

Förskolegaranti

Betänkande av Utredningen om förskoleplats i tid

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:41

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

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

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

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

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

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

Till statsrådet Maria Arnholm

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

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

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

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

Stockholm i juni 2013

Stig Orustfjord

/Johan Jansson

Innehåll

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

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

II PROBLEMET MED DRÖJSMÅL

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

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

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

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

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

Bilagor

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

Förkortningar

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

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

Sammanfattning

Uppdraget från regeringen

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

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

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

Problemet med dröjsmål

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

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

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

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

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

Förslaget till förskolegaranti

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

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

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

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

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

Tydlig platsdag i skollagen

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

Informationsskyldighet för kommuner

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

Rapporteringsskyldighet för kommuner

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

Väntepening till drabbade föräldrar

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

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

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

Följändringar i andra regelverk

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

Konsekvenser av förskolegarantin

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

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

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

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

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

Summary

Remit from the Government

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

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

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

Problem of delays

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

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

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

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

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

Proposal for a pre-school guarantee

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

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

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

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

A clear 'place deadline' in the Education Act

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

An information obligation for municipalities

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

A reporting obligation for municipalities

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

Waiting allowance for parents affected

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

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

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

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

Consequential amendments in other regulatory frameworks

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

Consequences of the pre-school guarantee

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

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

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

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

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

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

1 Författningsförslag

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

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

14 §

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

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

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

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

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

Informationskyldighet

14 a §

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

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

Rapporteringskyldighet

15 a §

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får

*meddela ytterligare föreskrifter om
rapporteringskyldigheten enligt
denna paragraf.*

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

Informationsskyldighet

2 §

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

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

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

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

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

Rapporteringskyldighet

3 §

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

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

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

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

4 §

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

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

1.3 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

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

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

5 kap.

9 §¹

Nuvarande lydelse

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

Avdelning B Familjeförmåner

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

Avdelning C Förmåner vid sjukdom eller arbetskada

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

Avdelning D Särskilda förmåner vid funktionshinder

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

¹ Senaste lydelse 2011:1513.

Avdelning E Förmåner vid ålderdom

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

Avdelning F Förmåner till efterlevande

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

Avdelning G Bostadsstöd

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

Föreslagen lydelse

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

Avdelning B Familjeförmåner

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

Avdelning C Förmåner vid sjukdom eller arbetskada

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

Avdelning D Särskilda förmåner vid funktionshinder

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

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

6 kap.**6 §***Nuvarande lydelse*

Den som arbetar i Sverige är försäkrad för följande förmåner:

Avdelning B Familjeförmåner

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

Avdelning C Förmåner vid sjukdom eller arbetsskada

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

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

Föreslagen lydelse

Den som arbetar i Sverige är försäkrad för följande förmåner:

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

Avdelning F Förmåner till efterlevande

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

11 §

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

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

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

16 §

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

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

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

9 kap.

1 §

I denna underavdelning finns

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

Vidare finns bestämmelser om

- föräldrapenning i 12 kap.,

och

Vidare finns bestämmelser om

- föräldrapenning i 12 kap.,

– väntepening i 12 a kap.,

och

- tillfällig föräldrapenning i 13 kap.

11 kap.2 §²

Föräldrapenningsförmåner lämnas i följande former:

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

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

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

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

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

9 §

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

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

² Senaste lydelse 2010:2005.

12 a kap. Väntepening

Innehåll

1 §

I detta kapitel finns inledande bestämmelser i 2 §.

Vidare finns bestämmelser om

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

Inledande bestämmelser

2 §

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

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

Rätten till väntepening

Allmänna bestämmelser

3 §

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

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

4 §

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

5 §

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

Samtycke från vårdnadshavare

6 §

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

Förmånstiden

7 §

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

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

8 §

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

Förmånsnivåer och förvärsarbete*Förmånsnivåer*

9 §

Väntepening lämnas enligt följande förmånsnivåer:

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

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

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

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

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

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

*Förvärsarbete**10 §*

Som förvärsarbete betraktas inte

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

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

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

11 §

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

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

Väntepening kan lämnas på sjukpenningnivå eller grundnivå.

*Sjukpenningnivån**13 §*

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

14 §

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

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

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

Grundnivån

15 §

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

För hel väntepening är grundnivån 225 kronor om dagen.

Kommunens betalningsansvar

Kostnader för väntepening

16 §

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

Sanktionsavgift

17 §

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

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

18 §

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

19 §

Sanktionsavgiften tillfaller staten och används i första hand till att finansiera

1. kostnader för administration av väntepening, och

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

Särskilda handläggningsregler

20 §

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

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

21 §

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

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

22 §

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

24 kap.

3 §³

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

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

26 kap.

15 §

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

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

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

³ Senaste lydelse 2011:1513.

15 a §

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

27 kap.

52 §

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

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

28 kap.

6 §⁴

Sjukpenning ska alltid kalenderdagsberäknas när den försäkrade

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

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

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

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

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

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

⁴ Senaste lydelse 2010:2005.

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

36 kap.

17 §

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 a §⁵

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

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

⁵ Senaste lydelse 2010:1223.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om föräldraledighetslagen (1995:584)

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §⁶

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶ Senaste lydelse 2008:563.

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

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

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

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

ledighet och omplacering för barn, nyligen fött barn eller som

Hel ledighet med väntepening

8 a §

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

Delledighet med väntepening

8 b §

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

13 §⁷

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

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

⁷ Senaste lydelse 2008:933.

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

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

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

Nuvarande lydelse

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

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

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

Föreslagen lydelse

15 a §⁸

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

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

20 §⁹

För all dagpenning gäller följande.

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

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

⁸ Senaste lydelse 2010:2030.

⁹ Senaste lydelse 2010:1267.

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹⁰

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

¹⁰ Senaste lydelse 2010:1283.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹¹

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

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

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

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

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

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

6. sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken,

7. allmän ålderspension enligt socialförsäkringsbalken,

2. väntepening enligt 12 a kap. socialförsäkringsbalken,

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

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

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

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

7. sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken,

8. allmän ålderspension enligt socialförsäkringsbalken,

¹¹ Senaste lydelse 2010:1300.

8. äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken, eller

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

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

9. äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken, eller

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §¹²

Efterskyddet gäller under 180 dagar (allmän efterskyddstid).

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

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

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

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

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

¹² Senaste lydelse 1990:1055.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹³

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

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

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

4. studieuppehåll för offentligt uppdrag.

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

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

¹³ Senaste lydelse 2010:1673.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §¹⁴

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

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

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

¹⁴ Senaste lydelse 2010:1777.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §¹⁵

Aktivitetsstödet minskas också för den som får

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

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

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

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

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

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

¹⁵ Senaste lydelse 2010:1699.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 12 §¹⁶

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

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

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

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

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

¹⁶ Senaste lydelse 2007:821.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §¹⁷

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

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

Första stycket gäller även uppgifter om den arbetssökandes

¹⁷ Senaste lydelse 2010:2034.

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

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

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §¹⁸

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

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

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

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

¹⁸ Senaste lydelse 2010:1742.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹⁹

Etableringsplanen ska omfatta aktiviteter på heltid.

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

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

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

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

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

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

6 §²⁰

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

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

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

¹⁹ Senaste lydelse 2010:1743.

²⁰ Senaste lydelse 2010:1743.

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

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

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

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

I BAKGRUND

2 Uppdraget och arbetet

2.1 Regeringen har bestämt uppdraget

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Vi har arbetat under nästan ett år

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Det här betänkandet är produkten

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

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

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

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

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

3 Föräldraförsäkring och förskola

Sammanfattning

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

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

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

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

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

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

3.1 Föräldraförsäkringens uppbyggnad

Allmänt om föräldraförsäkringen

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

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

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

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

Graviditetspenning innan barnet föds

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

¹ Se prop. 1973:47 s. 35–37.

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

Föräldrapenning med anledning av barns födelse

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

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

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

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

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

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

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

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

Tillfällig föräldrapenning i särskilda situationer

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

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

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

Närmare om sjukpenninggrundande inkomst

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Det kommunala vårdnadsbidraget

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 Föräldrars rätt till föräldraledighet

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

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

⁶ Se prop. 2007/08:91 s. 71.

⁷ Se prop. 1977/78:104 s. 27–31.

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

3.4 Förskolan och dess utveckling

Allmänt om förskolans utveckling

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

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

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

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

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

Barnkrubbor och barnträdgårdar

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

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

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

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

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

Barnomsorg i det tidiga välfärdssamhället

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

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

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

Utbyggnaden börjar under 1960-talet

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

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

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

Lagstiftning och utbyggnad under 1970-talet

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

⁹ Se SOU 1972:26 och 1972:27.

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

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

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

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

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

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

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

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

Principbeslut och privata alternativ under 1980-talet

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

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

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

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

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

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

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

Regeringsskiften och ny lagstiftning under 1990-talet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Förskola för fler barn och maxtaxa under tidigt 2000-tal

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

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

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

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

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

²⁰ Se prop. 2004/05:11 s. 18.

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

Nytt regeringsskifte och dagens förskola

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

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

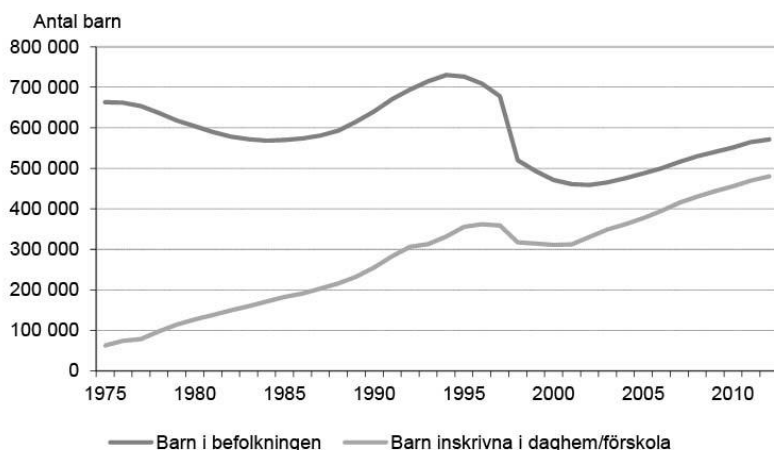
År 2010 antog riksdagen den skollag som gäller i dag.²³ I den är förskolan en egen skolform och begreppet förskoleverksamhet har utmönstrats. I dag finns det å ena sidan förskola och å andra sidan annan pedagogisk verksamhet i form av pedagogisk omsorg, öppen förskola och omsorg under tid då förskola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

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

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

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

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



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

Faksimil ur Skolverket (2013).

3.5 Förskolan enligt nya skollagen

Allmänt om den nya skollagen

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

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

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

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

Skollagens inledande bestämmelser

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

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

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

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

²⁵ Se prop. 2009/10:165 s. 226.

Kommuner och enskilda kan vara huvudmän

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

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

Bestämmelser om vilka som ska erbjudas förskola

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

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

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

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

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

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

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

Bestämmelser om förskola med offentlig huvudman

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

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

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

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

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

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

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

Bestämmelser om fristående förskola

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

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

Entreprenad och samverkan

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

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

Annan pedagogisk verksamhet

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

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

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

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

Tillsyn samt nationell uppföljning och utvärdering

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

Överklagande och övriga bestämmelser

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

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

3.6 Regelverk med likartade syften

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

4 Förskola inom fyra månader

Sammanfattning

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

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

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

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

4.1 Tidigare – plats utan oskäligt dröjsmål

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Kravet på förskola inom fyra månader

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

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

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

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

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

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

² Se prop. 2009/10:165 s. 715.

4.3 Hur kommunen kan uppfylla kravet

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

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

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

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

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

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

⁴ Se prop. 2009/10:165 s. 714.

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

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

4.4 Tolkingen av fyramånadersfristen

Det finns vissa tolkningsfrågor

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

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

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

⁵ Se prop. 2009/10:165 s. 715.

⁶ Se prop. 2009/10:165 s. 354.

⁷ Se Skolinspektionen (2012).

Barnet ska kunna börja inom fyra månader

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

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

Önskad dag gäller vid önskemål lång tid i förväg

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

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

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

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

Kommunen har stor frihet att erbjuda plats

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

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

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

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

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

II PROBLEMET MED DRÖJSMÅL

5 Problemet och utvecklingen

Sammanfattning

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

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

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

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

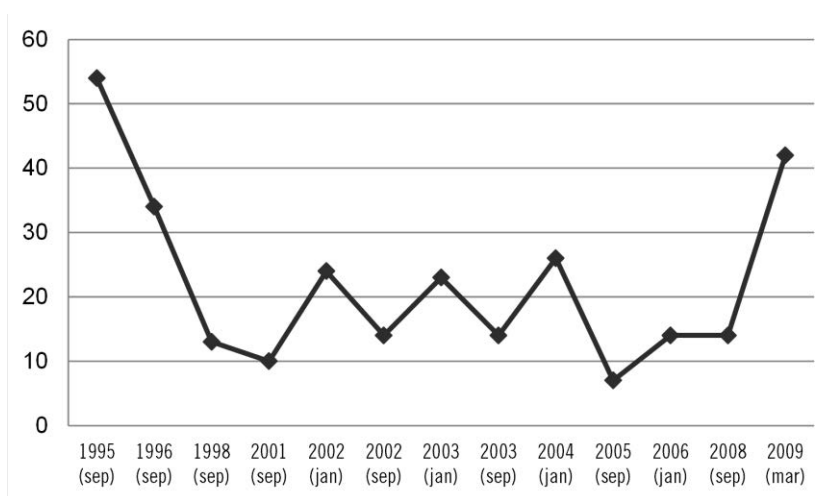
Undersökningen visar alltså att drygt 2 procent av barnen får vänta för länge. Enligt undersökningen är det något fler pojkar än flickor som drabbas, även om skillnaden är liten. Det tycks inte vara extra svårt för kommunerna att erbjuda plats i tid för barn till nyanlända invandrare eller barn som har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

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

5.1 Utvecklingen mellan 1995 och 2009

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2 Läget i kommunerna 2012/2013

Kommunerna har besvarat en enkät

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

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

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

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

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

Resultatet i sammanfattning

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

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

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

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

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

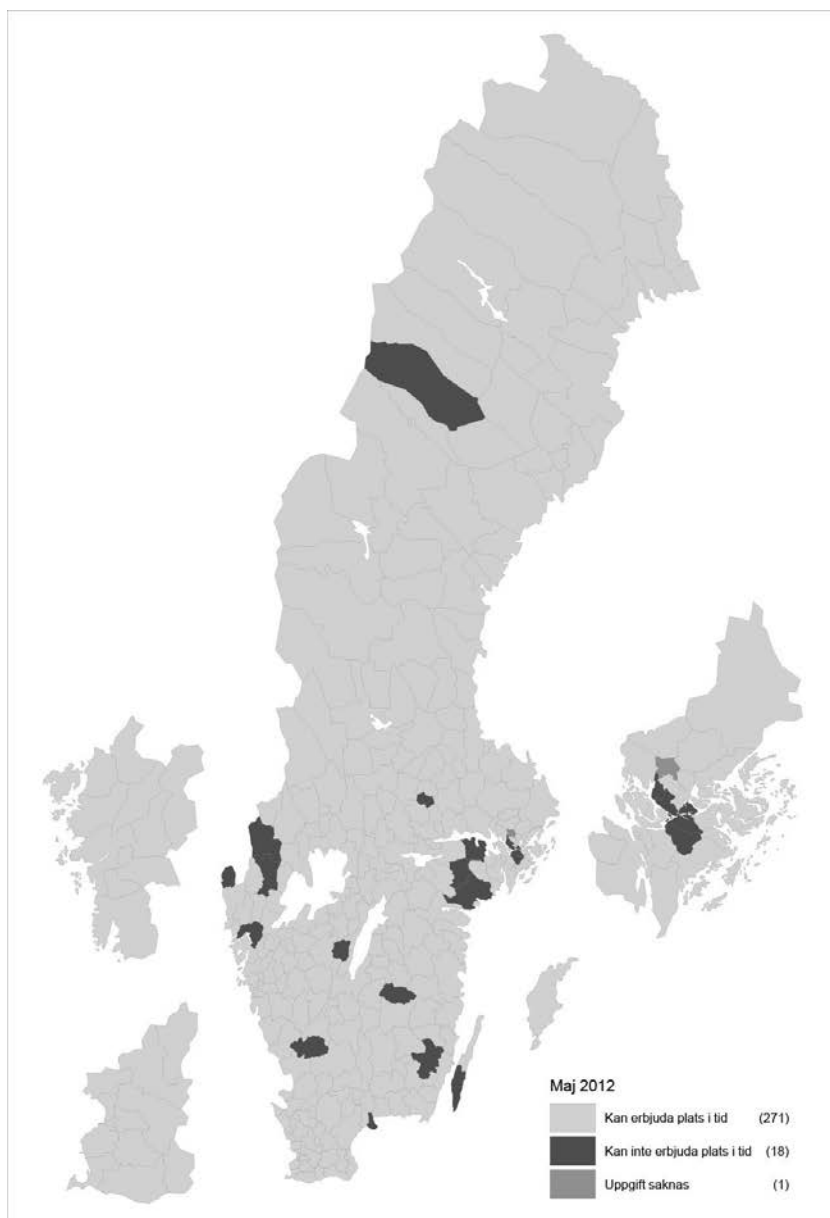
1. Dröjsmålet omfattar minst tio av de barn som anmäldes i maj och oktober tillsammans.
2. Dröjsmålet omfattar mer än hälften av de barn som anmäldes i maj eller mer än hälften av de barn som anmäldes i oktober.
3. Dröjsmålet omfattar minst tre av de barn som anmäldes i maj eller minst tre av de barn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

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

Barn som anmäldes i maj 2012

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

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



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

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

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

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

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

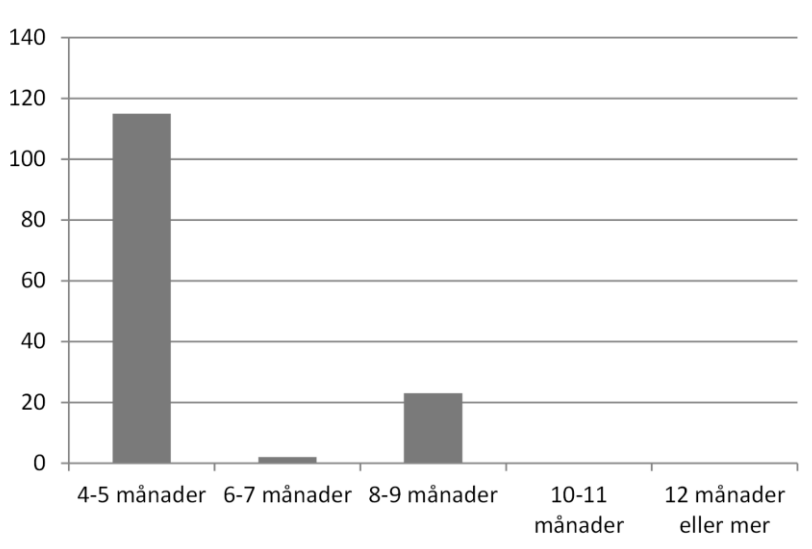
Anmärkning: Plustecknet (+) markerar att dröjsmålet är kvalificerat enligt definitionen i detta avsnitt.

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

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

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

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



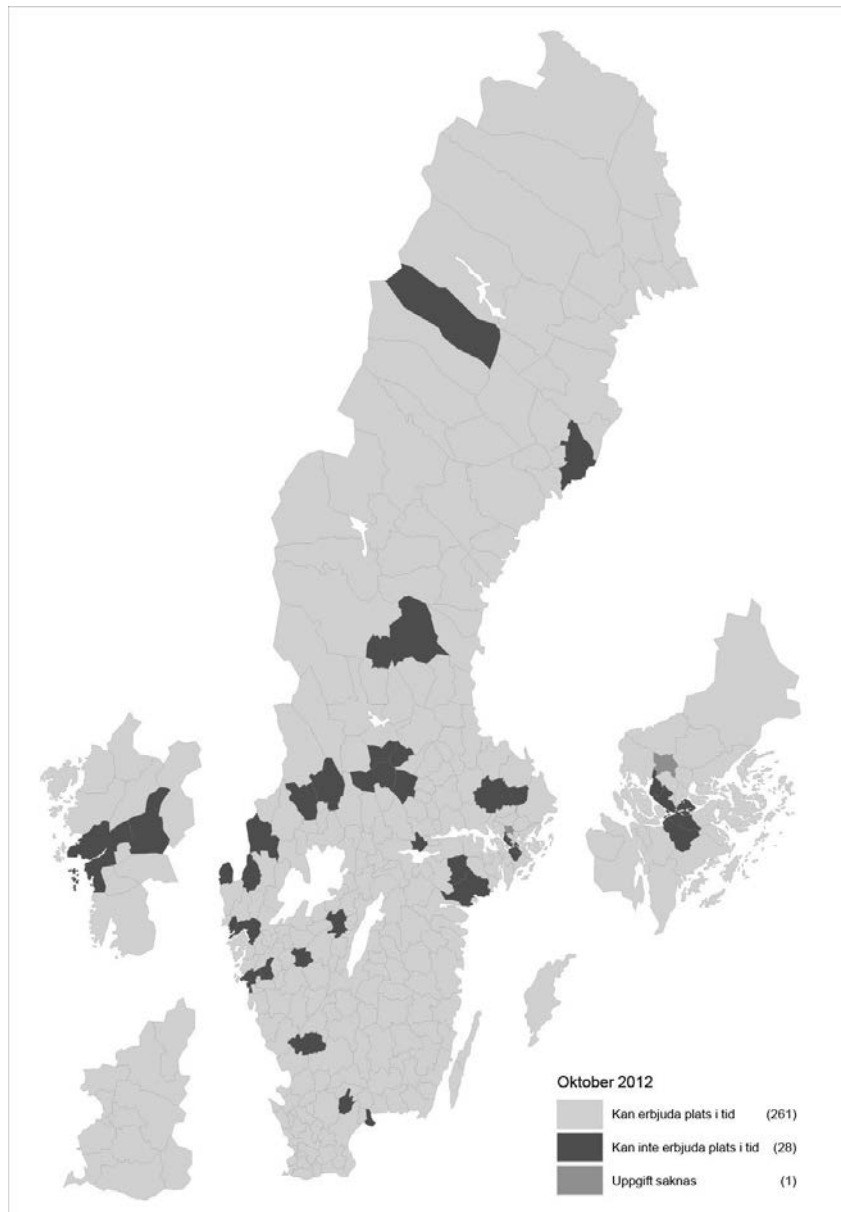
Diagrammet visar att de flesta, 115 barn, får vänta i 4–5 månader. Därutöver bedöms 2 barn behöva vänta i 6–7 månader och 23 barn i 8–9 månader. Längre väntetid än så räknar ingen kommun med.

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

Barn som anmäldes i oktober 2012

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

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



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

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

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

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

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

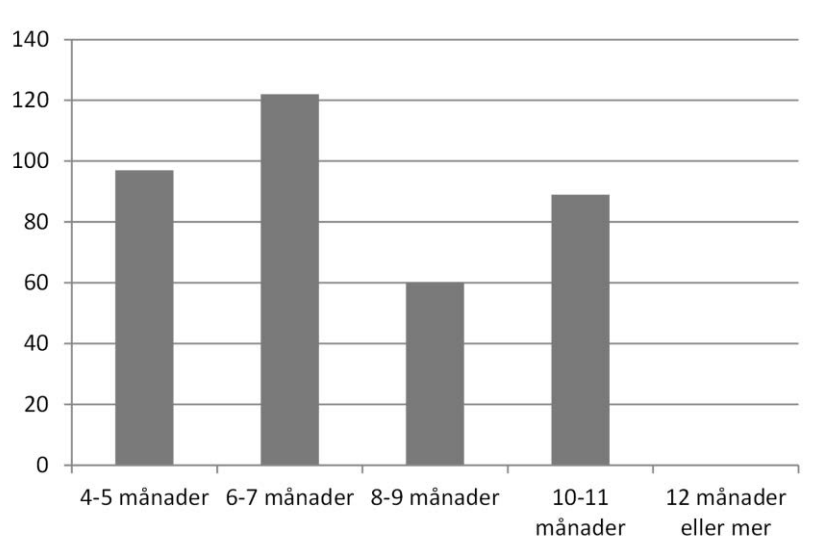
inte korrigerats, eftersom enkäten avsåg stadsdelens bedömning vid svarstillfället och då övriga kommuner och stadsdelar i undersökningen inte tillfrågats om det faktiska utfallet i efterhand.

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

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

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

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



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

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

5.3 Närmare om olika grupper av barn

Skillnader mellan flickor och pojkar

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

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

Barn till vissa nyanlända invandrare

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

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

² Se SCB *Befolkningsstatistik*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Barn som har behov av särskilt stöd

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

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

5.4 Det finns kompletterande statistik

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

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

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

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

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

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

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

5.5 Slutsatser om problemet och utvecklingen

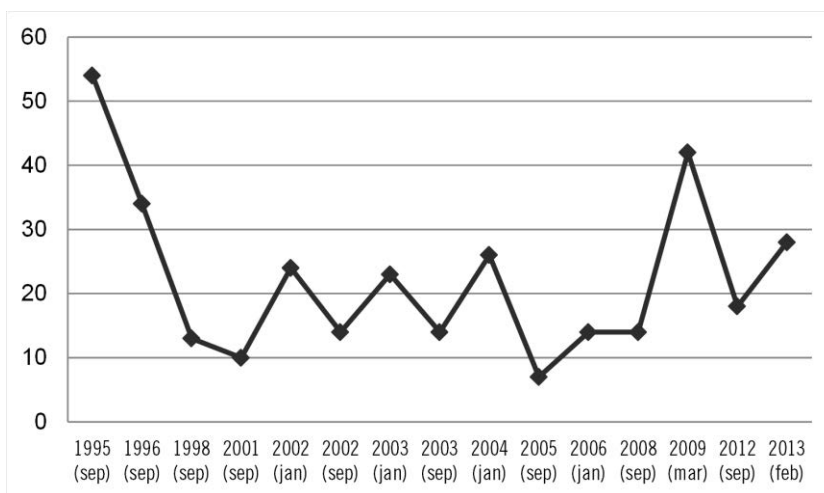
Statistiken visar att de flesta kommuner erbjuder förskoleplats inom lagstadgad tid, samtidigt som det finns barn som får vänta för länge. Vår egen undersökning tyder på att drygt 2 procent av alla barn får vänta för länge och att väntetiden för dem är nästan tre månader längre än vad skollagen tillåter,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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

6 Orsakerna till problemet

Sammanfattning

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

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

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

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

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

6.1 Allmänt om genomgången av orsaker

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

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

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

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

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

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

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

6.2 Gemensamt för kommuner som brister

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

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

1. Storstäder (3 kommuner)

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

2. Förortskommuner tillorstäder (38 kommuner)

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

3. Större städer (31 kommuner)

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

4. Förortskommuner till större städer (22 kommuner)

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

5. Pendlingskommuner (51 kommuner)

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

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

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

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

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

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

6.3 Befolkningsutvecklingen i kommunen

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

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

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

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

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

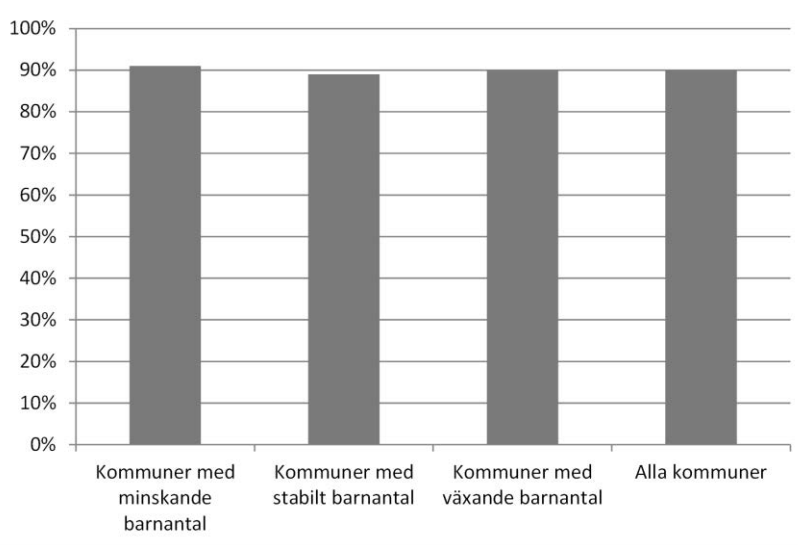
⁵ Se den tekniska rapporten från SCB, bilaga 3 till betänkandet, s. 7.

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

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

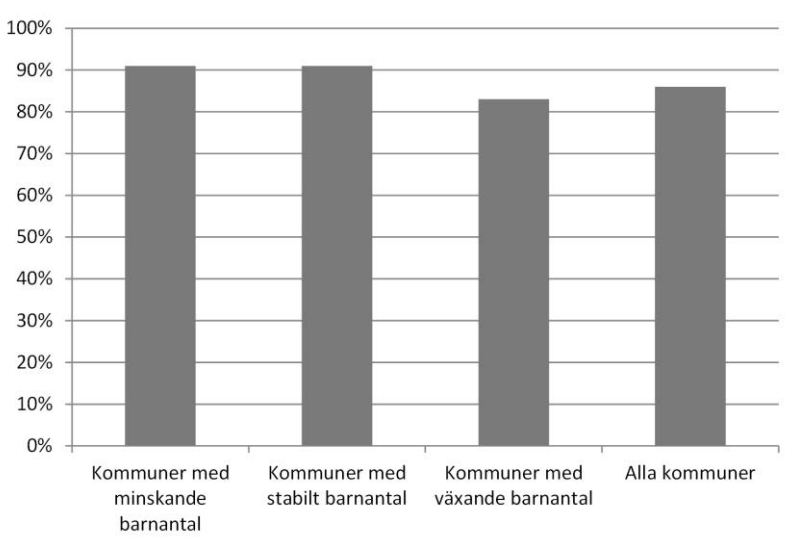
Enligt direktiven ska utredningen även visa hur kommunerna har klarat fristen sett över tid och i förhållande till svängningar i födelsetal samt in- och utflyttning. SCB har därför delat in kommunerna i motsvarande grupper som ovan och kontrollerat hur många kommuner i respektive grupp som kunnat erbjuda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

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



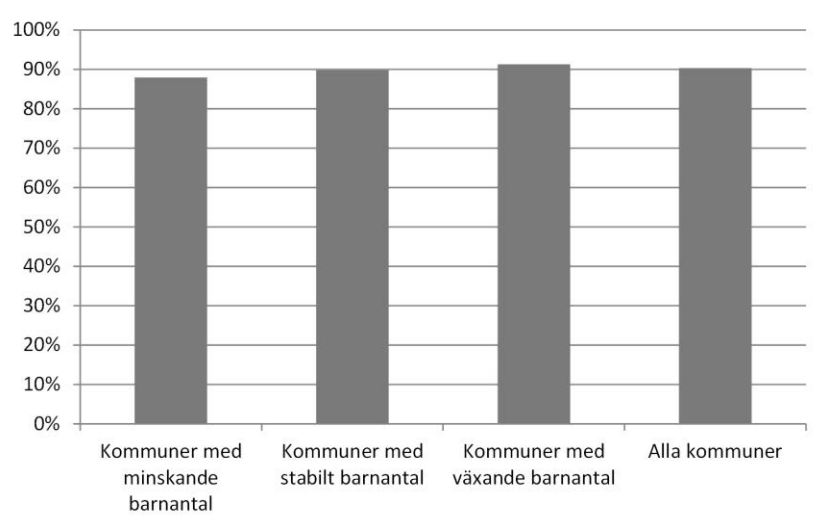
Källa: Skolverket (2003) samt SCB *Befolkningsstatistik*.

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



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

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



Källa: Utredningens egen undersökning samt SCB *Befolkningsstatistik*.

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

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

6.4 Personal, lokaler och resurser i övrigt

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.5 Kvalitetskrav som tänkbar orsak

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

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

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

6.6 Kommunens planering och prioritering

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

Skolverkets tidigare undersökningar

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

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

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

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

⁷ Se Skolverket (2009) s. 21 och 22.

⁸ Se Skolverket (2009) s. 32.

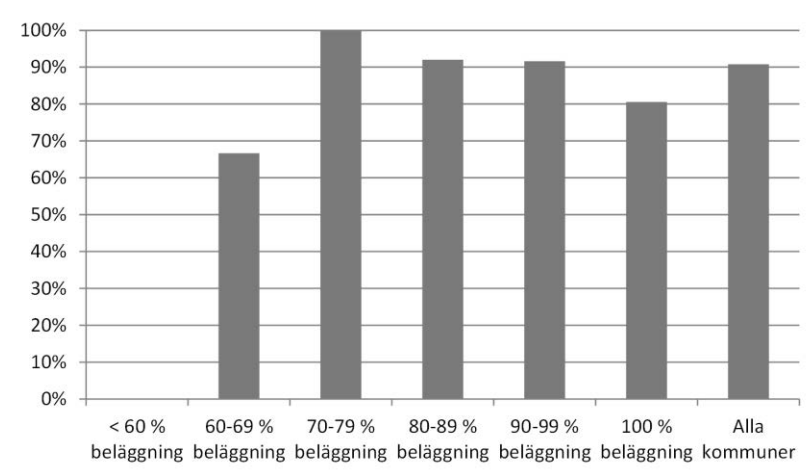
kommuner med växande barnantal klarar platsgarantin. Problemen torde snarare handla om brist på planering och att platsgarantin inte ges tillräcklig politisk prioritet i kommunerna.

Närmare om beläggning och prognoser

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

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

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



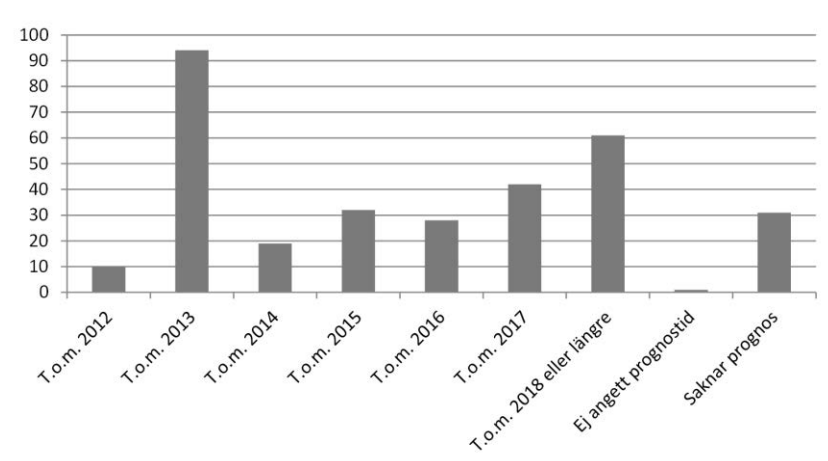
Diagrammet visar förvånande nog att de kommuner och stadsdelar som har lägst beläggning den 1 oktober är de som har störst problem att erbjuda plats i tid. Det är dock bara tre stycken som uppskattar beläggningen till 60–69 procent och sambandet är därför osäkert.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Planering och prioriteringar är avgörande

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

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

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

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

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

Exempel på planering och prioriteringar

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

Den långsiktiga planeringen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Samspelet med politikerna

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

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

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

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

Den löpande kontrollen

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

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

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

Snabba åtgärder vid platsbrist

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

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

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

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

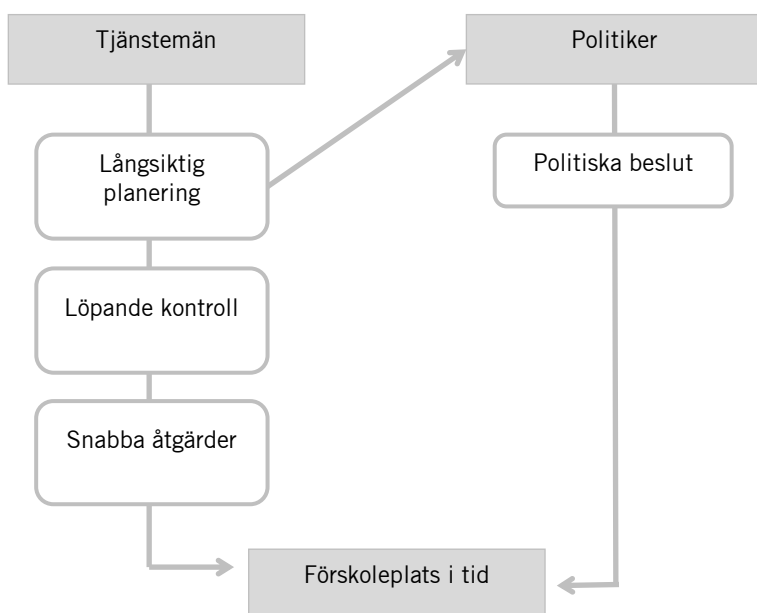
behandlar vi konsekvenserna för kvaliteten i förskolan av sådana åtgärder. Där finns också statistik om dessa åtgärder.

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

Alla led i processen är viktiga

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

Figur 6.1 Planeringsprocessen



Exempel på brister i planering och prioriteringar

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

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

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

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

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

7 Problemets konsekvenser

Sammanfattning

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

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

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

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

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

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

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

7.1 Barnet går miste om utbildning

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

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

7.2 Problem också för föräldrarna

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

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

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

¹ Se SCB *Barn- och familjestatistik*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.3 Särskilt om nyanlända föräldrar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.4 Föräldrarnas arbetsgivare drabbas

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

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

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

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

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

7.5 Jämställdhet mellan kvinnor och män

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

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

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

7.6 Samhällsekonomiska analyser

Allmänt om analyserna

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

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

⁷ Se Försäkringskassan (2012a) s. 2.

⁸ Se SCB (2012b) s. 38–41, 47 och 51.

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

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

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

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

Föräldraledighet med föräldrapenning på lägstanivå

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰ Se Medlingsinstitutet (2013) s. 116.

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

¹² Se SKL (2012b) s. 148.

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

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

Vi kan nu sammanställa kostnaderna och nyttorna i en tabell.

Tabell 7.1 Samhällsekonomiska effekter av två månaders dröjsmål

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

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

Inget förvärvsarbete men heller ingen föräldrapenning

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

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

Tabell 7.2 Samhällsekonomiska effekter av två månaders dröjsmål

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

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

Sammanfattning av analyserna

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

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

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

8 Dagens åtgärder vid dröjsmål

Sammanfattning

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

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

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

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

8.1 Regler om tillsyn och ingripanden

Allmänt om tillsyn och ingripanden

Genom sin tillsyn kontrollerar Skolinspektionen att kommunerna följer bestämmelsen om förskola inom fyra månader. Med tillsyn avses i skollagen en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår det också att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att fel som upptäckts ska rättas.

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

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

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

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

Skolinspektionen kan förelägga kommunen

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

¹ Se prop. 2009/10:165 s. 546.

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

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

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

Anmärkning och avstående från ingripande

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

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

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

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

³ Se prop. 2009/10:165 s. 715.

Statliga åtgärder för rättelse

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

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

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

8.2 Tillsyn och ingripanden i praktiken

Skolinspektionens verksamhet

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

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

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

⁴ Se prop. 2009/10:165 s. 902.

⁵ Se Skolinspektionen (2011).

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

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

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

Statistik över tillsyn och ingripanden

Skolinspektionen för statistik över sin tillsyn och sina ingripanden. När det gäller skyldigheten att erbjuda plats i tid har myndigheten kritiserat eller funnit brister hos sammanlagt 11 kommuner inom ramen för den regelbundna tillsynen under perioden 2008–2012.

Tabell 8.1 Antal kommuner som fått kritik eller haft brister avseende plats i tid vid regelbunden tillsyn 2008–2012

| År | Kommuner som granskats | Kommuner som fått kritik eller haft brister |
|--------------|------------------------|---|
| 2008 | 50 | 3 |
| 2009 | 73 | 3 |
| 2010 | 58 | 1 |
| 2011 | 53 | 1 |
| 2012 | 46 | 3 |
| Summa | 280 | 11 |

Källa: Skolinspektionens uppgifter till utredningen.

Tabellen visar att de flesta granskade kommuner inte fått kritik eller haft brister. Det bör observeras att begreppet *kritik* användes vid tillsyn enligt gamla skollagen medan begreppet *brist* används vid tillämpningen av den nya. Det bör också observeras att lagen har

förändrats. Till den 1 juli 2011 gällde att kommunen skulle erbjuda plats i förskoleverksamhet utan oskäligt dröjsmål. Numera gäller som bekant att kommunen ska erbjuda förskola inom fyra månader.

När det gäller anmälningsärenden har Skolinspektionens tillsyn lett till kritik eller påtalande av brister i 38 ärenden 2008–2012. Myndigheten har kunnat identifiera sammanlagt 69 ärenden som på något sätt rör kommunernas skyldighet att erbjuda plats i tid.

Tabell 8.2 Antal anmälningsärenden där kommunen fått kritik eller haft brister avseende plats i tid 2008–2012

| År | Ärenden som avsett plats i tid | Ärenden där kommunen fått kritik eller haft brister |
|--------------|--------------------------------|---|
| 2008 | 4 | 0 |
| 2009 | 8 | 10 |
| 2010 | 13 | 2 |
| 2011 | 26 | 14 |
| 2012 | 18 | 12 |
| Summa | 69 | 38 |

Anmärkning: Skolinspektionen fattar inte alltid beslut samma år som en anmälan kommer in.

Källa: Skolinspektionens uppgifter till utredningen.

En annan intressant fråga är hur myndigheten använt de sanktioner som sedan den 1 juli 2011 står till buds enligt skollagen. Som vi förklarat kan ingripande numera ske i form av bland annat anmärkning, föreläggande, vitesföreläggande och statliga åtgärder för rättelse. Även avstående från ingripande räknas som ett ingripande eftersom det är en reaktion på en brist som har upptäckts.

Tabell 8.3 Antal kommuner som varit föremål för ingripande på grund av dröjsmål med plats 2011–2012

| Typ av ingripande | 2011 | 2012 |
|--------------------------------|----------|----------|
| Avstående från ingripande | 2 | 3 |
| Anmärkning | 0 | 0 |
| Föreläggande | 0 | 6 |
| Vitesföreläggande | 0 | 0 |
| Statliga åtgärder för rättelse | 0 | 0 |
| Summa | 2 | 9 |

Anmärkning: I några fall har Skolinspektionen beslutat om avstående från ingripande och föreläggande avseende en och samma kommun och samma år. I det fallet ingår endast föreläggandet i statistiken.

Källa: Skolinspektionens uppgifter till utredningen.

Tabellen visar att Skolinspektionen ingripit mot totalt 9 kommuner under 2012 och förelagt 6 av dem att erbjuda förskoleplats i tid. De nya sanktionerna kunde börja tillämpas den 1 juli 2011, vilket kan förklara att få ingripanden skedde under 2011. Möjligheten att förena ett föreläggande med vite har inte använts under perioden.

Exempel på tillsyn och ingripanden

För att få en fördjupad bild av Skolinspektionens tillsyn finns det skäl att titta närmare på några konkreta tillsynsärenden. Vi ska gå igenom tre fall där Skolinspektionen förelagt kommuner att erbjuda plats i tid. Ärendena gäller Göteborg, Huddinge och Vilhelmina.⁶ Tillsynen i Göteborg och Vilhelmina är ännu inte avslutad och beskrivningen avser därför läget i tillsynsärendena den 16 maj 2013.

Tillsyn och föreläggande i Göteborg

Skolinspektionen har utfört regelbunden tillsyn av det offentliga skolväsendet i Göteborg 2011–2012. När det gäller förskolan har varje stadsdel granskats för sig, bland annat genom intervjuer med verksamhetsansvariga, förskolechefer, personal och föräldrar.

Stadsdelarnas statistik över anmälda barn visade enligt Skolinspektionen att det fanns barn som inte hade erbjudits förskola inom fyra månader. Den 31 januari 2012 fanns det till exempel 39 barn i stadsdelen Centrum och 80 barn i stadsdelen Majorna-Linné som inte hade erbjudits förskola inom fyra månader. Motsvarande antal den 29 februari 2012 var 42 respektive 123 barn. I alla stadsdelar förekom dröjsmål i någon omfattning. I intervjuer med de placeringsansvariga i stadsdelarna framkom det dessutom att det ofta fanns fler barn som inte hade erbjudits plats inom fyra månader än vad statistiken visade. Det var barn som fick ett erbjudande inom fyra månader men som inte fick tillgång till platsen inom denna tid.

Skolinspektionen bedömde att verksamheterna inte uppfyllde skollagens krav och förelade därför stadsdelarna samt kommunen centralt att erbjuda förskoleplats till alla barn inom fyra månader efter

⁶ Skolinspektionens dnr 2010:4949 (Göteborg), 2011:2169 (Huddinge) och 2011:5551 (Vilhelmina).

det att barnets vårdnadshavare anmält önskemål om förskola. Föreläggandena var inte förenade med viten. Bristerna skulle enligt föreläggandena vara avhjälpas senast den 31 oktober 2012 och vidtagna åtgärder skulle samma dag redovisas till Skolinspektionen.

Skolinspektionen påtalade särskilt att kommunens skyldighet att erbjuda plats innebär att platsen ska vara tillgänglig inom fyra månader, det vill säga att barnet ska kunna börja inom den tiden.

Alla stadsdelar svarade i tid och i början av 2013 svarade även själva huvudmannen, det vill säga Göteborgs kommun på central nivå. Skolinspektionen förbereder just nu en samlad bedömning av om de åtgärder som vidtagits på stadsdelsnivå och centralt i kommunen är tillräckliga och kan anses ha avhjälpit bristen i fråga.

Tillsyn och föreläggande i Huddinge

I Huddinge har Skolinspektionen genomfört regelbunden tillsyn 2011–2012. Enligt verksamhetschefen klarade kommunen inte att uppfylla lagens krav på förskoleplats inom fyra månader under vårterminen 2012. De vårdnadshavare som anmälde önskemål om förskola erbjöds inte alltid plats inom fyra månader. I stället erbjöds plats i pedagogisk omsorg i väntan på ledig förskoleplats.

Skolinspektionen bedömde att kommunen inte erbjöd plats i enlighet med lagen och förelade därför kommunen att se till att det erbjöds plats till alla barn inom fyra månader efter det att barnets vårdnadshavare anmält önskemål. Föreläggandet var inte förenat med vite. Bristerna skulle vara avhjälpas senast den 13 juli 2012 och vidtagna åtgärder skulle redovisas till Skolinspektionen samma dag. Skolinspektionen påpekade särskilt att kommunen är skyldig att erbjuda just förskola, om det är vad vårdnadshavaren önskar.

Kommunen kom in med svar och efter vissa kompletteringar har Skolinspektionen bedömt att kommunen vidtagit sådana åtgärder att bristerna nu är avhjälpas. Tillsynen är därmed avslutad.

Tillsyn och föreläggande i Vilhelmina

I Vilhelmina har Skolinspektionen genomfört regelbunden tillsyn våren 2012. Tillsynen av förskolan skedde den 13–14 mars 2012.

Vid tillsynen konstaterade Skolinspektionen att föräldrarna inte fick information om förskola, trots att kommunen är skyldig att

lämna sådan. Skolinspektionen konstaterade vidare att de allra flesta barn i åldrarna ett till tre år inte fick plats i kommunens förskola utan hänvisades till pedagogisk omsorg i något av kommunens 13 familjedaghem. Enligt intervjuer med föräldrar, personal, förskolechefer och förvaltningsledning stod många barn i omflyttningskö till förskola. Flertalet av dem som ville ha plats i förskola kunde enligt förvaltningsledningen få det först när barnet fyllt tre år. I intervjuer med politiker och förvaltningsledning framkom vidare att det saknades en långsiktig planering för behovet av förskoleplatser.

Skolinspektionen bedömde att kommunen inte erbjöd förskola i enlighet med skollagen. Kommunen förelades därför att erbjuda plats till alla barn inom fyra månader efter det att barnets vårdnadshavare anmält önskemål om plats. Föreläggandet var inte förenat med vite. Bristerna skulle vara avhjälpna senast den 17 september 2012 och vidtagna åtgärder skulle samma dag redovisas till Skolinspektionen. För att kunna planera och tillhandahålla de platser som efterfrågades var det enligt Skolinspektionen av största vikt att kommunen följde upp behovet av platser i kommunen. Kommunen kom in med svar och Skolinspektionen begärde därefter vissa kompletteringar. Bland annat skulle kommunen ge en aktuell lägesbeskrivning av platstillgång och eventuell kö till förskolan. Tillsynsärendet pågår fortfarande och Skolinspektionen ska bedöma om de åtgärder som vidtagits har avhjälpit bristerna.

8.3 Skadestånd på civilrättslig grund

Ett av våra uppdrag är att utreda frågan om ekonomisk kompensation till föräldrar som fått vänta för länge på förskoleplats. Det är därför viktigt att undersöka vilken möjlighet till ekonomisk kompensation som kan finnas redan i dag, enligt gällande rätt. Genomgången i det här avsnittet visar att möjligheterna till skadestånd troligen är ganska goda om en förälder kan visa att han eller hon lidit ekonomisk skada på grund av ett dröjsmål. För att förklara rättsläget ska vi gå igenom bestämmelserna om skadestånd steg för steg.

Inget avtal mellan föräldrarna och kommunen

När man bedömer rätten till skadestånd är den första frågan i regel om det finns ett avtal mellan parterna. I så fall kan skadestånd utgå på avtalsmässig grund. Ett sådant skadestånd kallas ibland för inomobligatoriskt eller kontraktuellt, eftersom det har sin grund i kontraktsförhållandet mellan parterna, alltså i det avtal som finns.

Frågan om det finns ett avtal mellan föräldrarna och kommunen när ett barn går i förskola har prövats i rättspraxis vid några tillfällen. Ett ömsesidigt förpliktande avtal med starka offentligrättsliga inslag har ansetts föreligga när förskoleplatsen tagits i anspråk.⁷ Kommunen är då skyldig att tillhandahålla förskola och föräldrarna är skyldiga att betala en avgift. Om dessa förpliktelser inte fullgörs kan parterna vidta civilrättsliga åtgärder mot varandra. Till exempel kan föräldrarna ha rätt till nedsättning av avgiften om kommunen inte tillhandahåller förskola och kommunen kan stänga av barnet om avgiften inte betalas. I dessa situationer skulle även inomobligatoriskt skadestånd kunna vara aktuellt, om någon av parterna kan visa att de lidit skada.

Rättspraxis ger dock inga klara besked om när avtalsförhållandet uppkommer. En rimlig bedömning är att det uppstår när barnets vårdnadshavare tackar ja till en erbjuden plats, eftersom ett sådant svar påminner mycket om en accept i vanlig civilrättslig mening. Innan dess går det däremot knappast att tala om ett avtalsförhållande. Det finns då ingen överenskommelse mellan föräldrarna och kommunen, även om kommunen är skyldig att erbjuda plats inom fyra månader. Så länge kommunen inte har erbjudit plats måste rättsförhållandet därmed betraktas som utomobligatoriskt. Lider föräldern skada på grund av dröjsmålet är han eller hon därför hänvisad till skadestånd på utomobligatorisk grund.

I det här sammanhanget bör promemorian Ds 2009:13 nämnas. I den föreslog regeringens utredare att konsumenttjänstlagen (1985:176), en civilrättslig lagstiftning som gäller mellan näringsidkare och konsumenter, skulle utvidgas till att gälla bland annat förskolan. Regeringen har dock gjort klart att inga lagförslag i den riktningen kommer att lämnas.⁸ Konsumenttjänstlagen är därför inte tillämplig på förhållandet mellan föräldrarna och kommunen.

⁷ Se rättsfallen RÅ 1982 2:62, NJA 1998 s. 656 I och NJA 2008 s. 642.

⁸ Se prop. 2011/12:28 s. 19.

Bestämmelserna i skadeståndslagen gäller

När det inte finns något avtalsförhållande prövas frågan om skadestånd normalt enligt skadeståndslagen. Den är dock subsidiär på så sätt att bestämmelser om skadestånd i andra författningar går före. Skollagen innehåller bestämmelser om skadestånd vid kränkande behandling (6 kap. 12 §) men inga regler om skadestånd vid dröjsmål med förskoleplats. Skadeståndslagen är därför tillämplig.

En huvudregel i skadeståndslagen är att den som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar personskada eller sakskada ska ersätta skadan. Detta framgår av 2 kap. 1 § i lagen. Den skada som kan uppstå till följd av ett dröjsmål är dock ekonomisk och har inte samband med någon personskada eller sakskada. I lagens mening är det fråga om ren förmögenhetsskada och huvudregeln är att ren förmögenhetsskada ersätts endast om den har vållats genom brott.

I 3 kap. 2 och 3 §§ skadeståndslagen finns det dock särskilda regler om skadeståndsansvar för staten eller en kommun. Vid ett dröjsmål är det enligt vår bedömning bestämmelsen i 3 kap. 2 § 1 som i första hand är aktuell. Där anges det att staten eller en kommun ska ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar.

Rekvisiten för skadestånd kan vara uppfyllda

Flera rekvisit (krav) ska vara uppfyllda för att kommunen ska vara skadeståndsskyldig enligt 3 kap. 2 § 1 skadeståndslagen. Till att börja med ska det föreligga en personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada. Skadan ska vidare ha vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning för vars fullgörande kommunen svarar.

Till att börja med måste vårdnadshavaren alltså visa att han eller hon lidit skada på grund av dröjsmålet. Det skulle kunna handla om ren förmögenhetsskada i form av förlorad arbetsinkomst eller merkostnader för privat barnomsorg. Skadan och dess omfattning ska enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer kunna styrkas.

Ordet myndighetsutövning förekommer i olika författningar och är inte alldeles klart.⁹ Kort sagt är det fråga om sådana beslut eller åtgärder som riktar sig mot enskilda och som ytterst grundar sig på

⁹ Om begreppet myndighetsutövning, se bl.a. prop. 1972:5 s. 312 och 498–514, SOU 2010:29 s. 99–102 samt Hellner och Radetzki (2010) s. 446–448.

lagar eller andra författningar. Ofta innebär det att myndigheten med stöd av en författning bestämmer om enskildas förmåner, rättigheter, skyldigheter eller liknande. Besluten eller åtgärderna påverkar den enskildes personliga eller ekonomiska situation. Gynnande beslut eller åtgärder kan räknas som myndighetsutövning om den enskilde är tvungen att vända sig till det allmänna för att få del av förmånen och är beroende av att offentligrättsliga regler tillämpas på ett korrekt sätt.

Kommunens skyldighet att erbjuda förskoleplats inom fyra månader framgår av 8 kap. 14 § skollagen. Kommunens tillämpning av bestämmelsen har stor betydelse både för barnet och för vårdnadshavaren, som är beroende av att tillämpningen är korrekt. De kan inte vända sig till någon annan med motsvarande krav på förskoleplats inom fyra månader. Sammantaget får kommunens handläggning av och beslut i frågor om tilldelning av förskoleplats anses innefatta sådan myndighetsutövning som medför att bestämmelsen i 3 kap. 2 § 1 skadeståndslagen i och för sig är tillämplig.

Frågan är då om kommunen har gjort sig skyldig till fel eller försummelse i lagens mening genom att inte erbjuda plats i tid. Enligt praxis räcker det inte att staten eller en kommun har gjort en felaktig bedömning av en rätts- eller bevisfråga eller kan kritiseras för sitt ställningstagande i en fråga där det funnits utrymme för en skönsmässig bedömning. Endast rena förbiseenden av en bestämmelse eller uppenbart oriktiga bedömningar anses utgöra fel eller försummelse i den mening som avses i bestämmelsen.¹⁰

Genom att inte erbjuda plats inom fyra månader åsidosätter kommunen emellertid en uttrycklig bestämmelse i lag och det måste enligt vår bedömning räknas som ett sådant fel eller en sådan försummelse som avses i 3 kap. 2 § 1 skadeståndslagen. Möjligheten till skadestånd framstår alltså som god, om föräldern kan bevisa en skada till följd av dröjsmålet. I så fall torde alla rekvisit vara uppfyllda och kommunen vara skadeståndsskyldig.

För tydlighetens skull kan det påpekas att det är kommunen och inte den enskilde tjänstemannen som kan vara skadeståndsskyldig. För skada som en arbetstagare vållar genom fel eller försummelse i tjänsten är han eller hon ansvarig endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter.

¹⁰ Se t.ex. rättsfallen NJA 1994 s. 654, NJA 2003 s. 285 och NJA 2007 s. 862.

Skadeståndets storlek och rättegångskostnader

Huvudregeln är att den som lidit skada ska få ersättning för alla förluster och försättas i samma situation som om skadan inte hade inträffat. Enligt allmänna principer krävs det dock att man försöker begränsa sin skada så gott det går. En förälder kan därför inte få ersättning för kostnader som enkelt hade kunnat undvikas. Skadestånd vid ren förmögenhetsskada kan också sättas ned om den skadelidande själv har medverkat till skadan genom vållande.

En skadeståndstalan väcks i tingsrätt och en mindre avgift tas ut för stämningsansökan. Vem som ska betala rättegångskostnaderna beror på hur stort kravet är och vem som vinner processen. Är kravet mindre än ett halvt prisbasbelopp¹¹ får vardera parten till stor del stå för sina egna kostnader oavsett vem som vinner målet.

Är kravet större kan den som förlorar tvingas betala motpartens rättegångskostnader. Det kan då handla om motpartens kostnader för ombud eller biträde eller för särskilda förberedelser. De närmare bestämmelserna om detta finns i 18 kap. rättegångsbalken.

Skadestånd på grund av dröjsmål i praktiken

Möjligheten att få skadestånd på grund av ett dröjsmål framstår alltså som ganska god. Trots det känner vi inte till ett enda fall där frågan om skadestånd har prövats. Vi känner inte till att någon vårdnadshavare ens har väckt talan om skadestånd. Vid ett av våra studiebesök kom det visserligen fram att kommunen hade fått förfrågningar om skadestånd men kommunen lämnade ett nekande besked och föräldrarna gick därefter inte vidare med saken. Det verkar alltså som om skadestånd förekommer sällan eller inte alls.

Det går bara att spekulera om varför vårdnadshavare inte begär skadestånd i större utsträckning. Det kan bero på att de inte känner till möjligheten eller att processen framstår som svår och tidskrävande. Det kan också bero på att deras ekonomiska skada är så liten eller så svår att bevisa att de avstår från processen. Är skadan större tillkommer risken för att behöva betala motpartens rättegångskostnader om man förlorar målet. Sammantaget kan det finnas flera faktorer som bidrar till att föräldrar inte begär skadestånd vid dröjsmål.

¹¹ För 2013 är prisbasbeloppet 44 500 kronor.

8.4 Prövning enligt kommunallagen

Många kommunala beslut kan bli föremål för domstolsprövning i en eller annan form. Det innebär en effektiv kontroll eftersom domstolen normalt kan ändra eller upphäva ett felaktigt beslut. När det gäller dröjsmål med förskoleplats är situationen emellertid speciell eftersom det ofta saknas ett formellt beslut. Dröjsmålet består vanligtvis i att kommunen helt enkelt inte erbjuder plats i tid. Den som utverkar ett beslut av kommunen torde dock ha möjlighet att få till stånd en prövning enligt kommunallagen.

Skriftligt beslut är en förutsättning

För att kunna överklaga måste det i regel finnas ett skriftligt beslut. I vissa författningar finns det dock bestämmelser om dröjsmålstalan. Det är regler som anger att en ansökan om något, till exempel ett tillstånd, ska anses ha avslagits om myndigheten inte prövar den inom viss tid. Avslagsbeslutet går sedan att överklaga till domstol.

Ett exempel är 37 § revisorslagen (2001:883). Om revisorsnämnden inte har meddelat beslut inom fyra månader efter det att en ansökan om godkännande, auktorisation eller registrering gavs in, så får sökanden enligt den paragrafen begära en förklaring av kammarrätten om att ärendet onödigt uppehålls. Om revisorsnämnden inte har meddelat beslut inom en månad efter en sådan förklaring ska det anses som om ansökan har avslagits. Ett sådant beslut kan sedan överklagas till domstol enligt allmänna regler i lagen.

När det gäller förskoleplats finns det inga bestämmelser om dröjsmålstalan. För att överklagande ska kunna ske krävs det därför ett skriftligt beslut från kommunen. Den förutsättningen kan vara uppfylld om kommunen skriftligen meddelar att förskoleplats för närvarande inte kan erbjudas. Den kan också vara uppfylld om vårdnadshavaren får ett skriftligt platserbjudande med ett för sent startdatum. I båda fallen finns det handlingar att överklaga. En ren underlåtenhet som inte manifesteras i någon handling går dock inte att överklaga och samma sak gäller i fråga om ett muntligt besked.

Laglighetsprövning eller förvaltningsbesvär?

Nästa fråga är i vilken ordning beslutet ska överklagas. Sedan länge gäller nämligen att kommunala beslut överklagas antingen enligt

10 kap. kommunallagen (laglighetsprövning) eller genom så kallade förvaltningsbesvär. Dessa två former av överklagande skiljer sig åt bland annat när det gäller talerätten, prövningen och avgörandet.

Laglighetsprövningen är en sorts legalitetskontroll som varje kommunmedlem kan påkalla. Prövningen är begränsad och kan bara leda till att domstolen godkänner eller upphäver kommunens beslut. Man brukar säga att prövningen är kassatorisk. Vid förvaltningsbesvär kan domstolen inte bara godkänna eller upphäva beslutet utan också ändra det eller ersätta det med ett nytt. Här har normalt bara den som är direkt berörd av beslutet rätt att föra talan mot det.

Utgångspunkten är att beslut av kommunala organ överklagas genom laglighetsprövning och inte genom förvaltningsbesvär. Kommunallagens kapitel om laglighetsprövning är emellertid inte tillämpligt om det finns ”särskilda föreskrifter om överklagande” i en annan lag eller författning. Om ett visst beslut omfattas av sådana särskilda föreskrifter om överklagande kan det alltså inte bli tal om laglighetsprövning. Då ska överklagande i stället ske genom förvaltningsbesvär. Detta följer av 10 kap. 3 § kommunallagen.

Skollagen innehåller särskilda föreskrifter om överklagande av vissa beslut (28 kap.) men beslut om förskoleplats omfattas inte. Det betyder att förvaltningsbesvär är uteslutet och att beslut om förskoleplats får överklagas bara om det kan ske enligt kommunallagen. En påminnelse om detta finns i 10 kap. 28 § skollagen.¹²

Överklagbarhet enligt kommunallagen

För att beslutet om förskoleplats ska kunna laglighetsprövas måste det uppfylla kommunallagens villkor för överklagbarhet. Enligt 10 kap. 2 § i lagen får endast följande beslut överklagas:

1. Beslut av fullmäktige eller den beslutande församlingen i ett kommunalförbund.
2. Beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art.
3. Beslut av förbundsstyrelsen eller en annan nämnd eller ett partsammansatt organ i ett kommunalförbund, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art.

¹² Vi bedömer att överklagandeförbudet i 28 kap. 18 § skollagen inte är tillämpligt när det gäller beslut i fråga om förskoleplats. Jfr bl.a. 2 a kap. 19 § och 5 kap. 45 § skollagen (1985:1100) samt prop. 2009/10:165 s. 587, 588, 922 och 923.

4. Sådana beslut av revisorerna som avses i 9 kap. 15 § i lagen.

Ett beslut om förskoleplats torde i regel vara fattat av en nämnd eller av en anställd på delegation av en nämnd. Beslutet kan i regel inte anses vara av rent förberedande eller rent verkställande art, eftersom det innehåller ett inslag av självständig prövning.¹³ Av 8 kap. 15 § skollagen framgår det till exempel att kommunen ska ta skälig hänsyn till vårdnadshavarnas önskemål och att plats ska erbjudas så nära barnets eget hem som möjligt. Kommunen måste också bedöma om barnet hör till dem som enligt övriga bestämmelser i 8 kap. skollagen ska erbjudas förskola i kommunen.

Mot den här bakgrunden får ett beslut om förskoleplats i regel antas vara överklagbart enligt 10 kap. 2 § 2 kommunallagen. Det kan därmed bli föremål för laglighetsprövning i förvaltningsrätten som första instans. Närmare bestämmelser om hur beslutet överklagas och om klagotiden finns i 10 kap. 4–7 §§ kommunallagen.

Domstolens prövning är begränsad

I förvaltningsrätten är prövningen begränsad till omständigheter som klaganden hänvisat till före klagotidens utgång. Det framgår av 10 kap. 10 § kommunallagen och är en stor skillnad jämfört med prövningen av förvaltningsbesvär. Vårdnadshavaren måste alltså uttryckligen hänvisa till att kommunen erbjudit förskoleplats för sent.

Prövningen ska enligt 10 kap. 8 § första stycket kommunallagen resultera i att domstolen upphäver det överklagade beslutet om

1. det inte har tillkommit i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,
3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Ett beslut som innebär att kommunen inte erbjuder plats i förskola inom fyra månader strider mot 8 kap. 14 § skollagen och kan därför upphävas enligt den sista punkten. Det strider mot skollagen.

¹³ Jfr rättsfallen RÅ 1996 ref. 89 och HFD 2011 ref. 7.

I 10 kap. 8 § tredje stycket anges den viktiga principen att inget annat beslut får sättas i det överklagade beslutets ställe. Domstolen kan därför bara upphäva kommunens beslut, inte ändra det eller ersätta det med ett annat beslut. I praktiken betyder det att domstolen är förhindrad att bevilja barnet plats i en förskola.

Om ett fel har saknat betydelse för ärendets utgång behöver beslutet inte upphävas. Samma sak gäller om beslutet har kommit att förlora sin betydelse till följd av senare inträffade förhållanden. Det anges i 10 kap. 9 § kommunallagen. Skulle barnet till exempel ha erbjudits plats senare behöver beslutet kanske inte upphävas.

Åtgärder om kommunens beslut upphävs

Upphäver domstolen det överklagade beslutet ska kommunen i regel fatta ett nytt beslut i samma fråga. Det säger sig självt att kommunen vid den prövningen inte kan neka barnet förskoleplats på den grund som domstolen har underkänt.

Har beslutet upphävts kan kommunen vidare vara skyldig att vidta åtgärder för rättelse. Bestämmelser om verkställighet och rättelse av verkställighet finns i 10 kap. 14 a och 15 §§ kommunallagen. Bestämmelserna innebär i korthet att kommunen i regel får verkställa sitt beslut även om det överklagas. Om beslutet sedan upphävs ska kommunen se till att verkställigheten rättas i den utsträckning det är möjligt. Ett beslut om rättelse ska meddelas utan oskäligt dröjsmål.

Ett beslut som innebär att förskoleplats inte erbjuds i tid kan anses ha trätt i verkställighet omedelbart. Man skulle därför kunna argumentera för att kommunen är skyldig att rätta verkställigheten enligt 10 kap. 15 § kommunallagen. En rättelse skulle i sådana fall möjligen kunna bestå i att kommunen erbjuder förskoleplats och betalar ersättning till den förälder som haft kostnader på grund av dröjsmålet.¹⁴ Såvitt känt saknas dock rättspraxis om sådan rättelse.

Laglighetsprövning i praktiken

Den som utverkar ett beslut om förskoleplats av kommunen verkar alltså kunna få beslutet prövat och eventuellt upphävt i domstol genom laglighetsprövning. Vi känner dock inte till någon sådan dom eller att någon ens har påkallat laglighetsprövning av ett beslut

¹⁴ Jfr Statskontoret (2012:6) s. 47.

som innebär att kommunen inte erbjuder förskoleplats i tid. Det finns däremot exempel på laglighetsprövning av liknande kommunala beslut, till exempel om anvisning av plats i en förskoleklass.¹⁵

I likhet med skadestånd verkar laglighetsprövning alltså förekomma sällan eller inte alls. Möjligheten till laglighetsprövning är knappast känd bland särskilt många föräldrar och processen kan nog framstå som både tidskrävande och svår, särskilt eftersom den förutsätter att man först utverkar ett beslut av kommunen. Det kan också diskuteras hur meningsfull processen är, eftersom den i första hand bara resulterar i att domstolen upphäver kommunens beslut. Vid det laget är saken troligen överspelad genom att kommunen erbjudit förskoleplats. Laglighetsprövning i domstol framstår därmed som en ganska ineffektiv åtgärd vid dröjsmål.

8.5 Några andra åtgärder av intresse

JO och JK utövar tillsyn

JO har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Tillsynen omfattar bland annat kommunala myndigheter och befattningshavare. Ledamöter av beslutande kommunala församlingar omfattas inte. Vid tillsyn över kommunala myndigheter ska JO beakta de former som den kommunala självstyrelsen utövas i.

Tillsynen utövas genom prövning av klagomål från allmänheten samt inspektioner och andra undersökningar. Ärendena avgörs genom beslut där JO bland annat kan uttala sig om huruvida en viss åtgärd strider mot en lag eller en annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. JO får även göra sådana uttalanden som avser att främja en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Förutom att fatta sådana beslut kan JO som särskild åklagare väcka åtal för bland annat tjänstefel och göra anmälningar om vissa disciplinpåföljder. JO kan även överlämna ärenden till andra myndigheter för handläggning där, om ärendet är av sådan karaktär att det är lämpligt att det utreds och prövas av den myndigheten och den inte tidigare prövat saken. På det sättet kan JO lämna över ett ärende till Skolinspektionen, om ärendet handlar om skollagen och det anses lämpligare att det utreds där. Sådana överlämnanden från JO till andra tillsynsmyndigheter är vanliga.

¹⁵ Se det ovan nämnda rättsfallet HFD 2011 ref. 7.

JK är regeringens högste ombudsman och har på samma sätt som JO tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. För tillsynen gäller till stor del likalydande regler som för JO. JK har även andra uppgifter, till exempel att reglera skadeståndsanspråk mot staten. JK handlägger däremot inte skadeståndskrav mot kommunerna.

Straffansvar för tjänstefel

Brottet tjänstefel är reglerat i 20 kap. 1 § brottsbalken. Där anges det att den som uppsåtligt eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften ska dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Ringa brott ska dock inte leda till ansvar.

Den tjänsteman som fattar beslut om tilldelning av förskoleplats ägnar sig åt myndighetsutövning och skulle därför kunna komma i fråga för straffansvar, om han eller hon inte erbjuder plats i tid. Om anledningen är att det inte finns några platser att erbjuda, vilket torde vara det vanliga, måste straffansvar emellertid vara uteslutet. Tjänstemannen kan då inte sägas ha åsidosatt vad som gäller för uppgiften, eftersom uppgiften bara är att erbjuda plats i tid så långt det är möjligt.¹⁶ Är det inte praktiskt möjligt att erbjuda plats i tid, till exempel för att alla förskolor är fulla, kan straffansvar knappast vara aktuellt. Det straffbara området är därför mycket begränsat.

Åtgärder som planering och resurstilldelning utgör i regel inte myndighetsutövning och de personer inom kommunen som fattar beslut i sådana frågor kommer därför inte i fråga för tjänstefel.

Kronofogdemyndigheten kan inte agera

Kronofogdemyndigheten kan inte verkställa kommunens skyldighet att erbjuda förskola inom fyra månader. Anledningen är att det inte finns och inte heller går att utverka en exekutionstitel som innefattar en förpliktelse. Detta är enligt utsökningsbalken (UB) ett grundläggande krav för att verkställighet ska kunna ske. En exekutionstitel är till exempel en dom eller ett beslut som ålägger någon en förpliktelse, som att erbjuda förskoleplats inom viss tid.

¹⁶ Jfr SOU 1993:109, bilaga 2, s. 189.

Skolinspektionen kan visserligen förelägga en kommun att erbjuda förskoleplats inom fyra månader men för att en förvaltningsmyndighets beslut ska få verkställas krävs en särskild föreskrift om detta, enligt 3 kap. 1 § första stycket 6 UB. Någon sådan föreskrift finns inte i skollagstiftningen. Som vi sett kan en förvaltningsdomstol inte heller förplikta kommunen att erbjuda förskoleplats, utan endast upphäva kommunens beslut. En sådan dom innehåller därmed ingen förpliktelse som går att verkställa enligt UB.

Före tillkomsten av UB ansågs en del förvaltningsbeslut kunna verkställas även utan stöd av särskilda föreskrifter och enligt 13 § lagen (1981:775) om införande av UB får dessa beslut fortfarande verkställas. Ett krav är dock att beslutet meddelats enligt en bestämmelse som tillkommit före balkens ikraftträdande den 1 januari 1982 och så är inte fallet med skollagens regler om förskola inom fyra månader och föreläggande. Med dagens regelverk går det alltså inte att tvinga fram en förskoleplats med hjälp av Kronofogdemyndigheten.

Kommunens klagomålshantering och revision

Kommunen ska enligt 4 kap. 8 § skollagen ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. Information om rutinerna ska lämnas på lämpligt sätt. Om det kommer fram att det finns brister i verksamheten ska kommunen enligt 4 kap. 7 § skollagen se till att nödvändiga åtgärder vidtas. Enligt förarbetena till skollagen är syftet bland annat att huvudmannen själv ska få tillfälle att agera mot brister i utbildningen.¹⁷ Det kan diskuteras om den som inte får förskola i tid har ett klagomål mot utbildningen i den mening som avses men kravet på skriftliga rutiner förtjänar ändå att nämnas.

Bestämmelser om revision finns i 9 kap. kommunallagen. För granskning av den verksamhet som bedrivs inom en nämnds verksamhetsområde och av en fullmäktigeberedning ska det i varje kommun finnas revisorer. De granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionssed all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. De prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Revisorernas granskning får inte omfatta ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, utom i vissa undantagsfall.

¹⁷ Se prop. 2009/10:165 s. 309.

Ett sådant fall är när granskningen sker från allmänna synpunkter. En granskning är alltså tillåten om den exempelvis är inriktad på en nämnds administrativa rutiner för handläggningen av vissa ärenden. Revisorerna skulle därför kunna granska hur kommunen handlägger vårdnadshavares önskemål om förskola och platstilldelning, så länge granskningen sker från allmänna synpunkter.

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 offentligrättsligt 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 det 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 skadeståndsmodellerna 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 skadeståndsmodellerna.

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 väntepenning, som ska vara en ny förmån inom föräldraförsäkringen. Vi tycker att argumenten för en sådan kompensation är starka, särskilt ur ett individperspektiv. Väntepenningen 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 väntepenning 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 väntepenning 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 väntepenningen 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 föräldrarnas 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 Väntepening till föräldrar

Sammanfattning

Som ekonomisk kompensation till föräldrar som får vänta för länge på förskoleplats föreslår vi en så kallad väntepening. Det ska vara en ny föräldrapenningsförmån som är mycket lik föräldrapening 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 väntepening medan andra personer som räknas som föräldrar ska kunna få väntepening efter samtycke från en vårdnadshavare.

Väntepeningen 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 väntepening på sjukpenningnivå. Det kan medföra ersättning på samma nivå som inkomstrelaterad föräldrapening.

Kommunens dröjsmål med förskoleplats ska utlösa rätten till väntepening. En förälder ska närmare bestämt 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 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 väntepening som lämnas. I vissa fall ska kommunen även betala en sanktionsavgift. Sammanlagt ska kommunen betala ett belopp som motsvarar högsta möjliga väntepening 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 väntepening 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 föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Tanken är ju att föräldrarna ska kunna gå över från föräldrapenning 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 föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. 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 uppräkningsregler 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 rimlig 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 föräldrapenning enligt 12 kap. SFB eller tillfällig föräldrapenning 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 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.

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 föräldrapening. 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 föräldrapening. 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 föräldrapening på motsvarande nivå beräknas.

Villkor för inkomstrelaterad föräldrapening

Ett grundläggande villkor för föräldrapening på sjukpenningnivån är enligt 12 kap. 21 § SFB att föräldern är försäkrad för arbetsbaserad föräldrapening 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 föräldrapening 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 föräldrapening. Det ställs med andra ord ett särskilt kvalifikationskrav. Om 240-dagarsvillkoret inte är uppfyllt, eller om hel föräldrapening på sjukpenningnivån i annat fall inte överstiger 225 kronor om dagen, lämnas i stället föräldrapening på grundnivån. Efter de första 180 dagarna gäller emellertid inte längre 240-dagarsvillkoret för att föräldern ska kunna få föräldrapening 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 förälderns 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 väntepening likställas med den som har rätt till föräldrapenning. 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.

Väntepeningen 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 väntepeningen, 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 väntepening inte ska få lämnas samtidigt som föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning.

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 föräldrapenning eller vissa andra förmåner. Det får inte heller lämnas till en vårdnadshavare vars make eller sambo för samma kalendermånad eller del därav får föräldrapenning. Detta gäller för vårdnadshavare som bor tillsammans med sin make.

Vi föreslår att väntepeningen samordnas med vårdnadsbidraget på samma sätt som föräldrapeningen. Det betyder att bidraget inte ska få lämnas till en vårdnadshavare som för samma kalendermånad eller del därav får väntepening. Vårdnadsbidrag ska inte

heller få lämnas till en vårdnadshavare vars make eller sambo för samma månad eller del därav får väntepennning. 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 föräldrapennning 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 föräldrapennning som är relaterad till en inkomst som doktoranden har samtidigt med utbildningsbidraget. Får en doktorand väntepennning bör utbildningsbidraget enligt vår mening minskas på motsvarande sätt, så länge väntepennningen inte är relaterad till en inkomst som doktoranden har samtidigt med utbildningsbidraget. Väntepennningen ska alltså samordnas med utbildningsbidraget på precis samma sätt som föräldrapennningen.

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 föräldrapennning. Vi föreslår att samma skydd ska gälla vid ledighet med väntepennning.

Samordning med civilrättsligt skadestånd

Att föräldrar har rätt till väntepennning 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. Väntepennning 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 väntepennningen 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 §.

- Smittbärräpning kommer att minska 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 föräldrapening 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 inkomstlaget tjänst enligt 11 kap. 31 § inkomstskattelagen (1999:1229). Det betyder att både föräldrapening och tillfällig föräldrapening 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 föräldrapening. 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 föräldrapening och tillfällig

³ Jfr prop. 2007/08:91 s. 44.

föräldrapenning är pensionsgrundande. Samma sak bör gälla för väntepenningen 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 väntepenning är tanken att den ska finansieras av kommunerna och inte genom socialavgifter. Vi anser trots det att staten bör betala ålderspensionsavgift för den väntepenning 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 väntepenningen är en föräldrapenningsförmån behövs inga ändringar i detta avseende.

12.8 Finansieringslagstiftning

Vårt förslag: Väntepenningen 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.

Väntepenningen kommer enligt vårt förslag att vara knuten till platsdagen. Det betyder att väntepenning 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 invandrares 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 dröjsmålen 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.

Väntepenningen 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 försämrans 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 ledder. 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 uppräkningslista 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 föräldrapenning. 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 föräldrapening. 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 föräldrapening. 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 väntepening 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 väntepening 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 väntepening 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 väntepening 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 väntepening. 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 Lönnholm

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 *Vårdnadsbidrag – 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 invandrades 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 <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 % <input type="checkbox"/> 90–99 % <input type="checkbox"/> 80–89 % <input type="checkbox"/> 70–79 % <input type="checkbox"/> 60–69 % <input type="checkbox"/> Mindre än 60 % <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 <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 <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 <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</p> |

+

2

+

+

+

Barn som anmäldes i oktober 2012

| | | |
|-----------|---|---|
| 14 | För hur många barn anmäldes under oktober 2012 önskemål om förskola med offentlig huvudman? | _____ barn |
| 15 | Hur många av dessa barn har inte erbjudits eller kommer troligen inte att erbjudas förskola inom fyra månader alternativt på önskat datum? | _____ barn <i>Om 0 → Gå till fråga 18</i> |
| 16 | Hur många av de barn som angetts i svaret på fråga 15 är ... <i>Svara på var och en av frågorna!</i> | |
| | ... flickor? | _____ barn <input type="checkbox"/> Det går inte att svara på |
| | ... pojkar? | _____ barn <input type="checkbox"/> Det går inte att svara på |
| | ... barn till nyanlända invandrare med rätt till en etableringsplan? | _____ barn <input type="checkbox"/> Det går inte att svara på |
| 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> | <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

| | | |
|-----------|---|--|
| 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? | <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej <input type="checkbox"/> Dessa barn kan inte identifieras |
| 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? | <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 grundnivån medan övriga får ersättning på sjukpenningnivån. Försäkringskassans statistik om föräldrapenning visar att 83 procent av alla utbetalade dagar är dagar på sjukpenningnivån medan 17 procent är dagar på grundnivån.¹ Motsvarande kommer i princip att gälla i fråga om väntepenning² och vi antar därför att 153 000 dagar ska ersättas på sjukpenningnivån och att 27 000 dagar ska ersättas på grundnivån.

Enligt Försäkringskassan ersätts en dag på sjukpenningnivån 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 grundnivån 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 sjukpenningnivån och 7 365 273 nettodagar på grundnivån 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 sjukpenningnivån 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 sjukpenningnivån och att endast 15 procent är dagar på grundnivån.

³ Enligt Försäkringskassan betalades det ut 23 445 865 000 kronor på sjukpenningnivån 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]