



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 offentligt 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 överförs 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 (barnomsorgspeng) 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 kom-

munen 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 arbetsgivare 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 offentligrättsligt 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)