



Handläggare: Kristofer Wallin  
Telefon: 08-508 33 621

Till  
Utbildningsnämnden 2008-08-21

## **Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar**

Svar på remiss dnr 321-1818/2008

### **Förslag till beslut**

Utbildningsförvaltningen föreslår att:

1. Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens svar på remissen Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar (dnr 321-1818/2008. Utbildningsnämnden överlämnar detta till Kommunstyrelsen.
2. Omedelbar justering

Thomas Persson  
Direktör

Per Thorslund  
Avdelningschef

### **Sammanfattning**

Utbildningsdepartementet har remitterat promemorian ”Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar, U2008/4759/S till Stockholms stad. Kommunstyrelsen har anmodat Utbildningsnämnden att inkomma med ett remissvar senast den 1 september 2008. Föreliggande tjänsteutlåtande redovisar remissens innehåll och förvaltningens synpunkter.



## Ärendets beredning

Ärendet har beretts på avdelningen för enskilt driven och fristående verksamhet.

## Bakgrund

Utbildningsnämnden har av Kommunstyrelsen anmodats att inkomma med ett remissvar på promemorian ”Barnomsorgsavgift och allmän förskola även för treåringar”, dnr 321-1818/2008.

Promemorians huvudsakliga innehåll sammanfattas i förordet:

”I promemorian föreslås ändringar i skollagens bestämmelser om bidrag till enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg.

Kommunernas skyldighet att ge bidrag till enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg ska gälla även enskild verksamhet i andra former än förskola och fritidshem, som uppfyller krav på kvalitet och öppenhet. Bidrag ska ges för egna barn i familjedaghem och i annan pedagogisk verksamhet, men endast för lika många egna barn som andra barn som har tagits emot. Om ett barn deltar i två enskilda verksamheter ska kommunen lämna bidrag till båda verksamheterna.

Härutöver föreslås också att en bestämmelse om straff för den som utan tillstånd driver tillståndspliktig enskild förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg upphävs.

Vidare föreslås bestämmelser om mottagande i en kommuns förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg av barn från en annan kommun, interkommunal ersättning i sådana fall samt om en utökad kommunal informationsskyldighet om kommunala och enskilda verksamheter i kommunen.

Därutöver föreslås att kommunens skyldighet att anordna allmän förskola utvidgas till att gälla plats i förskola från och med höstterminen det år barnet fyller tre år.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2009.”

## Förvaltningens synpunkter

Förvaltningens synpunkter utgår från de föreslagna förändringarna i lagtexten. Under rubriken ”Övriga synpunkter” redovisas vissa erfarenheter av senaste årens tillsynsarbete och där lämnas även förslag på utredningsområden för en skarpare tillsyn.



### *Övergripande*

Förvaltningen välkomnar en översyn av skollagen och instämmer i promemorians bedömning att lagen är delvis föråldrad och svåröverblickbar.

För staden skulle införandet av barnomsorgsavgift inte innebära någon förändring. Stadens bidragssystem är likvärdigt oavsett driftsform. Det finns heller inga begränsande regler för enskilt drivna verksamheter som önskar att etablera sig.

### *Hemkommun*

Begreppet ”vistelsekommun” tas bort och i stället tydliggörs att det är barnets hemkommun, d.v.s. den kommun där barnet är folkbokfört, som har ansvaret för erbjudande av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Förvaltningen anser att denna förändring ökar barnets rättstrygghet och underlättar det interkommunala samarbetet.

### *Annan pedagogisk verksamhet*

Man föreslår att det i lagen införs ett nytt begrepp, ”annan pedagogisk verksamhet”. Begreppet ska omfatta olika organisationsformer av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som inte är förskola eller fritidshem. Förslaget avser att öppna möjligheten för mer varierade former av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Exempelvis familjedaghem, men också flerfamiljssystem och fritidsklubbar, ingår i annan pedagogisk verksamhet. Öppen förskola ingår inte utan är en särskild verksamhet inom förskolan.

Denna förändring, i kombination med förslaget att annan pedagogisk verksamhet också ska godkännas om den uppfyller kraven i 14 §, innebär ett ökat krav på pedagogisk kvalitet i all verksamhet som definieras som förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Förvaltningen välkomnar att det pedagogiska kravet i all förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg får tydliga och högre kvalitetskrav oavsett hur de organiseras. Förslaget ökar också rättstryggheten för föräldrar. Se dock vidare under rubriken ”Godkännande av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg”.

### *Allmän förskola även för treåringar*

Motivet att bygga ut allmän förskola även för treåringar är att man uppfattar att förskolan har betydelse för barns utveckling och lärande och att förskolans pedagogiska uppdrag och arbete med barnen också har betydelse för det fortsatta lärandet i skolan. Förvaltningen delar denna uppfattning och anser därför att denna förändring är mycket positiv.



Förvaltningen bedömer att reformen inte får så stora praktiska konsekvenser i Stockholm. De flesta av stadens barn är idag inskrivna i någon form av förskoleverksamhet och många barn i familjedaghem utnyttjar möjligheten till att komplettera verksamheten med allmän förskola.

Stadens treåringar kommer i och med förslaget få tillgång till allmän förskola. Man kan anta att föräldrar till treåringar i annan pedagogisk verksamhet i hög omfattning kommer att önska att deras barn får tillgång till allmän förskola. Ett ökat antal barn i allmän förskola kommer troligen också öka antalet enskilt drivna allmänna förskolor.

Eftersom allmän förskola är avgiftsfri kommer stadens föräldrantäkter minska.

#### *Informationsplikt*

Förvaltningen anser att införandet av bestämmelse om kommunens informationsplikt om förskoleverksamheten är bra. Förvaltningen anser att denna plikt även borde gälla för skolbarnsomsorgen.

#### *Ta emot barn från andra kommuner*

Förslaget anger två olika situationer för en kommun att ta emot ett barn från annan kommun i sin förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg. Förslaget är för dessa två situationer tydlig.

I det ena fallet gäller att mottagande kommun, efter önskemål från barnets vårdnadshavare, ska ta emot barnet i sin förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg om mottagande kommun bedömer att det finns särskilda skäl med hänsyn till barnets förhållanden. Kommunen har i sådant fall rätt till ersättning för sina kostnader från barnets hemkommun.

I det andra fallet *har kommunen rätt* att ta emot ett barn i sin förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg efter önskemål från barnets vårdnadshavare. Kommunen har i detta fall rätt till ersättning från barnets hemkommun. Kommer kommunerna inte överens om ersättningen ska ersättning lämnas på samma grunder som hemkommunen fördelar resurser till den egna verksamheten.

Förslaget tydliggör en kommuns ansvar att ta hänsyn till barns enskilda förhållanden trots att barnen inte är folkbokförda i kommunen. Exempel som anges är barn som på grund av delad vårdnad har anknytning till två kommuner eller barn i behov av särskilt stöd där föräldrar för sitt barns räkning vill ta del av



lämplig verksamhet i annan kommun. Behov kan också finnas gällande barn som bor invid en kommungräns eller att vårdnadshavaren arbetar i annan kommun än hemkommunen.

I förslaget poängteras att avsikten inte är att skapa en möjlighet att ha barn växelvis i hem- och mottagande kommunens verksamhet.

Förslaget uppdrar till kommunerna att ta hänsyn till föräldrars önskemål och framför allt ta hänsyn till enskilda barns behov och förhållanden. Förvaltningen anser att denna förändring är mycket positivt.

En fråga som behöver klargöras, om detta förslag genomförs, är hur barn som i enlighet med paragrafens första stycke bedöms ha rätt till plats i staden ska bedömas i förhållande till stadens gemensamma kösystem.

#### *Godkännande av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg*

I promemorian föreslås att begreppet ”tillstånd” tas bort och ersätts med begreppet ”godkännande” vilket innebär att lagstiftningen blir likvärdig den som finns inom skolområdet.

Enligt nuvarande lagstiftning krävs tillstånd för att bedriva förskola och fritidshem. I det nya förslaget ska även ”annan pedagogisk verksamhet” godkännas under förutsättning att den uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet (2 a kap. 14 §). Denna förändring innebär att högre krav ställs på denna verksamhet än tidigare vilket förvaltningen anser är mycket positivt.

Samtidigt skrivs att det inte ska finnas krav för anordnare att söka godkännande för att bedriva enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg. Konsekvensen av denna skrivning innebär att det skulle kunna finnas förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som inte behöver uppfylla skollagens krav på kvalitet och säkerhet och att tillsynsmyndighet för denna verksamhet skulle saknas. För sådan verksamhet gäller heller inte lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.

Förvaltningens uppfattning är att det som benämns förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg bör fortsätta vara lagstyrd verksamhet och att dessa bör ingå i kommunens tillsyn. Alternativa verksamheter som av olika skäl vill organisera sig eller ha ett innehåll som står fritt från kraven i skollagen bör benämnas på annat sätt. Denna ordning skulle också underlätta för föräldrar i sitt val av verksamhet för sina barn.



### *Avgifter*

Förslaget innebär att verksamheter inte får ta ut föräldraavgifter som är oskäligt höga. Eftersom Stockholm har beslutat att maxtaxan ska gälla kan enskilt drivna verksamheter inte ta ut högre avgifter än vad som anges i beslutet om maxtaxan.

Däremot anges i promemorian, som ligger till grund för det nya förslaget, att en enskilt driven verksamhet får ta ut lägre avgifter än maxtaxan.

### *Straffbestämmelse upphör*

Förvaltningen har förståelse för förslaget att ta bort straffbestämmelsen (2 a kap. 20 §) men vill ändå framhålla följande.

Det är förvaltningens mening att lagen borde ha någon bestämmelse om hur verksamheter ska hanteras som uppger sig vara förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg och som bedrivs utan godkännande. I samband med utövändet av tillsyn har förvaltningen bland annat funnit att verksamhet startats utan tillstånd och att barnen i verksamheten varit oförsäkrade. I ett annat ärende startades verksamhet i lokaler som var helt olämpliga och som dessutom var farliga ur säkerhetssynpunkt.

Någon form av sanktionsmöjlighet eller påföljdsbestämmelse torde därför vara motiverad ur ett barnsäkerhetsperspektiv.

### **Övriga synpunkter**

I Stockholm går cirka 30 % av stockholmsbarnen i enskilt driven förskoleverksamhet hos totalt ca 500 aktörer. Stadens ersättning till enskilt driven verksamhet är ca 1, 7 miljarder kronor 2008.

Under ett stort antal år har andelen barn/elever successivt ökat i enskilt driven och fristående verksamhet och förvaltningen prognostiserar att denna ökning kommer att fortsätta. Antalet aktörer/anordnare har också ökat. Denna ökning ligger i linje med kommunfullmäktiges mål.

Förvaltningen har i sitt tillsynsarbete registrerat att bland alla mycket seriösa anordnare finns några anordnare som inte följer lagar och riktlinjer. Under det senaste året har utbildningsnämnden beslutat om att återta tillståndet för tre anordnare. Två konkurser har under det senaste ett och ett halvt åren haft sin grund i slarvigt skötta företag och verksamheter. Förvaltningen har under året beslutat att förelägga ett drygt tiotal anordnare att avhjälpa utpekade missförhållanden.



Förvaltningen har funnit skalbolagsliknande företagskonstruktioner, konkurser med stora skatteskulder, bristande skatte- och avgiftsbetalning, byten av ägare/styrelser alternativt försäljning av bolag där misstanke finns att gällande lagstiftning inte har följts. I ett fall, som beskrevs i massmedia under våren 2008, fälldes ägaren av en stor förskoleverksamhet för grovt skatte- och bokföringsbrott.

Denna negativa erfarenhet har gjorts i ett mycket litet antal företag. Det pekar dock på att det trots en mycket kvalitativ verksamhet finns anordnare som inte uppfyller lagens krav på kvalitet och säkerhet. Dessa anordnare utsätter barn/elever, föräldrar och skattebetalare för allvarliga kvalitetsbrister. Oseriösa anordnare skapar dessutom ett oförtjänt dåligt rykte för hela den enskilt drivna och fristående verksamheten, särskilt när massmedia gör missförhållanden kända för en större allmänhet.

Under våren 2008 fick förvaltningen i uppdrag av utbildningsnämnden att ta fram skarpare instrument för tillsynen i syfte att kunna upptäcka eventuella missförhållanden i ett tidigt skede. Utbildningsnämnden beslutade den 20 maj 2008 att godkänna förvaltningens två tjänsteutlåtanden; Nya reviderade riktlinjer för enskilt driven verksamhet och Rutiner för tillsyn av enskilt driven verksamhet.

Förvaltningen bedömer, med hänvisning till erfarenheter gjorda vid tillsyn och till arbetet med att ta fram skarpare instrument för tillsynen, att skollagen inte ger ett tillräckligt stöd när det gäller hanteringen av oseriös verksamhet. Förvaltningen har bland annat satt sig in i parallella lagstiftningar som alkohollagstiftningen och lagen om offentlig upphandling. Liksom skollagen är alkohollagen en skyddslag och den har till syfte att garantera ansvarsfull verksamhet. För lagen om offentlig upphandling gäller att den ser till att allmänna medel används effektivt och samtidigt skyddas.

Förvaltningen föreslår därför att följande utreds.

- Med hänvisning till att skollagen är en skyddslagstiftning ska därför kommunens beslut om föreläggande eller återkallande gälla omedelbart av tillstånd (skollagen 2 a kap 19 §, andra stycket).

Förvaltningens erfarenhet är att beslut om återkallande av tillstånd regelmässigt överklagas. I avvaktan på prövning av utbildningsnämndens beslut har staden att utbetala ersättning för verksamheten. Detta är en rättsordning som förvaltningen inte ifrågasätter. Det förvaltningen ställer

sig frågande till är det rimliga i tidsaspekten i den meningen att det tar mycket lång tid innan utbildningsnämndens beslut de fakto avvisas eller vinner laga kraft.

Förvaltningen förslår därför att regeringen ser över bestämmelserna om återkallande av godkännande och rätt till bidrag.

- En upphandlad verksamhet har en avtalsperiod som i vanliga fall brukar sträcka sig tre till fem år. Vid en upphandling görs alltid en seriositetsprövning av anordnaren. Förvaltningens bedömning är att några av dagens anordnare av enskilt driven eller fristående verksamhet inte skulle komma i fråga för en upphandling.

Eftersom enskilt driven och fristående verksamhet får ett godkännande som inte är tidsbegränsat önskar förvaltningen att regeringen utreder möjligheten att införa bestämmelser i skollagen som ger förvaltningen möjlighet att, under likvärdiga omständigheter som gäller för lagen om offentlig upphandling, kunna avsluta ett godkännande i de fall då en anordnare inte skulle anses komma ifråga för upphandling.

Detta skulle innebära att ett godkännande skulle kunna avslutas i de fall där anordnare exempelvis har upprepade betalningsförelägganden, skatte- och avgiftsskulder eller orena revisionsberättelser.

- Förvaltningen önskar att regeringen utreder möjligheten att i skollagen införa bestämmelser motsvarande bestämmelserna i alkohollagen (994:1738) 7 kap. 7 §. Bestämmelserna gäller lämplighetskrav för anordnare, de personer som står bakom rättssubjekten och de som har det verkliga inflytandet över företaget.
- Förvaltningen föreslår att regeringen utreder möjligheten att i Skollagen införa bestämmelser motsvarande alkohollagen 7 kap. 17 § gällande konkurser. Vid konkurs bör ett tillstånd automatiskt upphöra.

Konkursförvaltare bör ges möjlighet att ansöka om fortsatt drift för att få rådruum att undersöka om det finns intressenter som önskar överta verksamheten. Finns intressenter som önskar överta verksamheten ska dessa ansöka om godkännande i enlighet med skollagens bestämmelser.





- Förvaltningen föreslår också att regeringen utreder möjligheten att införa bestämmelser om att godkännande ska upphöra om verksamheten inte startar eller inte är pågående. Ett godkännande och rätt till bidrag bör också upphöra när F-skattsedel inte beviljas eller återtas av skattemyndigheten, liksom när en registrering som arbetsgivare upphör i de fall anställda finns.

## **Bilaga**

Promemorian Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar