

Uppföljning
2003

Skolverket

Rapport 231

**Reformen maxtaxa
och allmän
förskola m.m.**



**Uppföljning av reformen
maxtaxa, allmän förskola m.m.**

2003

Skolverket

Beställningsadress:

Fritzes kundservice
106 47 Stockholm

Telefon 08-690 95 76
Telefax 08-690 95 50

E-postadress skolverket@fritzes.se
www.skolverket.se

Beställningsnummer 03:811

ISRN SKOLV - R - - 231 - - SE

Tryck: Elanders Gotab 2003
Produktion: Ordförrådet AB

Förord

I denna rapport redovisar Skolverket den första uppföljningen av reformen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*

Reformen består av flera delar som trätt i kraft vid olika tidpunkter. Barn till arbetslösa eller föräldralediga har fått rätt till förskoleverksamhet den 1 juli 2001 respektive 1 januari 2002. Maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg infördes den 1 januari 2002 och slutligen infördes allmän förskola för fyra- och femåringar den 1 januari 2003. Ett huvudsyfte med reformen är att öka tillgängligheten till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att under en femårsperiod följa upp reformen. Uppdraget ska redovisas den 1 mars varje år och slutredovisning ska ske senast den 1 mars 2007.

Årets uppföljning koncentreras till de delar av reformen som berör tillgänglighet för barn till arbetslösa eller föräldralediga samt maxtaxan och dess konsekvenser för avgifterna och barnfamiljernas ekonomi. Barnens närvarotider behandlas också liksom kvalitetsfaktorer som gruppstorlekar, personaltäthet och personalens utbildningsnivå. Dessutom lämnas en redogörelse för användningen av det statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder som är kopplat till maxtaxan.

Rapporten har sammanställts av undervisningsråden *Ursula Armbruster* (projektledare), *Mats Andersson* och *Ulla Nordenstam*.

Stockholm i februari 2003

Ann Carlson Ericsson
Avdelningschef

Innehåll

Sammanfattning	6
Summary	11
1. Inledning	14
1.1 Reformens innehåll och syfte	14
1.2 Skolverkets uppdrag	15
1.3 Studier som används i uppdraget	16
2. Tillgänglighet och efterfrågan	20
2.1 Plats i förskoleverksamhet	20
2.2 Plats i skolbarnsomsorg	22
2.3 Enskild verksamhet	23
2.4 Efterfrågan	23
2.5 Plats utan oskäligt dröjsmål	24
2.6 Barn till arbetslösa eller föräldralediga	25
3. Närvarotider	26
3.1 Förskoleverksamhet	26
3.2 Skolbarnsomsorg	28
3.3 Kommunernas egna uppföljningar	29
4. Barngrupper och personal	31
4.1 Barngruppernas storlek	32
4.2 Personaltäthet	34
4.3 Personalens utbildning	35
5. Maxtaxan	37
5.1 Maxtaxans genomslag	37
5.2 Kommunal avgiftspolitik	38
5.3 Avgifternas konstruktion	38
5.4 Avgiftsnivåer	40
5.5 Återstående konsumtionsutrymme	42
5.6 Avgifter i enskild verksamhet	42
6. Statsbidragen	44
6.1 Uppföljning av statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder	44
6.2 Information	47
Bilagor	49
Bilaga 1: Tabeller	49
Bilaga 2: Avgifter och återstående konsumtionsutrymme för typfamiljerna	51

Sammanfattning

Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att under en femårsperiod årligen följa upp reformen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* I denna rapport redovisar Skolverket den första uppföljningen av reformen.

Rapporten bygger på studier som Skolverket genomfört under perioden 1999–2002. Tillgänglighet och närvarotider analyseras med hjälp av 1999 och 2002 års föräldraenkäter, maxtaxan beskrivs med hjälp av avgiftsstudier 1999 och 2002 och uppgifter om gruppstorlekar har hämtats från enkätundersökningar som vänt sig direkt till förskolor och fritidshem i ett urval kommuner. Även officiell statistik har använts.

I rapporten sammanfattas också Skolverkets uppföljning av statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder till kommuner som tillämpar maxtaxan.

Om reformen

Reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m. består av flera delar som har trätt i kraft vid olika tidpunkter.

- Barn till arbetslösa eller föräldralediga fick från och med den 1 juli 2001 respektive 1 januari 2002 rätt till förskoleverksamhet under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan.
- Maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg infördes den 1 januari 2002.
- Allmän förskola för fyra- och femåringar infördes den 1 januari 2003.

Ett huvudsyfte med reformen har varit att öka tillgängligheten till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. En strävan är att dessa verksamheter ska bli en del av den generella välfärden och erbjudas alla barn oavsett familjens ekonomiska och sociala situation.

Maxtaxan syftar också till ekonomiska förbättringar för barnfamiljerna, som fick sänkt ekonomisk standard under 1990-talet jämfört med hela befolkningen. Ett ytterligare syfte har varit att minska avgifternas marginaleffekter och därigenom underlätta för framför allt kvinnor att öka sitt arbetskraftsdeltagande.

Fler barn till föräldralediga i förskolan

Hösten 2002 gick 333 600 barn i förskola, 18 600 fler än året innan. En stor del av ökningen beror på att barn till föräldralediga blivit fler i förskolan.

Både barn till arbetslösa och till föräldralediga har utnyttjat den nya möjligheten till förskola som reformen gett dem. Men förändringen är särskilt stor för de föräldraledigas barn. År 1999 gick 26 procent av alla 1–5-åringar med en föräldraledig förälder i förskola, tre år senare var andelen nästan dubbelt så hög, 47 procent. I absoluta tal innebär det att i storleksordningen 15 000 barn till föräldralediga tillkommit mellan åren 1999 och 2002. Sannolikt har den allra största delen av dessa barn börjat i förskolan under 2002.

Andelen barn med arbetslös förälder som går i förskola har ökat från 58 till 76 procent mellan 1999 och 2002. Men eftersom arbetslösheten har gått ned så har inte antalet barn till arbetslösa ökat i förskolan utan är i stället oförändrat.

Även barn vars föräldrar är sjukskrivna har blivit fler i förskolan. År 2002 hade cirka 20 000 barn 1–5 år en långtidssjukskriven eller sjukpensionerad förälder. Det är dubbelt så många som tre år tidigare. Cirka 80 procent av dessa barn går i förskola, jämfört med 62 procent 1999.

Antalet barn 1–5 år i familjedaghem minskade med 4 000 barn mellan 2001 och 2002. Totalt var 80 procent av alla 1–5-åringar inskrivna i förskola eller familjedaghem, jämfört med 77 procent 2001. I absoluta tal innebär det en ökning med 14 000 barn till 371 000. Det är ungefär samma nivå som 1999.

Fler barn i fritidshem

Andelen barn i åldern 6–9 år som är inskrivna i fritidshem har ökat under 2002 från 66 till 73 procent. Det är en av de största ökningarna något enskilt år. I absoluta tal innebär det en ökning med cirka 14 000 barn.

Även denna ökning beror till en del på barn till föräldralediga. Av alla 6–9-åringar med föräldraledig förälder gick cirka 15 procent i fritidshem 1999, jämfört med 30 procent 2002. De barn som tillkommit motsvarar ungefär en fjärdedel av de nya barnen i fritidshem mellan 2001 och 2002.

Trots att reformen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* inte gett barn rätt till skolbarnsomsorg när föräldrarna är föräldralediga så har således en ökad andel av dessa barn ändå tagits emot. Flera kommuner har också ändrat sina regler mellan maj 2001 och maj 2002 och låter skolbarnen behålla sin plats om föräldern tar föräldraledigt.

Den stora gruppen nya barn i fritidshem är dock barn till förvärvsarbetande eller studerande föräldrar. Det rör sig om barn som tidigare var ensamma hemma eller hade omsorgen ordnad med hjälp av grannar, släktingar etc.

Ökningen av antalet barn i fritidshem har troligen flera orsaker. Sannolikt har maxtaxan, som infördes under 2002, bidragit. Skolbarnsomsorgen är en priskänslig verksamhet och en sänkning av avgifterna kan antas öka efterfrågan. En annan orsak kan vara den ökade integrationen mellan fritidshem, förskoleklass och grundskola. Den kan ha inneburit att allt fler skolor erbjuder alla barn verksamhet under en samlad del av dagen.

Kortare närvarotider

Reformen har inte medfört längre närvarotider. Den genomsnittliga närvarotiden i förskolan har sjunkit med en veckotimme mellan 1999 och 2002, från 31 till 30 timmar i veckan. I stort sett hela minskningen beror på att fler barn har närvarotider i intervallet 1–15 veckotimmar.

Förändringen sammanhänger med att antalet ”tretimmarsbarn” ökat som en följd av att barn till arbetslösa eller föräldralediga fått rätt till plats under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan.

Barn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar har samma närvarotider som tidigare, i genomsnitt 32 timmar per vecka.

De yngsta barnen har de kortaste närvarotiderna. Ettåringarna går i förskola i genomsnitt 28 veckotimmar 2002, jämfört med 29 timmar 1999, femåringarna går 31 veckotimmar både 1999 och 2002. Närvarotiderna i förskolan har blivit kortare för alla åldersgrupper utom för femåringarna.

Mönstret är detsamma i familjedaghem. Också där har den genomsnittliga närvarotiden för 1–5 åringar sjunkit med en veckotimme mellan 1999 och 2002, från 30 till 29 veckotimmar.

I fritidshem har närvarotiderna minskat ännu mer än i förskolan. För de yngsta skolbarnen har den genomsnittliga närvarotiden minskat med 2–3 timmar i veckan mellan 1999 och 2002.

Oförändrade gruppstorlekar i förskolan

Besparingarna inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg var mycket stora under 1990-talet. Det ledde till större gruppstorlekar och lägre personaltäthet både i förskola och fritidshem. Under de senaste åren har förskolan fått ökade resurser medan kostnadsminskningarna fortsatt i fritidshemmen.

Skolverkets kartläggningar visar att gruppstorleken i förskolan inte förändrats under det senaste året. Den genomsnittliga gruppstorleken var 17,4 barn hösten 2002 jämfört med 17,5 drygt ett år tidigare. Det innebär en ökning med ett barn per grupp sedan 1998 och med nästan två barn sedan 1992.

Inte heller spridningen har förändrats mer än marginellt mellan 2001 och 2002. I 80 procent av landets förskoleavdelningar fanns båda åren mellan 12 och 22 barn. Hälften av grupperna hade mellan 15 och 20 barn.

Även personaltätheten är oförändrad. Den uppgick till 5,3 barn per årsarbetare båda åren.

I fritidshemmen ökar de redan stora grupperna. Den genomsnittliga gruppstorleken har ökat från 29,4 till 34,1 mellan 1998 och 2002 och nästan fördubblats sedan 1990. Hösten 2002 hade var fjärde grupp fler än 40 barn. Samtidigt har personaltätheten fortsatt att sjunka. Antalet barn per årsarbetare steg med ett barn mellan 2001 och 2002, från 17,4 barn till 18,4.

Personalens utbildningsnivå har sjunkit under de senaste åren både i förskola och fritidshem. Drygt hälften av årsarbetarna i kommunala förskolor hade en pedagogisk högskoleutbildning hösten 2002, en procentenhet mindre än 2001. I fritidshemmen har motsvarande andel sjunkit från 59 till 57 procent.

Maxtaxan

Maxtaxan fick ett nästan hundra procentigt genomslag redan det första året, då 287 av landets 289 kommuner anslöt sig till systemet. År 2003 tillämpar alla kommuner i landet maxtaxa.

Maxtaxan har inneburit att avgifterna sänkts i förskola och fritidshem och att de tidigare stora skillnaderna mellan kommunerna minskat kraftigt.

Det finns möjligheter för kommunerna att inom maxtaxans ram föra en egen avgiftspolitik. Närmare 200 kommuner använder sig av denna möjlighet och har egna bestämmelser om antalet betalmånader, tidsrelatering och/eller avgiftsreduktion när barnet är sjukt. Detta resulterar i avgifter som är lägre än den "ordinarie" maxtaxan.

Hälften av kommunerna har en avgift som är beroende av barnens närvarotid. Den kraftiga tidsrelateringen som växte fram under 1990-talet har dock försvunnit. År 1999 hade två tredjedelar av kommunerna en taxa med fyra eller fler tidsintervall, 2002 var andelen endast 7 procent.

En del av de kommuner som *inte* har tidsintervall har särskilda avgifter för barn till arbetslösa eller föräldralediga vars närvarotid är begränsad till tre timmar per dag eller femton timmar per vecka. Men i ett hundratal kommuner är avgiften för ett "tretimmarsbarn" lika stor som för ett heltidsbarn.

Spridningen i avgifter mellan kommunerna har minskat kraftigt. För en tvåbarnsfamilj med genomsnittliga inkomster och barnen i förskola 33 timmar i veckan uppgick skillnaden mellan kommunerna 1999 till nästan 50 000 kr per år¹. Efter maxtaxareformen har den minskat till drygt 10 000 kr per år.

Fler exempel:

- Avgiften för tvåbarnsfamiljen i exemplet ovan är i genomsnitt 1 800 kr per månad, 100 kr lägre än den ordinarie maxtaxan.
- En ensamstående förälder med a-kassa och ett barn i förskola 15 timmar i veckan betalar i genomsnitt 360 kr per månad i avgift. Den ordinarie maxtaxavgiften är 480 kr per månad och den lägsta avgiften är 0 kr.
- Två heltidsarbetande föräldrar med genomsnittliga inkomster och ett barn i fritidshem 18 timmar per vecka betalar i genomsnitt 710 kr i avgift. Den ordinarie maxtaxavgiften är 750 kr. Skillnaden mellan kommunerna med högst respektive lägst avgift är 590 kr. År 1999 var skillnaden cirka 2 000 kr för samma familj.²

Statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder har oftast gått till förskolan

De kommuner som har infört maxtaxan är berättigade till statsbidrag, dels för att kompensera intäktsbortfallet (3,4 mdr per år) och dels för att säkra kvaliteten i verksamheten (0,5 mdr per år). Bidraget för kvalitetssäkrande åtgärder ska användas till personalförstärkningar eller kompetenshöjande åtgärder i förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg.

Kommunerna ska ansöka om bidragen hos Skolverket som också ska följa upp hur medlen för kvalitetssäkrande åtgärder används.

För bidragsåret 2002 ansökte större delen av kommunerna, cirka 75 procent, om medel för personalförstärkningar i förskolan. Framför allt gällde ansökningarna förskollärare. Men även barnskötare och i

¹ Exkl. Ragunda som hade avgiftsfritt blir skillnaden 30 000 kr per år

² Exkl. Ragunda som hade avgiftsfritt blir skillnaden 1 440 kr per månad

viss utsträckning specialpedagoger och vikarier till vikariepool förekom. Ungefär 10 procent av ansökningarna gällde medel till kompetensutveckling i förskolan, framförallt utbildning av barnskötare till förskollärare. Lika stor andel avsåg personalförstärkning i fritidshem.

Uppföljningar av statsbidragen visar att bidragen i huvudsak använts som planerat. En del avvikelser förekommer dock. Några kommuner har haft svårt att rekrytera förskollärare och/eller fritidspedagoger som planerat och har i stället använt medlen till att anställa barnskötare. Andra kommuner har ändrat sin ursprungliga planering och använt medlen till kompetensutveckling i stället för till nyrekrytering.

Sammantaget gick närmare 90 procent av statsbidraget för kvalitets- säkrande åtgärder till förskoleverksamhet och 10 procent till skolbarns- omsorg trots att antalet inskrivna barn är ungefär detsamma i de två verksamhetsområdena.

Förändringar 2001–2002 i sammandrag

- Reformen har medfört att såväl barn till arbetslösa som till föräldralediga oftare går i förskola.
- Antalet barn i förskolan har ökat under 2002 från 315 000 till närmare 333 500. Flertalet av de nytillkomna är barn till föräldralediga.
- Gruppstorlekar och personaltäthet i förskolan har inte förändrats. Den genomsnittliga gruppstorleken var ungefär 17,5 barn både 2001 och 2002. Personaltätheten var 5,3 barn per årsarbetare båda åren.
- Den genomsnittliga närvarotiden i förskolan har minskat med en veckotimme mellan 1999 och 2002, från 31 till 30 timmar, främst på grund av att en större andel av barnen har korta närvarotider (tretimmarsbarn). Närvarotiden för barn till förvärvsarbete har inte förändrats.
- Något fler kommuner kan inte tillhandahålla plats i förskola inom tre till fyra månader.
- Antalet barn i fritidshem har ökat under 2002 från 336 500 till 350 700. Ungefär en fjärdedel av de nytillkomna är barn till föräldralediga. Den största delen är dock barn med förvärvsarbete/studerande föräldrar som tidigare var ensamma hemma eller togs om hand av släktingar, barnflicka etc.
- Personaltätheten i fritidshem har fortsatt att minska, liksom personalens utbildningsnivå. Grupperna är betydligt större 2002 än 1998 (uppgifter saknas för 1999–2001).
- Maxtaxan har lett till lägre avgifter och mindre skillnader mellan kommunerna. För en tvåbarnsfamilj med genomsnittsinkomst kunde avgiften i förskolan skilja upp till 50 000 kr per år 1999 beroende på i vilken kommun familjen bodde. 2002 har skillnaden krympt till 10 000 kr.
- Maxtaxans lägre avgifter har sannolikt bidragit till ökningen av antalet barn i fritidshem, men inte till ökningen i förskolan.
- Statsbidraget till kvalitetssäkrande åtgärder har framför allt gått till personalförstärkning i förskolan.

Summary

The National Agency for Education has been given the task by the Government of following up over a five year period the reform on the maximum fee and the universal pre-school etc.

The reform consists of a number of parts which have been introduced over different points in time.

- Children of parents who were unemployed received on 1 July 2001 the right to pre-schooling of at least three hours a day or 15 hours a week. On 1 January 2002 children of parents who were on parental leave of absence due to the birth of a sibling received the same right.
- The maximum fee system was introduced on 1 January 2002. This means that fees for the pre-school, the leisure time centres and family day-care homes were fixed at a certain percent of parental income, however, this was not to exceed a specified amount. The municipalities can themselves decide on whether to apply the maximum fee system. Municipalities who decide to introduce this are entitled to a state grant, not only to compensate for the income short-fall, but also to provide quality assurance for their activities.
- Universal pre-school for four and five year olds was introduced on 1 January 2003. This means that all children will be offered a place in pre-school as of the autumn term in which they reach the age of four. The universal pre-school should cover at least 525 hours a year, and be free of charge. The municipalities are obliged to provide places, but parents themselves determine whether to make use of the place.

A principal aim of the reform is to increase accessibility to pre-schooling and school age child care. The intention is that this should be part of the general welfare system and provided for all children irrespective of a family's social and financial circumstances. The maximum fee is also intended to improve the financial circumstances of families with children. Their living standards declined during the 1990s compared to the population as a whole.

Follow-up of the reform

On 1 March 2003 the National Agency for Education submitted its first follow-up report on the reform to the Government. The report describes how the reform has affected accessibility to pre-schooling and school age child care for different groups, as well as the consequences of the maximum fee and its impact on the financial position of families with children. The maximum fee means that there are reduced opportunities for linking fees in the pre-school, leisure centres and family day care homes to hours of attendance. An important issue in the follow-up has thus been whether child attendance has been affected. In addition, changes in important quality factors such as group size and staffing levels are described.

The report is based on i.a. the following studies:

- Surveys on parents in 1999 and 2002 covering parents of some 70 000 children aged between 1–5 and 11 000 children aged between 6–12. The surveys also contain questions on the type of care children receive and participation of children in pre-school, leisure time centres and family day care homes.
- Survey of fees in pre-school and leisure time centres for different types of family in 1999 and 2002 through a municipal questionnaire.
- Survey of group sizes in pre-school (2001 and 2002) and leisure time centres (2002) based on survey questionnaires directed to pre-schools and leisure time centres in a nationwide representative sample of municipalities.

Summary of Changes 2001–2002

- The reform has led to more frequent participation in pre-school of children with parents who are unemployed or on leave of absence. The proportion of children with unemployed parents attending pre-school has increased from 58 to 76 percent between 1999 and 2002. Among children with parents on leave of absence, the proportion has increased still further from 26 to 47 percent.
- The number of children in pre-school increased from 315 000 in 2002 to close to 333 500. The major part of this increase comes from children who have a parent on leave of absence.
- The reform does not appear to have had any impact on group sizes and staffing levels in the pre-school. On average the group size was 17.5 children in both 2001 and 2002. Staffing levels also remained unchanged. There were 5.3 children per member of staff converted to annual full-time equivalents in both years.
- Average attendance in pre-school decreased by one hour per week between 1999 and 2002, from 31 to 30 hours. This decrease is mainly due to an increase in the proportion of children with a parent either unemployed or on leave of absence. These children often have short periods of attendance (3 hour children). Attendance of children with parents who are employed has not changed.
- The number of children in leisure time centres increased during 2002 from 336 500 to 350 700. Approximately one quarter of the newcomers are children of parents on leave of absence despite the fact that municipalities are not legally obliged to provide these children with a place. The major part, however, is children with parents who are employed but who earlier were alone at home or taken care of by relatives, au-pairs etc.
- Staffing levels in leisure time centres have continued to decrease, as have educational levels of the staff. The groups are significantly larger in 2002 than 1998 (information not available for 1999–2001).
- The reform on maximum fees achieved an almost 100 percent breakthrough in its very first year, when 287 of the country's 289 municipalities decided to introduce the system. In 2003 all municipalities throughout the country will apply the maximum fee system.

- Maximum fees have led to lower fees and smaller differences between municipalities. For a two child family with an average income, the fee in pre-schools could vary by up to SEK 50 000 per year in 1999 depending on the municipality in which the family lived. By 2002 this difference was no more than SEK 10 000.
- The lower fees have probably led to an increase in the number of children in leisure time centres, but not to an increase in the number of children in pre-school. The leisure time centre is more "price sensitive" than the pre-school since schoolchildren can more easily take care of themselves for short periods during the day.
- The state grant for quality assurance measures has enabled staffing levels to be strengthened in the pre-school.

1. Inledning

Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att under en femårsperiod årligen följa upp och utvärdera reformen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*³ Uppdraget omfattar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, förskoleverksamhet för arbetslösa eller föräldraledigas barn samt allmän förskola för fyra- och femåringar.

I denna rapport redovisar Skolverket den första uppföljningen av reformen. Redovisningen omfattar de delar som berör tillgänglighet till förskoleverksamhet för barn till arbetslösa eller föräldralediga, maxtaxan och dess konsekvenser för avgifterna och barnfamiljernas ekonomi samt förändringar i närvarotiderna. Användningen av statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder som är kopplat till maxtaxan belyses också, liksom kvalitetsfaktorer som gruppstorlekar, personaltätet samt personalens utbildningsnivå.

1.1 Reformens innehåll och syfte

Reformens innehåll

Reformen består av flera delar som har trätt i kraft vid olika tidpunkter.

- Barn vars föräldrar är arbetslösa har rätt till förskoleverksamhet under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan från och med den 1 juli 2001.
- Barn vars föräldrar är föräldralediga för vård av annat barn har rätt till förskoleverksamhet minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan från och med den 1 januari 2002.
- Maxtaxa infördes den 1 januari 2002 vilket betyder att avgifterna i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg bestäms till en viss angiven procentandel av föräldrarnas inkomst, dock högst en viss angiven avgift. Det är frivilligt för kommunerna att tillämpa maxtaxan. De kommuner som inför den är berättigade till statsbidrag, dels för att kompensera intäktsbortfallet och dels för att säkra kvaliteten i verksamheten.
- Allmän förskola för fyra- och femåringar infördes den 1 januari 2003. Detta betyder att alla barn ska erbjudas plats i förskola från och med höstterminen det år då de fyller fyra år. Förskolan ska omfatta minst 525 timmar om året och vara avgiftsfri. Kommunen är skyldig att erbjuda plats, men vårdnadshavaren avgör om barnet ska nyttja platsen.

Reformens bakgrund och syfte

Barnomsorgen (dvs. förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg) har sedan 1970-talet varit en av hörnstenarna i svensk familjepolitik och ett prioriterat område för stat och kommun. Under det senaste decenniet har flera reformer genomförts. Genom en lagreglering 1995 skärptes kommunernas ansvar för utbyggnaden och 1996 markerades verksamheternas pedagogiska betydelse genom att det övergripande ansvaret överfördes från Socialdepartementet till Utbildningsdepartementet. 1998 flyttades bestämmelserna till skollagen och samtidigt fick förskolan sin första läroplan. Förskolan blev därmed det första steget i utbildningssystemet.

³ Regeringsbeslut 53,
U2001/4684/S

Genom utbyggnaden av barnomsorgen under 1990-talet fick allt fler barn del av verksamheterna. I slutet av decenniet uppmärksammades dock skillnader i tillgänglighet som berodde bland annat på föräldrarnas sysselsättning. En stor del av kommunerna tog inte emot barn till arbetslösa eller föräldralediga i förskola eller fritidshem, vilket riskerade att förstärka sociala skillnader. Även avgifterna skilde sig kraftigt åt mellan kommunerna, både vad gäller nivå och konstruktion. Den allt starkare tidsrelateringen riskerade dessutom att inverka negativt på den pedagogiska verksamheten samtidigt som marginal-effekterna ökade. Det ekonomiska utfallet av ökade inkomster på grund av ökat förvärvsarbete kunde bli litet.

Regeringen uppmärksammade dessa skillnader vid ett flertal tillfällen och i samband med 1999 års ekonomiska vårproposition tillsattes en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet med uppgift att ta fram ett förslag om allmän förskola och maxtaxa inom barnomsorgen. Gruppens förslag bildade underlag till propositionen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* som antogs av riksdagen i november 2000.

Ett huvudsyfte med reformen har varit att öka tillgängligheten till barnomsorg. Förskolan är det första steget i utbildningssystemet och alla barn ska ha rätt till förskola från tidig ålder. Inget barn ska tvingas avstå från förskoleverksamhet på grund av höga avgifter, arbetslöshet i familjen eller när en förälder är föräldraledig. En strävan är att barnomsorgen i likhet med skolan, föräldraförsäkringen, barnbidraget och hälso- och sjukvården ska bli en del av den generella välfärden och erbjudas alla barn och barnfamiljer.

Maxtaxan syftar även till ekonomiska förbättringar för barnfamiljerna, vars ekonomiska standard sjönk under 1990-talet i förhållande till hela befolkningen. Ett ytterligare syfte har varit att minska margina-effekterna och därigenom underlätta för framförallt mödrarna att gå upp i arbetstid. Även pedagogiska motiv har förts fram. Ett avgiftssystem utan många tidsintervaller gör att barnens närvaro blir mindre splitt-rad och det blir lättare att bedriva en väl fungerande pedagogisk verksamhet.

1.2 Skolverkets uppdrag

Skolverkets uppföljning av maxtaxereformen ska enligt regeringsuppdraget omfatta följande huvudområden:

- reformens genomslag
- barns vistelsetider
- förändrad efterfrågan
- kommunal avgiftspolitik
- kvalitetsfrågor
- effekter på kommunalekonomi
- effekter på sysselsättning och arbetskraftsutbud.

I uppföljningen av maxtaxan ska orsakerna till om någon eller några kommuner avvaktar med att införa maxtaxa belysas. Följderna av kommunernas bidragsgivning till enskilda förskolor och fritidshem, liksom utvecklingen av kommunernas egen avgiftspolitik ska också följas upp.

Förändringar av efterfrågan inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg är ett annat område för uppföljningen. Såväl volymförändringar som förändringar i val av verksamhetsform, till exempel mellan förskola och familjedaghem eller mellan kommunal och enskild verksamhet, ska följas upp.

Enligt regeringen får maxtaxan inte leda till kvalitetsförsämringar och regeringen fäster därför stor vikt vid att även kvalitetsfrågor följs upp. Här nämns särskilt uppföljning av gruppstorlekar, personaltäthet och personalens utbildningsnivå.

Vidare ska Skolverket ansvara för att de samlade ekonomiska effekterna för kommunerna med anledning av maxtaxan blir belysta. Detta ska ske i samverkan med andra utredningsorgan med relevant kompetens. Skolverket har också getts ett samordningsansvar när det gäller utvärdering av reformens effekter på sysselsättning och arbetskraftsutbud. I uppdraget sägs att en utvärdering bör göras av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och vid behov av andra berörda forskningsinstitutioner.

Slutligen ska Skolverket administrera och granska de särskilda statsbidrag som är kopplade till maxtaxan. Uppföljning av medlen för kvalitetssäkring ska främst inriktas mot att granska hur medlen används, vilka personalkategorier som anställs och vilken typ av kompetenshöjning kommunerna satsar på. Skolverket ska även informera kommuninvånare och allmänhet om hur medlen för kvalitetsarbetet används i kommunerna.

Den första redovisningen av uppdraget ska ske senast den 1 mars 2003 och slutredovisningen ska lämnas senast den 1 mars 2007. Jämförelser ska göras mellan åren under den tid som uppdraget pågår.

1.3 Studier som används i uppdraget

Nedan sammanfattas de studier och kartläggningar som använts i den första uppföljningen av reformen. Det rör sig både om studier som gjorts innan reformen trädde i kraft och om studier som gjorts med anledning av uppföljningsuppdraget.

Skolverkets föräldraenkät 1999 och 2002

Skolverkets föräldraenkät vänder sig till föräldrar med barn i åldern 1–12 år. Den har genomförts i september 1999 och 2002. Urvalet omfattar cirka 70 000 barn i åldern 1–5 år och 11 000 barn i åldern 6–12 år. Svarsfrekvensen har i båda undersökningarna varit hög, omkring 90 procent.

Enkäterna innehåller frågor om hur omsorgen för barn i olika åldrar är ordnad⁴ och om föräldrarna är nöjda med denna omsorgsform. De som inte är nöjda har getts möjlighet att ange vilken form de hellre skulle vilja ha och skälen till att barnet inte har den önskade omsorgsformen. Enkäterna innehåller även frågor om barnens närvarotider i förskola, familjedaghem, fritidshem och öppen fritidsverksamhet.

Ett huvudsyfte med undersökningarna är att belysa vilka former av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som barn i olika befolkningsgrupper deltar i och vilka grupper som inte deltar. Studierna visar också vilka omsorgsformer som efterfrågas i olika socioekonomiska

⁴ Uppgifter om antalet barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i föräldraenkäten är inte helt jämförbara med den officiella statistiken. Föräldraenkäten omfattar inte hela åldersgruppen ettåringar utan endast dem som är födda januari–september. Mättidpunkten är också en annan.

skikt. Faktorer som föräldrarnas civilstånd, sysselsättning, arbetstider, utbildningsnivå, födelseland och eventuellt invandringsår till Sverige ingår i analysen.

Föräldraenkäten som genomfördes i september 1999 ger uppgifter om tillgänglighet, efterfrågan och närvarotider i förskolor, fritidshem och familjedaghem strax före reformens införande, medan 2002 års enkät innehåller motsvarande uppgifter strax efter reformen. Sammantaget ger de två enkäterna goda möjligheter att studera reformens effekter på tillgänglighet och efterfrågan i olika grupper i befolkningen, liksom på närvarotiderna. Det kan dock vara svårt att särskilja effekterna av reformens olika delar från varandra.

I denna rapport redovisas de första resultaten från 2002 års föräldraenkät. Ytterligare resultat kommer att publiceras i slutet av 2003. 1999 års enkät finns publicerad i rapporten *Barns omsorg*⁵.

Plats utan oskäligt dröjsmål. Kommunenkäter 2001 och 2002

Skolverket har vid flera tillfällen sedan 1998 gjort uppföljningar av i vilken utsträckning kommunerna kan tillhandahålla plats i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg ”utan oskäligt dröjsmål”⁶, dvs. inom tre till fyra månader efter det att föräldrarna anmält att barnet behöver en plats. Uppföljningarna har omfattat alla kommuner i landet. Frågor om vilka regler kommunerna har för barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga har också ingått.

Undersökningarna har gjorts i maj och har rört möjligheten att få plats i förskola, fritidshem eller familjedaghem i september samma år. Åren 2001 och 2002 ingick även en fråga om möjligheterna att tillhandahålla plats i januari om föräldern anmäler behov i september året innan.

Uppföljningarna ger goda möjligheter till jämförelser mellan åren. Resultat från de två senaste åren har publicerats i skolverksrapporterna *Plats utan oskäligt dröjsmål 2001* respektive *Plats utan oskäligt dröjsmål 2002*.

Kartläggning av barngruppernas storlek 2001 och 2002

Uppgifter om gruppstorlekar i förskolor och fritidshem har ingått i den officiella statistiken sedan 1970-talet. Under perioden 1999–2002 har dock inga uppgifter om grupper samlats in. I stället gjorde Skolverket våren 2001 en fördjupad studie av gruppstorlekar i förskolan. Avsikten är att denna kartläggning ska ligga till grund för den fortsatta insamlingen av uppgifter om gruppstorlekar. Kartläggningen bygger på en enkät till ett riksrepresentativt urval av förskolor i landet. Totalt ingick 1 400 av landets cirka 9 000 förskolor.

Hösten 2002 genomförde Skolverket ytterligare en enkät om gruppstorlek och personaltäthet. I denna ingick förutom förskolan även fritidshem och förskoleklass. Enkäten riktades till 1 700 förskolor och 740 fritidshem i 32 slumpmässigt utvalda kommuner. Undersökningen genomfördes med anledning av ett regeringsuppdrag i regleringsbrevet för 2002.

Samtantaget ger dessa två kartläggningar ett bra underlag för uppföljningen av kvalitetsförändringar med anledning av reformen.

⁵ Skolverkets rapport 203

⁶ I enlighet med skollagen 2 a kap. 7 §

En av kartläggningarna gjordes mindre än ett år innan maxtaxan genomfördes och den andra drygt ett halvår efter.

2001 års kartläggning finns publicerad i *Grupper i förskolan – en kartläggning våren 2001*⁷ medan kartläggningen från 2002 kommer att publiceras i mars 2003.

Kartläggning av avgifter 1999 och 2002

Skolverket har genomfört två kartläggningar av avgifterna i förskola och fritidshem. Den första gjordes i mars 1999 och den andra i mars 2002, dvs. omedelbart efter maxtaxans införande.

Avgiftsstudierna omfattar alla kommuner i landet och innehåller uppgifter om avgifternas konstruktion (tidsrelatering, inkomstrelatering, avgiftsfria månader etc.) och om avgiftsnivåerna för ett antal typfamiljer. Studierna har genomförts i form av postenkäter till kommunerna.

Typfamiljerna är konstruerade utifrån hushållstyp, förvärvsgrad, inkomst, barnantal, barnens ålder och närvarotid i förskola eller fritidshem. Både vanliga och mindre vanliga men hushållsekonomiskt intressanta typfamiljer finns representerade. År 1999 ingick 15 typfamiljer i kartläggningen, medan 2002 års studie omfattade 12 familjer. Sex av typfamiljerna är desamma i de två kartläggningarna vilket gör att det är möjligt att studera vilken effekt maxtaxans införande haft på avgifterna för just dessa familjer och för deras ekonomi.

Avgiftsstudierna omfattar endast kommunala förskolor och fritidshem. För att belysa eventuella förändringar för enskilda verksamheter i samband med maxtaxans införande ingick i 2002 års kartläggning ett antal frågor som rör kommunernas ersättning till verksamheter i enskild regi.

I denna rapport ges en sammanfattning av 2002 års kartläggning. En fullständig redovisning kommer att publiceras under andra halvåret 2003. 1999 års kartläggning finns publicerad i *Avgifter i förskola och fritidshem 1999*⁸.

Officiell statistik

Inom ramen för den officiella statistiken samlar SCB på uppdrag av Skolverket löpande in uppgifter om antalet inskrivna barn och personal i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Även uppgifter om verksamheternas kostnader och intäkter samlas in.

Kommunerna lämnar uppgifter om bland annat inskrivna barn efter ålder, personalens utbildning och antalet anställda i olika verksamhetsformer den 15 oktober respektive år. Uppgifterna publiceras löpande i serien Barnomsorg, skola och vuxenutbildning i siffror samt i Jämförelsetal för huvudmän. En sammanfattning ges varje år i rapporten Beskrivande data om barnomsorg och skola.

I uppföljningen av reformen används den officiella statistiken främst till att belysa utvecklingen av antalet/andelen inskrivna barn i olika verksamhetsformer samt till att följa förändringar i personaltäthet och personalens utbildningsnivå.

För närvarande (februari 2003) saknas definitiva uppgifter om barn och personal för 2002. De data från den officiella statistiken som redovisas i rapporten för 2002 är därför preliminära.

⁷ Dnr 2000:644. Skolverket

⁸ Skolverkets rapport 174

Skolverkets uppföljning av reformen 2001–2002

Reformen		Studier	
1 juli 2001	Barn till arbetslösa får rätt till plats i förskoleverksamhet	September 1999 September 2002 15 oktober årligen Maj 2001 och 2002	- Föräldraenkäter (tillgång, efterfrågan, närvarotider) - Officiell statistik - Utan oskäligt dröjsmål 2001, 2002
1 januari 2002	Barn till föräldralediga får rätt till plats i förskoleverksamhet	September 1999 September 2002 15 oktober årligen Maj 2001 och 2002	- Föräldraenkäter (tillgång, efterfrågan, närvarotider) - Officiell statistik - Utan oskäligt dröjsmål 2001, 2002
1 januari 2002	Maxtaxa införs i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg	Mars 1999 Mars 2002 Våren 2001 och hösten 2002	- Avgiftsstudie - Avgiftsstudie - Fördjupade studier av gruppstorlekar och personaltäthet i förskolor och fritidshem

2. Tillgänglighet och efterfrågan

Ett huvudsyfte med reformen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* är att öka tillgängligheten till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Inget barn ska tvingas avstå från förskoleverksamhet på grund av arbetslöshet i familjen eller när det får ett syskon. Höga avgifter ska inte heller kunna utgöra något hinder för barn att delta i verksamheter som de har behov av.

Som en del i reformen har barn till arbetslösa eller föräldralediga getts rätt till plats i förskoleverksamhet minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan. Genom att jämföra 1999 och 2002 års föräldraenkät är det möjligt att se i vilken utsträckning familjerna utnyttjar denna möjlighet. Har andelen barn med arbetslös eller föräldraledig förälder ökat i förskolan? Vilken effekt har reformen på efterfrågan? Kan kommunerna tillhandahålla plats utan oskäligt dröjsmål eller har köerna vuxit? Vi kan också se om det finns en ökad tillströmning till förskola och fritidshem som skulle kunna sammanhålla med att avgifterna sänkts som en följd av maxtaxan.

2.1 Plats i förskoleverksamhet

Andelen barn i åldern 1–5 år som är inskrivna i förskola och familjedaghem har ökat i princip varje år sedan 1970-talet. Det är framför allt förskolan som svarat för ökningen. Andelen barn i familjedaghem har minskat kontinuerligt sedan slutet av 1980-talet.

I slutet av 1990-talet minskade för första gången *antalet* barn i förskolan, dels på grund av att sexåringarna övergick till förskoleklass, dels på grund av att barnantalet sjönk.

Ökningen av andelen inskrivna barn har fortsatt även under det senaste året. År 2002 var 72 procent av alla 1–5-åringar inskrivna i förskola, fyra procentenheter mer än året innan. I absoluta tal innebär detta en ökning med 18 600 barn. Trots ökningen är antalet barn i förskolan fortfarande lägre än 1998.

Andelen barn i familjedaghem har fortsatt att minska. Sammantaget ökade andelen inskrivna 1–5-åringar i förskola och familjedaghem från 77 till 80 procent. I absoluta tal innebär detta en ökning i förskoleverksamhet med cirka 14 000 barn till 371 100. Det är ungefär samma nivå som 1999.

Tabell 2.1

Barn 1–5 år inskrivna i förskola och familjedaghem 1998–2002 samt alla barn 1–5 år i befolkningen

En stor del av ökningen mellan 2001 och 2002 kan hänföras till att barn till föräldralediga blivit fler i förskolan. Föräldraenkäten visar

År	Andel (%) barn i			Antal barn i			Alla barn 1–5 år
	förskola	familjedaghem	summa	förskola*	familjedaghem	summa	
1998	61	12	73	337 900	61 300	399 200	519 400
1999	64	11	75	318 700	53 400	372 100	492 700
2000	66	10	76	314 900	45 400	360 300	470 700
2001	68	9	77	315 000	41 400	356 400	460 200
2002 prel.	72	8	80	333 600	37 500	371 100	458 400

* alla åldersgrupper (dvs. inte enbart 1–5 år). Källa: Officiell statistik

att både barn till arbetslösa och till föräldralediga har utnyttjat den nya möjligheten till förskola som reformen gett dem. De går oftare i förskola 2002 än 1999.

Förändringen är särskilt stor för barn till föräldralediga. År 1999 gick 26 procent av alla 1–5-åringar med en föräldraledig förälder i förskola, tre år senare var andelen nästan dubbelt så hög, 47 procent. I absoluta tal innebär det att i storleksordningen 15 000 barn med föräldraledig förälder tillkommit mellan åren 1999 och 2002. Sannolikt har den allra största delen av denna ökning skett under 2002.

En relativt stor del av barn till arbetslösa gick i förskola redan innan lagändringen 2001. Kommunernas regler har varit betydligt generösare för dessa barn än för barn till föräldralediga. Men också de arbetslösas barn har utnyttjat sin nya rätt till plats. År 1999 gick 58 procent av alla barn 1–5 år med arbetslös förälder i förskola, tre år senare hade andelen stigit till 76 procent.

Men eftersom arbetslösheten gått ned så har inte *antalet* barn till arbetslösa ökat i förskolan. Enligt föräldraenkäten är det i stort sett det samma 2002 som 1999.

Omsorgsform	Förv.arb./stud		Arbetslös		Föräldraledig		Sjukskriven	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002
Förskola	77	87	58	76	26	47	62	79
Familjedaghem	12	8	7	6	3	3	10	5
Summa förskola och familjedaghem	90	94	65	82	29	50	72	84
Hemma	6	3	31	15	70	48	24	12
Annat	4	3	4	3	1	2	4	3
Summa	100	100	100	100	100	100	100	100
Antal barn, 1000-tal	330,6	291,3	36,0	26,7	72,6	74,6	10,1	21,1

Källa: Skolverkets föräldraenkät

Tabell 2.2

Omsorgsform för barn 1–5 år efter föräldrarnas sysselsättning 1999 och 2002

Även barn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar är i större utsträckning inskrivna i förskola. Andelen har ökat från 90 till 94 procent mellan 1999 och 2002. Detta motsvaras dock av en minskning av *antalet* barn i förskolan med cirka 23 700 barn eftersom antalet barn med förvärvsarbetande/studerande föräldrar minskade mellan 1999 och 2002.

Den ökning av antalet barn i förskolan som skett med anledning av reformen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* ägde förmodligen i stor utsträckning rum under 2002. Barn till föräldralediga fick rätt till plats i förskoleverksamhet den 1 januari 2002 och har också skrivits in under 2002. Uppföljningen *Utan oskäligt dröjsmål* visar att kommunerna inte ändrat regelverket i förväg utan hade mycket restriktiva regler för de föräldraledigas barn våren 2001 (se avsnitt 2.6). Barn till arbetslösa fick rätt till plats redan den 1 juli 2001 och kan antas ha skrivits in under hösten 2001, men kanske inte fullt ut förrän under 2002.

En ytterligare grupp som oftare är inskriven i förskoleverksamhet är barn vars föräldrar är sjukskrivna (långtidssjukskrivna, sjuk- eller förtidspensionerade). Denna grupp har ökat sin andel i förskola och

familjedaghem från 72 till 84 procent. Gruppen är dessutom dubbelt så stor 2002 som 1999 (21 100 barn jämfört med 10 100). Sammantaget betyder det att barn med sjukskriven förälder är mer än dubbelt så många i förskola/familjedaghem 2002 som 1999.

2.2 Plats i skolbarnsomsorg

Utbyggnaden av skolbarnsomsorgen har varit mycket stor under 1990-talet. Mellan 1990 och 2000 ökade antalet barn i fritidshem från 108 600 till 332 200, dvs. med över 300 procent. Utbyggnaden hade flera orsaker, bland annat lagregleringen 1995 som skärpte kommunernas ansvar för utbyggnaden och stora åldersgrupper. Dessutom tog fritidshemmen emot en helt ny åldersgrupp, sexåringarna, i slutet av decenniet.

Däremot har antalet skolbarn i familjedaghem minskat kraftigt. Familjedaghemmen tar i dag emot endast enstaka procent av 6–9-åringarna, och mycket få 10–12-åringar.

Utbyggnaden av skolbarnsomsorgen har endast gällt 6–9-åringar. Det har i stort sett inte skett någon utbyggnad av skolbarnsomsorg för 10–12-åringarna under 1990-talet, varken av fritidshem eller av öppen fritidsverksamhet.

Antalet barn i fritidshem fortsätter att stiga. Under 2002 ökade antalet inskrivna barn med cirka 14 000, från 336 500 till 350 700 barn. Andelen inskrivna 6–9-åringar ökade från 66 till 73 procent, en av de största ökningarna något enskilt år. I familjedaghem fanns 2 procent av åldersgruppen, samma andel som 2001.

Tabell 2.3

Barn 6–9 och 10–12 år inskrivna i fritidshem 1998–2002. Andel av alla barn i resp. åldersgrupp

År	Andel (%) inskrivna		Totalt antal barn i fritidshem
	6–9 år	10–12 år	
1998	56	7	301 000
1999	62	7	332 200
2000	64	7	332 500
2001	66	8	336 500
2002 prel.	73	9	350 700

Källa: Officiell statistik

Föräldraenkäten visar att ökningen av andelen barn i fritidshem är särskilt stor för barn till föräldralediga. Av alla 6–9-åringar med förälder som är föräldraledig gick cirka 15 procent i fritidshem 1999, jämfört med drygt 30 procent 2002. Numerärt utgör dock dessa barn en relativt liten grupp. Enligt föräldraenkäten har 23 000 barn i åldern 6–9 år en föräldraledig förälder 2002. Nyttillskottet kan således uppskattas till cirka 3 500 barn, vilket förklarar uppskattningsvis 25 procent av ökningen i fritidshem mellan 2001 och 2002.

Trots att reformen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* inte gett barn rätt till skolbarnsomsorg när föräldrarna är föräldralediga så har således en ökad andel av dessa barn ändå fått tillgång till plats. Flera kommuner har också ändrat sina regler mellan maj 2001 och maj 2002 och låter skolbarnen behålla sin plats om föräldern tar föräldraledigt. Fortfarande tar dock tre fjärdedelar av kommunerna inte emot föräldraledigas barn i skolbarnsomsorgen (se avsnitt 2.6).

Den stora gruppen av nytillkomna barn utgörs dock av barn till förvärvsarbetande/studerande föräldrar, barn som tidigare var ensamma hemma eller för vilka omsorgen ordnats med hjälp av grannar, släktingar etc.

Ökningen av antalet barn i fritidshem har troligen flera orsaker. Sannolikt har maxtaxan, som infördes under 2002, bidragit. Skolbarnsomsorgen är en priskänslig verksamhet och en sänkning av avgifterna kan antas öka efterfrågan. En annan orsak kan vara den ökade integrationen mellan fritidshem, förskoleklass och grundskola. Den kan ha inneburit att allt fler skolor erbjuder alla barn verksamhet under en samlad del av dagen.

I 1999 års föräldraenkät konstaterades att det fanns sociala skillnader i tillgången till skolbarnsomsorg. Knappt hälften av alla 6–9-åringar vars föräldrar hade enbart grundskola gick till exempel i fritidshem, jämfört med två tredjedelar av barnen vars föräldrar hade lång eftergymnasial utbildning. Fortsatta analyser av föräldraenkäten 2002 får utvisa i vilken utsträckning dessa skillnader minskat när fler barn fått tillgång till fritidshem.

2.3 Enskild verksamhet

Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg med enskild huvudman har blivit allt vanligare under 1990-talet. Det är framför allt förskolor som bedrivs i enskild regi. Enskilda fritidshem är inte lika vanligt. Enskild verksamhet är betydligt vanligare i storstäder och förortskommuner än i övriga kommuntyper. Cirka 60 kommuner saknar förskolor i enskild regi och drygt 100 saknar fritidshem i enskild regi.

Hösten 2002 gick 17 procent av barnen i förskolan i en enskild förskola medan 8 procent av barnen i fritidshem gick i ett enskilt fritidshem. Det är i stort sett samma andelar som 2001. Reformen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* förefaller således inte ha påverkat tillgången till eller efterfrågan på enskild verksamhet, åtminstone inte hittills.

År	Andel (%) barn i enskild regi i	
	förskola	fritidshem
1998	13	5
1999	15	7
2000	15	6
2001	17	7
2000 prel.	17	8

Källa: Officiell statistik

Tabell 2.4

Barn inskrivna i förskola och fritidshem i enskild regi 1998–2002. Andel av alla barn i förskola respektive fritidshem

2.4 Efterfrågan

Barn i åldern 1–9 år med förvärvsarbetande eller studerande föräldrar har plats i förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg i stort sett i den utsträckning som föräldrarna vill. Nyefterfrågan för dessa barn uppgår endast till någon enstaka procent av barnen.

Betydligt vanligare är det att arbetslösa eller föräldralediga föräldrar inte har men efterfrågar plats till sina barn. Den förändrade lagstiftningen har dock medfört att nyefterfrågan på plats i förskoleverksamhet minskat, särskilt för barn till föräldralediga som ju också är

den grupp som i störst utsträckning fått tillgång till plats. År 2002 uppgick nyefterfrågan för 1–5-åringar med föräldraledig förälder till 3 procent jämfört med 10 procent 1999. För barn till arbetslösa var andelen 6 procent 2002 jämfört med 9 procent 1999.

Tabell 2.5

Andel (%) barn i ålder 1–5 år som har plats i förskoleverksamhet resp. som inte har men för vilka föräldrarna efterfrågar plats efter föräldrarnas sysselsättning

	Förv.arb./studier	Arbetslös	Föräldraledig	Alla
1999				
Har plats	90	65	29	76
Har ej, vill ha plats	1	9	10	4
Totalt antal barn	330 600	36 000	72 600	463 700
2002				
Har plats	94	83	51	85
Har ej, vill ha plats	1	6	3	1
Totalt antal barn	291 300	26 700	74 600	423 200

Källa: Skolverkets föräldraenkät

För skolbarnen har inte lagstiftningen ändrats. Barn 6–9 år med föräldraledig förälder har trots detta fått ökad tillgänglighet till skolbarnsomsorg, vilket resulterat i att nyefterfrågan mer än halverats för denna grupp. Barn till arbetslösa har inte fått någon ökad tillgång till skolbarnsomsorg mellan 1999 och 2002 och nyefterfrågan har ökat något.

Tabell 2.6

Andel (%) barn i ålder 6–9 år som har plats i skolbarnsomsorg resp. som inte har men för vilka föräldrarna efterfrågar plats, efter föräldrarnas sysselsättning

	Förv.arb./studier	Arbetslös	Föräldraledig	Alla
1999				
Har plats*	74	47	19	67
Har ej, vill ha plats	2	6	9	2
Totalt antal barn	399 700	33 100	22 800	491 700
2002				
Har plats	80	47	33	72
Har ej, vill ha plats	1	8	4	2
Totalt antal barn	341 600	23 400	23 000	433 100

* Andelen 6–9-åringar i fritidshem är något överskattad 1999 (se avsnitt 3.2)

Källa: Skolverkets föräldraenkät

2.5 Plats utan oskäligt dröjsmål

Kommunerna är sedan 1995 skyldiga att tillhandahålla plats i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg utan oskäligt dröjsmål, dvs. inom tre till fyra månader efter det att vårdnadshavaren anmält behov av plats.

Skolverket, och tidigare Socialstyrelsen, har följt upp hur lagstiftningen fungerar. Uppföljningarna har visat att antalet kommuner som kan uppfylla lagstiftningen har ökat kontinuerligt sedan bestämmelserna infördes den 1 januari 1995. År 2002 bröts emellertid denna trend och för första gången ökade antalet kommuner som angav att de inte kunde uppfylla kraven.

I maj 2002 svarade 14 kommuner att de inte räknade med att kunna ordna plats i förskola eller familjedaghem i september om föräldrarna anmält behov i maj, ett år tidigare gav 10 kommuner samma svar. Samtidigt svarade 4 kommuner att de inte kunde tillhandahålla plats i skolbarnsomsorg i september, dubbelt så många som 2001.

Denna utveckling bekräftas i Skolverkets tillsyn. Skolverket har fått ta emot ett ökande antal anmälningar från föräldrar som inte får plats

till sitt barn inom tre till fyra månader och/eller föräldrar som erbjuds förskola långt från hemmet.

Skolverket har även fått signaler om att en del kommuner har löst den ökade tillströmningen genom att inrätta "tillfälliga" lösningar, något som bekräftades i 2002 års uppföljning. Ett trettiotal kommuner uppgav i uppföljningen att de hade särskilda förskolor eller avdelningar där barnen placerades tillfälligt i väntan på en plats i en ordinarie förskola.

Att antalet kommuner som inte uppfyller lagstiftningens krav har ökat under 2002 kan sammanhånga med att nya grupper av barn fått tillträde till förskola. När barn till föräldralediga den 1 januari 2002 fick rätt till plats tycks efterfrågan ha ökat på ett sätt som kommunerna inte förberett tillräckligt. Även barn till arbetslösa kan antas ha ökat efterfrågan under 2002 trots att de fick rätt till plats redan den 1 juli 2001 (se avsnitt 2.1). Numerärt utgör de dock en mindre grupp.

Under 2002 ökade födelsetalen. Detta, tillsammans med allmän förskola för fyra- och femåringar som inrättades den 1 januari 2003, kommer att öka trycket på utbyggnaden ytterligare inom de närmsta åren.

2.6 Barn till arbetslösa eller föräldralediga

Uppföljningarna *Utan oskäligt dröjsmål* har även innehållit frågor om kommunernas regelverk för barn till arbetslösa eller föräldralediga. De har visat att kommunernas regler varit mer restriktiva för skolbarn än för förskolebarn. I flertalet kommuner har skolbarnen inte fått gå kvar i fritidshem om en förälder blir arbetslös eller föräldraledig och barnen har heller inte kunnat få plats om föräldern redan är arbetslös eller föräldraledig. Allra mest restriktiva har kommunerna varit när det gäller plats för skolbarn som har en föräldraledig förälder.

2002 års uppföljning visar att reglerna fortfarande är restriktiva i flertalet kommuner. Skolbarn mister fortfarande sin plats i fritidshem om en förälder blir arbetslös i ungefär 60 procent av kommunerna. Den enda förändringen jämfört med 2001 är att de som mister platsen gör det snabbare (oftare inom 3 månader).

Det har dock skett en förändring för barn till föräldralediga. Andelen kommuner där barnen får behålla sin plats har ökat från 16 till 26 procent mellan 2001 och 2002.

	Antal kommuner			Andel (%)		
	1998	2001	2002	1998	2001	2002
Förälder blir arbetslös						
Får behålla platsen	96	113	111	33	39	38
Mister platsen	166	174	176	58	60	61
<i>därav inom tre månader</i>	<i>144</i>	<i>149</i>	<i>167</i>	<i>50</i>	<i>52</i>	<i>58</i>
Annat/ej svar	26	2	2	9	1	1
Alla	288	289	289	100	100	100
Förälder tar föräldraledigt						
Får behålla platsen	25	45	74	9	16	26
Mister platsen	234	240	212	81	83	73
<i>därav inom två månader</i>	<i>230</i>	<i>235</i>	<i>206</i>	<i>80</i>	<i>81</i>	<i>71</i>
Annat/ej svar	29	4	3	10	1	1
Alla	288	289	289	100	100	100

Källa: Skolverkets uppföljningar Plats utan oskäligt dröjsmål

Tabell 2.7

Får skolbarn som har plats i skolbarnsomsorg behålla platsen när föräldern blir arbetslös eller tar föräldraledigt? Kommunernas svar 1998, 2001 och 2002

3. Närvarotider

I Skolverkets föräldraenkäter 1999 och 2002 har föräldrarna fått ange hur många timmar per vecka som barnet normalt tillbringar i omsorg utanför hemmet. Enkäterna ger oss möjlighet att se hur närvarotiderna varierar mellan barn i olika åldrar och mellan olika verksamhetsformer och också mellan barn med olika social bakgrund.

Sedan 1999 har barn till arbetslösa eller föräldralediga fått rätt till plats i förskoleverksamhet och maxtaxa har införts i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Maxtaxan har inneburit både en sänkning av avgiftsnivåerna och en reducering av tidsrelateringen. Genom att jämföra närvarotiderna 1999 och 2002 kan vi få en bild av om, och i så fall hur, reformen har påverkat barnens närvarotider. Ytterligare analyser av 2002 års enkät kommer att göras under 2003.

3.1 Förskoleverksamhet

Förskola

Enligt föräldraenkäten är den genomsnittliga närvarotiden i förskolan 29,9 veckotimmar 2002. Det innebär en sänkning med ungefär en veckotimme sedan 1999, då den var 30,7 veckotimmar. Närvarotiden har minskat för alla åldersgrupper utom för femåringarna där den är i stort sett oförändrad.

Tabell 3.1

Genomsnittliga närvarotider (tim/vecka) för barn 1–5 år i förskola 1999 och 2002

Barnets ålder	1999	2002	ökat/minskat
1 år	29,2	28,3	-0,9
2 år	30,4	29,2	-1,2
3 år	30,9	29,5	-1,4
4 år	31,2	30,3	-0,9
5 år	31,0	30,9	-0,1
Alla	30,7	29,9	-0,8

Källa: Skolverkets föräldraenkät

Minskningen beror framför allt på att närvarotider i intervallet 1–15 veckotimmar har blivit vanligare. År 1999 hade 9 procent av barnen en närvarotid om högst 15 veckotimmar, tre år senare var andelen 14 procent. Mönstret är detsamma i alla åldersgrupper (se bilagetabell 1).

Tabell 3.2

Barn 1–5 år inskrivna i förskola efter närvarotid 1999 och 2002. Procent

Närvarotid	1999	2002	ökat/minskat
1–15 tim/vecka	9	14	5
16–25 tim/vecka	22	20	-2
26–30 tim/vecka	18	18	0
31–35 tim/vecka	22	20	-2
36–40 tim/vecka	20	21	1
41– tim/vecka	8	8	0
Totalt	100	100	..

Källa: Skolverkets föräldraenkät

Förändringen sammanhänger självfallet med att barn till arbetslösa eller föräldralediga ökat sin andel i förskolan. Dessa barn fick rätt till minst tre timmar per dag i förskola eller familjedaghem efter det att 1999 års föräldraenkät genomfördes. Föräldraenkäten 2002 visar att barnen i stor utsträckning utnyttjar sin nya rättighet, framför allt gäller det barn till föräldralediga som oftare går i förskola (se avsnitt 2.1).

De föräldraledigas barn har inte bara blivit fler i förskolan sedan 1999, de har också i genomsnitt kortare närvarotider. Deras närvarotid minskade från 24 till 21 veckotimmar mellan 1999 och 2002. Det betyder att den relativt sett låga andel barn till föräldralediga som tidigare hade plats i förskola hade förhållandevis långa närvarotider. De ny-tillkomna är i större utsträckning "tretimmarsbarn".

För barn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar är den genomsnittliga närvarotiden i princip oförändrad 2002 jämfört med 1999, 32 veckotimmar.

Föräldrarnas sysselsättning	1999	2002	ökat/minskat
Förv.arbete/studier	32,0	31,9	-0,1
Arbetslös	23,6	23,3	-0,3
Föräldraledig	23,9	20,8	-3,1
Övrigt	26,6	26,8	0,2
Totalt	30,7	29,9	-0,8

Källa: Skolverkets föräldraenkät

Tabell 3.3

Genomsnittliga närvarotider (tim/vecka) för barn 1–5 år i förskola efter föräldrarnas sysselsättning 1999 och 2002

Familjedaghem

Bilden är densamma för familjedaghem. Den genomsnittliga närvarotiden har minskat med en veckotimme sedan 1999, från 29,8 veckotimmar till 28,8. Men här är minskningen särskilt stor bland de allra yngsta barnen. Närvarotiden för ettåringar i familjedaghem var två veckotimmar kortare 2002 än 1999 (28,3 jämfört med 26,2).

Barnets ålder	1999	2002	ökat/minskat
1 år	28,3	26,2	-2,1
2 år	29,6	28,8	-0,8
3 år	29,9	28,9	-1,0
4 år	29,5	28,8	-0,7
5 år	30,7	30,0	-0,7
Alla	29,8	28,8	-1,0

Källa: Skolverkets föräldraenkät

Tabell 3.4

Genomsnittliga närvarotider (tim/vecka) för barn 1–5 år i familjedaghem 1999 och 2002

Också i familjedaghemmen beror större delen av minskningen på att andelen barn med närvarotider i intervallet 1–15 veckotimmar ökat (se bilagetabell 2). Det har blivit vanligare med korta närvarotider. Liksom i förskolan är förändringen störst för barn till föräldralediga. Närvarotiderna för barn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar är oförändrad.

Tabell 3.5

Genomsnittliga närvarotider (tim/vecka) för barn 1–5 år i familjedaghem efter föräldrarnas sysselsättning 1999 och 2002

Föräldrarnas sysselsättning	1999	2002	ökat/minskat
Förv.arbete/studier	30,7	30,6	-0,1
Arbetslös	21,9	21,2	-0,7
Föräldraledig	23,2	18,5	-4,7
Övrigt	25,7	26,7	1,0
Totalt	29,8	28,8	-1,0

Källa: Skolverkets föräldraenkät

3.2 Skolbarnsomsorg

Även i skolbarnsomsorgen har närvarotiderna blivit kortare. För de yngre skolbarnen, 7–9-åringarna, har den genomsnittliga närvarotiden i fritidshem minskat med cirka 2–3 timmar i veckan mellan 1999 och 2002.

Anmärkning: För sexåringarna redovisas i detta avsnitt inga uppgifter om närvarotider 1999. En analys av föräldraenkäten 1999 har visat att många föräldrar sannolikt haft svårt att skilja ut barnens tid i fritidshem från tiden i den då nyinrättade förskoleklassen. Närvarotiderna i fritidshem har därför överskattats för sexåringarna.⁹

Tabell 3.6

Genomsnittliga närvarotider (tim/vecka) för barn 6–12 år i fritidshem 1999 och 2002

Barnets ålder	1999	2002	ökat/minskat
6 år	..	18,5	..
7 år	18,7	15,5	-3,2
8 år	16,3	14,3	-2,0
9 år	14,9	13,1	-1,8
10–12 år	14,3	11,4	-2,9

Källa: Skolverkets föräldraenkät

Hela minskningen beror på att andelen barn med närvarotimmar om högst 15 timmar i veckan ökat. År 1999 hade 61 procent av 7–9-åringarna en närvarotid på högst 15 veckotimmar, 2002 var andelen 71 procent.

Tabell 3.7

Barn 7–9 år inskrivna i fritidshem efter närvarotid 1999 och 2002. Procent

Närvarotid	1999	2002	ökat/minskat
1–15 tim/vecka	61	71	10
16–25 tim/vecka	25	23	-2
26–30 tim/vecka	4	2	-2
31– tim/vecka	10	4	-6
Totalt	100	100	..

Källa: Skolverkets föräldraenkät

Den största minskningen svarar barn till arbetslösa eller föräldralediga för. Deras genomsnittliga närvarotid har minskat med cirka 4 timmar i veckan.

Även i familjedaghem har skolbarnens närvarotid minskat. För barn i åldern 7–9 år är den genomsnittliga närvarotiden i familjedaghem 13,4 veckotimmar 2002, tre timmar mindre än 1999.

Det finns troligen flera förklaringar till vad minskning av närvarotiderna i fritidshem beror på. En del kan sammanhånga med att barn

⁹ Även antalet sexåringar i fritidshem har med all sannolikhet överskattats i föräldraenkäten 1999. Föräldrarna har angett att barnen går i fritidshem när de i själva verket går i förskoleklass

Föräldrarnas sysselsättning	1999	2002	ökat/minskat
Förv.arbete/studier	17,0	14,6	-2,4
Arbetslös	16,8	12,6	-4,2
Föräldraledig	16,1	12,2	-3,9
Övrigt	14,0	12,6	-1,4
Alla	16,8	14,4	-2,4

Källa: Skolverkets föräldraenkät

Tabell 3.8

Genomsnittliga närvarotider (tim/vecka) för barn 7–9 år i fritidshem efter föräldrarnas sysselsättning 1999 och 2002

till föräldralediga blivit fler i fritidshemmen (se avsnitt 2.2). Många kommuner har begränsat närvarotiderna för dessa barn till högst 15 timmar i veckan.¹⁰

Dessutom har det skett en överströmning av barn från familjedaghem till fritidshem. Skolbarnen hade 1999 kortare närvarotider i familjedaghem än i fritidshem. Överströmningen kan ha medfört en viss minskning av de genomsnittliga närvarotiderna i fritidshem.

Det kan inte heller uteslutas att maxtaxan har haft betydelse. Fortsatta analyser av föräldraenkäten 2002 får utvisa om maxtaxans lägre avgifter kan ha medfört att nya grupper av barn skrivits in som har kortare närvarotider än dem som var inskrivna tidigare.

3.3 Kommunernas egna uppföljningar

I uppföljningen *Utan oskäligt dröjsmål* i maj 2002 tillfrågades kommunerna om de gjort någon uppföljning av närvarotiderna i förskola, familjedaghem eller fritidshem sedan den 1 januari 2002. De kommuner som svarade jakande ombads att skicka in uppföljningen till Skolverket.

Sammantaget uppgav drygt 180 kommuner att de följt upp närvarotiderna i förskolan. Av dessa skickade knappt 150 in en uppföljning (eller flera). Uppföljningarna har mycket olika utformning. En del omfattar hela kommunen, andra enbart en del av kommunens förskolor och/eller förskolorna i en del kommundelar. Många består av enkla sammanställningar verksamhet för verksamhet medan andra är mer detaljerade och även innehåller en kommenterande text.

Cirka 90 kommuner hade gjort en uppföljning i förskolan som innebär att närvarotiderna 2002 jämfördes med situationen innan maxtaxan infördes (ofta november eller december 2001). Ett sextiotal av dessa redovisade någon form av ökning av närvarotiderna. Övriga redovisade en minskning, ingen förändring alls eller också gick det inte att utifrån materialet dra någon slutsats om förändringen. På grund av att uppföljningarna har så olika karaktär, och dessutom är gjorda vid olika tidpunkter, är det svårt att sammanfatta resultatet på riksnivå. Det är dessutom oklart om de förändringar som uppmäts är uttryck för normala säsongvariationer eller om de beror på en faktisk förändring.

Färre kommuner (120) uppgav att de gjort någon uppföljning av närvarotiderna i fritidshem och ungefär lika många hade följt upp tiderna i familjedaghem. Ungefär 60 kommuner hade gjort någon form av jämförelse med 2001 varav hälften redovisade en ökning. Liksom för förskolan skiljer sig dock uppföljningarna mycket åt varför det inte heller här går att dra någon slutsats på riksnivå.

¹⁰ *Plats utan oskäligt dröjsmål 2002. Skolverket*

Noteras kan att kommunernas uppföljningar i allmänhet avser avtalad tid och inte barnens faktiska närvarotid. Avtalad tid (som används vid schemaläggning, beräkning av personalbehov etc.) kan antas vara något längre än de faktiska närvarotiderna, särskilt i förskolan. Max-taxans avgifter är inte tidsrelaterade på samma sätt som de tidigare avgiftssystemen och det innebär ofta inte någon stor kostnad för föräldrarna att avtala om tider med en viss marginal. Det är sedan inte säkert att de fullt ut utnyttjar dessa marginaler som ändå kan ha betydelse för kommunernas planering och beräkning av personalbehov.

4. Barngrupper och personal

I propositionen som föregick riksdagsbeslutet om maxtaxa och allmän förskola m.m.¹¹ poängteras att reformen inte får leda till kvalitetsförsämringar. Skolverket ska enligt uppföljningsuppdraget följa hur barngruppernas storlek, personaltäthet och personalens utbildningsnivå utvecklas.

Under 1990-talet skedde stora kostnadsminskningar i förskolor och fritidshem runt om i landet. Kostnaden per timme minskade med en femtedel både i förskola och fritidshem mellan 1991 och 1996. Det vanligaste sättet att minska kostnaderna var att ta in fler barn i grupperna och att minska personaltätheten. Under 1980-talet hade en genomsnittsgrupp i förskolan omkring 13 barn, i dag är 18 barn den vanligaste gruppstorleken. Grupperna i fritidshem ökade från i genomsnitt 18 barn till 30 under 1990-talet.

Under de senaste åren har kostnadsminskningarna i förskolan upphört. Kostnaden per heltidsbarn är i dag ungefär lika stor som 1991. Gruppstorlekarna har stabiliserats, men på en nivå som är betydligt högre än den som rådde i början av 1990-talet. I fritidshemmen har besparingarna fortsatt med stora grupper och lägre personaltäthet som följd. I många sammanhang uttrycks oro för att grupperna i förskolor och fritidshem är alltför stora.

Viktiga kvalitetsfaktorer

Gruppstorlek och personaltäthet är viktiga kvalitetsfaktorer i förskola och fritidshem, liksom personalens kompetens. De sätter ramar för verksamheten och en rimlig nivå är en förutsättning för en god verksamhet. Men även andra faktorer är betydelsefulla. I de fallstudier som genomfördes 2002 inom ramen för studien av gruppstorlekar framhöll personalen att utöver gruppstorlek och personaltäthet är faktorer som den psykosociala miljön, förekomst av dialog mellan olika nivåer i systemet, delaktighet i beslutsfattande och ett fungerande system för utvärdering viktiga för kvaliteten.

I en kommunenkät våren 2002 inom ramen för Skolverkets projekt *Förskolan och läroplanen*¹² uppgav de ledningsansvariga att personalrelaterade faktorer som pedagogiskt ledarskap, personalens engagemang, utbildning, fortbildning och erfarenhet har störst betydelse för kvaliteten i förskolor. Först därefter nämndes faktorer som är relaterade till verksamhetens ramar som personaltäthet och barngruppernas storlek och sammansättning. Allra sist nämndes lokalerna. Personalen uppgav betydligt oftare att barngruppernas storlek och personaltäthet är utslagsgivande för kvaliteten i verksamheten.

Det råder ett komplext samband mellan olika kvalitetsfaktorer. Skolverket kommer att utifrån en helhetssyn på verksamheterna studera vilka effekter reformen om maxtaxa m.m. har för kvaliteten i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. I denna första uppföljning av reformen koncentreras beskrivningen till barngruppernas storlek, personaltäthet samt personalens utbildningsnivå 2001 och 2002, dvs. strax före och omedelbart efter reformens införande. Utgångspunkt är den

¹¹ Prop. 1999/2000:129

¹² Resultat från projektet kommer att publiceras andra halvåret 2003

årliga officiella statistiken samt de undersökningar om gruppstorlekar som Skolverket utfört våren 2001 och hösten 2002.

4.1 Barngruppernas storlek

Kartläggningar av gruppstorlekar

Till och med 1998 ingick uppgifter om antalet grupper i förskola och fritidshem i den officiella statistiken. Med hjälp av dessa kunde en genomsnittlig gruppstorlek per kommun beräknas. Under 1990-talet ingick också vissa spridningsmått i statistiken, till exempel andelen grupper med fler än 20 barn etc.

I samband med att de riktade statsbidragen upphörde och den statliga styrningen minskade ökade variationerna i gruppstorlekar. Besparingarna under 1990-talet bidrog till att variationerna ökade ytterligare. Ett eller ett par genomsnittsvärden per kommun var därmed inte längre tillräckligt för att beskriva gruppstorlekarna i landets förskolor eller fritidshem. Måtten var alltför grova.

Det visade sig dessutom att många kommuner hade svårt att lämna uppgifter om gruppstorlekarna. Det fanns helt enkelt inte sådana uppgifter centralt i kommunen¹³. Skolverket beslöt därför att under våren 2001 göra en mer noggrann kartläggning av gruppstorlekarna i förskolan, en kartläggning som också kunde utgöra underlag för den fortsatta insamlingen av gruppdata. Studien utformades som en enkät som vände sig direkt till ett riksrepresentativt urval förskolor i landet.

En ytterligare undersökning av gruppstorlekarna i förskolan genomfördes hösten 2002 som del i ett större regeringsuppdrag. Studien omfattar också fritidshem och förskoleklass. Gruppstorlekarna kartlades genom en enkät riktad till ett riksrepresentativt urval av förskolor, fritidshem och förskoleklasser. Också fallstudier har genomförts.

I och med dessa två undersökningar, som båda vänder sig direkt till verksamheterna, är det för första gången möjligt att se hur gruppstorleken varierar mellan förskolor respektive fritidshem i landet. Tidigare har det endast gått att studera variationer mellan kommunerna. Kartläggningarna ger också detaljerade data om hur stora grupper barn i olika åldrar deltar i, liksom om hur vanliga olika typer av förskolegrupper är – småbarnsgrupper, syskongrupper och grupper med enbart äldre barn.

Följande avsnitt innehåller översiktliga resultat från 2002 års studie. En fullständig redovisning kommer att publiceras i mars 2003. 2001 års kartläggning finns publicerad i skolverksrapporten *Grupper i förskolan – en kartläggning våren 2001*.¹⁴

Definition av grupp

Barngrupper är inte statiska. På många förskolor och fritidshem varierar gruppstorleken under dagen beroende på vilken verksamhet som bedrivs, på barnens närvarotider eller på tillgången till personal. Barnen kan delas in i mindre grupper under en del av dagen eller slås samman till större grupper under en annan del. Barn i åldersblandade grupper kan ibland delta i grupper med enbart barn i samma ålder etc.

¹³ Många kommuner använder i stället ett volym/produktionsmått (antalet barn x antalet närvarotimmar). Detta är dock inte meningsfullt att använda vid beskrivningar av verksamheten i förskola eller fritidshem

¹⁴ Undersökningarna beskrivs även i avsnitt 1.3

I de båda gruppstorleksstudierna har "grupp" definierats som den barngrupp som ett arbetslag¹⁵ ansvarar för. Ofta (särskilt i förskolan) benämns denna grupp "avdelning" eller liknande. Denna definition används i texten nedan. Grupp är således synonymt med avdelning och gruppstorlek med antalet barn på en avdelning.

Erfarenheter från gruppstudierna har visat att personalen inte har några svårigheter att identifiera grupper i denna betydelse i förskola eller fritidshem.

Gruppstorlek i förskolan

Skolverkets kartläggningar visar att gruppstorleken i förskolan inte förändrats nämnvärt under det senaste året. Den genomsnittliga gruppstorleken var 17,4 barn hösten 2002 jämfört med 17,5 drygt ett år tidigare. Det är en ökning med ett barn per grupp sedan 1998.

År	Barn/grupp
1990	13,8
1992	15,7
1994	16,5
1996	16,9
1998	16,5
2001	17,5
2002	17,4

Källa: Officiell statistik (1990–1998), Skolverkets gruppstudier (2001–2002)

Tabell 4.1

Genomsnittlig gruppstorlek i förskolan 1990–2002

Inte heller spridningen har förändrats mer än marginellt mellan 2001 och 2002. I 80 procent av landets förskoleavdelningar fanns båda åren mellan 12 och 22 barn. Hälften av grupperna hade mellan 15 och 20 barn. Medianvärdet är båda åren 18 barn per grupp.

Spridningen i gruppstorlekar kan också beskrivas med hjälp av andelen grupper som har högst 17, 18–20 respektive fler än 20 barn. Dessa andelar samlades in via den officiella statistiken under 1990-talet och går således att jämföra under en längre tidsperiod.

En jämförelse visar att andelen grupper med högst 17 barn successivt ökat. I början av 1990-talet hade ungefär var tredje grupp fler än 17 barn, jämfört med mer än varannan idag. Fler än 20 barn fanns i 16 procent av grupperna 2002, jämfört med i knappt var tionde 1994.

Under de två senaste åren har det dock inte skett någon större förändring. Gruppstorlekarna är i stort sett desamma hösten 2002 som våren 2001. Grupper med 18–20 barn har dock blivit något vanligare på bekostnad av både större och mindre grupper. Skillnaden är dock inte större än att den ligger inom felmarginalen.

År	Högst 17 barn	18–20 barn	Fler än 20 barn	Alla
1993	67	100
1994	62	29	9	100
1996	53	33	14	100
1998	50	34	16	100
2001	49	33	17	100
2002	48	36	16	100

Källa: Officiell statistik (1990–1998), Skolverkets gruppstudier (2001–2002)

Tabell 4.2

Andel (%) förskolegrupper med högst 17, 18–20 respektive fler än 20 barn 1993–2002

¹⁵ Begreppet arbetslag används genomgående i förskolans läroplan (Lpfö 98)

Det är vanligt att barnen delas in i grupper efter ålder. Ungefär 25 procent av alla grupper var småbarnsgrupper både 2001 och 2002, dvs. grupper med enbart barn i åldern 0–3 år.

Närmare tre fjärdedelar av alla småbarnsavdelningarna (73 procent) har en gruppstorlek i intervallet 12–16 barn våren 2002. En fjärdedel av småbarnsavdelningarna har färre än 12 barn medan småbarnsavdelningar med fler än 16 barn är sällsynta.

Gruppstorlek i fritidshem

För fritidshemmen saknas uppgifter om gruppstorlekar 2001 och det finns således inte möjlighet att på samma sätt som för förskolan jämföra gruppstorlekarna 2001 och 2002.

Skolverkets kartläggning våren 2002 pekar dock på stora grupper i fritidshem jämfört med under 1990-talet. Den genomsnittliga gruppstorleken har ökat från 29,4 till 34,1 mellan 1998 och 2002 och nästan fördubblats sedan 1990. Hösten 2002 hade var fjärde grupp fler än 40 barn. I 70 procent av kommunerna låg den genomsnittliga gruppstorleken i intervallet 25–40 barn. De kommuner som hade en lägre genomsnittlig gruppstorlek låg samtliga i glesbygd.

Enligt kartläggningen 2002 är variationerna i gruppstorlekar mycket stora i fritidshemmen, framför allt inom kommunerna, och betydligt större än i förskolan.

Tabell 4.3

Genomsnittlig gruppstorlek i
fritidshem 1990–2002

År	Barn/grupp
1990	17,8
1995	23,7
1996	24,1
1997	26,2
1998	29,4
2002	34,1

Källa: Officiell statistik (1990–1998), Skolverkets gruppstudier (2002)

Gruppstorlek i familjedaghem

I motsats till förskola och fritidshem så har barngrupperna i familjedaghem inte ökat i storlek. De har snarare blivit mindre. 2002 fanns det i genomsnitt 5,3 barn per familjedaghem, samma antal som 2001. I mitten av 1990-talet låg antalet omkring 5,7 barn.

En dagbarnvårdare har i princip ensamt ansvar för en barngrupp. För familjedaghem blir därför antalet barn i gruppen ett mått både på gruppstorlek och personaltäthet (antalet barn per anställd).

4.2 Personaltäthet

Sedan början på 1990-talet har antalet barn per årsarbetare ökat kraftigt i förskolan. Ökningen har dock avstannat under senare år. Hösten 2002 var antalet barn per årsarbetare 5,4, dvs. ungefär detsamma som under de tre senaste åren. Inte heller personaltätheten i förskolan har således förändrats nämnvärt mellan 2001 och 2002.

Bakom genomsnittstalen döljer sig stora variationer. År 2002 varierar personaltätheten i kommunala förskolor mellan 3,1 och 8,6 barn per

årsarbetare. I 80 procent av kommunerna ligger dock värdet i det betydligt mindre intervallet 4,6 – 6,0, samma värden som 2001.

År	Förskola	Fritidshem
1990	4,4	8,3
1995	5,5	11,5
1996	5,5	11,5
1997	5,7	12,4
1998	5,6	15,3
2000	5,4	17,5
2001	5,3	17,4
2002	5,3	18,4

Källa: Officiell statistik (1990–1998), Skolverkets gruppstudier (2001–2002)

Tabell 4.4

Barn per årsarbetare i förskola och fritidshem 1990–2002

Även i fritidshem minskade personaltätheten kraftigt under 1990-talet. Antalet barn per årsarbetare mer än fördubblades mellan 1990 och 2000 (8,3 jämfört med 17,5). Och personaltätheten fortsätter att minska. År 2002 gick det 18,4 barn per årsarbetare, ett barn mer än året innan.

Bakom genomsnittstalen döljer sig även här stora variationer. I 80 procent av kommunerna ligger personaltätheten i intervallet 14–24 barn per årsarbetare.

4.3 Personalens utbildning

Personalen i förskola och fritidshem är av tradition välutbildad. En hög andel av de anställda har pedagogisk högskoleutbildning och endast någon procent har saknat utbildning för arbete med barn. Under de senaste åren har dock utbildningsnivån sjunkit. Andelen anställda (årsarbetare) med pedagogisk högskoleutbildning har minskat kontinuerligt sedan slutet av 1990-talet både i förskola och fritidshem. Störst är minskningen i fritidshem.

Minskningen har fortsatt under 2002. Drygt hälften, 51 procent, av de anställda i kommunal förskola har en pedagogisk högskoleutbildning hösten 2002, en procentenhet mindre än 2001. I fritidshemmen har motsvarande andel sjunkit från 59 till 57 procent.

Spridningen är stor mellan kommunerna. Som högst har 88 procent av årsarbetarna i förskolan pedagogisk högskoleutbildning, som lägst 24 procent.

År	Förskola		Fritidshem
	kom.	enskild	
1998	54	..	68
2000	54	52	62
2001	52	50	59
2002	51	47	57

Källa: Officiell statistik

Tabell 4.5

Andel (%) årsarbetare med ped. högskoleutbildning i förskola och fritidshem 1994–2002

Även i familjedaghem har det skett en minskning av utbildningsnivån. Förändringen är dock liten. Andelen dagbarnvårdare med utbildning för arbete med barn, har minskat från 71 till 69 procent under de tre

senaste åren. Även här är spridningen stor mellan kommunerna. I cirka 15 procent av kommunerna har samtliga dagbarnvårdare utbildning för arbete med barn.

5. Maxtaxan

Besparingarna i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg under 1990-talet ledde till att allt fler kommuner såg över sina taxesystem. Avgiftsnivåerna höjdes successivt. År 2001 täcktes 18 procent av kostnaderna för den kommunala barnomsorgen med föräldraavgifter, i början av 1990-talet var andelen ungefär hälften så stor.

Samtidigt blev det allt vanligare att avgifterna kopplades till barnens närvarotider. Genom att "tidsrelatera" avgifterna sökte kommunerna minska efterfrågan och därmed kostnaderna. I flertalet kommuner var avgifterna beroende både av familjens inkomst och barnens närvarotid. Det innebar att marginaleffekterna kunde bli stora när en förälder gick upp i arbetstid.

Skolverkets kartläggning av avgifterna i förskola och fritidshem 1999 pekade på stora skillnader mellan kommunerna. För en tvåbarnsfamilj med medelinkomst kunde skillnaden uppgå till 50 000 kr per år beroende på vilken kommun familjen var bosatt i.

Maxtaxan syftar både till en sänkning av avgiftsnivåerna och till att minska skillnaderna mellan kommunerna. Ett annat syfte är att minska marginaleffekterna. Skolverkets kartläggningar i mars 2002 utgör tillsammans med den tidigare kartläggningen underlag för beskrivningen av maxtaxan och dess konsekvenser för avgifterna och barnfamiljernas ekonomi.

Enligt regeringsuppdraget ska Skolverket också redovisa det kommunala genomslaget av maxtaxan och eventuella orsaker till att kommunerna avvaktar med införandet. Detta beskrivs med hjälp av kommunala beslutsprotokoll.

5.1 Maxtaxans genomslag

Maxtaxan fick ett i stort sett hundra procentigt genomslag redan det första året. Vid införandet den 1 januari 2002 anslöt sig 287 av landets 289 kommuner till systemet. Endast Kalix och Karlstad valde att stå utanför och avvakta. Två kommuner, Sundbyberg och Göteborg, införde maxtaxa redan under 2001.

Karlstad och Kalix beslöt tidigt att införa maxtaxa från och med den 1 januari 2003. Vid årsskiftet anslöt sig även den nybildade kommunen Knivsta. Under 2003 tillämpar således alla kommuner i landet maxtaxa.

Kommunernas beslut

Både Karlstad och Kalix uppgav framför allt ekonomiska skäl till att inte införa maxtaxa redan 2002. De förklarade sitt beslut med hänvisning till införandereglerna, vilka styr statsbidragens storlek under reformens två första år.

Både Karlstad och Kalix har haft förhållandevis låga avgifter i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg och skulle därför få mindre i statsbidrag under de år införandereglerna gäller. Införandereglerna gäller dock endast de kommuner som införde maxtaxa under 2002. Detta betyder att Karlstad och Kalix får mer i statsbidrag 2003, eftersom införandereglerna då inte gäller dem.

Av kommunfullmäktigebesluten framgår att det även funnits ett politiskt motstånd mot maxtaxa i en del kommuner. Beslutsprocessen har därför i flera fall varit långdragen. En del politiker har hävdade att maxtaxan inskränker det kommunala självstyret, andra har förespråkat vårdnadsbidrag i stället för maxtaxa som stöd till barnfamiljerna.

5.2 Kommunal avgiftspolitik

Maxtaxans konstruktion innebär att alla kommuner har en inkomstrelaterad taxa.¹⁶ Om ett hushåll har högre inkomster än 38 000 kr per månad gäller dock maxtaxa, dvs. den högsta avgiften förordningen tillåter. Även syskonrabatt har normerats i maxtaxans konstruktion, där äldre syskonen alltid har en lägre avgift än de yngre.

Kommunerna kan dock fortfarande inom maxtaxans ramar bedriva en egen avgiftspolitik. Det finns till exempel utrymme för bestämmelser om antal betalmånader, avgiftsreduktion vid barns sjukfrånvaro eller tidsrelaterade avgifter inom maxtaxans ram.

2002 års kartläggning visar att 193 kommuner har någon form av egen avgiftspolitik inom maxtaxans ramverk. I kartläggningen belyses hur dessa avgiftskonstruktioner inverkar på avgiftsnivåerna för de olika typfamiljerna.

Genom att jämföra resultaten från avgiftsstudien 2002 med motsvarande kartläggning 1999 är det också i viss utsträckning möjligt att se vad maxtaxan betytt för familjernas ekonomi. Sex av de tolv typfamiljerna återfinns även i 1999 års kartläggning.

5.3 Avgifternas konstruktion

Betalmånader

Under 1990-talet har trenden varit att kommunerna gått från en avgiftsfri månad till avgift hela året. Tolv betalmånader var förhållandevis ovanligt 1991, endast 32 kommuner hade ett sådant system. 1999 hade antalet med tolv betalmånader mer än fördubblats till 69 kommuner, men fortfarande hade en övervägande majoritet av landets kommuner ett system med en avgiftsfri månad per år.

I samband med maxtaxans införande 2002 övergick för första gången en majoritet av kommunerna (181 kommuner) till ett system med tolv betalmånader. Även om antalet betalmånader inte regleras i förordningen är det förmodligen ingen tillfällighet att kommunerna just 2002 i så stor utsträckning ändrar antalet betalmånader. Det kan tänkas att förändringen är ett uttryck för en oro från kommunerna gällande den ekonomiska kompensationen för maxtaxan.

Avgiftsreduktion vid sjukdom

Antalet kommuner som medgav avgiftsreduktion i förskola och fritidshem när barnen är sjuka ökade från cirka 70 till cirka 185 mellan åren 1996 och 1999. År 2002 hade flera kommuner återgått till en mer restriktiv avgiftspolitik. Knappt hälften av kommunerna (142 kommuner) uppgav att det är möjligt att få avgiften reducerad vid barns sjukdom, medan övriga svarade att detta inte är möjligt. Bland dem som svarade nej finns dock ett antal kommuner som medger avgiftsreduktion under särskilda omständigheter, till exempel om barnet vårdas på sjukhus eller vid smittsam sjukdom.¹⁷

¹⁶ Även Karlstad och Kalix, de två kommuner som ej infört maxtaxa 2002, hade inkomstrelaterade avgifter

¹⁷ 21 kommuner har uppgett särskilda omständigheter i kommentarerna till frågan

Jämförelsen över tid är dessutom något osäker på grund av olikheter i frågeställningen. Det förefaller dock klart att möjligheten till avgiftsreduktion när barnet är sjukt har begränsats 2002.

Tidsrelaterade avgifter

Tidsrelaterade taxor utformas vanligen med ett antal tidsintervall som utgår från barnens närvarotider och uttrycks som antal timmar per vecka. Avgifternas koppling till närvarotiderna ökade kraftigt under 1990-talet. Andelen kommuner med tidsrelaterade avgifter steg i förskolan från 83 procent 1993 till 98 procent 1999. Men framför allt ökade antalet tidsintervall. År 1993 hade 7 procent av kommunerna fem eller fler intervall. 1999 hade andelen ökat till 47 procent.

Socialstyrelsen uppmärksammade redan 1994 den ökande tillämpningen av tidsrelaterade taxor och fastslog att de kan försvåra möjligheterna att genomföra en väl fungerande pedagogisk gruppverksamhet eftersom barnens närvaro blir allt för splittrad. I regeringens proposition *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*¹⁸ konstaterades att "tidsrelaterade avgifter kan göra att familjer med små ekonomiska marginaler väljer en kortare närvarotid än barnet har behov av".

Ett syfte med maxtaxan har således varit att begränsa avgifternas koppling till barnens närvarotider. Skolverkets kartläggning visar att reformen har fått avsedd effekt. Flertalet kommuner har gått tillbaka till ett avgiftssystem utan tidsrelatering i samband med införandet av maxtaxa. År 2002 hade drygt hälften av kommunerna (146 kommuner) ett avgiftssystem helt utan tidsintervall i förskolan medan en fjärdedel (73 kommuner) hade två tidsintervall, dvs. hel- och deltidstaxa. Det betyder att tre fjärdedelar av kommunerna hade högst två tidsintervall. Fem eller fler intervall fanns endast i fem procent av kommunerna.

Antal tidsintervall	1993		1999*		2002	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Inga tidsintervall	49	17	7	2	146	51
Två intervall	121	43	32	11	73	25
Tre intervall	62	22	50	17	47	16
Fyra intervall	33	12	60	21	7	2
Fem eller fler intervall	19	7	135	47	15	5
Annat	0	0	4	1	1	0
Summa	284	100	288	100	289	100

* Ragunda hade avgiftsfritt 1999 och ingår ej i sammanställningen

Bilden är densamma för fritidshemmen. År 1999 hade barnens närvarotider inte någon betydelse alls för avgifterna i 20 procent av kommunerna, efter maxtaxans införande var motsvarande andel 80 procent. Maxtaxan har inneburit att andelen kommuner med högst två intervall stigit från 34 procent 1999 till 94 procent 2002. (Se tabell 5.2 på nästa sida.)

Tabell 5.1

Kommunerna fördelade efter antal tidsintervall i avgifterna i förskolan 1993, 1999 och 2002

¹⁸ Prop. 1999/2000:129

Tabell 5.2

Kommunerna fördelade efter antal tidsintervall i avgifterna i fritidshem 1999 och 2002

Antal tidsintervall	1999*		2002	
	Antal	%	Antal	%
Inga tidsintervall	59	20	232	80
Två intervall	41	14	40	14
Tre intervall	41	14	6	2
Fyra intervall	41	14	1	0
Fem eller fler intervall	103	36	10	3
Annat	3	1	0	0
Summa	288	100	289	100

* Ragunda hade avgiftsfritt 1999 och ingår ej i sammanställningen

Avgifter för barn till arbetslösa och föräldralediga

Maxtaxereformen ger barn till arbetslösa och föräldralediga rätt till förskoleverksamhet i minst tre timmar om dagen eller 15 timmar i veckan. Skollagen reglerar dock inte avgiftens storlek. Därför kan barnens förskoleavgift bli lika hög som för ett heltidsbarn, trots begränsning i närvarotid.

I 170 kommuner finns egeninitierade avgiftssänkningar för barn till arbetslösa och föräldralediga med en närvarotid på högst 15 timmar i veckan, vanligtvis genom tidsrelaterade avgiftssystem. I de övriga kommunerna reduceras inte avgifterna.

Ett mindre antal kommuner erbjuder barn till arbetslösa respektive föräldralediga mer förskoleverksamhet än de lagstadgade 15 timmarna i veckan. Men i minst 96 kommuner får arbetslösa föräldrar betala samma avgift som föräldrar med ett heltidsbarn, trots att barnets närvarotid är begränsad till 15 timmar i veckan. Barn till föräldralediga får i minst 102 kommuner samma avgift som ett heltidsbarn, trots begränsad närvarotid.

Maxtaxan är inkomstrelaterad i sin konstruktion, varför avgiften i de flesta fallen faktiskt blir lägre för barn till arbetslösa eller föräldralediga även i de cirka 100 kommuner som inte har särskilda avgiftsbestämmelser. A-kassa och föräldrapenning ingår emellertid i den avgiftsgrundande inkomsten. Om därutöver en i hushållet förvärvsarbetar kan avgiften bli relativt hög i förhållande till den tid i förskolan de erbjuder, nämligen 15 timmar per vecka.

5.4 Avgiftsnivåer

Skolverkets kartläggning av avgifterna 2002 omfattar tolv typfamiljer. Tio av familjerna har barn i förskola och två har barn i fritidshem. Typfamiljerna skiljer sig åt när det gäller civilstånd, inkomst, barnantal och barnens närvarotid i förskolan. Hälften av typfamiljerna ingår även i 1999 års kartläggning.

I 1999 års kartläggning varierade avgifterna avsevärt mellan kommunerna för samtliga typfamiljer. Olikheter både i taxesystemens konstruktioner och i avgiftsnivåer medförde att avgiften för samma typfamilj kunde skilja rejält från en kommun till en annan trots att i princip samma verksamhet utnyttjades. Kartläggningen visade att en tvåbarnsfamilj med genomsnittliga inkomster och barnen i förskola 33 timmar per vecka kunde få betala mellan 1 650 och 4 160 kr per månad.¹⁹ Detta motsvarar en skillnad på drygt 30 000 kr per år. Skillna-

¹⁹ Prisnivåer för 1999 anges i fasta priser; dvs. 2002 års prisnivå. Ragunda kommun hade avgiftsfri barnomsorg 1999 och är exkluderade. Om man inkluderar Ragunda blir avgiftsspridningen mellan kommunerna nästan 50 000 kr per år.

derna har ifrågasatts ur likställighetsperspektiv och ett av syftena med maxtaxans införande var att dessa skillnader skulle utjämnas.

Maxtaxan har också inneburit att skillnaderna mellan kommunerna minskat. De har dock inte helt upphört. Olika antal betalmånader, tidsintervall etc. gör att avgifterna för samma typfamilj fortfarande varierar mellan kommunerna. Tvåbarnsfamiljen i exemplet ovan²⁰ betalar nu mellan 1 040 och 1 900 kr i månaden beroende på vilken kommun familjen bor i. Detta motsvarar en skillnad på drygt 10 000 kr per år.²¹

Skillnaderna mellan kommunerna är störst för de typfamiljer där barnen har korta närvarotider. Detta är en följd av att en del kommuner har tidsrelaterade avgifter som premierar korta närvarotider genom en avgift som är lägre än den ordinarie maxtaxan. För en tvåbarnsfamilj med medelinkomst och barnen i förskola 25 timmar per vecka (typfamilj 8) är den högsta avgiften bland alla kommuner 2 090 kr och bland maxtaxekommunerna 1 810 kr per månad (dvs. avgiften enligt maxtaxan). Den lägsta är i båda fallen 660 kr. Skillnaden mellan maxtaxekommunerna är således 1 150 kr.

Några ytterligare exempel på hur avgifterna i maxtaxekommunerna varierar:

- En ensamstående förälder med a-kassa och med ett barn i förskola 15 timmar i veckan (typfamilj 1) betalar i genomsnitt 360 kr per månad i avgift. Den ordinarie maxtaxeavgiften är 480 kr per månad och den lägsta avgiften är 0 kr.
- Två heltidsarbetande föräldrar med genomsnittliga inkomster och ett barn i fritidshem 18 timmar per vecka (typfamilj 11) betalar i genomsnitt 710 kr i avgift. Den ordinarie maxtaxeavgiften är 750 kr. Skillnaden mellan de kommuner med högst respektive lägst avgifter är 590 kr. År 1999 var skillnaden 1 440 kr för samma familj.²²

I tabell 5.3 jämförs medianvärden och skillnaderna mellan det högsta och lägsta värdet på avgifterna för de sex typfamiljer som ingår i både 1991 och 2002 års kartläggningar. Endast kommuner med maxtaxa ingår i jämförelsen.

Typfamilj (nr)	Median		Max – min	
	1999*	2002**	1999*	2002
Ett barn i förskola				
46 tim/v, ensamst. låg inkomst (2)	1 060	552	2 140	215
33 tim/v, samboende medelinkomst (5)	2 010	1 083	1 740	459
40 tim/v, samboende medelinkomst (6)	2 230	1 083	1 890	180
Två barn i förskola				
33 tim/v, samboende medelinkomst (9)	2 810	1 900	2 510	861
Ett barn i fritidshem				
18 tim/v, samboende medelinkomst (11)	1 280	746	1 440	592
26 tim/v, ensamst. medelinkomst (12)	850	430	1 320	302

*Exklusive Ragunda kommuner som inte hade några avgifter 1999

**Medianavgiften 2002 är densamma som avgiften enligt maxtaxan

Ett ytterligare syfte med maxtaxan har varit att sänka avgiftsnivåerna. Med maxtaxa får nästan alla barnfamiljer lägre avgifter. Tvåbarnsfamiljen med genomsnittliga inkomster och barnen i förskola 33 tim-

Tabell 5.3

Avgifter för typfamiljer i alla kommuner* 1999 och i maxtaxekommuner 2002. Medianvärde samt variation mellan kommunerna. Fasta priser

²⁰ Typfamilj 9 i 2002 års kartläggning

²¹ Kalix som först 2003 införde maxtaxa, är exkluderad. I Kalix var avgiften för den angivna typfamiljen 2 770 kr i månaden, vilket innebär en avgiftsspridning mellan kommuner på drygt 20 000 kr per år.

²² Exkl. Ragunda som hade avgiftsfritt. Inkl. Ragunda blir differensen 2 020 kr per månad.

mar per vecka (typfamilj 9) hade 1999 en genomsnittlig avgift på 2 800 kr i månaden. Samma familj hade 2002 en genomsnittlig avgift på 1 800 kr i månaden. Detta motsvarar en avgiftssänkning på drygt 12 000 kr per år.

5.5 Återstående konsumtionsutrymme

För den enskilda barnfamiljen är inte bara avgiften i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg utan även skatter och bidrag betydelsefulla för ekonomin. Skolverket har beräknat det återstående konsumtionsutrymmet för typfamiljerna, dvs. den summa som familjerna har kvar av den disponibla inkomsten²³ efter det att avgiften i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, hyra, mat och annat nödvändigt betalats. För boende- och matkostnader har en schablonkostnad använts, densamma för alla kommuner.

Skillnader i avgifter och skatter leder till att det ekonomiska utfallet skiljer sig åt mellan kommunerna. Maxtaxan har dock utjämnat skillnaderna i avgifter mellan kommunerna, varför det i större utsträckning är skattenivåerna som avgör mellankommunala skillnader i det återstående konsumtionsutrymmet för barnfamiljer.

Beräkningarna visar att det återstående konsumtionsutrymmet har ökat drastiskt. För en tvåbarnsfamilj med genomsnittliga inkomster och barnen i förskola 33 timmar per vecka (typfamilj 9) var det återstående konsumtionsutrymmets medianvärde 11 560 kr i månaden 2002. Motsvarande värde för 1999 var 6 460 kr i månaden. Detta motsvarar en skillnad på drygt 61 000 kr per år.

Barnfamiljernas förbättrade levnadsstandard beror till viss del på lägre barnomsorgsavgifter som en följd av maxtaxan. Men ungefär 85 procent av ökningen av det återstående konsumtionsutrymme för typfamilj 9 kan förklaras med höjd disponibel inkomst, dvs. sänkt skatt, höjt barnbidrag men framför allt höjda reallöner.

Det återstående konsumtionsutrymmets spridning mellan kommunerna är relativt oförändrad, trots maxtaxa. För tvåbarnsfamiljen som beskrivits ovan kan konsumtionsutrymmet variera mellan 10 440 och 13 860 kr i månaden. Detta motsvarar en skillnad på drygt 41 000 kr per år. 1999 var motsvarande skillnad knappt 43 000 kr per år.

5.6 Avgifter i enskild verksamhet

Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i enskild regi har blivit allt vanligare under 1990-talet. Totalt fanns 12 procent av alla barn i den enskilda verksamheten 2001. Förskolor som drivs i enskild regi finns i 226 kommuner och fritidshem i enskild regi finns i 174 kommuner. I en kommun som inför maxtaxa ska all barnomsorg omfattas av reglerna för maxtaxan, dvs. även verksamhet med enskild huvudman.

Barnomsorg som bedrivs i enskild regi finansierar sin verksamhet med kommunala bidrag, föräldraavgifter samt ibland även med oavlönade arbetsinsatser från föräldrarna. Eftersom maxtaxan begränsar de enskilda anordnarnas möjligheter att avgiftsfinansiera sin verksamhet, blir beroendet av kommunala bidrag större. Principen att kommunen ska ge bidrag till enskild verksamhet motsvarande kommunens egen kostnad kvarstår dock. Därför bör kommunens ersättning till de

²³ I den disponibla inkomsten ingår arbetsinkomst och positiva och negativa transfereringar som barnbidrag, bostadsbidrag, skatt etc.

enskilda anordnarna öka i samma utsträckning som kostnaden ökat i den kommunala verksamheten.

I samband med avgiftsenkäten bad Skolverket kommunerna bifoga dokumentation över kommunens ekonomiska ersättning till den enskilda verksamheten. 102 kommuner skickade in någon form av dokumentation, ur vilka det framgick att kommunerna hade reviderat avtalen med den enskilda verksamheten inför maxtaxan. Avtalen är mycket olika i sin karaktär och det har därför inte varit möjligt att bedöma huruvida compensationen till de enskilda verksamheten faktiskt täcker det inkomstbortfall som uppkommit pga. maxtaxa. Uppföljningen av statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder till kommuner som tillämpar maxtaxa visar dock att 12 procent av bidraget har riktats till enskilda anordnare, dvs. lika stor andel som verksamheten utgjorde 2001.

I Skolverkets löpande statistik finns för enskilda förskolor endast uppgifter om den kommunala ersättningen till verksamheten, inte den totala kostnaden för den. År 2001 var den kommunala ersättningen till enskilda anordnare i genomsnitt 61 800 kronor per inskrivet barn i förskola och 20 800 kronor per inskrivet barn i fritidshem. Sammantaget utgjorde kommunernas ersättningar 2001 till enskilda anordnare av förskola, familjedaghem och fritidshem 9,5 procent av kommunernas totala kostnad för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Den enskilda verksamheten kan ha andra avgiftssystem än kommunen, förutsatt att avgifterna inte är högre än de som anges i förordningen om maxtaxa. Skolverkets kartläggning visar att i mer än varannan kommun har samtliga enskilda anordnare valt samma avgiftssystem som kommunen där de verkar. I 14 procent av kommunerna har samtliga enskilda anordnarna valt ett annat avgiftssystem. Att de enskilda anordnarna väljer ett annat avgiftssystem än kommunen kan bero på att plats förutsätter arbetsinsatser från föräldrarna, vanligtvis är avgifterna då lägre.

De enskilda anordnarna avgör vanligtvis själva om de vill ansvara för insamlande av inkomstuppgifter från föräldrarna samt avgiftshanteringen. I flertalet kommuner (70 procent) utförs detta arbete av de enskilda anordnarna själva. Men i knappt 20 procent av kommunerna ansvarar kommunen för avgiftshanteringen. I övriga kommuner ansvarar kommunen för en del, men inte alla, enskilda anordnares avgiftshantering.

6. Statsbidragen

I samband med reformen om maxtaxa, allmän förskola m.m. infördes två statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.²⁴ Det ena uppgår till 3,4 miljarder per år och ska kompensera kommunerna för det inkomstbortfall de beräknades få på grund av maxtaxa. Det andra ska säkra kvaliteten i verksamheterna och omfattar 0,5 miljarder per år. Medlen rekvireras från Skolverket och betalas ut två gånger per bidragsår med hälften av bidraget per gång. I Skolverkets uppdrag ingår att fördela och administrera bidragen samt följa upp, informera om och utvärdera effekterna av bidraget för kvalitetssäkrande åtgärder i kommunerna.

6.1 Uppföljning av statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder

Statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder ska enligt förordningen användas till personalförstärkningar eller till kompetenshöjande åtgärder för förskollärare, fritidspedagoger och barnskötare som arbetar i verksamheterna.

Av ansökningarna framgår hur kommunerna har planerat att använda statsbidraget. Skolverket har gjort en uppföljning av hur det faktiskt använts. I uppföljningen har kommunerna angett hur medlen fördelats mellan personalförstärkning och kompetenshöjande åtgärder och mellan förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Kommunerna har även angivit vilka personalgrupper som fått del av bidraget och hur stor del som använts till enskild verksamhet.

Administrationn av statsbidraget har varit tidskrävande både för Skolverket och kommunerna. Kommunerna informerades tidigt om att Skolverket skulle följa upp användningen. Trots detta tycks det ha rått viss osäkerhet i kommunerna om syftet med statsbidragen. Flera kommuner har haft svårt att särredovisa användningen från övrigt kommunalt utvecklingsarbete. Kommunernas egna uppföljningar av hur medlen använts har dessutom många gånger varit schablonartade och bristfälliga.

Personalförstärkning eller kompetenshöjning

I ansökningarna prioriterade flertalet kommuner personalförstärkning framför kompetenshöjande åtgärder. Enligt uppföljningen motsvarar utfallet de planerade insatserna. 85 procent av statsbidraget användes till personalförstärkning och 15 procent till kompetensutveckling.

En del kommuner och verksamheter har inte kunnat genomföra sina ursprungliga planer och medlen har omfördelats mellan personalförstärkning och kompetensutveckling. Ändringarna har varit praktiskt betingade eller berott på ändrade förutsättningar, till exempel fler barn än förväntat i verksamheten eller svårigheter att rekrytera önskad personal.

²⁴ Förordning om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg (SFS 2001:160) samt Förordning om statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg till kommuner som tillämpar maxtaxa (SFS 2001:161).

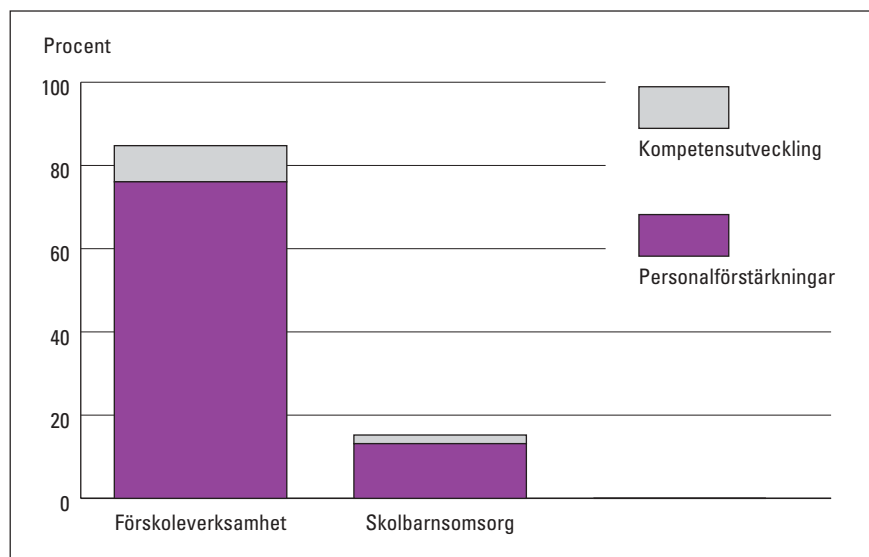


Diagram 6.1

Bidragets fördelning på personalförstärkning och kompetensutveckling samt mellan förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Personalförstärkning

Många kommuner uppger att de haft svårt att förutse vilka effekter som reformen om maxtaxa skulle medföra. Att satsa på personalförstärkning var därför ett sätt att förebygga eventuella kvalitetsförsämringar i form av minskad personaltäthet. Många kommuner anger också att antalet barn ökat kraftigt, ibland mer än vad de kunnat förutse. I andra fall har volymökningarna varit mer begränsade, vilket resulterat i att resurser kunnat omorganiseras och användas till kompetensutveckling.

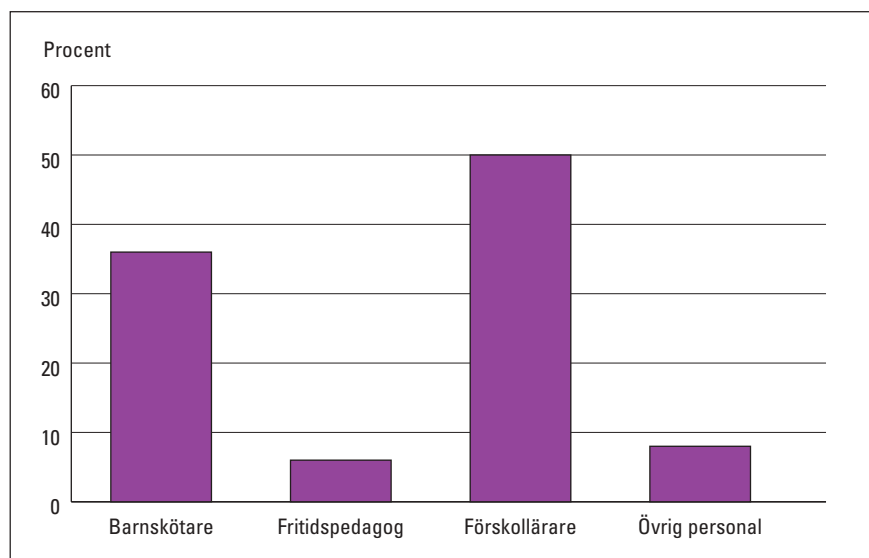


Diagram 6.2

Bidraget till personalförstärkning fördelat på personalkategorier

Skillnader mellan kommunernas ansökningar och uppföljningar tyder på att flera kommuner har haft svårt att rekrytera personal med önskad behörighet. Framför allt har det varit svårt att rekrytera förskollärare. Enligt ansökningarna planerade kommunerna att anställa förskollärare för 67 procent av statsbidraget och barnskötare för 23 procent. Det faktiska utfallet blev 50 procent förskollärare och 36 procent barnskötare. Cirka 10 procent av anställningarna rörde kategorin "övrig personal", till exempel specialpedagoger eller vikarier.

Fördelning av statsbidraget mellan personalgrupper ser olika ut i olika delar av landet. Skillnaderna avspeglar skillnader i tillgången på utbildad personal.

I gruppen mindre övriga kommuner har 62 procent av förskollärarna fått del av bidraget jämfört med 36 procent i förortskommunerna. I förortskommunerna har 16 procent av gruppen övrig personal fått del av bidraget jämfört med 4 procent i mindre övriga kommuner.

Glesbygdskommuner satsade lika mycket medel på förskollärare som på barnskötare (44 procent). Detta kan jämföras med industrikommuner där 28 procent barnskötare och 57 procent förskollärare kom i åtnjutande av bidraget.

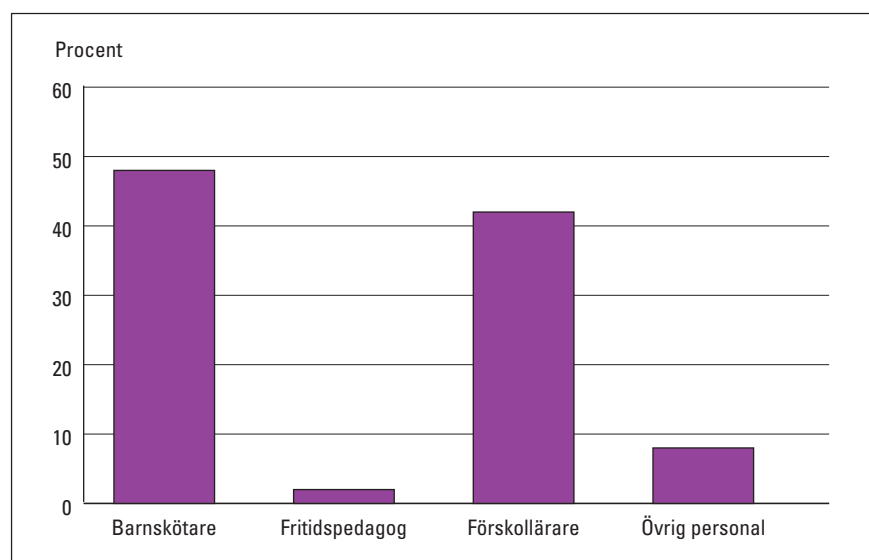
I storstäderna användes 9 procent av statsbidraget till fritidspedagoger jämfört med 4 procent i större övriga kommuner/industrikommuner.

Kompetenshöjande åtgärder

Cirka 75 miljoner kr har använts till kompetenshöjande åtgärder, vilket motsvarar 15 procent av statsbidraget. Merparten av dessa medel, 83 procent, har kommit förskoleverksamheten till del. Endast 17 procent har tilldelats skolbarnsomsorgen.

Diagram 6.3

Bidraget till kompetenshöjande åtgärder fördelat på personal-kategorier.



Antalet anställda som berördes av kompetenshöjande åtgärder till följd av statsbidraget varierade stort. Vissa kommuner valde att vidareutbilda ett fåtal anställda medan andra har valt att erbjuda en kortare fortbildning till fler anställda. Många kommuner har använt statsbidraget till vidareutbildning av barnskötare till förskollärare.

Även innehållet i de kompetenshöjande insatserna varierar mellan kommunerna. En del har anordnat många insatser, andra har koncentrerat sig på en eller ett fåtal. Många kommuner som satsat på att nå ut till större delar av verksamheterna har knutit utbildningarna till speciella temaområden som tal och kommunikation, språkutveckling, förskolans läroplan eller barn i behov av särskilt stöd.

Statsbidraget har även använts till planering, uppföljning och utvärdering av verksamheten. Insatser för denna form av kvalitetsutveckling kan ha koppling till Lpfö 98 och reformer som sker på förskoleområdet.

Fördelning av statsbidraget mellan förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Reformen om maxtaxa berör både förskoleverksamhet (förskola och familjedaghem) och skolbarnsomsorg (fritidshem och familjedaghem).

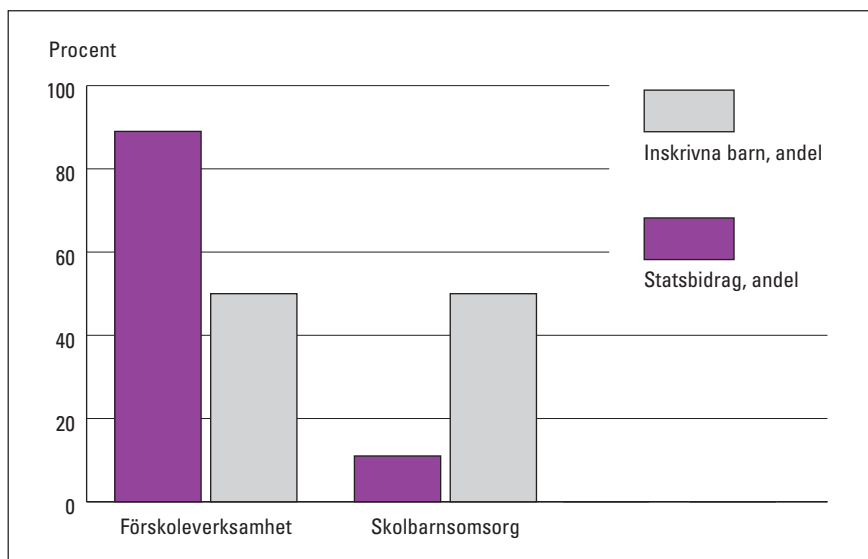


Diagram 6.4

Andelen statsbidrag i relation till antalet inskrivna barn, oktober 2001.

Uppföljningen visar att kommunerna i stor utsträckning prioriterat förskoleverksamhet framför skolbarnsomsorg. Totalt har 89 procent av statsbidraget använts till förskoleverksamhet, trots att det finns ungefär lika många barn inskrivna i skolbarnsomsorg som i förskoleverksamhet.

Fördelning av statsbidraget mellan kommunal och enskild verksamhet

I kommuner som tillämpar maxtaxa ska denna omfatta såväl kommunalt som enskilt driven verksamhet. Detta innebär att den enskilda verksamheten i högre grad än förut är beroende av kommunala bidrag, eftersom en mindre del av verksamheten nu kan avgiftsfinansieras. Statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder utbetalas av Skolverket till kommunerna. Dessa kan sedan i sin tur fördela bidraget mellan kommunal och enskild verksamhet enligt grunder som de själva bestämmer.

Av det totala statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder har 12 procent använts till enskild och 88 procent till kommunal verksamhet. Det motsvarar fördelningen mellan antalet inskrivna barn i enskild och kommunal verksamhet. Ett problem med uppföljningen av statsbidraget till enskild verksamhet är kommunernas bristande insyn i hur enskild verksamhet använder de tilldelade medlen.

6.2 Information

Enligt förordningen om statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder ska Skolverket sprida information om hur bidraget används i kommunerna. Skolverket har spridit informationen via Skolverkets Internetbaserade resultat- och kvalitetsinformationssystem (SIRIS). I

SIRIS publiceras statsbidragsbeloppen till kommunerna och deras ansökningar samt uppföljningar av hur bidraget för kvalitetssäkrande åtgärder har använts i kommunen.

Dessutom har kommunernas planerade åtgärder publicerats i ett pressmeddelande våren 2002. Skolverket har tidvis haft intensiv direktkontakt med kommunerna, massmedier och övriga intressenter om reformen, dess regelverk och om hur statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder använts i kommunerna.

Bilaga 1

Tabeller

1999:

Närvarotid (tim/vecka)	Barnets ålder		3 år	4 år	5 år	Alla
	1 år	2 år				
1–15	9	9	8	8	10	9
16–25	26	23	22	22	21	22
26–30	23	17	19	17	17	18
31–35	23	23	23	22	21	22
36–40	14	20	20	22	21	20
41–	5	7	8	9	10	8
Totalt	100	100	100	100	100	100
Medelvärde tim/vecka	29,2	30,4	30,9	31,2	31,0	30,7

2002:

Närvarotid (tim/vecka)	Barnets ålder		3 år	4 år	5 år	Alla
	1 år	2 år				
1–15	15	14	15	14	13	14
16–25	24	21	20	18	18	20
26–30	21	21	17	17	16	18
31–35	18	19	20	21	21	20
36–40	17	18	20	23	23	21
41–	4	7	7	7	10	8
Totalt	100	100	100	100	100	100
Medelvärde tim/vecka	28,3	29,2	29,5	30,3	30,9	29,9

Källa: Skolverkets föräldraenkät

Tabell 1

Barn 1–5 år inskrivna i **förskola** efter ålder och närvarotid 1999 och 2002. Procent

Tabell 2

Barn 1–5 år inskrivna i **familjedaghem** efter ålder och närvarotid 1999 och 2002. Procent

1999:

Närvarotid (tim/vecka)	Barnets ålder					Alla
	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	
1–15	12	10	11	10	10	10
16–25	34	30	26	31	27	29
26–30	17	17	19	18	13	17
31–35	16	18	15	15	17	16
36–40	14	15	19	17	20	18
41–	8	11	10	9	13	10
Totalt	100	100	100	100	100	100
Medelvärde tim/vecka	28,3	29,6	29,9	29,5	30,7	29,8

2002:

Närvarotid (tim/vecka)	Barnets ålder					Alla
	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	
1–15	16	16	17	15	14	16
16–25	36	22	22	27	22	25
26–30	17	18	15	15	14	16
31–35	12	18	17	16	20	17
36–40	14	17	20	17	21	18
41–	4	8	8	10	9	8
Totalt	100	100	100	100	100	100
Medelvärde tim/vecka	26,2	28,8	28,9	28,8	30,0	28,8

Källa: Skolverkets föräldraenkät

Bilaga 2

Avgifter och återstående konsumtionsutrymme för typfamiljerna

Förteckning över typfamiljerna

Bruttoinkomstens nivå relaterar till inkomsten inom respektive grupp, till exempel "ensamstående heltidsarbetande småbarnsföräldrar" enligt SCB:s inkomstfördelningsundersökningar. De 25 procent av inkomsttagarna som har lägst inkomst sägs ha en låg nivå, medan de 25 procent som har högst inkomst sägs ha en hög nivå. Medel motsvarar medianvärdet.

Vissa av typfamiljerna ingår även i 1999 och 1996 års avgiftsstudier. I förekommande fall anges även typfamiljernas nummer i dessa studier.

Typfamilj-nummer			Antal barn			Bruttoinkomst
96	99	02	Hushållstyp			nivå
			Närvarotid	Förvärvsgrad		kr/mån
Ett barn, 3 år, i förskola						
			Ensamstående			
-	-	1	Närvarotid 15 h/v	arbetslös	a-kassa	16 060
1	3	2	Närvarotid 46 h/v	heltid	låg	18 400
Sammanboende						
-	-	3	Närvarotid 33 h/v	en heltid, en deltid	låg	31 500
-	-	4	Närvarotid 25 h/v	en heltid, en deltid	medel	36 100
-	1	5	Närvarotid 33 h/v	en heltid, en deltid	medel	36 100
-	2	6	Närvarotid 40 h/v	en heltid, en deltid	medel	36 100
Två barn, 1 och 3 år, i förskola						
			Sammanboende			
-	-	7	Närvarotid 33 h/v	två heltid	låg	34 600
		8	Närvarotid 25 h/v	en heltid, en deltid	medel	36 100
5	5	9	Närvarotid 33 h/v	två heltid	medel	41 100
-	-	10	Närvarotid 40 h/v	två heltid	medel	41 100
Ett barn, 8 år, i fritidshem						
			Sammanboende			
-	13	11	Närvarotid 18 h/v	en heltid, en deltid	medel	37 300
			Ensamstående			
13	14	12	Närvarotid 26 h/v	heltid	medel	21 500

Avgiftsnivåer för typfamiljerna 2002

Typfamilj- nummer		Antal barn Hushållstyp Närvarotid	Brutto- inkomst kr/mån	Typfamiljernas avgifter 2002				
99	02			lägsta avgift	högsta avgift*		median**	
					med maxtaxa	alla kommuner	2002	1999
Ett barn, 3 år, i förskola								
		Ensamstående						
-	1	Närvarotid 15 h/v	16 060	0	482	482	337	-
3	2	Närvarotid 46 h/v	18 400	337	552	1 300	552	1 056
Sammanboende								
-	3	Närvarotid 33 h/v	31 500	506	945	1 820	945	-
-	4	Närvarotid 25 h/v	36 100	320	923	1 638	993	-
1	5	Närvarotid 33 h/v	36 100	624	1 083	1 996	1 083	2 006
2	6	Närvarotid 40 h/v	36 100	903	1 083	2 353	1 083	2 228
Två barn, 1 och 3 år, i förskola								
Sammanboende								
-	7	Närvarotid 33 h/v	34 600	1 039	1 730	2 320	1 730	-
-	8	Närvarotid 25 h/v	36100	662	1 805	2 087	1 655	-
5	9	Närvarotid 33 h/v	41 100	1 039	1 900	2 770	1 900	2 808
-	10	Närvarotid 40 h/v	41 100	1 320	1 900	3 183	1 900	-
Ett barn, 8 år, i fritidshem								
Sammanboende								
13	11	Närvarotid 18 h/v	37 300	154	746	1 296	746	1 277
Ensamstående								
14	12	Närvarotid 26 h/v	21 500	128	430	1 029	430	845

* Högsta avgift anges dels för alla maxtaxekommuner, och dels för alla kommuner, dvs. även Karlstad och Kalix.

** Medianvärdet anges för 2002 och 1999. 1999 års medianvärde är uppräknat till 2002 års prisnivå.

Återstående konsumtionsutrymme för typfamiljerna 2002

Typfamilj- nummer 99 02	Antal barn Hushållstyp Närvarotid	Återstående konsumtionsutrymme, kronor			
		varierar mellan	p10*	p90*	median 2002 1999**
	Ett barn, 3 år, i förskola				
- 1	Ensamstående Närvarotid 15 h/v	3 056 - 4 236	3 250 - 3 840	3 482	-
3 2	Närvarotid 46 h/v	3 084 - 4 649	3 695 - 4 292	3 924	1 119
	Sammanboende				
- 3	Närvarotid 33 h/v	6 873 - 9 376	7 555 - 8 535	7 906	-
- 4	Närvarotid 25 h/v	10 190 - 12 706	10 559 - 11 769	10 988	-
1 5	Närvarotid 33 h/v	9 836 - 12 706	10 531 - 11 651	10 930	7 823
2 6	Närvarotid 40 h/v	9 479 - 12 351	10 481 - 11 652	10 893	7 612
	Två barn, 1 och 3 år, i förskola				
	Sammanboende				
- 7	Närvarotid 33 h/v	6 546 - 9 262	6 936 - 8 043	7 360	-
- 8	Närvarotid 25 h/v	7 575 - 10 398	7 968 - 9 354	8 465	-
5 9	Närvarotid 33 h/v	10 443 - 13 860	11 088 - 12 378	11 558	6 461
- 10	Närvarotid 40 h/v	10 030 - 13 182	11 036 - 12 329	11 512	-
	Ett barn, 8 år, i fritidshem				
	Sammanboende				
13 11	Närvarotid 18 h/v	10 837 - 13 035	11 160 - 12 350	11 564	8 256
	Ensamstående				
14 12	Närvarotid 26 h/v	4 581 - 6 113	5 027 - 5 717	5 266	2 840

* Percentil 10 och 90, visar variationen för de 80 procent "mittersta" kommunerna.

** Medianvärde för typfamiljernas återstående konsumtionsutrymme 1999. Uppgifterna är hämtade ifrån Avgifter i förskola och fritidshem 1999 och är uppräknade till 2002 års prisnivå.

I denna rapport redovisar Skolverket den första uppföljningen av reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m. Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att under en femårsperiod följa upp reformen.

Reformen består av flera delar som trätt i kraft vid olika tidpunkter. Barn till arbetslösa eller föräldralediga har fått rätt till förskoleverksamhet den 1 juli 2001 respektive 1 januari 2002. Maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg infördes den 1 januari 2002 och slutligen infördes allmän förskola för fyra- och femåringar den 1 januari 2003.

Ett huvudsyfte med reformen är att öka tillgängligheten till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Årets uppföljning koncentreras just till de delar av reformen som berör tillgänglighet för barn till arbetslösa eller föräldralediga samt maxtaxan och dess konsekvenser för avgifterna och barnfamiljernas ekonomi.

Reformen maxtaxa och allmän förskola m.m.	<i>Skolverket</i>
	Rapport 231