

Regeringskansliet
(Utbildningsdepartementet)
103 33 Stockholm

Beslut om regeringsuppdrag

Skolverket beslutar att besvara regeringsuppdrag kring ändring av bestämmelser om maxtaxa genom författningsförslag och konsekvensutredning i bilagorna 1 respektive 2.

Motivering

Regeringen gav den 12 oktober 2017 Statens skolverk i uppdrag¹ att utarbeta ett förslag, inklusive en konsekvensbeskrivning, till ändring av 4 § förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet. Uppdraget skulle redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 29 december 2017.

Skolverket har som en följd av detta upprättat ett författningsförslag (se bilaga 1) och en konsekvensutredning (se bilaga 2).

Som svar på uppdraget hänvisar Skolverket till bilagorna och bedömer att uppdraget därigenom är slutfört.

Jonas Nordström

Rättschef

Beslutande

Christofer Lindqvist

Jurist

Föredragande

I ärendets slutliga handläggning har även juristen Gastón Fernández Palma deltagit.

¹ Se vidare regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens skolverk av den 12 oktober 2017, (U2009/06971/S (delvis), U2016/01473/GV och U2016/01486/GV m.fl.).

**Förordning
om ändring i förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner
som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet;**

utfärdad den X X 201X.

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet¹ att 4 § ska ha följande lydelse.

4 § Med hushåll avses i 3 § ensamstående och makar.

Med makar skall jämställas man och kvinna som utan att vara gifta med varandra lever tillsammans och

1. har eller har haft gemensamt barn eller
2. är folkbokförda på samma adress.

Med makar skall också jämställas personer som lever tillsammans i ett homosexuellt förhållande och är folkbokförda på samma adress.

Med ett hushåll avses i 3 § även vårdnadshavare hos vilka ett barn bor växelvis. Om ett barn bor växelvis hos två vårdnadshavare utgör den avgiftsgrundande inkomsten enligt 3 § summan av båda vårdnadshavarnas avgiftsgrundande inkomster.

Denna förordning träder i kraft den X X 201X.

På regeringens vägnar

STATSRÅDET

X X

(X-departementet)

¹ Senaste lydelse av förordningens rubrik 2011:678.

Konsekvensutredning avseende förslag till ändring av förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet

Innehållet i konsekvensutredningen utgår från 6-8 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Bakgrund

Skolverket prövar och betalar ut statsbidrag till kommuner som tillämpar en viss högsta avgift (maxtaxa) för plats i förskola, fritidshem, pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem samt omsorg som erbjuds enligt 25 kap. 5 § skollagen (2010:800). Villkoren för statsbidraget framgår av förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet (härefter förordningen). Ett villkor för att erhålla statsbidrag är att avgiften per månad i förskola m.m. inte överstiger en viss procent av hushållens avgiftsgrundande inkomst. Av 4 § i förordningen framgår vad som avses med hushåll i förordningens mening.

Regeringen har den 12 oktober 2017 gett Skolverket i uppdrag att senast den 29 december 2017 utarbeta ett förslag till ändring av 4 § i nämnd förordning i syfte att tydliggöra hushållsbegreppet. Förslaget till ny lydelse ska omfatta även andra hushållsformer än samboende vårdnadshavare, t.ex. då barn bor växelvis hos två vårdnadshavare. Det anges vidare att konsekvensbeskrivningen av förslaget särskilt ska uppmärksamma ekonomiska konsekvenser för barnfamiljer.

A Allmänt

1. Beskrivning av problemet och vad Skolverket vill uppnå

Skolverket beslutar om fördelning av statsbidraget avseende maxtaxa. I handläggningen har Skolverket uppmärksammat behov av klargörande när det gäller hur förordningen ska tolkas och tillämpas i fall av gemensam vårdnad av barn som bor växelvis hos två vårdnadshavare. I dessa fall tolkas hushållsbegreppet olika av kommunerna, vilket i sin tur har lett till olika tillämpningar. Den ena tolkningen är att avgiften ska baseras på inkomsten i det hushåll där det aktuella barnet är folkbokfört. Den andra tolkningen är att avgiften ska beräknas utifrån platsinnehavare. Utifrån den senare tolkningen kan det finnas två platsinnehavare i två olika hushåll. Detta utgår från presumptionen att båda vårdnadshavare har behov av barnomsorg och därför har varsin barnomsorgsplats. I dessa fall grundas avgiften för varje plats på den sammanlagda inkomsten i respektive platsinnehavares hushåll. Platsinnehavarnas sammanlagda avgifter kommer dock inte att överstiga avgiften för en plats. Detta innebär i sak att man ser båda hushållen som ett enda ”hushåll” och därför lägger ihop båda hushållens inkomster och beräknar maxtaxan utifrån den gemensamma

inkomsten. I dessa fall har det ibland varit möjligt för vårdnadshavare att välja hur man önskar att avgiften ska beräknas samt att få en delad faktura¹.

Skolverket konstaterar att det finns behov av klargörande vad avser den situation då barn bor växelvis hos två vårdnadshavare. För att främja enhetlighet och förutsägbarhet kring hur avgiften ska beräknas i dessa fall bedömer Skolverket att det finns behov av regeländringar. Ändringarna bör i huvudsak följa den nuvarande strukturen. Skolverket har utgått från att den tidsmässiga fördelningen mellan vårdnadshavarna saknar betydelse för förslaget.

Skolverket anser att föräldrabalken (1994:381) utgör en naturlig utgångspunkt för förslaget i denna del. Av föräldrabalken framgår vårdnadshavarnas centrala roll (se t.ex. 6 kap. 2 §). Skolverket anser därför att förslaget bör utgå från huvudregeln i 7 kap. 1 § i föräldrabalken som anger att ”föräldrarna skall svara för underhåll åt barnet efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga.”.

Mot bakgrund av det nämnda anser Skolverket att det i nu aktuella fall, dvs. i fall av växelvis boende, ska vara vårdnadshavarnas samlade ekonomiska förmåga som ska utgöra grunden för beräkningen av avgifter kring maxtaxa. Med en sådan reglering blir det tydligt vilka personers inkomster som ska läggas till grund för beräkningen av hushållets avgiftsgrundande inkomst enligt 3 § i förordningen. Genom att utgå från vårdnadshavarebegreppet knyts vidare beräkningen av hushållets inkomster till den avgränsade krets som utgörs av de personer som enligt lag har det juridiska ansvaret för barnens omvårdnad.

Skolverket föreslår därför att 4 § i förordningen ska lyda som följer:

4 § Med hushåll avses i 3 § ensamstående och makar.

Med makar skall jämsställas man och kvinna som utan att vara gifta med varandra lever tillsammans och

1. har eller har haft gemensamt barn eller
2. är folkbokförda på samma adress.

Med makar skall också jämsställas personer som lever tillsammans i ett homosexuellt förhållande och är folkbokförda på samma adress.

Med ett hushåll avses i 3 § även vårdnadshavare hos vilka ett barn bor växelvis. Om ett barn bor växelvis hos två vårdnadshavare utgör den avgiftsgrundande inkomsten enligt 3 § summan av båda vårdnadshavarnas avgiftsgrundande inkomster.

2. Beskrivning av alternativa lösningar för det Skolverket vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Ett alternativ till nuvarande förslag är att föreskriva att det är inkomsterna hos det hushåll där barnet är folkbokfört som ska läggas till grund för beräkningen av avgifter. Så tillämpas bestämmelserna som nämnts ibland för närvarande. En fördel med ett sådant förslag är att hänsyn bara behöver tas till ett hushåll varför det blir tydligt och förutsägbart. Förslaget kan dock medföra följande konsekvenser. Detta hushåll kan, utifrån regleringen i 4 § i

¹ Se vidare Skolverkets framställan om förändringar i förordningarna 2001:160 och 2001:161 av den 23 november 2009 (dnr 2009:936).

förordningen, innefatta även en person som inte är vårdnadshavare för barnet. Denna persons inkomster kommer då att beaktas vid beräkningen av den avgiftsgrundande inkomsten enligt 3 §, men däremot inte inkomsterna från den vårdnadshavare hos vilken barnet inte är folkbokfört. En sådan ordning förefaller inte följa föräldrabalkens huvudregel kring underhållskyldighet. Det medför även en tungroddhet i beräkningen av den avgiftsgrundande inkomsten eftersom det då i varje fall kan bli nödvändigt att utreda vårdnadshavarnas relation till andra personer och dessa personers inkomster. Vidare kan en och samma persons inkomst komma att ligga till grund för beräkningen av den sammanlagda hushållsinkomsten i relation både till egna och andras barn. En sådan lösning kan även medföra att vårdnadshavarna, av skäl som t.ex. inte utgår från barnets bästa, kan välja att folkbokföra barnet hos den vårdnadshavare som har lägst inkomst. En sådan ordning beaktar inte heller att båda vårdnadshavare kan ha behov av förskoleplats.

Ett annat alternativ är att inte ändra nuvarande bestämmelser. Detta medför dock att den otydlighet som nu finns kvarstår vilket medför oklarheter och oförutsägbarhet i tillämpningen.

Ett ytterligare alternativ är att göra det tillägg som nu föreslås samt att därutöver beräkna avgiften utifrån inkomsterna för båda vårdnadshavarnas hushåll, dvs. att även beakta eventuella ytterligare personer som bor i hushållen. En sådan ordning medför dock samma konsekvenser som i det ovan angivna fallet där den avgiftsgrundande inkomsten beräknas utifrån det hushåll där barnet är folkbokfört.

Ytterligare ett sätt är att tillåta kommuner att välja mellan olika hushållsbegrepp. Detta medför dock en osäkerhet och oförutsägbarhet för enskilda som bör undvikas.

3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Skolverket bedömer att nuvarande förslag kan beröra:

- vårdnadshavare samt eventuella makar m.m. som samtidigt inte är vårdnadshavare till berörda barn,
- kommuner som erhåller maxtaxa,
- huvudmän för fristående förskolor och fristående fritidshem,
- kommuner som i sin förskola eller sitt fritidshem har barn från andra kommuner,
- staten vid utbildning i fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola,
- enskilda huvudmän som bedriver pedagogisk omsorg som erbjuds istället för förskola eller fritidshem eller omsorg enligt 25 kap. 5 § skollagen (2010:800).

4. Uppgifter om de bemyndiganden som Skolverkets beslutanderätt grundar sig på

Denna punkt är inte aktuell för denna konsekvensutredning.

5. Uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Skolverkets förslag innebär att i de fall ett barn växelvis bor hos två vårdnadshavare kommer båda vårdnadshavarnas inkomster att läggas till grund för beräkningen av den avgiftsgrundande inkomsten. Dagens reglering är otydlig och kan medföra tolkningen att

bara den ena vårdnadshavarens hushåll ska beaktas vid inkomstberäkningen enligt 3 § eller att båda vårdnadshavarnas hushåll ska räknas med. Detta i kombination med att makar m.fl., enligt 4 §, kan räknas in i vårdnadshavarnas hushåll kan i fall av växelvis boende innebära att inkomsten kan beräknas på allt från en till fyra personers inkomster. Med det nya förslaget kommer den avgiftsgrundande inkomsten i det nu aktuella fallet alltid att beräknas utifrån två personers inkomster. Förslaget bedöms därför innebära en ökad tydlighet, förutsägbarhet och enhetlighet. Förslaget bidrar därigenom till att tillämpningen av regelverket förenklas.

De huvudsakliga ekonomiska effekterna som kan uppstå av förslaget är följande. För närvarande kan kommuner, i sina beräkningar av den avgiftsgrundande inkomsten i fall av växelvis boende, räkna med inkomster för personer som inte är vårdnadshavare till berörda barn. Med Skolverkets förslag kommer beräkningen istället att baseras på vårdnadshavarnas sammanlagda inkomst. I dessa fall kan den avgiftsgrundande inkomsten komma att vara såväl högre som lägre beroende på storleken av inkomsterna av berörda personer. Som en följd av detta kan de avgifter som kommuner får ta in minska givet att taket för hur stor avgiften får vara för att få statsbidrag beror på storleken av den avgiftsgrundande inkomsten. I motsvarande mån kan även avgifterna, och följaktligen intäkterna, öka givet att den avgiftsgrundande inkomsten istället ökar som en följd av de nya bestämmelserna.

Övriga aktörer som omfattas av systemet för maxtaxa påverkas på motsvarande sätt.

Med Skolverkets förslag kan den avgiftsgrundande inkomsten komma att öka i det fall då ett barn är folkbokfört hos en ensamstående vårdnadshavare, men samtidigt bor växelvis hos två vårdnadshavare. Detta under förutsättning att kommunen beräknat den avgiftsgrundande inkomsten enbart utifrån det hushåll där barnet är folkbokfört. Det är dock inte möjligt att förutse hur den avgift som beräknas utifrån den avgiftsgrundande inkomsten de facto kommer att fördelas mellan vårdnadshavarna. Skolverket anser att denna fråga faller utanför nuvarande uppdrag och inte kan påverkas genom utformningen av statsbidraget.

Skolverket bedömer att förslagen inte medför några särskilda konsekvenser när det gäller MR-perspektiven jämställdhet, barnets bästa, funktionshinder eller nationella minoriteter.

6. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslagen bedöms inte ha någon anknytning till de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

7. Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Skolverket föreslår att ändringen ska träda i kraft den 1 januari 2019. Detta för att kommuner och andra aktörer ska ges tillräckligt tid att anpassa sig till de nya reglerna. Som en följd av detta bedöms inte övergångsbestämmelser behövas.

För att sprida information om ändringen på ett bra och brett sätt till de som kan komma att beröras kommer Skolverket att publicera information kring ändringarna på webbplatsen och då främst på de sidor som redan finns och som rör aktuellt bidrag.

B Kommuner och landsting

Förslaget bedöms inte få sådana effekter för kommuner eller landsting som kräver sådana åtgärder som framgår av 8 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Detta då förslaget inte bedöms innebära en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Det bedöms inte heller innebära förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter respektive grunderna för kommunernas eller landstingens organisation eller verksamhetsformer.

C Företag

Regleringen bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Detta grundar sig att det inte är möjligt att förutse om och hur avgifter kan komma att påverkas. Konsekvensutredningen innehåller därför inte någon beskrivning av punkterna i avsnitt C.

D Samråd

Ett samråd har inte varit tidsmässigt möjligt.

E Kontaktperson

Anna Forsberg
Statsbidragsenheten
08-5273 3161
anna.forsberg@skolverket.se

Susanna Kanmert
Statsbidragsenheten
08-5273 3745
susanna.kanmert@skolverket.se

Christofer Lindqvist
Enheten för verksjuridik
08-5273 3437
christofer.lindqvist@skolverket.se

Gastón Fernández Palma
Enheten för verksjuridik
08-5273 3274
gaston.fernandez.palma@skolverket.se