Sveriges Kommuner och Landsting

Cirkulärnr:	09:28
Diarienr:	09/1903
Nyckelord:	Barnomsorg, enskild, förskola, fritidshem, pedagogisk, omsorg, bidrag
Handläggare:	Eva-Lena Arefäll
Avdelning:	Lärande och arbetsmarknad
Datum:	2009-04-29
Mottagare:	Kommunstyrelsen, Ekonomi/Finans, Barnomsorg, Medlem i Pacta
Rubrik:	Nya bestämmelser i samband med införandet av barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar
Ersätter:	Promemorian ”Nya regler om tillstånd och bidrag för enskilda förskolor och fritidshem” daterad 2006-07-05

CIRKULÄR 09:28

Avd för lärande och arbetsmarknad
Eva-Lena Arefäll

Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans
Barnomsorg
Medlem i Pacta

Nya bestämmelser i samband med införandet av barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar

Riksdagen har den 22 april 2009 fattat beslut om att införa barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar i enlighet med proposition 2008/09:115. Beslutet medför nya bestämmelser bl.a. rörande vilken kommun som ansvarar för att barn erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, kommunens godkännande av verksamhet i enskild regi samt kommunens skyldighet att betala bidrag. Det införs också en utökad skyldighet för kommunen att informera om enskild verksamhet som kommunen har godkänt liksom möjligheten av driva sådan.

I detta cirkulär redogör vi för förändringarna såsom de beskrivs i propositionen och har beslutats av riksdagen.

Lagändringarna innebär sammanfattningsvis följande:

- Ett nytt begrepp – pedagogisk omsorg – införs. Det ersätter begreppet familjedaghem i lagtexten och kan omfatta flera varianter.
- Hemkommunen istället för som tidigare vistelsekommunen ska svara för att barn erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.
- Det införs en skyldighet för en kommun att ta emot ett barn från en annan kommun i sin förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg om barnets vårdnadshavare önskar det och det finns särskilda skäl med hänsyn till barnets förhållanden.
- Det införs en rätt till ersättning för den kommun som tar emot ett barn från en annan kommun.
- Kommunens tillstånd till enskild verksamhet ersätts med ett godkännande.

Sveriges Kommuner och Landsting
118 82 Stockholm, Besök: Hornsgatan 20
Tfn: växel 08-452 70 00, Fax: 08-452 70 50
info@skl.se, www.skl.se

- Det införs ett krav på godkännande även för pedagogisk omsorg och det blir en skyldighet för kommunen att ge bidrag till verksamhet som fått godkännande.
- Bidrag ska kunna delas mellan olika bidragsberättigade enskilda verksamheter, dock är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för samma barn till fler än två enskilda huvudmän.
- Kommunens beslut om godkännande och rätt till bidrag ska kunna överklagas med förvaltningsbesvär.
- Kommunen får en utvidgad informationsskyldighet.
- Kommunens skyldighet att anordna allmän förskola utvidgas till att gälla från tre år istället från fyra år.

Delvis ny terminologi införs

Benämningen på förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som inte drivs i form av förskola, fritidshem, öppen förskola eller öppen fritidsverksamhet ändras till *pedagogisk omsorg*. Familjedaghem utgör då en av flera tänkbara varianter av pedagogisk omsorg. Begreppet familjedaghem tas dock bort ur lagtexten.

Från vistelsekommun till hemkommun

Skollagen 2 a kap. 1 § ändras så att hemkommunen, istället för som tidigare den kommunen där barn stadigvarande vistas, svarar för att barn erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Vilken kommun som är barnets hemkommun framgår av 1 kap 15 § skollagen. Hemkommun är vanligtvis den kommun där barnet är folkbokfört. Med detta blir det en likartad reglering för all utbildning och övrig verksamhet som avses i skollagen.

Skyldighet respektive möjlighet införs för en kommun att ta emot barn från en annan kommun

Genom en ny bestämmelse, i 2 a kap. 12 a § skollagen, införs motsvarande regler för mottagande i annan kommuns förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som finns för bl.a. grundskolan. Därmed regleras frågan om plats i en annan kommuns verksamhet likartat för alla verksamheter som avses i skollagen.

Kommunen *ska* ta emot ett barn från en annan kommun om vårdnadshavarna önskar det och det finns särskilda skäl med hänsyn till barnets förhållanden. Enligt propositionen kan detta t.ex. gälla barn i behov av särskilt stöd som önskar ta del av lämplig pedagogisk verksamhet i en annan kommun som är anpassad för barnets behov. Det kan också finnas geografiska skäl, t.ex. om familjen bor nära kommungränsen eller om barnets vårdnadshavare arbetar i en annan kommun. Bedömningen av om särskilda skäl finns bör göras med utgångspunkt från barnets

perspektiv. Bestämmelsen innebär dock inte att barn som bor växelvis hos sina föräldrar i olika kommuner ska erbjudas att gå växelvis i de olika kommunernas verksamheter. En sådan skyldighet saknas i det offentliga skolväsendet och skulle enligt propositionen kunna innebära att barnets behov av trygghet och kontinuitet åsidosätts.

Innan kommunen fattar beslut om att ta emot ett sådant barn ska den inhämta ett yttrande från barnets hemkommun, om det inte bedöms som onödigt. Enligt propositionen bör det vara den mottagande kommunens bedömning som avgör om barnets förhållanden motiverar en plats i kommunens verksamhet och det är viktigt att den mottagande kommunen har ett tillfredsställande underlag för sin bedömning.

Kommunen *får* även i andra fall än då särskilda skäl föreligger ta emot ett barn från annan kommun i sin verksamhet.

Hemkommunen är skyldig att betala ersättning till annan kommun

Den nya bestämmelsen 2 a kap. 12 a § innehåller också regler för interkommunal ersättning som även de motsvarar bestämmelserna som finns för grundskolan.

Oavsett på vilka av de två grunderna som en kommun tar emot ett barn har den rätt till ersättning från hemkommunen. Reglerna för ersättningen skiljer sig emellertid åt. I de fall då ett barn tas emot p.g.a. särskilda skäl har den mottagande kommunen rätt till ersättning för sina kostnader från barnets hemkommun.

I andra fall ska ersättningen bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna motsvarande verksamheten om inte de berörda kommunerna kommer överens om något annat. Det innebär att om kommunerna inte kommer överens om annat så är det hemkommunens kostnad eller pris som avgör ersättningens storlek.

Enskild verksamhet ska godkännas om kvalitetskraven uppfylls

Det tidigare kravet på att enskilda ska ha kommunens *tillstånd* för att yrkesmässigt driva förskolor och fritidshem ta bort. Enligt 2 a kap. 13 § skollagen ska istället enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i form av förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg efter ansökan *godkännas* av den kommun där verksamheten bedrivs om verksamheten har god kvalitet och säkerhet samt uppfyller de krav som anges i 2 a kap. 3 § skollagen. Villkoren för godkännande är således desamma som de tidigare villkoren för tillstånd.

Med kraven i 2 a kap. 3 § avses att det ska finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Barngrupperna ska ha en lämplig sammansättning och storlek, lokalerna ska vara ändamålsenliga. Därutöver ska verksamheten uppfylla kraven

på god kvalitet och säkerhet, varmed avses krav på personalens utbildning, erfarenhet eller personliga lämplighet samt att lokaler och utrustning är ändamålsenliga.

Propositionen innebär inte någon förändring i fråga om läroplanens vägledande funktion för andra former av förskoleverksamhet än kommunal förskola. Den vägledande funktion som läroplanen för förskolan hittills har haft för verksamheten i familjedaghem kommer i fortsättningen att gälla även för andra varianter av pedagogisk omsorg. Läroplanens avsnitt om normer och värden är enligt propositionen lika relevanta för pedagogisk omsorg som för förskolan, och blir därmed vägledande vid kvalitetsbedömningen vid prövningen av enskild verksamhet.

Om enskild verksamhet helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, ska beslutet om godkännande upphävas. Om huvudmannen avser att fortsätta den ändrade eller flyttade verksamheten måste ett nytt godkännande sökas.

Tillsyn och registerkontroll

Kommunerna behåller tillsynsansvaret över enskild verksamhet. Tillsynen omfattar alla former av enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som har godkänts av kommunen.

Lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg ska gälla godkända enskilda förskolor och fritidshem. Enligt propositionen saknas det skäl att undanta pedagogisk omsorg från kravet på registerkontroll. När det gäller enskild pedagogisk omsorg kan det enligt propositionen emellertid antas att i det stora flertalet sådana verksamheter kommer inte någon annan personal att arbeta än den eller de som själva bedriver verksamheten eller som är företrädare för den juridiska person som är huvudman. Dessa omfattas inte av lagen om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.

Godkänd enskild verksamhet ska beslutas ha rätt till bidrag

Av 2 a kap. 17 § skollagen följer att den kommun där godkänd verksamhet bedrivs ska besluta att huvudmannen har rätt till bidrag, förutsatt att vissa villkor är uppfyllda. Villkoren är att verksamheten ska vara öppen för alla barn som ska erbjudas motsvarande offentlig verksamhet, att påtagligt negativa följder inte uppstår för motsvarande verksamhet i kommunen och att de avgifter som tas ut inte är oskäligt höga.

Det ska dock liksom tidigare finnas undantag från kravet på öppenhet. Öppenhetskravet gäller inte sådana barn som det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för den enskilda verksamheten att ta emot. Anledningen till detta är att kommunen inte är skyldig att ersätta den enskilda verk-

samheten om ett barn har omfattande behov av stöd och det för kommunen skulle innebära betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter. Kommunen kan också medge undantag från kravet på öppenhet med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär. Enligt propositionen kan det t.ex. vara rimligt att en enskild flerfamiljslösning får begränsa sin verksamhet till barnen i de familjer som bildar flerfamiljsformen.

Det undantag från bidragsskyldigheten, som gäller om den enskilda verksamheten innebär påtagligt negativa följder för motsvarande verksamhet i kommunen, gäller även i fortsättningen. Undantaget infördes vid 2006 års lagändring om etableringsfrihet för enskilda förskolor och fritidshem och motsvarar den prövning som görs av Statens skolinspektion i ärende om rätt till bidrag för fristående skolor. De uttalanden som gjordes vid 2006 års lagändring ska enligt den nu aktuella propositionen alltjämt vara vägledande vid tolkningen av bestämmelsen. Där betonades särskilt att uttrycket ”påtagligt negativa följder” ska tolkas restriktivt.

I de kommuner som har valt att tillämpa maxtaxan omfattar denna såväl kommunal som bidragsberättigad enskild verksamhet. Men om en verksamhet med enskild huvudman vill tillämpa en lägre taxa är detta givetvis möjligt. Enligt propositionen ska detta dock inte påverka storleken på kommunens bidrag på ett negativt sätt. Även om den enskilde huvudmannen tillämpar en lägre taxa än kommunen ska bidraget bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna motsvarande verksamheten. Enskilda huvudmän ska inte heller få sitt bidrag minskat i de fall de tar ut en lägre avgift på grund av arbetsinsatser av föräldrarna.

När kommunen bestämmer bidraget till enskild verksamhet ska uttaget av avgifter beaktas. Om den enskilde huvudmannen själv tar emot avgifterna har kommunen rätt att räkna av dessa vid beräkningen av bidraget. Om kommunen tar emot avgifterna ska de enskilda huvudmännen kompenseras för det vid bidragsberäkningen.

Bidragets storlek och delning av bidraget

Av 2 a kap 17 a § skollagen följer att barnets hemkommun ska lämna bidrag till en enskild huvudman som har rätt till bidrag. Skyldigheten att lämna bidrag omfattar både enskild verksamhet som bedrivs inom kommunen och i annan kommun.

Bidraget ska enligt samma paragraf bestämmas med hänsyn till barnets behov och huvudmannens åtagande efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

Kommentar från Sveriges Kommuner och Landsting: Dessa regler för bestämmandet av bidragets storlek är endast avsedda att tillämpas den 1 juli -31 december 2009. I proposition 2008/09:171 ”Offentliga bidrag på lika villkor” föreslås

ytterligare nya regler för beräkningen av bidraget till såväl fristående skolor som förskolor och fritidshem i enskild regi (pedagogisk omsorg i enskild regi omfattas inte). Riksdagen väntas fatta beslut om den propositionen i juni 2009 och de nya reglerna ska tillämpas första gången på bidrag för kalenderåret 2010. Sveriges Kommuner och Landsting avser att informera om de förändringarna i ett separat cirkulär.

Av samma bestämmelse framgår att hemkommunen bara är skyldig att lämna bidrag i den omfattning som den är skyldig att erbjuda motsvarande offentliga verksamhet.

I propositionen anges att om en bidragsberättigad enskild verksamhet inte kan anses motsvara någon verksamhet som kommunen anordnar, bör bidraget grunda sig på vad som är skäligt i förhållande till resursfördelningen inom den egna motsvarande verksamheten samt den enskilda verksamhetens innehåll och omfattning.

Delning av bidraget

Det kan förekomma att ett barn tas emot i flera verksamhetsformer som anordnas av olika huvudmän. I propositionen ges som exempel att ett barn under några timmar per dag kan delta i enskild förskola och under övrig tid då det deltar i förskoleverksamhet vistas i ett enskilt familjedaghem. I sådana situationer, dvs. då barnet vistas i flera enskilda verksamheter, är kommunen skyldig att lämna bidrag till varje enskild verksamhet. Kommunen är dock inte skyldig att lämna bidrag till fler än två enskilda huvudmän för samma barn, vilket framgår av 2 a kap. 17 a § skollagen.

Förändringarna innebär att kommunen behöver fastställa ett pengsystem för olika former av verksamhet. En tänkbar modell är enligt propositionen att den ena delen av barnomsorgspengen används för vistelse i allmän förskola och den andra delen används för övrig tid i förskola, familjedaghem eller andra alternativa verksamhetsformer. Om ett barn vistas i både enskild och kommunal verksamhet tilldelas den enskilde huvudmannen ett bidrag i proportion till sitt åtagande. Hur bidraget fördelas mellan verksamheterna är upp till kommunen att bestämma. Varje kommun får utforma sin administration efter lokala förutsättningar och behov och i förekommande fall anpassa befintliga rutiner.

Bidrag för egna barn i enskild pedagogisk omsorg

En huvudman för enskild pedagogisk omsorg ska kunna få bidrag även för ”egna” barn, dvs. barn vars vårdnadshavare arbetar i verksamheten. Bidrag får dock inte lämnas för fler egna barn än det antal andra barn som har tagits emot**.** Det framgår av 2 a kap 17 a § skollagen. (I propositionen föreslogs en något annorlunda lydelse, dock med samma innebörd.)

Detta ska gälla oavsett om kommunen har medgett undantag från kravet på öppenhet. Det kommer därför enligt propositionen inte vara möjligt för t.ex. ett familjedaghem i enskild regi att endast ta emot dagbarnvårdarens egna barn. I ett flerfamiljssystem där flera föräldrar i olika familjer arbetar är det däremot möjligt att begränsa verksamheten till barn i de familjer som ingår i systemet utan att rätten till bidrag inskränks, om kommunen medger undantag från öppenhetskravet.

Kommunens beslut om godkännande och rätt till bidrag kan överklagas

Kommunens beslut i ärenden om godkännande och rätt till bidrag för enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kan överklagas till förvaltningsdomstol genom s.k. förvaltningsbesvär. Det innebär att domstolen vid en överklagan inte endast kan upphäva kommunens beslut utan också ändra det i sak. Tidigare har endast beslut i ärenden om tillstånd för enskilda förskolor och fritidshem varit möjliga att överklaga på i sådan ordning.

Kommunen är skyldig att informera om utbudet samt möjligheten att driva verksamhet i enskild regi

Sedan tidigare finns en bestämmelse i skollagen som säger att kommunen ska informera föräldrar om allmän förskola och syftet med denna. Den informationsskyldigheten utvidgas nu till att omfatta all förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som kommunen anordnar samt motsvarande enskild verksamhet som kommunen godkänt. Informationen ska även avse möjligheten att driva enskild verksamhet med bidrag från kommunen. Detta framgår av 2 a kap. 20 § skollagen.

Enligt propositionen bör informationen omfatta uppgifter om verksamheternas huvudmän, huvuddragen i den pedagogiska inriktningen, organisation, avgifter, lokaler, omfattningen vad gäller barn och personal samt gällande statliga och kommunala bestämmelser. Regeringen menar vidare att det inte är rimligt att familjerna själva inför val av omsorgsform ska behöva kontakta flera utövare i kommunen, och att kommunens information därför även bör omfatta syftet med en specifik verksamhet samt en grundläggande orientering om förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens styrsystem och uppgifter. Regeringen anser det också lämpligt att kommunen aktivt informerar om möjligheten att starta pedagogisk omsorg i kommunen.

Hur informationen utformas och sprids bestämmer kommunen.

Det införs allmän förskola även för treåringar år 2010

Den 1 juli 2010 utvidgas skyldigheten att anordna allmän förskola till att gälla från och med höstterminen det år då barn fyller tre år. Allmän förskola ska omfatta minst 525 timmar om året, vilket motsvarar i princip tre timmar om dagen un-

der skolans terminer. För de barn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar gäller liksom tidigare att förskolverksamheten ska tillhandahållas med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller utifrån barnets eget behov.

Kommunerna beslutar om hur allmän förskola ska samordnas med övrig verksamhet.

Gränsdragning gentemot vårdnadsbidraget

En vårdnadshavare som är hemma med kommunalt vårdnadsbidrag måste meddela kommunen om barnet ska delta i allmän förskola för treåringar. I så fall upphör vårdnadsbidraget från och med hösten det år då barnet fyller tre år, såvida kommunen inte beslutat om att ge reducerat vårdnadsbidrag för barn som har plats i förskoleverksamhet på deltid.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

De nya regler som redogjorts för i detta cirkulär träder i kraft den 1 juli 2009, förutom allmän förskola för treåringar som införs den 1 juli 2010.

Den som den 1 juli 2009 har tillstånd att driva förskola och fritidshem enligt 2 a kap. 13 § skollagen och har rätt till bidrag enligt 2 a kap. 17 § anses ha ett godkännande och rätt till bidrag enligt samma reglers nya lydelse. Ett tidsbegränsat tillstånd gäller som godkännande för den återstående tiden.

Ekonomisk kompensation och uppföljning av reformen

Enligt budgetpropositionen för 2009 kompenseras kommunerna för skyldigheten att ge bidrag till pedagogisk omsorg samt den utökade informationsskyldigheten genom en höjning av anslaget till ekonomisk utjämning. För 2009 höjs anslaget med 135 miljoner och därefter 220 miljoner kronor årligen.

Vad gäller införandet av allmän förskola även för treåringar kompenseras kommunerna med 220 miljoner för 2010 och därefter 440 miljoner kronor årligen.

Sveriges Kommuner och Landsting avser att följa upp de ekonomiska konsekvenserna av reformen.

Övrigt

Frågor med anledning av detta cirkulär besvaras i första hand av:

Eva-Lena Arefäll, avdelningen för lärande och arbetsmarknad, tel. 08-452 79 45 (allmänna frågor)

Mona Fridell, avdelningen för ekonomi och styrning, tel. 08-452 79 10 (allmänna frågor samt beräkning av bidraget)

Irene Reuterfors-Mattsson, avdelningen för juridik, tel. 08-452 75 44 (juridiska frågor)

Sveriges Kommuner och Landsting
Avdelningen för lärande och arbetsmarknad

Per-Arne Andersson

Eva-Lena Arefäll