



## Etableringsfrihet för förskolor

---

### Till utbildningsutskottet

Utbildningsutskottet har den 9 mars 2006 beslutat att bereda finansutskottet tillfälle att avge yttrande över ett utkast till reservation rörande fri etableringsrätt för förskolor. Utkastet innehåller ett förslag till lag om ändring av skollagen (1985:1100) som innebär att etableringsfrihet för förskolor införs. Förslaget har väckts av Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna, Kristdemokraterna, Centerpartiet och Miljöpartiet de gröna i samband med utbildningsutskottets behandling av ett antal motioner om fri etableringsrätt i barnomsorgen.

Finansutskottet begränsar sitt yttrande till de kommunalekonomiska konsekvenserna av förslaget. Finansutskottet tar därmed inte ställning till sådana aspekter som t.ex. förslagets påverkan på förskoleverksamhetens pedagogiska innehåll.

# Utskottets överväganden

## Bakgrund

I 4 kap. 8 § första stycket riksdagsordningen stadgas att innan ett utskott avger ett betänkande med förslag i ett ärende som väckts inom riksdagen, ska finansutskottet beredas tillfälle att yttra sig om förslaget kan innebära mer betydande framtida återverkningar på de offentliga utgifterna och inkomsterna.

Riksdagen har dessutom ställt sig bakom grundregeln att vid beredning av förslag som har ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting ska en bedömning göras av de kommunalekonomiska effekterna och om den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas. Finansieringsprincipen, som inte är lagfäst, har godkänts av riksdagen och tillämpas sedan 1993.<sup>1</sup> Enligt de gällande tillämpningsföreskrifterna omfattar finansieringsprincipen enbart statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Den gäller när riksdag, regering eller myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för verksamhet. Det handlar bl.a. om sådana beslut som ålägger kommunerna nya obligatoriska uppgifter, ändrar ambitionsnivåer för befintliga kommunala uppgifter eller påverkar kommunernas möjligheter att ta ut avgifter m.m. Finansieringsprincipen omfattar däremot inte statliga beslut om åtgärder som inte tar direkt sikte på, men som ändå får direkta ekonomiska effekter för, kommunsektorn. Effekterna av sådana åtgärder ska däremot beaktas vid bedömningen som görs av det skattefinansierade utrymmet i samband med fastställandet av statsbidragsramen. De gällande tillämpningsföreskrifterna fastställer dessutom att finansieringsprincipen alltid ska tillämpas för hela kommunsektorn.

## Etableringsfrihet för förskolor

### *Gällande regelverk*

För att yrkesmässigt få bedriva en enskild förskola eller ett enskilt fritidshem behövs tillstånd enligt 2 a kap. 13 § skollagen (1985:1100). Det är kommunen där verksamheten bedrivs som beviljar detta. I enlighet med nästföljande paragraf beviljas tillstånd bara om verksamheten uppfyller krav på god kvalitet och säkerhet. Om verksamheten förändras helt eller till väsentlig del eller flyttas ska nytt tillstånd sökas. Kommunen kan, men behöver inte, lämna bidrag till enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg, vilket fastställs i 2 a kap. 17 § skollagen. Verksamheten måste uppfylla de krav som finns i samma kapitel 3 § skollagen. Detta innebär att kommunen i dag har möjlighet – men inte skyldighet – att bevilja tillstånd eller lämna bidrag om den enskilde huvudmannen uppfyller samtliga kvalitetskrav som anges i skollagen.

<sup>1</sup> Prop. 1991/92:150, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345.

### *Frågans tidigare behandling*

I december 2002 lämnade 1999 års skollagskommitté sitt slutbetänkande Skollag för kvalitet och likvärdighet (SOU 2002:121) med förslag till en ny skollag. Skollagskommitténs förslag innehåller nya bestämmelser angående bl.a. förskolor. Enligt kommittén får enskilda godkännas som huvudmän för förskola. Godkännandet ska lämnas om huvudmannen har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten och verksamheten inte innebär påtagliga negativa följder för det offentliga skolväsendet. Godkännandet innebär samtidigt att bidrag lämnas av hemkommunen för varje barn i en enskild förskola. I författningskommentarerna framhåller man att det nya i Skollagskommitténs förslag är att enskilda huvudmän som uppfyller kraven för godkännande får anordna förskolor inom skolväsendet med rätt till bidrag från barnens hemkommuner. Enskilda förskolor kan enligt kommittén därmed behandlas på samma sätt som andra enskilda skolor när det gäller rätten till godkännande och bidrag. Kommittén har inte angett att förslaget har några ekonomiska konsekvenser.

Skollagskommitténs förslag har varit föremål för remissbehandling och beredning i Regeringskansliet. Utbildnings- och kulturdepartementet har med utgångspunkt i kommitténs förslag förberett ett utkast till lagrådsremiss med förslag till en ny skollag m.m. (U2005/5584/S). I detta föreslår man att det, i likhet med i dag, ska vara kommunen som själv beslutar över godkännande av tillstånd för enskild förskola. Utkastet innehåller samtidigt en skärpning av bestämmelsen om bidrag till förskola med enskild huvudman – när en sådan förskola fått tillstånd att bedriva verksamhet ska bidrag också utgå från hemkommunen. Enligt information från Regeringskansliet avser regeringen att lämna en proposition om en ny skollag till riksdagen efter valet 2006.<sup>2</sup>

Våren 2003 gjorde riksdagen ett tillkännagivande till regeringen om mångfald inom barnomsorgen.<sup>3</sup> Riksdagen ställde sig då bakom en gemensam reservation av företrädarna för Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna, Kristdemokraterna, Centerpartiet och Miljöpartiet de gröna, där man framhåller vikten av en väl utbyggd barnomsorg med olika inriktning, i såväl kommunal som privat eller kooperativ regi. Enligt reservanterna måste kommunerna kunna erbjuda likvärdiga villkor för alla godkända barnomsorgs- och förskoleverksamheter.

Hösten 2004 upprepade företrädarna för de fem partierna sitt ställningstagande i och med begäran om att regeringen verkställer riksdagens tillkännagivande angående mångfald och valfrihet inom barnomsorgen. Riksdagen lämnade ett tillkännagivande till regeringen i enlighet med förslaget i partiernas gemensamma reservation.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Pressmeddelande från Utbildnings- och kulturdepartementet, den 9 december 2005.

<sup>3</sup> Bet. 2002/03:UbU19, rskr. 2003/04:160.

<sup>4</sup> Bet. 2004/05:UbU3, rskr. 2004/05:126.

Vikten av alternativ till den kommunala barnomsorgen har understrukits av företrädarna för de fem partierna även våren 2006. I en gemensam reservation om mångfald och valfrihet inom förskolan framhåller man att olika omsorgsformer ökar mångfalden och stimulerar utvecklingen. Vidare anser reservanterna att de olika omsorgsformerna ska vara kostnadsneutrala för den enskilda familjen.<sup>5</sup>

### *Reservanternas förslag*

Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna, Kristdemokraterna, Centerpartiet och Miljöpartiet de gröna anser att enskilda alternativ väsentligt bidrar till större pedagogisk mångfald och valfrihet för föräldrarna. Därmed blir de en viktig drivkraft för högre kvalitet i verksamheterna. Möjlighet för enskilda alternativ att etablera sig innebär enligt partierna också att personalen inom förskola och skolbarnsomsorg ges en högre grad av valfrihet i termer av större möjligheter att välja mellan arbetsgivare. Partierna vidhåller således sin uppfattning som riksdagen uttryckte i de tillkännagivanden till regeringen som nämnts ovan.

Mot denna bakgrund föreslår de fem partierna att enskilda förskolor respektive fritidshem ska beviljas tillstånd om kraven på verksamheten uppfylls. Detta innebär att kommunen ska vara skyldig att utfärda tillstånd för verksamheten om huvudmannen följer de i skollagen uppställda kraven på god kvalitet och säkerhet. Kommunens skyldighet att tillhandahålla förskoleverksamhet och barnomsorg kvarstår däremot oförändrad jämfört med dagens bestämmelser. Den fristående huvudman som önskar kan dessutom fritt söka bidrag av kommunen för sin förskoleverksamhet. Detta medför att prövningen av tillståndet, precis som i dag, skiljs från frågan om bidragsgivningen.

De fem partierna föreslår vidare att kommunen ska lämna bidrag till en förskola med enskild huvudman som har tillstånd att bedriva verksamhet, har sökt bidraget och är öppen för alla barn som har rätt till kommunal förskola. Detta innebär att kretsen av barn som har rätt att utnyttja den enskilda förskolan utökas jämfört med vad som är fallet med dagens skollag. Enligt partiernas mening är detta rimligt eftersom skyldighet införs för kommunen att lämna bidrag.

För att skyldighet inte ska finnas för kommunen att lämna bidrag krävs däremot enligt förslaget att verksamheten innebär påtagligt negativa följder för motsvarande offentliga verksamhet i kommunen eller att avgifterna i den enskilda verksamheten är oskäligt höga. Den föreslagna förändringen innebär att kommunen måste ha godtagbara skäl för att neka rätt till bidrag. Kommunen förutsätts emellertid vara ytterst restriktiv vid sin bedömning av vad som utgör ”påtagliga negativa följder”. På detta sätt skapas enligt partierna en säkrare ekonomisk grund för förskola med enskild huvudman.

<sup>5</sup> Bet. 2005/06:UbU12.

De fem partiernas förslag innehåller samtidigt en oförändrad bestämmelse om att bidragets storlek per barn inte oskäligt ska avvika från kommunens kostnader per barn. Man framhåller att kommunen vid jämförelsen bör ta hänsyn bl.a. till barnens ålderssammansättning samt sociala och lokala variationer som påverkar kostnaderna. Kommunen ska dessutom beakta att den enskilda verksamheten har vissa högre kostnader på grund av skillnaden i huvudmannaskap, exempelvis vad gäller mervärdesskatt. Om den enskilda verksamheten själv uppbär föräldraavgifterna bör detta också beaktas när bidraget bestäms. Däremot ska kommunen inte ha rätt att minska bidraget till de enskilda förskolor som är anslutna till det kommunala avgiftssystemet, men tar ut en lägre avgift än vid de kommunala förskolorna tack vare arbetsinsatser av föräldrarna.

Förslaget innebär ändringar i 2 a kap. 13, 14 och 17 §§ skollagen. Lagändringarna föreslås gälla fr.o.m. den 1 juli 2006.

Enligt de fem partiernas bedömning överensstämmer det aktuella förslaget huvudsakligen med Skollagskommitténs förslag. Skillnaden mellan förslagen består i att partierna behåller dagens bestämmelser om att separera beslut för tillstånds- respektive bidragsgivning. Samtidigt bedömer man att det aktuella förslaget delvis överensstämmer med Utbildnings- och kulturdepartementets utkast till lagrådsremiss. Det gäller den delen av utkastet som avser en skärpning av dagens bestämmelser om bidragsgivning.

Vidare bedömer partierna att deras förslag inte medför några negativa ekonomiska konsekvenser för kommuner. Detta mot bakgrund av att Skollagskommittén inte funnit att den förändring som avser att kommuner blir skyldiga att ge tillstånd och bidrag till enskilda förskolor om villkoren är uppfyllda är förenad med ytterligare kostnader.

## Utskottets bedömning

Finansutskottet kan konstatera att det förslag till ändringar i skollagen som presenteras i utkastet till reservation rörande fri etableringsrätt för förskolor inte åtföljs av en särskild analys om det påverkar kommunernas verksamhet och om det får effekt på deras ekonomi. I stället hänvisar de fem partierna till en ekonomisk analys av Skollagskommitténs förslag som inte fullständigt motsvarar det aktuella förslaget. Därför finns det enligt finansutskottet anledning att pröva om de föreslagna lagändringarna kan leda till ekonomiska konsekvenser för de offentliga finanserna.

Under sin beredning av ärendet har finansutskottet vid en intern utfrågning inhämtat synpunkter om förslagets ekonomiska konsekvenser från representanter för Finansdepartementet, Svenska Kommunförbundet samt Friskolornas Riksförbund. Enligt Finansdepartementet och Kommunförbundet medför det aktuella förslaget att ytterligare en osäker variabel, i form av ett i praktiken okontrollerbart antal nyetableringar, tillförs den kommunala planeringen. Förslaget ger de privata aktörerna rätt att utan någon tidsbegränsning tillhandahålla barnomsorg och få bidrag till detta, samti-

digt som kommunernas skyldighet att täcka upp för den efterfrågan som enskilda huvudmän inte tillgodoser kvarstår. Kommunerna måste i så fall antingen hålla med viss överkapacitet eller ha en förhöjd beredskap för snabb ökning eller minskning av antalet platser i den kommunalt drivna förskoleverksamheten för att tillförsäkra medborgarnas valfrihet samt leva upp till skyldigheten att tillhandahålla barnomsorg till den som så önskar. Detta bedöms medföra ökade kostnader för kommunerna jämfört med dagens behov. Kostnaderna kan dock variera mellan kommuner med växande befolkning och de med vikande befolkning.

I samband med utfrågningen har utskottet också tagit del av en konsekvensberäkning sammanställd av Utbildningsdepartementet. Enligt denna kalkyl skulle kommunernas kostnader för förskoleverksamhet öka med mellan 150 och 750 miljoner kronor årligen till följd av förslaget. Beräkningen tar hänsyn till kommunernas anpassningskostnader i form av kostnader för överkapacitet eller ökad beredskap i förskoleverksamheten. Den utgår från ett antagande att förslaget enbart medför kostnader i de 25 % av kommunerna som har störst problem med minskande eller oförändrade barnantal samt att ett till fem barn per kommunal förskola i dessa kommuner flyttar till enskild verksamhet. Dessutom antas kommunerna i de flesta fall inte kunna anpassa sina kostnader till minskningen i den egna verksamheten förrän efter ett år, samtidigt som man behöver betala full ersättning till den privata förskolan. Därutöver bedömer Utbildningsdepartementet att kommunernas administrationskostnader för utgivning av tillstånd till enskilda förskolor samt kontroll av deras verksamhet skulle öka med ca 70 miljoner kronor per år.

Enligt vad finansutskottet vidare har kunnat erfaras är Finansdepartementet och Kommunförbundet eniga om att de kostnader som skulle tillkomma för kommunerna till följd av reservanternas förslag är av sådan art att de bör ersättas av staten i enlighet med finansieringsprincipen. Förslaget innebär nämligen att riksdagen ska fatta ett bindande beslut om ändring av regler med direkt syfte på kommunal verksamhet. De uppgifter som i dag är frivilliga för kommuner blir i och med den föreslagna regeländringen obligatoriska. Det är denna föreslagna tvingande regel som gör att finansieringsprincipen skulle bli tillämplig. Finansutskottet delar denna bedömning. Den föreslagna skyldigheten är visserligen försedd med en viss möjlighet för kommunen att neka bidrag, men denna möjlighet förutsätts i reservanternas författningskommentar tillämpas ytterst restriktivt. Den föreslagna paragrafen innehåller inte heller någon uttalad möjlighet för kommunen att hänvisa till negativa ekonomiska konsekvenser för kommunen som grund för att neka bidrag.

I detta sammanhang har man från Finansdepartementet påpekat att det aktuella förslaget inte medger flexibilitet för kommunerna och undergräver deras möjligheter att vara kostnadseffektiva. I och med de föreslagna regeländringarna ska kommunerna lämna bidrag till enskild förskoleverksamhet utan reell möjlighet att besluta om när så ska ske. Enligt finansutskottets

mening är det uppenbart att detta förhållande kan försvåra kommunernas planering och därmed kunna leda till merkostnader för enskilda kommuner. Den möjlighet att neka bidrag som reservanternas tilldelar kommunen om den enskilda verksamheten ”innebär påtagligt negativa följder för motsvarande verksamhet i kommunen” ska som ovan angetts enligt författningskommentarerna dessutom tolkas ytterst restriktivt. Detta medför att förslaget kraftigt begränsar kommunens möjlighet att neka bidrag, men även att återkalla tillstånd och upphöra med bidrag på grund av minskad efterfrågan, vilket förhindrar effektiviseringsåtgärder som även omfattar den enskilda förskoleverksamheten. De i vissa situationer nödvändiga besparingsåtgärderna skulle därför bara drabba den kommunala förskolan. Mot denna bakgrund drar Finansdepartementet slutsatsen att förslaget leder till en inskränkning av kommunens rätt att besluta om hur de kommunala skattemedlen ska användas. En skyldighet för kommunerna att lämna tillstånd för och bidrag till enskilda förskolor innebär således en begränsning av utrymmet för det kommunala självstyret.

Finansutskottet finner för egen del inte anledning att göra en annan bedömning av de ekonomiska konsekvenser som följer fri etableringsrätt för förskolor än den som ingår i Utbildningsdepartementets kalkyl. Finansutskottet instämmer också i Finansdepartementets bedömning att den regeländring som föreslås av reservanternas föranleder ersättning från staten till kommunerna i enlighet med finansieringsprincipen. De ovan angivna övervägandena angående förslagens kommunalekonomiska effekter och tillämpningen av finansieringsprincipen bör därför enligt finansutskottets mening ingå i utbildningsutskottets slutliga ställningstagande i ärendet. Det ankommer inte på finansutskottet att väga frågan om fri etableringsrätt för enskilda förskolor mot en inskränkning av utrymmet för det kommunala självstyret. Finansutskottet förutsätter dock att utbildningsutskottet eller konstitutionsutskottet bedömer huruvida en fri etableringsrätt för enskilda huvudmän kan anses väga så tungt att det motiverar ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Stockholm den 30 mars 2006

På finansutskottets vägnar

*Arne Kjörnsberg*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Arne Kjörnsberg (s), Carin Lundberg (s), Sonia Karlsson (s), Kjell Nordström (s), Lars Bäckström (v), Agneta Ringman (s), Bo Bernhardsson (s), Christer Nylander (fp), Hans Hoff (s), Agneta Gille (s), Tomas Högström (m), Gunnar Nordmark (fp), Else-Marie Lindgren (kd), Ulf Sjösten (m), Jörgen Johansson (c) och Mikael Johansson (mp).



## Avvikande meningar

### **Ekonomiska konsekvenser av etableringsfrihet för förskolor (m, fp, kd, c, mp)**

Christer Nylander (fp), Tomas Högström (m), Gunnar Nordmark (fp), Else-Marie Lindgren (kd), Ulf Sjösten (m), Jörgen Johansson (c) och Mikael Johansson (mp) anför:

Vi anser att de förändringar i skollagen som föreslagits i utbildningsutskottet genom ett utkast till reservation medför att reglerna för tillstånds- respektive bidragsgivning klargörs och stärker enskilda huvudmäns rätt till etablering inom förskoleområdet. Förslagets intention – att skapa likvärdiga förutsättningar för förskoleverksamheten oavsett huvudman – uppfylls enligt vår mening utan negativa ekonomiska följder för motsvarande kommunal verksamhet eller för de offentliga finanserna.

Den gällande skollagen ger i dag kommunerna möjlighet att utfärda tillstånd för enskilda huvudmän att bedriva förskoleverksamhet. Kommunerna har också möjlighet att lämna bidrag till enskild förskoleverksamhet och enskild barnomsorg. Den enskilda förskoleverksamheten finns i merparten av landets kommuner. Erfarenheterna hos de kommuner som hittills infört en fri etableringsrätt i enlighet med de gällande bestämmelserna visar att övergången från möjlighet till skyldighet att bevilja tillstånd för och ge bidrag till enskilda förskolor inte behöver medföra ytterligare kostnader för kommuner. Allt beror i stället på kommunledningens inställning till enskilda alternativ i barnomsorgen.

Många enskilda förskolor sparar redan i dag pengar åt kommunerna genom att korta köerna till de kommunala förskolorna, vilket innebär att kommunen inte behöver göra nyetableringar vid toppar i tillströmningen av barn. Kommunen är samtidigt inte skyldig att ta emot barn från enskilda verksamheter, men kan för egen del hänvisa föräldrar till enskilda verksamheter och genom detta fullgöra sin skyldighet att erbjuda förskoleplats enligt skollagens krav. Enskilda förskolor har således från många synpunkter en positiv inverkan på kommunens planeringsförutsättningar och kan ge möjlighet till besparingar.

Vi kan dock konstatera att det aktuella förslaget likväl tar hänsyn till eventuella risker för negativa följder vid etablering av enskilda huvudmän på förskoleområdet. Genom ett tillägg till 2 a kap. 17 § skollagen föreslår reservanterna att kommunens skyldighet att lämna bidrag upphävs om den enskilda verksamheten ”innebär påtagliga negativa följder för motsvarande verksamhet i kommunen”. Denna bestämmelse ger enligt vår mening möjlighet för enskilda kommuner att undvika eventuella negativa ekonomiska konsekvenser vid etablering av enskilda alternativ.

Vidare vill vi påpeka att det redan i dag är ett kommunalt ansvar att pröva godkännande av och bidragsgivning till enskilda verksamheter på förskoleområdet. En övergång från möjlighet till skyldighet att under vissa förutsättningar bevilja tillstånd för eller lämna bidrag till enskilda förskolor innebär därmed inte att några uppgifter överförs från staten till kommunerna. Den kommunala uppgiften att fatta beslut enligt gällande regelverk förblir en kommunal uppgift även vid de föreslagna regelförändringarna. Det aktuella förslaget är samtidigt av sådan art att det inte kan förväntas ha någon direkt påverkan på kommunernas ambitionsnivåer, det kommunala självstyret eller möjligheter att ta ut avgifter inom förskoleverksamheten. Vi finner inte heller att de föreslagna regeländringarna direkt kan påverka den kommunala verksamheten eftersom förslaget inte innehåller några förändringar i de delar av skollagen som avser förskoleverksamhetens roll, uppgift eller sakliga utformning. Därmed ändrar förslaget inte förutsättningarna för kommunernas skyldighet att tillhandahålla förskoleverksamhet och barnomsorg i enlighet med det gällande regelverket.

Mot bakgrund av det ovan anförda bedömer vi att det aktuella förslaget till ändringar i skollagen inte skulle få några betydande återverkningar på de offentliga finanserna. Förslaget är inte heller av sådan art att det föranleder behovet av ersättning från staten till kommunerna i enlighet med finansieringsprincipen. Därmed anser vi att det från finansutskottets utgångspunkt inte finns något att erinra mot reservanternas förslag.