

Chefsjustitieombudsmannen
Erik Nymansson

Uttalanden om möjligheten att stänga förskolor och fritidshem med anledning av personalens planering eller kompetensutveckling

Beslutet i korthet: Enligt skollagen ska barn erbjudas förskola och fritidshem i den omfattning som det behövs med hänsyn till bl.a. föräldrarnas förvärvsarbete. En kommun avsåg att stänga förskolor och fritidshem för kompetensutveckling i sex dagar under ett läsår.

ChefsJO konstaterar att avsikten med regleringen i skollagen måste vara att kommunen som utgångspunkt ska erbjuda förskole- eller fritidshemsverksamhet vid den enhet där barnet är placerat och inskolat. Den möjlighet som framgår av förarbetena att hålla en sådan verksamhet stängd under enstaka dagar för personalplanering eller liknande bör tolkas restriktivt. ChefsJO anser att det inte kan anses förenligt med regleringen i skollagen att stänga en förskola eller fritidshem för planerings- eller kompetensutvecklingsinsatser för personalen under fler än fyra dagar per år.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på att Kungsörs kommun stänger samtliga förskolor och fritidshem sex gånger per år för utbildning. Hon anförde även att kommunen inte erbjuder någon alternativ barnomsorg vid dessa tillfällen.

Utredning

JO tog del av information på Kungsörs kommuns hemsida av vilken framgick att under läsåret 2025/26 är kommunens förskolor och fritidshem stängda för kompetensutveckling den 11 augusti, 27 oktober, 7 januari, 15 juni och 16 juni. Av samma skäl hålls förskolorna stängda den 24 november och fritidshemmen den 12 augusti. Beträffande förskolorna angavs också att "[d]et innebär att förskolan stänger sin verksamhet några dagar under ett läsår där du som vårdnadshavare själv behöver ordna tillsyn för ditt barn".

Barn- och utbildningsnämnden i Kungsörs kommun yttrade sig och anförde att rektorerna i kommunen för en dialog med vårdnadshavare inför kompetensutvecklingsdagar och erbjuder förskola eller fritidshem om behov finns. Nämnden bedömde att den tidigare informationen på hemsidan var otydlig eller missvisande och förklarade att det numera framgår följande.

Under sommaren och kompetensutvecklingsdagar då många barn är lediga slår kommunens förskolor och fritidshem ihop sina verksamheter. Det kan då hända att ditt barn inte kommer att vara på samma förskola eller fritidshem som han eller hon brukar vara på.

Kontakta rektor om du har behov av förskola eller fritidshem under kompetensutvecklingsdagar.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

Av 8 kap. 5 § skollagen (2010:800) framgår att barn från och med ett års ålder ska erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. I 8 kap. 3 § skollagen anges dock att förskola inte behöver erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger. Motsvarande reglering för fritidshem finns i 14 kap. 3, 5 och 8 §§ skollagen. Av 1 kap. 10 § skollagen framgår att i all utbildning och annan verksamhet enligt lagen som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt.

I förarbetena till motsvarande äldre reglering, som alltjämt är vägledande, framhålls att förskole- och fritidshemsverksamhet i första hand bör tillhandahållas i sådan omfattning att föräldrar kan sköta sina arbeten och studier. Det uttalas även att det i viss mån får accepteras att verksamheten kan hållas stängd enstaka dagar under året för personalplanering och liknande, men att sådana problem i allmänhet bör kunna lösas utan att verksamheten behöver stängas. (Se prop. 1993/94:11 s. 33.) JO har därutöver uttalat att en kommun måste kunna erbjuda godtagbara alternativ för barntillsynen under sådana stängningsdagar (se bl.a. JO:s beslut den 19 november 2001, dnr 490-2000, och den 24 maj 2023, dnr 6722-2022).

Regleringen i skollagen bygger på att kommunen ska placera barnet vid en viss förskole- eller fritidshemsenhet (se 8 kap. 15 § och 14 kap. 10 §). Avsikten måste därmed vara att kommunen som utgångspunkt ska erbjuda förskole- eller fritidshemsverksamhet vid den enhet där barnet är placerat och inskolat. Kommunen har således inte laglig möjlighet att fritt tillfälligt stänga en förskola eller ett fritidshem, även om alternativ barnomsorg erbjuds vid en annan förskola eller fritidshem.

Den möjlighet att stänga en förskola eller ett fritidshem för personalplanering eller liknande som framgår av förarbetena utgör ett undantag från huvudregeln att sådan verksamhet ska erbjudas i den omfattning som det behövs med hänsyn till bl.a. föräldrarnas förvärvsarbete. Det är en etablerad tolkningsprincip att undantag ska tolkas restriktivt. Det gäller särskilt i ett fall som detta då det undantag som anges i förarbetena svårligen kan anses inrymmas under den huvudregel som anges i lagtexten. Uttrycket ”enstaka dagar” måste därför tolkas restriktivt.

Ett erbjudande om alternativ barnomsorg under enstaka dagar vid en annan förskole- eller fritidshemsenhet tillgodoser ofta inte fullt ut barnets behov av trygga förhållanden, i vart fall inte såvitt avser de minsta barnen eller barn med särskilda behov. Beträffande dessa barn kan det ifrågasättas om ett sådant erbjudande alltid är förenligt med kravet i 1 kap. 10 § skollagen om att barnets bästa ska vara utgångspunkten.

Det torde också vara vanligt förekommande att vårdnadshavare ställda inför ett sådant erbjudande själva ordnar med barnomsorgen i stället för att låta sina barn vistas i en främmande miljö med för dem okända pedagoger och barn. Många föräldrar kan därmed i praktiken inte förvärvsarbete under de dagar som förskola eller fritidshem är stängda för personalplanering eller liknande.

Av utredningen framgår att Barn- och utbildningsnämnden i Kungsörs kommun avsåg att stänga förskolor och fritidshem för kompetensutveckling i sex dagar under läsåret 2025/26. Jag kan konstatera att det, möjligen med något undantag, är fråga om sådana datum då många föräldrar typiskt sett förvärvsarbetar och har behov av barnomsorg.

JO har tidigare funnit fyra stängningsdagar per år för personalplanering och liknande verksamhet vara förenligt med bestämmelserna i skollagen (se bl.a. ovan nämnda beslut). Mot bakgrund av vad jag har anfört ovan kan det inte anses förenligt med dessa bestämmelser att stänga en förskola eller fritidshem för planerings- eller kompetensutvecklingsinsatser under fler dagar än detta. Kungsörs kommun borde således ha begränsat antalet stängningsdagar till högst fyra per år.

Jag har självklart förståelse för att det är viktigt att personal inom barnomsorgen får möjlighet att planera verksamheten och utveckla sina kunskaper och färdigheter. Det måste dock ankomma på huvudmannen att erbjuda personalen tid för planering och kompetensutveckling utan att förskolor och fritidshem måste stängas i en sådan omfattning som nu är aktuell. Jag utgår därför från att Barn- och utvecklingsnämnden ser över antalet stängningsdagar framöver.

Som nämnden själv är inne på har den tidigare informationen på hemsidan om att vårdnadshavare själv behöver ordna tillsyn för sitt barn under kompetensutvecklingsdagar varit missvisande. Myndigheten kan inte undgå kritik för detta.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av chefsJO Erik Nymansson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Lovisa Danielsson har föredragit ärendet och byråchefen Stefan Nyman har deltagit i beredningen.