Information om

allmän förskola

Skolverket

Skolverket 2003

Produktion: Ordförrådet AB
Tryck: Gotab 2003

Beställningsnummer: 03:791
ISBN 91-85009-28-8

Beställningsadress:
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm
Tel: 08-690 95 76. Fax: 08-690 95 50
E-post: skolverket@fritzes.se
www.skolverket.se

Denna publikation går även att ladda ned
via Skolverkets webbplats www.skolverket.se

Förord

Den 1 januari 2003 införs allmän förskola för fyra- och femåringar. Det innebär att alla barn ska erbjudas 525 avgiftsfria timmar i förskola per år från och med höstterminen det år de fyller fyra år. Kommunerna är skyldiga att informera föräldrar om verksamheten och avsikten med den.

För att stödja införandet av reformen ges i denna skrift en genomgång av de bestämmelser som gäller för allmän förskola. Utgångspunkt för genomgången är skollagen och förarbetena till den nya lagstiftningen.

Avsikten är att skriften ska kunna användas av såväl förtroendevalda och förvaltningsledningar som av personal i verksamheten och föräldrar till barn i förskolan.

Skriften har sammanställts av undervisningsrådet *Ulla Nordenstam* och juristen *Eva Ulveson* vid Skolverket.

Stockholm i december 2002

Mats Ekholm
Generaldirektör

Innehåll

1. Inledning 6
2. Olika verksamhetsformer 7
3. Varför införs allmän förskola? 9
4. Bestämmelser om allmän förskola 10
5. Skyldigheten att erbjuda och informera om allmän förskola 11
6. Avgiftsfrihet 12
7. Vistelsetid 13
8. Organisation 14
9. Pedagogiskt innehåll 15
10. Personalens kompetens 16
11. Bestämmelser för förskolan tillämpbara på allmän förskola 18
12. Allmän förskola och familjedaghem 21
13. Tillsyn och granskning 23

Referenser 24

Utdrag ur skollagen (1985:1100) 25

1. Inledning

Den 1 januari 2003 infördes allmän förskola för fyra- och femåringar. Det innebär att alla barn ska erbjudas minst 525 avgiftsfria timmar om året i förskola från och med höstterminen det år de fyller fyra år. Kommunerna är skyldiga att informera föräldrar om verksamheten och avsikten med den. Den allmänna förskolan är alltså obligatorisk för kommunerna att anordna, men frivillig för barnen att delta i.

Allmän förskola är en del i en större reform som bland annat syftar till att öka tillgängligheten till förskolan. De andra delarna – maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg och rätt till plats i förskoleverksamhet för barn till arbetslösa eller föräldralediga – infördes åren innan. Rätt till förskoleverksamhet för barn till arbetslösa infördes den 1 juli 2001 och maxtaxa och rätt till förskoleverksamhet för barn till föräldralediga den 1 januari 2002.

I denna skrift ges en genomgång av de bestämmelser som gäller för allmän förskola. Utgångspunkt för genomgången är skollagen, propositionen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*[1] och Utbildningsutskottets betänkande med samma namn[2]. De citat som förekommer i texten har om inget annat sägs hämtats från sidorna 19–21 i propositionen. I några fall har texten kompletterats med andra källor och kommentarer.

Skolverket har tidigare i ett *Nyhetsbrev* gett en översiktlig information om allmän förskola[3].

[1] Prop. 1999/2000:129

[2] Bet. 2000/01:UbU5

[3] Skolverkets Nyhetsbrev nr 6:2002

2. Olika verksamhetsformer

För att underlätta läsningen ges nedan en översikt av de olika verksamhetsformer som finns för de yngsta barnen inom utbildningssystemet.

- *Förskoleverksamhet* används i skollagen som en samlande beteckning på verksamheter som riktar sig till barn från ett års ålder som inte börjat skolan. Den bedrivs i form av *förskola, familjedaghem* och *öppen förskola.*
- *Förskola* är en pedagogisk gruppverksamhet för barn vars föräldrar förvärvsarbetar/studerar eller är arbetslösa eller föräldralediga och för barn som har ett eget behov av verksamheten.[4] Sedan den 1 januari 2003 har alla barn rätt till 525 avgiftsfria timmar i förskola från och med höstterminen det år de fyller fyra år (*allmän förskola*). Förskolan har en egen läroplan (Lpfö 98).
- I *familjedaghem* bedriver dagbarnvårdare verksamhet i sitt eget hem för barn vars föräldrar förvärvsarbetar/studerar eller är arbetslösa eller föräldralediga och för barn som har ett eget behov av verksamheten. Skolverket har utarbetat allmänna råd för familjedaghem.[5]
- *Öppen förskola* är en kompletterande form av förskoleverksamhet som riktar sig till barn som inte är inskrivna i förskola samt föräldrar, dagbarnvårdare eller annan vuxen som har ansvar för medföljande barn. Skolverket har utarbetat allmänna råd för öppen förskola.[6]
- *Förskoleklass* är en frivillig, avgiftsfri skolform för sexåringar. Kommunen är skyldig att erbjuda alla barn minst 525 timmar i förskoleklass från och med höstterminen det år de fyller sex år.

Allmän förskola är en del av förskolans verksamhet och ingen särskild verksamhetsform. Beteckningen ”allmän” syftar på att förskolan är avgiftsfri och tillgänglig under 525 timmar per år för alla barn från fyra års ålder.

Förskoleklassen hör liksom den obligatoriska skolan till det offentliga skolväsendet (skolan). För båda gäller läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94).

Mer än tre fjärdedelar av alla barn i åldern 1–5 år var hösten 2001 inskrivna i förskoleverksamhet. Det stora flertalet gick i förskola (68 procent) och en mindre del i familjedaghem (9 procent). Sammantaget motsvarar det 315 000 respektive 40 000 barn.

---

[4] Dessutom ska barn i behov av särskilt stöd anvisas plats i förskola enligt 2 a kap. 6 och 9 §§ skollagen

[5] Allmänna råd med kommentar för familjedaghem. Allmänna råd 1999:3

[6] Allmänna råd med kommentarer för öppen förskola. Allmänna råd 2000:1

Drygt hälften av personalen i förskolan har förskollärarutbildning eller annan pedagogisk högskoleutbildning (52 procent av årsarbetarna), medan 43 procent har barnskötarutbildning. Bland dagbarnvårdare har ett par procent högskoleutbildning medan ca 30 procent är barnskötare och lika många saknar utbildning för arbete med barn.

3. Varför införs allmän förskola?

Förskolan har under hela sin utbyggnadsperiod haft ett dubbelt syfte. Den ska dels möjliggöra för föräldrar att förvärvsarbeta eller studera, dels erbjuda barn en pedagogisk gruppverksamhet och bidra till goda uppväxtvillkor. I och med att allt fler barn fått tillgång till förskolan har dess utbildningspolitiska betydelse vuxit.

Den 1 juli 1996 övergick ansvaret för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg från Socialdepartementet till Utbildningsdepartementet och den 1 januari 1998 fördes bestämmelserna över till skollagen. I samband med detta fick förskolan en egen läroplan (Lpfö 98). Läroplanen länkar till övriga läroplaner (Lpo 94 och Lpf 94) genom att den är uppbyggd på samma sätt, har samma värdegrund och samma syn på kunskap, utveckling och lärande.

Förskolan är numera det första steget i utbildningssystemet och det är därmed viktigt att alla barn har tillgång till den. Allmän förskola innebär tillsammans med de övriga reformerna i *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* att tillgängligheten till förskolan ökat. Förändringarna kan ses som en markering av förskolans betydelse för barns utveckling och lärande.

I förarbetena motiveras den allmänna förskolan på följande sätt:

> *Genom att förskolan görs tillgänglig för alla barn från och med fyra års ålder kommer barn i socialt utsatta bostadsområden, i landsbygdskommuner och i övriga mindre kommuner att få tillgång till den i högre grad än nu. En allmän förskola erbjuder alla barn en pedagogisk stimulans och gruppgemenskap och förbättrar därmed barnens möjligheter till lärande och en positiv utveckling.*[7]
>
> *… På detta sätt tydliggörs förskolans roll i kunskapssamhället och i det livslånga lärandet. Utskottet delar regeringens uppfattning att i och med förslagen närmar sig förskolan den princip som knappast någon ifrågasatt för skolan - att verksamheten skall vara avgiftsfri samt tillgänglig och likvärdig för alla.*[8]

Det är värt att notera att det stora flertalet fyra- och femåringar – ca 80 procent – fanns i förskolan redan innan allmän förskola infördes. De barn som tillkommit utgörs av barn i familjedaghem och barn som inte tidigare varit inskrivna i förskoleverksamhet. Avgiftsbefrielsen berör däremot en stor grupp barn; alla fyra- och femåringar i förskolan.

[7] Prop. 1999/2000:129 s. 19

[8] Bet. 2000/01:UbU5 s. 7

4. Bestämmelser om allmän förskola

Den 1 januari 2003 trädde bestämmelserna om allmän förskola i kraft. Därmed garanteras alla barn från fyra års ålder en avgiftsfri pedagogisk gruppverksamhet i förskolan.

Följande bestämmelser har införts i 2 a kap. i skollagen:

8 a §

Barn skall erbjudas plats i förskola från och med höstterminen det år då de fyller fyra år. Förskolan skall omfatta minst 525 timmar om året.

Kommunen skall informera föräldrarna om verksamheten i förskolan och syftet med denna.

10 §

För plats i förskola, fritidshem och familjedaghem som kommunen anordnar får skäliga avgifter tas ut enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

För sådana platser i förskola som avses i 8 a och 9 §§ får avgift tas ut endast till den del verksamheten överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året.

Utöver dessa bestämmelser gäller för allmän förskola i tillämpliga delar även skollagens övriga bestämmelser om förskolan. Dessa behandlas i avsnittet *Bestämmelser för förskolan tillämpbara på allmän förskola.*

5. Skyldigheten att erbjuda och informera om allmän förskola

Kommunerna är således skyldiga att erbjuda barn allmän förskola från och med höstterminen det år barnet fyller fyra år. Barnet ska erbjudas plats i förskolan från denna tidpunkt.

I inledningsskedet innebär detta att barn som fyller fem eller sex år 2003 ska erbjudas allmän förskola vårterminen 2003.

I propositionen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* används på flera ställen uttrycket ”allmän förskola för fyra- och femåringar”. Barn kan dock ha rätt till förskola även från och med höstterminen det år de fyller sex år. Enligt skollagen avser förskoleverksamhet barn som inte går i skolan, dvs. i förskoleklass eller i den obligatoriska skolan. Skolverket har i tillsynsbeslut uttalat att eftersom förskoleklass är en frivillig skolform ska barn som inte börjar i förskoleklass vid sex års ålder erbjudas att gå kvar i förskoleverksamhet till dess de börjar den obligatoriska skolan.[9] Det innebär att dessa barn också ska erbjudas allmän förskola.

Enligt skollagen ska kommunen erbjuda plats i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg utan oskäligt dröjsmål när vårdnadshavaren har anmält behov av plats.[10] Hur lång tid som är skälig kan variera från fall till fall beroende bland annat på föräldrarnas önskemål om placering. En anmälningstid om tre till fyra månader kan dock enligt förarbetena vara rimlig.[11]

Bestämmelsen om ”oskäligt dröjsmål” gäller dock inte den allmänna förskolan. Här är inte någon varseltid på samma sätt nödvändig eftersom kommunen är skyldig att erbjuda allmän förskola från höstterminen det år barnen fyller fyra år till dess de börjar i skolan (förskoleklass eller obligatoriska skolan).

Informationsskyldigheten avser både verksamheten i förskolan och syftet med den. Allmän förskola kan bedrivas i många olika organisationsformer. Föräldrarna behöver därför få kännedom inte bara om att de har rätt till avgiftsfri allmän förskola för sitt barn utan också om hur den allmänna förskolan är organiserad i just deras kommun.

[9] Skolverkets beslut 2001-10-25, dnr 2000:1813

[10] 2 a kap. 7 § skollagen

[11] Prop. 1993/94:11 s. 46

6. Avgiftsfrihet

Den allmänna förskolan är avgiftsfri. Det innebär att för barn som kommunen har skyldighet att erbjuda allmän förskola får avgift endast tas ut till den del vistelsetiden i förskolan överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året. I propositionen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* kommenteras avgiftsfriheten på följande sätt:

> *Frågan om den 525 timmars avgiftsfria förskola som sexåringarna tidigare hade rätt till har prövats i domstol. Regeringsrätten har uttalat att den i lagen stadgade avgiftsfriheten för barnen måste komma till uttryck i taxan. Taxan kan inte konstrueras så att de av lagen privilegierade barnen i den avgiftsfria allmänna förskolan berövas sin gynnade ställning och åläggs att betala samma avgift som övriga barn.*
>
> *Även de kommuner som väljer att tillämpa en maxtaxa i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen … skall beakta den avgiftsfrihet som föreskrivs för den allmänna förskolan för fyra- och femåringarna.*

En vanlig fråga är hur kommunerna ska konstruera sina taxor när den allmänna förskolan införs. Detta är en fråga som det ankommer på kommunerna att själva besluta om.[12] Den vägledning som ges i propositionen är alltså för det första att även kommuner som tillämpar maxtaxan ska tillämpa bestämmelsen om avgiftsfrihet för allmän förskola. För det andra ska det komma till uttryck i taxan att barn som går i allmän förskola ska ha en mer gynnad ställning och inte behöva betala samma avgift som övriga barn.

Avgiftsfriheten gäller således alla fyra- och femåringar i förskolan, dvs. även dem som kommunen enligt skollagen 2 a kap. redan tidigare har varit skyldig att tillhandahålla förskoleverksamhet för. Om dessa barn redan finns i förskolan innebär införandet av den allmänna förskolan att vistelsen ska vara avgiftsfri 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året.

[12] Kommunförbundet har givit några exempel på hur olika kommuner har konstruerat sina taxor i skriften *Lagens ramar kring avgifter inom förskola, fritidshem m.m.*, Svenska Kommunförbundet 2001

7. Vistelsetid

Den allmänna förskolan ska således omfatta minst 525 timmar om året. Regeringen framhåller i propositionen att detta är den minsta garanterade vistelsetiden. Följande kommentarer görs om vistelsetiden:

En minsta garanterad vistelsetid

… Denna tidsrymd /dvs. 525 timmar om året/ motsvarar i princip tre timmar om dagen under skolans terminer och är densamma som den minsta garanterade vistelsetiden i förskoleklassen.

…

Regeringen anser att den lagreglerade tid som förskolan för fyra- och femåringar skall omfatta bör betraktas som en minsta garanterad vistelsetid. Inget hindrar att kommunerna generellt utökar denna tid. Det är kommunerna själva som beslutar om organisation av verksamheten utifrån lokala förutsättningar och barnens bästa.

Vissa barn behöver längre tid i förskolegrupp än tre timmar per dag

För en del fyra- och femåringar kan tre timmar per dag vara för kort tid att tillbringa i en förskolegrupp. Det kan röra sig om barn som behöver mer tid för att utveckla kamratrelationer eller barn med annat modersmål än svenska som behöver lära sig det svenska språket. Den dagliga vistelsetidens längd bör i sådana fall bestämmas utifrån barnets och familjens behov och förutsättningar i övrigt.

Anpassning till lokala behov

Regeringen anser vidare att det är viktigt att beakta kommunernas möjligheter att anpassa allmän förskola för fyra- och femåringar till lokala behov. Så kan det t.ex. i glesbygd med långa resvägar för barnen vara lämpligare att barnen är i förskolan längre tid under dagen, men färre dagar i veckan. Omfattningen om minst 525 timmar per år skall dock vara densamma.

För de fyra- och femåringar som har föräldrar som förvärvsarbetar eller studerar är kommunen liksom tidigare skyldig att tillhandahålla förskoleverksamhet med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov.

8. Organisation

I förarbetena poängteras att det är kommunerna som beslutar hur den allmänna förskolan ska organiseras och samordnas med övrig förskola. Detta måste givetvis ske i enlighet med bestämmelser i skollagen och läroplanen (Lpfö 98). Ramarna sätts både av de särskilda bestämmelser som gäller allmän förskola och av de bestämmelser för förskolan som är relevanta för allmän förskola (se avsnittet *Bestämmelser för förskolan tillämpbara på allmän förskola*).

Som nämnts tidigare poängterar regeringen att det är viktigt att anpassa verksamheten till lokala behov. I glesbygd där barnen har långa resvägar kan kommunen till exempel erbjuda förskola färre dagar men längre tid varje dag, dock minst 525 timmar om året. Lokala förhållanden varierar och möjliggör flera olika modeller.[13]

Några principer anges dock. Den allmänna förskolan ska präglas av kontinuitet och social integration. Särskilda verksamheter för barn till arbetslösa och föräldralediga bör undvikas. Man framhåller också att det är viktigt att ta hänsyn till barnens behov och föräldrarnas önskemål.

Regeringen kommenterar organisationen på följande sätt i propositionen *Maxtaxa och allmän förskola m.m:*

Kontinuitet och social integration. Beakta barnens behov

Hur allmän förskola för fyra- och femåringar skall organiseras och samordnas med övrig verksamhet i förskolan beslutas av kommunerna själva. Flera olika modeller är tänkbara. En viktig princip är dock att den allmänna förskolan präglas av kontinuitet och social integration. Särskilda verksamheter för barn vars föräldrar är arbetslösa bör undvikas. Regeringen anser att det är angeläget att organisationen beslutas utifrån de deltagande barnens behov och att föräldrarnas önskemål beaktas.

Arbetslösas och föräldraledigas barn

Arbetslösas eller föräldraledigas barn i åldern fyra och fem år skall, liksom alla barn i dessa åldrar, ha rätt till allmän förskola. Det är en fördel om ett barn till en arbetslös eller föräldraledig förälder anvisas plats i en förskola som kan erbjuda heldagsvistelse, eftersom vistelsetiderna sannolikt kommer att behöva förlängas när föräldern börjar förvärvsarbeta. Därmed kan barnet vara kvar i samma verksamhet, utan att behöva byta barn- och personalgrupp.[14]

[13] I Maxtaxa och allmän förskola (Ds 1999:53), finns resonemang kring olika former av organisationsmodeller

[14] Prop. 1999/2000:129 s. 24

9. Pedagogiskt innehåll

För allmän förskola gäller samma krav på pedagogiskt innehåll och kvalitet som för förskolan i övrigt.[15] I propositionen lyfter regeringen särskilt fram kvalitetskraven. Man betonar vikten av att förskolan håller en hög pedagogisk kvalitet och att den allmänna förskolan inte ska vara den del av förskolan som står för pedagogiken:

Förskolans pedagogik

Förskolan skall vara rolig, trygg och lärorik för alla barn som deltar i den. Det har i Sverige utvecklats en förskolepedagogik där leken har stor betydelse och som bygger på barns lust och nyfikenhet och behov av att få utforska sin tillvaro. Den helhetssyn som länge präglat förskolans arbete utgår från att barnets hela förmåga tillvaratas, inte bara den intellektuella, utan även den fysiska, praktiska, skapande och sociala förmåga som barnet besitter. Förskolepedagogiken utgår från en syn på barnet som kompetent och med stora inneboende resurser, i stånd att formulera egna teorier om världen, att pröva och utforska tillvaron och att känna tillit till sin förmåga. Barns språkutveckling är ett viktigt område i förskolan. För barn med annat modersmål än svenska har förskolan ett särskilt ansvar.

Den allmänna förskolan ska inte vara ”den pedagogiska delen”

Regeringen vill understryka att den allmänna förskolan för fyra- och femåringar inte skall betraktas som ”den pedagogiska delen” av förskolan, medan ambitionerna sänks i övrig förskola när det gäller barns utveckling och lärande.

Planering, genomförande, utvärdering i förhållande till Lpfö 98

Förskolans verksamhet skall planeras, genomföras, utvärderas och utvecklas i förhållande till de uppställda målen i förskolans läroplan (Lpfö 98).

[15] Kraven uttrycks i 2 a kap. 3 § skollagen och Lpfö 98

10. Personalens kompetens

Enligt skollagen ska det för bedrivande av förskoleverksamhet finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.[16] I förarbetena till allmän förskola betonas detta ytterligare.

> *Regeringen vill framhålla vikten av att förskolan håller en hög pedagogisk kvalitet och utgår från att kommunerna satsar på välutbildad och erfaren personal i arbetslagen som en garanti för hög professionalitet i förskolan.*

Läroplanen (Lpfö 98) vänder sig till arbetslaget och anger inte vilken utbildning som krävs för personalen i förskolan. Utbildningsdepartementets utgåva av läroplanen innehåller en inledande kommentar. Där sägs att för att läroplanens mål ska uppfyllas krävs en väl utbildad personal som får möjlighet till den kompetensutveckling och det stöd som krävs för att de ska kunna utföra sitt arbete.[17]

I den departementsskrivelse som låg till grund för förslaget om maxtaxa och allmän förskola framhölls att personalgruppen bör innehålla högskoleutbildad personal, vilket inte utesluter värdet av att också personal med annan barnkompetens ingår i arbetslagen.[18] När förslaget om allmän förskola behandlades i riksdagen fanns flera motioner med krav på att förskollärare ska ha det pedagogiska ansvaret i förskolan. Vikten av att öka andelen förskollärare betonades också. Utskottet hänvisade till sitt ställningstagande i samband med behandlingen av förskolans läroplan. Där anförde utskottet bland annat följande:

> *Att förskolan nu får en läroplan är ett uttryck för de krav som ställs på att den pedagogiska verksamheten skall ha hög kvalitet. … Kommunerna har ansvar för att kvaliteten i förskolan utvecklas. Utskottet vill betona att det ankommer på dem att organisera verksamheten och anskaffa den kompetens som behövs för att målen i läroplanen skall kunna nås. I likhet med regeringen utgår utskottet från att kommunerna satsar på välutbildad personal för att garantera hög professionalitet. Som regeringen anmärker är arbetslaget i dag det vanligaste sättet att organisera arbetet i förskolan. Det är därför enligt utskottets mening naturligt att riktlinjerna i läroplanen vänder sig till arbetslaget.*

Utskottet erinrade vidare om kvalitetskraven på personalen i skollagen och betonade vikten av fortbildning och vidareutbildning av förskolans personal. Det är enligt utskottet kommunernas ansvar att fortbilda sin personal.[19]

---

[16] 2 a kap. 3 § skollagen

[17] Läroplan för förskolan, Lpfö 98, Utbildningsdepartementet, s. 4

[18] Maxtaxa och allmän förskola (Ds 1999:53) s. 46

[19] Bet. 2001/10:UbU5 s. 15 f., citat från Utbildningsutskottets betänkande Läroplan för förskolan (bet. 1997/98:UbU16) s. 10

Sammanfattningsvis finns det för närvarande inte någon statlig styrning i form av författningsbestämmelser som ställer krav på att det ska finnas förskollärare i förskolan. Men både regering och riksdag utgår i förarbetena till läroplanen (Lpfö 98) och bestämmelserna om den allmänna förskolan från att kommunerna satsar på välutbildad personal för att garantera hög professionalitet i förskolan.

11. Bestämmelser för förskolan tillämpbara på allmän förskola

Den allmänna förskolan är inte någon särskild form av förskola. Benämningen ”allmän” syftar på att förskolan är tillgänglig och avgiftsfri för alla barn från och med fyra års ålder. Benämningen används inte i lagtexten där det genomgående talas enbart om förskola.

För den allmänna förskolan gäller således inte bara skollagens särskilda bestämmelser (2a kap. 8 a och 10 §§) utan även i tillämpliga delar bestämmelserna om förskolan. Dessutom gäller läroplanen (Lpfö 98).

Noteras kan att det inte finns någon bestämmelse om att kommunen är skyldig att erbjuda skjuts varken till förskola, allmän förskola eller förskoleklass.

De bestämmelser i skollagen 2 a kap. som inte är relevanta för allmän förskola är 6, 6 a och 6 b §§ samt delvis 7 §. Alla övriga är tillämpbara. Till exempel ska den s.k. kvalitetsparagrafen, som behandlar personalens kompetens, barngruppernas sammansättning och storlek samt lokalernas beskaffenhet, tillämpas.

Särskilt stöd, förskolans uppgift, allmänna kvalitetskrav (3 och 9 §§)

Allmän förskola för fyra- och femåringar kommer således att omfattas av de bestämmelser som rör förskolans uppgift och barn i behov av särskilt stöd. De allmänna kvalitetskrav som rör personalens utbildning, barngruppernas sammansättning och storlek samt lokalernas ändamålsenlighet kommer också att gälla.

Ytterligare några av de bestämmelser som är tillämpbara på allmän förskola kommenteras i propositionen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* Nedan redovisas dessa kommentarer. Dessutom kommenteras två bestämmelser i 2 a kap. skollagen som är tillämpliga på allmän förskola men som inte behandlas i propositionen (1 och 7 §§). Slutligen behandlas kvalitet och innehåll i allmän förskola i enskild regi. Av rubrikerna till kommentarerna framgår vilka bestämmelser som avses.

Närhetsprincipen (8 §)

För förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen gäller enligt 2 a kap. 8 § skollagen att plats skall erbjudas så nära barnets eget hem eller skola som möjligt med beaktande av vad som krävs för att effektivt utnyttja lokaler och andra resurser samt att skälig hänsyn också skall tas till vårdnadshavarens önskemål (närhetsprincipen). Denna princip skall även gälla för allmän förskola för fyra- och femåringar.

Entreprenad (5 §), enskild verksamhet (13-17 §§)

Kommunens möjlighet att sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen (entreprenad) gäller även den allmänna förskolan. Den allmänna förskolan skall vidare kunna bedrivas av annan huvudman efter tillstånd av och med bidrag från kommunen.

Bosatta i Sverige och stadigvarande vistas i kommunen (1 §)

Den kommun där barnen vistas stadigvarande är skyldig att erbjuda allmän förskola liksom annan förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg till barn som är bosatta, dvs. folkbokförda, i Sverige.

För asylsökande barn m.fl. gäller särskilda bestämmelser enligt förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. Den kommun där barnen vistas (hemkommunen) är skyldig att erbjuda allmän förskola till barn som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige[20], barn som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd[21] eller barn som har ansökt om uppehållstillstånd och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.[22]

Skälig hänsyn till vårdnadshavarens önskemål om omsorgsform (7 §)

Det avsnitt i 7 § som rör vårdnadshavarens önskemål om omsorgsform är tillämpbart på allmän förskola.

Kommunen ska ta skälig hänsyn till vårdnadshavarens önskemål när den erbjuder plats i förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg. Detta innebär enligt förarbetena att föräldrarnas önskemål ska tillgodoses i möjligaste mån med hänsyn till tillgången på platser, möjlighet att tillgodose barnets speciella behov m.m. En förälder ska inte undantagslöst vara skyldig att acceptera en plats i enskilt bedriven verksamhet. Föräldern ska kunna tacka nej till ett erbjudande om plats i till exempel en verksamhet som drivs av en organisation med en viss ideologi eller religiös övertygelse som föräldrarna inte delar.[23]

Kvalitet och innehåll i allmän förskola i enskild regi

För allmän förskola i enskild regi gäller inte läroplanen (Lpfö 98). Kommunerna får ge tillstånd till förskolor i enskild regi endast om verksamheten uppfyller kravet på god kvalitet och säkerhet.[24] I förarbetena till läroplanen (Lpfö 98) uttalade regeringen att läroplanen inte kommer att gälla för enskilt drivna förskolor. Den ska dock ligga till grund för bedömningen av om den enskilt

[20] Flyktingar och skyddsbehövande enligt 3 kap. 2 eller 3 §§ utlänningslagen

[21] S.k. massflyktingar med stöd av bestämmelserna i 2 kap. 4 a § utlänningslagen

[22] Se 1,7 och 8 §§ i förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

[23] Prop. 1993/94:11 s. 47

[24] Enligt 2 a kap. 13 a § första stycket skollagen

drivna verksamheten uppfyller kvalitetskravet.[25] Samma betydelse har bestämmelsen i skollagen om förskolans uppgift samt krav på personal, barngrupper och lokaler.[26]

[25] Prop. 1997/98:93 s. 16 Frågan om läroplanens tillämpning på annan verksamhet än den kommunala förskolan togs upp i flera motioner. Utbildningsutskottet ställde sig då bakom regeringens ställningstagande (bet. 1997/98:UbU16 s. 24 f)

[26] 2 a kap. 3 §

12. Allmän förskola och familjedaghem

Att förskolan ska göras tillgänglig för alla barn innebär enligt propositionen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* att även fyra- och femåringar i familjedaghem ska erbjudas plats i förskola.

> *Även de fyra- och femåringar som är inskrivna i familjedaghem skall erbjudas plats i förskola. Förskolan skall för dessa barn ses som ett komplement till familjedaghemmet och samverka med detta. Ett nära samarbete mellan dagbarnvårdarna och personalen i förskolan bör eftersträvas.*

Förskolans läroplan (Lpfö 98) gäller inte för familjedaghem men ska vara vägledande och tillämpas i vissa delar. En beskrivning av familjedaghemmen och deras roll ges i propositionen som låg till grund för läroplanen.

> *Familjedaghemmen är ett viktigt komplement till förskolan. Verksamheten bedrivs vanligen huvudsakligen i dagbarnvårdarnas egna hem. Under senare år har familjedaghemmens verksamhet ofta organiserats i dagbarnvårdargrupper, med tillgång till egna lokaler eller öppen förskola. Detta förstärker möjligheterna för gemensamt arbete och gruppaktiviteter med barnen.*
>
> *Regeringen anser att en läroplan för förskolan inte skall gälla för familjedaghem. Familjedaghemmen är inte tillgängliga för samma reglering, kontroll och utvärdering som förskolan. Däremot skall läroplanen för förskolan vara vägledande för familjedaghem. Det innebär att familjedaghemmen kan tilllämpa delar av läroplanen, utifrån de förutsättningar som denna verksamhet ger. De avsnitt i läroplanen som behandlar normer och värden är lika relevanta för familjedaghemmen som för förskolan. Läroplanen skall också i övrigt fungera vägledande.*[27]

I utskottsbehandlingen av propositionen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* tog flera partier upp familjedaghemmens roll. I en motion anfördes att förskoletiden skulle kunna förläggas inom ramen för familjedaghem. Utbildningsutskottet avstyrkte motionen men berörde inte familjedaghemmens roll. Däremot betonade utskottet att förskolan ska göras tillgänglig för alla barn.[28]

Efter riksdagens beslut om allmän förskola har frågan om familjedaghemmens roll aktualiserats i riksdagen vid flera tillfällen. I en fråga för skriftligt svar anfördes att det fanns risk att beslutet om allmän förskola skulle medföra en utslagning av familjedaghemmen. Utbildningsministern svarade bland annat:

> *Familjedaghemmen behövs för valfriheten och mångfalden inom barnomsorgen. Familjedaghemmen kan fylla behov som förskolan inte alltid klarar av. Det är också viktigt att det finns en samverkan mellan alla verksamheter som vänder sig till barn.*

[27] Prop. 1997/98:93 s. 16

[28] Bet. 2000/01:UbU5 s. 5–7

Läroplanen för förskolan ska även kunna vara vägledande för familjedaghemmen och tjäna som en inspiration för kvalitetsutveckling i den verksamheten. Statens skolverk har dessutom, på regeringens uppdrag, utfärdat allmänna råd för familjedaghem.

…

Efter maxtaxans införande i förskola, familjedaghem och fritidshem är det mindre troligt att föräldrars val av verksamheter för sina barn kommer att ske utifrån ekonomiska överväganden. För mig som utbildningsminister och för hela regeringen i övrigt är det självklart att en allmän förskola, i likhet med skolan, ska stå öppen för alla barn och vara avgiftsfri.[29]

Sammanfattningsvis uttrycks såväl i lagtext och förarbeten som i utbildningsministerns svar på frågor i riksdagen att allmän förskola endast kan bedrivas inom ramen för förskola.

[29] Skriftlig fråga 2001/02:900, Riksdagens protokoll 2001/02:84

13. Tillsyn och granskning

Samma krav ställs på den allmänna förskolan som på övrig förskola beträffande verksamhetens innehåll och de övriga bestämmelser i 2 a kap. skollagen som anges i avsnittet *Bestämmelser i förskolan tillämpbara på allmän förskola*. Den allmänna förskolan är därmed tillgänglig för tillsyn och granskning på samma sätt som annan verksamhet i förskolan när det gäller dessa bestämmelser i skollagen och läroplanen (Lpfö 98).

Dessutom är den allmänna förskolan tillgänglig för tillsyn och granskning utifrån de särskilda bestämmelserna om den, dvs. att alla barn ska erbjudas minst 525 avgiftsfria timmar om året i förskola från och med höstterminen det år de fyller fyra år samt att kommunerna är skyldiga att informera föräldrarna om verksamheten och syftet med den.

Observera att det inte är Skolverket utan kommunen som har tillsyn över enskilda förskolor.

Referenser

Offentligt tryck

Bet. 1997/98:UbU16 *Läroplan för förskolan*

Bet. 2000/01:UbU5 *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*

Prop. 1993/94:11 *Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet m.m.*

Prop. 1997/98:93. *Läroplan för förskolan*

Prop. 1999/2000:129 *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*

Ds 1999:53 *Maxtaxa och allmän förskola*

Riksdagens protokoll 2001/02:84, *Skriftlig fråga 2001/02:900*

Lagar

Skollagen (1985:1100)

Utlänningslagen (1989:529)

Förordningar

Förordning (SKOLFS 1994:1) om läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94)

Förordning (SKOLFS 1994:2) om 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna (Lpf 94)

Förordning (SKOLFS 1998:16) om läroplan för förskolan (Lpfö 98)

Förordning (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

Allmänna råd

Skolverket. *Allmänna råd med kommentar för familjedaghem.* Allmänna råd 1999:3

Skolverket. *Allmänna råd med kommentarer för öppen förskola.* Allmänna råd 2000:1

Övrigt

Skolverkets Nyhetsbrev nr 6:2002

Skolverket. *Barnomsorg, skola och vuxenutbildning i siffror 2002.* Del 2. Rapport 214

Utdrag ur skollagen (1985:1100)

2 a kap. Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

1 § Varje kommun svarar för att barn som är bosatta i Sverige och som stadigvarande vistas i kommunen erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Verksamheterna kan också anordnas av enskilda.

Förskoleverksamheten avser barn som inte går i skolan.

Skolbarnsomsorgen avser barn till och med tolv års ålder som går i skolan. *Lag (1997:1212).*

2 § Förskoleverksamheten bedrivs i form av förskola, familjedaghem och kompletterande förskoleverksamhet (öppen förskola).

Skolbarnsomsorgen bedrivs i form av fritidshem och familjedaghem. För barn mellan tio och tolv år kan skolbarnsomsorgen även bedrivas i form av öppen fritidsverksamhet. Skolbarnsomsorgen skall ta emot barn under den del av dagen då de inte vistas i skolan och under lov. *Lag (1998:352).*

3 § Förskoleverksamhetens uppgift är att genom pedagogisk verksamhet erbjuda barn fostran och omvårdnad. Skolbarnsomsorgens uppgift är att komplettera skolan samt erbjuda barn en meningsfull fritid och stöd i utvecklingen.

För bedrivande av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Barngrupperna skall ha en lämplig sammansättning och storlek. Lokalerna skall vara ändamålsenliga.

Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen skall utgå från varje barns behov. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall ges den omsorg som deras speciella behov kräver. *Lag (1997:1212).*

4 § Om ett barn vårdas på sjukhus eller i någon annan institution, skall huvudmannen för institutionen sörja för att barnet får tillfälle att delta i verksamhet som motsvarar den som erbjuds i förskola eller fritidshem. *Lag (1998:352).*

5 § Kommunens uppgifter inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

Kommunen får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får inte med stöd av denna bestämmelse lämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ. *Lag (1997:1212).*

6 § Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall tillhandahållas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov.

Förskoleverksamhet skall tillhandahållas barn som har fyllt ett år. Barn som inte har fyllt ett år skall tillhandahållas förskola om barnet omfattas av 9 §. *Lag (1997:1212).*

6 a § Barn vars föräldrar är arbetslösa skall tillhandahållas förskoleverksamhet enligt 6 § andra stycket. Förskoleverksamheten skall i sådana fall omfatta minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan. *Lag (2000:1375).*

6 b § Barn vars föräldrar är föräldralediga enligt föräldraledighetslagen (1995: 584) för vård av annat barn skall tillhandahållas förskoleverksamhet enligt 6 § andra stycket. Förskoleverksamheten skall i sådana fall omfatta minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan. *Lag (2000:1375).*

7 § När vårdnadshavaren har anmält behov av plats inom förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen, skall kommunen erbjuda plats utan oskäligt dröjsmål.

Kommunen kan fullgöra sin skyldighet enligt 6 § också genom att utan oskäligt dröjsmål hänvisa barnet till en motsvarande plats i enskild förskola eller enskilt fritidshem.

Kommunen skall ta skälig hänsyn till vårdnadshavarens önskemål om omsorgsform när den erbjuder plats inom förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen enligt första eller andra stycket. *Lag (1998:352).*

8 § Plats inom förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen skall erbjudas så nära barnets eget hem eller skola som möjligt med beaktande av vad som krävs för att effektivt utnyttja lokaler och andra resurser. Skälig hänsyn skall också tas till vårdnadshavarens önskemål. *Lag (1997:1212).*

8 a § Barn skall erbjudas plats i förskola från och med höstterminen det år då de fyller fyra år. Förskolan skall omfatta minst 525 timmar om året.

Kommunen skall informera föräldrarna om verksamheten i förskolan och syftet med denna. *Lag (2000:1375).*

9 § Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall anvisas plats i förskola eller fritidshem, om inte barnens behov av sådant stöd tillgodoses på något annat sätt.

Kommunen skall genom uppsökande verksamhet ta reda på vilka barn som behöver anvisas plats enligt första stycket. Kommunen skall verka för att barnen utnyttjar den anvisade platsen och informera föräldrarna om verksamheten och syftet med denna.

Om ett barn efter beslut av en kommun vistas i familjehem eller i hem för vård eller boende i en annan kommun, har den kommun som beslutat om vistelsen ansvaret för det individuellt behovsprövade stöd enligt första stycket som barnet kan behöva. Placeringskommunens ansvar upphör om ärendet överflyttas enligt 16 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). *Lag (2001:462).*

10 § För plats i förskola, fritidshem och familjedaghem som kommunen anordnar får skäliga avgifter tas ut enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

För sådana platser i förskola som avses i 8 a och 9 §§ får avgift tas ut endast till den del verksamheten överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året. *Lag (2000:1375)*.

11 § I ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild skall följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) tillämpas:

14 § första stycket om en parts rätt att meddela sig muntligen,

16 och 17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter,

20 § om motivering av beslut, samt

26 § om rättelse av skrivfel och liknande.

Bestämmelserna i 16 och 17 §§ förvaltningslagen gäller dock inte uppgifter som rör någon annan sökande i ett ärende om plats i förskola eller fritidshem. Lag (1997:1212).

12 § Om kommunens uppgifter inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen fullgörs av flera nämnder skall varje sådan nämnd, i den utsträckning det begärs, till de övriga lämna de uppgifter som behövs för att administrera fördelningen av platser. *Lag (1997:1212)*.

13 § Ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ som yrkesmässigt vill driva en förskola eller ett fritidshem skall ha tillstånd till detta av den kommun där verksamheten skall bedrivas. Ett sådant tillstånd meddelas tillsvidare eller för viss tid.

Tillstånd behövs inte för sådan verksamhet som kommunen genom avtal enligt 5 § andra stycket har överlämnat till en enskild att utföra. *Lag (1998:352)*.

14 § Tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses i 13 § får beviljas endast om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet.

Tillstånd får förenas med villkor av betydelse för kvalitet och säkerhet i verksamheten.

Om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, skall nytt tillstånd sökas. *Lag (1997:1212)*.

15 § Verksamhet som avses i 13 § står under tillsyn av den kommun där verksamheten bedrivs. Kommunen har rätt att inspektera verksamheten och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. *Lag (1997:1212)*.

16 § Om det föreligger något missförhållande i sådan verksamhet som avses i 13 §, skall kommunen förelägga den som ansvarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet.

Om missförhållandet är allvarligt och kommunens föreläggande inte följs, får kommunen återkalla tillståndet.

Ett tillstånd skall återkallas om huvudmannen inte iakttar sina skyldigheter enligt lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg och bristerna inte avhjälps efter påpekande för den som ansvarar för verksamheten. *Lag (2000:875)*.

17 § Kommunen kan lämna bidrag till enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg, om verksamheten uppfyller de krav som anges i 3 § och avgifterna inte är oskäligt höga. Sådant bidrag bör lämnas med ett belopp per barn som inte oskäligtavviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet. *Lag (1997:1212)*.

18 § Den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden. *Lag (1997:1212)*.

19 § Kommunens beslut i ärenden om tillstånd enligt 13 § och om föreläggande eller återkallande av tillstånd enligt 16 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Kommunens beslut om föreläggande eller återkallande av tillstånd enligt 16 § och domstols motsvarande beslut gäller omedelbart.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. *Lag (1997:1212)*.

20 § Till böter döms den som utan tillstånd bedriver verksamhet som avses i 13 §.

Allmänt åtal får väckas endast efter medgivande av den kommun där verksamheten bedrivs eller av Statens skolverk. *Lag (1997:1212)*.