tid ska betala för den väntepening som lämnas. I vissa fall ska kommunen också betala en sanktionsavgift som tillfaller staten. Sanktionsavgiften ska göra att kommunen sammanlagt får betala ett belopp som motsvarar väntepening på högsta möjliga nivå för hela den tid dröjsmålet varar. För 2013 skulle det vara 946 kronor per dag, eller nästan 30 000 kronor i månaden.

Sanktionsavgiften ska i första hand användas till att finansiera Försäkringskassans administration av väntepeningen och de statliga ålderspensionsavgifter som betalas för väntepeningen.

Allmänt om betalningsansvaret

Att kommunen ska betala för väntepeningen är en grundtanke i vårt förslag. Det förstärker kommunens incitament att erbjuda förskoleplats inom lagstadgad tid och kommer sannolikt att vara ett effektivt verktyg för att så många barn som möjligt ska erbjudas plats i tid.

Det är ingen nyhet att delar av socialförsäkringen finansieras genom särskilda betalningar från kommuner. Denna möjlighet nämns i 2 kap. 4 § SFB och delar av den assistansersättning som regleras i 51 kap. SFB finansieras genom sådana betalningar.

Förutom väntepeningen föreslår vi att betalningsansvaret i vissa fall också ska omfatta en sanktionsavgift som tillfaller staten. Syftet med den är att alla dröjsmål ska vara lika kostsamma för kommunen oavsett vilka inkomster föräldrarna har och oavsett om de tar ut väntepening för hela perioden eller för en enstaka dag.

Kostnaderna för väntepeningen

Den kommun som inte erbjuder förskoleplats i tid ska betala för den väntepening Försäkringskassan lämnar för vården av ett barn. Betalningsansvaret ska omfatta all väntepening som lämnas för barnet, oavsett hur många föräldrar som tar emot ersättning. När kommunen har erbjudit förskola, eller när skyldigheten annars upphört, ska Försäkringskassan sammanställa hur stor ersättning som lämnats och kommunen ska sedan ersätta dessa kostnader.

I det här sammanhanget måste det betonas att kommunen inte fullgör sin skyldighet att erbjuda förskola genom att betala för den väntepening som lämnas. Kommunen kan alltså inte välja att betala för väntepening i stället för att erbjuda barnet en förskoleplats. Tvärtom är Skolinspektionen oförhindrad att ingripa mot en kommun som inte erbjuder plats i tid även om kommunen har fått eller kommer att få betala för väntepening. Som vi sett i avsnitt 9.6 finns det inte något hinder mot ett vitesföreläggande eller utdömande av vite.

Sanktionsavgiften till staten

Man hade kunnat stanna vid att kommunen ska betala för den väntepening som lämnas. Följden skulle dock bli att kommunens betalningsansvar varierar beroende på föräldrarnas inkomster (deras SGI) och i vilken omfattning de väljer att ta ut väntepening (för hela perioden eller för någon enstaka dag). Det framstår som klart olämpligt. Alla dröjsmål bör vara lika kostsamma för kommunen.

Vi förslår därför att kommunen vid sidan av väntepeningen även ska betala en sanktionsavgift som tillfaller staten. Den ska jämna ut kostnaderna för dröjsmålet, så att de blir lika stora oavsett vilka barn och föräldrar som drabbas och oavsett om de tar ut väntepening för hela perioden eller för en enstaka dag eller del av en dag.

Den lösning vi förordar är att kommunen alltid ska betala ett belopp som motsvarar väntepening på högsta möjliga nivå för hela den tid som dröjsmålet varar. Kommunen ska således betala det belopp som en förälder med högsta möjliga SGI hade kunnat få för hela den period som dröjsmålet varar, inklusive veckoslut och helger. Kommunen ska med andra ord betala ett maximibelopp och sanktionsavgiften är verktyget för att uppnå det.

Sanktionsavgiften ska helt enkelt vara mellanskillnaden mellan den väntepening som Försäkringskassan faktiskt lämnat till föräldrarna och maximibeloppet, det högsta belopp som hade kunnat lämnas. Sanktionsavgiften kommer därmed att variera från fall till fall. Konstruktionen kan beskrivas med hjälp av en enkel formel:

$$\text{Sanktionsavgift} = \text{maximibelopp} - \text{lämnad väntepening}$$

För 2013 är maximibeloppet 946 kronor per dag, eftersom det är den högsta möjliga väntepeningen. Ett dröjsmål som varar i 30 dagar kommer därmed att kosta kommunen 28 380 kronor (946 kronor x 30 dagar). Hur stor del som är sanktionsavgift beror

på hur mycket väntepening som lämnas. Är väntepeningen exempelvis 20 000 kronor, så är sanktionsavgiften 8 380 kronor. Är väntepeningen i stället 5 000 kronor, så är sanktionsavgiften hela 23 380 kronor. Avgiften varierar i syfte att kommunen alltid ska betala ett sammanlagt belopp som motsvarar maximibeloppet.

Konstruktionen bygger dock på att minst en av barnets föräldrar ansöker om och beviljas väntepening för åtminstone någon del av en dag. Först då kan Försäkringskassan kräva kommunen på betalning för väntepening och sanktionsavgift. Om ingen förälder ansöker om väntepening, eller om Försäkringskassan avslår ansökan, kommer kommunen inte att behöva betala något belopp alls.

När maximibeloppet fastställs bör hela förmånstiden räknas. Man bör alltså bortse från det krav på anmälan till Försäkringskassan som ställs i 11 kap. 12 § SFB. Oavsett när föräldern gjort anmälan bör maximibeloppet motsvara hel väntepening på högsta möjliga nivå från och med vardagen efter platsdagen till och med vardagen före den dag barnet kan börja förskola eller den dag skyldigheten att erbjuda förskola upphör av något annat skäl.

Ingen finansiering genom socialavgifter

Tanken är att väntepeningen helt och hållet ska finansieras av de kommuner som inte erbjuder förskoleplats i tid. Den ska alltså inte bekostas av socialavgifter. Detta behandlas närmare i avsnitt 12.8.

Sanktionsavgiften bör enligt vår mening inte heller flyta in i statskassan i stort. I stället bör den i första hand användas till att finansiera Försäkringskassans administration av väntepeningen och de statliga ålderspensionsavgifter som vi föreslår att staten ska betala för väntepeningen. Den användningen bör framgå direkt av lagtexten. Om sanktionsavgiften genererar ett överskott, vilket är möjligt, ska det dock kunna användas även till andra ändamål.

11.9 Handläggning och beslut

Vårt förslag: Försäkringskassan ska handlägga ärenden om väntepening och betalningsansvar. Kommunen är inte part i ärenden om väntepening men ska få tillfälle att yttra sig om det inte är obehövligt. Kommunen ska även underrättas om innehållet i beslut som innebär att väntepening beviljas.

Kommunen ska för sin del underrätta Försäkringskassan så snart som möjligt när kommunen erbjuder förskola till ett barn vars förälder har beviljats väntepening. Samma sak ska gälla när skyldigheten att erbjuda förskola upphör av något annat skäl.

När den så kallade förmånstiden har upphört ska Försäkringskassan fatta ett beslut om kommunens betalningsansvar.

Enligt 8 kap. 5 § SFB handläggs ärenden om föräldrapenningsförmåner av Försäkringskassan och vi föreslår att det ska gälla även för väntepening. Försäkringskassan ska också handlägga ärenden om kommuners betalningsansvar. Det här avsnittet handlar om hur handläggningen ska gå till och vi kommenterar de olika stegen genom att följa ett ärende om väntepening från början till slut.

Ansökan om väntepening

Den som vill ha en förmån ska enligt 110 kap. 4 § SFB ansöka om den skriftligen. Ansökan ska innehålla de uppgifter som behövs i ärendet och den ska vara egenhändigt undertecknad. Uppgifter om faktiska förhållanden ska lämnas på heder och samvete. Som utgångspunkt kommer detta att gälla även i fråga om väntepening.

När det gäller övriga föräldrapenningsförmåner får enskilda använda självbetjäningstjänster via Internet för att göra anmälan enligt 11 kap. 12 § SFB (se avsnitt 11.4) samt för att ansöka om förmåner. Sådana tjänster får också användas för att avstå och återta rätt till föräldrapening. Detta anges i Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2011:3) om självbetjäningstjänster via Internet, som meddelats med stöd av 111 kap. 4 § SFB och förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan.

För att en förälder ska kunna använda självbetjäningstjänster via Internet även i fråga om väntepening måste Försäkringskassans föreskrifter ändras. Om väntepeningen införs får myndigheten överväga en sådan ändring. Vi lämnar inga förslag i denna del.

Vi har övervägt om föräldern i samband med en ansökan ska vara skyldig att ge in den information om platsdag med mera som kommunen lämnat i enlighet med den informationsskyldighet som vi också föreslår. Det skulle sannolikt underlätta handläggningen. Samtidigt har vi bedömt att kommunen ska vara fri att välja hur informationen lämnas, till exempel i form av brev, via e-post eller på annat sätt. Informationen kan alltså vara utformad på många olika sätt

och ett generellt krav på att den ska ges in i samband med ansökan går därför knappast att ställa upp. Försäkringskassan får i stället avgöra när det skriftliga beskedet behövs och ska begäras in.

Utredningen hos Försäkringskassan

När ansökan kommit in ska Försäkringskassan enligt 110 kap. 13 § SFB se till att ärendet blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Den enskilde är skyldig att bidra genom att lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av balken.

I ett ärende om väntepening kan det bland annat behöva utredas när anmälan om förskola kom in till kommunen och om kommunen har erbjudit förskoleplats i tid eller inte. Frågor om till exempel försäkringstillhörighet och SGI kan också behöva utredas. Som en allmän princip gäller att den som ansöker om en förmån ska visa att villkoren för den är uppfyllda. Den enskilde har bevisbördan.

Kommunen har givetvis ett starkt intresse i ärendet och kan även bidra med information om anmälningsdag, önskemål om plats eller andra omständigheter som är av betydelse för bedömningen. Kanske anser kommunen rentav att barnet har erbjudits förskoleplats i tid. Av dessa skäl föreslår vi att Försäkringskassan normalt ska ge kommunen tillfälle att yttra sig i ärendet innan beslut fattas. För att ärendet ska kunna avgöras inom rimlig tid bör den frist som kommunen får på sig att svara i regel vara ganska kort. Uteblir svaret får Försäkringskassan avgöra om det ändå går att fatta beslut.

I vissa fall kommer kommunens yttrande att framstå som obehövligt. Försäkringskassan ska då inte behöva höra kommunen. Det kan gälla till exempel om det står klart att föräldrarnas ansökan ska avvisas eller avslås av något skäl som inte har med kommunen att göra. Det kan också gälla när frågan om väntepening prövas på nytt och kommunen redan har yttrat sig. Så kan vara fallet när en annan förälder än tidigare ansöker om förmånen eller när ansökan avser en annan period. I dessa fall bör det första yttrandet ofta räcka, eftersom kommunen därefter ska vara skyldig att självant underätta Försäkringskassan om barnet erbjuds förskola eller om skyldigheten att erbjuda förskola upphör av något annat skäl.

Kommunen är inte part i ärendet

Trots att kommunen normalt ska höras i ärendet menar vi att kommunen inte är att betrakta som part hos Försäkringskassan i ett ärende om väntepening. Kommunens roll är bara att lämna den information som behövs för att ansökan ska kunna prövas. Rollen påminner om den kommunen har när Skolinspektionen prövar en ansökan om godkännande som enskild huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola eller fritidshem. Den kommun där utbildningen ska bedrivas ska få tillfälle att yttra sig men anses inte vara part i ärendet.¹⁷ Kommunen har i princip samma roll när en enskild ansöker om assistansersättning enligt 51 kap. SFB.¹⁸

En annan sak är att kommunen kan ha rätt att överklaga det beslut om väntepening som Försäkringskassan fattar. Det återkommer vi till. Kommunen måste vidare betraktas som part när Försäkringskassan behandlar frågan om kommunens betalningsansvar. Frågan om kommunen är part eller inte har betydelse bland annat för vilka bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) som ska tillämpas.

Sekretess i ärenden om väntepening

Bestämmelser om sekretess finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. En uppgift som det gäller sekretess för får normalt inte röjas vare sig för enskilda eller för andra myndigheter. Frågan är därmed om sekretess kan hindra handläggningen av ett ärende om väntepening. Det kan i så fall behövas lagändringar.

Hos Försäkringskassan gäller sekretess för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ett ärende enligt bland annat SFB. Detta framgår av 28 kap. 1 § OSL. Det finns alltså en presumtion för att uppgifter i socialförsäkringsärenden är offentliga.

I förskolan är sekretessen starkare. Enligt 23 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Presumtionen är alltså att

¹⁷ Se 2 kap. 2 § skolförordningen samt SOU 2008:122 s. 110 och 111.

¹⁸ Se prop. 1992/93:159 s. 198, prop. 1996/97:146 s. 9 och bet. 1997/98:SoU4 s. 6 och 7.

sådana uppgifter omfattas av sekretess. Uppgifter i ärenden om fördelning av förskoleplatser omfattas troligen av bestämmelsen.¹⁹

När det gäller väntepening är det framförallt uppgifter om barnets namn, ålder, anmälningsdatum, platsdag och väntetid som kan behöva lämnas ut mellan Försäkringskassan och kommunen. I regel torde sådana uppgifter inte omfattas av sekretess vare sig hos Försäkringskassan eller hos kommunen. Sannolikt är de alltså offentliga och kan lämnas ut om det behövs för handläggningen.

Det kan dock tänkas att sekretess gäller för vissa uppgifter, till exempel uppgifter om barn som har behov av särskilt stöd.²⁰ Det får då prövas om någon av de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. OSL är tillämpliga. Sekretessen bryts bland annat om barnets vårdnadshavare samtycker till det eller om Försäkringskassan begär uppgiften av kommunen (10 kap. 3 och 28 §§ OSL samt 110 kap. 31 § SFB).²¹ Sannolikt kommer handläggningen därmed att fungera även om en uppgift i undantagsfall skulle omfattas av sekretess. Vår bedömning är att det inte krävs några lagändringar.

Beslut om väntepening och överklagande

När utredningen är tillräcklig ska Försäkringskassan fatta beslut om väntepening. Normalt kommer ansökan att beviljas eller avslås. Beviljas förmånen kommer utbetalningen att ske enligt förordningen (1982:366) om utbetalning av dagersättningar från Försäkringskassan. Väntepening kommer att betalas ut högst var fjortonde dag om inte ersättningsperioden tar slut dessförinnan.

Som part ska föräldern givetvis underrättas om beslutet. Vi anser att även kommunen, som inte är att betrakta som part, bör underrättas om innehållet i beslut som innebär att väntepening beviljas. Förutom att kommunen har ett starkt intresse i saken är det viktigt för att kommunen ska kunna fullgöra den underrättelseskyldighet som vi föreslår längre fram. Försäkringskassan får avgöra om underrättelsen till kommunen ska ske elektroniskt, genom brev eller på något annat sätt. Ytterligare bestämmelser om beslut finns i 112 kap. SFB.

När det gäller ändring, omprövning och överklagande av beslut kommer allmänna bestämmelser i SFB, förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen (1971:291) att vara tillämpliga. Det betyder

¹⁹ Se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 28 september 2011 i mål nr 1667-11 samt, avseende äldre rätt, prop. 1979/80:2 del A s. 181 samt rättsfallen RÅ 84 Ab 140 och RÅ 1990 not 253.

²⁰ Jfr prop. 1979/80:2 del A s. 181 och rättsfallet RÅ 1990 not 253.

²¹ Se prop. 2008/09:200 s. 563.

bland annat att en enskild normalt ska begära omprövning hos Försäkringskassan innan ett beslut får överklagas. Först när beslutet har omprövats får det överklagas till förvaltningsrätten.

Om den enskilde överklagar kommer Försäkringskassan att vara hans eller hennes motpart i förvaltningsrätten. Det följer av 7 a § förvaltningsprocesslagen. Kommunen kommer sannolikt inte att betraktas som part. Skulle förvaltningsrätten ändra beslutet och bevilja väntepening kan det dock tänkas att kommunen får överklaga till kammarrätten med stöd av 33 § förvaltningsprocesslagen. Vid överklagande hos kammarrätten krävs det prövningstillstånd.

Kommunen är inte part i ärendet om väntepening och får inte överklaga Försäkringskassans beslut på den grunden. Beslutet påverkar dock kommunens rättsliga ställning eftersom kommunen senare kan bli skyldig att betala för väntepeningen. Kommunen har ett starkt intresse i saken, vilket markeras av förslaget att kommunen normalt ska få yttra sig i ärendet. Med hänsyn till det måste beslutet om väntepening anses angå kommunen på det sätt som avses i 22 § förvaltningslagen. Det betyder att även kommunen får överklaga beslutet, om det kan anses ha gått kommunen emot.

Om kommunen överklagar kommer den enskilde troligen att räknas som kommunens motpart i förvaltningsrätten.²² Skulle förvaltningsrätten ändra beslutet och neka väntepening kan den enskilde överklaga till kammarrätten. Prövningstillstånd krävs då.

Underrättelseskyldighet för kommunen

När kommunen erbjuder förskoleplats till ett barn vars förälder har beviljats väntepening måste Försäkringskassan informeras. Den dag barnet kan börja förskola upphör ju rätten till förmånen. På samma sätt måste Försäkringskassan informeras när kommunens skyldighet att erbjuda barnet förskola upphör av något annat skäl.

Vi föreslår därför att kommunen ska vara skyldig att underrätta Försäkringskassan så snart som möjligt när kommunen erbjuder förskola till ett barn vars förälder har beviljats väntepening för vården av barnet. Samma sak ska gälla när kommunens skyldighet att erbjuda förskola upphör av något annat skäl, som att barnet flyttar eller börjar i förskoleklassen. En sådan underrättelseskyldighet för kommunen är central för att besluten om väntepening ska bli korrekta.

²² Se 7 a § förvaltningsprocesslagen och rättsfallet RÅ 2008 ref. 4.

Skyldigheten att underrätta Försäkringskassan bör inträda så fort någon förälder har beviljats väntepening för vården av barnet, även om det är för någon enstaka dag. Kommunen vet om att väntepening har beviljats eftersom Försäkringskassan ska underrätta kommunen om beslut som innebär att väntepening beviljas.

Exakt hur underrättelsen till Försäkringskassan ska vara utformad behöver inte regleras i lag. Det viktiga är att den visar vilken dag barnet kan börja förskola eller vilken dag kommunens skyldighet att erbjuda förskola upphör och varför. Hur underrättelsen ska gå till, om den till exempel ska lämnas elektroniskt eller med vanligt brev, bör vara upp till Försäkringskassan att avgöra. Behövs det föreskrifter får stöd för sådana anses finnas i 3 § första stycket 1 förordningen med vissa bemyndiganden till Försäkringskassan.

Beslut om betalningsansvar och överklagande

Hittills har vi framförallt beskrivit ärenden om väntepening. När den så kallade förmånstiden upphört föreslår vi emellertid att Försäkringskassan ska vara skyldig att fatta ett särskilt beslut om kommunens betalningsansvar. Förutom ärenden om väntepening kommer det därför att finnas ärenden som gäller betalningsansvar.

Förmånstiden är den tid under vilken föräldrar kan ha rätt till väntepening. Den upphör när barnet kan börja förskola eller när kommunens skyldighet att erbjuda förskola upphör av något annat skäl. Kommunens underrättelse om det blir en signal till Försäkringskassan om att betalningsansvaret ska fastställas. Som framgått kan betalningsansvaret avse både väntepening och sanktionsavgift.

I ärenden om betalningsansvar är kommunen part och ska därför underrättas om innehållet i beslutet. Kommunen kommer vidare kunna överklaga Försäkringskassans beslut enligt allmänna bestämmelser i SFB, förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Försäkringskassan kommer att vara kommunens motpart i domstol. Vid överklagande hos kammarrätten kommer prövningstillstånd att krävas.

Den enskilde berörs inte av återbetalningsprocessen, som är en sak mellan staten och kommunen. Skulle domstolen upphäva eller minska Försäkringskassans återkrav påverkar det i princip inte föräldern. Återbetalningsskyldighet för väntepening kan bara komma i fråga under de förutsättningar som anges i 108 kap. SFB.

12 Väntepenningens följdändringar

Sammanfattning

Kapitlet behandlar de följdändringar som behövs för att systemet med väntepenning ska fungera och ge barnets föräldrar ett rimligt skydd i fråga om bland annat föräldraledighet, semester och SGI. Genomgången omfattar följande områden:

- Föräldraledighet och semester
- SGI-skydd för föräldrar
- Arbetslöshetsförsäkring
- Arbetsmarknadspolitiska program
- Etableringsinsatser för nyanlända
- Samordning med andra ersättningar
- Beskattning och pension
- Finansieringslagstiftning
- Förmåner vid sjukdom
- Studiemedel och följdändringar i övrigt

Det som föreslås är bland annat att barnets föräldrar ska ha rätt till föräldraledighet i den utsträckning som de får väntepenning och att det införs ett särskilt SGI-skydd under tid med väntepenning.

Ett viktigt syfte med följdändringarna är att väntepenningen ska fungera väl tillsammans med samhällets övriga trygghetssystem. Systemen ska bilda en fungerande helhet för föräldrarna, samtidigt som överkompensation genom dubbla ersättningar ska undvikas.

12.1 Föräldraledighet och semester

Vårt förslag: En förälder ska ha rätt till föräldraledighet i den utsträckning han eller hon får väntepening. Föräldraledighet med väntepening ska i vissa fall vara semesterlönegrundande.

Bestämmelserna om föräldraledighet har beskrivits ovan i kapitel 3. Väntepeningen medför att föräldraledighetslagen bör ändras, så att den som får väntepening också har rätt till föräldraledighet.

Two nya former av föräldraledighet bör följaktligen införas: Hel ledighet med väntepening och delledighet med väntepening. Det motsvarar vad som gäller för föräldrapenning. Den som får hel väntepening bör ha rätt till hel ledighet medan den som har tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels väntepening bör ha rätt till förkortning av normal arbetstid i motsvarande mån.

Reglerna om föräldraledighet med väntepening bör även i övrigt motsvara de som gäller för föräldrapenning. Det innebär bland annat att ledigheten får delas upp på högst tre perioder för varje kalenderår och att den som vill utnyttja sin rätt till ledighet ska anmäla det till arbetsgivaren 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. Den som har väntepening är hänvisad till en uppskattning utifrån den information kommunen lämnar och vad föräldern i övrigt känner till om aktuella väntetider i kommunen.

Vid föräldraledighet med föräldrapenning är frånvaro från arbetet semesterlönegrundande enligt 17 a § semesterlagen. Det gäller så länge frånvaron för varje barn eller vid flerbarnsbörd sammanlagt inte överstiger 120 dagar eller för en ensamstående förälder 180 dagar. Motsvarande bör gälla i fråga om väntepening.

Frånvaro från arbetet bör således vara semesterlönegrundande om frånvaron för varje barn eller vid flerbarnsbörd inte överstiger 120 dagar eller för ensamstående förälder 180 dagar. Genom en sådan följändring jämföras föräldraledighet med väntepening och föräldrapenning när det gäller semesterlönegrundande frånvaro. Frånvaron från arbetet är i båda fallen semesterlönegrundande i högst 120 eller 180 dagar. I ytterlighetsfall kan föräldern först ha en semesterlönegrundande period med föräldrapenning och sedan ytterligare en semesterlönegrundande period med väntepening.

12.2 Sjukpenninggrundande inkomst

Vårt förslag: Ett särskilt SGI-skydd ska gälla under tid med väntepenning. Det SGI-skydd som i dag gäller i fråga om föräldraledighet när barnet fyllt ett år ska lagfästas.

Bestämmelserna om SGI-skydd vid föräldraledighet har berörts i kapitel 3. Enligt lagen gäller SGI-skydd 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, och barnet inte fyllt ett år. Enligt rättspraxis kan SGI-skyddet fortsätta att gälla även därefter, om den försäkrade i oavbruten följd är helt eller delvis ledig från förvärvsarbete och under den tiden får föräldrapenning. Dagens SGI-skydd vid föräldraledighet följer alltså av lag fram till barnets ettårsdag och därefter av rättspraxis.

Bestämmelserna medför att den som stannar hemma med ett barn i väntan på förskola i princip måste ta ut föräldrapenning för att skydda sin SGI. Är ersättningsdagarna slut riskerar föräldern att förlora sin SGI. Det betyder bland annat att det inte längre går att få sjukpenning. Detta problem har förklarats närmare i kapitel 7.

Inför väntepenningen framstår det därför som nödvändigt att också införa ett särskilt SGI-skydd som gäller under tid med väntepenning. Vi föreslår därför en bestämmelse som skyddar föräldrarnas SGI under tid då han eller hon vårdar barn och samtidigt får väntepenning. Under handläggningstiden, perioden fram till det att väntepenning beviljas, får ett SGI-skydd anses följa av den praxis som gäller i fråga om SGI-skydd under utredningstid.¹

För att det samlade SGI-skyddet för föräldrar ska hänga ihop och vara begripligt bör det skydd som i dag gäller enligt rättspraxis lagfästas. Det bör alltså framgå av lagen att SGI-skyddet vid föräldraledighet fortsätter att gälla även efter det att barnet fyllt ett år, om den försäkrade i oavbruten följd helt eller delvis avstår från förvärvsarbete för vård av barn och under den tiden får föräldrapenning. Detta är en kodifiering av den rättspraxis som gäller sedan lång tid och någon ändring i sak är inte avsedd.

¹ Se Försäkringskassan (2012b) s. 197 och 198.

12.3 Arbetslöshetsförsäkring

Vårt förslag: I arbetslöshetsförsäkringen ska tid med väntepening behandlas på samma sätt som tid med föräldrapenning. Det betyder att tiden i vissa fall ska jämföras med förvärvsarbete och ingå i ramtiden. I andra fall ska den vara överhoppningsbar och inte ingå i ramtiden. Dagpenning ska inte kunna lämnas för samma tid som väntepening, däremot ska tid med väntepening beaktas i vissa fall när normalarbetstiden bestäms.

Föräldraledighet och arbetslöshetsförsäkring

Bestämmelser om arbetslöshetsersättning finns i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Ett villkor för rätt till ersättning är att sökanden under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde haft förvärvsarbete i viss utsträckning (12 §). Detta är det så kallade arbetsvillkoret. I vissa fall kan tid med föräldrapenningsförmån jämföras med förvärvsarbete (13 a §). Tiden ska i sådana fall ingå i ramtiden (15 a §). Tid med föräldrapenningsförmån räknas i övrigt som så kallad överhoppningsbar tid som inte ingår i ramtiden (17 §). Syftet är att även den som är föräldraledig ska ha möjlighet att uppfylla arbetsvillkoret och kunna få ersättning.

Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen lämnas i form av dagpenning (19 §). Dagpenning får dock inte lämnas för tid under vilken den sökande får föräldrapenning enligt SFB (20 §).

För den som är ersättningsberättigad ska en normalarbetstid fastställas (23 §). Den har betydelse i flera sammanhang och utgör den genomsnittliga arbetstiden under den sökandes ramtid. Vid bestämmandet av normalarbetstiden ska utöver arbetad tid även tid med föräldrapenningsförmån samt viss annan tid beaktas (23 b §).

Väntepening och arbetslöshetsförsäkring

Vi föreslår att tid med väntepening ska behandlas på samma sätt som tid med föräldrapenning i arbetslöshetsförsäkringen. Den som är hemma med ett barn i väntan på förskoleplats får annars ett svagt försäkringsskydd. Tid med väntepening bör mot den bakgrunden kunna jämföras med förvärvsarbete och ingå i ramtiden på samma

villkor som tid med föräldrapenning när arbetsvillkoret prövas. I övrigt bör tid med väntepenning räknas som överhoppningsbar.

Vidare bör dagpenning inte få lämnas för tid under vilken den sökande får väntepenning. Förmånerna bör alltså samordnas så att de inte kan lämnas för samma tid till en och samma förälder. Tid med väntepenning bör däremot kunna ingå i normalarbetstiden på samma villkor som gäller för tid med föräldrapenning.

För att uppnå detta resultat behöver 15 a § om ramtid och 20 § om dagpenning ändras. De avser för närvarande endast tid med föräldrapenning, medan övriga regler (13 a, 17 och 23 b §§) avser tid med föräldrapenningsförmåner i allmänhet. De kommer därmed att gälla även för väntepeningen utan att några ändringar behövs.

Skillnaden mellan 15 a och 20 §§ och övriga bestämmelser beror sannolikt på ett förbiseende. Vi kan inte se några skäl för att 15 a och 20 §§ bara ska avse tid med föräldrapenning medan övriga paragrafer avser tid med såväl föräldrapenning som tillfällig föräldrapenning. Vi föreslår därför att 15 a och 20 §§ ändras så att de gäller för tid med föräldrapenningsförmåner i allmänhet och inte bara för tid med föräldrapenning. Föräldrar som får vänta för länge på förskoleplats kommer därmed att få ett fullgott skydd.

12.4 Arbetsmarknadspolitiska program

Vårt förslag: Den som får väntepenning ska likställas med den som får föräldrapenning när det gäller grupplivförsäkring för deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program samt aktivitetsstöd. Uppgifter om att en arbetssökande fått väntepenning ska få behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas.

Det finns en rad arbetsmarknadspolitiska författningar och flera av dem reglerar vad som gäller när en person får föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning. Om väntepenning införs bör den som får väntepenning behandlas på samma sätt som den som får andra föräldrapenningsförmåner. Det kräver vissa författningsändringar.

Den som deltar i vissa arbetsmarknadspolitiska program eller garantier har försäkringsskydd enligt förordningen (1988:244) om grupplivförsäkring för deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program. Under vissa förutsättningar finns ett försäkringsskydd även sedan programmet upphört. Det kallas efterskydd. För en

försäkrad som får hel föräldrapenning fortsätter efterskyddet att gälla så länge föräldrapenningen lämnas. De närmare reglerna framgår av 9 § i förordningen. Införs väntepeningen föreslår vi att exakt samma bestämmelser ska gälla för den som får väntepening.

Den som deltar i vissa arbetsmarknadspolitiska program kan vidare få aktivitetsstöd. Det är ett ekonomiskt stöd till försörjning som lämnas enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd. Enligt 12 § i förordningen ska aktivitetsstödet minskas för den som får föräldrapenning. Införs väntepeningen föreslår vi att stödet ska minskas på motsvarande sätt för den som får väntepening.

Behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten regleras i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten samt i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Uppgifter om att en arbetssökande fått föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning får enligt 9 § i förordningen behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas. För att bestämmelserna ska vara konsekventa bör även uppgifter om att en arbetssökande fått väntepening få behandlas.

Den som har anvisats till jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar får inte ta del av insatserna om han eller hon påbörjar en frånvaroperiod med föräldrapenningsförmån på heltid. Detta framgår av 13 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin samt av 10 § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar. Samma sak kommer att gälla för den som påbörjar en frånvaroperiod med väntepening på heltid, eftersom det också är en föräldrapenningsförmån. Det framstår som rimligt och vi föreslår därför inga ändringar i förordningarna.

12.5 Etableringsinsatser för nyanlända

Vårt förslag: Även i fråga om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska den som får väntepening likställas med den som får föräldrapenning. Det betyder att etableringsplanen ska kunna omfatta aktiviteter på 75, 50 eller 25 procent av heltid och att tid med väntepening under vissa förhållanden inte ska räknas in i etableringsplanen. Vidare ska etableringsersättning inte kunna lämnas för samma tid som väntepening.

Den 1 december 2010 trädde den så kallade etableringsreformen i kraft. Den har behandlats i avsnitt 5.3. och 7.3. Reformen innebär bland annat att den nyanlände i många fall har rätt till en etableringsplan med insatser för att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet. Etableringsplanen ska i regel omfatta verksamhet på heltid och gälla i högst 24 månader. Den som deltar i insatserna kan få etableringsersättning.

För den som är förhindrad att delta på heltid på grund av vård av barn med föräldrapenning får planen omfatta aktiviteter på 75, 50 eller 25 procent av heltid. När giltighetstiden för planen bestäms ska det vidare bortses från sådan tid som den nyanlände varit förhindrad att delta i aktiviteter på grund av vård av barn med föräldrapenning, om detta hinder varat under en sammanhängande tid av minst 30 kalenderdagar. Den tid som inte ska räknas in i planen får sammanlagt omfatta högst tolv månader. För den som får föräldrapenning kan planen i praktiken därmed förlängas till tre år. Detta följer av 5 och 6 §§ förordningen om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Det krävs dock att frånvaron är på heltid för att planen ska kunna förlängas.

När det gäller etableringsersättning framgår det av 2 kap. 4 § förordningen om ersättning till vissa nyanlända invandrare att sådan inte får lämnas för samma tid som föräldrapenning.

Vi föreslår att tid med väntepenning behandlas på samma sätt som tid med föräldrapenning när det gäller etableringsinsatser. För den som får väntepenning ska etableringsplanen således kunna omfatta aktiviteter på 75, 50 eller 25 procent av heltid. Tid med väntepenning bör vidare inte räknas in i etableringsplanen, om den varat under en sammanhängande tid av minst 30 kalenderdagar. På det sättet kan planen i praktiken förlängas till tre år, om frånvaron är på heltid. Slutligen bör samordning ske så att den som får väntepenning inte kan få etableringsersättning för samma tid.

12.6 Samordning med andra ersättningar

Vårt förslag: Kommunalt vårdnadsbidrag ska inte få lämnas till en vårdnadshavare som för samma kalendermånad eller del därav får väntepenning. Om väntepenning lämnas för tid under vilken en doktorand har utbildningsbidrag ska bidraget i regel minskas med det belopp som har lämnats. I fråga om grupplivförsäkring

ska den doktorand som har rätt till väntepennning likställas med den som har rätt till föräldrapennning. När det gäller övriga offentligrättsliga ersättningar behövs det inga nya samordningsregler. Några sådana behövs inte heller i fråga om skadestånd.

Allmänt om samordningsregler

Samordningsregler handlar om hur olika förmåner förhåller sig till varandra och hur man undviker att någon överkompenseras genom att få flera förmåner samtidigt. Det handlar med andra ord om vad som gäller när flera förmåner sammanträffar. Samordning betyder normalt att den ena förmånen helt enkelt räknas av från den andra.

Väntepennningen kommer till stor del att samordnas med andra förmåner mer eller mindre automatiskt, genom att den räknas som en föräldrapenningsförmån. De regler som gäller samordning av föräldrapenningsförmåner och andra förmåner kommer att gälla även för väntepennningen, vilket minskar behovet av nya regler.

Vi bedömer dock att nya samordningsregler behövs i fråga om kommunalt vårdnadsbidrag och utbildningsbidrag för doktorander. Det beskriver vi nedan. Vi beskriver också samordningen med det civilrättsliga skadeståndet, som enligt vår bedömning inte kräver nya regler. Samordningen med arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd och etableringsersättning har behandlats ovan. I avsnitt 11.5 har vi dessutom föreslagit att väntepennning inte ska få lämnas samtidigt som föräldrapennning eller tillfällig föräldrapennning.

Samordning med vårdnadsbidrag och utbildningsbidrag

Lagen om kommunalt vårdnadsbidrag innehåller flera regler om samordning. Av 5 § framgår det att vårdnadsbidrag inte får lämnas till en vårdnadshavare som för samma kalendermånad eller del därav får föräldrapennning eller vissa andra förmåner. Det får inte heller lämnas till en vårdnadshavare vars make eller sambo för samma kalendermånad eller del därav får föräldrapennning. Detta gäller för vårdnadshavare som bor tillsammans med sin make.

Vi föreslår att väntepennningen samordnas med vårdnadsbidraget på samma sätt som föräldrapennningen. Det betyder att bidraget inte ska få lämnas till en vårdnadshavare som för samma kalendermånad eller del därav får väntepennning. Vårdnadsbidrag ska inte

heller få lämnas till en vårdnadshavare vars make eller sambo för samma månad eller del därav får väntepenning. Detta ska gälla för vårdnadshavare som bor tillsammans med sin make.

Utbildningsbidrag är en förmån som får lämnas till den som antas eller har antagits till en utbildning på forskarnivå vid ett universitet eller en högskola som staten är huvudman för eller vid Handelshögskolan i Stockholm. Bestämmelser om bidraget finns i förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander.

Om föräldrapenning lämnas för tid under vilken doktoranden har utbildningsbidrag ska bidraget enligt 11 § i förordningen minskas med det belopp som har lämnats. Detta gäller dock inte i fråga om föräldrapenning som är relaterad till en inkomst som doktoranden har samtidigt med utbildningsbidraget. Får en doktorand väntepenning bör utbildningsbidraget enligt vår mening minskas på motsvarande sätt, så länge väntepenningen inte är relaterad till en inkomst som doktoranden har samtidigt med utbildningsbidraget. Väntepenningen ska alltså samordnas med utbildningsbidraget på precis samma sätt som föräldrapenningen.

Doktorander som får utbildningsbidrag kan ha försäkringskydd enligt förordningen (1988:245) om grupplivförsäkring för doktorander. Skyddet inträder normalt den dag den försäkrade får utbildningsbidrag. Skyddet kan dock gälla även för tid när den försäkrade är förhindrad att bedriva studier. Enligt 5 § gäller det bland annat om hindret beror på ledighet i samma omfattning som enligt 11 och 12 kap. SFB gäller för rätt till föräldrapenning. Vi föreslår att samma skydd ska gälla vid ledighet med väntepenning.

Samordning med civilrättsligt skadestånd

Att föräldrar har rätt till väntepenning utesluter inte att de också kan ha rätt till civilrättsligt skadestånd på grund av ett dröjsmål. Som framgått tidigare är möjligheten till skadestånd sannolikt god om föräldern kan visa att han eller hon lidit ekonomisk skada på grund av dröjsmålet. Väntepenning är dock ett enklare och mer riskfritt sätt att få ersättning och de flesta föräldrar kommer troligen att välja det framför att begära skadestånd av kommunen. Skadeståndet fyller främst en funktion om föräldern anser att väntepenningen inte ger full kompensation för skadan.

Det faktum att någon har rätt till ersättning enligt SFB är inte ett hinder mot att göra anspråk på skadestånd utöver ersättningen.

Det framgår av 107 kap. 17 § SFB. Den som fått väntepening är således oförhindrad att begära skadestånd för den del av skadan som inte ersätts genom väntepeningen. När skadeståndet bestäms kommer den väntepening som lämnats med största sannolikhet att avräknas från skadeståndet. Detta framgår delvis av 5 kap. 3 § 1 skadeståndslagen. Det är dessutom en allmän utgångspunkt inom skadeståndsrätten att skadeståndet ska bestämmas enligt principer som gör att skadelidande varken över- eller underkompenseras.²

Skulle en förälder begära skadestånd *innan* han eller hon fått väntepening är rättsläget mera oklart. Skadeståndet kan då komma att bestämmas utan beaktande av möjligheten till väntepening. Det kan innebära att fullt skadestånd utgår, om jämkning inte kommer i fråga. Skulle föräldern senare ansöka om väntepening får Försäkringskassan överväga om ansökan går att avslå. Den här situationen är dock osannolik och några särskilda regler är knappast motiverade. Sammantaget framstår den befintliga samordningen av skadestånd och socialförsäkringsförmåner som fullt tillräcklig.

Samordning med vissa andra ersättningar

Som framgått kommer väntepeningen till stor del att samordnas med andra förmåner mer eller mindre automatiskt, genom att den räknas som en föräldrapenningsförmån. Följande kommer att gälla utan att det behövs några nya samordningsbestämmelser:

- Väntepening kommer inte att lämnas om en förälder för samma tid får sjuklön eller sådan ersättning som avses i 20 § lagen (1991:1047) om sjuklön. Det följer av 11 kap. 14 § SFB.
- Väntepening kommer inte att lämnas om en förälder för samma tid får sjukpenning. Det följer av 11 kap. 14 § SFB.
- Väntepening kommer inte att lämnas om en förälder för samma tid får ersättning som motsvarar sjukpenning enligt annan författning eller på grund av regeringens beslut i ett särskilt fall. Det följer av 11 kap. 14 § SFB.
- Rehabiliteringspenning kommer att minskas med det belopp den försäkrade för samma tid får i väntepening. Det följer av 31 kap. 12 § SFB.

² Se t.ex. prop. 1975:12 s. 98–100, rättsfallet NJA 2012 s. 685 och Bengtsson och Strömbäck (1 feb. 2013) kommentaren till 5 kap. 3 §.

- Smittbärrapenning kommer att minskas med det belopp som lämnas i väntepening i den utsträckning förmånerna lämnas för samma tid. Det följer av 46 kap. 18 § SFB.
- Närståendepening kommer inte att lämnas i den utsträckning en vårdare för samma tid får väntepening. Det följer av 47 kap. 17 § SFB.
- Dagpenning till en totalförsvarspliktig kommer inte att betalas för dagar han eller hon får väntepening. Det följer av 2 kap. 2 § förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga.
- Dagersättning enligt officersförordningen (2007:1268) kommer inte att lämnas för tid då väntepening lämnas. Det följer av 13 § officersförordningen.

När det gäller ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen kommer väntepening med största sannolikhet att räknas som en inkomst när rätten till bistånd bedöms.³ Det krävs inga samordningsregler.

Den jämställdhetsbonus som föräldrar i vissa fall kan få behöver inte heller samordnas med väntepeningen eller anpassas på något annat sätt. Vid tillämpningen av lagen om jämställdhetsbonus beaktas endast föräldrapenning enligt 12 kap. SFB.

12.7 Beskattning och pension

Vårt förslag: Väntepeningen ska beskattas och vara pensionsgrundande. Staten ska betala statlig ålderspensionsavgift för den.

Föräldrapenningsförmåner tas upp till beskattning i inkomstslaget tjänst enligt 11 kap. 31 § inkomstskattelagen (1999:1229). Det betyder att både föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning beskattas. Vi föreslår att samma sak ska gälla för väntepeningen. Den syftar nämligen till att ersätta föräldrar för inkomstförluster och kostnader och den är i stort sett likställd med föräldrapenning. Eftersom det redan framgår att föräldrapenningsförmåner ska tas upp till beskattning behövs inga ändringar i skattelagstiftningen.

Förmåner som är skattepliktiga är i regel också pensionsgrundande. För föräldrapenningsförmåner framgår detta av 59 kap. 3 och 13 §§ SFB. Det betyder att föräldrapenning och tillfällig

³ Jfr prop. 2007/08:91 s. 44.

föräldrapenning är pensionsgrundande. Samma sak bör gälla för väntepeningen och eftersom den är en föräldrapenningsförmån omfattas den av de nämnda paragraferna. Inga ändringar behövs.

För den som har pensionsgrundande ersättningar från social- och arbetslöshetsförsäkringen betalar staten en pensionsavgift på 10,21 procent enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift. Avgiften används till finansiering av försäkringen för inkomstgrundad ålderspension. Av 2 § 1 i nämnda lag framgår att staten betalar ålderspensionsavgift för föräldrapenningsförmåner.

När det gäller väntepening är tanken att den ska finansieras av kommunerna och inte genom socialavgifter. Vi anser trots det att staten bör betala ålderspensionsavgift för den väntepening som lämnas. Som framgått i avsnitt 11.8 föreslår vi att avgiften i första hand finansieras genom den sanktionsavgift som kommunerna i vissa fall kommer att betala. Eftersom väntepeningen är en föräldrapenningsförmån behövs inga ändringar i detta avseende.

12.8 Finansieringslagstiftning

Vårt förslag: Väntepeningen ska finansieras genom betalningar från de kommuner som brister och inte genom socialavgifter.

Bestämmelser om avgifter för finansiering av systemen för social trygghet, så kallade socialavgifter, finns i socialavgiftslagen (2000:980). Socialavgifterna består av arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Arbetsgivaravgifterna är för tillfället 21,54 procent av det så kallade avgiftsunderlaget medan egenavgifterna är 19,09 procent av samma underlag. Båda utgörs av sjukförsäkringsavgifter, föräldraförsäkringsavgifter, ålderspensionsavgifter, efterlevandepensionsavgifter, arbetsmarknadsavgifter och arbetsskadeavgifter.

Hur avgifterna ska fördelas mellan olika förmåner framgår av lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter. Enligt 5 § i lagen ska föräldraförsäkringsavgifterna användas till att finansiera

1. föräldrapenningsförmåner enligt 11–13 kap. SFB,
2. kostnader för administration av föräldrapenningsförmåner, och
3. sådana ålderspensionsavgifter enligt lagen om statlig ålderspensionsavgift som betalas för föräldrapenningsförmåner.

Föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning finansieras alltså genom socialavgifter inte bara i fråga om försäkringskostnad utan även när det gäller administration och statlig ålderspensionsavgift. Väntepenningen ska dock inte vara en del av detta system. Den ska i stället finansieras av de kommuner som inte erbjuder förskola i tid. Hur det ska gå till har beskrivits i kapitel 11. Vi har också föreslagit att den sanktionsavgift som kommunerna i vissa fall ska betala i första hand ska användas till kostnader för administration och till sådana ålderspensionsavgifter som betalas för förmånen.

Vi föreslår således att väntepenningen inte till någon del ska finansieras genom socialavgifter. Förmånen ska frikopplas från systemet genom att 5 § lagen om fördelning av socialavgifter ändras, så att det tydligt framgår att föräldraförsäkringsavgifterna finansierar föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning men inte föräldrapenningsförmåner i allmänhet. Väntepenningen kommer därmed att vara exkluderad från systemet med socialavgifter.

12.9 Förmåner vid sjukdom

Vårt förslag: Vid prövning av rätt till sjukpenning för tid när den försäkrade annars skulle ha fått väntepenning ska arbetsförmågan anses nedsatt endast i den utsträckning som den försäkrades förmåga att vårda barn är nedsatt. Sjukpenning ska alltid kalenderdagsberäknas när den försäkrade får sjukpenning för tid då han eller hon annars skulle ha fått väntepenning. Ett beslut om vilande sjuk- eller aktivitetsersättning ska få upphävas i vissa fall när den försäkrade får väntepenning.

Bestämmelser om sjukpenning finns i 24–28 a kap. SFB. Vid prövning av rätt till sjukpenning för tid när den försäkrade annars skulle ha fått föräldrapenning ska arbetsförmågan enligt 27 kap. 52 § SFB anses nedsatt endast i den utsträckning som den försäkrades förmåga att vårda barn är nedsatt på grund av sjukdom.

Bestämmelsen är en spärregel som syftar till att föräldrapenning ska kunna bytas ut mot sjukpenning endast i den utsträckning som föräldern är ur stånd att vårda barnet. Ett utbyte kan alltså inte ske om föräldern trots sin sjukdom har full förmåga att vårda barnet.⁴

⁴ Se prop. 1991/92:106 s. 21 och 22 samt 38 och 39.

Vi föreslår att denna spärregel ska gälla också vid prövning av rätt till sjukpenning för tid när den försäkrade annars skulle ha fått väntepening. Arbetsförmågan ska alltså anses nedsatt endast i den utsträckning som föräldrarnas förmåga att vårda barnet är nedsatt på grund av sjukdom. På samma sätt som föräldrapenning kommer väntepening därmed att kunna bytas ut mot sjukpenning endast i den utsträckning som den försäkrade är ur stånd att vårda barnet.

Sjukpenning är antingen kalenderdagsberäknad eller arbetstidsberäknad. När den försäkrade får sjukpenning för tid då han eller hon annars skulle ha fått föräldrapenning ska sjukpenningen alltid kalenderdagsberäknas. Det anges i 28 kap. 6 § SFB. Motivet är att det bedömts ogörligt att tillämpa arbetstidsberäkning i dessa fall. Ett skäl är att arbetstidsberäknad sjukpenning enligt 28 kap. 3 § SFB bara lämnas för timmar eller dagar när den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat. Det villkoret fungerar inte vid föräldraledighet.

Dessa skäl för kalenderdagsberäkning gör sig gällande även när det gäller sjukpenning för tid då den försäkrade annars skulle ha fått väntepening. Införs väntepeningen bör därför 28 kap. 6 § SFB ändras så att kalenderdagsberäkning sker även i dessa fall.

Bestämmelser som sjukersättning och aktivitetsersättning finns i 32–37 kap. SFB. Det är förmåner som kan lämnas till en försäkrad vars arbetsförmåga är långvarigt nedsatt (tidigare förtidspension).

Enligt regler i 36 kap. SFB får Försäkringskassan efter ansökan av den försäkrade besluta att hans eller hennes sjukersättning eller aktivitetsersättning ska förklaras vilande när den försäkrade förvärvsarbetar eller studerar med utnyttjande av en arbetsförmåga som han eller hon antogs sakna när beslutet om förmånen fattades. Enligt 36 kap. 17 § andra stycket får Försäkringskassan dock upphäva ett beslut om vilandeförklaring 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.⁵

Vi bedömer att motsvarande regler bör gälla när den försäkrade får väntepening. Försäkringskassan bör alltså få upphäva ett beslut om vilandeförklaring om den försäkrade helt eller delvis avbryter det arbetsförsök eller de studier som legat till grund för beslutet för att i stället få väntepening. Om väntepeningen införs bör alltså bestämmelserna i 36 kap. 17 § SFB justeras på detta sätt.

⁵ Se vidare prop. 1999/2000:4 s. 42–44 och 56.

12.10 Följdändringar i övrigt

Vårt förslag: Tilläggsån enligt studiestödslagen (1999:1395) ska få lämnas till en studerande som sammanhängande fått väntepenning närmast före studiernas början och som närmast dessförinnan haft en inkomst som uppgått till minst 415 procent av det prisbasbelopp som gäller det år då studierna påbörjas.

För att väntepenning ska likställas med föräldrapenning bedömer vi att det behövs en ändring i studiestödsförordningen (2000:655).

Studiemedel, det vill säga studiebidrag och studielån, lämnas normalt med ett belopp som för varje vecka utgör 5,07 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid. Utöver det beloppet kan ett särskilt tilläggsån lämnas under vissa närmare förutsättningar.

De grundläggande bestämmelserna om tilläggsån finns i 3 kap. 14 och 15 §§ studiestödslagen och närmare regler finns i 3 kap. 12 § studiestödsförordningen. Av första stycket framgår det att tilläggsån enligt studiestödslagen 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. Av andra stycket framgår det att tilläggsån också får lämnas till en studerande som sammanhängande fått föräldrapenning närmast före studiernas början och som närmast dessförinnan haft en sådan inkomst som anges i första stycket. Tilläggsån får bara ges för studier i Sverige.

För att väntepenning ska vara likställd med föräldrapenning bör bestämmelsen i andra stycket ändras så att tilläggsån också får lämnas till en studerande som sammanhängande fått väntepenning närmast före studiernas början och som närmast dessförinnan haft en inkomst som uppgått till minst 415 procent av det prisbasbelopp som gäller det år då studierna påbörjas. Införs väntepenningen föreslår vi således att studiestödsförordningen ändras på detta sätt.

Såvitt vi kan bedöma behövs det i övrigt inga följdändringar för att systemet med väntepenning ska fungera och vi avslutar därför genomgången av väntepenningens följdändringar.

13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Vårt förslag: Förskolegarantin ska träda i kraft den 1 januari 2015. De nya reglerna ska tillämpas på anmälningar om förskola som kommer in till kommunen från och med den dagen. Äldre regler ska dock fortsätta att gälla för anmälningar om förskola som har kommit in till kommunen före den 1 januari 2015.

Den nya förskolegarantin bör enligt vår mening träda i kraft så snart som möjligt. Samtidigt behövs det viss tid för förberedelser. Kommunerna, Skolinspektionen och Försäkringskassan kommer att behöva utforma nya rutiner och få nya administrativa system på plats. Även själva lagstiftningsarbetet tar tid. Sammantaget är det rimligt att de nya reglerna träder i kraft den 1 januari 2015.

Förskolegarantin bör endast gälla för anmälningar om förskola som kommer in till kommunen från och med den 1 januari 2015. Har anmälan kommit in tidigare bör således ingen platsdag gälla för barnet och kommunen bör inte vara skyldig att lämna information enligt förslaget om informationsskyldighet eller att rapportera dröjsmål enligt förslaget om rapporteringsskyldighet. Vi föreslår således att de nya reglerna endast ska tillämpas på anmälningar som kommer in till kommunen från och med ikraftträdandedagen.

För anmälningar som kommit in till kommunen före den 1 januari 2015 bör äldre regler – utan platsdag och så vidare – fortsätta att gälla även efter ikraftträdandet. I dessa fall ska alltså nuvarande regler i skollagen tillämpas trots att nya trätt i kraft. Vi föreslår att detta ska framgå av särskilda övergångsbestämmelser.

Väntepeningen kommer enligt vårt förslag att vara knuten till platsdagen. Det betyder att väntepening bara kommer att kunna lämnas när föräldrarnas anmälan om förskola kommer in till kommunen den 1 januari 2015 eller senare. Har deras anmälan kommit

in tidigare gäller ju äldre bestämmelser utan föreskrift om platsdag. Avgörande för om förskolegarantin ska gälla eller inte kommer alltså att vara när anmälan om förskola kommer in till kommunen.

IV KONSEKVENSER OCH ÖVRIGT

14 Konsekvenser av förslagen

Sammanfattning

Vi har nu kommit till förskolegarantins konsekvenser för enskilda barn och föräldrar samt för kommuner, statliga myndigheter, enskilda huvudmän inom förskolan och andra aktörer som berörs.

För barnen medför garantin en ökad sannolikhet att kunna börja förskola i tid. Det är positivt. Förslagen medför samtidigt en risk för att kommunen utökar barngrupperna eller vidtar andra mindre lämpliga åtgärder i syfte att undgå betalningsansvar. Förslaget har därför både fördelar och risker sett från ett barnperspektiv.

Om fler barn erbjuds förskoleplats i tid blir det lättare för föräldrarna att återgå till sina arbeten eller andra sysselsättningar som planerat. Det är viktigt inte minst för nyanlända föräldrars etablering och för jämställdheten mellan kvinnor och män. Det är också viktigt för föräldrarnas arbetsgivare, som slipper kostnader.

För kommunerna innebär förslagen att självstyrelsen begränsas något. De får flera nya uppgifter och kan drabbas av ganska stora kostnader om de inte erbjuder förskoleplats i tid. Väntepeningen tar samtidigt bara sikte på de kommuner som brister. Kommunerna bör kompenseras ekonomiskt för sina nya uppgifter men inte för den väntepening och sanktionsavgift som eventuellt utgår.

Staten berörs eftersom Försäkringskassan, Skolinspektionen och förvaltningsdomstolarna får nya uppgifter. Statens kostnader för införandet kan uppskattas till 30–40 miljoner kronor. Till det kommer kostnader för det löpande arbetet. De är dock mindre.

För enskilda huvudmän inom förskolan medför förslagen inga nya uppgifter och konkurrensen kommer sannolikt inte att snedvridas i förhållande till förskolor med offentlig huvudman.

Förutom konsekvenserna i dessa avseenden behandlar vi i kapitlet också förskolegarantins samhällsekonomiska effekter, risken för missbruk och bidragsbrottslighet samt en del andra frågor.

14.1 Inledning och översikt

Kraven på konsekvensutredning

Krav på konsekvensutredning och konsekvensbeskrivningar ställs både i utredningens direktiv och i författningar. Enligt direktiven ska de ekonomiska konsekvenserna av förslagen beräknas och en finansiering ska föreslås i händelse av kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten eller kommunerna. Det framgår även att övriga konsekvenser som förslagen kan medföra ska redovisas.

För att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, ska en barnkonsekvensanalys göras när beslut som rör barn fattas. Barns intressen i en utredning bör behandlas separat och det bör anges vad som ska uppnås när det gäller dessa.¹

Kommittéförordningen (1998:1474) innehåller ytterligare krav. Bland annat ska konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen beskrivas, om förslagen har betydelse för den, liksom effekterna för jämställdheten mellan kvinnor och män och möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Om betänkandet innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska konsekvenserna dessutom anges på ett sätt som motsvarar kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Det betyder bland annat att konsekvensutredningen ska innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå, vilka alternativa lösningar som finns samt effekterna om ingen reglering kommer till stånd.

Den genomgång som finns i det här kapitlet syftar till att uppfylla dessa krav. Vi börjar med en allmän översikt och behandlar därefter konsekvenserna område för område. Frågor om EU-rätten och alternativa lösningar behandlas senare, i kapitel 15 och 16.

Problemet och förslagen till lösningar

Det problem som utredningen handlar om är att alla barn inte erbjuds förskoleplats inom lagstadgad tid. Vår bedömning är att ungefär 3 000 barn om året får vänta för länge och att dröjsmålen varar i genomsnitt drygt två månader. Som orsak har vi särskilt pekat på brister i fråga om planering och politiska prioriteringar.

¹ Se prop. 1997/98:182 s. 25 och 26.

Problemets konsekvenser har också beskrivits. Ett dröjsmål leder till att barnet går miste om utbildning och att föräldrarnas återgång till arbete, arbetssökande eller studier försvåras. Det kan i sin tur påverka nyanlända föräldrars etablering i arbets- och samhällslivet samt föräldrarnas arbetsgivare och jämställdheten mellan kvinnor och män. Samhällsekonomiska kostnader uppstår dessutom om föräldrarna inte kan återgå till sina förvärvsarbeten.

För att komma till rätta med problemet föreslår vi att det ska införas en förskolegaranti i form av fyra olika åtgärder:

1. Tydlig platsdag i skollagen
2. Informationsskyldighet för kommunen
3. Rapporteringsskyldighet för kommunen
4. Väntepening till drabbade föräldrar

Tillsammans ska åtgärderna leda till förbättrad planering och klara prioriteringar i alla kommuner. Det ska säkra att så många barn som möjligt erbjuds plats i tid och att föräldrar som ändå får vänta för länge får ett bra skydd. Förslagen har beskrivits i kapitel 9–12.

Översikt – vem berörs av förslagen och hur?

Förslaget till förskolegaranti påverkar inte bara enskilda barn och föräldrar utan också företag, myndigheter och kommuner. En kort genomgång av hur de inblandade kan komma att påverkas är därför på sin plats innan vi fördjupar oss i effekterna för var och en.

För *barnen* ökar sannolikheten att kunna börja förskola i tid. Färre barn kommer alltså att gå miste om utbildning. Väntepeningen medför samtidigt en risk för att kommunen utökar barngrupperna eller vidtar andra mindre lämpliga åtgärder för att kunna erbjuda förskoleplats i tid och undgå betalningsansvar. Från ett barnperspektiv finns det därför både fördelar och risker.

För *föräldrarna* innebär förslaget att återgången till arbete eller andra sysselsättningar underlättas. Man kommer i större utsträckning kunna lita på att kommunen erbjuder förskoleplats i tid. Det gynnar möjligheten att kombinera föräldraskap och arbete, vilket är viktigt inte minst för nyanlända föräldrars etablering och för jämställdheten mellan kvinnor och män. Föräldrar som trots allt får

vänta för länge på plats får ett skydd i form av väntepenning och följdändringar i fråga om bland annat föräldraledighet och SGI.

För *föräldrarnas arbetsgivare* ökar sannolikheten för att alla anställda kommer tillbaka till arbetet som planerat. Arbetsgivarna slipper därmed kostnader för vikarier och produktionsbortfall.

För *kommunerna* innebär förslagen nya skyldigheter och deras självstyrelse begränsas något. Om de inte erbjuder plats i tid kan de dessutom drabbas av stora kostnader, upp mot 30 000 kronor per barn och månad. Hur stora kostnaderna blir beror på hur många dröjsmål som inträffar och hur långa de är. Finansieringsprincipen innebär att kommunerna bör kompenseras ekonomiskt för de nya uppgifterna men inte för väntepenningen och sanktionsavgiften.

För *staten* medför förslagen att verksamheten hos framförallt Skolinspektionen, Försäkringskassan och förvaltningsdomstolarna påverkas. Nya kostnader uppstår men de kan till stor del komma att ersättas av de kommuner som inte erbjuder förskoleplats i tid.

För *enskilda huvudmän* medför förslagen inga nya skyldigheter och konkurrensen kommer sannolikt inte att snedvridas. Antalet önskemål om fristående förskola kommer troligen inte att minska trots att garantin bara gäller vid önskemål om kommunal förskola.

Utvecklingen om åtgärderna inte kommer till stånd

Innan vi fördjupar oss i följderna på olika områden ska vi beröra vad som händer om inga nya åtgärder kommer till stånd. Frågan har delvis behandlats i avsnitt 9.2. Där har vi konstaterat att dagens åtgärder inte framstår som helt effektiva och att förekomsten av dröjsmål inte verkar ha minskat de senaste 12–13 åren. Det talar i sin tur för att problemet med dröjsmål kommer att kvarstå mer eller mindre oförändrat om inga nya åtgärder kommer till stånd.

Något som skulle kunna tala för en förbättring är emellertid Skolinspektionens relativt nya möjlighet att förelägga kommuner att erbjuda plats i tid och att förena sådana förelägganden med vite. Som framgått är det för tidigt att utvärdera effekten av denna nya sanktion men det kan inte uteslutas att den på sikt kommer att leda till en viss förbättring. Samtidigt har vi pekat på problemen med tillsyn och vite. Skolinspektionen kan inte vara på plats och utöva tillsyn i alla kommuner hela tiden. Vägen till ett vite är dessutom ofta lång. Sammantaget kommer vitessanktionen troligen inte leda till att alla barn erbjuds plats i tid inom en överskådlig framtid.

En annan aspekt som förtjänar att nämnas är att den så kallade täckningsgraden håller på att stabiliseras. Andelen barn mellan ett och fem år som går i förskola har ökat under lång tid och drygt 80 procent av alla barn i åldersgruppen har nu plats i förskolan. Att andelen inte längre ökar lika snabbt kan sannolikt underlätta kommunernas prognoser och planering och på sikt kan det tänkas leda till att något fler barn kommer att erbjudas förskoleplats i tid.

Det kan alltså finnas skäl att tro på en viss förbättring även utan nya åtgärder, samtidigt som det är osannolikt att alla barn kommer att erbjudas plats i tid. De kommuner som har problem när det gäller planering och prioriteringar kommer troligen att ha problem även framöver om inga nya åtgärder kommer till stånd.

14.2 Barnen och kvaliteten i förskolan

Förslaget till förskolegaranti är positivt ur ett barnperspektiv på så sätt att färre barn kommer att gå miste om utbildning i förskolan. Frågan är om förslaget samtidigt medför nackdelar eller risker. Kommer kommunerna att klara fyramånadersfristen på bekostnad av kvaliteten i förskolan? Kommer barngrupperna till exempel att växa när kommunerna riskerar ett betalningsansvar vid dröjsmål?

Bestämmelser om kvalitet i förskolan

Bestämmelser som gäller kvaliteten i förskolan finns bland annat i skollagen och i läroplanen för förskolan. Skolverket har också utfärdat allmänna råd och kommentarer om kvalitet i förskolan.²

I 4 kap. skollagen finns det bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete. Varje huvudman ska systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Sådan planering, uppföljning och utveckling ska genomföras även på enhetsnivå under medverkan av förskollärare och övrig personal. Barnen och deras vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta. Inriktningen ska vara att de mål som finns för utbildningen i skollagen och i andra föreskrifter uppfylls. Kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Även i 8 kap. skollagen finns det regler som gäller kvaliteten i förskolan. I 8 kap. 8 § anges det särskilt att huvudmannen ska se

² Se SKOLF 2005:10. Ett arbete med nya allmänna råd om kvalitet i förskola pågår just nu.

till att barngrupperna i förskolan har en lämplig sammansättning och storlek och att barnen även i övrigt erbjuds en god miljö.

I förarbetena till paragrafen anger regeringen att bestämmelsen är en viktig markering och bildar utgångspunkt i det dagliga pedagogiska arbetet och i det systematiska kvalitetsarbetet.³ Även för kommunernas övergripande planeringsarbete ska bestämmelsen enligt regeringen kunna användas som ett riktmärke att utgå från för en flexibel resurstilldelning till olika verksamheter. Regeringen pekar på att Skolverket har utfärdat allmänna råd för kvaliteten i förskolan, baserade på forskning och erfarenhet. Barngruppernas storlek och personaltäthet framhålls i dessa råd som viktiga kvalitetsfaktorer. Det finns dock inga belägg för att det finns en gruppstorlek som är optimal i alla sammanhang. Förutsättningarna varierar från grupp till grupp och från tid till annan och det är alltid nödvändigt att anpassa gruppstorlekar och personaltäthet till de förutsättningar som råder i varje förskola. Enligt regeringen finns det därför inte skäl att i lagtexten närmare ange gruppstorleken. Kommunerna avgör i stället, utifrån lokala förhållanden, vilken gruppstorlek och vilken personaltäthet som är den lämpligaste.

I sina allmänna råd och kommentarer framhåller Skolverket alltså att det inte finns belägg för någon gruppstorlek eller personaltäthet som är optimal i alla sammanhang. Förutsättningarna varierar från grupp till grupp och från tid till annan. En gruppstorlek eller personaltäthet som är lagom i en förskola behöver inte vara det i en annan. De allmänna råden är att kommunen bör redovisa hur personaltäthet, gruppstorlek och gruppsammansättning anpassats till behoven i olika förskolor. Kommunen bör även kunna visa hur hänsyn tagits till faktorer som barnens ålder och kön, behov av särskilt stöd, andelen barn med ett annat modersmål än svenska, kontinuiteten i barn- och personalgrupperna, personalens kompetens, lokalernas och utemiljöns beskaffenhet, upptagningsområdet sociala karaktär och barnens närvarotider. Kommunen bör vidare genomföra konsekvensutredningar innan beslut fattas som påverkar förskolornas personaltäthet, gruppstorlek och gruppsammansättning. Slutligen bör kommunen återkommande följa upp och utvärdera vilken betydelse personaltätheten samt barngruppernas storlek och sammansättning har för möjligheten att bedriva en god pedagogisk verksamhet i enlighet med läroplanen.

³ Se prop. 2009/10:165 s. 346.

Statistik om gruppstorlek och personaltäthet

Genomgången visar att både regeringen och Skolverket pekar ut personaltäthet samt gruppstorlek och gruppsammansättning som viktiga kvalitetsfaktorer, även om det inte går att ange några exakta gränser. Skolverket för statistik som beskriver utvecklingen på detta område och den visar att gruppstorleken i förskolan ökade ganska kraftigt under 1990-talet samtidigt som personaltätheten sjönk. Under 2000-talet har förändringarna inte varit lika stora.⁴

Mellan 1990 och början av 2000-talet ökade den genomsnittliga gruppstorleken från 14,4 barn per grupp till över 17. Därefter har gruppstorleken minskat något och ganska konstant legat strax under 17 barn per grupp. I dag finns det i genomsnitt 16,9 barn per grupp. Grupperna är något större i kommunala förskolor än i fristående men skillnaden är liten. Ungefär var tredje avdelning i förskolan är en småbarnsgrupp som bara tar emot barn mellan 0 och 3 år. De är oftast något mindre än genomsnittet.

Den genomsnittliga gruppstorleken har alltså inte ökat på senare år. Skolverket påpekar dock att de riktigt stora grupperna blivit fler. År 2010 hade nästan en femtedel av alla grupper 21 barn eller fler medan motsvarande siffra 2003 var 15 procent. Motsvarande utveckling går att skönja när det gäller småbarnsgrupperna.

Även personaltätheten i förskolan minskade under 1990-talet. Mellan 1990 och 1995 förändrades personaltätheten från 4,4 barn per årsarbetare till 5,5 barn per årsarbetare. Därefter har den dock legat ganska konstant. År 2012 fanns det i genomsnitt 5,3 barn per årsarbetare. Antalet barn per årsarbetande förskollärare var 10,1.

Kommunernas åtgärder för att klara fristen

Frågan är om kravet på förskoleplats inom fyra månader bidrar till att barngrupperna blir större, att personaltätheten minskar eller att kvaliteten i förskolan påverkas på andra sätt. Vilka åtgärder som kommunerna generellt sett vidtar för att kunna erbjuda plats i tid har undersökts av Skolverket 2008/2009.⁵ Det är också en fråga som ingått i den enkätundersökning vi genomfört 2012/2013.

⁴ Se Skolverket (2011a och 2011b) samt Skolverket *Statistik om förskolan*.

⁵ Se Skolverket (2009).

Enligt undersökningen 2008/2009 planerade mer än hälften av kommunerna att utöka barngrupperna för att kunna erbjuda plats i tid. Några uppgav att de haft tomma platser under hösten för att kunna ta in fler barn efter hand. Andra uppgav att de hade utökat personalen eller att utökningen av grupperna var tillfällig.

Det var också vanligt med olika tillfälliga lösningar för att minska väntetiderna. Ett exempel var omplacering. Om föräldrarna accepterade en plats som egentligen inte stämde överens med deras önskemål fick de möjlighet att senare placera barnet i en annan förskola. I två tredjedelar av kommunerna hade den åtgärden använts ofta eller ibland under det senaste året. Ett annat exempel var användningen av särskilda förskolor eller avdelningar där barn placerades tillfälligt i väntan på plats i en ordinarie verksamhet. I slutet av 2008 planerades en sådan ”sluss” i var tionde kommun.

Skolverket menade i sin analys att dessa lösningar inte var oproblematiske. Bland annat pekade man på risken för att barnens behov av kontinuitet i relationer åsidosattes, vilket i sin tur kunde försvåra förskolornas pedagogiska arbete. Skolverket pekade också på att kvalitetsaspekterna ibland hade fått stå tillbaka till förmån för målet att nå full behovstäckning. Skolverket menade att kravet på att erbjuda plats i många kommuner hade varit överordnat kravet på lämpliga gruppstorlekar och tillräcklig personaltäthet.

Undersökningen 2012/2013 visar att tre av fyra kommuner och stadsdelar har utökat barngruppernas storlek för att kunna erbjuda plats i tid under det senaste året. Det är fler än i Skolverkets undersökning. Knappt 40 procent har erbjudit plats i en förskola eller en avdelning som tar emot barn tillfälligt i väntan på en annan plats. De olika åtgärderna framgår av tabellen nedan.

Tabell 14.1 Kommuner och stadsdelar som under senaste året vidtagit olika åtgärder för att kunna erbjuda plats i tid. Andel och antal

Åtgärd	Andel	Antal	Alla
Utökat barngruppernas storlek	76 %	241	318
Frågat om vårdnadshavaren går med på att vänta längre	34 %	108	318
Erbjudit plats i en annan förskola än önskat	95 %	301	318
Erbjudit plats i en förskola som ligger längre bort från hemmet än önskat	85 %	271	318
Erbjudit plats i en förskola eller avdelning som tar emot barn tillfälligt i väntan på en annan plats	37 %	117	318
Inrättat nya förskolor eller avdelningar	70 %	221	318
Anställt mer personal i befintliga förskolor	69 %	219	318

Svaren kan framstå som oroande men bör tolkas försiktigt. Att utöka barngruppernas storlek behöver inte alltid ha negativa konsekvenser. Det beror på hur stora grupperna var från början, hur gamla barnen är, vilka behov de har, hur bemanningen ser ut och så vidare. Det förekommer också att kommuner sparar platser under hösten som de sedan tar i anspråk under våren. En sådan åtgärd är ett tecken på god planering och behöver inte leda till sämre kvalitet. Resultaten visar ändå att kravet på plats inom fyra månader kan ha oönskade effekter för kvaliteten i förskolan.

Konsekvenser av förslaget till förskolegaranti

En ökad press på kommunerna att erbjuda plats i tid kan i värsta fall leda till sämre kvalitet i förskolan genom större barngrupper, lägre personaltäthet eller tillfälliga lösningar av olika slag. Det måste därför framhållas att skollagen bygger på att kommunen ska kunna erbjuda plats i tid utan att försämra kvaliteten i utbildningen. Barnen ska erbjudas plats inom fyra månader samtidigt som barngrupperna alltid ska ha en lämplig storlek och sammansättning.

Många kommuner klarar också av att erbjuda plats i tid och att samtidigt upprätthålla en hög kvalitet i verksamheten. I avsnitt 6.5 har vi sett att kommuner som har riktlinjer för gruppstorlek och personaltäthet inte verkar ha större problem än andra med att erbjuda plats i tid. Det behöver alltså inte finnas någon motsättning mellan att erbjuda plats i tid och att upprätthålla en hög kvalitet.

Trots detta kan väntepeningen leda till en oro för kvaliteten i förskolan. Dröjsmål kan bli mycket kostsamma för kommunen och det kan inte uteslutas att någon kommun utökar barngrupperna eller vidtar andra liknande åtgärder i syfte att erbjuda plats i tid och undgå betalningsansvar. Inför väntepeningen finns det därför skäl för Skolinspektionen att följa utvecklingen i detta avseende noga. Olämpliga åtgärder ska inte accepteras. Kommunerna ska kunna erbjuda förskoleplats i tid och samtidigt upprätthålla en god kvalitet, med lagom stora barngrupper och rimlig personaltäthet.

Övriga delar av förskolegarantin syftar framförallt till att stödja kommunernas planering. De har därför snarast positiva effekter för kvaliteten. En bra planering bör nämligen bidra till att kommunen klarar att erbjuda förskoleplats i tid utan att behöva utöka gruppstorleken, minska personaltätheten eller vidta tillfälliga åtgärder.

Med hjälp av fungerande prognoser, tydlig planering och god framförhållning bör behovet av sådana åtgärder minska.

14.3 Föräldrarna och föräldraförsäkringen

För föräldrarna är konsekvenserna av förskolegarantin positiva. Att kommunen erbjuder förskoleplats i tid i betyder att de lättare kan återgå till arbete, arbetssökande eller studier. Det blir helt enkelt lättare att kombinera föräldraskap med förvärvsarbete eller andra sysselsättningar. Föräldrar som trots allt får vänta för länge får ett rimligt skydd genom väntepenningen och följdändringarna i fråga om bland annat föräldraledighet, SGI och arbetslöshetsförsäkring. Föräldrarna riskerar alltså inte längre att förlora sin försörjning eller delar av sitt socialförsäkringsskydd under ett dröjsmål.

Väntepenningen innebär vidare att den förälder som har kvar föräldrapenningdagar inte behöver använda dem under dröjsmålet. Han eller hon kan i stället ansöka om väntepening och spara föräldrapenningdagarna till ett senare tillfälle. Det är en fördel.

Väntepenningen växelverkar med den vanliga föräldrapenningen också på andra sätt. Det kan till exempel tänkas att föräldrar med nyfödda barn föredrar att ta ut väntepening för ett äldre syskon som inte erbjudits plats i tid i stället för att ta ut föräldrapenning för det nyfödda barnet. Det gör nämligen att de kan spara föräldrapenningdagar. I dessa fall, som sannolikt är ganska få, kan det alltså ske en förskjutning från föräldrapenning till väntepening.

Över huvud taget är villkoren för väntepening så generösa att de föräldrar som har möjlighet att få förmånen sannolikt kommer att ansöka om den och maximera sitt uttag. Antalet dagar med väntepening är obegränsat och i princip finns det därför inga skäl att hålla igen och begränsa sitt uttag. Sannolikt kommer många att ansöka om hel väntepening sju dagar i veckan under dröjsmålet.

En annan konsekvens har sin grund i att garantin föreslås gälla bara vid önskemål om förskola med offentlig huvudman, det vill säga kommunal förskola. Det ger föräldrarna incitament att önska kommunal förskola, för att omfattas av möjligheten till väntepening. Antalet anmälningar om förskola med offentlig huvudman kan därför komma att öka något. Samtidigt finns det ingenting som hindrar att föräldrarna anmäler sig både till en kommunal och en fristående förskola. De omfattas då av förskolegarantin samtidigt som de kan

få plats i den fristående förskolan. Hur detta påverkar de enskilda huvudmännen inom förskolan diskuterar vi i avsnitt 14.9.

En annan konsekvens som bör tas upp är att föräldrarna i princip får makt att avgöra om kommunens betalningsansvar ska utlösas eller inte. Avstår de från att ansöka om väntepenning kommer kommunen nämligen inte att behöva betala för vare sig väntepenning eller sanktionsavgift. Det följer av den konstruktion för betalningsansvaret som föreslås i 12 a kap. 16–19 §§ SFB. Vi tror dock att de allra flesta föräldrar faktiskt kommer att ansöka om väntepenning och därmed utlösa kommunens betalningsansvar.

14.4 De integrationspolitiska målen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Politiken omfattar bland annat åtgärder för att underlätta nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Den så kallade etableringsreformen har beskrivits i avsnitt 5.3 och 7.3.

Både Arbetsförmedlingen och AKKA-utredningen har påpekat att förskoleplats i tid är en förutsättning för att en förälder ska kunna delta fullt ut i etableringsinsatser. Väntan på förskola är en viktig orsak till att etableringsplan och etableringsinsatser ibland dröjer. Det drabbar framförallt nyanlända kvinnor med barn.

Åtgärder som leder till att fler barn erbjuds plats i tid gynnar därför föräldrar som har rätt till en etableringsplan, särskilt kvinnor. De kan påbörja insatserna tidigare och delta fullt ut i studier, samhällsorientering och aktiviteter i övrigt. Förskoleplats i tid är därmed en viktig integrationspolitisk fråga och våra förslag bidrar till möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Väntepenning föreslås kunna lämnas till nyanlända föräldrar på samma villkor som övriga föräldrar. Ur integrationssynpunkt får förmånen ändå betraktas som ett dåligt substitut för förskoleplats, eftersom föräldern i fråga fortfarande är förhindrad att delta i etableringsinsatserna. Det viktiga är alltså att barnet erbjuds plats i tid. Vi tror att förskolegarantin kommer att leda till det resultatet.

14.5 Jämställdheten mellan kvinnor och män

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Delmålen är en jämn fördelning av makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet, en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet samt att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.⁶

I familjer med en mamma och en pappa är mamman troligen den som oftast stannar hemma eller minskar sin arbetstid om barnet inte erbjuds förskoleplats i tid. Åtgärder som leder till att fler barn erbjuds plats i tid gynnar därför framförallt kvinnors möjlighet att förena föräldraskap med arbete eller andra sysselsättningar. Det gynnar kvinnors ekonomiska villkor och fördelningen av det obetalda hem- och omsorgsarbetet kan tänkas bli något jämnare. Förskoleplats i tid är alltså viktigt från jämställdhetssynpunkt och vi bedömer att förskolegarantin är positiv för jämställdheten.

Garantin innebär även att den som vårdar barn i väntan på förskola får ett rimligt skydd, genom väntepenningen. Det gynnar de kvinnor som i dag löper risk att förlora sin försörjning och sitt försäkringsskydd. Ur jämställdhetssynpunkt är väntepenningen ändå ett dåligt substitut för förskoleplats. Den som vårdar barnet, vilket oftast är kvinnor, får ett bättre skydd än i dag men missgynnas ändå jämfört med den som kan återgå till arbete, arbetssökande eller studier. Det viktiga är alltså att barnet erbjuds förskola i tid.

Att kvotera väntepenningen framstår inte som en framkomlig väg för ökad jämställdhet, lika lite som att kvotera den tillfälliga föräldrapenningen. Båda förmånerna är tänkta att utgå under relativt kort tid och i en särskild situation. Det är därför rimligt att föräldrarna själva får avgöra vem av dem som ska få väntepening.

Från ett jämställdhetsperspektiv skulle det vara allvarligt om väntepenningen användes som ett vårdnadsbidrag, det vill säga om kommunen valde att betala för förmånen i stället för att erbjuda förskoleplats. Vår bedömning är dock att risken för det är liten. Det skulle helt enkelt vara för dyrt för kommunen att betala för väntepening i stället för att erbjuda förskoleplats. Kommunen fullgör inte heller sin skyldighet att erbjuda förskoleplats genom att betala för förmånen. Skolinspektionen kan således ingripa genom vitesföreläggande eller på andra sätt även om kommunen betalar.

⁶ Se skr. 2011/12:3.

14.6 Den kommunala självstyrelsen

Allmänt om kommunernas självstyrelse

Principen om kommunal självstyrelse innebär att det ska finnas en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommuner och landsting. Vidare innebär den att kommuner och landsting har rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.⁷

Den kommunala självstyrelsen är en av statsskickets grunder. Av 14 kap. 2 § RF framgår att kommunerna sköter lokala angelägenheter på den kommunala självstyrelsens grund och att de på samma grund sköter även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. En inskränkning i självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § RF inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Enligt förarbetena innebär det att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen, med tillämpning av en proportionalitetsprincip.⁸ Det som ska prövas är om skälen för regleringen motiverar det eventuella intrång i självstyrelsen som regleringen innebär.

Prövningen innefattar en skyldighet att undersöka om de ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt. Om olika möjligheter finns för att nå samma mål bör man med hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen tagit fram ett underlag för proportionalitetsbedömningar av förslag till ny lagstiftning.⁹

Konsekvenser av förslaget till förskolegaranti

Den proportionalitetsbedömning som ska göras kan delas upp i två steg. Först ska det analyseras vilken konkret påverkan förslaget har på självstyrelsen, det vill säga hur det påverkar den kommunala verksamheten. Därefter ska det göras en avvägning mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressen som regleringen ska tillgodose. I den avvägningen ingår det att pröva olika alternativ till reglering, för att finna det minst ingripande.

⁷ För en närmare beskrivning av den kommunala självstyrelsen hänvisas till SOU 2007:93.

⁸ Se prop. 2009/10:80 s. 212 och 213.

⁹ Se Statskontoret (2011).

Analys av konsekvenserna för självstyrelsen

Förslaget till förskolegaranti påverkar kommunerna på flera sätt och i vissa avseenden begränsas den kommunala självstyrelsen. Innan vi tittar på förslaget i detalj måste det dock framhållas att skolområdet sedan länge är specialreglerat och att staten bedriver en aktiv tillsyn. Förslaget innebär inga nyheter i det avseendet.

Platsdagen är inget annat än ett förtydligande av skollagen och förslaget har inga direkta konsekvenser för kommunerna.

Informationsskyldigheten innebär däremot att kommunerna får en ny uppgift och att deras möjlighet att själva bestämma hur de ska bedriva sin verksamhet minskar. Det föreslås nämligen att varje kommun ska lämna viss skriftlig information efter en anmälan om förskola med offentlig huvudman, vilket inte gäller i dag. Tvärtom kan kommunerna till stor del välja vilken information som lämnas och när den lämnas. Skolinspektionen kommer dessutom att utöva tillsyn över de nya reglerna, vilket också påverkar självstyrelsen.

Rapporteringskyldigheten medför en ny uppgift och förstärker statens möjlighet till tillsyn och kontroll av kommunernas verksamhet. Förslaget påverkar även uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna i och med att kommunerna själva får tillhandahålla ett underlag för tillsyn. Rapporteringen ersätter i den meningen en förstärkt tillsyn. Förslaget om rapportering påverkar även kommunernas möjlighet att själva bestämma formerna för sin verksamhet och för uppföljningen av erbjudanden om förskola.

Väntepeningen medför slutligen att det införs en möjlighet till en kraftfull sanktion mot kommunerna och en därtill knuten rättighet för enskilda. Införandet av sanktioner på områden där möjligheten till överprövning från statens sida tidigare varit begränsad till det som normalt gäller för kommunal verksamhet, det vill säga laglighetsprövning eller förvaltningsbesvär, innebär per definition en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. I det här fallet innebär sanktionen dessutom en indirekt statlig kontroll genom att Försäkringskassan och förvaltningsdomstolarna får möjlighet att pröva om kommunen erbjudit förskoleplats inom lagstadgad tid.

Sanktionen innebär vidare en indirekt begränsning av kommunens möjlighet att fatta beslut, eftersom skyldigheten att erbjuda förskola inom viss tid förenas med en kraftfull sanktion. Eftersom väntepeningen till viss del ersätter föräldrapeningen sker det även en omfördelning av uppgifter mellan staten och kommunerna.

Sammantaget får förslagen anses medföra en begränsning av den kommunala självstyrelsen. Uppgiftsfördelningen i förhållande till staten påverkas, liksom möjligheten att fatta beslut och bestämma hur verksamheten ska bedrivas. Det införs också nya rättigheter för medborgarna och en ökad statlig kontroll. Samtidigt sker detta på ett område som sedan länge är specialreglerat i detalj av staten.

Avvägning mellan självstyrelsen och nationella värden

Det finns starka nationella intressen som talar för en reglering. Dels är det en fråga om rättssäkerhet och rättsstatliga principer att det vid behov säkerställs att den lagstiftning som finns följs. Vidare finns det ett starkt intresse av att skolväsendet är likvärdigt i hela landet.¹⁰ Att alla barn ska ha lika tillgång till utbildning framgår redan av bestämmelsen i 1 kap. 8 § skollagen. Som vi sett är det också samhällsekonomiskt viktigt att förskoleplats erbjuds i tid.

Till detta kommer frågor om bland annat nyanlända invandrades etablering i samhället, om jämställdhet mellan kvinnor och män och om enskilda föräldrars behov av försörjning och försäkringsskydd.

Som framgått tidigare kommer dagens åtgärder vid dröjsmål troligen inte leda till att alla barn erbjuds plats i tid. Trots dagens åtgärder uppskattar vi att cirka 3 000 barn om året får vänta för länge och att det genomsnittliga dröjsmålet varar i drygt två månader. Mot denna bakgrund finns det ett starkt intresse av ytterligare reglering på området och vi anser att förskolegarantin ger uttryck för en lämplig avvägning mellan kommunala självstyrelseintressen och det starka nationella intresset av att förskoleplats erbjuds i tid.

De alternativa lösningar som framgår av kapitel 16 framstår antingen som mindre effektiva eller som minst lika ingripande för självstyrelsen. Nya eller ändrade statsbidrag har sannolikt liten effekt på väntetiderna och detsamma gäller för frivillig ekonomisk kompensation. Öppna jämförelser eller verkställighet enligt UB kommer troligen inte leda till att alla barn erbjuds plats i tid och samma sak gäller för en förstärkning av Skolinspektionens tillsyn. Förstärkt tillsyn utgör dessutom ett relativt stort ingrepp i självstyrelsen. Detaljerade lagkrav på kommunal planering skulle kunna vara ett alternativ men det framstår inte som särskilt väl förenligt med den kommunala självstyrelsen. En sanktionsavgift

¹⁰ Jfr Statskontoret (2011) s. 73.

som tillfaller staten är tänkbar men skulle troligen inte vara lika effektiv som väntepening. Se vidare genomgången i kapitel 16.

Vi anser att de författningar som föreslås är utformade på ett acceptabelt sätt utifrån den kommunala självstyrelsen. Med hänsyn till det starka intresset av likvärdighet i hela landet införs det en informations- och rapporteringsskyldighet för alla kommuner. Detta görs på ett område där kommunerna sedan tidigare har långtgående åligganden och i en lagstiftning som redan är mycket detaljerad. Informationsskyldigheten är dessutom utformad på ett sätt som möjliggör nödvändig anpassning till lokala förhållanden. Kommunerna får själva bestämma hur informationen ska vara formulerad och hur den ska lämnas, så länge den är skriftlig.

När det gäller rapporteringsskyldigheten föreslås den vara ganska begränsad. Rapportering ska dessutom bara ske en gång om året, att jämföra med fyra gånger om året inom socialtjänsten.

Den stora vikten av att lagstiftningen på området följs talar för att även förslaget om väntepening är motiverat i förhållande till inskränkningen av självstyrelsen. Det är trots allt många barn, omkring 3 000 om året, som drabbas av dröjsmål och dröjsmålen kan pågå relativt länge. Väntepeningen behövs för att föräldrarna ska tillförsäkras ett effektivt och lättillgängligt skydd mot inkomstförluster och förlorat försäkringsskydd. Dröjsmålen stora samhällsekonomiska kostnader och de negativa effekterna för statens och kommunernas skatteintäkter talar också för att det är motiverat med en relativt kraftfull sanktion mot kommunerna. Det måste också hållas i minnet att den kommun som följer skollagen och erbjuder förskoleplats i tid inte drabbas av någon sanktion.

Sammantaget menar vi att förslagen innebär en rimlig avvägning mellan kommunala och nationella intressen. Inskränkningen i den kommunala självstyrelsen kan inte anses gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

14.7 Samhällsekonomiska konsekvenser

Från ett samhällsekonomiskt perspektiv är det positivt om fler barn kan börja förskola i tid. Vad dröjsmålen kostar samhället i dag går inte att säga exakt men vi har redovisat två räkneexempel i avsnitt 7.6. De bygger på att föräldern under dröjsmålet stannar hemma från sitt arbete för att vårda barnet, antingen utan föräldrapenning eller med föräldrapenning på lägstanivå. Nettokostnaden för samhället har i båda fallen

uppskattats till cirka 60 000 kronor för ett dröjsmål som varar i två månader. Den ekonomiska effekten är negativ för alla inblandade, inklusive kommunen. Dessa exempel ska inte övertolkas, men de tyder på att den samhällsekonomiska kostnaden för dagens dröjsmål kan uppgå till mångmiljonbelopp.

Förskolegarantin leder enligt vår bedömning till att fler barn erbjuds förskoleplats inom lagstadgad tid och att det totala antalet arbetade timmar i landet ökar. För varje dröjsmål som elimineras helt skulle den samhällsekonomiska vinsten enligt räkneexemplen vara omkring 60 000 kronor. Även ett förkortat dröjsmål är mycket fördelaktigt jämfört med ett längre dröjsmål, ekonomiskt sett.

Förslagen är alltså tydligt positiva från ett samhällsekonomiskt perspektiv. De bidrar till att upprätthålla den arbetslinje som i princip innebär att samhället på olika sätt försöker maximera det totala antalet arbetade timmar. Föräldrarna själva får större inkomster om de kan återgå till sitt arbete samtidigt som kostnaderna för deras arbetsgivare minskar. I slutänden ökar skatteintäkterna.

14.8 Kostnader för kommunerna och staten

I vårt uppdrag ingår det att beräkna vilka kostnader eller intäkter förslagen kan medföra för staten och kommunerna och vid behov föreslå en finansiering. Det gör vi i det här avsnittet. När det gäller finansiering bedömer vi bland annat om kommunerna bör ersättas i enlighet med den så kallade finansieringsprincipen. Den innebär att kommunerna inte bör åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. I praktiken betyder det ofta att statsbidragen till kommunerna höjs. I det följande behandlas informations- och rapporteringsskyldigheten för sig och väntepenningen för sig. Sist i avsnittet finns en sammanställning av kommunernas och statens kostnader.

Informations- och rapporteringsskyldigheten

Förslagen innebär att föräldrarna ska få skriftlig information om bland annat anmälningssdag och beräknad platsdag så snart som möjligt efter en anmälan om förskola med offentlig huvudman. Kommunerna ska dessutom redovisa uppgifter om dröjsmål i en årlig rapport som ska lämnas till Skolinspektionen, fullmäktige och kommunens revisorer. Dessa förslag har behandlats i kapitel 10.

Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Vår bedömning är att förslagen kostar kommunerna 6,4 miljoner kronor i införande och 2,8 miljoner kronor varje år. Kommunerna bör kompenseras för detta i enlighet med finansieringsprincipen.

Införandekostnaden beror på att kommunerna måste utforma nya rutiner och ställa i ordning administrativa system som gör det möjligt att fullgöra de nya uppgifterna. Det kan handla om att formulera information, förbereda rutiner för utskick eller ändra datorprogram för att kunna sammanställa dröjsmål. Det ställs inga särskilda krav på tekniska lösningar eller andra metoder utan varje kommun får själv avgöra hur uppgifterna ska lösas. Kostnaden får därför beräknas utifrån den arbetstid införandet kan ta i anspråk.

Tidsåtgången för själva införandet kan enligt vår bedömning uppskattas till två arbetsveckor per kommun. Genomsnittlig månadslön för en administratör är 31 400 kronor och tillsammans med arbetsgivaravgifter blir kostnaden omkring 22 000 kronor per kommun.¹¹ Den sammanlagda kostnaden för införandet i samtliga kommuner kan därmed beräknas till ungefär 6,4 miljoner kronor.

Vid sidan av införandet får kommunerna en årlig kostnad för det löpande arbetet. Den information som ska lämnas kan till stor del vara standardiserad men uppgifter om anmälningdag och platsdag kommer att behövas i varje ärende. Tidsåtgången kan uppskattas till 5 minuter per besked. Hur beskedet ska lämnas, till exempel via e-post eller brev, får varje kommun avgöra. Den genomsnittliga månadslönen för en administrativ assistent är 24 200 kronor och kostnaden för varje besked kan därmed uppskattas till 18 kronor. Hur många anmälningar om förskola med offentlig huvudman som kommer in till kommunerna varje år är oklart. I avsnitt 5.5 har vi dock bedömt att det kan röra sig om ungefär 130 000 stycken. Kommunernas årliga kostnad för att lämna den information som krävs kan därmed uppskattas till sammanlagt 2,3 miljoner kronor.

Rapporteringskyldigheten är begränsad och vi bedömer att det inte tar mer än en arbetsdag om året för kommunen att kontrollera och sammanställa dröjsmål samt att rapportera. Om arbetet utförs av en administrativ assistent blir kostnaden ungefär 1 700 kronor per kommun eller 0,5 miljoner kronor om året för alla kommuner.

¹¹ Uppgifterna om löner avser 2011, se SCB (2012a). Lönerna räknas upp med 40 procent för arbetsgivaravgifter, avtalsförsäkringar och kollektivavtalad pension.

Sammantaget kan de löpande kostnaderna för information och rapportering därmed uppskattas till 2,8 miljoner kronor om året.

Finansieringsprincipen innebär enligt vår mening att kommunerna bör kompenseras både för själva införandet och för det årliga arbetet med information och rapportering. Det är nämligen fråga om nya skyldigheter som i dagsläget inte följer av någon lag eller annan författning. De kommuner som i dag lämnar motsvarande eller liknande information till föräldrar gör det på frivillig grund.

Ekonomiska konsekvenser för staten

Vår bedömning är att förslagen kostar staten 0,7 miljoner kronor att införa och 1 miljoner kronor om året. Finansiering kan ske genom anslag eller genom intäkter från kommunerna i form av de särskilda sanktionsavgifter som kommunerna i vissa fall ska betala.

När det gäller införandet räknar vi med att Skolinspektionen måste utforma nya rutiner och system för att kunna ta emot och behandla rapporterna om dröjsmål. Enligt Skolinspektionen kan kostnaden för det preliminärt beräknas till ungefär 0,7 miljoner kronor. Det innefattar en IT-lösning för insamlingen av rapporterna.

Vid sidan av införandet kommer staten att ha kostnader för Skolinspektionens löpande arbete. Myndigheten ska kontrollera hur kommunerna sköter informationsskyldigheten samt ta emot och behandla rapporterna om dröjsmål. Preliminärt uppskattar Skolinspektionen kostnaden för det till 0,7–2 miljoner kronor om året, vilket motsvarar 1 800–4 400 arbetstimmar. Spannet beror på tillsynens omfattning och ambitionsnivå.

Vi tror för vår del att antalet dröjsmål kommer att minska om förskolegarantin genomförs. Det påverkar tillsynens omfattning. Rapporteringen medför vidare att kommunerna tillhandahåller ett underlag för tillsynen. Kostnaderna för regelbunden tillsyn kan därmed antas minska något. Sammantaget kan Skolinspektionen antas få ökade kostnader med ungefär 1 miljon kronor om året.

Som vi snart kommer att se kan väntepenningen under vissa förhållanden ge staten ett ekonomiskt överskott. Om dröjsmålen är många eller långa kommer betalningarna från kommunerna nämligen att överstiga kostnaderna. Överskottet skulle kunna användas till att finansiera statens kostnader för informations- och rapporterings-skyldigheten. Alternativet är en anslagsfinansiering.

Väntepening till drabbade föräldrar

Som framgått föreslår vi att förskolegarantin också ska omfatta en väntepening till föräldrar som fått vänta för länge på förskoleplats. Den har behandlats i kapitel 11. Förslaget är att Försäkringskassan ska administrera förmånen men att den ska betalas av den kommun som inte erbjuder plats i tid. Kommunen ska också kunna påföras en sanktionsavgift som tillfaller staten. Den ska säkerställa att kommunen alltid får betala lika mycket, oavsett vem som drabbas.

Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Kommunernas totala kostnad för väntepeningen kan variera mellan 0 kronor om inga dröjsmål förekommer och flera hundra miljoner kronor om dröjsmålen blir många eller långa.

Några införandekostnader är inte aktuella för kommunerna. Den enda obligatoriska uppgiften är att kommunen ska underrätta Försäkringskassan så snart som möjligt när man erbjuder förskola till ett barn vars förälder har beviljats väntepening eller när skyldigheten att erbjuda förskola upphör av något annat skäl. Detta kan inte medföra några nämnvärda kostnader för kommunerna.

Kommunernas kostnader beror i stället på hur många dröjsmål som förekommer och hur långa de är. De beror vidare på hur många föräldrar som ansöker om väntepening, eftersom det är beslutet om väntepening som utlöser betalningsansvaret.

Om väntepening beviljas omfattar betalningsansvaret hela dröjsmålet och högsta möjliga väntepening. Som exempel kan man tänka sig ett dröjsmål som börjar den 1 april och varar till den 1 juni. Även om föräldern har låg SGI och bara ansöker om väntepening för en halv dag i maj kommer betalningsansvaret att motsvara väntepening på högsta tänkbara nivå för hela perioden 1 april–31 maj. Kommunen får betala nästan 60 000 kronor.

I nuläget uppskattar vi att 3 000 barn om året får vänta för länge och att dröjsmålen varar i genomsnitt drygt två månader. Om alla föräldrar beviljas väntepening skulle den samlade kostnaden för kommunerna 2013 uppgå till 170 miljoner kronor (3 000 dröjsmål x 60 dagar x 946 kronor). Det är ett maximibelopp, eftersom det är osannolikt att alla föräldrar verkligen ansöker om och beviljas väntepening. Tabellen nedan visar hur kommunernas kostnader varierar beroende på antalet dröjsmål och dröjsmålets längd.

Tabell 14.2 Kommunernas totala kostnad per år vid dröjsmål av olika antal och längd (2013 års prisbasbelopp)

Antal dröjsmål	Genomsnittlig längd	Total kostnad
0	0 dagar	0 kr
500	14 dagar	7 mnkr
	60 dagar	28 mnkr
	120 dagar	57 mnkr
1 000	14 dagar	13 mnkr
	60 dagar	57 mnkr
	120 dagar	114 mnkr
3 000	14 dagar	40 mnkr
	60 dagar	170 mnkr
	120 dagar	341 mnkr
6 000	14 dagar	79 mnkr
	60 dagar	341 mnkr
	120 dagar	681 mnkr

Anmärkning: Kostnaden är ett maximibelopp som bl.a. bygger på att alla föräldrar ansöker om och beviljas väntepening.

Förskolegarantin kommer sannolikt att leda till färre och kortare dröjsmål än i dag. Därmed kommer kommunernas kostnader att understiga 170 miljoner kronor. Om antalet dröjsmål exempelvis minskar till 1 000 om året och den genomsnittliga längden till 14 dagar kommer kostnaden i stället att vara 13 miljoner kronor.

Finansieringsprincipen bör inte tillämpas eftersom tanken är att betalningsansvaret ska vara en sanktion som stärker kommunernas incitament att erbjuda förskoleplats i tid. Den kommun som brister bör därför bära alla kostnader själv. Syftet med betalningsansvaret skulle förfelas om kommunen kompenserades för sina kostnader.

Ekonomiska konsekvenser för staten

Vi bedömer att väntepeningen kostar staten 30–40 miljoner kronor att införa. Därutöver får staten vissa löpande kostnader för administration. Detta finansieras genom kommunernas betalning av väntepening och sanktionsavgift samt vid behov genom anslag.

När det gäller införandet är kostnaderna i princip begränsade till Försäkringskassan. Förvaltningsdomstolarna får visserligen nya

måltyper men det medför knappast några nämnvärda kostnader i fråga om förberedelser. Försäkringskassan måste däremot utforma nya rutiner och system för att kunna handlägga ansökningar om väntepening. Det medför framförallt ganska stora IT-kostnader.

Preliminärt uppskattar Försäkringskassan IT-kostnaden till mellan 50 och 80 miljoner kronor. Därutöver räknar man med 0,5 miljoner kronor i övriga utvecklingskostnader, bland annat för en vägledning om väntepening. I fråga om IT-kostnaden uppger Försäkringskassan att osäkerheten är stor och att erfarenheten från införandet av jämställdhetsbonusen tillsammans med den korta utredningstiden gör att kostnaden inte kan skattas på annat sätt.

Vi förstår att uppskattningen är svår men anser ändå att IT-kostnaden framstår som hög. Väntepeningen föreslås i stora delar vara närmast identisk med föräldrapenningen, vilket bör underlätta arbetet med IT-lösningar. Försäkringskassan har dessutom stor erfarenhet av att upphandla IT-system och antalet ärenden om väntepening och betalningsansvar kommer troligen att bli ganska litet. Med hänsyn till det framstår en kostnad på 50–80 miljoner kronor som mycket hög, även i jämförelse med tidigare IT-investeringar.¹² Sammantaget och i brist på närmare uppgifter om IT-kostnaden bedömer vi, till skillnad från Försäkringskassan, att införandet av förmånen kan beräknas kosta staten totalt 30–40 miljoner kronor.

När det gäller den årliga administrationen finns det vissa fasta kostnader. Försäkringskassan räknar preliminärt med en kostnad för IT-förvaltning på cirka 5 miljoner kronor om året samt utbildning av personal, uppdateringar på Internet och telefonsamtal till kundcenter för cirka 1 miljon kronor om året. Vi räknar därför med fasta kostnader för staten på 6 miljoner kronor om året.

I övrigt beror de årliga kostnaderna på hur många föräldrar som ansöker om väntepening och hur stora belopp som betalas ut. Med cirka 3 000 dröjsmål per år räknar Försäkringskassan med att själva ärendehandläggningen skulle kosta ungefär 2 miljoner kronor om året. Försäkringskostnaden, det vill säga den väntepening som lämnas, är enligt Försäkringskassan ungefär 100 miljoner kronor om dröjsmålen varar omkring 2 månader. Det stämmer väl överens med våra beräkningar. Om statlig ålderspensionsavgift inkluderas uppskattar vi nämligen försäkringskostnaden till cirka 116 miljoner kronor om året. Det bygger på att alla föräldrar ansöker om och

¹² Se t.ex. Riksrevisionen (2009).

beviljas väntepening för hela perioden. Hur vi gått till väga för att beräkna försäkringskostnaden förklaras i bilaga 4 till betänkandet.

För förvaltningsdomstolarna blir de årliga kostnaderna troligen små. Dröjsmålen kommer sannolikt att vara ganska få och korta och för att enskilda ska få överklaga till förvaltningsrätten krävs det att Försäkringskassan först omprövar sitt beslut. Det minskar sannolikt antalet överklaganden. Mot den bakgrunden bedömer vi att domstolarna klarar de nya målen med nuvarande finansiering.

Mot denna bakgrund kan statens kostnader för väntepeningen beräknas till cirka 124 miljoner kronor om året vid 3 000 dröjsmål som varar i genomsnitt 2 månader. Den stora delen (116 miljoner kronor) utgörs av försäkringskostnad för väntepening medan resterande delar utgörs av fasta kostnader (6 miljoner kronor) och kostnader för ärendehandläggning (2 miljoner kronor).

Statens kostnader för väntepeningen ska i första hand finansieras genom kommunernas betalningar för väntepening och sanktionsavgift. Med dröjsmål i nuvarande omfattning skulle dessa betalningar täcka statens alla kostnader för väntepeningen, inklusive kostnaden för själva införandet. Statens intäkter kan i den situationen nämligen beräknas till cirka 170 miljoner kronor, varav 116 miljoner kronor avser ersättning för väntepening och 54 miljoner kronor avser sanktionsavgift. Kostnader, intäkter och netto varierar dock beroende på antalet dröjsmål och hur långa de är. Tabellen visar utfallet vid dröjsmål av olika antal och längd.

Tabell 14.3 Statens intäkt, kostnad och netto per år vid dröjsmål av olika antal och längd (2013 års prisbasbelopp)

Antal dröjsmål	Genomsnittlig längd	Intäkt	Kostnad	Netto
0	0 dagar	0 mnkr	6 mnkr	-6 mnkr
500	14 dagar	7 mnkr	11 mnkr	-4 mnkr
	60 dagar	28 mnkr	26 mnkr	2 mnkr
	120 dagar	57 mnkr	45 mnkr	12 mnkr
1 000	14 dagar	13 mnkr	16 mnkr	-3 mnkr
	60 dagar	57 mnkr	45 mnkr	12 mnkr
	120 dagar	114 mnkr	84 mnkr	30 mnkr
3 000	14 dagar	40 mnkr	35 mnkr	5 mnkr
	60 dagar	170 mnkr	124 mnkr	46 mnkr
	120 dagar	341 mnkr	241 mnkr	100 mnkr
6 000	14 dagar	79 mnkr	64 mnkr	15 mnkr
	60 dagar	341 mnkr	243 mnkr	98 mnkr
	120 dagar	681 mnkr	476 mnkr	205 mnkr

Anmärkning: Hur vi gått till väga för att beräkna kostnaden förklaras i bilaga 4 till betänkandet. Det bör observeras att beräkningen bygger på att alla föräldrar ansöker om och beviljas väntepennning.

Tabellen visar att systemet är kostnadsneutralt för staten vid cirka 500–1 000 dröjsmål om året, om dröjsmålen i genomsnitt varar drygt två veckor. Då är intäkter och kostnader lika stora. Vid färre och kortare dröjsmål får staten en nettokostnad, som kan uppgå till maximalt 6 miljoner kronor om året. I den situationen får staten skjuta till budgetmedel för att finansiera Försäkringskassan. Om dröjsmålen är många eller långa får staten i stället ett överskott som kan användas till andra ändamål. Systemet kan alltså leda till en omfördelning från kommunerna till staten. Det verkar dock osannolikt att förskolegarantin skulle leda till det resultatet, när kommunerna får så starka incitament att erbjuda förskoleplats i tid.

Sammanställning av kostnaderna

Kostnaderna för kommunerna och staten kan nu sammanställas. Tabellerna nedan visar de kostnader som skulle uppstå i dag, med 3 000 dröjsmål som varar i genomsnitt 2 månader, samt de kostnader som kan beräknas om antalet dröjsmål i stället minskar till 1 000 om året och dröjsmålen längd minskar till 2 veckor.

Tabell 14.4 Kommunernas kostnader för förskolegarantin

	Införandekostnad	Årlig kostnad 1	Årlig kostnad 2
Informations- och rapporteringsskyldighet	6,4 mnkr	2,8 mnkr	2,8 mnkr
Väntepening	0	170 mnkr	13 mnkr
Totalt	6,4 mnkr	172,8 mnkr	15,8 mnkr

Anmärkning: Årlig kostnad 1 = kostnad vid 3 000 dröjsmål om året à 2 månader. Årlig kostnad 2 = kostnad vid 1 000 dröjsmål om året à 14 dagar. Det bör observeras att kostnaden för väntepening är ett maximibelopp som bl.a. bygger på att alla föräldrar ansöker om och beviljas väntepening.

Tabell 14.5 Statens kostnader för förskolegarantin

	Införandekostnad	Årlig kostnad 1	Årlig kostnad 2
Informations- och rapporteringsskyldighet	0,7 mnkr	1 mnkr	1 mnkr
Väntepening	30–40 mnkr	124 mnkr	16 mnkr
Totalt	30,7–40,7 mnkr	125 mnkr	17 mnkr

Anmärkning: Årlig kostnad 1 = kostnad vid 3 000 dröjsmål om året à 2 månader. Årlig kostnad 2 = kostnad vid 1 000 dröjsmål om året à 14 dagar. Det bör observeras att kostnaden för väntepening är ett maximibelopp som bl.a. bygger på att alla föräldrar ansöker om och beviljas väntepening.

Tabellerna visar att kostnaderna varierar stort beroende på antalet dröjsmål och dröjsmålets längd. Kostnaderna redovisas utan hänsyn till att staten eventuellt finansierar kommunerna och utan hänsyn till de intäkter som staten kan få från kommunerna.

14.9 Villkoren för enskilda huvudmän

Allmänt om fristående förskolor

Det råder etableringsfrihet på förskolans område, vilket betyder att kommunen är skyldig att godkänna enskilda som huvudmän om vissa villkor är uppfyllda. Kommunen ska dessutom lämna bidrag till den enskilda huvudmannen för varje barn i en fristående förskola (barnomsorgspeng). Det gör det möjligt för fristående förskolor att etablera sig och verka på lika villkor som kommunala.

Fristående förskolor blev allt vanligare under 1990-talet och i dag går ungefär vart femte barn i fristående förskola.¹³ Det är alltså

¹³ Se Skolverket (2011a) s. 14 och Skolverket *Statistik om förskolan*.

omkring 95 000 barn som är inskrivna i sådana förskolor. Enskilda huvudmän är vanligast i och omkring storstäderna men fristående förskolor finns i de flesta av landets kommuner (243 kommuner).

Föräldrakooperativ i form av bolag eller föreningar var länge den vanligaste enskilda driftsformen. Sedan ett tiotal år har emellertid bolagsdrivna förskolor som inte drivs av föräldrar eller personal gått om kooperativen. Av de barn som går i fristående förskola i dag går nästan hälften i sådana bolagsdrivna förskolor.

Tabell 14.6 Antal förskoleenheter och inskrivna barn efter huvudman och driftsform 2012

Huvudman	Antal förskoleenheter	Antal inskrivna barn	Andel (%) inskrivna barn
Kommunal huvudman	7 267	387 357	80,3
Enskild huvudman	2 724	94 952	19,7
föräldrakooperativ	862	20 819	4,3
personalkooperativ	331	10 384	2,2
bolagsdriven	894	44 081	9,1
övrig enskild	602	18 730	3,9
övrig offentlig	35	938	0,2

Anmärkning: Uppgifterna avser den 15 oktober 2012. Föräldrakooperativ avser enheter som drivs av föräldrar, som förening eller i bolagsform. Personalkooperativ avser enheter som drivs av personal, som förening eller i bolagsform. Bolagsdriven avser enheter som är bolagsdrivna utan att vara föräldrakooperativ eller personalkooperativ. Bland övrig enskild verksamhet finns t.ex. enheter i Svenska kyrkans eller en bostadsrättsförenings regi.

Källa: Skolverket *Statistik om förskolan*.

Enligt SCB hade cirka 1 600 företag förskola som sin huvudsakliga verksamhet 2011.¹⁴ Tillsammans hade de ungefär 18 000 anställda och nettoomsättningen var omkring 9 miljarder kronor. Fristående förskolor har alltså stor betydelse inte bara för barn och föräldrar utan också ur ekonomisk synvinkel och arbetsmarknadssynpunkt.

¹⁴ Se SCB *Företagens ekonomi*, tabellen Basfakta företag enligt Företagens ekonomi efter näringsgren SNI 2007, näringsgren 85.100, förskolor. Uppgifterna bör tolkas försiktigt då det kan finnas företag som driver förskola men har en annan huvudsaklig verksamhet.

Konsekvenser av förslaget till förskolegaranti

Som framgått förslår vi att förskolegarantin endast ska gälla vid önskemål om förskola med offentlig huvudman, det vill säga kommunal förskola. Vid önskemål om fristående förskola kommer reglerna om platsdag, informations- och rapporteringsskyldighet och väntepening därför inte att gälla, oavsett om själva anmälan görs via kommunen eller direkt till den enskilda huvudmannen.

Föräldrar som bara anmäler sig till fristående förskola kommer alltså inte att kunna få väntepening och de enskilda huvudmännen kommer inte att omfattas av informations- och rapporteringsskyldighet. De kommer inte heller att vara betalningsansvariga för väntepening eller sanktionsavgift. Förslaget leder således inte till några nya uppgifter eller skyldigheter för enskilda huvudmän.

En garanti som omfattar även fristående förskolor skulle bli betungande för kommunen och komplicerad. Det skulle knappast vara möjligt att låta de enskilda huvudmännen ansvara för att barnen erbjuds plats i tid och annars rapportera och betala för väntepening. I stället skulle kommunen få ansvara för att även de barn som bara anmäldes till fristående förskola erbjuds plats i tid. Förutom att det framstår som betungande skulle det troligen kräva att kommunen var skyldig att ta emot anmälningar åt fristående förskolor, för att kunna bevaka och uppfylla förskolegarantin. Den skyldigheten har kommunen inte i dag. Regeringen har tvärtom uttalat att kommunerna inte ska behöva administrera en central kö med lediga platser i verksamheter som drivs i enskild regi.¹⁵

Förslaget är således att garantin bara ska gälla vid önskemål om förskola med offentlig huvudman. Det ger onekligen föräldrarna incitament att önska plats i kommunal förskola, för att omfattas av möjligheten till väntepening. Antalet anmälningar om förskola med offentlig huvudman kan därför komma att öka något om förslaget genomförs. Samtidigt är det ingenting som hindrar att föräldrarna anmäler barnet både till en kommunal och en fristående förskola. Föräldrarna kommer då att omfattas av förskolegarantin och samtidigt kunna få den önskade platsen i den fristående förskolan.

Förslaget ger alltså incitament att önska kommunal förskola men inga motsvarande incitament att undvika fristående förskola. Det finns därför inte skäl att befara någon minskning av antalet önskemål om fristående förskola om förslaget genomförs. Det är

¹⁵ Se prop. 2008/09:115 s. 41.

inte sannolikt att förslaget snedvrider konkurrensen till förmån för kommunala huvudmän. Tvärtom kan garantin tänkas leda till att kommunen i ökad utsträckning tar hjälp av fristående förskolor för att kunna erbjuda plats i tid. Hemkommunen får ju fullgöra sin skyldighet att erbjuda förskola genom att erbjuda motsvarande utbildning i en fristående förskola. Ökar pressen på kommunen kan det tänkas att den möjligheten kommer till användning oftare.

Sammantaget bedömer vi att den föreslagna förskolegarantin inte påverkar de enskilda huvudmännen negativt. De får inga nya uppgifter och konkurrensen kommer sannolikt inte att snedvridas.

14.10 Övriga konsekvenser

Syssestättning och offentlig service i olika delar av landet

Skyldigheten för kommunerna att erbjuda förskoleplats inom fyra månader gäller givetvis i alla delar av landet, i tätort såväl som i glesbygd. Enligt skollagen ska alla barn ha lika tillgång till utbildning oberoende av geografisk hemvist och utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas.

Förslaget till förskolegaranti ökar pressen på kommunerna att erbjuda plats i tid till alla barn. Möjligen kan det innebära särskilda utmaningar för kommuner i delar av landet som är glesbefolkade och har stora geografiska avstånd. Samtidigt har även storstäder och andra områden sina svårigheter och utmaningar. Som vi sett är dröjsmålen i dag inte koncentrerade till någon viss del av landet.

För invånarna medför förskolegarantin en ökad sannolikhet att erbjudas förskoleplats i tid oavsett var i landet de bor. På så sätt bidrar garantin till att upprätthålla tillgången till offentlig service och även tillgången till syssestättning i alla olika delar av landet.

Risken för missbruk och bidragsbrottslighet

Lagstiftning som introducerar nya bidrag eller andra förmåner kan medföra risker för missbruk och brottslighet. Sannolikt gäller det särskilt om det nya regelverket är svåröverskådligt eller innehåller oklarheter, om stora ekonomiska värden är tillgängliga i systemet eller om tillsynen och övervakningen av reglerna är outvecklad.

Väntepeningen kommer att innebära nya regler som bitvis är ganska komplicerade. De bygger dock på befintliga bestämmelser om

föräldrapenning. Det är en förmån som har funnits under lång tid och som Försäkringskassan är van att administrera. Väntepenning kommer vidare bara att lämnas i en mycket speciell situation och villkoren föreslås vara noggrant reglerade. De ekonomiska värden som står på spel kan vara stora för enskilda föräldrar men de kan inte jämföras med de belopp som kan förekomma inom till exempel assistansersättningen eller sjukersättningen. Risken för missbruk och bidragsbrottslighet framstår därför inte som överhängande.

För att en förälder ska ha rätt till väntepenning krävs det att han eller hon faktiskt vårdar barnet och inte förvärvsarbetar. Detta är svårt att kontrollera i varje enskilt ärende och skulle därför kunna medföra en risk för oriktiga uppgifter och felaktiga utbetalningar.

I fråga om föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning gäller dock motsvarande eller liknande krav sedan länge och de verktyg som finns för kontroll kan användas också när en förälder ansöker om väntepenning. Precis som i andra socialförsäkringsärenden kommer Försäkringskassan till exempel att få göra förfrågningar hos den försäkrades arbetsgivare eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter. Väntepeningen kommer även att omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612). Den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla, och på så sätt orsakar fara för att ersättning betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp, kan därmed komma att dömas till fängelse eller böter för bidragsbrott.

Sammantaget bedömer vi att kontrollmekanismerna räcker och att risken för missbruk och bidragsbrottslighet är ganska liten.

15 EU-rätten och väntepeningen

Sammanfattning

När ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska konsekvensutredningen innefatta en bedömning av om reglerna överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. För vår del är frågan framförallt om regleringen av väntepening stämmer överens med EU-rätten.

Vår bedömning är att förmånen är förenlig med EU-rätten och att det gäller även för förslagen i övrigt. I det här kapitlet beskriver vi samordningen av medlemsstaternas sociala trygghetssystem och redogör för bedömningen av väntepeningen och övriga förslag.

15.1 Samordningen av sociala trygghetssystem

När det gäller förskolan finns det ingen specifik reglering på EU-nivå och de bestämmelser som föreslås i betänkandet är fullt förenliga med de grundläggande principerna i unionsrätten, som förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet och principen om fri rörlighet. De förslag i betänkandet som gäller skollagen och skolförordningen framstår alltså som oproblematiska i förhållande till EU-rätten.

När det gäller socialförsäkringen måste medlemsstaterna inte bara ta hänsyn till de allmänna principer som följer av fördragen. Det finns också särskild EU-lagstiftning som gäller samordning av medlemsstaternas sociala trygghetssystem. Samordningen syftar till att underlätta fri rörlighet inom unionen men inte till att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning om socialförsäkring. Villkoren för att få olika förmåner fastställs alltså i nationell lagstiftning.

Samordningen regleras framförallt i förordningarna 883/2004 och 1408/71, som vi har berört i avsnitt 11.2. De är bindande för alla medlemsstater och har företräde framför nationell rätt. Förordning 883/2004 har i princip ersatt förordning 1408/71 men det

finns situationer när den äldre förordningen fortfarande ska tillämpas. Det finns också två förordningar med tillämpningsbestämmelser.¹

I dessa förordningar finns det ett antal principer som ska skydda de sociala rättigheterna för den som flyttar inom unionen. Det finns inte utrymme för att gå igenom regelverken i detalj men vi ska ändå nämna de viktigaste principerna, nämligen följande:

- Likabehandling
- Sammanläggning
- Likvärdiga förmåner, inkomster, omständigheter eller händelser
- Exportabilitet
- Pro rata temporis

Likabehandling innebär i princip att en person som bor i en annan medlemsstat ska ha samma rättigheter och skyldigheter som den statens egna medborgare. Som framgått är det en allmän princip inom EU att diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden.

Sammanläggning innebär kort sagt att den som ansöker om en förmån ska få inkludera perioder av exempelvis försäkring, arbete eller bosättning i andra medlemsstater för att uppfylla villkoren för den aktuella förmånen. Krävs det exempelvis ett års förvärvsarbete för att man ska ha rätt till en viss förmån i Sverige ska sökanden få tillgodoräkna sig arbete som utförts i andra medlemsstater.

Likvärdiga förmåner, inkomster, omständigheter eller händelser ska i princip beaktas även om de förvärvats eller inträffat i andra medlemsstater. Krävs det exempelvis en särskild omständighet eller händelse för att man ska ha rätt till en svensk förmån ska likvärdiga omständigheter eller händelser i andra medlemsstater beaktas.

Exportabilitet innebär att kontantförmåner inte får minskas eller dras in för att mottagaren är bosatt i en annan medlemsstat. Kontantförmåner ska i princip kunna betalas ut även om den som har rätt till förmånen bor i eller flyttar till en annan medlemsstat.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen samt Rådets förordning (EEG) nr 574/72 av den 21 mars 1972 om tillämpning av förordningen (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen.

Pro rata temporis är slutligen en allmän princip som tillämpas vid beräkning av pension i vissa fall när pensionstagaren genom bosättning eller arbete tjänat in rätt till pension i olika medlemsstater.

Förordningarna lägger inte bara fast dessa principer, de pekar också ut vilken medlemsstats lagstiftning som är tillämplig i fråga om social trygghet. Huvudregeln är att man ska omfattas av lagstiftningen i det land där man arbetar, oavsett om det är som anställd eller som egenföretagare. Det är dock upp till varje land att avgöra om man enligt det landets lagstiftning är försäkrad för en viss förmån.

15.2 Bedömningen av väntepeningen

Vi bedömer att de förslagna reglerna om väntepening stämmer överens med EU-rätten. Det finns dock några frågor som bör diskuteras närmare eftersom de skulle kunna vara problematiska:

- Får bosättning i Sverige gälla som villkor för försäkringsskydd och rätt till väntepening?
- Kan man bortse från väntan på förskoleplats eller dröjsmål i andra medlemsstater när rätten till väntepening prövas?

Bosättning som villkor för försäkringsskydd och väntepening

Vårt förslag är att bosättning i Sverige ska gälla som villkor för att den som saknar SGI över huvud taget ska vara försäkrad för väntepening. Att barnet är bosatt i Sverige kommer också vara ett grundläggande villkor för rätt till väntepening enligt 11 kap. 8 § SFB. Samma sak gäller redan för föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.

Som vi påpekat i kapitel 11 kan dessa bosättningskrav med största sannolikhet inte upprätthållas i fråga om EU-medborgare som omfattas av svensk lagstiftning enligt förordningarna 883/2004 eller 1408/71. Kravet skulle nämligen strida mot den princip om likabehandling som gäller enligt fördragen och förordningarna. Av ingressen till förordning 883/2004 framgår det uttryckligen att det i princip inte är berättigat att göra rättigheter som rör social trygghet avhängiga av de berörda personernas bosättningsorter.

Den som omfattas av svensk lagstiftning enligt förordningarna får därför anses bosatt i Sverige oavsett de faktiska förhållandena.² Den personen kan alltså vara försäkrad för bosättningsbaserad väntepening och ha rätt till väntepening även om han eller hon egentligen inte bor här i landet. Detta gäller redan i dag i fråga om andra bosättningsbaserade förmåner och är därför ingen nyhet. I 2 kap. 5 § SFB framhålls det också att unionsrätten kan medföra begränsningar i tillämpligheten av bestämmelserna i balken. Så länge kravet på bosättning inte upprätthålls bedömer vi därmed att det inte föreligger någon egentlig konflikt med unionsrätten.

Väntepening ska enligt vårt förslag kunna lämnas bara när kommunen är skyldig att erbjuda barnet förskola. Den frågan ska bedömas enligt bestämmelserna i 8 kap. skollagen. Av 8 kap. 3 § framgår det att endast barn som är bosatta i Sverige ska erbjudas förskola. Detta skulle kunna uppfattas som en diskriminering och som ett indirekt krav på bosättning för rätt till väntepening.

Enligt 29 kap. 2 § skollagen gäller dock att den som i och för sig inte är folkbokförd i Sverige men som har rätt till utbildning här enligt EU-rätten faktiskt ska anses bosatt i Sverige vid tillämpningen av skollagen. Bestämmelsen infördes eftersom det bedömdes vara ohållbart att upprätthålla ett krav på folkbokföring för medborgare i andra medlemsstater som har rätt till utbildning i Sverige.³ Regeln medför att den som har rätt till förskola enligt unionsrätten också ska anses bosatt här. Kommunen är därmed skyldig att erbjuda förskola och i händelse av dröjsmål kan väntepening lämnas. Någon konflikt med unionsrätten kan därmed inte anses föreligga.

Väntetider och dröjsmål i andra medlemsstater än Sverige

De föreslagna reglerna om väntepening innebär i princip att den som fått vänta på en förskoleplats mer än fyra månader har rätt till ersättning. Frågan är vad som gäller för den som väntat på plats eller drabbats av dröjsmål i en annan medlemsstat och därefter kommer till Sverige. Principerna om sammanläggning och likvärdiga omständigheter eller händelser skulle kunna anses tala för att väntetiden eller dröjsmålet faktiskt ska beaktas i Sverige.

² Se t.ex. prop. 1998/99:119 s. 159.

³ Jfr prop. 2009/10:165 s. 593 och 594. Där hänvisas dock till en förordning som numera är upphävd och ersatt av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen.

Vi bedömer dock att principerna inte kan tolkas på det sättet. Normalt bör man tvärtom kunna bortse från väntetid och dröjsmål i andra länder utan att för den skull bryta mot unionsrätten.

Principen om sammanläggning gäller enligt förordning 883/2004 i fråga om försäkrings-, anställnings- och bosättningsperioder. Fyramånadersfristen i skollagen är inte en sådan period, utan i stället den tid som lagstiftaren ansett skälig för att kommunen ska ordna plats i förskola. Det är således inte fråga om någon försäkrings-, anställnings- eller bosättningsperiod och principen om sammanläggning kan därför inte användas för att lägga samman väntetid.

Principen om likvärdiga omständigheter eller händelser kan rimligen inte heller tolkas så att väntetid eller dröjsmål utomlands ska beaktas när det gäller väntepening. Förskolan är inte harmoniserad på EU-nivå och olika medlemsstater har därför olika regler om huvudmän, vilka barn som ska erbjudas plats och hur snabbt detta ska ske. Väntetid eller dröjsmål i en medlemsstat kan därför inte utan vidare likställas med väntetid eller dröjsmål i en annan. Ytterst handlar det om att dröjsmålet inte är en objektiv omständighet eller händelse utan en rättslig situation som uppstår i relation till varje lands egna regler om förskola eller motsvarande. Det måste därför kunna godtas att väntetiden ska "fullgöras" och dröjsmålet inträffa här i Sverige för att väntepening ska lämnas.⁴

Vi bedömer alltså att väntetider och dröjsmål i andra medlemsstater normalt inte ska beaktas när rätten till väntepening prövas. Den samlade bedömningen är att både väntepeningen och de övriga förslagen i betänkandet överensstämmer med EU-rätten.

⁴ Jfr beaktanded 12 i ingressen till förordning 883/2004. Där sägs det bland annat att man med tanke på proportionaliteten bör se till att principen om likställande av omständigheter eller händelser inte leder till följder som inte är berättigade objektivt sett.

16 Alternativ som har valts bort

Sammanfattning

När ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska det finnas en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå. I det här kapitlet finns en översikt över åtgärder och incitament som vi övervägt under arbetets gång men av olika skäl valt bort. Det gäller följande åtgärder för förskoleplats i tid:

- Nya eller ändrade statsbidrag till kommunerna för att förstärka deras incitament att erbjuda förskoleplats inom fyra månader.
- En möjlighet för kommunerna att frivilligt kompensera föräldrar som fått vänta för länge på förskoleplats.
- Öppna jämförelser av väntetider, som visar hur snabbt olika kommuner klarar att erbjuda förskoleplats.
- Förstärkt tillsyn av kommunerna genom tätare eller mer ingående kontroller från Skolinspektionens sida.
- Direkta lagkrav på planering, till exempel att kommunerna ska ha särskilda prognoser eller skriftliga förskoleplaner.
- En indelning av förskolan i läsår och terminer, som innebär att barnen tas emot i förskolan till exempel fyra gånger om året.
- En renodlad sanktionsavgift som tillfaller staten, alltså en sorts böter för den kommun som inte erbjuder plats i tid.
- Regler som gör det möjligt för Kronofogdemyndigheten att tvinga fram förskoleplats till ett barn som fått vänta för länge.

Alternativen beskrivs kortfattat och vi förklarar varför de har valts bort. Därmed avslutas konsekvensutredningen i betänkandet.

16.1 Nya eller ändrade statsbidrag

Nya eller ändrade statsbidrag till kommunerna är en möjlighet som vi har funderat på. Det finns redan flera statsbidrag på förskolans område men inget av dem innehåller villkor om att kommunen ska erbjuda förskoleplats inom fyra månader.¹ För att ytterligare förstärka incitamenten att erbjuda plats i tid skulle sådana villkor kunna införas. Det skulle också vara möjligt att införa ett nytt statsbidrag som fördelas på grundval av väntetiden till förskolan.

Tanken skulle i båda fallen vara att kommunerna redovisar sina väntetider på ett bestämt sätt och att de kommuner som har kort väntan får större bidrag än de som har långa väntetider. Systemet skulle kunna hämta inspiration exempelvis från den kömiljard som finns på hälso- och sjukvårdens område. Nödvändiga regler kan införas genom nya förordningar eller ändringar i befintliga förordningar på förskolans område. Skolverket kan administrera statsbidragen.

En fördel med detta alternativ är att kvaliteten i förskolan kan skyddas. Kommunerna får pengar för de åtgärder som behövs för att fler barn ska erbjudas förskoleplats i tid och åtgärden kan därför leda till förbättringar utan att barngrupperna utökas allt för mycket eller att kvaliteten i utbildningen annars riskerar att försämrats.

Trots detta bedömer vi att nya eller ändrade statsbidrag inte är ett bra alternativ. Till att börja med kan det ifrågasättas vilken effekt de skulle ha på väntetiderna. Riktade statsbidrag står för en mycket liten del av finansieringen av förskolan och även ganska stora bidrag skulle vara ett marginellt tillskott för de flesta kommuner. Incitamenten att erbjuda plats i tid skulle därför inte öka särskilt mycket, trots att kostnaderna för staten skulle sannolikt bli stora. De flesta utbetalningar skulle dessutom gå till kommuner som egentligen inte har några problem med att erbjuda förskoleplats i tid.

Ett annat argument mot denna åtgärd är att regler om förskola inom tre–fyra månader har gällt ända sedan 1995 utan att kommunerna fått några särskilda statsbidrag för att följa dem. Riksdag och regering har alltså funnit det rimligt att ställa detta krav utan att samtidigt ge kommunerna bidrag. De allra flesta kommuner klarar också kravet utan att få statsbidrag. Sammantaget framstår det som en mindre lyckad lösning att införa nya eller ändrade statsbidrag.

¹ Se t.ex. förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet, förordningen (2001:161) om statsbidrag för kvalitets-säkrande åtgärder inom förskolan, fritidshemmet och annan pedagogisk verksamhet till kommuner som tillämpar maxtaxa samt förordningen (2009:280) om statsbidrag för fortbildning av personal inom förskolan.

16.2 Frivillig ekonomisk kompensation

I regel krävs det lagstöd för att kommuner ska få lämna ersättning eller annat understöd till enskilda. Kommunerna får därför inte utan vidare lämna kompensation till föräldrar som fått vänta för länge på förskoleplats. På socialtjänstens område finns det dock en specialreglering som gör att kommunerna får lämna ersättning på frivillig grund till den som inte fått bistånd enligt socialtjänstlagen inom skälig tid. Denna reglering finns i 2 kap. 10 § lagen om vissa kommunala befogenheter och har behandlats ovan i avsnitt 9.5.

Det skulle vara fullt möjligt att införa motsvarande reglering på förskolans område. Kommunerna skulle därmed kunna välja att på frivillig väg kompensera föräldrar som fått vänta för länge. Hur det skulle gå till skulle i princip vara upp till varje kommun att avgöra. Kommunen skulle också få bestämma kompensationens storlek. Det skulle dock krävas att alla föräldrar behandlas lika. Reglerna på socialtjänstens område skulle kunna användas som förebild.

En fördel med alternativet är att föräldrarna får ersättning utan att den kommunala självstyrelsen begränsas. Nackdelen är samtidigt uppenbar. Ingenting skulle tvinga kommunen att lämna kompensation och det är därför mycket tveksamt om åtgärden skulle ha någon effekt på väntetiderna. I praktiken skulle reglerna dessutom göra det möjligt för de kommuner som önskar att införa ett slags utökat vårdnadsbidrag. Den kommun som vill kan låta bli att erbjuda förskoleplats och i stället betala valfri summa pengar till barnets vårdnadshavare. Sammantaget framstår alternativet som en ineffektiv och svag åtgärd för att fler barn ska erbjudas förskoleplats i tid.

16.3 Öppna jämförelser av väntetider

Öppna jämförelser är ett mjukt styrmedel som innebär att kvalitet eller effektivitet i olika kommuner och landsting jämförs. Det förekommer i stor utsträckning inom hälso- och sjukvården, där Socialstyrelsen och SKL regelbundet publicerar jämförelser av allt från olika vårdcentralers tillgänglighet per telefon till dödligheten efter sjukhusvårdad hjärtinfarkt i olika landsting. En tanke bakom jämförelserna är att kommuner och landsting ska lära av varandra och samtidigt stimuleras till att förbättra och effektivisera sina verksamheter. Att jämförelserna är öppna betyder att allmänheten kan ta del av informationen om hur de olika verksamheterna fungerar.

Arbetet med öppna jämförelser är i princip inte författningsreglerat och det är normalt frivilligt för kommuner och landsting att medverka till jämförelserna. Regeringen har dock en strategi för öppna jämförelser inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten² och arbetet med jämförelserna börjar ofta genom ett regeringsuppdrag till någon statlig myndighet. På skolområdet finns det öppna jämförelser när det gäller grund- och gymnasieskolor.

Det skulle sannolikt vara möjligt att använda öppna jämförelser för att jämföra väntetiden till förskolan i olika kommuner. Det skulle bygga på att kommunerna rapporterar sina väntetider på ett bestämt sätt och att dessa rapporter sammanställs och publiceras. Jämförelserna skulle sedan kunna användas av kommunerna själva och av allmänheten. Arbetet skulle kunna initieras genom ett särskilt regeringsuppdrag till Skolverket eller Skolinspektionen.

En fördel med öppna jämförelser är att styrmedlet är mjukt och bygger på frivillighet. Det inskränker inte den kommunala självstyrelsen. Risken för försämrad kvalitet i förskolan framstår dessutom som liten. En nackdel är att styrningseffekten är osäker. Det är helt enkelt svårt att säga om jämförelserna skulle leda till kortare väntetider. Det finns dessutom principiella invändningar. Öppna jämförelser används normalt för att studera kvalitet eller effektivitet på områden där det saknas exakta krav i lagar eller andra författningar. Kravet på förskoleplats inom fyra månader framgår dock av skollagen och det finns inget utrymme för olika tolkningar eller prioriteringar. Mot den bakgrunden framstår öppna jämförelser som ett alltför mjukt och inte särskilt ändamålsenligt styrmedel.

Vi bedömer att den rapporteringsskyldighet vi föreslår är en bättre åtgärd, som till stor del fyller samma funktion som öppna jämförelser. Den medför att kommunerna själva och allmänheten regelbundet kan ta del av information om vilka kommuner som inte erbjuder förskoleplats i tid. Det möjliggör jämförelser. Till skillnad från öppna jämförelser är kommunerna dock *skyldiga* att rapportera uppgifter om dröjsmål och rapporteringen samspekar dessutom med Skolinspektionens tillsyn, eftersom den förser myndigheten med ett underlag för tillsyn.

² Se regeringens publikation *Öppna jämförelser*.

16.4 Förstärkt tillsyn av kommunerna

Ett annat alternativ är en förstärkning av Skolinspektionens tillsyn av kommunernas skyldighet att erbjuda förskoleplats inom fyra månader. Genom regeringsuppdrag till myndigheten skulle det gå att få till stånd en tätare eller mer fördjupad tillsyn.

Det går att se flera fördelar med förstärkt tillsyn som svar på problemet med dröjsmål. Skolinspektionen skulle kunna ingripa snabbare när en kommun inte erbjuder förskoleplats i tid och antalet dröjsmål skulle sannolikt minska något. Det är vidare fråga om en beprövad åtgärd som sker inom ramen för ett befintligt regelverk. Tillsammans med överklagande är tillsyn i princip den metod som staten har valt för att säkerställa att skollagen följs. Tillsynen har därmed ansetts som en godtagbar inskränkning i kommunernas självstyrelse och kvaliteten i utbildningen riskerar knappast att försämrats på grund av att tillsynen förstärks eller fördjupas.

Samtidigt kan vi konstatera att dröjsmål uppstår löpande, från en dag till en annan, och att tillsynen aldrig kan vara så omfattande att alla dröjsmål upptäcks. Det är inte realistiskt med en ständig kontroll. Vitessanktionen, som i och för sig är kraftfull, är vidare förenad med mycket långa ledtider. Det kan sannolikt gå flera år från själva tillsynen till det att ett vite döms ut i förvaltningsdomstol. Vid sidan av detta framstår en förstärkning av tillsynen som en dyr åtgärd för att komma till rätta med dröjsmålen. Staten får ökade kostnader för Skolinspektionens verksamhet och kommunerna får ökade kostnader bland annat för att tillhandahålla underlag och svara på frågor. Sammanfattningsvis kan det alltså ifrågasättas både hur verkningsfull och hur kostnadseffektiv åtgärden skulle vara.

Vår samlade bedömning är att tillsynen är viktig men att en förstärkt tillsyn knappast är lämplig som självständig åtgärd. Som framgått föreslås i stället en rapporteringsskyldighet för kommunen. Den förser Skolinspektionen med uppgifter om vilka kommuner som har problem och myndigheten får ett underlag för beslut om vidare åtgärder. I praktiken kan rapporteringen leda till förstärkt tillsyn utan att Skolinspektionen behöver lägga resurser på ständiga kontroller. Framförallt behöver Skolinspektionen inte utöka tillsynen av de kommuner som klarar att erbjuda förskoleplats inom lagstadgad tid.

16.5 Krav på kommunal planering

Brister i planeringen har lyfts fram som en viktig orsak till att vissa kommuner inte erbjuder förskoleplats i tid till alla barn. För att råda bot på det har vi föreslagit åtgärder som medför indirekta krav på planering, kontroll och uppföljning, till exempel rapportering.

Det skulle emellertid gå att ställa mer direkta krav på kommunal planering. Bestämmelser om prognoser och planering skulle utan större svårighet kunna införas i skollagen. Till exempel skulle det kunna krävas att alla kommuner har en aktuell prognos som visar hur många förskoleplatser som kommer att behövas i olika delar av kommunen under viss tid. Det skulle också kunna ställas krav på att kommunen ska ha en skriftlig plan som visar hur alla barn ska kunna erbjudas förskola under alla tider på året med bibehållen kvalitet. Reglerna skulle syfta till att förbättra planeringen i de kommuner som har problem och kraven skulle omfattas av Skolinspektionens tillsyn.

En fördel med detta alternativ är att det tar sikte på de faktorer som verkar vara avgörande för förmågan att erbjuda plats i tid. Åtgärden är dessutom stödande snarare än repressiv och den har troligen positiva effekter för kvaliteten i förskolan. Bättre planering gör det möjligt att erbjuda plats i tid utan att utöka barngrupperna allt för mycket eller att vidta andra åtgärder som kan vara negativa.

Samtidigt finns det flera nackdelar. Alla kommuner är olika och den planeringsprocess som fungerar bra i en kommun kanske inte är lämplig i en annan. Det är svårt att ställa generella krav som passar i alla kommuner. Vidare skulle kommunernas administrativa börda växa och planeringen skulle kosta pengar. Staten skulle få ökade kostnader för tillsyn. Planeringen är dessutom bara en del av förklaringen till dröjsmål. De politiska prioriteringarna är minst lika viktiga och det går inte att tvinga fram prioriteringar genom krav på planering. Hur bra planeringen än är krävs det i slutänden politiska beslut för att kommunen ska kunna erbjuda förskoleplats inom lagstadgad tid.

Detaljerade krav på planering skulle dessutom vara ett avsteg från de principer som skollagen bygger på. Av förarbetena framgår det att den tidigare regelstyrningen av skolväsendet i de flesta avseenden ersatts av mål- och resultatstyrning.³ Riksdag och regering ska lägga fast mål och ramar medan kommunerna och enskilda huvudmän ska stå för driften av verksamheten. Ökad målstyrning och minskad detaljreglering är alltså en av utgångspunkterna för den nya skollagen och ett exempel på det är att de tidigare kraven på kommunal skolplan

³ Se prop. 2009/10:165 s. 203–208.

avskaffats. Detaljerade krav på planering skulle framstå som en återgång till den tidigare modellen för styrning av kommunerna.

Sammantaget bedömer vi att direkta krav på planering inte är en lämplig åtgärd för att fler barn ska erbjudas plats i tid. Den typ av indirekta krav som våra förslag medför framstår som en bättre väg. Det alternativet stämmer bättre överens med intentionerna bakom skollagen och med principen om kommunal självstyrelse.

16.6 Utbildning i läsår och terminer

I förskoleklassen och grundskolan bedrivs utbildningen under läsår och terminer och kommunen ska i regel erbjuda plats från och med höstterminen det år barnet fyller sex respektive sju år. Normalt tas barnen alltså emot vid ett specifikt tillfälle i stället för att komma in i verksamheten allt eftersom under året, som är fallet i förskolan.

Teoretiskt sett skulle även förskolan kunna delas in i läsår och terminer. Det skulle ge mottagandet en fastare struktur och barnen skulle kunna tas emot vid vissa tillfällen varje år. Kommunens planeringsarbete skulle sannolikt underlättas och på sikt kan det tänkas att fler barn skulle erbjudas plats i tid. Åtgärden skulle även kunna vara positiv för kontinuiteten och kvaliteten i utbildningen.

Rent praktiskt skulle läsåret kunna delas in i fyra terminer. Efter en anmälan om förskola skulle kommunen vara skyldig att erbjuda plats från och med nästa termin eller, när anmälan kommer in med kort varsel, från och med terminen därefter. Med ett sådant system skulle alla barn kunna börja förskola inom fyra månader samtidigt som mottagandet i princip begränsas till vissa perioder varje år.

Enligt skollagen ska kommunen emellertid erbjuda förskola bland annat i den omfattning som det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier. Det är svårt att förena det med ett system som gör att barnet i princip ska invänta nästa termin. För enskilda föräldrar skulle det kunna bli mycket besvärligt att behöva vänta. Föräldraförsäkringen är vidare svår att anpassa till en förskola som är indelad i läsår och terminer. Det skulle till exempel kunna hända att föräldrapenningen tar slut mitt under en termin, när barnet inte kan börja. I nuläget framstår det därför som ogörligt att dela in utbildningen i förskolan i läsår och terminer.

16.7 Sanktionsavgift som tillfaller staten

I stället för väntepening går det att tänka sig ett system där kommunen betalar en sanktionsavgift som endast tillfaller staten. Det skulle vara fråga om en sorts böter. Som vi sett tidigare finns det en sådan avgift på socialtjänstens område. En kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller bistånd eller en insats som någon är berättigad till kan åläggas att betala en särskild avgift till staten. Den är lägst tiotusen och högst en miljon kronor och förvaltningsrätten avgör om den ska dömas ut, efter ansökan av Inspektionen för vård och omsorg.

En motsvarande sanktionsavgift skulle vara möjlig att införa även på förskolans område. Den kommun som inte erbjuder förskola inom fyra månader skulle då kunna åläggas att betala en särskild avgift som tillfaller staten. Bestämmelserna i socialtjänstlagen och LSS skulle kunna användas som förebilder.

På samma sätt som väntepeningen skulle sanktionsavgiften sätta ganska hård press på kommunen att erbjuda plats i tid. Ett dröjsmål skulle riskera att bli kostsamt och sanktionsavgiften skulle sannolikt vara ett ganska effektivt styrmedel. Det finns dock argument som talar mot en sanktionsavgift. Till att börja med skulle skillnaden jämfört med dagens vitessanktion vara hårfin. Ett vite kan bestämmas till stora belopp och frågan om vite prövas av domstol efter ansökan av Skolinspektionen. Att bara byta ut vitet mot en annan sanktionsavgift framstår inte som meningsfullt. Sanktionsavgiften erbjuder vidare inget skydd för föräldrar som fått vänta för länge. Avgiften tillfaller staten och enskilda föräldrar får varken ersättning eller socialförsäkringsskydd. Slutligen skulle systemet sannolikt vara kostsamt, eftersom det engagerar såväl Skolinspektionen som förvaltningsdomstolarna och kommunerna. Sammantaget bedömer vi att systemet med väntepening, som inkluderar en sanktionsavgift, är att föredra framför en sanktionsavgift som tillfaller staten.

16.8 Verkställighet enligt utsökningsbalken

I avsnitt 8.5 har vi konstaterat att Kronofogdemyndigheten inte kan verkställa kommunens skyldighet att erbjuda förskoleplats inom fyra månader. Anledningen är att det inte finns och inte går att utverka en exekutionstitel som innefattar en sådan förpliktelse.

Genom ändringar i skollagen skulle det sannolikt gå att ändra på detta. Det skulle ske genom att någon myndighet, till exempel

Skolinspektionen eller förvaltningsrätten, ges möjlighet att besluta om rätt till förskoleplats för ett enskilt barn. En fristående myndighet skulle alltså kunna bevilja förskoleplats. Ett sådant beslut skulle sedan kunna ligga till grund för verkställighet enligt UB. Det kan emellertid krävas en särskild föreskrift i skollagen som säger att myndighetens beslut får verkställas enligt UB.

Verkställigheten skulle därefter troligen komma att ske genom att Kronofogdemyndigheten förelägger kommunen att erbjuda förskola. Föreläggandet kan förenas med vite. Skillnaden jämfört med dagens vitessanktion skulle bland annat vara att föräldrarna själva kan vända sig till Kronofogdemyndigheten och utverka föreläggandet. De behöver inte vänta på Skolinspektionens tillsyn.

Eftersom vitessanktionen redan finns har vi ändå svårt att se värdet i att öppna för verkställighet enligt UB. Det framstår som en onödig omgång att vidta omfattande åtgärder för att åstadkomma något som i princip finns redan i dag. Antagligen kommer de flesta föräldrar inte heller att använda sig av möjligheten. Det gäller särskilt om föräldrarna inte har den tid och kunskap som krävs. Vår bedömning är därför att det saknas skäl att göra UB tillämplig.

17 Författningskommentar

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

8 kap.

14 §

Paragrafen gäller erbjudande av plats. Förslaget till ändringar behandlas närmare i avsnitt 10.1.

Ändringen i *första stycket* innebär att begreppet platsdag införs i skollagen. När vårdnadshavare har anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman ska kommunen erbjuda barnet att börja senast på platsdagen. Begreppet betecknar alltså den senaste dag som kommunen är skyldig att erbjuda förskola. Den nya lydelsen gör klart att barnet ska kunna börja senast på platsdagen och att det inte räcker att kommunen lämnar själva platserbjudandet inom den tiden. Det finns givetvis ingenting som hindrar att kommunen erbjuder barnet förskola tidigare än på platsdagen.

En förutsättning för att en platsdag ska gälla är att kommunen är skyldig att erbjuda barnet förskola enligt övriga bestämmelser i kapitlet. En annan förutsättning är att önskemålet gäller förskola med offentlig huvudman. Har ett barn från en annan kommun rätt att bli mottaget i kommunen enligt 13 § första stycket ska en platsdag gälla på samma sätt som för övriga barn. Däremot ska ingen platsdag gälla om kommunen tar emot barnet på frivillig väg.

I *andra stycket* finns definitionen av begreppet platsdag. I regel är det den dag som infaller fyra månader efter det att anmälan om förskola kommit in till kommunen. Lagen om beräkning av lagstadgad tid är tillämplig vid beräkningen. Skulle platsdagen infalla en lördag, söndag eller i samband med en större helg ska nästa vardag räknas som platsdag. Det är en följd av reglerna i 3 §.

Har kommunen valt att tillåta önskemål om förskola från och med en viss dag längre fram än fyra månader gäller den dagen som platsdag, enligt den alternativa regeln. Platsdagen kan alltså vara den dag som infaller fyra månader efter anmälan eller den senare dag som vårdnadshavaren önskar att barnet ska kunna börja.

I *tredje stycket* anges att barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl har behov av särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola ska erbjudas förskola skyndsamt. Den bestämmelsen finns i dag i andra stycket. Bestämmelsen innebär att förtur ska ges till barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola (se prop. 2009/10:165 s. 715). I två situationer gäller dock en platsdag även för dessa barn, nämligen i fråga om rapporteringsskyldighet enligt 15 a § och väntepening enligt 12 a kap. SFB. I de fallen ska platsdagen bestämmas enligt andra stycket, på samma sätt som för övriga barn.

Kommunen kan även i fortsättningen tillämpa interna riktlinjer som innebär att förskola ska erbjudas snabbare än vad lagen kräver, till exempel inom tre månader. Sådana riktlinjer påverkar dock inte vilken dag som ska räknas som platsdag i lagens mening.

14 a §

Paragrafen är ny och innebär att en informationsskyldighet för kommunen införs. Förslaget behandlas i avsnitt 10.2.

Av *första stycket* framgår att kommunen är skyldig att självant lämna viss information efter en anmälan om förskola med offentlig huvudman. Barnets vårdnadshavare ska nämligen informeras om den tidsfrist som gäller för erbjudande av plats och om möjligheten till väntepening om kommunen inte erbjuder plats i tid. Närmare krav på informationen framgår av 7 kap. 2 § skolförordningen.

Informationen ska lämnas så snart som möjligt efter anmälan. Det går inte att ange någon exakt tidsrymd eftersom förhållandena kan variera men normalt bör informationen kunna lämnas inom någon vecka. Stora delar av informationen kan vara standardiserad.

Andra stycket innehåller ett bemyndigande. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får genom detta rätt att meddela ytterligare föreskrifter om informationsskyldigheten. Sådana föreskrifter finns som sagt i 7 kap. 2 § skolförordningen.

15 a §

Paragrafen är ny och innebär att en rapporteringsskyldighet för kommunen införs. Förslaget behandlas i avsnitt 10.3.

I *första stycket* läggs grunderna för rapporteringsskyldigheten fast. Det anges att den ansvariga nämnden varje år ska lämna en rapport om dröjsmål med erbjudande av plats till Skolinspektionen, fullmäktige och kommunens revisorer. Det är den eller de nämnder som avses i 2 kap. 2 § andra stycket som ska lämna rapporten.

I *andra stycket* finns ett bemyndigande. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges rätt att meddela ytterligare föreskrifter om rapporteringsskyldigheten. Sådana föreskrifter finns i 7 kap. 3 och 4 §§ skolförordningen.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

I *första punkten* föreslås det att lagen ska träda i kraft den 1 januari 2015. Övervägandena finns i kapitel 13.

I *andra punkten* finns en särskild ikraftträdandebestämmelse som innebär att de nya föreskrifterna endast ska tillämpas på anmälningar om förskola som kommer in till kommunen från och med den 1 januari 2015. Har anmälan kommit in till kommunen före dess ska följaktligen ingen platsdag gälla för barnet enligt 14 §. Kommunen ska inte heller vara informationsskyldig enligt 14 a § eller rapporteringsskyldig enligt 15 a §.

Tredje punkten innehåller en övergångsbestämmelse som säger att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för anmälningar om förskola som kommit in till kommunen före den 1 januari 2015. Det betyder att äldre föreskrifter i vissa fall kan ha giltighet även efter det att de nya reglerna trätt i kraft den 1 januari 2015.

17.2 Förslaget till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

7 kap.

2 §

Paragrafen är ny och gäller kommunens informationsskyldighet enligt 8 kap. 14 a § skollagen. Förslaget behandlas i avsnitt 10.2.

Kommunen ska enligt paragrafen lämna information om vilken dag anmälan om förskola kom in till kommunen, vilka regler som gäller i fråga om erbjudande av plats, vilken platsdag som gäller för barnet under förutsättning att barnet faktiskt ska erbjudas förskola i kommunen och slutligen också om möjligheten till väntepening om kommunen inte erbjuder förskoleplats inom lagstadgad tid.

Informationen ska vara skriftlig och i 8 kap. 14 a § skollagen anges det att den ska lämnas så snart som möjligt efter anmälan. Hur den ska lämnas är upp till varje kommun att avgöra. Det kan till exempel ske i form av ett brev, via e-post eller på annat sätt.

Med bestämmelser om erbjudande av plats avses reglerna om platsdag och förtur i 8 kap. 14 § skollagen. Det räcker att kommunen återger dessa regler i informationen till vårdnadshavarna.

När det gäller platsdagen ska kommunen ange den platsdag som gäller under förutsättning att barnet faktiskt ska erbjudas förskola i kommunen. Beskedet ska alltså vara villkorat. Visar det sig senare att barnet inte ska erbjudas förskola i kommunen är informationen oförbindande. Kommunen kan då besluta att barnet inte ska erbjudas förskoleplats. Det är därför viktigt att beskedet är tydligt utformat. Barnets vårdnadshavare måste förstå att det inte innefattar ett ställningstagande om att barnet ska erbjudas förskola.

Kommunen får själv avgöra hur omfattande informationen om väntepeningen ska vara och hur den ska utformas. Det kan till exempel nämnas att Försäkringskassan har hand om förmånen.

Ingenting hindrar att kommunen lämnar ytterligare information utöver den som sägs i paragrafen. Har kommunen en platsgaranti som går längre än lagens kan man till exempel upplysa om den.

Känner kommunen till att ett barn enligt 8 kap. 14 § tredje stycket skollagen ska erbjudas förskola skyndsamt gäller i princip ingen platsdag och informationen får därför anpassas. Kommunen kan till exempel informera om att barnet ska erbjudas förskola skyndsamt men att den platsdag som anges gäller för väntepening.

3 §

Paragrafen är ny och gäller kommunens rapporteringsskyldighet enligt 8 kap. 15 a § skollagen. Förslaget behandlas i avsnitt 10.3.

I *första stycket* anges att rapporteringsskyldigheten ska fullgöras genom att den ansvariga nämnden 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. Att rapporten ska lämnas till Skolinspektionen, fullmäktige och kommunens revisorer framgår av 8 kap. 15 a § skollagen.

Rapporten ska avse både de barn som vid rapporteringen har erbjudits förskola men för sent och de barn som fortfarande väntar på plats. Det är alltså både avslutade och pågående dröjsmål som ska redovisas. Ordalydelsen gör klart att även den kommun som inte har några dröjsmål ska lämna en rapport till Skolinspektionen, fullmäktige och revisorerna. Rapporten kan dock vara kortfattad.

Av *andra stycket* framgår vilka uppgifter rapporten ska innehålla om det finns barn som inte har erbjudits att börja förskola senast på platsdagen. Rapporten ska visa dessa barns ålder och kön, hur många dagar efter platsdagen de fått vänta och skälen för dröjsmålen. Skälen bör kunna anges kortfattat. Bestämmelsen innebär att rapporten framförallt kommer att innehålla statistiska uppgifter. Barnens namn eller personnummer bör inte framgå av rapporten.

4 §

Paragrafen är ny och innehåller ett bemyndigande som ger Skolinspektion rätt att meddela ytterligare föreskrifter om hur rapporteringsskyldigheten enligt 8 kap. 15 a § skollagen ska fullgöras. Det kan handla om hur rapporteringen ska ske och om tidpunkterna för rapportering. Förslaget behandlas i avsnitt 10.3.

Ikraftträdande

I *första punkten* föreslås det att förordningen ska träda i kraft den 1 januari 2015. I *andra punkten* finns en ikraftträdandebestämmelse som motsvarar den som gäller för ändringarna i skollagen. De nya föreskrifterna ska alltså bara tillämpas på anmälningar om förskola som kommer in till kommunen från och med den 1 januari 2015. Särskilda övergångsbestämmelser bedöms inte vara nödvändiga.

17.3 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

5 kap.

9 §

Paragrafen innehåller katalogen över bostadsbaserade förmåner. Genom ett tillägg i *punkt 1* framgår att den som är bosatt i Sverige är försäkrad för väntepening på grundnivå. En hänvisning till 12 a kap., som handlar om väntepening, tas också in i punkten.

I fall då förordningarna 1408/71 eller 883/2004 eller avtal som Sverige ingått med andra stater är tillämpliga kan den begränsning som bosättningskravet utgör komma att sättas ur spel.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.2.

6 kap.

6 §

Paragrafen innehåller katalogen över arbetsbaserade förmåner. Genom ett tillägg i *punkt 2* framgår att den som arbetar i Sverige är försäkrad för väntepening på grund- eller sjukpenningnivå. Den hänvisning till 11–13 kap. som finns i punkten kvarstår. Förslaget behandlas i avsnitt 11.2.

11 §

Ett tillägg i *första stycket* gör klart att försäkringen för väntepening på grund- eller sjukpenningnivå kan gälla även efter tidpunkten enligt 6 kap. 8 § andra stycket. Förutsättningen är att rätten till förmånen kan härledas från ett arbete i Sverige. Syftet med tillägget är att försäkringskyddet för väntepening ska överensstämma med det för föräldrapening. Förslaget behandlas i avsnitt 11.2.

16 §

Ett tillägg i paragrafen gör klart att väntepening på grund- eller sjukpenningnivå lämnas för tid då den försäkrade vistas utomlands så länge rätten till förmånen består. Förutsättningen är att barnet är

bosatt i Sverige. Syftet med tillägget är att reglerna om väntepening ska överensstämja med de som gäller för föräldrapening.

I fall då förordningarna 1408/71 eller 883/2004 eller avtal som Sverige ingått med andra stater är tillämpliga kan den begränsning som bosättningskravet utgör komma att sättas ur spel.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.2.

9 kap.

1 §

I *andra stycket* införs en *ny andra strecksats* med hänvisning till 12 a kap. om väntepening.

11 kap.

2 §

I paragrafen införs en *ny punkt 2* med hänvisning till 12 a kap. om väntepening. På grund av den nya punkten blir det som nu är punkt 2, om tillfällig föräldrapening, i stället punkt 3.

9 §

Ett tillägg i paragrafen gör klart att en förälder inte kan få mer än sammanlagt hel väntepening per dag, oavsett antalet barn. Det betyder att mer än hel väntepening per dag inte kan lämnas till en och samma förälder, även om förutsättningarna för väntepening skulle vara uppfyllda med avseende på två eller fler barn. Förslaget behandlas i avsnitt 11.4.

12 a kap.

I avdelning B Familjeförmåner införs ett nytt kapitel, 12 a kap., om väntepening. Placeringen i balken behandlas i avsnitt 11.1.

Väntepeningen införs som en ny föräldrapenningsförmån vid sidan av föräldrapening och tillfällig föräldrapening och omfattas därför av de allmänna bestämmelser om föräldrapenningsförmåner som finns i 11 kap.

1 §

I paragrafen finns en innehållsförteckning över bestämmelserna i det nya kapitlet. Indelningen följer i princip de riktlinjer som framgår av prop. 2008/09:200 s. 373–375.

2 §

I *första stycket* finns en upplysning om att 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. Redan här markeras sambandet mellan skollagens bestämmelser om erbjudande av förskola och rätten till väntepening. Bestämmelsen är dock endast en information till läsaren. Rätten till väntepening regleras i de följande paragraferna.

I *andra stycket* anges att förmånen kan vara bosättningsbaserad enligt 5 kap. eller arbetsbaserad enligt 6 kap. Den som är bosatt i Sverige är försäkrad för väntepening på grundnivå och den som arbetar här är försäkrad för väntepening på grund- eller sjukpenningnivå. Se även kommentarerna till 5 kap. 9 § och 6 kap. 6 §.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätten till väntepening. Det anges att en försäkrad förälder har rätt till väntepening om han eller hon 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 har passerats.

Det första villkoret är alltså att kommunen faktiskt är skyldig att erbjuda barnet förskola. Den frågan ska bedömas enligt reglerna i 8 kap. skollagen. Upphör kommunens skyldighet att erbjuda barnet förskola föreligger inte längre någon rätt till väntepening.

Det andra villkoret är att den platsdag som gäller för barnet har passerats utan att kommunen erbjudit förskola. Har kommunen erbjudit förskola föreligger således ingen rätt till väntepening. För rätten till väntepening saknar det betydelse var i kommunen den erbjudna förskoleplatsen är belägen och det saknar i princip också betydelse vilka önskemål om plats barnets vårdnadshavare har. Väntepeningen är alltså förbehållen de fall när kommunen inte erbjuder någon förskoleplats alls inom lagstadgad tid. Skulle

kommunen sätta i system att erbjuda plats oskäligt långt bort från barnets eget hem eller annars i strid med 8 kap. 15 § skollagen får det bli en fråga för Skolinspektionen och dess tillsyn.

Krav som däremot kan ställas på kommunens erbjudande är att det ska avse förskola och inte pedagogisk omsorg eller någon annan verksamhet samt att utbildningen ska vara icke-konfessionell. Det senare följer av reglerna i 8 kap. 12 § och 1 kap. 6 § skollagen. Är dessa krav inte uppfyllda kan föräldern ha rätt till väntepening.

Rätten till väntepening är inte begränsad till den tid som kommunen är skyldig att erbjuda barnet förskola enligt reglerna i skollagen, till exempel till vardagar eller ett visst antal timmar per dag eller vecka. En förälder kan tvärtom ha rätt till väntepening sju hela dagar i veckan om förutsättningarna för det är uppfyllda.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.5. Vem som ska räknas som försäkrad och förälder behandlas däremot i avsnitt 11.2 och 11.3.

4 §

I paragrafen finns ytterligare villkor för rätten till väntepening. Rätt till väntepening föreligger nämligen bara under tid när föräldern till huvudsaklig del faktiskt vårdar barnet och inte förvärvsarbetar. Föräldern ska alltså avstå från förvärvsarbete, eller inte förvärvsarbete alls, och under den tiden till huvudsaklig del vårda barnet. Villkoren motsvarar de som gäller för föräldrapenning enligt 12 kap. 2 och 3 §§. Förslaget behandlas i avsnitt 11.5.

5 §

Paragrafen innehåller en samordningsbestämmelse. Det anges att väntepening inte lämnas om föräldern för samma tid får föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning. Har föräldern rätt till flera föräldrapenningsförmåner samtidigt måste han eller hon alltså avstå från föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning för att kunna få väntepening. Syftet är att en och samma förälder inte ska kunna få väntepening och andra föräldrapenningsförmåner för samma tid. Förslaget behandlas i avsnitt 11.5.

6 §

Bestämmelsen ställer krav på samtycke från barnets vårdnadshavare i vissa fall. För att en förälder som inte är barnets vårdnadshavare ska ha rätt till väntepening krävs det nämligen ett skriftligt samtycke från en vårdnadshavare. Har barnet två vårdnadshavare räcker det att en av dem samtycker. Om samtycket återkallas har föräldern inte längre rätt till väntepening. Samtycket fyller samma funktion som avstående från föräldrapenning enligt 12 kap. 17 §. Förslaget behandlas i avsnitt 11.3

7 §

Paragrafen handlar om den tidigaste dagen för väntepening.

I *första stycket* anges det att väntepening lämnas tidigast från och med vardagen efter den platsdag som gäller för barnet enligt 8 kap. 14 § skollagen. Infaller platsdagen en fredag kan väntepening därför lämnas tidigast för måndagen därpå, om den är helgfri.

I *andra stycket* finns det en påminnelse om det krav på anmälan till Försäkringskassan som gäller enligt 11 kap. 12 §. Bestämmelsen innebär att en förälder i regel inte kan få väntepening för tid innan han eller hon gjort en anmälan till Försäkringskassan.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.5.

8 §

Paragrafen handlar om den senaste dagen för väntepening.

I paragrafen anges det att 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. Väntepening ska alltså inte längre lämnas när det blivit möjligt för barnet att börja förskola eller när kommunen inte längre är skyldig att erbjuda barnet förskola. Det senare kan vara fallet till exempel om barnet flyttar eller börjar förskoleklassen eller om barnets vårdnadshavare återkallar sitt önskemål om förskola med offentlig huvudman.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.5.

9 §

Paragrafen handlar om förmånsnivåer.

Enligt *första stycket* lämnas väntepening enligt fem olika förmånsnivåer. Hel väntepening lämnas för dag när föräldern inte förvärvsarbetar. Därutöver kan förmånen lämnas som tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels väntepening beroende på hur stor del av normal arbetstid som föräldern förvärvsarbetar.

Förmånsnivåerna är inte relaterade till hur många timmar per dag eller vecka som kommunen är skyldig att erbjuda förskola. En förälder kan alltså ha rätt till hel väntepening sju dagar i veckan även om kommunens skyldighet att erbjuda förskola är begränsad till vardagar eller till ett visst antal timmar per dag eller vecka.

I *andra stycket* anges att väntepening får lämnas som hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels väntepening på grundnivå när föräldern arbetar högst sju åttondelar av normal arbetstid. Det betyder att en förälder som arbetar högst sju åttondelar av normal arbetstid kan välja mellan dessa olika nivåer.

Paragrafen motsvarar 12 kap. 9 § och behandlas i avsnitt 11.6.

10 §

I paragrafen anges vad som inte ska betraktas som förvärvsarbete vid prövningen av rätten till väntepening.

Enligt *första stycket 1* räknas inte vård av barn som har tagits emot för stadigvarande vård och fostran i föräldrarnas hem och enligt *första stycket 2* räknas inte sådant förvärvsarbete som den försäkrade utför under tid för vilken han eller hon får sjukersättning enligt bestämmelserna i 37 kap. 3 §.

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

Paragrafen motsvarar 12 kap. 10 § och behandlas i avsnitt 11.6.

11 §

Paragrafen handlar om tid som normalt är arbetsfri för föräldern. Väntepening på sjukpenningnivå 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. Bestämmelsen innebär att en förälder som normalt förvärvsarbetar måndag–fredag och vill ha väntepening på sjukpenningnivå lördag–söndag måste ta ut väntepening på samma förmånsnivå eller högre även under fredagen eller måndagen. Det gäller dock endast om den arbetsfria tiden är högst fyra dagar. Paragrafen motsvarar 12 kap. 11 § och behandlas i avsnitt 11.6.

12 §

I paragrafen anges att väntepening kan lämnas på sjukpenningnivå eller grundnivå. Till skillnad från föräldrapening finns det ingen lägstanivå. Närmare bestämmelser om sjukpenningnivån och grundnivån finns i de följande paragraferna.

13 §

Enligt paragrafen ska en förälder vara försäkrad för arbetsbaserad väntepening enligt 6 kap. 6 § 2 för att kunna få väntepening på sjukpenningnivån. Det ska också kunna fastställas en SGI för föräldern. Något 240-dagarsvillkor motsvarande det som framgår av 12 kap. 35 § gäller dock inte. Hur väntepening på sjukpenningnivån ska beräknas framgår av 14 §. Paragrafen motsvarar 12 kap. 21 § och behandlas i avsnitt 11.7.

14 §

I *första stycket* anges hur väntepening på sjukpenningnivån ska beräknas. För hel väntepening ska sjukpenningnivån motsvara föräldrarnas beräkningsunderlag för sjukpenning på normalnivån enligt 28 kap. 7 § 1 grundat på en SGI beräknad enligt 12 kap. 25–31 §§. Vid tillämpningen av de senare paragraferna ska det som sägs där om föräldrapening i stället gälla väntepening. Det framgår av *andra stycket*. Syftet är att väntepening på sjukpenningnivån ska kunna motsvara föräldrapening på samma nivå fullt ut.

I *tredje stycket* behandlas den situationen att hel väntepening på sjukpenningnivån inte överstiger 225 kronor. Då lämnas i stället väntepening på grundnivån enligt 15 §.

Paragrafen motsvarar 12 kap. 22 § och behandlas i avsnitt 11.7.

15 §

I *första stycket* anges att väntepening på grundnivån kan lämnas till en förälder som är försäkrad för bosättningsbaserad eller arbetsbaserad väntepening enligt 5 kap. 9 1 respektive 6 kap. 6 § 2.

I *andra stycket* anges att grundnivån för hel väntepening är 225 kronor om dagen.

Paragrafen motsvarar 12 kap. 23 § och behandlas i avsnitt 11.7.

16 §

Paragrafen handlar om kommunens betalningsansvar. Det anges att kommunen ska betala kostnaderna för den väntepening som lämnas för vården av ett barn. Att socialförsäkringen delvis finansieras genom särskilda betalningar från kommuner är ingen nyhet, jämför 2 kap. 4 § och 51 kap. 22 §. Kommunens betalningsansvar enligt paragrafen omfattar all väntepening som lämnas för vården av ett visst barn, oavsett hur många föräldrar som får del av den. Det måste betonas att kommunen inte fullgör sin skyldighet att erbjuda förskola genom att betala kostnaderna för väntepeningen. Skolinspektionen kan ingripa genom exempelvis vitesföreläggande även om kommunen har ett betalningsansvar enligt denna paragraf.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.8.

17 §

Paragrafen handlar om sanktionsavgift.

Av *första stycket* framgår att den kommun som har ett kostnadsansvar enligt 16 § också ska betala en sanktionsavgift. Sanktionsavgift kommer alltså bara i fråga när väntepening har beviljats. Det övergripande syftet med sanktionsavgiften är att kommunens samlade kostnad för ett dröjsmål inte ska bli lägre för att barnets föräldrar har låg väntepening eller väljer att ta ut väntepening bara för vissa delar av förmånstiden enligt 7 och 8 §§.

Av *andra stycket* och 18 § framgår att sanktionsavgiften ska motsvara mellanskillnaden mellan den väntepening som faktiskt har lämnats och det högsta belopp som hade kunnat lämnas för varje dag under hela förmånstiden (maximibeloppet). Har en förälder fått högsta möjliga ersättning för hela perioden saknas det alltså utrymme för en sanktionsavgift. Sanktionsavgiftens uppbyggnad

innebär att avgiftens storlek varierar beroende på vilken väntepening som har lämnats till barnets föräldrar i varje enskilt fall.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.8.

18 §

Paragrafen innehåller definitionen av begreppet maximibelopp.

Maximibeloppet är det belopp som motsvarar hel väntepening på högsta möjliga sjukpenningnivå för hela den förmånstid som framgår av 7 och 8 §§. När förmånstiden fastställs bör reglerna i 11 kap. 12 § om anmälan till Försäkringskassan inte tillämpas. Det betyder att förmånstiden ska anses löpa från och med vardagen efter platsdagen oavsett när anmälan till Försäkringskassan gjorts.

Paragrafen innebär att maximibeloppet ska beräknas på grundval av den väntepening som en förälder med högsta möjliga SGI hade kunnat få, det vill säga en förälder vars inkomster överstiger 10 prisbasbelopp om året (jämför 12 kap. 25 och 26 §§). Maximibeloppet ska vidare motsvara hel väntepening på denna nivå för hela förmånstiden enligt 7 och 8 §§. Det betyder att beloppet ska beräknas från och med vardagen efter platsdagen till och med vardagen före den dag barnet kan börja förskola enligt ett erbjudande från kommunen eller skyldigheten att erbjuda förskola upphör av något annat skäl. Maximibeloppet ska med andra ord motsvara hel väntepening på högsta möjliga nivå för hela dröjsmålet. Det gäller oavsett hur många dagar föräldrarna fått väntepening för.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.8.

19 §

I paragrafen anges att sanktionsavgiften tillfaller staten och att den används till att finansiera dels administrationen av väntepeningen och dels sådana statliga ålderspensionsavgifter som ska betalas för förmånen enligt lagen om statlig ålderspensionsavgift. Därmed motsvarar och ersätter paragrafen i princip de två sista punkterna i 5 § lagen om fördelning av socialavgifter. Sanktionsavgiften kan under vissa förhållanden generera överskott för staten och det framgår därför att den i första hand, men inte uteslutande, ska användas till att finansiera administrationen och de statliga ålderspensionsavgifterna. Se vidare avsnitt 11.8, 12.8 och 14.8.

20 §

Paragrafen handlar om Försäkringskassans handläggning.

I *första stycket* anges att Försäkringskassan som huvudregel ska ge kommunen tillfälle att yttra sig i ett ärende om väntepening. Syftet är att beslutsunderlaget ska bli så bra som möjligt genom att kommunen tillför information och redogör för sin inställning. Det är däremot inte tänkt att kommunen ska anses vara part i ärendet.

Kommunen behöver inte ges tillfälle att yttra sig om det framstår som obehövt. Så kan vara fallet till exempel om ansökan ska avvisas eller avslås av något skäl som inte har med kommunen att göra. Det kan också vara fallet om kommunen yttrat sig i samband med en tidigare ansökan avseende vård av samma barn.

För att ärendet ska kunna avgöras inom rimlig tid bör den frist som kommunen får för yttrande i regel vara kort. Kommer inget yttrande in får Försäkringskassan bedöma om utredningen i övrigt är tillräcklig för att ett beslut om väntepening ska kunna fattas.

I *andra stycket* framgår att Försäkringskassan ska underrätta kommunen om innehållet i beslut som innebär att väntepening beviljas. Bestämmelsen behövs eftersom kommunen inte är att anse som part i ärendet. Försäkringskassan får avgöra om underrättelsen ska ske elektroniskt, genom brev eller på något annat sätt.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.9.

21 §

Paragrafen handlar om underrättelse till Försäkringskassan.

Enligt *första stycket* är kommunen skyldig att underrätta Försäkringskassan så snart som möjligt när kommunen erbjuder förskola till ett barn vars förälder har beviljats väntepening för vården av barnet. Underrättelsen är nödvändig bland annat för att Försäkringskassan ska veta när förmånstiden upphör enligt 8 §.

Enligt *andra stycket* ska kommunen också underrätta Försäkringskassan så snart som möjligt när kommunens skyldighet att erbjuda förskola upphör av något annat skäl. Flera exempel på sådana situationer lämnas i kommentaren till 8 §.

Underrättelseskyldigheten enligt första och andra stycket inträder så snart någon förälder beviljats väntepening för vården av barnet, även om det är för någon enstaka dag. Det är viktigt att underrättelsen visar vilken dag barnet kan börja förskola eller vilken

dag kommunens skyldighet att erbjuda förskola annars upphör och varför. Hur underrättelsen ska gå till, om den till exempel ska ske elektroniskt eller med brev, får Försäkringskassan avgöra. Förslaget behandlas i avsnitt 11.9.

22 §

I paragrafen anges att Försäkringskassan ska fatta ett särskilt beslut om kommunens betalningsansvar när den förmånstid som framgår av 7 och 8 §§ gått till ända. I beslutet ska Försäkringskassan fastställa det belopp som kommunen ska betala enligt 16–19 §§, det vill säga kostnaderna för den väntepening som lämnats samt i vissa fall även en sanktionsavgift. Kommunen är givetvis part i ett sådant ärende och kan överklaga beslutet enligt allmänna regler. Förslaget behandlas i avsnitt 11.9.

24 kap.

3 §

I paragrafen finns en uppräknning av förmåner som grundar sig på den försäkrades SGI. Genom en *ny tredje strecksats* fogas väntepening på sjukpenningnivå till dessa förmåner.

26 kap.

15 §

Paragrafen handlar om SGI-skydd vid föräldraledighet.

I ett *nytt tredje stycke* görs det klart att SGI-skyddet 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. Detta är en kodifiering av den rättspraxis som gäller sedan länge. Någon ändring i sak är inte avsedd. Förslaget behandlas i avsnitt 12.2.

15 a §

Paragrafen är ny och innebär att SGI-skydd gäller under tid då den försäkrade vårdar barn och samtidigt får väntepening enligt 12 a kap. Skyddet är ett komplement till det som gäller vid föräldraledighet i övrigt enligt 15 §. Under den tid som föregår själva beslutet om väntepening får ett SGI-skydd anses följa av den praxis som gäller avseende SGI-skydd under utredningstid. Förslaget behandlas i avsnitt 12.2.

27 kap.*52 §*

Paragrafen gäller bedömningen av arbetsförmågans nedsättning i vissa fall. Ändringen innebär att den särskilda spärregel som finns i paragrafen ska tillämpas också vid prövning av rätt till sjukpenning för tid när den försäkrade annars skulle ha fått väntepening. I denna situation ska arbetsförmågan anses nedsatt endast i den utsträckning som den försäkrades förmåga att vårda barn är nedsatt på grund av sjukdom. Förslaget behandlas i avsnitt 12.9.

28 kap.*6 §*

Paragrafen innehåller bestämmelser om när sjukpenning ska kalenderdagsberäknas. Det tillägg som görs i *första stycket 2* innebär att sjukpenning alltid ska kalenderdagsberäknas när den försäkrade får sjukpenning för tid då han eller hon annars skulle ha fått väntepening. Förslaget behandlas i avsnitt 12.9.

36 kap.

17 §

Paragrafen handlar om när Försäkringskassan får upphäva ett beslut om vilandeförklaring utan att den försäkrade har begärt det.

I *andra stycket* införs en *ny tredje strecksats*. Ändringen innebär att Försäkringskassan får upphäva ett beslut om vilandeförklaring om den försäkrade helt eller delvis avbryter det arbetsförsök eller de studier som legat till grund för beslutet för att i stället få väntepening enligt 12 a kap. SFB. Förslaget behandlas i avsnitt 12.9.

Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2015. Särskilda ikraftträdande- eller övergångsbestämmelser är inte nödvändiga. Rätten till väntepening är enligt 12 a kap. 3 § knuten till den platsdag som gäller för barnet enligt skollagen. En sådan platsdag gäller bara när anmälan om förskola kommer in till kommunen den 1 januari 2015 eller senare. Det framgår av de ikraftträdandebestämmelser som föreslås avseende skollagen. Därmed kan väntepening lämnas endast när anmälan om förskola kommer in till kommunen den 1 januari 2015 eller senare. Ikraftträdandet behandlas i kapitel 13.

17.4 Förslaget till lag om ändring i semesterlagen (1977:480)

17 a §

I paragrafen anges när frånvaro från arbetet på grund av föräldraledighet är semesterlönegrundande. Ändringen i *första stycket 2* är endast en språklig modernisering. Av en *ny punkt 4* framgår det att föräldraledighet med väntepening är semesterlönegrundande, om frånvaron för varje barn eller vid flerbarnsbörd sammanlagt inte överstiger 120 dagar eller för en ensamstående förälder 180 dagar. Tid med väntepening behandlas därmed på samma sätt som tid med föräldrapening. Förslaget diskuteras i avsnitt 12.1.

17.5 Förslaget till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584)

3 §

Översikten över olika former av föräldraledighet kompletteras med två nya punkter. *Punkt 6* gäller hel ledighet med väntepening och *punkt 7* gäller delledighet med väntepening. I de nya punkterna finns hänvisningar till 8 a respektive 8 b §. Nuvarande punkt 6 får en ny numrering. Förslaget behandlas i avsnitt 12.1.

8 a §

Paragrafen handlar om hel ledighet med väntepening. Det anges att en förälder har rätt till hel ledighet medan föräldern får hel väntepening enligt 12 a kap. SFB. Paragrafen motsvarar i princip 5 § andra stycket om hel ledighet med föräldrapenning. Förslaget behandlas i avsnitt 12.1.

8 b §

Paragrafen handlar om delledighet med väntepening. Det framgår att en förälder har rätt till förkortning av normal arbetstid i den utsträckning som han eller hon får väntepening. Paragrafen motsvarar 6 § om delledighet med föräldrapenning. Förslaget behandlas i avsnitt 12.1.

13 §

Genom ett tillägg i *första stycket* görs det klart att en arbetstagare som vill utnyttja sin rätt till ledighet enligt 8 a eller 8 b § ska anmäla detta till arbetsgivaren 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. När det gäller ledighet med väntepening får det bli fråga om en uppskattning utifrån den information kommunen lämnar och vad föräldern i övrigt känner till om väntetiderna i kommunen. Förslaget behandlas i avsnitt 12.1.

17.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

15 a §

Paragrafen handlar om ramtid och överhoppningsbar tid.

Genom en ändring i *första stycket* byts ordet föräldrapenning ut mot föräldrapenningsförmån. Om anmälningstiden innehåller tid med föräldrapenningsförmån i sådan omfattning att den kan tillgodoräknas i ett arbetsvillkor ska den månaden ingå i ramtiden oavsett om förmånen lämnas i form av föräldrapenning, väntepening eller tillfällig föräldrapenning.

Även i *tredje stycket* byts ordet föräldrapenning ut mot föräldrapenningsförmån. En månad som innehåller tid med föräldrapenningsförmån i sådan omfattning att den kan tillgodoräknas i ett arbetsvillkor är alltså inte överhoppningsbar oavsett vilken typ av föräldrapenningsförmån det är fråga om.

Genom ändringarna uppnås en bättre överensstämmelse mellan reglerna i 13 a och 15 a §§. Förslaget behandlas i avsnitt 12.3.

20 §

Paragrafen handlar om dagpenning. Genom en ändring i *fjärde strecksatsen* byts ordet föräldrapenning ut mot föräldrapenningsförmån. Dagpenning får alltså inte lämnas för tid under vilken den sökande får en föräldrapenningsförmån, oavsett om den lämnas i form av föräldrapenning, väntepening eller tillfällig föräldrapenning. Förslaget behandlas i avsnitt 12.3.

17.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter

5 §

Paragrafen handlar om fördelning av föräldraförsäkringsavgifter. Ändringen innebär att ordet föräldrapenningsförmån byts ut mot föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Anledningen är att väntepeningen, som också är en föräldrapenningsförmån, inte ska finansieras genom föräldraförsäkringsavgifter. Den ska i stället finansieras på ett annat sätt, i första hand genom betalningar från

kommuner enligt 12 a kap. SFB. Den hänvisning till 11 kap. SFB som fanns i paragrafen har bedömts som överflödigt och tagits bort. Förslaget behandlas i avsnitt 12.8.

17.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag

5 §

Paragrafen handlar om samordning med vissa andra förmåner.

Uppräkningen i *första stycket* kompletteras med en *ny punkt 2*. Ändringen innebär att vårdnadsbidrag inte får lämnas till en vårdnadshavare som för samma kalendermånad eller del därav får väntepening enligt 12 a kap. SFB. Den nya punkten medför att numreringen av de efterföljande punkterna förskjuts.

I *andra stycket* görs en mindre ändring till följd av den nya numreringen. Hänvisningen avser numera första stycket 1–10.

Förslaget behandlas i avsnitt 12.6.

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

9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om allmän efterskyddstid.

Tillägget i *andra stycket* innebär att efterskyddet fortsätter att gälla för en försäkrad som får hel väntepening under allmän efterskyddstid. Det fortsätter att gälla så länge väntepeningen lämnas samt under tid därefter det antal dagar av den allmänna efterskyddstiden som inte har avräknats före arbetslösheten. Det har även gjorts vissa språkliga moderniseringar i paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 12.4.

17.10 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1988:245) om grupplivförsäkring för doktorander

5 §

Paragrafen handlar om försäkringsskydd för tid när den försäkrade är förhindrad att bedriva studier för vilka utbildningsbidrag för doktorander har beviljats. Tillägget i *första stycket* 2 innebär att försäkringsskydd gäller även för sådan tid, om hindret beror på ledighet i samma omfattning som enligt 11 och 12 a kap. SFB gäller för rätt till väntepening. Förslaget behandlas i avsnitt 12.6.

17.11 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander

11 §

Ändringen i paragrafen innebär att väntepening läggs till bland de förmåner som utbildningsbidraget ska samordnas med. Förslaget behandlas i avsnitt 12.6.

17.12 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd

12 §

Paragrafen handlar om samordning med vissa andra förmåner. Tilläggen innebär att aktivitetsstödet ska minskas även för den som får väntepening enligt SFB. Förslaget behandlas i avsnitt 12.4.

17.13 Förslaget till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)

3 kap.

12 §

Paragrafen handlar om tilläggs lån. I *andra stycket* har en ändring gjorts som innebär att tilläggs lån också får lämnas till en studerande som sammanhängande fått väntepennning närmast före studiernas början och som närmast dessförinnan haft en sådan inkomst som anges i första stycket. Ordet uppburit har samtidigt bytts ut mot fått. Förslaget behandlas i avsnitt 12.10.

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

9 §

Ett tillägg i *första stycket 8* innebär att uppgifter om att en arbetsökande fått väntepennning enligt SFB får behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas. Förslaget behandlas i avsnitt 12.4.

17.15 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare

2 kap.

4 §

Paragrafen handlar om samordning av etableringsersättning och andra förmåner. Till uppräknningen i *första stycket* fogas en *ny punkt 3*. Av den framgår att etableringsersättning inte får lämnas för samma tid som väntepennning lämnas enligt 12 a kap. SFB. Den nya punkten medför att numreringen av de efterföljande punkterna förskjuts. Förslaget behandlas i avsnitt 12.5.

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

5 §

Paragrafen handlar om etableringsplanens omfattning. I *andra stycket* införs en *ny punkt 3*. Den innebär att etableringsplanen får omfatta aktiviteter på 75, 50 eller 25 procent av heltid om den nyanlände vårdar barn med väntepenning och därför är förhindrad att delta på heltid. Förslaget behandlas i avsnitt 12.5.

6 §

Paragrafen handlar om etableringsplanens giltighetstid. Tillägget i *andra stycket* innebär att det när giltighetstiden bestäms ska bortses från sådan tid som den nyanlände varit förhindrad att delta i aktiviteter på grund av vård av barn med väntepenning. Sådan tid ska alltså inte räknas in i etableringsplanen, under de förutsättningar som anges i paragrafen i övrigt. Ändringen innebär även att hänvisningen till 12 kap. SFB tas bort, för att göra läsningen enklare. Det får anses räcka med en allmän hänvisning till SFB och de hänvisningar som finns i 5 §. Förslaget behandlas i avsnitt 12.5.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av sakkunniga Andreas Hermansson och Elin Holmström

Vi ställer oss bakom utredningens förslag om att kommunens skyldighet att erbjuda förskoleplats förtydligas genom att begreppet platsdag införs i skollagen samt att en informations- och rapporterings-skyldighet införs för kommunen.

Vi delar inte utredningens bedömning av nödvändigheten av att föreslå en så kallad väntepening. Enligt direktiven får, men behöver inte, utredningen överväga sådana åtgärder som innebär en skyldighet för kommuner att betala någon form av offentligrättsligt reglerad ersättning i form av ekonomisk kompensation till vårdnadshavare i de fall där kommuner inte erbjuder förskoleplats i tid. Utredningens kartläggning av problemets omfattning ger i vår mening inte stöd för att lämna ett sådant förslag i nuläget.

Vår bedömning är att de tre övriga åtgärder som vi ställer oss bakom är väl avvägda i förhållande till problemets omfattning och karaktär och kommer ge god effekt på kommunernas arbete med att erbjuda förskoleplats i tid.

Väntepeningen utgör en kraftfull sanktion mot kommunerna. Enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den, det vill säga en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Enligt vår bedömning utgör väntepeningen ett oproportionerligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Vidare finns det risk att förslaget om väntepening kan utlösa krav på ekonomisk kompensation på en mängd andra områden som involverar myndighetsbeslut. Detta är en utveckling med svåröverskådliga effekter som enligt vår mening fordrar mer utförlig utredning och principiella överväganden.

Särskilt yttrande av sakkunnig Sverker Lönerholm

Utredaren föreslår en förskolegaranti som 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

Jag bedömer att de tre första åtgärderna är väl avvägda och att de tillsammans med Skolinspektionens tillsynsarbete kan förväntas ge god effekt på kommunernas arbete med att erbjuda förskoleplats i tid. När det gäller förslaget om väntepeningen, det vill säga den fjärde åtgärden, är det min bedömning att en sådan inte bör införas.

Det övergripande motivet är att det redan finns tillräckligt kraftfulla statliga sanktionsmöjligheter i dagens system. Om Skolinspektionen upptäcker att en kommun inte erbjuder förskoleplats inom lagstadgad tid kan myndigheten ingripa. Av skollagen framgår att ett föreläggande får förenas med vite. Dessa sanktionsmöjligheter är relativt nya och dessa bör på sikt leda till att situationen förbättras. Vidare anser jag att utredningens kartläggning av problemets omfattning och orsaker inte motiverar att en så pass kraftfull sanktion som väntepeningen införs. Det är av vikt att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen inte går längre än nödvändigt.

Det finns även en risk för spridning till andra välfärdsområden om en väntepening införs. Det blir svårt att motivera varför endast de som får vänta för länge på förskoleplats ska få ekonomisk kompensation från kommunen. Införs motsvarande regler på andra områden kan kostnaderna för staten, kommunerna och landstingen bli mycket stora.

Därtill innebär systemet med väntepening att en sanktionsavgift i vissa fall kommer att tillfalla staten. Den statliga sanktionsavgiften ska enligt utredaren säkerställa att kommunen alltid får betala lika mycket, oavsett vem som drabbas. Därmed uppkommer ett system med dubbla sanktioner från staten, vilket enligt min bedömning inte är en ändamålsenlig ordning. Det bör vara ändamålsenligt med endast ett statligt sanktionssystem via Skolinspektionen och att det är detta system som bör vara det långsiktigt hållbara och kostnadseffektiva sanktionssystemet.

Enligt utredningens direktiv ska ett eventuellt införande av ytterligare åtgärder eller incitament bland annat vara enkla, transparenta samt kostnadseffektiva. Jag bedömer att förslaget om väntepening inte lever upp till dessa krav. Som framgår av utredningens underlag är det komplicerat att införa en väntepening inom ramen för föräldraförsäkringen med svårbedömda konsekvenser för andra ersättningssystem samtidigt som det kräver att en relativt omfattande administrativ apparat byggs upp för driften. Som framgår av konsekvensbeskrivningen riskerar till exempel IT-kostnaderna att bli mycket höga.

Utredningen lyder under kommittéförordningen. Av 14 § i nämnda förordning framgår bland annat att utredningen ska föreslå en finansiering om dess förslag medför kostnadsökningar för staten. Detta framgår också särskilt av direktivet till utredningen. Utredaren bedömer bland annat att IT-kostnaden för att införa väntepening uppgår till cirka 30 miljoner kronor. Kostnadsuppskattningen är dock mycket osäker och det redovisas alltför knapphändigt för hur utredningen landar i detta belopp. Vidare saknas förslag till finansiering. För viktiga delar av utredningens förslag saknas således helt förslag på finansiering.

Referenser

Offentligt tryck

Statens offentliga utredningar

SOU 1972:26 *Förskolan del 1.*

SOU 1972:27 *Förskolan del 2.*

SOU 1993:109 *Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots.*

SOU 1997:72 *En lag om socialförsäkringar.*

SOU 1997:157 *Att erövra omvärlden.*

SOU 2004:118 *Beviljats men inte fått.*

SOU 2005:73 *Reformerad föräldraförsäkring – Kärlek, omvårdnad, trygghet.*

SOU 2005:114 *Socialförsäkringsbalk.*

SOU 2006:86 *Mera försäkring och mera arbete.*

SOU 2007:93 *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.*

SOU 2008:51 *Värdigt liv i äldreomsorgen.*

SOU 2008:122 *Mer om fristående skolor enskild förskoleverksamhet.*

SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag.*

SOU 2012:9 *Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning.*

SOU 2012:69 *Med rätt att delta – Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden.*

Departementspromemorior

Ds 1995:27 *Kommunalt domstolstrots och lagtrots.*

Ds 2000:53 *Kommunalt domstolstrots.*

Ds 2009:13 *Konsumenttjänster m.m.*

Regeringens propositioner

- Prop. 1972:5 med förslag till skadeståndslag m.m.
- Prop. 1973:47 angående förbättrade familjeförmåner inom den allmänna försäkringen, m.m.
- Prop. 1973:136 om förskoleverksamhetens utbyggnad och organisation.
- Prop. 1975:12 med förslag till lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207), m.m.
- Prop. 1975/76:92 om utbyggnad av barnomsorgen.
- Prop. 1977/78:104 med förslag om utvidgad rätt till ledighet för vård av barn, m.m.
- Prop. 1978/79:168 om föräldrautbildning och förbättringar av föräldraförsäkringen m.m.
- Prop. 1979/80:1 om socialtjänsten.
- Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m.
- Prop. 1983/84:177 om statsbidrag till alternativa barnomsorgsformer.
- Prop. 1984/85:209 om förskola för alla barn.
- Prop. 1990/91:14 om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m.
- Prop. 1991/92:65 om valfrihet i barnomsorgen.
- Prop. 1991/92:106 om vissa socialförsäkringsfrågor.
- Prop. 1992/93:159 om stöd och service till vissa funktionshindrade.
- Prop. 1993/94:11 Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet, m.m.
- Prop. 1993/94:121 Kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård m.m.
- Prop. 1993/94:148 Vårdnadsbidrag.
- Prop. 1994/95:42 Vissa socialförsäkringsfrågor, m.m.
- Prop. 1994/95:61 Vårdnadsbidraget. Garantidagarna. Enskild barnomsorg.
- Prop. 1996/97:146 Vissa frågor om personlig assistans.
- Prop. 1997/98:6 Förskoleklass och andra skollagsfrågor.
- Prop. 1997/98:93 Läroplan för förskolan.
- Prop. 1997/98:182 Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige.
- Prop. 1998/99:119 Socialförsäkringens personkrets.

- Prop. 1999/2000:4 *Vilande förtidspension.*
- Prop. 1999/2000:129 *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*
- Prop. 2004/05:11 *Kvalitet i förskolan.*
- Prop. 2005/06:115 *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre.*
- Prop. 2007/08:91 *Vårnadsbidrag – familjepolitisk reform.*
- Prop. 2008/09:115 *Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar.*
- Prop. 2008/09:200 *Socialförsäkringsbalk.*
- Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.*
- Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2009/10:116 *Värdigt liv i äldreomsorgen.*
- Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Prop. 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012.*
- Prop. 2011/12:28 *Enklare avbetalningsköp m.m.*
- Prop. 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013.*

Regeringens skrivelser och publikationer

- Skr. 2011/12:3 *Jämställdhetspolitikens inriktning 2011–2014.*
- Regeringens publikation *Öppna jämförelser*, S2009.040.

Riksdagens utskottsbetänkanden

- Bet. 1973:SoU30 *i anledning av propositionen 1973:136 om förskoleverksamhetens utbyggnad och organisation jämte motioner.*
- Bet. 1975/76:SoU28 *med anledning av dels propositionen 1975/76:92 om utbyggnad av barnomsorgen, dels propositionen 1975/76:100 i vad avser anslag till barnomsorgen, dels ock motioner i ämnet.*
- Bet. 1979/80:SoU44 *med anledning dels av propositionen 1979/80:1 om socialtjänsten, utom såvitt avser följdförfattningar, jämte motioner, dels budgetpropositionen 1979/80:100 i viss del, dels ock proposi-*

- tionen 1979/80:172 om ändrat huvudmannskap för ungdomsvårdsskolor och nykterhetsvårdsanstalter m.m., jämte motioner.*
- Bet. 1983/84:31 *om statsbidrag till alternativa barnomsorgsformer (prop. 1983/84:177).*
- Bet. 1985/86:SoU5 *om förskola för alla barn (prop. 1984/85:209).*
- Bet. 1990/91:SoU9 *Ändrad ansvarsfördelning inom äldreomsorgen m.m.*
- Bet. 1991/92:SoU12 *Statsbidrag till alternativ barnomsorg m.m.*
- Bet. 1993/94:SoU11 *Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet, m.m.*
- Bet. 1993/94:SoU34 *Vårdnadsbidrag (förnyad behandling).*
- Bet. 1994/95:SoU8 *Vårdnadsbidraget. Garantidagarna. Enskild barnomsorg.*
- Bet. 1997/98:SoU4 *Vissa frågor om personlig assistans.*
- Bet. 1997/98:UbU5 *Förskoleklass, grundskolans timplan, mobbning m.m.*
- Bet. 1997/98:UbU16 *Läroplan för förskolan.*
- Bet. 1999/2000:SfU3 *Socialförsäkringens personkrets.*
- Bet. 2000/01:UbU5 *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*
- Bet. 2005/06:SoU26 *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre.*
- Bet. 2008/09:UbU11 *Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar.*
- Bet. 2009/10:AU7 *Nyanlända invandrares arbetsmarknads-etablering – egenansvar med professionellt stöd.*
- Bet. 2009/10:SfU11 *Socialförsäkringsbalk.*
- Bet. 2009/10:SoU18 *Värdigt liv i äldreomsorgen.*
- Bet. 2009/10:UbU21 *Ny skollag.*

Riksdagsskrivelser

- Rskr. 1973:372.
- Rskr. 1975/76:219.
- Rskr. 1979/80:385.
- Rskr. 1983/84:387.
- Rskr. 1985/86:27.
- Rskr. 1990/91:97.
- Rskr. 1991/92:85.

Rskr. 1993/94:117.
Rskr. 1993/94:343.
Rskr. 1994/95:105.
Rskr. 1997/98:107.
Rskr. 1997/98:270.
Rskr. 1999/2000:12.
Rskr. 2000/01:46.
Rskr. 2005/06:301.
Rskr. 2008/09:220.
Rskr. 2009/10:194.
Rskr. 2009/10:208.
Rskr. 2009/10:289.
Rskr. 2009/10:370.

Myndighetspublikationer

Arbetsförmedlingen (2012) *Etablering av vissa nyanlända – analys av genomförandet*, rapport, dnr AF-2011/414101.

Försäkringskassan (2012a) *Analys och uppföljning av utvecklingen av föräldrapenninguttaget*, rapport, dnr 005506-2012.

Försäkringskassan (2012b) *Sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid*, vägledning 2004:5, version 10.

Försäkringskassan (2013) *Föräldrapenning*, vägledning 2002:1, version 7.

Konjunkturinstitutet (2012) *Konjunkturläget Augusti 2012*, rapport.

Medlingsinstitutet (2013) *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2012*, rapport.

Migrationsverket (2013) *Kommunmottagna enligt ersättningsförordningen 2012*, tabell.

Riksförsäkringsverket (1997) *Sjukpenninggrundande inkomst*, RFV anser 1997:6.

Riksrevisionen (2009) *Försäkringskassans inköp av IT-lösningar*, rapport RiR 2009:2.

SCB (2012a) *Löner och sysselsättning inom primärkommunal sektor*, Statistiska meddelanden AM 52 SM 1201.

- SCB (2012b) *På tal om kvinnor och män 2012*, rapport.
- SCB *Barn- och familjestatistik*, tabeller, tillgängliga på <http://www.scb.se>.
- SCB *Befolkningsstatistik*, tabeller, tillgängliga på <http://www.scb.se>
- SCB *Företagens ekonomi*, tabeller, tillgängliga på <http://www.scb.se>.
- SCB *Kommunalskatterna*, tabeller, tillgängliga på <http://www.scb.se>.
- Skolinspektionen (2011) *Bedömningsunderlag förskola och annan pedagogisk verksamhet för barn i förskoleåldern*.
- Skolinspektionen (2012) *Erbjudande om förskola inom fyra månader*, informationsblad.
- Skolverket (2001) *Plats utan oskäligt dröjsmål*, rapport, dnr 2001:1944.
- Skolverket (2002) *Plats utan oskäligt dröjsmål*, rapport, dnr 71-2002:1972.
- Skolverket (2003) *Plats utan oskäligt dröjsmål*, rapport, dnr 71-2003:1452.
- Skolverket (2005) *Plats utan oskäligt dröjsmål?*, rapport 267.
- Skolverket (2008) *Tillgänglighet till förskoleverksamhet*, rapport, dnr 75-2008:1890.
- Skolverket (2009) *Tillgänglighet till förskoleverksamhet 2008/2009*, rapport, dnr 75-2008:1890.
- Skolverket (2011a) *Skolverkets lägesbedömning 2011. Del 1 – Beskrivande data*, rapport 363.
- Skolverket (2011b) *Skolverkets lägesbedömning 2011. Del 2 – Bedömningar och slutsatser*, rapport 364.
- Skolverket (2013) *Barn och personal i förskolan hösten 2012*, PM, dnr 71-2013:28.
- Skolverket *Statistik om förskolan*, tabeller, tillgängliga på <http://www.skolverket.se>.
- Socialstyrelsen (1995) *Uppföljning av barnomsorgslagstiftningen*, meddelandeblad nr 22/95.
- Socialstyrelsen (1996) *Uppföljning av barnomsorgslagstiftningen våren 1996*, meddelandeblad nr 11/96.
- Socialstyrelsen (2009) *Ris och ros. En utvärdering av bestämmelserna om rapporteringskyldighet och särskild avgift i socialtjänstlagen*, rapport.

- Statskontoret (2011) *Kommunalt självstyre och proportionalitet*, rapport 2011:17.
- Statskontoret (2012) *Verkställighet och rättelse av kommunala beslut*, rapport 2012:6.
- Trafikverket (2012) *Introduktion till samhällsekonomisk analys*, publikation 2012:220.

Litteratur och övrigt

- Arbetskadekommissionen (2012) *Arbetskadeförsäkringen i Sverige – en bakgrundsbeskrivning*, publicerad på <http://www.arbetskadekommissionen.se> (hämtad 2013-05-10).
- Bengtsson, B. och Strömbäck, E. (1 februari 2013) *Skadeståndslagen. En kommentar*, fjärde upplagan, Zeteo.
- Hellner, J. och Radetzki, M. (2010) *Skadeståndsrätt*, åttonde upplagan, Norstedts Juridik AB, Stockholm.
- Kommun- och landstingsdatabasen, <http://www.kolada.se>.
- Martin Korpi, B. (2006) *Förskolan i politiken – om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans framväxt*, andra upplagan, publicerad på <http://www.regeringen.se> (hämtad 2013-05-10).
- Nationalencyklopedin *Svensk ordbok*, publicerad på <http://www.ne.se> (hämtad 2013-05-10).
- SKL (2010) *Kommungruppsindelning 2011*, rapport, publicerad på <http://www.skl.se> (hämtad 2013-05-10).
- SKL (2012a) *Maktfördelning 2012-10-10*, tabell, publicerad på <http://www.skl.se> (hämtad 2013-05-10).
- SKL (2012b) *Vad kostar verksamheten i Din kommun? Bokslut 2011*, rapport, publicerad på <http://www.skl.se> (hämtad 2013-05-10).
- Svenska Akademien (2006) *Svenska Akademiens ordlista*, trettonde upplagan, Svenska Akademien, Stockholm.
- Svenska Akademien *Svenska Akademiens ordbok*, publicerad på <http://www.saob.se> (hämtad 2013-05-10).
- Teknikföretagen (2011) *Teknikföretagens inhyrning av personal 2011*, publicerad på <http://www.teknikforetagen.se> (hämtad 2013-05-10).

Rättsfall

Högsta domstolen

NJA 1994 s. 654.

NJA 1998 s. 656.

NJA 2003 s. 285.

NJA 2007 s. 862.

NJA 2008 s. 642.

NJA 2012 s. 685.

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1982 2:62.

RÅ 84 Ab 140.

RÅ 1990 not 253.

RÅ 1996 ref. 89.

RÅ 2008 ref. 4.

RÅ 2009 ref. 76.

HFD 2011 ref. 7.

Kammarrätterna

Kammarrätten i Göteborgs dom den 18 januari 2001 i mål nr 7552-1999 och 4110-2000.

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 28 september 2011 i mål nr 1667-11.

Kommittédirektiv 2012:54

Förskoleplats i tid

Beslut vid regeringssammanträde den 31 maj 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska 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 har anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman.

Utredaren ska bl.a.

- undersöka i vilken omfattning förskoleplats inte erbjuds inom lagstadgad tid och analysera orsakerna till detta,
- analysera behovet av att det införs ytterligare åtgärder eller incitament för att fler barn ska erbjudas förskoleplats inom lagstadgad tid,
- analysera om det är lämpligt att införa ytterligare åtgärder eller incitament, och om utredaren finner att så bör ske,
- föreslå vilken eller vilka ytterligare åtgärder eller incitament som skulle kunna införas, och även överväga sådana åtgärder som innebär en skyldighet för kommuner att betala någon form av offentligrättsligt reglerad ersättning i form av ekonomisk kompensation till vårdnadshavare,
- föreslå hur de föreslagna åtgärderna eller incitamenten ska utformas för att fungera på ett rättssäkert och kostnadseffektivt sätt och i vilka fall de ska kunna komma i fråga,

- analysera vilka konsekvenser de föreslagna åtgärderna eller incitamenten kan medföra, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2013.

Kommunerna ska erbjuda plats i förskoleverksamhet

Skyldigheten att tillhandahålla plats i förskoleverksamhet infördes den 1 januari 1995 genom ändringar i den dåvarande socialtjänstlagen (1980:620). Ändringarna innebar att kommunerna var skyldiga att tillhandahålla plats i förskoleverksamhet för barn från ett års ålder till dess de började i skolan i den omfattning det behövdes med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. Plats inom förskoleverksamheten skulle erbjudas utan oskäligt dröjsmål och så nära barnets hem eller skola som möjligt, och skälig hänsyn skulle tas till föräldrarnas önskemål. I propositionen Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet m.m. (prop. 1993/94:11, s. 46) framhölls att tre till fyra månader skulle anses vara en rimlig tid inom vilken plats ska erbjudas. Så har också bestämmelsen tillämpats i tillsynsärenden. Den 1 januari 1998 flyttades bestämmelserna om förskoleverksamhet över till 1985 års skollag (1985:1100).

Skyldigheten att tillhandahålla plats i förskoleverksamhet utvidgades den 1 juni 2001 till att omfatta även förskoleverksamhet under minst tre timmar per dag eller 15 timmar per vecka för barn till arbetslösa. Sedan den 1 januari 2002 gäller denna skyldighet även barn till föräldralediga. Från och med den 1 januari 2003 har alla barn från och med höstterminen det år de fyller fyra år rätt till minst 525 avgiftsfria timmar om året i förskola, s.k. allmän förskola. Den 1 juli 2010 utökades denna rätt till att omfatta barn från och med höstterminen det år de fyller tre år.

Den ovan beskrivna regleringen har överförts till den nya skollagen (2010:800), som tillämpas från och med den 1 juli 2011. I den nya skollagen anges dessutom uttryckligen att en kommun ska erbjuda barn förskola inom fyra månader från det att vårdnadshavaren har anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman. Det som tidigare angetts i förarbetena framgår numera alltså direkt av lagtexten. Vidare anges i lagen att barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver stöd i sin utveckling i form av förskola skyndsamt ska erbjudas förskola. Det anges också att ett

barn ska erbjudas plats vid en förskoleenhet så nära barnets eget hem som möjligt och att skälig hänsyn ska tas till vårdnadshavares önskemål (8 kap. 14 och 15 §§). I propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet (prop. 2009/10:165 s. 715) framhålls dock att kommunen vid erbjudande av plats får beakta vad som krävs för att effektivt utnyttja lokaler och andra resurser.

Kommunen ska kunna ingå en överenskommelse med en enskild huvudman eller, om det finns särskilda skäl, en annan kommun (samverkan) om att denna ska utföra kommunens uppgifter inom förskolan (8 kap. 12 §). Genom den nya skollagen får Skolinspektionen även möjligheter att förelägga en kommun att erbjuda förskoleplats inom fyra månader från anmälan, eventuellt förenat med vite (jfr 26 kap. 10 och 27 §§).

Om barnets vårdnadshavare önskar det, ska kommunen enligt den nya skollagen i stället för förskola sträva efter att erbjuda ett barn pedagogisk omsorg, dvs. familjedaghem, flerfamiljslösningar samt andra verksamheter i olika varianter (25 kap. 2 §). Olika former av pedagogisk omsorg är betydelsefulla komplement till förskolan och viktiga för att föräldrar ska kunna välja en verksamhet för sina barn utifrån sina behov och önskemål.

I och med den nya skollagen blir förskolan en egen skolform och den kan därför inte ersättas med pedagogisk omsorg, t.ex. familjedaghem, mot vårdnadshavarens vilja. I lagen uppställs inte något absolut krav på att kommunerna ska tillhandahålla pedagogisk omsorg, utan det anges endast att kommunerna ska sträva efter att göra det. Det ingår därför inte i utredarens uppdrag att se över kommunernas tillhandahållande av sådan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola. Kommunens skyldighet att ge bidrag även till enskilt bedriven pedagogisk omsorg (barn-omsorgspeng) innebär dock att det alltid finns möjlighet för föräldrar att välja sådan pedagogisk omsorg för sitt barn, när sådan verksamhet finns att tillgå i kommunen.

Vid fördelning av platser i förskolan kan kommunen använda sig av såväl egna som fristående förskolor i kommunen. I normalfallet anses kommunens skyldighet fullgjord om kommunen erbjuder barnet förskoleplats på någon av kommunens förskolor.

Det måste dock kunna godtas att vårdnadshavaren tackar nej till ett erbjudande om plats i t.ex. en verksamhet som drivs med en viss konfessionell eller pedagogisk inriktning som föräldrarna inte ställer sig bakom. Kommunen bör i sådana fall erbjuda barnet plats i en annan förskola. Om vårdnadshavarna tackar nej till en plats

som kommunen erbjuder för att de t.ex. önskar en specifik förskola, kan detta naturligtvis resultera i längre väntetider än den lagstadgade fyramånaders-fristen (prop. 2009/10:165 s. 354).

Det är viktigt att barnfamiljers förutsättningar att kombinera arbete och familjeliv stöds av samhället. Föräldrar måste kunna välja den form av verksamhet som är lämpligast utifrån deras livssituation och som passar dem och deras barn bäst. Sedan den 1 juli 2008 finns även ett större utrymme för kommuner att möta barnfamiljers behov av flexibilitet genom att införa kommunalt vårdnadsbidrag.

Uppdraget att utreda om det behövs och om det är lämpligt att införa ytterligare åtgärder eller incitament

Att kombinera föräldraskap med arbete eller studier förutsätter att föräldrar kan vara förvissade om att deras barn kan få förskoleplats när familjen behöver det. Det är viktigt för de enskilda föräldrarna att kunna planera sin återgång till arbete eller studier efter föräldraledighet. Även för föräldrarnas arbets-givare är det betydelsefullt att kunna planera för att anställda som är föräldralediga kommer tillbaka i arbete vid en överenskommen tidpunkt. Att få erbjudande om förskoleplats i lagstadgad tid är också en förutsättning för att nyanlända invandrare som ska etablera sig på arbetsmarknaden och som enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare har rätt till en etableringsplan ska kunna delta fullt ut i aktiviteter och studier.

En kommun ska givetvis uppfylla de skyldigheter som slås fast i skollagen. Ett viktigt verktyg för att uppnå detta är de utökade möjligheter som har införts för Statens skolinspektion att förelägga kommuner, och då eventuellt förenat med vite, att fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen. För den enskilda föräldern är det grundläggande att kunna planera för sin försörjning, bland annat vid övergången från föräldraledighet till arbete eller studier. Av Budget-propositionen för 2012 (prop. 2011/12:1 utgiftsområde 16, s. 43) framgår att regeringen avser att se över vilka ytterligare åtgärder eller incitament som kan riktas mot kommuner för att fler barn ska erbjudas förskoleplats i tid.

Hur lever kommunerna upp till nuvarande regler?

När lagregleringen om att förskoleverksamhet ska erbjudas utan oskäligt dröjsmål infördes medförde den en snabb utbyggnad av förskolan. Vid Statens skolverks första uppföljning av den då nya lagstiftningen i maj 1995 kunde ca 80 procent av kommunerna erbjuda förskoleverksamhet i början av hösten enligt de nya kraven. Under perioden fram till och med 2005 varierade andelen kommuner som uppfyllde kraven mellan 94 och 98 procent.

I en sammanfattning av perioden 1995–2005 konstaterar Skolverket att det fåtal kommuner som inte levt upp till kraven under tioårsperioden med något undantag var kommuner som haft tillfälliga svårigheter. Ett fåtal kommuner återkom i flera uppföljningar bland dem som inte kan erbjuda plats utan långa väntetider. Av Skolverkets rapport den 31 mars 2009 Tillgänglighet till förskoleverksamhet 2008/2009 Del 2. Enkät till kommunerna i november 2008 framgår att 42 av landets 290 kommuner räknade med att inte klara av att erbjuda plats i förskoleverksamhet utan oskäligt dröjsmål i mars 2009.

Skolverkets uppföljningar av kommunernas möjlighet att klara av att erbjuda plats i förskoleverksamhet pekar på flera problem som bör uppmärksammas. Det handlar om bristande beredskap att ta emot barn i förskolan under hela året. Många kommuner koncentrerar intagningen till förskolan till början av hösten, eftersom många platser blir lediga när sexåringarna lämnar förskolan för att börja i förskoleklass och fritidshem. Exempelvis konstaterar Skolverket att var tredje kommun inte har någon aktuell prognos över tillgången till och efterfrågan på platser. De kommuner som inte räknar med att uppfylla lagens krav hänvisar ofta till ökande barnantal eller brist på lokaler. Enligt Skolverket tycks problemen dock snarare handla om brist på planering och prognoser samt att tillhandahållandet av plats inte ges tillräcklig politisk prioritet i kommunerna.

Det är även vanligt att det används tillfälliga lösningar för att klara av att erbjuda plats. Skolverkets rapport visar att nästan två av tre kommuner planerar att erbjuda plats i förskolor som ligger längre bort från hemmet än vad föräldrarna önskar. En ytterligare lösning som beskrivs i rapporten är att kommuner inrättar särskilda förskolor eller avdelningar där barn skrivs in i väntan på plats i ordinarie förskola. Förutom att olika former av tillfälliga lösningar kan innebära att dessa inte överensstämmer med föräldrarnas önskemål

kan det vara problematiskt i flera andra avseenden anser Skolverket. Det finns bl.a. en risk för att barns behov av kontinuitet i relationer åsidosätts. Även kontinuiteten i barngrupperna påverkas vilket i sin tur kan försvåra förskolornas pedagogiska arbete. Skolverket har konstaterat att i många kommuner har kravet på att erbjuda plats setts som överordnat kraven på kvalitet.

Att förskoleverksamheten i dag i princip är fullt utbyggd gör att platsbehovet följer befolkningsutvecklingen på ett annat sätt än tidigare. Fler nyfödda i en kommun innebär med relativt kort varsel ett ökat behov av förskoleplatser. Kommunerna måste i dag ha en beredskap att möta svängningar i födelsetal och i in- och utflyttningar av barnfamiljer i olika delar av kommunen. De allt färre kommuner som under årens lopp inte har uppfyllt lagstiftningen har i allmänhet haft tillfälliga problem. Men det finns undantagsfall där en kommun inte har levt upp till kraven i någon av de uppföljningar som gjorts sedan 1995. Regeringen anser att det är otillfredsställande att kommunerna inte alltid lever upp till kraven i lagstiftningen på att en plats i förskola ska erbjudas inom fyra månader.

Utredaren ska därför

- undersöka i vilken omfattning förskoleplats inte erbjuds inom fyra månader från det att vårdnadshavaren har anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman och analysera orsakerna till varför kommunerna i dessa fall inte uppfyller fyramånadersfristen,
- redogöra för hur kommuner har fullgjort sin skyldighet att erbjuda förskoleplatser inom lagstadgad tid, sett över tid och i förhållande till svängningar i födelsetal samt in- och utflyttning i olika kommuner,
- redovisa hur olika kommuner klarar av och har beredskap för förändrade behov av förskoleplatser, utifrån t.ex. förändringar i födelsetal och in- och utflyttning,
- beskriva hur kommuner hanterar varierande behov av förskoleplatser under olika delar av året med bibehållen kvalitet i verksamheten,
- 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,

- analysera tillämpningen av den nya skollagen och bedöma dess effekt på kommunernas förmåga att erbjuda förskoleplats i tid, och
- mot bakgrund av resultatet av sin undersökning, och utifrån enskilda föräldrars behov av att kunna planera för sin försörjning, analysera behovet av att det införs ytterligare åtgärder som kan riktas mot kommunerna eller incitament i syfte att fler barn ska erbjudas förskoleplats inom lagstadgad tid.

Är det lämpligt att införa ytterligare åtgärder eller incitament?

Om det bedöms finnas ett behov av ytterligare åtgärder som kan riktas mot kommuner eller incitament i syfte att fler barn ska erbjudas förskoleplats inom lagstadgad tid, uppkommer frågan om det är lämpligt att sådana åtgärder eller incitament införs.

Av 14 kap. 2 § regeringsformen (RF) framgår att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter på den kommunala självstyrelsens grund. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. Enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Sådana åtgärder eller incitament som syftar till att förmå kommuner att erbjuda förskoleplats inom lagstadgad tid kan utgöra en viss begränsning i den kommunala självstyrelsen.

Enligt den nya skollagen, som tillämpas från och med den 1 juli 2011, kan Skolinspektionen förelägga en kommun att fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen (26 kap. 10 §). Det innebär att Skolinspektionen kan förelägga en kommun att erbjuda förskoleplats inom fyra månader från anmälan. Ett sådant föreläggande får även förenas med vite (26 kap. 27 §). Vitesföreläggandet riktar sig endast mot kommunen och avser alltså inte kompensation till enskilda. Utdömt vite tillfaller staten. Regeringen anser att vitesmöjligheten ska kvarstå oförändrad.

Utredaren ska

- analysera om det är lämpligt att införa ytterligare åtgärder eller incitament som ökar kommunernas möjligheter att erbjuda plats inom lagstadgad tid,
- analysera olika sätt att kompensera vårdnadshavaren ekonomiskt i de fall då plats i förskola inte erbjudits inom fyra månader,

- ta ställning till om det är lämpligt att införa åtgärder eller incitament som avses i första och andra punkten vid sidan av Skolinspektionens möjligheter enligt den nya skollagen att förelägga en kommun att fullgöra sina skyldigheter enligt samma lag, eventuellt förenat med vite,
- klargöra hur sådana åtgärder eller incitament förhåller sig till den kommunala självstyrelsen och till den proportionalitetsprincip som uttrycks i 14 kap. 3 § RF, och
- om utredaren finner att det är lämpligt att införa ytterligare åtgärder eller incitament, analysera konsekvenserna av att ytterligare åtgärder eller incitament införs.

Uppdraget att föreslå hur åtgärder eller incitament kan utformas

Om utredaren kommer fram till att det finns behov av och är lämpligt att införa ytterligare åtgärder eller incitament, ska utredaren utifrån sina överväganden utforma förslag på åtgärder eller incitament som kan leda till att fler kommuner kommer att erbjuda förskoleplats inom lagstadgad tid. Det förutsätter i så fall att det tydligt regleras i vilka situationer som kommunen ska anses ha brustit i tillhandahållandet av förskoleplats på ett sådant sätt så att åtgärder eller incitament aktualiseras. Det är även viktigt att åtgärder eller incitament som föreslås utformas på ett sådant sätt att de tillsammans med Skolinspektionens vitesmöjlighet utgör en kraftfull påverkan för att kommunerna ska erbjuda förskoleplats i tid.

Utredaren ska i sina överväganden och förslag utgå från att kommunens nuvarande skyldighet att erbjuda förskoleplats inte ska förändras i sak. Ett eventuellt införande av ytterligare åtgärder eller incitament ska vara enkelt, transparent samt kostnadseffektivt och inte hindra ett effektivt resursutnyttjande för kommunen. Det innebär t.ex. att åtgärder inte ska aktualiseras när ett barn erbjuds en plats inom kommunen, men vårdnadshavaren tackar nej på grund av att den erbjudna platsen inte ligger tillräckligt nära bostaden.

Om det bedöms finnas behov av och är lämpligt att införa ytterligare åtgärder eller incitament ska utredaren därför

- föreslå vilken eller vilka ytterligare åtgärder eller incitament som skulle kunna införas,

- överväga även sådana åtgärder som innebär en skyldighet för kommuner att betala någon form av offentligt reglerad ersättning i form av ekonomisk kompensation till vårdnadshavare i de fall där kommuner inte erbjuder förskoleplats inom lagstadgad tid,
- föreslå hur de föreslagna åtgärderna eller incitamenten ska utformas för att fungera på ett enkelt, transparent, rättssäkert och kostnadseffektivt sätt och vilka fall de ska kunna komma i fråga,
- analysera vilka konsekvenser de föreslagna åtgärderna eller incitamenten kan medföra, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Andra frågor

Utredaren får även ta upp närliggande frågor och problemställningar som utredaren anser behöver analyseras eller regleras för att utredaren ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Utredaren får även föreslå författningsreglering i sådana frågor.

Konsekvensbeskrivningar

I de fall utredarens förslag påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommunerna eller enskilda huvudmän ska en beräkning av dessa ekonomiska konsekvenser redovisas. Vid kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten eller kommunerna ska utredaren föreslå en finansiering. Utredaren ska även redogöra för övriga konsekvenser som förslagen kan medföra.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Statens skolinspektion, Statens skolverk och Sveriges Kommuner och Landsting.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2013.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2012:100

Tilläggsdirektiv till utredningen om förskoleplats i tid (U 2012:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 4 oktober 2012

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 31 maj 2012 kommittédirektiv om förskoleplats i tid (dir. 2012:54). Enligt utredningens direktiv ska uppdraget redovisas senast den 15 april 2013.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 14 juni 2013.

(Utbildningsdepartementet)

Teknisk rapport

En beskrivning av genomförande och metoder

Förskoleplats i tid
2013 03 22



Statistiska centralbyrån Statistics Sweden

SCB, Stockholm
08-506 940 00

SCB, Örebro
019-17 60 00

www.scb.se

Inledning

Enheten för Statistik om utbildning och arbete vid Statistiska centralbyrån (SCB) genomförde under perioden november 2012 – januari 2013 en webbundersökning på uppdrag av Utbildningsdepartementet (Utredningen om förskoleplats i tid (U 2012:05)).

Syftet med utredningen är att undersöka i vilken utsträckning kommuner klarar av att erbjuda förskoleplats i tid samt orsakerna till att vissa kommuner inte klarar av tidsfristen på 4 månader. I regeringsuppdraget ingår också att se över om det finns behov av ytterligare åtgärder eller incitament som kan riktas mot kommuner för att fler barn ska erbjudas plats i tid.

Liknande undersökningar har genomförts av Socialstyrelsen och Skolverket (senast av Skolverket 2008/2009).

Populationen utgjordes av alla landets kommuner samt stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Av totalt 321 kontaktade kommuner/stadsdelar svarade 318 på enkäten.

Resultatet i form av en datafil samt kartor och diagram levererades vecka 11, 2013. Undersökningsledare på SCB var Anna Eriksson. Utredningens kontaktperson gentemot SCB var Johan Jansson.

Omfattning

Population och urval

Populationen, d.v.s. de objekt som man vill kunna dra slutsatser om, utgjordes av landets kommuner och stadsdelarna i de tre största städerna. En fil med 321 svarsenheter skapades (287 kommuner och 34 stadsdelar) och utgjorde basen för undersökningen.

Frågor/Variabler

Ett inledande möte hölls mellan utredningen och SCB i oktober 2012 för att diskutera förutsättningar och aspekter av genomförandet av undersökningen. SCB fick material som beskrev tidigare undersökningar och befintlig statistik från dessa, det nuvarande regeringsuppdraget och de frågeställningar som ska belysas i ett betänkande i juni 2013.

Utredningen beskrev önskemål om statistik och utformade en tabellplan. Utöver enkätuppgifterna behövs statistik om befolknings-

utvecklingen och uppgifter om antal fristående förskolor i kommunerna.

Utkast till frågeblankett och missivbrev för den webb-baserade insamlingen utformades av utredningen. Frågorna formulerades så att de dels ska ge en uppdatering av uppgifter från tidigare års undersökningar, dels ge svar på fler frågor än i tidigare rapporter.

En snabbgranskning genomfördes av mätteknisk expertis i syfte att minska risken för mätfel. Grundläggande för bra kvalitet i en undersökning är kvaliteten på de data som samlas in. För att säkerställa att frågorna fungerar så bra som möjligt och enligt intentionerna har därför blanketten genomgått ett mättekniskt test.

Blanketten bestod av 20 numrerade frågor samt utrymme för kommentarer och synpunkter. Flera av frågorna hade delfrågor vilket genererade totalt 34 frågor.

Referensperiod för enkätfrågor, se bifogad frågeblankett. Med referensperiod menas vilken tidpunkt svaren avser, t.ex. idag, förra veckan eller en specifik månad.

Datainsamling

Frågeblanketterna administrerades via webb. Ett informationsbrev skickades ut till kommunens centrala e-postadress. Kommunen ombads att vidarebefordra brevet till den förvaltning som är ansvarig för förskolan. I informationsbrevet kunde uppgiftslämnarna läsa om undersökningens syfte och att den genomfördes i samarbete mellan Utbildningsdepartementet och SCB. Brevet informerade även om att det var frivilligt att medverka i undersökningen.

Detta första brev innehöll användarnamn för att logga in i enkätssystemet. I ett andra meddelande, som skickades inom några minuter efter det första, fanns lösenord för att fullfölja inloggningen till enkäten.

Informationsbrevet och enkäten skickades ut den 20 november 2012. Två påminnelser gick därefter ut till dem som inte besvarat enkäten (3 och 17 december 2012).

Svarsfrekvensen i undersökningen var efter två påminnelser 81 %, med 261 svarande kommuner eller stadsdelar av totalt 321. Eftersom utredningen önskade svar från samtliga kommuner och stadsdelar bestämdes, efter diskussion med departementet, att skicka ytterligare en påminnelse via e-post (24 januari 2013). Den tredje påminnelsen riktades till de 60 kommuner/stadsdelar som inte svarat. I brevet

meddelades att SCB kommer att ringa upp kommuner som inte svarat via webben innan 1 februari 2013, för att erbjuda en telefonintervju.

Intervjuenheten vid SCB ringde de återstående 32 kommunerna /stadsdelarna under vecka 8-9 för att göra telefonintervjuer. Insamlingen avslutades den 2 mars 2013 med 318 svar av totalt 321 kommuner/stadsdelar.

Tabell 1 Beskrivning av inflödet. Antal och andel

	Antal	Andel
Efter första utskick	101	31,5
Efter påminnelse 1	99	30,8
Efter påminnelse 2	61	19,0
Efter påminnelse 3	28	8,7
Efter telefonuppföljning	29	9,0
Totalt inflöde	318	99,1
Bortfall	3	0,9
Urval	321	100

Datainsamlingen via webbenkät har genomförts av Enheten för Offentlig sektors uppgiftslämnande vid SCB. Kompletterande telefonintervjuer har utförts av Intervjuenheten. Det övergripande ansvaret har legat på Enheten för Statistik om Utbildning och Arbete.

Kontroller av enkätmaterial har genomförts under arbetets gång, bland annat för att säkerställa att endast valida värden förekommer. Bland annat har SCB kontaktat ett antal kommuner som lämnat orimliga värden, t.ex. stora kommuner utan några barn anmälda eller kommuner som angett att inget av de anmälda barnen fått plats. Det senare fallet gällde 12 kommuner som visade sig ha missuppfattat frågan och istället avsett att svara att samtliga av de anmälda barnen fått plats i tid.

Vidare har SCB kontaktat ytterligare 22 kommuner som svarat på enkäten men lämnat blankt på några av de mest centrala frågorna för undersökningen; fråga 10, 11 och fråga 14, 15. Vid återkontakt har frivilligheten framhållits. Kommunerna har uppmuntrats att lämna en uppskattning om antalsuppgifter inte fanns tillgängliga.

Bortfall

Bortfallet består dels av objektsbortfall, som innebär att frågeblanketten inte är besvarad alls, och dels av partiellt bortfall som innebär att vissa frågor i blanketten inte är besvarade. Om bortfallet skiljer sig från de svarande, med avseende på undersökningsvariablerna, så kan skattningarna som grundar sig på enbart de svarande vara skeva.

Objektsbortfall kan bland annat bero på att uppgiftslämnaren inte är villig att delta i undersökningen, att uppgiftslämnaren inte går att nå eller att uppgiftslämnaren är förhindrad att medverka.

Efter önskemål från departementet sökte SCB:s intervjuenhet via telefon under vecka 8-9 alla 32 kommuner som inte svarat på enkäten. Denna sista åtgärd resulterade i 29 enkätsvar, 2 kontaktade kommuner som ville återkomma men som sedan inte var anträffbara och 1 kommun som avböjde medverkan (åberopat frivilligheten).

Det slutliga objektsbortfallet i denna undersökning består därmed av en kommun (Upplands Väsby) och två stadsdelar (Malmö Fosie och Göteborg Majorna-Linné).

Partiellt bortfall kan bero på att en fråga är svår att förstå, är känslig eller att uppgiftslämnaren glömmer att besvara frågan. Det partiella bortfallet för frågorna med fasta svarsalternativ är lågt och utgörs av ett eller två saknade svar på några frågor. Det största partiella bortfallet är för Fråga 3.2 och 3.3, där 5 kommuner/stadsdelar inte svarat.

De öppna frågorna 10, 11 och 14 har högre partiellt bortfall. De 12 kommuner/stadsdelar som inte svarat på Fråga 10 har alla kontaktats (per telefon och e-post) och angett att det inte är möjligt att rapportera antalet barn anmälda i maj. De har inte heller ansett sig kunna uppskatta detta antal. Sex av dessa 12 kommuner har inte heller svarat på fråga 11 (om några av dessa barn inte erbjudits plats i tid).

Bland de 12 kommuner som inte svarat på Fråga 10, har 9 kommuner inte heller svarat på Fråga 14 (antalet barn anmälda i oktober) och 2 av dessa har inte svarat på Fråga 15 (om några av dessa barn inte erbjudits plats i tid).

Statistikens tillförlitlighet

Ramtäckning

Täckningsfel, under- och övertäckning, innebär att urvalsram och population inte helt stämmer överens. Undertäckning innebär att vissa objekt som ingår i populationen saknas i urvalsramen. Övertäckning innebär att objekt som inte ingår i populationen ändå finns i urvalsramen. Ett sätt att minska täckningsfelen är att ha bra och uppdaterade register.

Urval

Denna kvalitetskomponent avser fel som uppkommer på grund av att endast ett urval av populationen undersöks. Urvalsfel är således den avvikelse mellan ett skattat värde och det faktiska värdet som beror på att man inte undersöker alla objekt i populationen. Urvalsfelens storlek minskar med en ökad urvalsstorlek.

Mätning

Ett fel som kan uppstå vid mätning är att lämnade uppgifter skiljer sig från faktiska uppgifter. Felet kallas mätfel och kan uppkomma då uppgiftslämnaren inte minns de faktiska uppgifterna, missförstår frågan eller medvetet svarar felaktigt. I sammanhanget bör nämnas att svaren på frågorna 10, 11 och 14, 15 består av dels ”exakta” antalsuppgifter och dels uppskattningar.

Bearbetning

Vid den manuella och maskinella bearbetningen av datamaterialet kan bearbetningsfel uppstå. Exempel på bearbetningsfel är registreringsfel och kodningsfel. Dessa fel kan förhindras och upptäckas i de kontroller som genomförs vid framställandet av den slutliga filen.

Bortfall

Bortfallsfel inträffar om objekten i bortfallet och de svarande skiljer sig åt avseende frågorna/variablerna i undersökningen.

Beskrivning av datafil

Datafil

Svarsdata levererades i form av två Excel-filer. Huvudfilen innehåller 321 observationer (kommuner och stadsdelar för Stockholm, Göteborg och Malmö). Utöver enkätsvaren har ett antal variabler lagts på filen; dels skapade variabler, dels registervariabler (kommunkod, kommunnamn, antal barn 1-5 år för 2010, 2011 och 2012 samt invånarantal i kommunen 2011). Variabelinnehållet framgår av bifogad Förklaringsnyckel.

Eftersom vissa uppgifter enbart finns tillgängliga på kommunnivå och inte för stadsdelar, har en andra fil tagits fram där ingående variabler, skapade och registervariabler, gäller för kommunen i sin helhet (290 kommuner). Variabelinnehållet framgår av bifogad Förklaringsnyckel. Denna fil innehåller utöver registervariablerna i huvudfilen även variabeln "Antal förskoleenheter i enskild regi".

Kommuner/stadsdelar som inte svarat på enkäten har kodats med "77" i alla variabler utom antals-variabler där fältet istället är lämnat blankt. Det finns några få fall av partiellt bortfall, dvs. kommunen/stadsdelen har inte svarat på någon enstaka fråga. Detta har kodats med "88" i alla variabler utom antals-variabler där vi lämnat blankt.

Diagram

Resultaten av undersökningen redovisas även i kartor och diagram. I dessa redovisas hur många kommuner med en viss egenskap som klarar att erbjuda förskoleplats inom 4 månader, jämfört med kommuner som saknar denna egenskap. En tabellplan för dessa frågor tas fram tillsammans med kunden.

I beräkningen av andelar (för diagrammen) ingår inte bortfallet ("77" och "88") i nämnaren.

Kartorna och diagram 5-7 är på kommunnivå och totalen utgörs därmed av antal kommuner för aktuellt år istället för 321 kommuner/stadsdelar. Diagram 5-7 redovisas efter befolknings-utvecklingen, i.e. för-

ändringen av antalet barn 1-5 år mellan två år (2002 och 2001, 2007 och 2006, 2011 och 2010). Förändringen har satt i relation till kommunens totala befolkning och baserat på det resulterande måttet har tre grupper bildats. Kommuner med minskande barnantal ($< -0,05$), kommuner med stabilt barnantal ($- 0,05$ till $+0,05$) och kommuner med växande barnantal ($> +0,05$).

I två av diagrammen finns kategorier (uttryckt som andelar) baserade på få observationer. (t.ex. Diagram 10, kategori 4 (70-79%) baseras på 7 kommuner och kategori 5 (60-69%) baseras på 3 kommuner. Diagram 13, kategori 1 (mycket lätt) baseras på 5 kommuner.

I kartorna finns fall där kommuner markerats som "kan inte erbjuda plats i tid", där kategoriseringen beror på att ett barn (av få barn eller av många) inte fått plats i tid.

Jämförbarhet

Jämförbarhet över tid

Utvärderingen av platsgarantin i förskolan görs dels som en uppföljning av tidigare undersökningar och dels för att besvara nya frågeställningar.

Socialstyrelsen och Skolverket har mellan 1995 och 2009 gjort flera undersökningar för att se hur många kommuner som klarar av att erbjuda förskoleplats inom lagstadgad tid. Uppgifterna då liksom i den nu genomförda undersökningen grundar sig på kommunernas egna bedömningar av om de kommer att kunna ge plats till de anmälda barnen inom fyra månader eller inte.

Det är första gången som SCB genomför undersökningen och det kan finnas skillnader jämfört med tidigare undersökningar med avseende på insamlingsmetod, antal påminnelser osv. Resultaten är inte helt jämförbara med den senaste undersökningen från 2008/2009 eftersom frågorna var delvis annorlunda utformade.

Det är svårt att uttala sig om hur dessa skillnader påverkar jämförelser av resultaten mellan de olika undersökningstillfällena.

Sekretess och utlämnande

SCB har gjort en intern sekretessprövning för utlämnandet av data.

Bilagor

Frågeblankett

Informationsbrev och påminnelse (*här uteslutet*)

Förklaringsnyckel kommunnivå (*här uteslutet*)

Förklaringsnyckel stadsdelsnivå (*här uteslutet*)

+

+

Läs det här först!

Frågorna i den här enkäten handlar om barn som kommunen är skyldig att erbjuda förskola enligt skollagen (2010:800). Om ingenting annat framgår avser frågorna förhållandena under vecka 47 (19–23 november) 2012.

Frågorna gäller **inte** barn som redan har en förskoleplats men som anmälts på nytt för att få byta denna plats.

Några av frågorna handlar om barn till nyanlända invandrare med rätt till en etableringsplan. Vem som har rätt till en etableringsplan framgår av 2 och 6 §§ lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Bakgrundsfrågor

1	Har ni en skriftlig prognos som visar behovet av förskoleplatser?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej → <i>Gå till fråga 4</i>				
2	Hur långt fram i tiden sträcker sig prognosen?	<input type="checkbox"/> Till och med 2012 <input type="checkbox"/> Till och med 2013 <input type="checkbox"/> Till och med 2014 <input type="checkbox"/> Till och med 2015 <input type="checkbox"/> Till och med 2016 <input type="checkbox"/> Till och med 2017 <input type="checkbox"/> Till och med 2018 eller längre				
3	Innehåller prognosen beräkningar av ... <i>Svara på var och en av frågorna!</i>	Ja	Nej			
	... antalet barn mellan ett och fem års ålder i hela kommunen/stadsdelen under prognostiden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
	... antalet barn mellan ett och fem års ålder i olika delar av kommunen/stadsdelen under prognostiden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
	... hur många förskoleplatser som behövs under olika tider på året under prognostiden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
4	Anser ni att det är lätt eller svårt ... <i>Svara på var och en av frågorna!</i>	Mycket lätt	Ganska lätt	Varken lätt eller svårt	Ganska svårt	Mycket svårt
	... att rekrytera personal till förskolan?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	... att ordna lokaler till förskolan?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	... att få tillräckliga budgetmedel till förskolan?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	Har ni riktlinjer om hur stora barngrupperna i förskolan får vara?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej				

+

1

+

+	+
6	<p>Har ni riktlinjer om hur hög personaltätheten i förskolan ska vara?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja</p> <p><input type="checkbox"/> Nej</p>
7	<p>Uppskatta hur hög beläggningen var i era kommunalt drivna förskolor den 1 oktober 2012! Ange hur många av det totala antalet platser som var upptagna!</p> <p><input type="checkbox"/> 100 %</p> <p><input type="checkbox"/> 90–99 %</p> <p><input type="checkbox"/> 80–89 %</p> <p><input type="checkbox"/> 70–79 %</p> <p><input type="checkbox"/> 60–69 %</p> <p><input type="checkbox"/> Mindre än 60 %</p> <p><input type="checkbox"/> Det går inte att svara på</p>
8	<p>Vet ni hur många platser det finns totalt i fristående förskolor i kommunen/stadsdelen?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja</p> <p><input type="checkbox"/> Nej</p>
9	<p>Vet ni hur många lediga platser det finns i fristående förskolor i kommunen/stadsdelen?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja</p> <p><input type="checkbox"/> Nej</p>

Barn som anmäldes i maj 2012

10	<p>För hur många barn anmäldes under maj 2012 önskemål om förskola med offentlig huvudman? _____ barn</p>
11	<p>Hur många av dessa barn har inte erbjudits eller kommer troligen inte att erbjudas förskola inom fyra månader alternativt på önskat datum? _____ barn Om 0 → Gå till fråga 14</p>
12	<p>Hur många av de barn som angetts i svaret på fråga 11 är ... <i>Svara på var och en av frågorna!</i></p> <p>... flickor? _____ barn <input type="checkbox"/> Det går inte att svara på</p> <p>... pojkar? _____ barn <input type="checkbox"/> Det går inte att svara på</p> <p>... barn till nyanlända invandrare med rätt till en etableringsplan? _____ barn <input type="checkbox"/> Det går inte att svara på</p>
13	<p>Uppskatta den genomsnittliga väntetiden för de barn som angetts i svaret på fråga 11! <i>Det som avses är tiden från anmälan till erbjudande.</i></p> <p><input type="checkbox"/> 4–5 månader</p> <p><input type="checkbox"/> 6–7 månader</p> <p><input type="checkbox"/> 8–9 månader</p> <p><input type="checkbox"/> 10–11 månader</p> <p><input type="checkbox"/> 12 månader eller mer</p>

+

2

+

+

+

Barn som anmäldes i oktober 2012

<p>14 För hur många barn anmäldes under oktober 2012 önskemål om förskola med offentlig huvudman?</p>	_____ barn
<p>15 Hur många av dessa barn har inte erbjudits eller kommer troligen inte att erbjudas förskola inom fyra månader alternativt på önskat datum?</p>	_____ barn Om 0 → Gå till fråga 18
<p>16 Hur många av de barn som angetts i svaret på fråga 15 är ... <i>Svara på var och en av frågorna!</i></p> <p>... flickor? _____ barn <input type="checkbox"/> Det går inte att svara på</p> <p>... pojkar? _____ barn <input type="checkbox"/> Det går inte att svara på</p> <p>... barn till nyanlända invandrare med rätt till en etableringsplan? _____ barn <input type="checkbox"/> Det går inte att svara på</p>	
<p>17 Uppskatta den genomsnittliga väntetiden för de barn som angetts i svaret på fråga 15! <i>Det som avses är tiden från anmälan till erbjudande.</i></p>	<input type="checkbox"/> 4–5 månader <input type="checkbox"/> 6–7 månader <input type="checkbox"/> 8–9 månader <input type="checkbox"/> 10–11 månader <input type="checkbox"/> 12 månader eller mer

Övriga frågor

<p>18 Anser ni att det är särskilt svårt att erbjuda förskola inom fyra månader eller på önskat datum för barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl har behov av särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola?</p>	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej <input type="checkbox"/> Dessa barn kan inte identifieras
<p>19 Anser ni att det är särskilt svårt att erbjuda förskola inom fyra månader eller på önskat datum för barn till nyanlända invandrare med rätt till en etableringsplan?</p>	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej <input type="checkbox"/> Dessa barn kan inte identifieras

+

3

+

+

+

20 Har ni under det senaste året vidtagit en eller flera av följande åtgärder för att kunna erbjuda förskola inom fyra månader eller på önskat datum?

Svara på var och en av frågorna!

	Ja	Nej
Utökat barngruppernas storlek?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Frågat om vårdnadshavaren går med på att vänta längre tid på en förskoleplats?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erbjudit plats i en annan förskola än den vårdnadshavaren önskat?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erbjudit plats i en förskola som ligger längre bort från hemmet än vad vårdnadshavaren önskat?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erbjudit plats i en förskola eller på en avdelning som tar emot barn tillfälligt i väntan på annan plats?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Inrättat nya förskolor eller avdelningar?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anställt mer personal i befintliga förskolor?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Annat, ange vad:

Kommentarer och synpunkter

Ett stort tack för din medverkan!

+

4

+

Ekonomiska beräkningar

Beräkningen av försäkringskostnad

Försäkringskostnaden för väntepenningen kan beräknas till cirka 170 miljoner kronor vid 3 000 dröjsmål som varar i genomsnitt 2 månader. Detta framgår av avsnitt 14.8. Beräkningen bygger på att alla som har rätt till väntepenning ansöker om förmånen och beviljas ersättning för hela den tid som dröjsmålet varar, alltså för sju hela dagar i veckan. Det är i sådana fall 180 000 hela dagar som ska ersättas med väntepenning (3 000 dröjsmål x 60 dagar).

Ersättning kan lämnas på grundnivå eller sjukpenningnivå. Den som saknar eller har låg SGI får ersättning på grundnivå medan övriga får ersättning på sjukpenningnivå. Försäkringskassans statistik om föräldrapenning visar att 83 procent av alla utbetalade dagar är dagar på sjukpenningnivå medan 17 procent är dagar på grundnivå.¹ Motsvarande kommer i princip att gälla i fråga om väntepenning² och vi antar därför att 153 000 dagar ska ersättas på sjukpenningnivå och att 27 000 dagar ska ersättas på grundnivå.

Enligt Försäkringskassan ersätts en dag på sjukpenningnivå i genomsnitt med 651 kronor.³ Väntepenning på den nivån lämnas därför med totalt 99 603 000 kronor (153 000 dagar x 651 kronor).

Väntepenning på grundnivå lämnas i stället med 225 kronor om dagen, totalt 6 075 000 kronor (27 000 dagar x 225 kronor).

Sammanlagt lämnas väntepenning alltså med 105 678 000 kronor (99 603 000 kronor + 6 075 000 kronor). På det beloppet betalas

¹ Enligt Försäkringskassan betalades det ut totalt 36 014 216 nettodagar på sjukpenningnivå och 7 365 273 nettodagar på grundnivå 2012. Det betalades också ut dagar på lägstanivå, vilket vi bortser från i beräkningen. Se tabellen *Föräldrapenning, antal nettodagar och belopp i 1 000-tal kronor med fördelning efter dagtyp 2012* (<http://www.forsakringskassan.se>).

² Det är något lättare att få väntepenning på sjukpenningnivå än föräldrapenning på samma nivå, eftersom inget 240-dagarsvillkor gäller för de första 180 dagarna. Vi räknar därför med att 85 procent är dagar på sjukpenningnivå och att endast 15 procent är dagar på grundnivå.

³ Enligt Försäkringskassan betalades det ut 23 445 865 000 kronor på sjukpenningnivå 2012. Dividerat med antalet nettodagar på den nivån blir beloppet 651 kronor. Se nämnda tabell.

även en statlig ålderspensionsavgift med 10,21 procent, det vill säga 10 789 724 kronor. När vi lägger ihop beloppen får vi den totala kostnaden för väntepenningen, nämligen 116 467 724 kronor. I avsnitt 14.8 har det beloppet avrundats till 116 miljoner kronor.

Beräkningen av statens totala kostnad

I tabell 14.3 finns en uppskattning av statens totala kostnad per år vid dröjsmål av olika antal och längd. Den totala kostnaden består i denna uppskattning av tre olika delar, nämligen följande:

- Fast kostnad för IT-förvaltning med mera (6 miljoner kronor)
- Kostnad för ärendehandläggning (rörlig)
- Försäkringskostnad (rörlig)

Kostnaden för ärendehandläggning bygger på Försäkringskassans uppskattning om en årlig kostnad på cirka 2 miljoner kronor vid 3 000 dröjsmål. Det ger en styckkostnad per dröjsmål på omkring 670 kronor (2 miljoner kronor / 3 000 dröjsmål). Den ungefärliga handläggningskostnaden vid olika antal dröjsmål har därför beräknats som antalet dröjsmål x 670 kronor. Försäkringskostnaden för väntepenningen har beräknats på det sätt som beskrivits ovan.

Statens totala kostnad vid till exempel 1 000 dröjsmål som varar i genomsnitt 14 dagar har således beräknats på följande sätt:

- Fast kostnad för IT-förvaltning med mera: *6 miljoner kronor*
- Kostnad för ärendehandläggning: *0,67 miljoner kronor* (1 000 dröjsmål x 670 kronor)
- Försäkringskostnad: *9,1 miljoner kronor* (14 000 dagar, varav 11 900 ersätts på sjukpenningnivån med 651 kronor per dag och 2 100 ersätts på grundnivån med 225 kronor per dag; till det kommer en statlig ålderspensionsavgift med 10,21 procent)

Totalt blir kostnaden för staten *15,77 miljoner kronor*, vilket vi i tabell 14.3 har avrundat till 16 miljoner kronor. Beräkningen bygger även i detta fall på att alla som har rätt till väntepenning ansöker om förmånen och beviljas ersättning för hela den tid som dröjsmålet varar, det vill säga för sju hela dagar i veckan.

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.
37. Begripliga beslut på migrationsområdet. Ju.
38. Vad bör straffas? Del 1 och 2. Ju.
39. Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. Ju.
40. Att tänka nytt för att göra nytta
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. S.
41. Förskolegaranti. U.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Tillstånd och medling. [4]
Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
Internationell straffverkställighet. [21]
E-röstning och andra valfrågor. [24]
Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]
En ny lag om personnamn. [35]
Begripliga beslut på migrationsområdet. [37]
Vad bör straffas? Del 1 och 2. [38]
Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. [39]

Försvarsdepartementet

Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. [18]
En myndighet för alarmering. [33]
Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]

Socialdepartementet

Patientlag. [2]
Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]
Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]
En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]
Att tänka nytt för att göra nytta
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. [40]

Finansdepartementet

Förändrad hantering av importmoms. [1]

Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]
Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]
Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]
Budgetramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? [32]

Utbildningsdepartementet

Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. [13]
För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]
Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]
Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. [26]
Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. [30]
Förskolegaranti. [41]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.
Slutförvarsansökan under prövning: kompletteringskrav och framtidsalternativ. [11]

Näringsdepartementet

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. [22]

En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer
och drivkrafter. [31]

Kulturdepartementet

Mera glädje för pengarna. [19]

Arbetsmarknadsdepartementet

Det svenska medborgarskapet. [29]