

Uppföljning av reformen maxtaxa, allmän förskola m.m.



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: 04:844
ISSN: 1103-2441
ISRN SKOLV-R-245-SE

Illustration: Maimidesign
Tryck: EO Print
Stockholm 2004
Upplaga: 3 000

Uppföljning av reformen maxtaxa, allmän förskola m.m.

Förord

I denna rapport redovisar Skolverket den andra uppföljningen av reformen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* och en uppföljning av utvecklingen av familjedaghem.

Reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m. består av flera delar som trätt i kraft vid olika tidpunkter. Barn till arbetslösa och föräldralediga har fått rätt till förskoleverksamhet den 1 juli 2001 respektive den 1 januari 2002. Maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg infördes den 1 januari 2002, och allmän förskola för fyra- och femåringar den 1 januari 2003. Huvudsyftet med reformen har varit att öka tillgången till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

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

Årets uppföljning omfattar uppföljningar av villkor och förutsättningar för verksamheterna i och med reformen, reformens påverkan på enskild verksamhet samt införandet av allmän förskola för fyra- och femåringar. I ett kapitel redovisas också ett särskilt uppdrag kring utvecklingen av familjedaghem. Slutligen lämnas en redogörelse för det statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder som är kopplat till maxtaxan.

Rapporten har sammanställts av undervisningsråden Johanna Freed (projektledare), Raul Bahamondez och Ola Eriksson. I arbetet med rapporten har också undervisningsråden Mats Andersson och Ulla Nordenstam deltagit.

Stockholm i april 2004

Ann Carlson Ericsson
Avdelningschef

Innehåll

Sammanfattning	8
Om reformen	8
Kostnader för, och finansiering av, Maxtaxa och allmän förskola m.m.	8
Maxtaxans påverkan på enskild verksamhet	10
Allmän förskola för fyra- och femåringar	10
Samverkan mellan familjedaghem och förskola	11
Kvalitetssäkrande åtgärder	11
 1. Inledning och bakgrund	 13
Reformens innehåll, bakgrund och syfte	14
Skolverkets uppdrag	15
Statsbidragen	16
Tidigare avrapportering kring maxtaxereformen	17
Underlag för våra studier	18
 2. Verksamheternas olika villkor och förutsättningar	 21
Statsbidrag för reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m.	22
Utveckling av verksamheterna över tid	27
Kommunernas kostnader år 2001 och 2002	29
Sammanfattning	35
 3. Maxtaxa och enskild verksamhet	 39
Utveckling av den enskilda verksamheten	40
Kommunal ersättning till enskild verksamhet	43
Sammanfattning	46
 4. Uppföljning av allmän förskola	 49
Kommunenkat om allmän förskola	51
Del 1. Information	52
Del 2. Organisation	54
Del 3. Avgifter och kostnader	60
Del 4. Allmän förskola och övriga verksamheter	64
Har reformen lett till volymökningar?	65
Sammanfattning	66

5. Uppföljning av utvecklingen av familjedaghem	69
Underlag för uppföljningen	70
Familjedaghemmens framväxt och utveckling	71
Familjedaghemmet i siffror	72
Reformens påverkan på familjedaghemsversamheten	77
Rätt till förskoleplats för arbetslösa och föräldralediga	77
Samverkan mellan förskola och familjedaghem	80
Sammanfattning	83
 6. Bidrag för kvalitetssäkrande åtgärder	 87
Fördelning av bidraget 2003	88
Personalförstärkning	89
Kompetenshöjande åtgärder	92
Enskild verksamhet	95
Jämförelser mellan planerad och faktisk användning	96
Sammanfattning	98
 Bilagor	 99

Sammanfattning

Sammanfattning

Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att under åren 2002–2007 årligen följa upp reformen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* I denna rapport redovisas den andra uppföljningen av reformen.

Rapporten bygger på studier genomförda före och efter reformen samt på Skolverkets offentliga statistik. Denna rapport omfattar en uppföljning av villkor och förutsättningar för verksamheterna samt av enskild verksamhet. Vidare behandlas en kommunenkät om införandet av allmän förskola för fyra- och femåringar. Ett särskilt regeringsuppdrag kring familjedaghemsverksamheten redovisas. Slutligen sammanfattas också uppföljningen av statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder.

Om reformen

Ett huvudsyfte med reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m. har varit att öka tillgången till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Ett system med maxtaxa syftar också till ekonomiska förbättringar för barnfamiljer, att minska margineffekterna och att underlätta arbetskraftsdeltagande.

Reformen består av flera delar som trätt i kraft vid olika tidpunkter. Maxtaxa är frivilligt att införa för kommunerna, medan rätt till förskoleverksamhet för arbetslösa och föräldraledigas barn samt allmän förskola för fyra- och femåringar regleras i lag.

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

Kommunerna ersätts genom statsbidrag för ökade kostnader i och med reformen. Med anledning av reformen har kommunerna tillförts 150 miljoner kronor år 2001, 4,4 miljarder kronor år 2002 och 5,6 miljarder kronor år 2003.

Kostnader för, och finansiering av, Maxtaxa och allmän förskola m.m.

Kommunerna har genom ett särskilt statsbidrag fått ersättning för minskade föräldraavgifter i och med införandet av maxtaxa. Bidraget omfattade 3,4 miljarder kronor år 2002. Kommunens intäkter från föräldraavgifter är kända. När det gäller enskild verksamhet är intäkterna däremot inte kända. Beräkningarna utgår från att det genomsnittliga avgiftsbortfallet för barn i enskild verksamhet är detsamma som för barn i kommunal verksamhet, samt att samtliga barn i kommunen (i både kommunal och enskild verksamhet) genererar samma avgiftsintäkt.

Utifrån detta resonemang har en genomsnittlig avgiftsintäkt per barn beräknats. Det genomsnittliga antalet barn i åldrarna 1–12 år inskrivna i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg ingår i beräkningen, och intäkten för år 2002 blir 11 160 kronor, vilket är något högre än intäkten för 2001 (10 930 kronor).

Det generella statsbidraget har höjts för de delar av reformen som inneburit rätt till förskoleverksamhet för arbetslösas och föräldraledigas barn samt allmän förskola för fyra- och femåringar.

Kommunerna har år 2001 och 2002 fått statsbidrag för arbetslösas barn med sammanlagt 450 miljoner kronor, och för föräldraledigas barn med 250 miljoner kronor. Uppskattningar visar att kostnaderna för arbetslösas barn varit lägre än beräknat, cirka 140 miljoner kronor. Däremot tycks kostnaderna för föräldraledigas barn ha blivit högre än beräknat, cirka 490 miljoner kronor.

Allmän förskola har lett till högre kostnader för tillkommande barn samt minskade avgiftsintäkter. Kommunerna fick år 2003 statsbidrag för allmän förskola på totalt 1,2 miljarder kronor. Kostnaden för tillkommande fyra- och femåringar har uppskattats till cirka 75 miljoner kronor. Ett räkneexempel utifrån ett heltidsbarn som får ett avdrag på 3/8 av månadsavgiften ger ett avgiftsbortfall för kommunen på 5 136 kronor per fyra- och femåring och år. Utslaget på dessa barn motsvarade detta statsbidrag 6 990 kronor år 2003.

Enligt våra uppskattningar har statsbidraget för maxtaxa sammantaget täckt kommunernas avgiftsbortfall år 2002. När det gäller kostnader för arbetslösas barn och införandet av allmän förskola pekar våra resultat på att reformen är väl finansierad, medan reformen kring föräldraledigas barn sannolikt är underfinansierad. Vid sammanvägning av de olika delarna i reformen, dvs. av kostnader, avgiftsbortfall och statsbidrag, ser denna ut att vara finansierad. Det är viktigt att framhålla att detta endast är en bild på nationell nivå. Hur införandet av reformen påverkat enskilda kommuner kommer att bli en fråga för den fortsatta uppföljningen.

Det är i första hand förskolan som påverkats av reformen. I förskolan har det skett stora volymökningar under 2002, framför allt genom att barn till föräldralediga nu fått rätt till förskoleverksamhet. Också under 2003 har volymökningarna varit något större än normalt, vilket kan hänföras till införandet av allmän förskola för fyra- och femåringar. Som en naturlig följd av detta är det också i förskolan som kostnaderna har ökat mest. De ökade kostnaderna i förskolan har inneburit en ökning med uppskattningsvis 3 600 heltidstjänster år 2002. Personaltätheten i förskolan har varit ungefär densamma under perioden 2001–2003. Vi ser inga tydliga tecken på att det skett kvalitetsförsämringar inom förskolan under de år reformen införts.

Också fritidshemmet har påverkats av reformen. Andelen inskrivna barn har ökat något snabbare än normalt mellan år 2001 och 2002, det år då maxtaxan infördes. Personaltätheten i fritidshemmet har minskat, men den utvecklingen tycks ha stannat av något mellan 2002 och 2003.

När det gäller familjedaghemmet har verksamheten blivit mindre under en längre tid. Maxtaxareformen tycks inte ha påverkat den utvecklingen i någon betydande utsträckning. Personaltätheten har varit ungefär densamma under åren 2001–2003.

Maxtaxans påverkan på enskild verksamhet

Den kommunala ersättningen till den enskilda verksamheten har ökat med 17 procent mellan 2001 och 2002. Ökningen är stor om man jämför med de förändringar som skedde under perioden 1998 till 2001, och den hänger sannolikt till stor del samman med införandet av maxtaxa.

Andelen barn inskrivna i enskild verksamhet fortsätter att öka något både år 2002 och 2003, och inte heller personaltätheten har förändrats i någon högre utsträckning sedan 2001.

Mot bakgrund av denna utveckling bedömer vi att kommunerna sammantaget har ersatt den enskilda verksamheten för det eventuella avgiftsbortfall som maxtaxan inneburit. Det går inte att på ett enkelt sätt fastställa hur den enskilda verksamheten har påverkats, men den verkar inte ha drabbats negativt av reformen. För att få en mer nyanserad bild behöver ytterligare studier genomföras.

Allmän förskola för fyra- och femåringar

Redovisningen bygger på en kommunenkät som genomfördes hösten 2003. Kommunerna har lämnat uppgifter om införandet av allmän förskola för fyra- och femåringar.

Resultaten visar att kommunerna informerar föräldrar om allmän förskola. Den svåraste gruppen att nå tycks vara föräldrar till barn som tidigare inte varit inskrivna i någon verksamhet.

Kommunerna och kommundelarna väljer huvudsakligen att låta tillkommande fyra- och femåringar integreras i ordinarie verksamhet. I de fall man har separata grupper för fyra- och femåringar tycks det vanligen handla om tillfälliga lösningar eller lösningar för särskilda grupper barn.

För barn med korta närvarotider (15 timmar i veckan eller motsvarande) förläggs förskolan huvudsakligen till förmiddagar, fem dagar i veckan. Vissa kommuner erbjuder ett fast tidsalternativ för dessa barn, medan andra kommuner har mer flexibla lösningar. I glesbygdskommuner är det vanligare att tiden förläggs till färre än fem dagar i veckan. Måltid ingår för det mesta inte

för de fyra- och femåringar som går 15 timmar i veckan eller motsvarande, men i de fall tiden förläggs till färre än fem dagar i veckan inkluderas måltid vanligen.

Avgiftsreduktionen för fyra- och femåringar i förskolan utformas på olika sätt och beror på kommunens avgiftssystem i övrigt. Tre fjärdedelar av kommunerna erbjuder också avgiftsreduktion för de fyra- och femåringar som är inskrivna i familjedaghem.

Samverkan mellan familjedaghem och förskola

I en enkät har kommunerna fått ange om det den 1 december 2003 fanns barn i fyra- och femårsåldern som var inskrivna både i familjedaghem och i förskola. I ungefär en fjärdedel av kommunerna förekommer sådana lösningar och det handlar vanligtvis om ett fåtal barn (ett till fem barn). Endast tio procent av kommunerna anger att fler än fem barn är inskrivna i båda verksamheterna.

De flesta kommuner tillämpar avgiftsreduktion för fyra- och femåringar i familjedaghem. Det är ingen större skillnad i överströmningen från familjedaghem till förskola i de kommuner där man inte erbjuder avgiftsreduktion, vilket tyder på att andra faktorer än avgiften påverkar valet av omsorgsform. I vissa kommuner erbjuds föräldrarna att välja att antingen ha kvar sina barn i familjedaghem eller att byta till förskola. I andra kommuner erbjuds en kombination av verksamheterna. Samverkan mellan förskola och familjedaghem tycks vara svårt att få till stånd av framför allt praktiska orsaker. Ett vanligt problem är svårigheter kring transporter och förflyttning av barn mellan familjedaghem och förskola.

En del kommuner väljer att förstärka den pedagogiska verksamheten inom familjedaghemmet. Då träffas vanligtvis barn från flera familjedaghem, t.ex. på en öppen förskola.

Kvalitetssäkrande åtgärder

Skolverket ska följa upp hur kommunerna använder bidraget för kvalitetssäkrande åtgärder. Bidraget tilldelas kommuner som tillämpar maxtaxa efter ansökan. Bidraget omfattade totalt 500 miljoner kronor 2003. Den större delen av bidraget (85 procent) har liksom tidigare bidragsår gått till personalförstärkningar, och cirka 90 procent av hela bidraget har använts inom förskoleverksamhet.

Enligt kommunernas uppföljningar för 2003 har cirka 1 490 årsarbetare anställts för bidraget: 1 340 årsarbetare till förskoleverksamhet och 150 årsarbetare till skolbarnsomsorg. Enskild verksamhet har tilldelats tolv procent (61,9 miljoner kronor) av det totala bidragsbeloppet. Av dessa medel gick 90 procent till förskoleverksamhet och tio procent till skolbarnsomsorgen.

Inledning och bakgrund

1. Inledning och bakgrund

Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att under åren 2002–2007 årligen följa upp och utvärdera reformen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*¹ Inom ramen för uppdraget om uppföljning av den allmänna förskolan ska också Skolverket utföra *Uppföljning av utvecklingen av familjedaghemmet*.²

I följande avrapportering redovisas särskilt frågor kring villkor och förutsättningar för verksamheterna inklusive enskild verksamhet, införandet av allmän förskola för fyra- och femåringar och familjedaghemmets utveckling. Vidare belyses användningen av bidraget för kvalitetssäkrande åtgärder.

Reformens innehåll, bakgrund och syfte

- Barn vilkas 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 vilkas 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, 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 vårdnadshavare avgör om barnet ska nyttja platsen.

Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen 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

¹ Regeringsbeslut 53, U2001/4684/S

² Regeringsbeslut 10, U2003/1667/S

1996 markerades verksamheternas pedagogiska betydelse genom att det övergripande ansvaret överfördes från Socialdepartementet till Utbildningsdepartementet. År 1998 flyttades bestämmelserna till skollagen, och samtidigt fick förskolan sin första läroplan. Förskolan blev därmed det första steget i utbildningssystemet.

Genom utbyggnaden av barnomsorgen under 1990-talet fick allt fler barn del av verksamheterna. I slutet av decenniet uppmärksammades 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. Avgifterna skilde sig kraftigt åt mellan kommunerna.

Regeringen uppmärksammade dessa skillnader vid ett flertal tillfällen, och i samband med 1999 års ekonomiska vårproposition tillsattes en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet med uppgift 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 är att öka tillgången till barnomsorg. 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. Ett ytterligare syfte är att minska marginaleffekterna och därigenom underlätta för föräldrar att gå upp i arbetstid. Även pedagogiska motiv förs fram. Ett avgiftssystem utan många tidsintervaller gör att barnens närvaro blir mindre splittrad och att det blir lättare att bedriva en väl fungerande pedagogisk verksamhet.

Skolverkets uppdrag

Regeringsuppdraget

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.

All förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg omfattas av maxtaxan. Skolverket ska bevaka huruvida den enskilda verksamheten påverkas av reformens olika delar samt studera kommunernas bidragsgivning till enskilda förskolor och fritidshem.

Skolverket ska följa reformen om kommunens skyldighet att erbjuda plats åt arbetslösas och föräldraledigas barn. Regelverket för vistelsetider ska studeras, liksom eventuella förändringar i detta.

Vidare ska införandet av allmän förskola för fyra- och femåringar följas upp avseende volymökningar och utnyttjandegrad för olika typer av barnfamiljer. Uppföljningen ska också belysa organiseringen av den allmänna förskolan samt kvalitetsfrågor.

Skolverket ska 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.

I april 2003 fick Skolverket ett regeringsuppdrag som innebar att verket inom ramen för uppföljning av den allmänna förskolan också skulle följa upp utvecklingen av familjedaghemmet.³ Vårdnadshavarens önskemål om omsorgsform bör belysas ur detta perspektiv. Vad som också bör belysas är om det finns familjedaghem som alternativ till allmän förskola för fyra- och femåringar. Omfattningen av avgiftsfrihet för fyra- och femåringar i familjedaghemmet ska redovisas, och frågor om samverkan mellan familjedaghem och allmän förskola ska lyftas fram och exemplifieras. Uppdraget redovisas i kapitel 5.

Statsbidragen

I samband med reformen om maxtaxa, allmän förskola m.m. infördes två statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.⁴ För rätt till förskoleplats för arbetslösas och föräldraledigas barn, samt allmän förskola för fyra- och femåringar, har kommunerna fått ersättning via en nivåhöjning av det generella statsbidraget.

³ Regeringsbeslut 10, U2003/1667/S

⁴ Förordning om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa i 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)

Statsbidrag för kommuner som tillämpar maxtaxa

De kommuner som väljer att tillämpa maxtaxa ska kompenseras för det intäktsbortfall detta medför. Enligt regeringens bedömning är det orimligt att kommuner som tagit ut låga avgifter ska få lägre ersättning än kommuner som tagit ut höga avgifter, vilket hade blivit följden om kommunerna kompenseras för det faktiska avgiftsbortfallet. Statsbidraget beräknas därför med barnomsorgsmodellen i det kommunala utjämnningssystemet som grund och regleras via en förordning (SFS 2001:160). Bidraget omfattade totalt 3,4 miljarder kronor per år 2002 och 2003. Från och med 2004 omfattar bidraget totalt 3,16 miljarder kronor per år.

Statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder

Bidraget regleras i förordning (SFS 2001:161) och omfattar 0,5 miljarder kronor per år. Också detta bidrag beräknas med barnomsorgsmodellen i det kommunala utjämnningssystemet som grund. Skolverket administrerar och följer upp användningen av bidraget. Uppföljningen ska främst inriktas mot en granskning av hur medlen används, vilka personalkategorier som anställs och vilken typ av kompetenshöjning kommunerna satsar på.

Skolverket ska också sprida information om hur bidraget används i kommunerna. Kommunernas ansökningar och uppföljningar publiceras på Skolverkets Internetbaserade resultat- och kvalitetsinformationssystem (SIRIS). Användningen av bidraget för kvalitetssäkrande åtgärder redovisas i kapitel 6.

Tidigare avrapportering kring maxtaxereformen

Den första avrapporteringen skedde i mars 2003.⁵ Resultaten visade bland annat följande:

- Andelen barn har ökat både i förskola och i fritidshem mellan 2001 och 2002. Den största delen av ökningen beror på att barn till föräldralediga fått tillgång till verksamheterna i större utsträckning.
- De faktiska närvarotiderna har inte påverkats av reformen. Den genomsnittliga närvarotiden för förskolan sjönk något mellan 1999 och 2002. Minskningen har huvudsakligen berott på att många barn med korta närvarotider (upp till 15 timmar i veckan) tillkommit i verksamheterna. Också i familjedaghemmet och i fritidshemmet sjönk de genomsnittliga närvarotiderna.
- Gruppstorlekarna har inte förändrats mellan 2001 och 2002. Också personaltätheten var oförändrad mellan dessa år.

⁵ Skolverkets rapport 231

- År 2002 införde 287 kommuner maxtaxa. Från år 2003 tillämpar samtliga 290 kommuner maxtaxa. Maxtaxan har berott på att avgifterna sänkts i förskola och fritidshem och att de tidigare stora skillnaderna mellan kommuner minskat kraftigt.
- Maxtaxans lägre avgifter har sannolikt bidragit till en ökning av antalet barn i fritidshem, men inte till ökningen i förskolan.
- Statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder gick huvudsakligen till personalförstärkningar inom förskolan. Sammantaget gick 90 procent av bidraget till förskolan och 10 procent till skolbarnsomsorgen.

Underlag för våra studier

Nedan följer en beskrivning av studier, statistik och underlag som används i denna rapport.

Allmän förskola för fyra- och femåringar, kommunenkät

Allmän förskola för fyra- och femåringar infördes den 1 januari 2003. Under våren 2003 genomförde Skolverket en förstudie för att ringa in problem- och frågeområden, och under hösten 2003 skickades en enkät till samtliga kommuner. Enkäten innehöll frågor om hur kommunerna genomfört reformen avseende informationsspridning, organisation, avgifter och kostnader samt om allmän förskola och övriga verksamheter. Resultatet redovisas i kapitel 4.

Familjedaghem och allmän förskola, kommunenkät

Enligt regeringsuppdraget om utvecklingen av familjedaghem ska Skolverket följa upp hur samverkan mellan familjedaghem och förskola ser ut. Något som är intressant i sammanhanget är att utreda om bestämmelsen om allmän förskola för fyra- och femåringar eventuellt påverkat överströmningen från familjedaghem till förskola.

I december 2003 skickade därför Skolverket ut en enkät till samtliga kommuner. Enkäten gav underlag som visade hur många barn i åldrarna fyra och fem år som var inskrivna i förskola, förskola och familjedaghem eller bara familjedaghem den 1 december 2003. I enkäten frågade Skolverket också huruvida fyra- och femåringar bytt verksamhetsform från enbart familjedaghem till enbart förskola under 2003, samt om man i kommunen bedömde att eventuellt byte hade med införandet av allmän förskola att göra. Resultatet redovisas i kapitel 5.

Uppföljning av kvalitetssäkrande åtgärder

Kommuner som vill ta del av bidraget för kvalitetssäkrande åtgärder ansöker om detta hos Skolverket. I ansökningarna om, och uppföljningarna av, bidraget lämnas uppgifter om den verksamhet som planeras och genomförs med detta bidrag. Uppgifterna samlas in i en databas på Skolverket. Databasen gör det möjligt att beskriva hur bidraget har verkat. Resultatet redovisas i kapitel 6.

Övriga underlag

Officiell statistik

Inom ramen för den officiella statistiken samlar SCB, på uppdrag av Skolverket, löpande in uppgifter om antalet inskrivna barn samt anställda i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Även uppgifter om verksamheternas kostnader och intäkter samlas in. Uppgifterna publiceras löpande i Skolverkets publikationer *Barnomsorg, skola och vuxenutbildning i siffror* och *Jämförelsetal för huvudmän*. En sammanfattning ges varje år i rapporten *Beskrivande data om barnomsorg och skola*.

Skolverkets föräldraenkät 1999 och 2002

Skolverkets föräldraenkät vänder sig till föräldrar med barn i åldrarna 1–12 år. Enkätundersökningar har genomförts i september 1999 och 2002. Urvalet omfattar föräldrar till cirka 70 000 barn i åldern 1–5 år och till 11 000 barn i åldrarna 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 ordnad⁶ och om föräldrarna är nöjda med denna omsorgsform. Enkäterna innehåller även frågor om barnens närvarotider i förskola, familjedaghem, fritidshem och öppen fritidsverksamhet.

Plats utan oskäligt dröjsmål, 2001, 2002 och 2003

Skolverket har vid flera tillfällen sedan 1998 gjort uppföljningar av i vilken utsträckning kommunerna kan tillhandahålla plats i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg ”utan oskäligt dröjsmål”⁷, 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 vilkas föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga har också ingått.

⁶ 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 under januari till september. Mättidpunkten är också en annan.

⁷ I enlighet med skollagen 2 a kap. 7 §

Verksamheternas olika villkor och förutsättningar

2. Verksamheternas olika villkor och förutsättningar

Reformen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* har inneburit stora förändringar för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg och har medfört högre utgifter för kommunerna. Finansieringsprincipen ska gälla för alla delar i reformen. Principen innebär att kommuner inte ska åläggas nya arbetsuppgifter eller skyldigheter utan att de kompenseras ekonomiskt för detta.

För att kompensera kommunerna har särskilda statsbidrag inrättats och höjningar av det generella statsbidraget gjorts. Med anledning av reformen har kommunerna erhållit statliga medel med 150 miljoner kronor år 2001, 4,4 miljarder kronor år 2002 och 5,6 miljarder kronor år 2003.

En nivåhöjning av det generella statsbidraget har skett med anledning av de delar i reformen som är reglerade i lag (skyldighet för kommunerna att anordna förskola för barn vilkas föräldrar är arbetslösa och föräldralediga samt införandet av allmän, avgiftsfri förskola för fyra- och femåringar).

Kommuner som tillämpar ett system med maxtaxa har också rätt till två särskilda statsbidrag. Här ingår statsbidraget för maxtaxa.⁸ Det finns också ett bidrag för kvalitetssäkrande åtgärder. Användningen av detta bidrag redovisas särskilt i kapitel 6.

I följande kapitel görs uppskattningar av kostnader för införandet av maxtaxa, rätt till förskola för arbetslösa och föräldraledigas barn samt allmän förskola för fyra- och femåringar. Vidare beskrivs hur verksamheterna utvecklats över tid med hänsyn till barnantal och personaltäthet. Slutligen redovisas kommunernas kostnader för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg år 2001 respektive 2002.

Sammantaget ger uppgifterna en översiktlig bild av hur reformen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* påverkat aktuella verksamheter.

Kommunernas kostnader för 2003 sammanställs och publiceras först senare under 2004 och ingår därför inte i denna redovisning.

Statsbidrag för reformen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*

Den mest centrala och intressanta frågan för uppföljningen är att försöka kartlägga hur bidragssystemen fungerat och hur de har påverkat kommuner med olika förutsättningar. Detta är inte möjligt att redovisa i årets uppföljning,

⁸ Regleras via förordningen SFS 2001:160.

men flera olika studier av ekonomiska effekter kommer att presenteras under utredningsperioden.

Det är också av intresse att försöka bedöma om de riktade statsbidragen och höjningen av det generella statsbidraget har täckt kommunernas kostnader och avgiftsbortfall.

Eftersom den statliga ersättningen fördelats enligt olika principer, och de olika delarna av reformen dessutom införts successivt, är det svårt att ge en entydig och lättolkad bild av den totala kostnaden.

Metoden för att skatta kostnaden för reformen är att studera delarna i reformen var och en för sig. Detta är nödvändigt eftersom det inte finns fullständiga data för alla relevanta tidpunkter.

Statsbidrag för maxtaxa

Maxtaxa innebär att avgifterna för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg bestäms till en viss angiven procentandel av föräldrarnas inkomst, dock högst en viss angiven avgift. För de flesta barnfamiljer har maxtaxa inneburit lägre avgifter för plats i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, vilket i sin tur inneburit att kommunerna har fått lägre avgiftsintäkter.⁹ Kompensation till kommunerna för avgiftsbortfallet har skett via ett statsbidrag som omfattade 3,4 miljarder kronor år 2002.

Tabell 2.1: Intäkter av föräldraavgifter och statsbidrag för maxtaxa 1998–2002, uppräknade till 2002 års prisnivå

År	1998	1999	2000	2001	2002
Kommunal verksamhet					
Miljoner kr	6 950	7 050	7 020	6 870	4 070
Enskild verksamhet (uppskattad)					
Miljoner kr	680	725	780	860	540
Statsbidrag Maxtaxa					
Miljoner kr	0	0	0	0	3 400
Totalt					
Miljoner kr	7 630	7 775	7 800	7 730	8 010
Intäkt per barn					
Kr/barn	10 550	10 790	10 960	10 930	11 160

⁹ Skolverkets fördjupning av rapport 231, 2003 – Avgifter i förskola och fritidshem

Tabell 2.1 visar kommunernas avgiftsintäkter mellan 1998 och 2002. En viss minskning av de kommunala avgiftsintäkterna skedde under 2000 och 2001 på grund av vikande barnantal. När maxtaxan infördes år 2002 minskade kommunernas avgiftsintäkter med 2,8 miljarder kronor. Statsbidraget för maxtaxa innebar å andra sidan ett tillskott på 3,4 miljarder kronor.

När det gäller den enskilda verksamheten finns inga exakta uppgifter om avgiftsintäkter och avgiftsbortfall. Därför har en uppskattning gjorts av intäkterna från föräldraavgifter för barn i enskild verksamhet. Utgångspunkten är att det genomsnittliga avgiftsbortfallet för barn i enskild verksamhet är det samma som för kommunal verksamhet, och att alla barn i kommunen (i både kommunal och enskild verksamhet) genererar samma avgiftsintäkt.

Utifrån detta resonemang har en genomsnittlig intäkt per barn beräknats. Beräkningarna avser genomsnittligt antal inskrivna barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i åldrarna 1–12 år. Intäkten för år 2002 blir 11 160 kronor, alltså något högre än intäkten för 2001 (10 930 kronor).

De beräkningar som gjorts är snarast en underskattning av kompensationen eftersom den bygger på att samtliga volymförändringar mellan år 2001 och 2002 kan hänföras till maxtaxans införande. Vi vet att det också skett andra förändringar i verksamheterna (t.ex. rätt till förskoleverksamhet för arbetslösa och föräldralediga barn) som kompenseras på andra sätt.

Beräkningarna ovan tyder därför på att kommunerna totalt sett fått kompensation för det avgiftsbortfall som maxtaxan lett till.

Barn till arbetslösa och föräldralediga

När det gäller rätt till förskoleverksamhet för arbetslösa och föräldralediga barn har kommunerna fått ersättning via en nivåhöjning av det generella statsbidraget. Rätt till förskoleverksamhet för arbetslösa barn infördes den 1 juli 2001 och kommunerna tillfördes med anledning av detta 150 miljoner kronor under år 2001. Den 1 januari år 2002 fick barn till föräldralediga också rätt till förskoleverksamhet. Under år 2002 och år 2003 har kommunerna tillförts totalt 500 miljoner kronor årligen för att täcka kostnader för de barn som beräknats tillkomma i verksamheten på grund av denna reform (300 miljoner kronor per år för barn till arbetslösa och 200 miljoner kronor per år för barn till föräldralediga).

De uppgifter som har använts för att göra en uppskattning av antalet tillkommande barn med anledning av reformen, samt kostnaderna för dessa, är hämtade från Skolverkets föräldraenkäter 1999 och 2002. De största volymökningarna skedde under år 2002, vilket också betyder att kostnaderna bör ha varit störst under detta år.

Skyldigheten att erbjuda plats till arbetslösas och föräldraledigas barn omfattar minst tre timmar om dagen eller 15 timmar i veckan. De flesta av dessa barn går i förskola omkring 15 timmar per vecka, och det är därför inte rimligt att utgå från heltidskostnaden i beräkningarna. I de kostnadsuppskattningar som gjordes inför reformens införande¹⁰ beräknades en deltidsp plats kosta 30 000 kronor per barn, vilket också är den kostnad som använts i denna uppskattning.

Enligt uppgifter från föräldraenkäterna var 65 procent av barn till arbetslösa inskrivna i förskoleverksamhet år 1999. År 2002 hade andelen ökat till 82 procent. Detta motsvarar en ökning om 4 700 barn. Kommunerna tillfördes totalt 450 miljoner kronor år 2001 och 2002 (150 miljoner 2001 och 300 miljoner 2002) för tillkommande barn till arbetslösa. Kostnaden för reformen utifrån ovanstående uppskattningar skulle vara drygt 140 miljoner kronor.

När det gäller föräldraledigas barn var enligt föräldraenkäterna 29 procent inskrivna i förskola 1999. Den andelen hade ökat till 50 procent år 2002. Detta motsvarar en ökning med 16 300 barn. Kommunerna tillfördes 200 miljoner kronor år 2002 för denna reform. Enligt ovanstående beräkningar skulle dock den totala kostnaden uppgå till omkring 490 miljoner kronor.

Rätt till förskoleverksamhet för arbetslösas barn har inte lett till en ökning som motsvarar den förväntade, och den uppskattade kostnaden för reformen har därmed inte heller blivit lika hög som väntat. Volymökningarna på grund av rätt till förskoleverksamhet för föräldraledigas barn och kostnaderna för denna del har däremot varit högre än vad som förväntades.

Allmän förskola för fyra- och femåringar

Den 1 januari 2003 infördes allmän förskola för fyra- och femåringar. Kommunerna har under 2003 fått ökade statsbidrag för att täcka förväntade kostnadsökningar i samband med reformen. Det generella statsbidraget har höjts med 1,2 miljarder kronor år 2003.

Bidraget för allmän förskola ska ersätta kommunerna för de kostnader som uppstår när fler barn tillkommer till verksamheten. Bidraget ska också ersätta kommunerna för det avgiftsbortfall som uppstår i och med att samtliga fyra- och femåringar i förskolan får en reducerad avgift.

Mellan 2002 och 2003 ökade antalet fyra- och femåringar inskrivna i förskola med omkring 8 000, vilket motsvarar en ökning på nästan fem procent.

¹⁰ Ds 1999:53 Maxtaxa och allmän förskola

Under de senaste fem till tio åren har andelen fyra- och femåringar inskrivna i förskola ökat med i genomsnitt 3,5 procent per år. En "normal" ökning av antalet barn i förskolan under 2003 skulle motsvara cirka 5 500 barn. Resterande barn, 2 500, kan antas ha tillkommit på grund av allmän förskola.

Kostnaden för de tillkommande fyra- och femåringar (2 500 stycken) har beräknats vara 30 000 kronor per barn, vilket ger en totalkostnad för de tillkommande barnen på cirka 75 miljoner kronor.

Avgifter och avgiftsreduktionernas konstruktion skiljer sig åt mellan kommunerna. En kommuns avgiftsbortfall kan därför endast uppskattas. Enligt den kommunenkät om allmän förskola som redovisas i kapitel 4 var den vanligaste avgiftsreduktionen i kommunerna hösten 2003 att avdrag skedde med 3/8 av normaltaxa (maxtaxa).

En förälder till ett barn i förskola betalade år 2003 normalt 1 140 kr/mån för en heltidsplats. Om man utgår från att samtliga inskrivna fyra- och femåringar har en heltidsplats och får avgiften reducerad med 3/8 ger detta en månadsavgift på 712 kronor. Vid detta antagande får kommunen ett avgiftsbortfall på 5 136 kronor per år (avgiftsreduktionen 428 kronor per månad gånger 12 utslaget på samtliga inskrivna fyra- och femåringar i förskola år 2003). Utslaget på dessa barn motsvarade detta statsbidrag 6 990 kronor år 2003.

Tillströmningen av barn i allmän förskola har varit lägre än förväntat. Uppskattningarna visar att tillkommande fyra- och femåringar år 2003 endast tagit en liten del av de 1,2 miljarder kronor som utgick till kommunerna i anspråk. När det gäller avgiftsbortfallet är bilden ofullständig. I beräkningarna har vi emellertid tillåtit stora marginaler, både vad gäller kostnader och avgiftsbortfall, vilket betyder att vi sannolikt överdrivit kostnadsökningen och även avgiftsbortfallet.

Statsbidragen – sammanfattning

Vår metod för att bestämma totalkostnaden är att studera kostnaden för varje del i reformen.

Den bild som tonar fram tyder på att kommunerna totalt sett kompenserats för det avgiftsbortfall och de kostnader som maxtaxan inneburit.

När det gäller rätt till förskoleverksamhet för arbetslösa och föräldraledigas barn visar uppskattningarna att kostnaderna varit lägre än förväntat för arbetslösa barn, medan de har varit högre än förväntat för föräldraledigas barn.

För allmän förskola för fyra- och femåringar har compensationen mer än väl täckt kostnaderna för tillkommande barn. Statsbidraget verkar också ha täckt avgiftsbortfallet.

Utveckling av verksamheterna över tid

Ett uttalat syfte med reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m. har varit att öka tillgången till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg genom sänkta avgifter och rättighet till förskoleplats för arbetslösa och föräldraledigas barn. Ökad tillgång märks genom att fler barn skrivs in i verksamheterna eller att de barn som redan finns där förlänger sin närvarotid.

Genom att följa de olika verksamheternas utveckling över tid kan man få en bild av om verksamheten utvecklas i den riktning som reformen avsett.

Tabell 2.2: Totalt antal barn i åldrarna 1–5 år och antal respektive andel inskrivna i förskola, för perioden 1998–2003. Antal årsarbetare och barn per årsarbetare för perioden 1998–2003

År	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Totalt antal barn 1–5 år	551 776	519 572	492 825	470 761	460 304	458 477	465 043
Antal i förskola	362 920	337 935	318 660	314 894	314 987	333 646	351 722
Andel i förskola (procent)	58,7	61,2	63,8	66,1	67,8	72,2	75,1
Antal årsarbetare	63 598	59 808	59 258	58 139	58 689	63 104	65 498
Barn/årsarbetare	5,7	5,7	5,4	5,4	5,4	5,3	5,4

I takt med att verksamheten byggts ut har andelen inskrivna barn i förskola ökat kontinuerligt under en längre period. Rätt till förskoleverksamhet för arbetslösa och föräldraledigas barn gjorde att ökningen blev större än normalt mellan 2001 och 2002. Volymökningarna under år 2002 berodde framför allt på att det tillkom många barn till föräldralediga. Också 2003 var öknings-takten något högre än normalt, vilket kan hänföras till införandet av allmän förskola för fyra- och femåringar.

I förskolan har antalet barn per årsarbetare sjunkit från 5,5 årsarbetare per barn 1997 till 5,3 årsarbetare per barn 2002. År 2003 har antalet barn per årsarbetare ökat till samma nivå som 2001.

Fritidshem

Av de barn som är inskrivna i fritidshem är de flesta 6–9 år. Åldersgruppen 10–12 år omfattar endast en mindre andel av barnen (tio procent år 2003) och inkluderas inte i tabellen nedan.

Tabell 2.3: Totalt antal barn i åldrarna 6–12 år och antal respektive andel inskrivna i fritidshem, för perioden 1998–2003. Antal årsarbetare och barn per årsarbetare för perioden 1998–2003.

År	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Totalt antal barn 6–12 år	813 329	833 105	843 856	848 115	837 308	815 691	782 140
Antal i fritidshem 6–12 år	263 954	301 065	332 168	332 469	336 508	350 744	341 855
Andel i fritidshem (procent) 6–9 år	49,8	56,0	62,2	63,8	66,1	72,6	74,1
Antal årsarbetare	21 262	18 998	18 656	19 017	19 379	19 107	18 778
Barn/årsarbetare	12,4	15,5	17,8	17,5	17,4	18,4	18,2

Andelen inskrivna barn i fritidshem har ökat kontinuerligt under perioden 1997–2003. Åldersgruppen totalt har minskat sedan år 2002, vilket också har inneburit ett lägre antal inskrivna barn. De ökningar som skedde år 1998 och 1999 var kopplade till införandet av förskoleklass.

Mellan 2001 och 2002 märks en något större ökning än normalt när det gäller andelen inskrivna barn i fritidshem. Ökningen har troligen flera olika orsaker. Eftersom fritidshemmet är en mer priskänslig verksamhet än förskolan kan man anta att maxtaxan har haft betydelse när det gällde den ökade efterfrågan 2002.¹¹

När det gäller personaltätheten i fritidshem skedde en gradvis försämring under åren 1997–2002. År 1997 var antalet barn per årsarbetare 12,4. Fram till 2002 ökade antalet barn per årsarbetare till 18,4. År 2003 var antalet barn per årsarbetare något bättre än 2002.

¹¹ Skolverkets rapport 231, s. 20–23

Tabell 2.4: Antal och andel barn i åldrarna 1–5 respektive 6–12 år, inskrivna i familjedaghem under perioden 1998–2002. Antal anställda och barn per anställd under perioden 1998–2002.

År	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Antal barn i familjedaghem 1–5 år	72 178	61 275	53 352	45 376	39 862	37 462	33 688
Antal barn i familjedaghem 6–12 år	23 633	20 696	15 933	12 353	9 841	7 787	6 266
Andel i familjedaghem 1–5 år (procent)	13,1	11,8	10,8	9,6	8,7	8,2	7,2
Andel i familjedaghem 6–12 år (procent)	2,9	2,5	1,9	1,5	1,2	0,9	0,8
Antal anställda	16 691	4 638	12 497	10 545	9 323	8 493	7 687
Barn/anställd	5,7	5,6	5,5	5,5	5,3	5,3	5,2

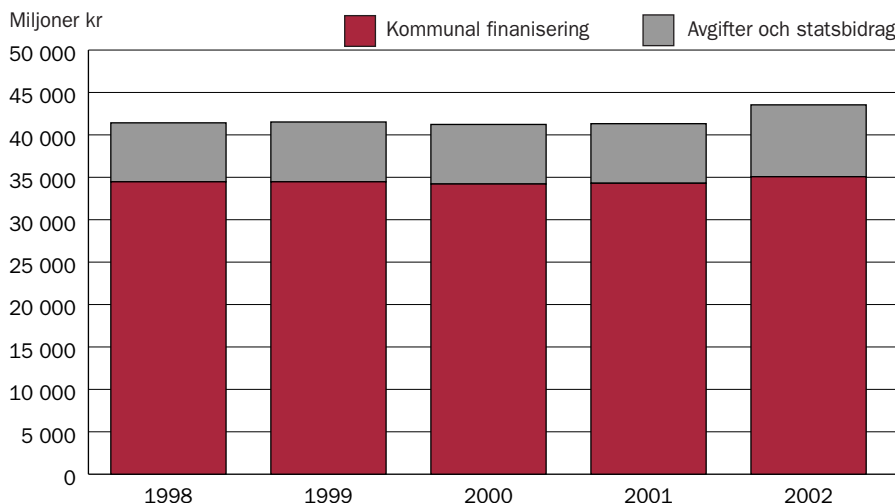
Familjedaghemmens verksamhet har minskat i omfattning under hela perioden. Ytterligare redovisning kring familjedaghemmen ges i kapitel 5.

Kommunernas kostnader år 2001 och 2002

Intäkterna från avgifter och statsbidrag täcker endast en del av förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens kostnader. Verksamheten finansieras huvudsakligen genom kommunalskatter och generella statsbidrag, men även genom intäkter i form av föräldraavgifter och specialdestinerade bidrag. Avgiftsintäkterna beror på antalet barn i verksamheterna, barnfamiljernas inkomster samt kommunernas avgiftssystem. Det generella statsbidraget betalas ut av staten för att finansiera den kommunala servicen.

Kommunernas kostnader för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg steg från totalt 41 320 miljoner kronor till 43 540 miljoner kronor mellan 2001 och 2002. Den ökade totalkostnaden beror delvis på reformen och delvis på den allmänna pris-/kostnadsökningen.

Diagram 2.1: Finansiering av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för perioden 1998–2002, uppräknat till 2002 års prisnivå. Miljoner kronor.



Det generella statsbidraget ingår i den kommunala finansieringen. I posten "avgifter och statsbidrag" ingår fram till år 2000 endast avgiftsintäkter. För åren 2001 och 2002 ingår också de medel som tillskjutits av staten för att finansiera reformen – höjning av generellt bidrag samt bidrag för maxtaxa och bidrag för kvalitetssäkrande åtgärder (SFS 2001:160 och SFS 2001:161).

Diagram 2.1 visar fördelningen mellan föräldraavgifter och statsbidrag å ena sidan och kommunala medel å andra. Intäkterna från statsbidrag och föräldraavgifter ökade med 21 procent (1 450 miljoner kronor) till totalt 8 470 miljoner kronor år 2002. De återstående kostnaderna finansierades med kommunala medel som ökade från 34 300 miljoner 2001 till 35 070 miljoner kronor år 2002. Detta motsvarar en ökning med 2,2 procent och höjda kostnader för kommunerna med omkring 770 miljoner kronor.

Ökningen är förhållandevis stor. År 2002 var totalkostnaden för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg 43 540 miljoner kronor, vilket är en ökning med drygt fem procent jämfört med året innan. Under åren 1998 till 2001 varierade totalkostnaden mindre (mellan 41 320 till 41 520 miljoner kronor).

Vad består kostnadsökningen av?

Totalt ökade kostnaderna för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg med 2,2 miljarder kronor mellan 2001 och 2002. Kommunerna finansierade 770 miljoner kronor med kommunala medel. Genom att studera hur kostnaderna

fördelats mellan respektive verksamheter de aktuella åren kan man se var kostnadsökningarna skett.

I det följande kommer kommunernas kostnader för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg år 2001 och 2002 att redovisas utifrån

- kostnad per verksamhetsform
- kostnad per barn
- kostnader fördelat på personal, lokaler och övriga kostnader
- löneutveckling
- kostnader för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i relation till kommunens totala kostnader.

Kostnad per verksamhetsform

Kostnaderna för förskolan utgör drygt två tredjedelar av kommunernas totala budget för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg medan kostnaden för fritidshem och familjedaghem utgör 23 respektive 8 procent.

Tabell 2.5: Kostnad för förskola, fritidshem och familjedaghem för perioden 1998–2002, uppräknat till 2002 års prisnivå

År	1998	1999	2000	2001	2002
Förskola, miljoner kr	27 590	27 610	27 620	27 930	30 060
förändring, %		0,1	0,0	1,1	7,6
Fritidshem, miljoner kr	8 390	9 030	9 430	9 780	10 120
förändring, %		7,6	4,4	3,7	3,5
Familjedaghem, miljoner kr	5 430	4 880	4 170	3 610	3 360
förändring, %		-10,2	-14,4	-13,6	-6,9
Totalt, miljoner kr	41 410	41 520	41 220	41 320	43 540
förändring, %		0,2	-0,7	0,2	5,4

Kommunernas kostnader för förskolan låg på ungefär samma nivå under åren 1998 till 2001. År 2002 ökade kommunernas kostnader för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg med 5,4 procent. Ökningen var störst inom förskolan. I fritidshemmen har kostnaderna ökat under hela perioden, men ökningen var mindre 2002 än tidigare år. Familjedaghemmens kostnader har sjunkit under hela perioden, och den trenden består år 2002.

Kostnad per barn

Tabell 2.6 visar totalkostnaden per barn 1998–2002.

Tabell 2.6: Total kostnad och kostnad per barn för perioden 1998–2002, uppräknat till 2002 års prisnivå (förskola, familjedaghem och fritidshem)

År	1998	1999	2000	2001	2002
Total kostnad, miljoner kr	41 420	41 520	41 230	41 320	43 540
Antal barn	723 160	720 430	711 900	707 060	717 570
Kostnad per barn, kr	57 280	57 640	57 910	58 440	60 680

Kostnaderna har ökat i högre takt än antalet barn. Det betyder att det ökade antalet barn endast kan förklara en del av kostnadsökningen år 2002. Kostnadsökningen 2002 uppgår till 5 procent medan antalet barn endast ökat med 1,5 procent. Kostnaden per barn (genomsnittligt antal inskrivna barn i åldrarna 1–12 år) har alltså stigit med omkring 3,5 procent till 60 680 kronor år 2002.

Kostnader fördelat på personal, lokaler och övriga kostnader

De kostnadsuppgifter som årligen samlas in från kommunerna är uppdelade på personalkostnader, lokalkostnader och övriga kostnader.¹² Uppgifterna omfattar enbart kommunens kostnader för förskola och fritidshem. Enskilda verksamheter och familjedaghemsverksamhet ingår därför inte i denna kostnadsredovisning.

Tabell 2.7: Total kostnad för kommunal förskola och fritidshem för perioden 1998–2002, uppräknat till 2002 års prisnivå. Kostnader fördelade på personal, lokaler och övriga kostnader. Kommunala bidrag till enskilda anordnare, familjedaghem, öppen förskola och öppen fritidsverksamhet ingår inte.

År	1998	1999	2000	2001	2002
Personal, miljoner kr	23 390	24 130	24 310	24 690	25 930
förändring, %		3,2	0,8	1,6	5,0
Lokaler, miljoner kr	5 000	5 050	4 860	4 770	4 850
förändring, %		1,1	-3,8	-1,9	1,6
Övriga kostnader, miljoner kr	4 380	4 270	4 300	4 370	4 430
förändring, %		-2,5	0,8	1,6	1,4
Totalt, miljoner kr	32 770	33 450	33 480	33 830	35 210
förändring, %		2,1	0,1	1,1	4,1

¹² Övriga kostnader är restposten efter att man subtraherat personal- och lokalkostnader från kommunernas totala kostnad för barnomsorg i Skolverkets jämförelsetal för huvudmän.

Personalkostnaderna utgör den största delen (74 procent) av kommunernas totala kostnader för förskola och fritidshem.¹³ Lokalkostnader utgör 14 procent och övriga kostnader 12 procent. Tabell 2.7 visar att de största kostnadsökningarna under 2002 skett när det gäller personal. Ökade personalkostnader kan bestå i antingen nyrekryteringar eller lönehöjningar för befintlig personal.

Diagram 2.2: Fördelning av kostnadsökning för kommunala förskolor och fritidshem 2002

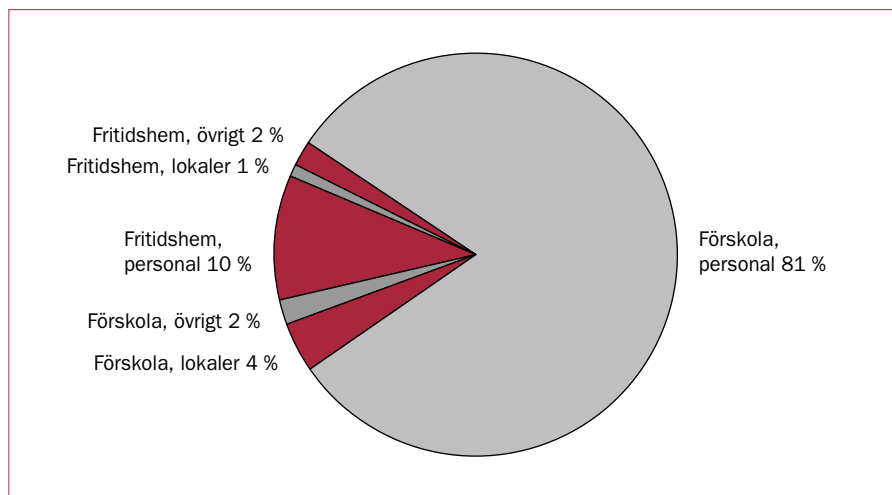


Diagram 2.2 redovisar kostnadsökningen fördelade på respektive verksamhet. Omkring 90 procent av kostnadsökningen består av ökade personalkostnader till förskolor och fritidshem. Återstående 10 procent fördelas mellan lokalkostnader (6 procent) och övriga kostnader (4 procent) i förskola och fritidshem.

Kostnadsökningen inom förskolan motsvarar omkring 3 600 fler heltidstjänster år 2002. Antalet barn har ökat mellan 2001 och 2002, men inte lika snabbt som antalet anställda. Detta innebär en ökad personaltäthet.

Totalt 190 miljoner kronor av de höjda kostnaderna gick till fritidshem. 140 miljoner kronor satsades på personal. Antalet heltidstjänster har dock minskat något jämfört med år 2001. Detta kan troligtvis förklaras av ökade lönekostnader.

¹³ Jämförbar statistik för familjedaghem och enskild verksamhet saknas, varför dessa verksamheter är exkluderade. Eftersom kostnaderna för familjedaghemmen minskar kan denna verksamhet inte heller förklara kommunernas ökande utgifter för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Löneutveckling

Tabell 2.8 visar löneutvecklingen för olika yrkesgrupper inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg mellan 1998–2002.

Tabell 2.8: Medellön för förskollärare, fritidspedagoger, barnskötare och hela kommunala sektorn. Källa: Svenska kommunförbundet.

År	1998	1999	2000	2001	2002
Förskollärare, medellön	16 300	17 100	17 400	18 300	18 700
förändring, %		4,6	2,0	4,9	2,4
Fritidspedagoger, medellön	15 900	16 700	16 900	17 600	18 100
förändring, %		4,8	1,3	4,4	2,8
Barnskötare, medellön	14 800	15 100	15 400	15 500	15 800
förändring, %		2,6	1,5	1,1	1,8
Kommunal totalt, medellön	16 700	17 300	17 600	18 100	18 500
förändring, %		4,0	1,7	2,6	2,1

Fritidshem är den verksamhet som har högst andel pedagogiskt utbildad personal. Av fritidspedagoger, den personalgrupp som har haft bäst löneutveckling (2,8 procent) under år 2002, arbetar 95 procent i fritidshem. Också förskollärarna har haft en något bättre löneutveckling än yrkesgruppen totalt år 2002.

Kostnad för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i relation till kommunens totala kostnader

Förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens andel av kostnaderna i förhållande till andra kommunala verksamheter ökade för första gången på flera år under 2002.

Tabell 2.9: Kommunernas kostnad för barnomsorg (förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg) samt deras total kostnad, för perioden 1998–2002, uppräknat till 2002 års prisnivå (kronor/invånare)

År	1998	1999	2000	2001	2002
Barnomsorg, kostnad, kr/inv	4 740	4 750	4 700	4 710	4 920
förändring, %		0,1	-1,1	0,3	4,4
Kommunal verksamhet, kostnad, kr/inv	34 620	35 920	36 510	37 610	38 940
förändring, %		3,8	1,6	3,0	3,5

Under perioden 1998 till 2001 minskade kostnaderna för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg något, sett till kronor per invånare. Under samma period

ökade kommunernas totala utgifter, vilket innebar att förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens andel av utgifterna minskade. År 2002 skedde dock en ökning av kostnaderna till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg med drygt fyra procent.

Sammanfattning

Har statsbidragen täckt kommunernas inkomstbortfall?

Utifrån de uppskattningar som gjorts av kostnader för reformdelarna framträder en bild som tyder på att kommunerna totalt sett kompenseras för det avgiftsbortfall som maxtaxan inneburit.

När det gäller rätt till förskoleverksamhet för arbetslösa och föräldraledigas barn visar uppskattningarna att kostnaderna varit lägre än förväntat för arbetslösa barn, medan de varit högre än förväntat för föräldraledigas barn. Detta stämmer också överens med att de volymökningar som skett i verksamheterna är lägre än beräknat när det gäller barn till arbetslösa och högre än beräknat för barn till föräldralediga. Å andra sidan har compensationen för allmän förskola för fyra- och femåringar mer än väl täckt kostnaderna för tillkommande barn. Där är volymökningarna mindre än beräknat, och också det beräknade avgiftsbortfallet för fyra- och femåringarna stödjer uppfattningen att kommunernas kostnader totalt sett täckts.

Redovisningen av statsbidragen bygger på uppskattningar och ger endast en översiktlig bild av kommunernas kostnader i och med reformen. Kostnaderna har inte satts i relation till vad kostnaderna skulle ha blivit om reformen inte införts. Redovisningen tar inte heller hänsyn till fördelningen av bidragen mellan kommuner, och faktorer som skulle kunna leda till skevheter i fördelnings-systemet. En sådan faktor är t.ex. att kommunerna hade mycket varierande avgifter, och därmed också varierande avgiftsintäkter, före maxtaxans införande. En central uppgift att arbeta vidare med är därför att undersöka hur fördelningssystemen fungerat för kommuner med olika förutsättningar.

Flera faktorer bidrar till att kommunernas kostnader ökar

Redovisningen av kommunernas kostnader 2001 och 2002 visar att den del av förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen som finansieras med kommunala medel har ökat med 770 miljoner kronor år 2002.

Kostnadsökningen ligger framför allt i ökade personalkostnader för förskolan. Ökningen kan till viss del förklaras genom volymökningar, dvs. fler barn i verksamheterna. Volymökningen gäller framför allt för förskolan, men också i fritidshemmet har ökningen av andelen inskrivna barn varit större än normalt år 2002. Antalet barn har emellertid ökat i en lägre takt än kommu-

nernas totala kostnad för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, och därför kan inte den ökade tillgängligheten helt förklara de ökande kostnaderna.

Ökningarna kan inte heller förklaras genom en ökning av de faktiska närvarotiderna, dvs. den tid föräldrarna angivit att barnen är i verksamheten per vecka. Skolverkets föräldraenkäter 1999 och 2002 visar att de faktiska närvarotiderna inte ökat i någon verksamhetsform under 2002, det år då maxtaxan infördes. Skolverket har däremot inga uppgifter om avtalade närvarotider, dvs. tid som använts vid schemaläggning, beräkning av personalbehov etc. Kommunernas uppföljningar avser i allmänhet avtalad tid och inte barnens faktiska närvarotid. Maxtaxans avgifter har resulterat i att avgifterna inte är tidsrelaterade i samma utsträckning som förut, vilket innebär att det ofta inte innebär någon stor kostnad för föräldrarna att avtala om tider med viss marginal. Utifrån detta resonemang skulle den avtalade tiden vara högre än den faktiska. Skolverket avser att försöka studera skillnaderna mellan avtalad och faktisk närvarotid under år 2004.

År 2002 ökade kostnaderna i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg med drygt fyra procent. Ökningen indikerar att den ökade tillgången till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg har utnyttjats och att statsbidragen har tagits i anspråk för utbyggnad av verksamheten.

Kostnaderna för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg bygger på de budgetramar som bestäms på förhand genom politiska beslut. Budgetramarna styrs naturligtvis av kommunens reella behov, t.ex. andelen barn, andelen yrkesarbetande föräldrar m.m., men kan också vara uttryck för en viss politisk prioritering.

Fortsatta studier av finansiering och kostnader

Skolverket följer också fortsättningsvis utvecklingen av kommunens kostnader för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

De uppgifter som redovisats i detta kapitel avser enbart finansiering på nationell nivå. Man kan tänka sig att det finns en rad andra faktorer som påverkat kostnaderna för enskilda kommuner, t.ex. vilket avgiftssystem och vilka övriga regler för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kommunen hade innan maxtaxan infördes. Systemet för fördelning till kommunerna kan utifrån detta resonemang ha gynnat vissa kommuner och missgynnat andra. För att få en mer nyanserad bild av hur reformen påverkat kommunernas kostnader, är det av central betydelse att studera utfallet för de enskilda kommunerna.

Förutom de uppföljningar som görs inom Skolverket bedrivs två externa studier som på olika sätt följer reformens effekter.

Effekter på kommunalekonomi

Skolverket ansvarar för att belysa de samlade ekonomiska effekterna för kommunerna med anledning av maxtaxan. Nationalekonomiska institutionen vid Umeå universitet har fått i uppdrag av Skolverket att studera de kommunalekonomiska effekterna av maxtaxan och allmän förskola. Studien kommer att omfatta en rad olika delar, bland annat kommunernas utgifter och inkomster, effekter på hushållens barnomsorgsefterfrågan och på arbetad tid, effekter på inkomstutjämnande statsbidrag och effekter på kvalitet i verksamheten och skatteuttag. Arbetet delrapporteras årligen till Skolverket och slutredovisas senast den 1 mars 2007.

Effekter på sysselsättning och arbetskraftsutbud

Ett av regeringens motiv för att införa maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg var att minska marginaleffekterna och därmed öka det ekonomiska utbytet av förvärvsarbete. Man ville genom reformen göra det mer lönsamt för föräldrar (framför allt kvinnor) att börja förvärvsarbete eller att gå upp i arbetstid.

Skolverket har givit Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) i uppdrag att undersöka maxtaxans effekter på föräldrars arbetskraftsdeltagande och arbetskraftsutbud. IFAU är ett oberoende forskningsinstitut under Näringsdepartementet, som studerar effekter av arbetsmarknadspolitik och utbildningssatsningar samt arbetsmarknadens funktionssätt.

IFAU kommer för det första att studera hur maxtaxans införande har påverkat en individs beslut att *arbeta eller inte*. För det andra ska man undersöka *hur mycket* en individ som har beslutat sig för att arbeta väljer att arbeta.

Uppdraget kommer att redovisas i två rapporter. I den första, som ska avrapporteras senast december 2005, studeras kortsiktiga effekter på arbetskraftsdeltagandet och på arbetskraftsutbudet. I den andra analyseras vilka långsiktiga effekter maxtaxan har på arbetskraftsdeltagandet. Denna del ska redovisas senast i januari 2007.

Maxtaxa och enskild verksamhet

3. Maxtaxa och enskild verksamhet

I propositionen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* framgår att maxtaxa ska omfatta all verksamhet, dvs. både kommunalt och enskilt bedriven verksamhet.¹⁴

När det gäller kommunal ersättning till enskild verksamhet så framgår det av skollagen att bidrag bör lämnas med ett belopp som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet.¹⁵

Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som drivs av någon annan än en kommun kallas för enskild verksamhet. Den som vill driva en förskola eller ett fritidshem ska ha tillstånd från kommunen. Det är kommunen som är ansvarig för tillsynen av den enskilda verksamheten, och den har därför rätt att inspektera verksamheten och ta del av de uppgifter som man behöver för att kontrollera verksamhetens kvalitet.

Syftet med följande kapitel är att belysa hur den enskilda verksamheten påverkats av reformen.

Utveckling av den enskilda verksamheten

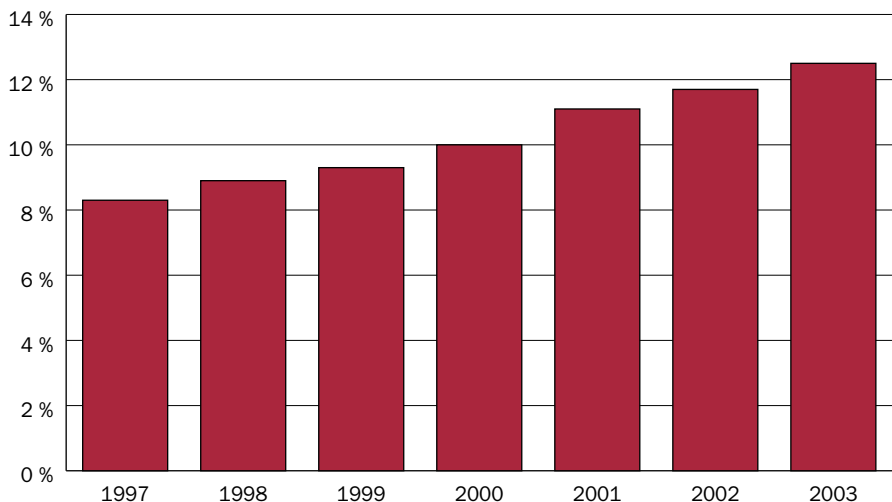
Andel barn i enskild verksamhet

Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i enskild regi har blivit allt vanligare. År 2003 fanns alternativ till kommunal verksamhet i 239 av 290 kommuner. Enskild förskola är den vanligaste verksamhetsformen; sådan verksamhet fanns i 227 kommuner. Fritidshem och familjedaghem i enskild regi är inte lika vanligt. Dessa verksamheter fanns år 2003 i 187 respektive 33 kommuner.

¹⁴ Prop. 1999/2000:129, s. 28

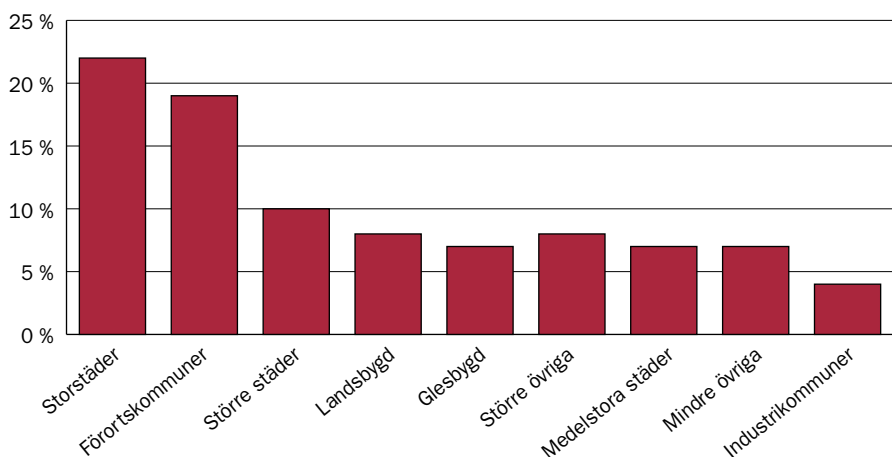
¹⁵ Skollagen, 2 a kap, 18 §

Diagram 3.1: Barn i enskild förskola, familjedaghem och fritidshem. Andel av samtliga inskrivna barn i åldrarna 1–12 år, 1997–2003.



Andelen barn inskrivna i enskild verksamhet har ökat under perioden 1997–2003. Totalt fanns drygt 12 procent av samtliga inskrivna barn i verksamheter drivna i enskild regi år 2003. Högst var andelen i förskolan, med 17 procent av barnen inskrivna i enskild verksamhet 2003. I fritidshem och familjedaghem var 8,5 respektive 9,5 procent inskrivna i enskild verksamhet. Samtliga tre verksamheter redovisar en knapp ökning av andelen barn i enskild verksamhet mellan 2002 och 2003.

Diagram 3.2: Andel barn i åldrarna 1–12 år inskrivna i enskild förskola, familjedaghem och fritidshem, fördelat på kommungrupp



Enskild verksamhet är betydligt vanligare i storstäder och förortskommuner än i övriga kommungrupper. År 2003 var andelen inskrivna barn i enskild regi 22 procent i storstäder och 19 procent i förortskommuner, medan motsvarande andel endast var 4 procent i industrikommuner. Högst var andelen i förortskommunerna Täby och Sollentuna med 58 respektive 43 procent av de inskrivna barnen i enskild verksamhet, medan 51 kommuner helt saknade verksamheter i enskild regi.

Barn per årsarbetare

Att studera personaltäthetens utveckling över tid i kommunal respektive enskild verksamhet ger en bild av maxtaxans eventuella påverkan på kvaliteten. Det mått på personaltäthet som används i tabell 3.1 anger antal barn per årsarbetare.

Tabell 3.1: Antal barn per årsarbetare. Anställda i arbete med barn omräknat till årsarbetare/antal barn per dagbarnvårdare 1998–2003.

År	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Förskola totalt	5,7	5,4	5,4	5,4	5,3	5,4
Kommunal verksamhet	5,6	5,3	5,4	5,3	5,3	5,3
Enskild verksamhet	5,7	5,7	5,5	5,6	5,5	5,5
Fritidshem totalt	15,5	17,8	17,5	17,4	18,4	18,2
Kommunal verksamhet	15,6	17,7	17,4	17,4	18,3	18,0
Enskild verksamhet	14,2	20,1	19,3	17,3	19,4	21,0
Familjedaghem totalt (antal barn per dagbarnvårdare)	5,6	5,5	5,5	5,3	5,3	5,2
Kommunal verksamhet	5,6	5,5	5,4	5,3	5,3	5,1
Enskild verksamhet	6,3	6,4	6,2	6,4	6,1	6,1

I förskola och familjedaghem har antalet barn per vuxen varit ungefär detsamma år 2002 och 2003 i både kommunal och enskild verksamhet. När det gäller fritidshemmet har antalet barn per vuxen ökat under perioden.

Antal årsarbetare och personalens utbildningsnivå

Antalet årsarbetare i förskolan har ökat från totalt 63 104 årsarbetare 2002 till 65 498 årsarbetare 2003. I kommunal verksamhet ökade antalet årsarbetare med 3,5 procent. I enskild verksamhet ökade antalet årsarbetare med 5,2 procent. Andelen anställda utan barnavårdsutbildning ökade mellan 2001 och

2002 i både kommunal och i enskild förskola. Mellan 2002 och 2003 har inga förändringar skett när det gäller andel utan barnavårdsutbildning.

Trenden i fritidshemmet är den motsatta; där har andelen årsarbetare med högskoleutbildning ökat inom både kommunal och enskild verksamhet sedan 1997, men det totala antalet årsarbetare har sjunkit något mellan 2002 och 2003. I kommunal verksamhet sjönk antalet årsarbetare något från år 2002 till år 2003. Också i enskild verksamhet sjönk antalet årsarbetare något.

Kommunal ersättning till enskild verksamhet

Följande redovisning utgår från de av kommunerna redovisade kostnaderna för 2001 och 2002. Kommunernas kostnader för 2003 sammanställs och publiceras först senare under 2004 och ingår därför inte i denna redovisning.

Enskild verksamhet bedrivs med kommunala bidrag, föräldraavgifter och ibland också oavlönade arbetsinsatser från föräldrar. Den största intäkten för enskilda anordnare är kommunala bidrag. Före maxtaxans införande hade enskilda anordnare en viss möjlighet att påverka avgifterna, men för att skulle få kommunala bidrag fick avgifterna inte vara "oskäligt höga". Oskäligt höga avgifter definierades som avgifter som fick barnfamiljer att helt eller delvis avstå från förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg.

År 2002 infördes maxtaxa i 287 av 289 kommuner. Maxtaxan omfattar också den enskilda verksamheten, och den enskilda verksamhetens avgiftsintäkter i dessa kommuner kom därmed att begränsas av det ramverk som föreskrevs i förordningen om maxtaxa.¹⁶ Efter maxtaxans införande har den enskilda verksamheten inte längre möjlighet att styra över någon intäktspost.

Det finns inga uppgifter om totala kostnader och avgiftsintäkter från de enskilda anordnarna. Däremot finns det uppgifter om kommunernas bidrag till den enskilda verksamheten.¹⁷

¹⁶ SFS 2001:160

¹⁷ SCB:s statistiska databas: <http://www.kommunernasekonomi.scb.se/Pxweb/Dialog/varval.asp?ma=barnomsorg&ti=Barnomsorg&path=../Database/Public/Px/&lang=2>

Tabell 3.2: Genomsnittlig kommunal ersättning per barn

År		1998	1999	2000	2001	2002
Förskola	p10	40 200	48 600	49 100	48 600	50 200
	median	56 200	61 800	61 200	59 700	65 500
	p90	74 100	76 800	76 700	77 600	81 400
	medel	63 500	64 600	63 600	63 100	73 800
Fritidshem	p10	14 400	12 200	12 100	11 700	13 600
	median	25 100	22 400	22 800	21 800	23 800
	p90	52 400	32 700	36 000	34 700	40 700
	medel	24 100	19 400	24 300	21 200	24 900

Spridning av ersättningen till enskild verksamhet mellan kommunerna. Percentil 10 (p10), percentil 50 (median) och percentil 90 (p90) samt medelvärde anges.

Den genomsnittliga kommunala ersättningen per barn i förskolan och år var 73 800 kronor under 2002. Detta är en ökning med 17 procent jämfört med året innan. Ökningen är stor jämfört med de förändringar som skedde under perioden 1998 till 2001 och hänger sannolikt ihop med maxtaxans införande.

Även fritidshem i enskild regi har fått höjd kommunal ersättning och lägre avgiftsintäkter. Totalt är intäkten per inskrivet barn 24 900 kronor, vilket är en ökning jämfört med året innan men en sänkning jämfört med år 2000. Intäkterna för familjedaghem i enskild regi har ökat kontinuerligt sedan 1998.

Tabell 3 visar att medianersättningen till enskilda *förskolor* (65 500 kronor) är lägre än den genomsnittliga ersättningen (73 800 kronor), eftersom flertalet större kommuner har högre ersättningsnivåer. Storstadskommunerna samt förortskommuner är de kommungrupper som ger högst bidrag till enskild verksamhet. Lägst ersättning betalades år 2002 ut i industri- och glesbygdskommuner.

Tabell 3.3: Genomsnittlig kommunal ersättning per barn till enskilda förskolor uppdelad på kommungrupper

År	1998	1999	2000	2001	2002
Storstäder	74 500	70 700	69 000	69 300	83 000
Förortskommuner	63 700	63 200	62 200	59 500	73 900
Större städer	60 300	62 400	61 200	64 200	70 900
Större övriga kommuner	59 700	64 800	66 000	58 200	67 600
Landsbygdskommuner	50 600	61 000	56 700	59 800	67 100
Medelstora städer	58 100	62 600	60 800	60 700	66 300
Mindre övriga kommuner	53 400	61 900	63 200	61 900	64 800
Industrikommuner	52 200	62 500	64 200	57 600	63 300
Glesbygdskommuner	52 300	57 500	67 200	64 400	60 600
Samtliga kommuner	63 500	64 600	63 600	63 100	73 800

I fritidshemmen var det däremot glesbygdskommuner som år 2002 betalade ut högst ekonomisk ersättning till enskild verksamhet. De kommunala bidragen i storstäder och förortskommuner var även i fritidshem något högre än riksnittet. Lägst ersättning utbetalades 2002 i kommungruppen större städer.

Tabell 3.4: Genomsnittlig kommunal ersättning per barn till enskilda fritidshem, uppdelad på kommungrupper

År	1998	1999	2000	2001	2002
Glesbygdskommuner	34 900	25 400	30 500	25 300	31 000
Mindre övriga kommuner	23 500	23 300	25 500	23 600	28 200
Industrikommuner	31 000	27 600	25 600	24 800	27 700
Storstäder	24 200	18 000	29 000	22 700	26 300
Förortskommuner	27 300	20 500	21 100	19 600	25 700
Medelstora städer	21 700	19 000	23 100	23 200	24 700
Landsbygdskommuner	25 000	21 000	21 800	23 100	23 600
Större övriga kommuner	23 600	22 700	23 300	18 600	22 200
Större städer	20 900	18 800	20 400	19 700	21 500
Samtliga kommuner	24 100	19 400	24 300	21 200	24 900

Det faktum att ersättningen till enskild verksamhet varierar så mycket är ett tecken på att förutsättningarna för att bedriva verksamhet i enskild regi är olika. Variationen kan förklaras genom att kostnaderna för t.ex. personal och lokaler varierar. En annan förklaring är att kommunernas avtalskonstruktioner skiljer sig åt; i vissa fall sköter t.ex. kommunen den enskilda verksamhetens administration eller subventionerar lokalhyror.

Nettointäkter efter maxtaxa

Den kommunala ersättningen till enskild verksamhet har stigit mycket i samband med maxtaxans införande. Maxtaxans införande har också inneburit att kommunal och enskild verksamhet i större utsträckning än tidigare har samma avgiftsnivåer.

Huruvida den höjda ersättningen verkligen kompenserar enskilda anordnare för det inkomstbortfall som uppstått pga. maxtaxa är dock inte möjligt att beräkna, eftersom det inte finns någon statistik över avgiftsintäkter för enskild verksamhet. Den enskilda verksamheten är inte en homogen företeelse, tvärtom förekommer stora skillnader i såväl pedagogisk inriktning som avgiftsnivåer. Föräldrakooperativ med stort inslag av oavlönade arbetsinsatser från föräldrar har till exempel ofta lägre avgifter än annan enskild verksamhet.

Enskilda anordnare som före maxtaxans införande hade högre avgifter än hemkommunens, torde därmed ha blivit tvungna att sänka avgifterna. Vilken betydelse avgifterna har haft för de enskilda verksamheterna känner vi inte till.

Sammanfattning

Andelen barn i enskild verksamhet har ökat något också efter det att maxtaxan infördes. Kommunernas ersättning till den enskilda verksamheten har ökat med 17 procent mellan 2001 och 2002. Antalet barn i enskild verksamhet ökar något, och utvecklingen när det gäller personaltäthet är svagt positiv. Uppgifterna tyder på att införandet av maxtaxa inte påverkat verksamheten negativt i dessa avseenden.

Antalet barn per vuxen är visserligen högre inom den enskilda verksamheten, men det är en genomgående trend som inte kan kopplas direkt till maxtaxans införande. Att antalet årsarbetare har ökat inom förskolan, samtidigt som andelen utbildade förskollärare har sjunkit, beror troligtvis på att tillgången till utbildad personal varit begränsad och att man därför har anställt personal med annan utbildning än förskollärarytbildning.

Ersättningen per barn till enskild verksamhet varierar mycket mellan olika kommuner och kommungrupper, liksom andelen barn inskrivna i enskild verksamhet. Maxtaxan har inneburit att den enskilda verksamheten inte längre har inflytande över avgiftskonstruktionen på samma sätt som förut. Kommu-

nernas ersättning till den enskilda verksamheten har visserligen ökat i och med att maxtaxan infördes, men eftersom den enskilda verksamheten skilde sig mycket åt, både avseende avgiftsnivåer och inriktning går, det inte att uttala sig om hur maxtaxan har påverkat kvaliteten i verksamheten.

Med tanke på att den enskilda verksamheten är en heterogen verksamhet, där avgiftsintäkterna före maxtaxans införande troligtvis varierat mycket, planerar Skolverket under 2004 att fördjupa kunskapen om den enskilda verksamhetens avgiftsintäkter före och efter reformen. En sådan studie förutsätter tillgång till uppgifter om den enskilda verksamhetens intäkter och utgifter före och efter maxtaxans införande.

Uppföljning av allmän förskola

4. Uppföljning av allmän förskola

Allmän förskola för fyra- och femåringar är en del av reformen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* Den lagparagraf som trädde i kraft den 1 januari 2003 lyder som följer:

”Barn skall erbjudas plats i förskola från och med höstterminen det år då de fyller fyra år. Förskolan skall omfatta minst 525 timmar om året. Kommunen skall informera föräldrarna om verksamheten i förskolan och syftet med denna.¹⁸”

Syftet med att införa avgiftsfri förskola för alla barn från och med fyra års ålder är framför allt att öka tillgängligheten till verksamheten. I sin proposition skriver regeringen:

”Genom att förskolan görs tillgänglig för alla barn från fyra års ålder kommer barn i socialt utsatta stadsdelar, i landsbygdskommuner och i övriga mindre kommuner att få tillgång till den i högre grad än nu. En allmän förskola erbjuder alla barn pedagogisk stimulans och grupp-gemenskap och förbättrar därmed barnens möjligheter till lärande och en positiv utveckling.¹⁹”

Regeringen anser att en allmän förskola ska omfatta minst 525 timmar om året. Det motsvarar i princip tre timmar om dagen eller 15 timmar i veckan under skolans terminer. Alla barn som är fyra och fem år ska erbjudas förskola, också de som är inskrivna i familjedaghem.

Organisation och samordning av allmän förskola ska beslutas av kommunerna:

”Flera olika modeller är tänkbara. En viktig princip är dock att den allmänna förskolan präglas av kontinuitet och social integration. Särskilda verksamheter för barn vars föräldrar är arbetslösa bör undvikas. Regeringen anser det vara angeläget att man organiserar verksamheten utifrån de deltagande barnens och föräldrarnas behov.²⁰”

¹⁸ Skollagen, 2 a kap, 8 a §

¹⁹ Prop. 1999/2000:129, s. 19

²⁰ Prop. 1999/2000:129, s. 19–20

År 2002 var 84 procent av alla barn i åldrarna 1–5 år inskrivna i förskola.²¹ Den ökade tillgången till förskola berör därför en mindre grupp barn, nämligen de som tidigare varit inskrivna i familjedaghem eller de som inte varit inskrivna i någon verksamhet alls (till exempel barn som är hemma med någon av föräldrarna). Däremot berör avgiftsbefrielsen samtliga fyra- och femåringar i förskolan. Det betyder att alla fyra- och femåringar i förskola ska få en reduktion av avgiften som motsvarar 525 timmar om året.

Skolverket har givit ut *Information om allmän förskola*²² som stöd till kommunerna.

Kommunenkät om allmän förskola

Enkätens genomförande

Under hösten 2003 samlade Skolverket in uppgifter om allmän förskola via en enkät. I de kommuner som var organiserade i kommundelar eller motsvarande skickades enkäter till samtliga kommundelar, totalt 362 enkäter. Sammanlagt 280 kommuner och 65 kommundelar eller motsvarande ingår i följande redovisning, vilket ger en svarsfrekvens på 95 procent. Samtliga storstäder (Stockholm, Göteborg och Malmö) ingår i gruppen som besvarats på kommunnivå. Den grupp kommuner som besvarat enkäten på kommunnivå redovisas separat i resultatredovisningen om ingenting annat anges. I bilaga 1 finns en förteckning av vilka kommuner som svarat på kommunnivå (kommundelar per kommun).

Enkäten består av fyra delar. Den första delen består av frågor om hur kommunen har informerat föräldrar om allmän förskola. Den andra delen består av frågor om hur allmän förskola organiserats. Tredje delen består av frågor om ekonomi och avgifter, och den sista och fjärde delen består av frågor om allmän förskola i relation till andra verksamheter. Totalt bestod enkäten av fjorton frågor. Enkäten finns i bilaga 2.

Många kommuner har lämnat kommentarer om en eller flera frågor. Kommentarna används i resultatredovisningen för att ge exempel på olika lösningar och belysa olika problemområden.

²¹ Skolverket, 2003, Jämförelsetal för huvudmän del 1, s. 66 (rapport 229)

²² Skolverkets rapport 231

Del 1. Information

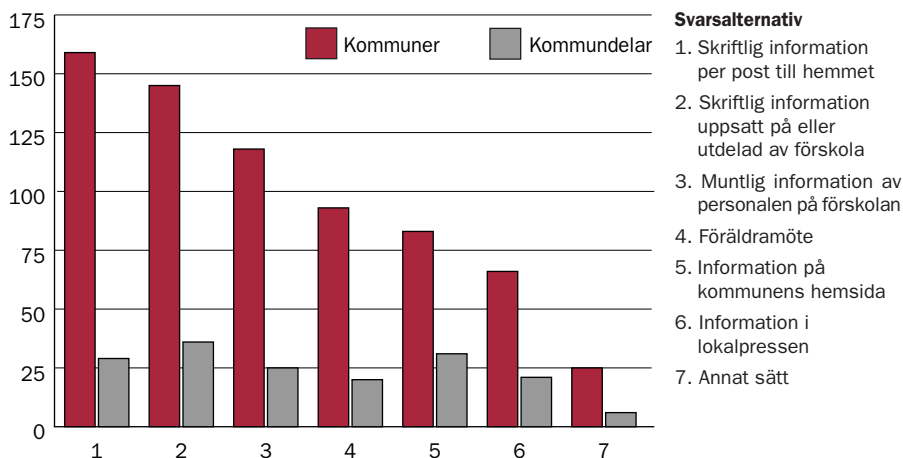
Enligt bestämmelserna i skollagen är kommunerna skyldiga att informera om den allmänna förskolan och syftet med denna. Information kan spridas på olika sätt till olika grupper. I enkäten tillfrågades kommunerna/kommundelarna om hur man informerat följande tre kategorier om allmän förskola för fyra- och femåringar:

- föräldrar till barn som redan gick i förskolan
- föräldrar till barn i familjedaghem
- föräldrar till barn som varken var inskrivna i förskola eller familjedaghem.

Samtliga som besvarade enkäten besvarade också frågorna om information.

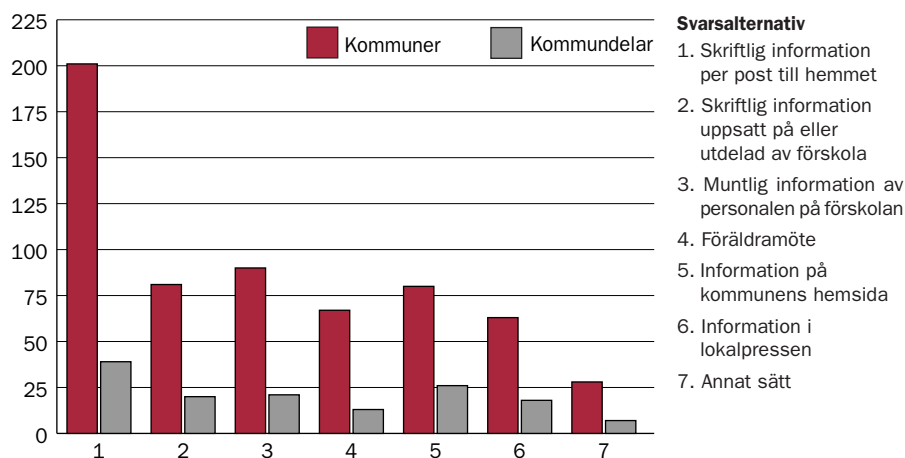
I de flesta kommuner/kommundelar har man spridit informationen på flera olika sätt. Hur informationen spridits har varierat beroende på vilken grupp informationen varit riktad mot.

Diagram 4.1: På vilket/vilka sätt informerades föräldrar med barn som redan gick i förskolan?



När det gällde information till föräldrar vilkas barn var inskrivna i förskolan har det vanligaste sättet att sprida information på varit genom skriftlig information till hemmet eller genom att skriftlig information delats ut via förskolan.

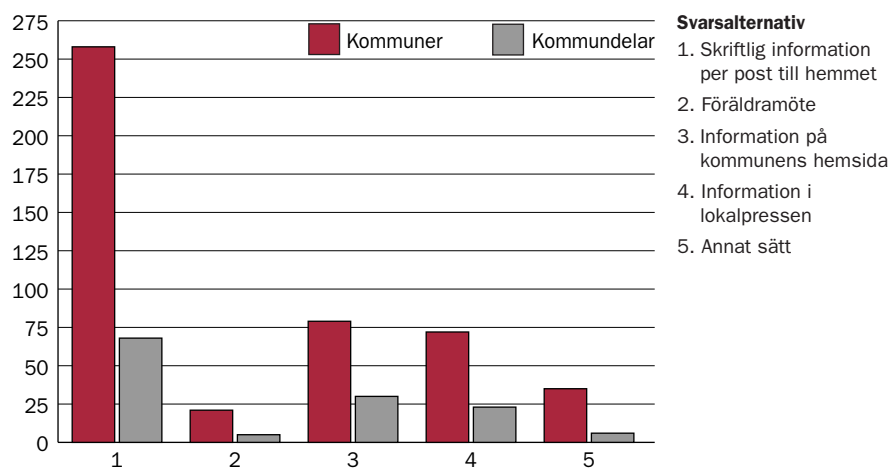
Diagram 4.2: På vilket/vilka sätt informerades föräldrar med barn i familjedaghem?



Informationen till föräldrar med barn i familjedaghem följer samma mönster som informationen till föräldrar med barn i förskola, men här används i genomsnitt något färre sätt att informera på.

Den sista kategorin som skulle informeras är de föräldrar vilkas barn varken var inskrivna i förskola eller familjedaghem. I detta fall har den mesta informationen skett skriftligen till hemmet.

Diagram 4.3: På vilket/vilka sätt informerades föräldrar med barn utanför förskola och familjedaghem?



Alla respondenter har besvarat frågorna om information, vilket innebär att samtliga kommuner på ett eller annat sätt uppfyllt skyldigheten om att informera om allmän förskola.

Enkäten ger inte några systematiska svar på om det har varit speciellt svårt att nå fram till vissa grupper. Vissa kommentarer i enkäten indikerar dock att man har vidtagit särskilda åtgärder och uppsökande verksamhet för att nå ut till alla grupper. Några kanaler som nämnts är Komvux, SFI, BVC, öppna förskolor och lokal-tv.

En del kommuner har också i sina kommentarer angett att de per telefon kontaktat föräldrar till barn som inte tidigare varit inskrivna i någon verksamhet. Det finns också kommentarer från kommuner som indikerar att efterfrågan på allmän förskola varit låg:

"Efterfrågan är i stort sett obefintlig trots noggrann information på olika sätt till föräldrar."

"Vi har inte lyckats få till oss så många 'hemmabarn' och barn från familjedaghem som vi förväntat oss."

I förskola och familjedaghem sker ett naturligt möte mellan personal och föräldrar där ett informationsutbyte kan ske. Man kan därför tänka sig att föräldrarna till den grupp barn som inte varit inskrivna i någon verksamhet tidigare är mest problematisk att nå fram till med information.

Del 2. Organisation

I enkäten finns en kategori frågor om hur kommunerna organiserat allmän förskola. Under våren 2003 gjorde Skolverket en förstudie, och utifrån den konstruerades frågor om grupperingar, ingående måltider och på vilken nivå man fattar beslut om organisation.

Organisation – grupper

De två första frågorna i enkäten behandlar frågor om hur fyra- och femåringar i förskolan är grupperade. I propositionen nämns att den allmänna förskolan ska präglas av kontinuitet och social integration, och att man därför bör undvika särskilda lösningar t.ex. för arbetslösa barn.

Den första frågan (2a) handlar om hur allmän förskola för fyra- och femåringar organiseras i kommunen/kommundelen. Den frågan visade sig vara olyckligt formulerad, eftersom den ger intrycket att allmän förskola skulle vara en särskild verksamhet. Majoriteten av kommunerna svarade dock att alla fyra- och femåringar är integrerade med övriga barn i förskolan, medan ytterligare omkring 30 procent svarar att de flesta fyra och femåringar är integrerade med

övriga barn i förskolan. Svaren går väl i linje med svaren på fråga 2b, som handlar om särskilda grupper för fyra- och femåringar med närvarotider upp till 15 timmar i veckan.

Kommunerna har också besvarat en fråga (2b) om huruvida det förekommer att fyra- och femåringar med vistelsetider upp till 15 timmar i veckan går i särskilda grupper (separerade från barn med längre vistelsetider). Svaren redovisas i tabellen nedan.

Tabell 4.1: Redovisning av kommunernas svar på fråga 2b.

Fråga 2b: Förekommer det att fyra- och femåringar med vistelsetider upp till 15 timmar i veckan går i särskilda grupper (separerade från barn med längre vistelsetider)?

	Kommuner		Kommundelar	
	antal	%	antal	%
Ja	38	13	22	34
Nej	240	85	41	63
Inget svar	2	2	2	3
Totalt	280	100	65	100

I kommunerna svarar 13 procent att sådana lösningar förekommer, medan motsvarande siffra för kommundelarna är 34 procent. Utifrån frågan kan man endast kartlägga förekomsten av särskilda grupper för fyra- och femåringar, inte hur vanligt förekommande sådana lösningar är eller hur många barn de omfattar.

Av kommentarerna kan man se att lösningar med separata grupper ibland ses som en tillfällig lösning:

”(Förekommer) Endast under våren 2003.”

”I inledningsskedet fanns en särskild grupp (liten). Dessa barn är nu integrerade.”

”Tillfälligt har vi en förmiddags- och en eftermiddagsgrupp i ett område”

Det finns också kommuner som har den här typen av lösningar för en viss kategori av barn:

”Deltidsförskola finns i kommunen. 3–5-åringar kan kombinera deltidsförskola och familjedaghem.”

”Bara i de fall barnen går hos dagbarnvårdare eller är hemmabarn.”

En kommun har också kommenterat varför de inte valt den här typen av lösning:

"Vi anser inte att det är möjligt eftersom dessa barn ofta får ett utökat behov av omsorg med tiden."

Fråga 2a har också kommenterats (i ca 80 enkäter). Kommentarererna ger ytterligare belysning åt frågan om grupperingar och stärker bilden av att verksamheten huvudsakligen bedrivs inom ordinarie verksamhet. Men ibland väljer man av praktiska anledningar också andra lösningar:

"Under våren 2003 hade vi en liten grupp med fem barn i åldrarna 4–5 år som var placerade på en förskola, men från hösten är alla barn integrerade."

"Endast barn till asylsökande finns i separat grupp, dock med anknytning till annan avdelning."

"Några barn som inte är inskrivna i förskolan väljer att gå tre timmar per dag i kyrkans regi (entreprenad)."

"Under våren 2003 var några barn placerade i en separat grupp. Kan bli så även under vt. 2004 pga. platsbrist."

Under den här frågan är det också flera kommuner som kommenterar vad som hänt med fyra- och femåringar inskrivna i familjedaghem. Också här förekommer en rad olika lösningar:

"Familjedaghemsplacerade barn erbjöds plats i förskola, men ingen familj ville byta omsorgsform."

"Några 4–5-åringar finns delar av dagen kvar i familjedaghem."

"Barn i familjedaghem är organiserade i egna grupper med anställd förskollärare."

"Ett antal föräldrar har valt att ha kvar sina barn i familjedaghemmet."

"Några få barn finns i familjedaghem och träffas regelbundet i öppen förskoleverksamhet."

Sammanfattningsvis framträder en bild av att de allra flesta kommuner helt eller till största delen integrerar tillkommande fyra- och femåringar i redan befintlig förskola. I de fall separata grupper förekommer tycks de i många fall ha karaktär av tillfälliga lösningar eller andra speciallösningar.

Vem fattar besluten om hur förskolan ska organiseras?

I fråga 2c har kommunerna/kommundelarna tillfrågats om vilka som huvudsakligen fattar beslut om placering/gruppering av fyra- och femåringar i förskolan. Svaren visar att beslut huvudsakligen fattas av tjänstemän och/eller verksamhetsansvariga. I kommentarerna till denna fråga framgår att politiker ofta fattar beslut om ramar för organisationen, och att verksamhetsansvariga och/eller föräldrar sedan i samråd beslutar om det lämpligaste alternativet inom dessa ramar.

”Riktlinjer och resurstilldelning är fastställt av kommunfullmäktige, genomförande är delegerat till verksamhetsansvariga.”

”Principen är ett politiskt beslut. Verksamhetsansvariga beslutar om gruppering/placering!”

När på dagen anordnas huvudsakligen verksamheten för eventuellt tillkommande fyra- och femåringar?

Enligt lagtexten ska fyra- och femåringar ha tillgång till avgiftsfri förskola minst 525 timmar om året. Detta motsvarar tre timmar om dagen under skolans terminer. I enkäten har en fråga ställts om vilken tid på dagen allmän förskola för fyra- och femåringar huvudsakligen anordnas. Observera att syftet med frågan var att komma åt vilka beslut som ligger till grund för mottagande av eventuellt tillkommande fyra- och femåringar. Frågan är inte helt entydig i sin utformning och kan därför misstolkas. Kommunernas kommentarer till frågan visar dock att frågan sannolikt tolkats på det sätt som det var tänkt.

Den vanligaste lösningen är att allmän förskola huvudsakligen förläggs under förmiddagen, tre timmar om dagen och fem dagar i veckan. Drygt hälften av kommunerna och kommundelarna anger detta som det vanligaste alternativet. Det finns också ett antal fall där man huvudsakligen erbjuder en lösning som omfattar färre än fem dagar i veckan, till exempel:

”Tre dagar i veckan 8.30–13.30”

Ungefär 15 procent av respondenterna har angett detta som det vanligaste alternativet.

En relativt stor andel har också angivit ”annat alternativ” som svar, och vid en genomläsning av kommentarerna framkommer det att det förekommer en rad lösningar som inte omfattas av de fasta svarskategorierna.

Ett vanligt alternativ är att allmän förskola erbjuds fem dagar i veckan, tre timmar om dagen, men att tiden inte nödvändigtvis måste vara förlagd till förmiddag:

"Fem dagar i veckan, antingen tre timmar på förmiddagen eller tre timmar på eftermiddagen."

Det finns också kommuner som erbjuder flera olika tidsalternativ:

"Valfritt fem gånger tre timmar eller tisdag, onsdag, torsdag fem timmar per dag (tre gånger fem timmar)."

I sex enkätsvar framkommer genom kommentarerna att man erbjuder allmän förskola mer än 15 timmar i veckan:

"Fyra timmar per dag, fem dagar i veckan under skolans läsår."

"1 grupp totalt i kommunen. Kommunen erbjuder integrerade barn 20 timmar per vecka fördelade på fyra till fem dagar per vecka, högst fem timmar per dag."

Det finns en viss skillnad i hur tiden förläggs om man gör en jämförelse mellan olika kommungrupper. Svartalativ 1 (fem dagar i veckan, tre timmar på förmiddagen) är vanligast i storstäder (75 procent) och minst vanligt i glesbygdskommuner (32 procent). Svartalativ 3 (färre än fem dagar i veckan, 15 timmar) är vanligast i glesbygdskommuner (39 procent) och minst vanligt i större städer och industrikommuner (4 procent). Skillnaderna speglar troligtvis förhållanden som innebär att man i glesbygdskommuner har längre färdsträckor, och därför i högre utsträckning väljer att koncentrera verksamheten till några dagar i veckan.

När det gäller vem som fattar beslut om frågor om tid (fråga 2e) har mer än hälften av kommunerna och kommundelarna angett att det är förskolechefer eller motsvarande som fattar beslut om när på dagen allmän förskola huvudsakligen ska förläggas. I endast 18 respektive 8 procent av fallen menar man att politikerna är ansvariga.

I och med att kommunerna endast angivit vilka som huvudsakligen fattar beslut är det möjligtvis så att fler grupper är inblandade i beslutsprocessen. Kommentarna som lämnats om denna fråga bekräftar delvis det som kommit fram i fråga 2d, men ger också vissa nyanseringar av den bilden. Det tycks som att principer för tid ofta fastställs centralt, men att detaljerna utarbetas genom samråd mellan verksamhetsansvariga, personal och föräldrar.

I vissa kommuner och kommundelar fattar man endast centrala beslut om den totala omfattningen, t.ex. 525 timmar per år under skolans terminer eller 15 timmar i veckan under skolans terminer. Verksamheten har sedan ansvar för tillämpningen, och därför kan lösningarna variera också inom en kommun eller en kommundel:

"Minst 15 timmar i veckan, men förskolornas rektorer beslutar om när allmän förskola genomförs. Aldrig mindre än tre dagar i veckan."

"Respektive rektor beslutar inom ramen för 15 timmar i veckan."

"15 timmar är grunden för placering. Fördelningen av tiden ser olika ut på förskolorna."

"Grundbeslut fattat av politiker."

I flera av kommentarerna framgår också att det förs en diskussion med föräldrarna om när det är lämpligt att förlägga tiden:

"Förskolechef/dagbarnvårdare kommer överens med föräldrarna om när det är den bästa tiden för barnet att vara i verksamheten."

"Eftersom inga speciella grupper finns försöker vi tillmötesgå föräldrarnas önskemål."

"Föräldrars önskemål i huvudsak, önskar de eftermiddagstid går det också bra. Verksamhetens innehåll styr också."

Något som är viktigt att poängtera är att regleringen av tid i första hand handlar om vilka formella regler för tid som ska gälla för allmän förskola. De flesta föräldrar har ett större omsorgsbehov än 15 timmar i veckan, och de barn som enbart är inskrivna 15 timmar i veckan under längre perioder är förmodligen inte så många.

Flera kommuner har också påpekat att allmän förskola inte är någon särskild verksamhet, utan att de fyra- och femåringar som eventuellt tillkommit integreras i befintlig verksamhet:

"Den allmänna förskolan är en integrerad del av den pedagogiska verksamheten som i huvudsak bedrivs mellan 9.00 och 15.00."

"Allmänna förskolans syfte är ju att öka tillgängligheten. Olika gruppaktiviteter läggs på förmiddagen när det är flest 4–5-åringar."

"Övriga barns tid (som inte är del i den separata gruppen) inkluderas med heltidsomsorgen och är ej särskilt redovisad."

Det kan konstateras att det finns många olika lösningar för fyra- och femåringar med närvarotider upp till 15 timmar i veckan när det gäller under vilken tid på dagen verksamheten förläggs. Det vanligaste är fem dagar i veckan, tre timmar om dagen, och den tiden förläggs vanligtvis till förmiddagar. Utifrån enkäten går det inte att avgöra huruvida detta alternativ är den enda lösningen som förekommer i en kommun eller i en kommunedel, bara att verksamheten huvudsakligen organiseras på detta sätt.

Tabell 4.2: Fördelning mellan svarsalternativ på fråga 2f – Ingår måltid i förskola för de fyra- och femåringar som har vistelsetider upp till 15 timmar/vecka?

Svarsalternativ	Kommuner		Kommundelar	
	antal	%	antal	%
Måltid ingår	104	37	4	6
Måltid ingår ej	154	55	61	94
Bortfall	22	8	0	0
Totalt	280	100	65	100

I enkäten ställdes en fråga om måltid ingår i allmän förskola för de fyra- och femåringar som har vistelsetider upp till 15 timmar i veckan. Det vanligaste är alltså att de barn som enbart går i förskola 15 timmar i veckan eller motsvarande inte äter tillsammans med de andra barnen.

Andelen kommuner där måltid ingår varierar beroende på vad man svarat på frågan om vilken tid på dagen allmän förskola huvudsakligen erbjuds. I de fall då kommunen angivit att verksamheten huvudsakligen förläggs till färre än fem dagar i veckan (fråga 2d, svarsalternativ 3) anger 90 procent av kommunerna och omkring hälften av kommundelarna att måltid erbjuds.

Del 3. Avgifter och kostnader

För att täcka kommunernas kostnader för införandet av allmän förskola för fyra- och femåringar infördes 2003 en nivåhöjning av det generella statsbidraget med totalt 1,2 miljarder kronor.²³ En uppskattning av kostnaderna har gjorts i kapitel 2.

²³ För information om beräkningarna hänvisas till Ds 1999:53 Maxtaxa och allmän förskola.

Tabell 4.3: Svartsfördelning på fråga 3a – Har kommunen/kommundelen avsatt medel i det generella statsbidraget till allmän förskola för fyra- och femåringar?

Svarsalternativ	Kommuner		Kommundelar	
	antal	%	antal	%
1 Ja, och kommunen har dessutom satsat egna medel	112	39	17	26
2 Ja, inga egna medel har satsats därutöver	94	34	24	37
3 Nej, men delar av de särskilda medlen har gått till förskolan	30	11	9	14
4 Nej, förskolan har inte fått några egna resurser för detta	27	10	8	12
Bortfall	17	6	7	11
Totalt	280	100	65	100

Det tycks som om en majoritet av kommunerna och kommundelarna har satsat nivåhöjningen i det generella statsbidraget på utbyggnaden av förskolan. Detta ligger i linje med resultaten i kapitel 2 om kommunernas totalkostnad för sektorn, och särskilt för förskolan, under 2002.

Ungefär 50 kommuner har kommenterat frågan om kostnader. Kommentarna ger exempel på hur medlen kan fördelas inom kommunen:

”Kommunen satsar på allmän förskola, men ej särskild budget utifrån statsbidraget. Statsbidraget ingår i den totala budgeten. Vi delar ut en skolpeng per barn inom förskola och denna är lika hög för de tillkommande barn som går endast i allmän förskola.”

”Kommunen betalar en peng (schablon) per inskrivet barn till mottagande verksamhet.”

”Den största kostnaden är uteblivna föräldraintäkter.”

I kommentarerna framkommer att det kan vara svårt att uppskatta kostnaden för en del av en större reform:

”Medel har avsatts till efterfrågeökning inom förskolan. Om det beror på allmän förskola vet vi ej.”

Flera kommuner/kommundelar konstaterar i sina kommentarer att införandet av allmän förskola lett till en ökad tillströmning till förskolan:

”Det har byggts lokaler för att det ska gå att öppna ytterligare tre avdelningar.”

”Två nya avdelningar har öppnats.”

”Lidköping har i dagsläget en relativt stor andel barn placerade i familjedaghem. Anpassningen till allmän förskola sker successivt och för med sig ökade kostnader för såväl personal som lokaler.”

”Ökat antal inskrivna i förskolan, vilket har betytt en utökad verksamhet och fler avdelningar, täcks inte av statsbidrag.”

Eftersom medel för de lagreglerade delarna i reformen Maxtaxa, allmän förskola m.m. ingår i det generella statsbidraget, står det kommunen fritt att bestämma hur medlen ska användas. Två kommuner har kommenterat detta:

”Resurserna har gått till kommunens ’svarta hål’. Medel av den här typen måste öronmärkas!!”

”Statsbidraget borde vara riktat. Dessutom täcker det inte de kostnader som uppstått.”

Hur reduceras avgiften för de fyra- och femåringar som vistas i förskolan mer än 15 timmar/vecka?

Enligt bestämmelserna i skollagen får avgift i förskolan för fyra- och femåringar bara tas ut för den tid som överstiger 525 timmar om året. Normalt går en fyra- eller femåring i förskolan mer än femton timmar i veckan, och det ska i avgiften för dessa barn framgå att 525 timmar om året är avgiftsfri tid. Kommunerna kan göra avdrag från avgiften på olika sätt. Hur en kommun gör avdrag från avgiften för fyra- och femåringarna beror bland annat på vilket avgiftssystem kommunen tillämpar.

En majoritet av kommunerna tillämpar avgiftsreduktion även för fyra- och femåringar i familjedaghem (se kapitel 5).

I enkäten ställdes en fråga om hur avgiftsreduktionen för fyra- och femåringar går till.

Tabell 4.4: Svarsfördelning på fråga 3b – Hur reduceras avgiften för de fyra- och femåringar som vistas i förskolan mer än femton timmar i veckan?

Svarsalternativ	Kommuner	
	antal	%
1 Avdrag från normaltaxa med 50 procent	3	1
2 Avdrag från normaltaxa med 3/8	77	27
3 Avdrag från normaltaxa med 3/10	35	12
4 Taxa enligt skolbarnsomsorg	41	14
5 Annan avgiftsreduktion, ange vilken	125	44
Bortfall	6	2
Totalt	287	100

En stor andel av kommunerna och kommundelarna (44 procent) har angett ”annan avgiftsreduktion” som svar på frågan om hur avgifterna reduceras. I stort sett samtliga kommuner som angett detta alternativ har också valt att kommentera frågan.

Vid en genomläsning av kommentarerna i alternativet ”Annan avgiftsreduktion, ange vilken” kan man konstatera att det finns en mängd olika lösningar. Ett exempel är att kommunen angett att avdrag sker med 25 procent från normaltaxa. Detta innebär att en fyra- eller femåring som vistas heltid (40 tim per vecka) får en avgift på 855 kronor per månad i stället för 1 140 kronor per månad.

För de kommuner som har många tidsintervall eller timtaxa, blir det naturligt med en annan typ av avgiftsreduktion än för en kommun som har enhets-taxa:

”Eftersom kommunen har en timbaserad taxa betalar föräldrarna per timme som överstiger 15 timmar.”

I vissa kommuner framgår att avgiftsreduktion görs tolv månader om året. I andra kommuner görs avdrag endast under skolterminerna. Detta innebär att föräldrar i vissa kommuner får betala full avgift under sommarmånaderna.

Skolverket samlar kontinuerligt in uppgifter om kommunernas avgiftssystem. En sådan undersökning kommer att genomföras under mars 2004. I den kommer det att ställas frågor kring avgifter för olika typfamiljer, och det kommer att finnas möjligheter att jämföra avgiften med kommunernas aktuella avgiftssystem.

Del 4. Allmän förskola och övriga verksamheter

I enkäten har det ställts tre frågor om förskola för fyra- och femåringar i relation till andra verksamheter än den kommunala förskolan.

Tabell 4.5: Svarsfördelning på fråga 4a – Tar förskolor i enskild regi emot fyra- och femåringar med vistelsetider upp till 15 timmar/vecka?

Svarsalternativ	Kommuner		Kommundelar	
	antal	%	antal	%
1 Ja, samtliga förskolor	168	60	40	56
2 Ja, en del förskolor	25	9	9	13
3 Nej, inga	15	5	11	15
4 Det finns ingen enskild verksamhet i kommunen	61	22	4	6
Bortfall	11	4	7	10
Totalt	280	100	71	100

För de flesta kommuner/kommundelar, omkring 60 procent, gäller att enskilda förskolor tar emot fyra- och femåringar med vistelsetider upp till 15 timmar. Sammanlagt 15 respektive 5 procent av kommunerna har angett att inga enskilda förskolor tar emot fyra- och femåringar som bara går i förskola upp till 15 timmar i veckan.

Finns det i kommunen/kommundelen fyra- och femåringar i familjedaghem som också går i Allmän förskola?

På fråga 4 b svarar omkring en tredjedel av kommunerna ja och ca 60 procent nej. Frågan om överströmning mellan familjedaghem och förskola behandlas mer utförligt i kapitel 5.

Hur organiseras Allmän förskola för barn i familjedaghem?

På fråga 4c svarar drygt hälften att de barn som går i både förskola och familjedaghem finns i verksamheter tillsammans med övriga förskolebarn. I tio kommuner och fem kommundelar har man angivit att barnen från flera familjedaghem finns i separata verksamheter. 20 respektive 27 procent svarar att man har en annan organisation för dessa barn. Exempel på annan organisation ges i kommentarerna:

”Dagbarnvårdare får handledning av förskollärare och har gruppverksamhet 15 timmar per vecka.”

”Kyrkans förskola.”

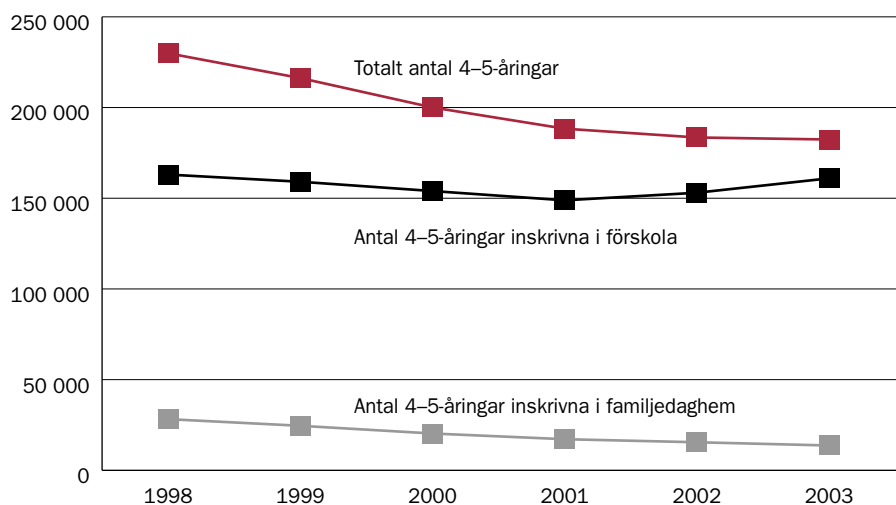
”Familjedaghemmen har en hög kvalitet på sin verksamhet med gruppverksamhet m.m.”

Har reformen lett till volymökningar?

Antalet fyra- och femåringar i förskola år 2002 var 153 030. År 2003 var motsvarande siffra 160 970, vilket är en ökning på omkring 8 000 barn. Från 2001 har antalet barn inskrivna i förskola ökat trots att det totala antalet barn i dessa åldrar under samma period minskat.

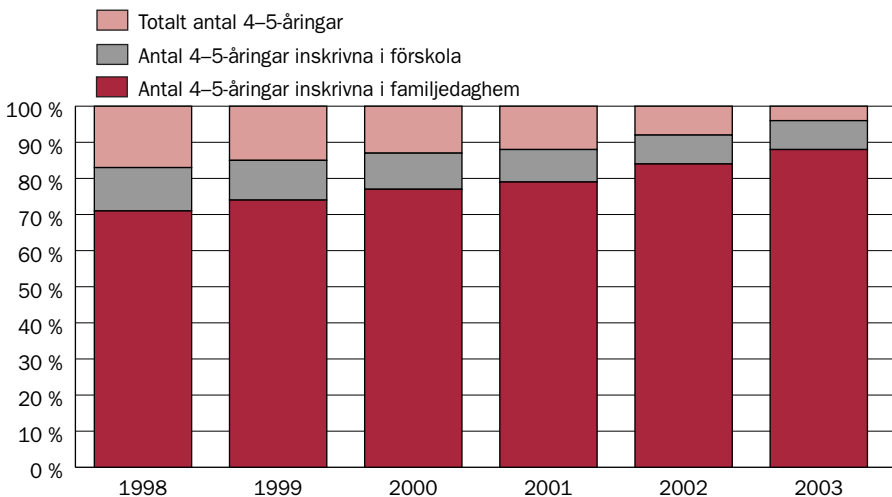
Diagram 4.4 visar utvecklingen av antalet barn i förskolan mellan 1998 och 2003.

Diagram 4.4: Antal fyra- och femåringar totalt samt i förskola respektive familjedaghem 1998–2003



En uppgång av antalet barn inskrivna i förskola har börjat ske redan mellan 2001 och 2002, vilket troligen är en följd av reformerna om rätt till förskoleplats för arbetslösa och föräldraledigas barn. Mellan 2002 och 2003 har antalet barn stigit ytterligare.

Diagram 4.5: Andel 4–5-åringar inskrivna i förskola, familjedaghem och utanför förskoleverksamhet 1998–2003



Under 2002 var 83 procent av alla fyra- och femåringar inskrivna i förskola. År 2003 hade andelen inskrivna fyra- och femåringar ökat till cirka 88 procent. En "normal" genomsnittlig ökning hade varit omkring 3,5 procent. Allmän förskola beräknas därför ha lett till en ökning av antalet fyra- och femåringar med ungefär 2 500 barn.

Sammanfattning

Enkätsvaren visar att kommunerna har informerat föräldrar om allmän förskola och att informationen ofta har skett på ett flertal olika sätt. Informationen har i första hand varit skriftlig.

De fyra- och femåringar som har korta närvarotider (15 timmar per vecka) integreras huvudsakligen i ordinarie grupper i förskolan. Det förekommer också andra organisatoriska lösningar, som omfattar en mindre grupp barn. Det framkommer att separata grupper kan inrättas under en övergångsperiod (t.ex. tills barnen kan beredas plats i en ordinarie verksamhet). Det förekommer också speciallösningar för vissa grupper av barn (t.ex. barn från familjedaghem).

För eventuellt tillkommande fyra- och femåringar förläggs verksamheten tidsmässigt ofta till förmiddagar, tre timmar om dagen, fem dagar i veckan. I glesbygdskommuner förläggs verksamheten oftare till färre dagar i veckan. Beslut om organisation fattas på flera nivåer. Beslut av principiell karaktär tycks

huvudsakligen fattas av politiker, medan tillämpningsbeslut i många fall beslutas av de verksamhetsansvariga.

Måltid ingår oftast inte för de barn som har korta närvarotider i förskolan. Om måltid ingår eller inte beror på när på dagen barnen med korta närvarotider får vara där.

När det gäller kostnader har de flesta kommuner angivit att man satsat nivåhöjningen i det generella statsbidraget på förskolan. Kommunerna tillämpar en rad olika modeller för avgiftsreduktion, och vilken modell som tillämpas beror på vad kommunen har för avgiftskonstruktioner i övrigt.

Avgiftsfri förskola för fyra- och femåringar är vanlig också i den enskilda verksamheten. Då fyra- och femåringar går i både familjedaghem och förskola integreras de vanligen med övriga barn i förskolan. I vissa kommuner förekommer det också att barnen från flera familjedaghem träffas i verksamheter som t.ex. organiseras inom ramen för öppen förskola.

Antalet fyra- och femåringar i förskola har ökat från och med 2001, trots att antalet barn i årskullarna totalt har gått ned. Andelen fyra- och femåringar inskrivna i förskola har ökat från 83,3 procent 2002 till 88,2 procent 2003. Ökningen av andelen barn inskrivna i förskola mellan år 2001 och 2002 beror troligtvis både på reformerna om rätt till förskola för föräldraledigas och arbetslösas barn samt införandet av maxtaxa. Av ökningen mellan år 2002 och 2003 om omkring 8 000 barn, beräknas ungefär 2 500 barn ha tillkommit som ett resultat av allmän förskola, vilket betyder att volymökningarna till följd av rätt till avgiftsfri förskola för fyra- och femåringar kan betraktas som relativt små.

Uppföljning av utvecklingen av familjedaghem

5. Uppföljning av utvecklingen av familjedaghem

Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att följa upp utvecklingen av familjedaghemmen.²⁴ Uppdraget ska utföras inom ramen för uppföljning av reformen *Maxtaxa, allmän förskola m.m.* och redovisas samtidigt med detta. Uppföljningen ska

- belysa utvecklingen av familjedaghemmen som ett komplement till den allmänna förskolan
- redovisa huruvida vårdnadshavarens omsorgsform kan tillgodoses i kommunerna och om familjedaghem finns som ett alternativ till förskola för fyra- och femåringar
- redovisa omfattningen av avgiftsfrihet inom familjedaghemmet för de fyra- och femåringar som inte deltar i den allmänna förskolan

Skolverket ska också ta upp frågan om samverkan mellan familjedaghemmet och den allmänna förskolan i kommunerna. Samverkansfrågorna ska belysas genom studier av hur samverkan organiseras i kommunerna på olika nivåer. Exempel på hur förskola och familjedaghem samverkar ska lyftas fram.

Underlag för uppföljningen

En bild av hur familjedaghemsverksamheten ser ut och har utvecklats under de senaste åren ges genom Skolverkets nationella statistikinsamlingar. Uppgifter om bland annat antal barn, personal, kostnader och variationer mellan kommuner ger en god översiktsbild av familjedaghemsverksamheten.

Resultat från Föräldraenkäten 2002 ger information om huruvida föräldrar är nöjda med den omsorgsform som barnet har och vilken omsorgsform man önskar om man inte är nöjd med den omsorg man har.

En fråga om omfattningen av avgiftsfrihet inom familjedaghemmet för de fyra- och femåringar som inte deltar i den allmänna förskolan har ställts i enkäten *Utan oskäligt dröjsmål 2003*.

Utifrån kommentarerna i enkäten om allmän förskola (kapitel 4) redovisas olika aspekter av samverkan mellan familjedaghem och förskola.

En enkät skickades ut till samtliga kommuner i december 2003. Underlaget från enkäten visar hur många fyra- och femåringar som fanns inskrivna i förskola, familjedaghem eller i båda verksamheterna den 1 december 2003.

²⁴ Regeringsbeslut 10, 2003-04-10, U2003/1667/S

Familjedaghemmens framväxt och utveckling

Familjedaghem i olika former har funnits under en lång tid. Under andra världskriget ökade behovet av kvinnlig arbetskraft kraftigt, och alltfler barn placerades hos dagmammor. Samtidigt restes krav på att verksamheten skulle regleras och subventioneras. Familjedaghemmen diskuterades i en rad utredningar under 1940- och 1950-talen, men det är först i och med Familjedaghemsutredningen 1966 som det kommer förslag om hur familjedaghemmen kan utvecklas i framtiden. I betänkandet *Samhällets barntillsyn – barnstugor och familjedaghem* (SOU 1967:39) läggs förslag till åtgärder, bland annat angående dagbarnvårdarnas rätt till skäligen lön och utbildning. Man föreslår också att kommunerna ska få statsbidrag och att Socialstyrelsen ska vara ansvarig myndighet. Vid årsskiftet 1968–1969 införs statsbidrag till verksamheten. Socialstyrelsen utkommer med sin första upplaga av *Råd och anvisningar*²⁵ för familjedaghem.

Socialstyrelsen var ansvarig myndighet för verksamheten fram tills bestämmelserna om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg fördes in i skollagen. Från och med den 1 januari 1998 är Skolverket ansvarig myndighet. Dessa förändringar innebär en markering av att förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg fått en ökad pedagogisk betydelse.

Verksamheten var som mest omfattande 1988. Då fanns totalt 173 000 barn inskrivna. Sedan dess har antalet barn i familjedaghem minskat.

Personalen i familjedaghem

Från och med början av 1970-talet var dagbarnvårdarna anslutna till Svenska kommunalarbetsförbundet. Under 1980-talet fick dagbarnvårdarna månadslön, betald semester, pension och andra sociala rättigheter. Innan dess hade dagbarnvårdarna timlön, och från 1977 också en så kallad garantilön. Under 1990-talet började alltfler kommuner frångå det centrala löneavtalet för dagbarnvårdare, och man slöt i stället lokala avtal med Kommunal.²⁶ Det finns ingen samlad överblick över hur de lokala avtalen utformats, men de kännetecknas framför allt av att arbetstiden har begränsats till 40 timmar per vecka.

Under 1980-talet blev så kallade dagbarnvårdargrupper allt vanligare. Grupperna startades på initiativ från dagbarnvårdarna själva. Syftet var att öppna verksamheten och erbjuda ett forum där dagbarnvårdare kunde utbyta kontakter och ge varandra information och stöd.²⁷

²⁵ Karlsson, Malene & Skolverket, forskningsöversikt, s. 1–2

²⁶ Familjedaghem nr 6/2001

²⁷ Karlsson, Malene 2003, s. 77 ff.

Familjedaghemmen i dag

Det typiska för ett familjedaghem är att en dagbarnvårdare arbetar i sitt eget hem med en relativt liten barngrupp. Öppettiderna anpassas till föräldrarnas arbetstider, och familjerna betalar en avgift på samma sätt som för barn i förskola eller fritidshem. Familjedaghem är ett komplement till förskola och fritidshem. Det finns tre huvudsakliga skäl för familjedaghem:

1. Individiskäl – det finns barn som av olika skäl behöver vara i mindre grupper än vad förskolan kan erbjuda.
2. Geografiska skäl – det kan vara för långt till närmaste förskola.
3. Valfrihetsskäl – barnen/föräldrarna föredrar familjedaghem framför förskola.²⁸

Familjedaghemmen omfattas av bestämmelserna i skollagen. Läroplanerna gäller inte i familjedaghemmen, men regeringen har uttalat att förskolans läroplan (Lpfö 98) ska vara vägledande för verksamheten. Skolverket har utfärdat Allmänna råd för familjedaghem.

Familjedaghemmet i siffror

Barn i familjedaghem

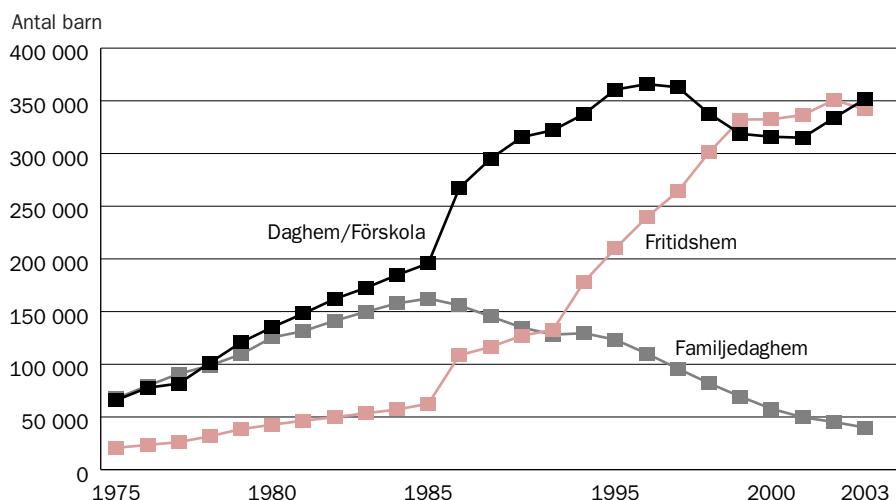
Antalet barn i familjedaghem har förändrats över tid. Familjedaghemmen blev fler och fler under 1970- och 1980-talen i samband med att fler kvinnor började förvärvsarbeta. Under slutet av 1980-talet och 1990-talet byggdes förskolan ut kraftigt och andelen barn i familjedaghem minskade.

Antal barn inskrivna i familjedaghem

Diagram 5.1 visar utvecklingen av antalet barn i respektive verksamhet under perioden 1975–2002.

²⁸ Skolverket, 1999:3 Allmänna råd med kommentarer för familjedaghem

Diagram 5.1: Antal inskrivna barn i daghem/förskola, fritidshem och familjedaghem 1975–2002



Familjedaghemmet har minskat i omfattning från och med mitten av 1980-talet, i och med att både förskolan och fritidshemmet ökat successivt i omfattning.

I familjedaghemmet är det framförallt barn i åldersgruppen 1–5 år som är inskrivna. En påtaglig nedgång i andelen inskrivna barn sker mellan fem och sex års ålder, då de flesta barn börjar i förskoleklass i kombination med fritidshem.

Antal barn per anställd

Antalet barn per anställd i familjedaghem år 2003 var 5,2. Denna siffra har varit relativt konstant sedan 1999. I mitten av 1990-talet var antalet barn per dagbarnvårdare 5,8.

Variation mellan kommuner

Variationen mellan olika kommuner när det gäller andel inskrivna barn i familjedaghem är stor. Storstäder och större städer har en liten andel barn i familjedaghem, medan landsbygdskommuner och mindre övriga kommuner har en betydligt högre andel.

Diagram 5.2: Antal kommuner med andel barn i åldrarna 1–12 år inskrivna i familjedaghem 2002

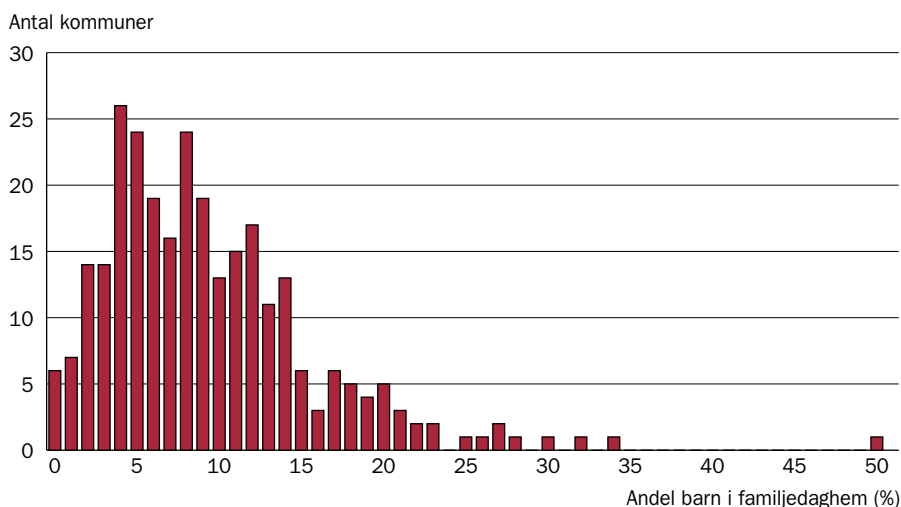


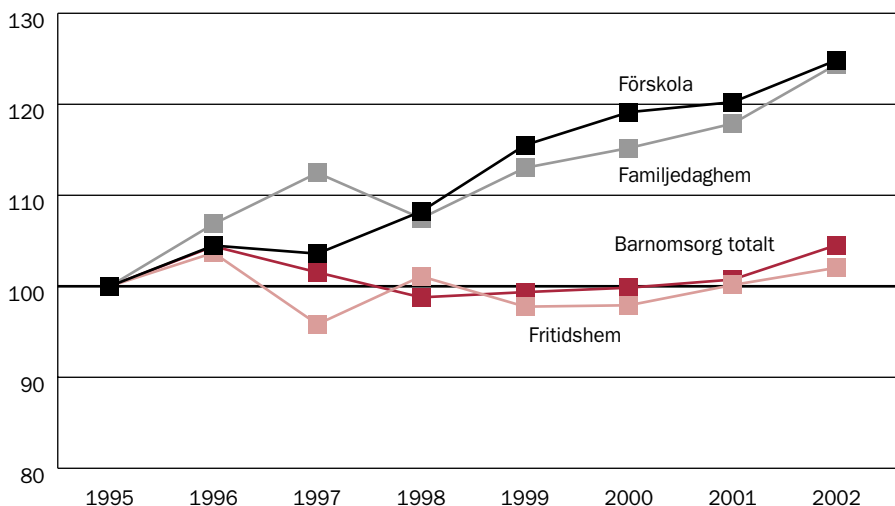
Diagram 5.2 beskriver variationen mellan kommuner avseende andel barn i familjedaghem år 2002. Uppgifter som använts är genomsnittligt antal barn i kommunen (1–12 år) under året som är inskrivna i någon förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg samt det totala antalet barn i familjedaghem.

Fördelningen visar att variationen mellan kommunerna är stor. Stapeln längst till vänster visar de kommuner som inte hade några barn alls inskrivna i familjedaghem år 2002 (Lessebo, Norberg, Pajala, Åsele, Överkalix och Älvsbyn). Den kommun som hade högst andel barn i familjedaghem år 2002 (längst till höger) är Ydre. Där gick omkring hälften av alla barn i åldrarna 1–12 år i familjedaghem år 2002.

Kostnader

Kommunernas kostnader för 2003 sammanställs och publiceras först senare under 2004 och ingår därför inte i denna redovisning.

Diagram 5.3: Kostnad per inskrivet barn i daghem/förskola, familjedaghem och fritidshem, 1995–2001, index där 1995=100, fasta priser



Kostnaden för familjedaghemmet har minskat allt eftersom antalet barn i verksamheten minskat. År 2002 var den totala kostnaden för familjedaghemmen ca 3,4 miljarder kronor. Kostnaderna har minskat med 28 procent sedan 1998. Kostnaderna har däremot inte minskat i samma takt som antalet barn, vilket har lett till att kostnaderna per inskrivet barn har ökat med ca 6 procent mellan 2001 och 2002. År 2002 utgjorde personalkostnaden 84 procent av den totala kostnaden för familjedaghemmet. Kostnaderna per inskrivet barn i familjedaghem var 70 900 kronor år 2002. I förskolan var motsvarande siffra 93 700 kronor.

Personal och utbildningsnivå

År 2003 var omkring 7 700 personer anställda i familjedaghem. År 1990 hade 41 procent av dagbarnvårdarna utbildning för arbete med barn. Denna siffra har ökat väsentligt, och 2003 hade ungefär sjuttio procent av de anställda i familjedaghemmet utbildning för att arbeta med barn.

Enligt Skolverkets uppgifter från 2002 hade 2,7 procent av dagbarnvårdarna pedagogisk högskoleutbildning, 32,7 procent barnskötarutbildning, 34,2 procent annan barnavårdutbildning och 30 procent ingen barnavårdsutbildning alls.²⁹

²⁹ Skolverkets rapport 233, tabell 1.13 B

Andelen dagbarnvårdare med utbildning varierar betydligt mellan kommungrupperna. År 2002 hade storstäder och förortskommuner en högre andel med pedagogisk högskoleutbildning än genomsnittet (ca 6 procent), medan glesbygdskommunernas och övriga större kommuners andel var 1 procent eller mindre. Andelen dagbarnvårdare utan någon barnavårdsutbildning var högst i glesbygdskommuner och mindre övriga kommuner.³⁰

Föräldrarnas inställning till familjedaghem

I Skolverkets föräldraenkät från 2002 har ca 80 000 föräldrar bland annat fått frågan om de är nöjda med sina barns omsorg eller inte. De föräldrar som i enkäten angivit att de inte varit nöjda med omsorgen, har också fått ange vilken omsorg de hellre skulle velat att deras barn hade.

Enligt enkäten var 91 procent av föräldrarna med barn i åldrarna 1–5 år respektive 6–9 år nöjda med barnens omsorgsform. Av de föräldrar som hade barn i åldrarna 1–5 respektive 6–9 år inskrivna i familjedaghem var 92 procent nöjda.

De föräldrar som inte var nöjda med barnets nuvarande form av omsorg fick ange vilken form av omsorg de skulle velat ha i stället.

Tabell 5.1: Ej nöjda föräldrar med barn i åldrarna 1–5 år i familjedaghem – omsorgsform man hellre vill ha

Omsorgsform	Procent
Kommunal förskola	45
Enskild förskola	5
Privat lösning	3
Hemma med förälder	39
På annat sätt	8
Totalt	100

³⁰ Skolverkets rapport 233, tabell 1.13 D

De åtta procent av 1–5-åringarnas föräldrar som vill byta omsorgsform från familjedaghem till något annat vill helst ha förskola (50 procent). Det är också en stor grupp som hellre vill att någon av föräldrarna ska vara hemma med sitt barn (39 procent).

Reformens påverkan på familjedaghemsversamheten

Familjedaghemmet kan vara en del av förskoleverksamhet och/eller skolbarnsomsorg. Följande avsnitt redogör för hur reformerna om maxtaxa, rätt till förskoleplats för föräldralediga/arbetslösas barn och allmän förskola påverkat familjedaghemmet.

Maxtaxa

Maxtaxan innebär ett tak för vilka avgifter en kommun kan ta ut i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Eftersom familjedaghemmet är en del av förskoleverksamheten ska maxtaxan också gälla för denna verksamhet. De undersökningar om avgiftssystem som Skolverket genomförde 1999 och 2002 omfattade inte familjedaghemmet, och därför finns det inga uppgifter om avgiftsnivåerna i familjedaghemmet specifikt vare sig före eller efter maxtaxans införande. Det vanliga är dock att kommunen tillämpar samma avgiftssystem för förskola och familjedaghem.

Rätt till förskoleplats för arbetslösa och föräldralediga

Kommunen har en skyldighet att erbjuda plats i förskoleverksamhet för barn till föräldralediga och arbetslösa. Denna bestämmelse omfattar alltså bara barn i åldrarna 1–5 år och inte de barn som tillhör skolbarnsomsorgen.

Allmän förskola

Den 1 januari 2003 infördes allmän förskola för fyra- och femåringar. Det innebär att alla barn ska erbjudas minst 525 avgiftsfria timmar i förskola per år från och med höstterminen det år de fyller fyra år. Det finns ingen skyldighet för kommunerna att reducera avgiften för fyra- och femåringar som är inskrivna i familjedaghem. Trots detta reducerar de flesta kommuner avgifterna också för de fyra- och femåringar som är inskrivna i familjedaghem. I en enkätundersökning³¹ våren 2003 tillfrågades samtliga kommuner om fyra- och

³¹ Skolverket, 2003: Plats utan oskäligt dröjsmål. Dnr 71-2003:1452.

femåringar i familjedaghem får samma avgiftsreduktion som fyra- och femåringar i förskola. Svaren fördelade sig enligt tabellen nedan:

Tabell 5.2: Samtliga kommuners fördelning av svar på frågan "Erbjuder kommunen avgiftsfrihet i familjedaghem för fyra- och femåringar som inte deltar i allmän förskola?"

Erbjuder kommunen avgiftsfrihet i familjedaghem för fyra- och femåringar som inte deltar i allmän förskola?

	Antal	Procent
Ja	221	76
Nej	61	21
Saknar familjedaghem	7	2
Inget svar	8	<1

Det tycks finnas ett antal anledningar till att en kommun inför avgiftsreduktion för fyra- och femåringar inskrivna i familjedaghemmen. En anledning kan vara att man anser att tillgång till familjedaghem är viktig ur ett valfrihetsperspektiv, och att avgifterna i de olika verksamhetsformerna därför ska vara likvärdiga. I den enkät om allmän förskola som gick ut hösten 2003 (se vidare redovisning i kapitel 4) finns följande kommentar som belyser en sådan strategi:

”Mora kommun understryker vikten av valfrihet vad gäller barnomsorgsform. Därför erbjuds reducerad avgift för familjedaghemsplacering motsvarande den allmänna förskolan.”

Avgiftsreduktionen för fyra- och femåringar kan också vara en tillfällig lösning och någonting man på sikt planerar att avskaffa. I protokollsutdrag från kommunfullmäktige i Flens kommun 18 december 2002 framkommer en sådan strategi:

”Förvaltningen har kunnat konstatera en ökad efterfrågan på förskoleplatser, redan innan den allmänna förskolan är genomförd. I slutet av oktober köar 35 barn för placering under hösten. 63 barn köar för placering från årsskiftet. Nästan hälften efterfrågar plats med stöd av någon del av förskolereformen, /.../ Att redan från januari år 2003 kunna bereda alla fyra- och femåringar som så önskar plats i avgiftsfri allmän förskola på befintliga förskoleavdelningar bedömer förvaltningen som omöjligt.”

”Regeringen är dock tydlig i att det är förskolan som ska göras tillgänglig för alla barn i den del av reformen som rör den allmänna förskolan.

Varken i lagtext eller i förarbeten finns någon öppning mot ett synsätt som innebär att den allmänna förskolan kan bedrivas inom ramen för familjedaghem. Familjedaghem och förskola är olika verksamheter med olika kvaliteter. Det finns däremot ingenting som hindrar att kommunerna erbjuder avgiftsfria timmar även i familjedaghem. /.../”

”Kommunfullmäktige beslutar att i taxan för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg under en övergångsperiod, tiden fr o m 2003-01-01 t o m 2004-08-31, tillämpa en avgiftsreduktion 15 timmar/vecka för fyra- och femåringar i familjedaghem...”

Statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder

Ansökningar till statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder visar hur kommunerna avsett att använda bidraget. Statsbidraget får användas till personalförstärkning eller kompetensutveckling inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Det är framför allt inom förskolan som kommunen satsar resurserna (se vidare kapitel 6). Endast 1 procent av *personalförstärkningarna* beräknas komma familjedaghemmen till del. Av de totalt 15 000 personer som har erbjudits *kompetensutveckling* med hjälp av statsbidraget är 730 anställda i familjedaghem. Detta motsvarar 5 procent, vilket kan jämföras med att cirka 7 procent av alla inskrivna barn går i familjedaghem.

Övrigt

Reformerna tycks inte ha bidragit till att öka den nedåtgående trenden för familjedaghemmet. Mellan 2001 och 2002, det år då maxtaxan infördes, minskade det absoluta antalet barn i familjedaghem med 6 325, vilket motsvarar en minskning med 12 procent. Den nedåtgående trenden för familjedaghemmen har dock pågått under en längre tidsperiod, och minskningen mellan 2001 och 2002 är inte osedvanligt stor.

Samverkan mellan förskola och familjedaghem

Enligt propositionen ska också de fyra och femåringar som är inskrivna i familjedaghem erbjudas plats i förskola. Förskolan ska i dessa fall fungera som ett komplement till familjedaghemmet och samverka med detta. Man ska också eftersträva ett nära samarbete mellan dagbarnvårdarna och den personal som arbetar i förskolan.³²

I december 2003 skickade Skolverket ut en enkät till alla kommuner för att få reda på hur många fyra- och femåringar som den 1 december 2003 var inskrivna

a. i förskola

b. i familjedaghem

c. både i förskola och i familjedaghem.

Sammanlagt 281 kommuner besvarade enkäten och ingick i redovisningen, vilket ger en svarsfrekvens på 97 procent.

Resultatet ger indikationer på omfattningen av samverkan mellan verksamheterna. Resultaten kompletteras med kommunernas kommentarer. I sammanfattningen har också kommentarer från enkäten om allmän förskola (se kapitel 4) infogats. Enkätfrågorna finns i bilaga 3.

Redovisning av enkätundersökning

Hur många fyra- och femåringar (födda 1998 och 1999) fanns inskrivna både i familjedaghem och i förskola den 1 december 2003?

Omkring tre fjärdedelar av kommunerna anger att inga barn i de aktuella ålderna är inskrivna i både familjedaghem och förskola.

För den fjärdedel som anger att de har barn inskrivna i både familjedaghem och förskola, handlar det vanligtvis om ett fåtal barn. Endast tio procent (29 kommuner) anger att fler än fem barn är inskrivna i båda verksamheterna.

Har det förekommit i er kommun att fyra- och femåringar (födda 1998 och 1999) bytt från enbart familjedaghem till enbart förskola under 2003?

Ungefär 36 procent av kommunerna anger att fyra- och femåringar har bytt från familjedaghem till förskola under 2003. Dessa kommuner gör också en uppskattning av antalet barn som flyttat från familjedaghem till förskola. Ytterligare 23 procent av kommunerna anger att det skett en överflyttning, men de kan inte ange hur många barn som omfattats. Totalt är det alltså 59 procent

³² Prop. 1999/200:129, s.19

av kommunerna som anger att det har skett någon form av överflyttning från familjedaghem till förskola under 2003. Övriga kommuner svarar att ingen överflyttning har skett.

Av de kommuner som gör en uppskattning av hur många barn som flyttat från förskola till familjedaghem, är det 80 procent som anger att det rör sig om 1–10 barn.

Det tycks inte som om andelen barn som flyttat från familjedaghem påverkats av om kommunen erbjuder avgiftsreduktion i familjedaghem. Ett sextiotal kommuner erbjuder inte avgiftsreduktion för fyra- och femåringar i familjedaghem (se tabell 5.4). Vid en jämförelse mellan de kommuner som erbjuder och de som inte erbjuder avgiftsfrihet ser man inga större skillnader mellan fördelningen av svar på frågan. I kommuner som erbjuder avgiftsreduktion anger 61 procent av kommunerna att barn har flyttat över från familjedaghem till förskola under 2003. Motsvarande siffror för de kommuner som inte erbjuder avgiftsreduktion är 60 procent.

Bedömer kommunerna att bytet från familjedaghem till förskola har samband med införandet av allmän förskola?

Ungefär 40 procent av kommunerna besvarade inte frågan eftersom det inte förekommit några överflyttningar. Av de 164 kommuner som svarat att överflyttningar skett bedömer cirka 30 kommuner att överflyttningarna har helt och hållet med införandet av allmän förskola att göra. Ytterligare 86 kommuner anger att överflyttningen delvis har samband med reformen, medan 45 kommuner anger att det inte finns något samband alls.

Kommunernas kommentarer

Omkring sjuttio kommuner har lämnat skriftliga kommentarer till enkäten. En sammanställning av dessa följer här.

Förändringar i efterfrågan och arbetssätt

Ett flertal kommuner anger att efterfrågan på platser i familjedaghem har minskat de senaste åren, även innan den allmänna förskolan infördes. Vissa kommuner har i dagsläget inte några familjedaghem över huvud taget. Det finns dock några kommuner, t.ex. Täby, som hävdar att införandet av den allmänna förskolan inte haft någon inverkan på efterfrågan på familjedaghemplatser.

Integrationen och samarbetet mellan förskola och familjedaghem ser olika ut i kommunerna. I vissa kommuner finns ingen direkt samverkan mellan familjedaghem och förskola, utan i stället sker en förstärkning av den pedagogiska verksamheten för barn i familjedaghem. I t.ex. Lomma kommun bedriver familjedaghemmen gruppverksamhet med fyra- och femåringarna under handledning av förskollärare. I Tomelilla kommer en förskollärare till dagbarnvårdarlokalen 15 timmar per vecka.

Vissa glesbygdskommuner tar upp problem som uppkommer med reformen pga. långa avstånd mellan familjedaghem och förskola. Tanums kommun ordnar skjuts för barnen och hävdar att utan denna insats skulle inga barn, förutom de som har förskoleplats, kunna gå i den förskolan.

Vissa flyttar från familjedaghem till förskola

Kommunerna hänvisar till en rad olika anledningar när det gäller varför barn bytt från familjedaghem till förskola. En anledning som återkommer i flera fall är att familjedaghem i kommunen har upphört pga. att dagbarnvårdare har slutat och att det är svårt att nyrekrytera dagbarnvårdare.

Kommunens beslut och regler försöker i vissa fall styra över barn från familjedaghem till förskola, genom att inte erbjuda avgiftsreduktion för den allmänna förskolan (15 timmar i veckan) för de barn som har plats i familjedaghem. Andra kommuner, t.ex. Arvidsjaur, erbjuder inte barn i familjedaghem möjligheten att utnyttja den allmänna förskolan över huvud taget. Valdemarsviks kommun planerar att omplacera samtliga fyra- och femåringar från dagbarnvårdare till förskola höstterminen 2004.

I andra fall beror överflyttningarna på att föräldrarna föredrar plats på förskola men att de tidigare inte har erbjudits någon plats. En motivering till efterfrågan på förskoleplatser är i dessa fall ofta att barnen i förskolan får möjlighet att träffa barn i deras egen ålder. När en förskola öppnas i en kommun som tidigare inte haft någon förskola sker ofta en överflyttning av barn från familjedaghemmen i närheten.

Andra flyttar inte från familjedaghem till förskola

Vissa kommuner har inte märkt av någon överflyttning från familjedaghem till förskola.

Andra kommuner anger att föräldrarna föredrar familjedaghem och att efterfrågan på dessa platser därför är stor. Enligt Svalövs kommun har vissa barn, som är inskrivna i både familjedaghem och förskola, behov av kvällsomsorg och måste därför ha plats i familjedaghem.

Sammanfattning

Det tycks inte som om införandet av allmän förskola har lett till att samarbetet mellan förskola och familjedaghem har ökat påfallande. Det finns tankar och idéer om hur man ska lösa frågan i kommunerna men också olika praktiska hinder för att ett samarbete ska kunna komma till stånd.

Förskola för alla fyra- och femåringar är obligatoriskt för kommunen att anordna, men det är föräldrarna som väljer om barnen ska utnyttja verksamheten. Det finns ingen bestämmelse om att kommunen är skyldig att erbjuda skjuts, varken till förskola, allmän förskola eller förskoleklass.

I de flesta kommuner går fyra- och femåringarna fortfarande i antingen förskola eller familjedaghem. I de flesta fall då fyra- och femåringar är inskrivna i både förskola och familjedaghem är det fråga om ett fåtal barn. Det tycks finnas en rad olika strategier och handlingsvägar för kommunerna när det gäller att skapa förutsättningar för samverkan mellan förskola och familjedaghem.

Vissa kommuner erbjuder möjlighet till en kombination av familjedaghem och förskola och också stöd i form av skjutsar osv. för att lösa de praktiska problem som kan uppstå.

Andra kommuner har genomfört förstärkningar av den pedagogiska verksamheten inom familjedaghemmen:

”Föräldrar till fyra- och femåringar i familjedaghem har informerats om allmän förskola och erbjudits att byta till förskola. De har också kunnat välja att vara kvar i familjedaghemmet samt hur gruppverksamheten organiseras inom familjedaghemmens regi har presenterats. Delar av vistelsetiden är organiserad gruppverksamhet för fyra- och femåringar. Det är dagbarnvårdare som håller i grupperna med handledning av förskollärare på den öppna förskolan.”

”Särskilda aktiviteter ordnas för de barn som är hos dagbarnvårdare. Barn från olika dagbarnvårdare samlas regelbundet i en lokal där någon ansvarar för innehållet. Innehållet ligger i linje med intentionerna för allmän förskola.”

Ytterligare en kategori av kommuner erbjuder plats i både förskola och familjedaghem för fyra- och femåringar, men där medför praktiska hinder att föräldrarna väljer att avstå från att utnyttja en plats i förskola:

"Angående fyra- och femåringar i familjedaghem: Föräldrarna informeras om allmän förskola. De som önskar allmän förskola erbjuds en omflyttning till förskola då dagbarnvårdaren inte har möjlighet till lämning och hämtning till en annan grupp. Övervägande delen av föräldrarna väljer då att stanna i familjedaghem."

"Familjedaghemmen uppger att de har svårt att organisera lämning och hämtning till den allmänna förskolan. Det är troligen ett skäl till att inga barn i familjedaghemmen har sökt till allmän förskola."

"Vi har inte lyckats få till oss så många 'hemmabarn' och barn från familjedaghem som vi förväntat oss. Ett stort problem är transport till och från DBV + barn som bor i byar där hemmaföräldern ej har tillgång till bil."

"I en glesbygdskommun är det svårt att organisera den allmänna förskolan för dem som väljer att ha sina barn kvar hos dagbarnvårdare. Det finns för uppenbara geografiska problembilder!"

Slutligen finns en kategori kommuner där det inte är möjligt att ha sitt barn placerat i både förskola och i familjedaghem. Föräldrarna ges möjlighet att välja antingen familjedaghem eller förskola:

"Ang. 4b. Detta är en avvikelse från beslut i Barn- och utbildningsförvaltningen om att ej medge dubbelplacering. De föräldrar som väljer allmän förskola hänvisas endast till förskola. Däremot får de som väljer att vara kvar i familjedaghem samma avgiftsreducering som övriga."

Det är viktigt att poängtera att det förekommer att föräldrar aktivt väljer att ha sina barn kvar i familjedaghem också efter det att de erbjudits förskola.

”Föräldrar med barn i familjedaghem valde att ha kvar sina barn där eftersom de var nöjda med verksamheten. De fick välja mellan fortsatt familjedaghem eller förskola inklusive allmän förskola och tillhörande avgiftsreduktion.”

”Barnens föräldrar har tackat nej (till förskola), eftersom de menar att de får pedagogisk verksamhet hos dagbarnvårdaren.”

Bidrag för kvalitets- säkrande åtgärder

6. Bidrag för kvalitetssäkrande åtgärder

I samband med reformen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* infördes ett statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder till kommuner som tillämpar maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.³³ Bidraget inrättades från och med år 2002 och omfattar 500 miljoner kronor årligen. Kommunerna ansöker om bidraget från Skolverket. Skolverket fördelar och administrerar bidragen samt informerar om, och utvärderar effekterna av, bidraget i kommunerna. Statsbidraget ska enligt förordningen användas till personalförstärkningar och/eller kompetenshöjande åtgärder för förskollärare, fritidspedagoger och barnskötare som arbetar i verksamheterna.

Av kommunernas ansökningar framgår hur varje kommun planerat att använda statsbidraget. I slutet av året görs en uppföljning, i vilken kommunerna redovisar den faktiska användningen av bidraget. I uppföljningen anger kommunerna fördelning mellan personalförstärkning och kompetenshöjande åtgärder samt mellan förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Kommunerna redovisar också vilka personalkategorier som fått del av bidraget samt hur stor del som fördelats till enskild verksamhet.

Syftet med detta kapitel är att redovisa hur kommunerna använt bidraget samt att ge exempel på kommunernas prioriteringar.

Fördelning av bidraget 2003

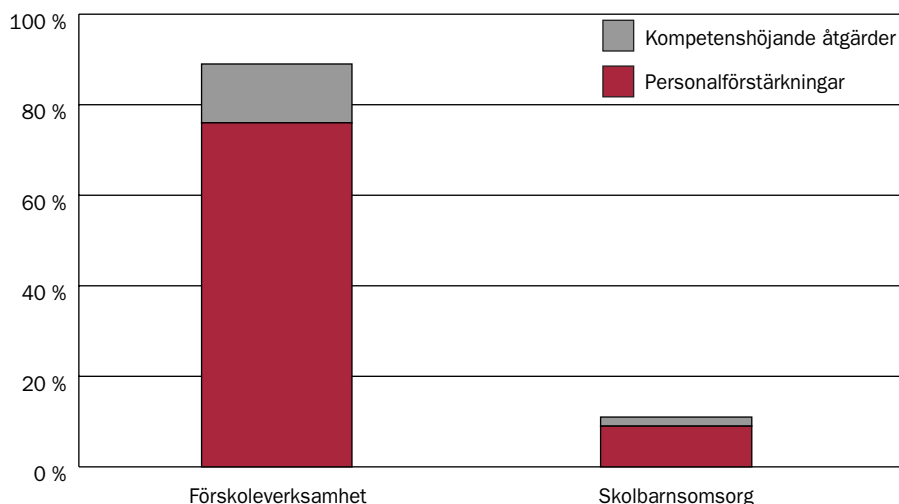
Omkring 85 procent av statsbidraget gick 2003 till personalförstärkningar och resterande 15 procent till kompetenshöjande åtgärder. När det gäller fördelning av bidraget mellan verksamhetsformer gick 89 procent till förskoleverksamhet och 11 procent till skolbarnsomsorg. Fördelningen skiljer sig inte avsevärt från utfallet för bidragsåret 2002.

Eftersom bidragssumman är ungefär lika stor varje år är det många kommuner som fortsätter med den satsning som inleddes 2002. Om en kommun exempelvis har beslutat sig för att enbart satsa på personalförstärkning under 2002 fortsätter man ofta med denna insats också det följande året.

Diagram 6.1 visar fördelningen av statsbidraget enligt uppföljning 2003.

³³ Förordning om statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg till kommuner som tillämpar maxtaxa (SFS 2001:161)

Diagram 6.1: Fördelning av statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder inom olika verksamhetsformer



Personalförstärkning

Enligt uppföljningen för 2003 använde 284 kommuner hela eller delar av statsbidraget till personalförstärkningar. Totalt genomfördes personalförstärkningar för nästan 427 miljoner kronor, vilket är en ökning med nästan 5 miljoner kronor jämfört med 2002. Diagram 6.2 visar uppföljning för år 2002, planerade satsningar av personalförstärkningar år 2003 och uppföljning år 2003 fördelat på personalkategorier.

Diagram 6.2: Personalförstärkningar inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

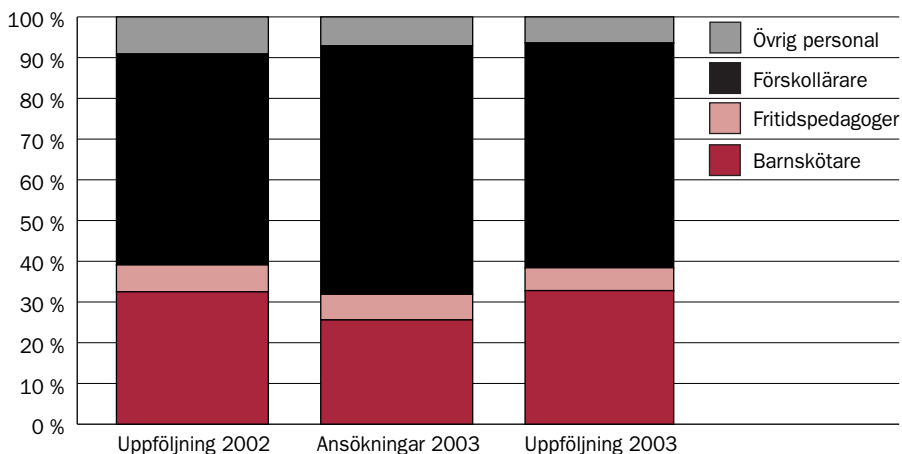


Diagram 6.2 visar att planerade satsningar för 2003 inte kunnat genomföras fullt ut och att det därför skett en smärre omfördelning vid uppföljningen 2003.

Förändringarna mellan planerad och faktisk användning av bidraget tycks framför allt bero på svårighet att rekrytera personal med önskad behörighet, framför allt förskollärare.

Tabell 6.1: Fördelningen av statsbidraget mellan olika personalkategorier och kommungrupper

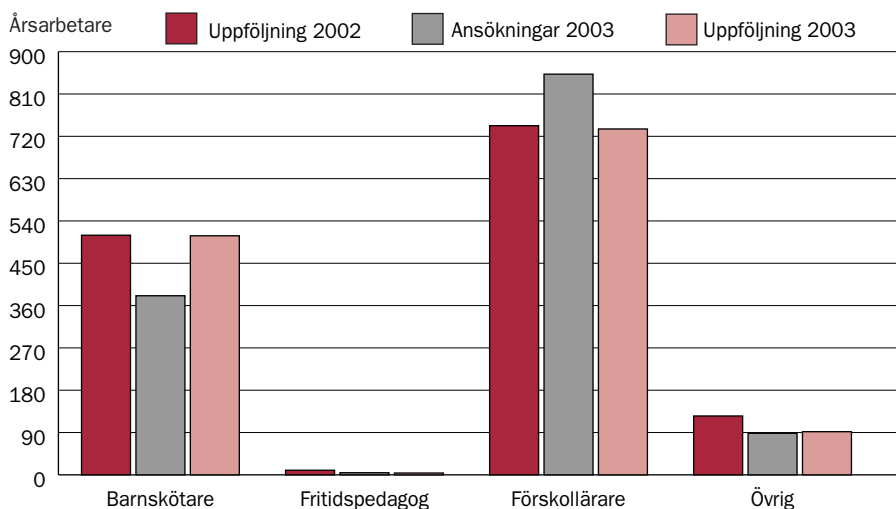
Kommungrupp	Barnskötare %	Fritidspedagoger %	Förskollärare %	Övrig personal %
Storstäder	29	9	58	4
Förortskommuner	49	5	36	10
Större städer	30	5	60	5
Medelstora städer	26	3	66	5
Industrikommuner	27	2	64	7
Landsbygdskommuner	30	5	57	8
Glesbygdskommuner	35	10	49	6
Övriga större kommuner	29	11	52	8
Övriga mindre kommuner	31	5	58	6
Hela landet	33	6	55	6

Tabell 6.1 visar att fördelningen av statsbidraget mellan personalkategorier varierar mellan kommungrupperna. Skillnaderna beror sannolikt på att tillgången till högskoleutbildad personal är ojämnt fördelad över landet.

Personalförstärkningar inom förskolan

Diagram 6.3 visar genomförda personalförstärkningar 2002 samt planerade och genomförda personalförstärkningar 2003 inom förskoleverksamhet.

Diagram 6.3: Personalförstärkningar inom förskoleverksamhet

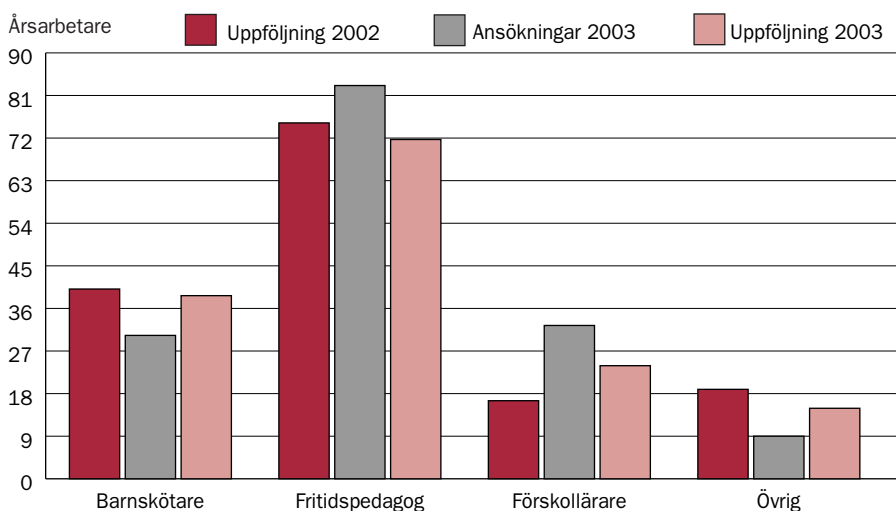


Under 2003 anställdes totalt 1 336 årsarbetare inom förskoleverksamheten med hjälp av bidraget.

Personalförstärkningar inom skolbarnsomsorgen

Diagram 6.4 visar genomförda personalförstärkningar för år 2002 samt planerade och genomförda personalförstärkningar för år 2003 inom skolbarnsomsorg.

Diagram 6.4: Personalförstärkningar inom skolbarnsomsorg



Under 2003 anställdes totalt 150 årsarbetare inom skolbarnsomsorgen med hjälp av bidraget.

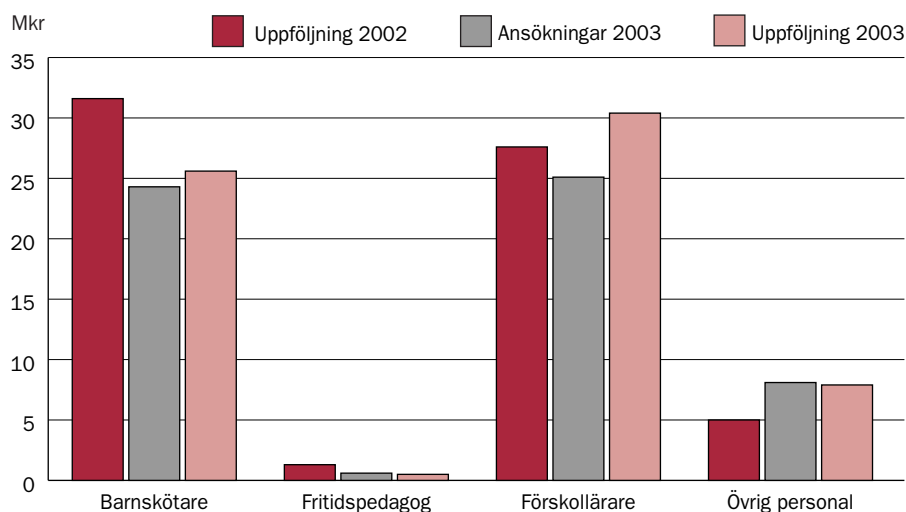
Kompetenshöjande åtgärder

Kompetenshöjande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg genomfördes i 141 kommuner för totalt 75 miljoner kronor under bidragsåret 2003. Merparten, 86 procent, har kommit förskoleverksamheten till del. Resterande 14 procent fördelades till skolbarnsomsorgen.

Diagram 6.5 och 6.6 visar genomförda kompetenshöjande åtgärder 2002 samt planerade och genomförda kompetenshöjande åtgärder för år 2003 inom förskoleverksamhet respektive skolbarnsomsorg.

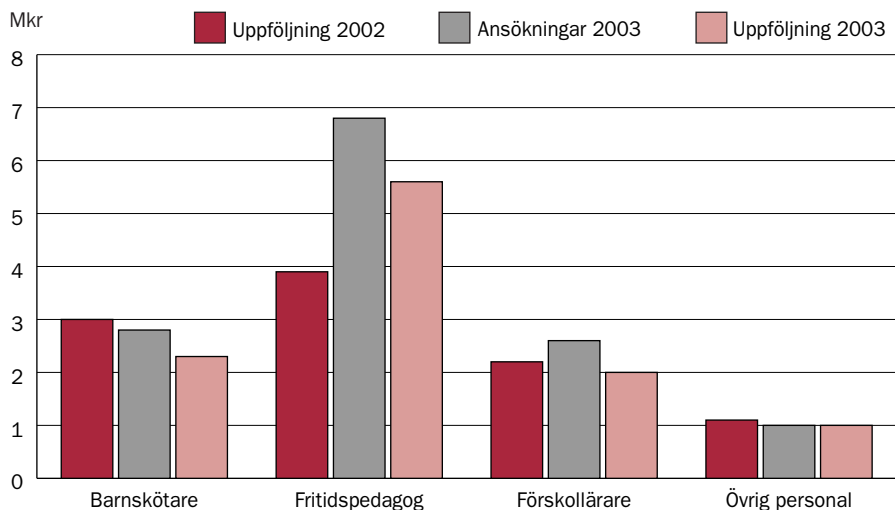
Kompetenshöjande åtgärder i förskoleverksamhet

Diagram 6.5: Kompetenshöjande åtgärder inom förskoleverksamhet



Kompetenshöjande åtgärder i skolbarnsomsorg

Diagram 6.6: Kompetenshöjande åtgärder inom skolbarnsomsorg



Exempel på kompetenshöjande insatser

Innehållet i de kompetenshöjande åtgärderna varierar mycket både mellan och inom kommuner. I uppföljningen har kommunerna haft möjlighet att ange inriktning/innehåll för kompetenshöjande åtgärder under 2003.

Cirka 150 kommuner har i uppföljningarna lämnat kommentarer om vilka kompetenshöjande insatser som genomförts. Kommentarererna har kategoriserats under ett antal huvudrubriker. Nedan ges exempel på inriktningar för de kompetensutvecklingsinsatser som genomförts under 2003.

Specialpedagogik/barn i behov av särskilt stöd

Bollnäs

"Under hösten 2003 ska fyra förskollärare påbörja utbildning till specialpedagog, inom ramen för SÄL-projektet. På sikt skall dessa specialpedagoger sedan vara stommen i den organisation av specialkompetens som förskolan behöver, såväl kommunal som enskild."

Fortbildning för barnskötare och dagbarnvårdare

Lomma

"I syfte att öka antalet förskollärare i förskolan har kompetensutveckling för barnskötare som önskar genomföra förskollärarytbildning prioriterats. Fem barnskötare går denna utbildning under 2003."

Verksamhetsutveckling

Skellefteå

"Fortsättning av insatser påbörjade 2002. Kompetensutveckling för personal inom förskolan och skolbarnsomsorgen genomförs. Genomsnittskostnaden beräknas till ca 4 000–4 500 kronor för den personal som erhåller fortbildning (vikariekostnad, resor, kurskostnad m.m.). Insatsen innebär att ca 200 personer får en fortbildning som medför en högre kvalitet. Utbildningarna kommer att inriktas på arbetslagsutveckling, portfoliometodik, förskolans läroplan samt förskolans nya roll i samhället utifrån de nya reformerna."

Språkutveckling

Eda

"Vi har valt att satsa på att ytterligare öka kompetensen för vår förskolepersonal när det gäller barns språkutveckling. Det har genomförts två halvdagsföreläsningar på temat "barns språk- och talutveckling". Dessutom har tre utvalda personer deltagit i ett projekt som Skolverket bedriver i ett antal kommuner i Värmland. Projektet heter "Leka – språka – lära" och dess syfte är att stärka, stimulera och utveckla förskolornas och familjedaghemmens pedagogiska arbete med språkutveckling. Den del vi bekostat handlar om att skapa tid för deltagarna att arbeta med ett miniprojekt i vår egen kommun."

Vårt fokus på barns språkutveckling härrör från Eda kommuns skolplan 2001–2003, där barns språkutveckling är ett prioriterat område."

Datorer och IT

Finspång

"Grundläggande datautbildning för 16 barnskötare/förskollärare startas vecka 48/2003 och pågår fram till vecka 05/2004. Inriktningen kommer att vara utbildning i Word/Staroffice och e-post. Kursen kommer att ge kunskaper i dokumentation, att skriva åtgärdsprogram och planeringar/utvärderingar, att göra scheman i samband med digitalkamera och att hantera e-post."

Övrigt

Det finns en mängd övriga insatser som inte går att kategorisera under någon av de ovanstående kategorierna. Några exempel:

Hylte

"Hälsopedagoger har anställts för att arbeta med barn och vuxna med i första hand avslappning och massage."

Enköping

"Musik på lek, 25 anställda på fritidshem. Bild och form, 25 anställda på fritidshem"

Hedemora

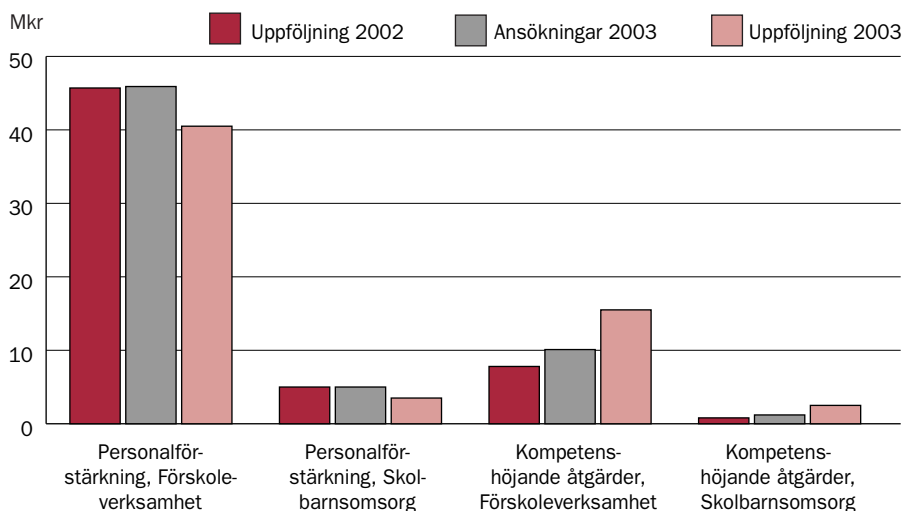
"En förskollärare utbildas till resursperson i jämställdhetsfrågor och genusvetenskap. 0,25 av hennes anställning finansieras genom bidraget."

Enskild verksamhet

Tolv procent av bidraget för kvalitetssäkrande åtgärder (61,9 miljoner kronor) har gått till enskild verksamhet år 2003. Av dessa medel gick 90 procent till förskoleverksamhet och 10 procent till skolbarnsomsorgen.

Diagram 6.7 visar uppföljning år 2002 samt planerade och genomförda åtgärder 2003 fördelat på åtgärdsform inom enskild verksamhet.

Diagram 6.7: Åtgärder inom enskild verksamhet



Genomförda personalförstärkningar inom förskoleverksamhet har minskat med drygt 5 miljoner till 40,5 miljoner kronor under 2003. Även genomförda personalförstärkningar inom skolbarnsomsorgen har minskat jämfört med 2002 års utfall.

Kompetenshöjande åtgärder har ökat markant jämfört med föregående år.

Jämförelser mellan planerad och faktisk användning

I uppföljningen av bidragsåret 2003 har kommunerna fått ange om det finns skillnader mellan planerad och faktisk användning av bidraget. De kommuner som gjort ändringar har ombetts att beskriva skillnaderna mellan planerad och faktisk användning samt anledningen till dessa. De flesta kommuner, ungefär två tredjedelar, uppger att de följt sin planering och att inga förändringar skett. Ett mindre antal kommuner har redovisat förändringar mellan planerad och faktisk användning av bidraget. Anledningarna till förändringen har delats in i ett antal huvudkategorier, vilka redovisas nedan tillsammans med kommentarer från kommunerna.

Förändring av kompetensutveckling

Fler/färre än vad man planerat för har deltagit i kompetenshöjande åtgärder:

Simrishamn

"5-poängsutbildningen i pedagogik var planerad för 30 deltagare inklusive den enskilda barnomsorgen. Ingen från den enskilda barnomsorgen anmälde sig till utbildningen, varför deltagarantalet stannade vid 26."

Planerade kompetenshöjningssatsningar har fått ställas in/blev inte av:

Vadstena

"Enligt vår plan för 2003 hade vi som avsikt att 4–5 barnskötare skulle studera, 40 poäng inom förskolläraryrket, för att på det sättet höja kompetensen i kommunens barnomsorg. Utbildningen har ej kunnat komma till stånd med följd att den kompetenshöjande delen uteblivit."

Fortbildningsinsatser har blivit dyrare pga. Vikariekostnader:

Hagfors

"Genomförandet har inte avvikit från den ursprungliga planen på annat sätt än att fortbildningen har blivit dyrare pga. högre vikariekostnader."

Förändring av personalkategorier

Svårigheter i rekrytering av önskade personalkategorier:

Älmhult

"Det fanns inte tillräckligt antal förskollärare att rekrytera, så därför satsar kommunen på att utbilda redan anställda barnskötare till förskollärare."

Essunga

"Fler barnskötare än förskollärare har anställts på grund av svårigheter att rekrytera förskollärare."

Förändring av beräknad kostnad för personalförstärkningar

Löner har gått upp, bidraget räcker till färre tjänster än beräknat. Vikarieersättning när ordinarie personal deltar i kompetensutveckling är dyrare än beräknat:

Kungsbacka

"Större kostnad för fortbildning på grund av fler deltagare än beräknat."

Förändring av fördelning mellan kommunal och enskild verksamhet:

Barnantal minskar i enskild verksamhet, enhet läggs ned:

Botkyrka

"De enskilda verksamheterna har tilldelats en lägre summa än planerat beroende på att barnantalet i de kommunala verksamheterna har ökat, samt att en enskild förskola upphörde vid halvårsskiftet."

Större del av bidraget än förväntat har gått till enskild verksamhet:

Nynäshamn

"Andelen bidrag till enskild förskoleverksamhet har ökat något också i jämförelse med ansökan och beror på att fler barn varit inskrivna i den verksamheten än vad som beräknades i ansökan."

Förändring av fördelning mellan personalförstärkning och kompetensutveckling.

Omprioriteringar har gjorts sedan ansökan lämnats in:

Knivsta

"I ansökan angavs att bidraget till den kommunala skolbarnsomsorgen företrädesvis skulle komma att användas till kompetenshöjande insatser för personalen. En bedömning har gjorts, efter att denna ansökan lämnats, av att merparten av bidraget skulle läggas på personalförstärkningar, eftersom kommunens skolor har en lägre personaltäthet i jämförelse med andra kommuner."

Övriga förändringar

Kommentarer kring behovet av ytterligare satsningar för att behålla kvaliteten:

Fagersta

"De kvalitetssäkrande åtgärder som först planerats har ej räckt till. Kommunen har fått tillskjuta ytterligare medel för att möta den ökade efterfrågan och bibehålla kvaliteten."

Falun

"Med hänsyn till ökad efterfrågan har merkostnaderna efter införandet av max-taxan varit väsentligt mycket högre än vad statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder medger."

"Pengarna har generellt gått åt till att bibehålla anställd personal enligt 2002 års åtgärder! Utöver detta har kommunen satsat ytterligare ca 8 miljoner kronor på att öka personaltätheten!"

Sammanfattning

Kommunerna satsar bidraget för kvalitetshöjande åtgärder främst på personalförstärkningar och inom förskoleverksamhet. Kommunerna tycks i stor utsträckning ha valt inriktning för användningen av bidraget under 2002, och eftersom bidragssumman är ungefär lika stor varje år, blir det naturligt att kommunerna fortsätter med samma insatser år från år.

I de fall kommunerna avvikit från den planerade användningen har det ofta varit praktiska hinder som gjort att man varit tvungen att omprioritera användningen av bidraget. Avvikelserna är tämligen marginella.

Bilagor

Bilaga 1: Kommundelar redovisade i enkät om allmän förskola

Stockholm	
Bromma	18001
Enskede Årsta	18002
Farsta	18003
Hägersten	18004
Hässelby Vällingby	18005
Katarina Sofia	18006
Kista	18007
Kungsholmen	18008
Liljeholmen	18009
Maria Gamla Stan	18010
Norrmalm	18011
Rinkeby	18012
Skarpnäck	18013
Skärholmen	18014
Spånga Tensta	18015
Vantör	18016
Älvsjö	18017
Östermalm	18018
Nacka	
Boo	18201

Göteborg	
Gunnared	148001
Lärjedalen	148002
Kortedala	148003
Bergsjön	148004
Härlanda	148005
Örgryte	148006
Centrum	148007
Linnéstaden	148008
Majorna	148009
Högsbo	148010
Älvsborg	148011
Frölunda	148012
Askim	148013
Tynnered	148014
Styrsö	148015
Torslanda	148016
Biskopsgården	148017
Lundby	148018
Tuve-Säve	148019
Backa	148020
Kärra-Rödbo	148021

Malmö	
Centrum	128001
Fosie	128002
Husie	128003
Hyllie	128004
Kirseberg	128005
Limhamn Bunkeflo	128006
Oxie	128007
Rosengård	128008
Södra innerstaden	128009
Västra innerstaden	128010

Hudiksvall	
Dellenbygden	218401
Forsa	218402
Iggesund	218404

Borås	
Brämhult	149001
Centrum	149002
Dalsjöfors	149003
Fristad	149004
Göta	149005
Norrby	149006
Sandhult	149007
Sjöbo	149008
Trandared	149009
Viskafors	149010

Umeå	
Holmsund/Obbola	248001
Hörnefors	248002
Sävar	248003

Bilaga 2: Enkät till kommuner och kommundelar/ motsvarande om allmän förskola för fyra- och femåringar

1. Information

Vi vill veta på vilket/vilka sätt informationen om den
Allmänna förskolan för fyra- och femåringar har spridits till
föräldrar i kommunen/kommundelen.

1a På vilket/vilka sätt informerades föräldrar med barn som redan gick i förskolan?

Flera alternativ kan anges

- ☐ Skriftlig information per post till hemmet
- ☐ Skriftlig information uppsatt på eller utdelad av förskolan
- ☐ Muntlig information av personalen på förskolan
- ☐ Föräldramöte
- ☐ Information på kommunens hemsida
- ☐ Information i lokalpressen
- ☐ På annat sätt, ange vilket:

1b På vilket/vilka sätt informerades föräldrar med barn i familjedaghem?

Flera alternativ kan anges

- ☐ Skriftlig information per post till hemmet
- ☐ Skriftlig information uppsatt på eller utdelad av familjedaghemmet
- ☐ Muntlig information av dagbarnvårdaren
- ☐ Föräldramöte
- ☐ Information på kommunens hemsida
- ☐ Information i lokalpressen
- ☐ På annat sätt, ange vilket:

1c På vilket/vilka sätt informerades föräldrar med barn utanför förskola och familjedaghem?

Flera alternativ kan anges

- ☐ Skriftlig information per post till hemmet
- ☐ Föräldramöte
- ☐ Information på kommunens hemsida
- ☐ Information i lokalpressen
- ☐ På annat sätt, ange vilket:

2. Organisation

2a Hur organiseras Allmän förskola för fyra- och femåringar i er kommun/kommundel?

Ange endast ett alternativ

- 1 ☐ Alla fyra- och femåringar är integrerade med övriga barn i förskolan
- 2 ☐ Alla fyra- och femåringar finns i separata grupper
- 3 ☐ De flesta fyra- och femåringar är integrerade med övriga barn i förskolan
- 4 ☐ De flesta fyra- och femåringar finns i separata grupper
- 5 ☐ Olika organisatoriska lösningar finns i kommunen

Kommentarer:

2b Förekommer det att fyra- och femåringar med vistelsetider upp till 15 tim/v går i särskilda grupper (separerade från barn med längre vistelsetider)?

- 1 ☐ Ja
- 2 ☐ Nej

Kommentarer:

Vi vill veta om principer för placering/gruppering av fyra- och femåringar i den Allmänna förskolan bygger på centralt fattade beslut eller om beslut i dessa frågor har delegerats till annan nivå.

2c Vilka fattar huvudsakligen beslut om gruppering/placering?

Ange endast ett alternativ

- 1 ☐ Politiker
- 2 ☐ Tjänstemän
- 3 ☐ Verksamhetsansvariga
- 4 ☐ Annan, ange vem

Kommentarer:

2d Under vilken tid på dagen anordnas huvudsakligen Allmän förskola för fyra- och femåringar?

Ange endast ett alternativ

- 1 ☐ Fem dagar i veckan, tre timmar på *förmiddagen*
- 2 ☐ Fem dagar i veckan, tre timmar på *eftermiddagen*
- 3 ☐ *Färre än fem dagar i veckan, totalt 15 timmar i veckan*
- 4 ☐ Annat alternativ, ange vilket:

2e Vem har huvudsakligen fattat beslut om när under dagen Allmän förskola för fyra- och femåringar skall äga rum?

Ange endast ett alternativ

- 1 ☐ Politiker
- 2 ☐ Tjänstemän på kommunal/kommundelsnivå
- 3 ☐ Förskolechef/motsvarande
- 4 ☐ Föräldrar
- 5 ☐ Annan grupp, ange vilken:

2f Ingår måltid i Allmän förskola för de fyra- och femåringar som har vistelsetider upp till 15 timmar/vecka?

- 1 ☐ Ja
- 2 ☐ Nej

3. Avgifter och kostnader

Staten tillförde i det generella statsbidraget för 2003 särskilda medel för att täcka kommunens kostnader för införandet av allmän förskola för fyra- och femåringar:

3a Har kommunen/kommundelen avsatt dessa särskilda medel till allmän förskola för fyra- och femåringar?

- 1 ☐ Ja, och kommunen har dessutom satsat egna medel
- 2 ☐ Ja, inga egna medel har satsats därutöver
- 3 ☐ Nej, men delar av de särskilda medlen har gått till förskolan
- 4 ☐ Nej, förskolan har inte fått några extra resurser för detta

Kommentarer:

3b Hur reduceras avgiften för de fyra- och femåringar som vistas i förskolan mer än 15 timmar/vecka?

- 1 ☐ Avdrag från normaltaxa med 50%
- 2 ☐ Avdrag från normaltaxa med 3/8
- 3 ☐ Avdrag från normaltaxa med 3/10
- 4 ☐ Taxa enligt skolbarnsomsorg
- 5 ☐ Annan avgiftsreduktion, ange vilken:

4. Allmän förskola och övriga verksamheter

4a Tar förskolor i *enskild regi* emot fyra- och femåringar med vistelsetider upp till 15 timmar/vecka?

- 1 ☐ Ja, samtliga förskolor
- 2 ☐ Ja, en del förskolor
- 3 ☐ Nej, inga
- 4 ☐ Det finns ingen enskild verksamhet i kommunen

Kommentarer:

4b Finns det i kommunen/kommundelen fyra- och femåringar i *familjedaghem* som också går i Allmän förskola?

- 1 ☐ Ja
- 2 ☐ Nej *gå till fråga 5*

4c Hur organiseras Allmän förskola för dessa barn?

- 1 ☐ Barnen går i Allmän förskola tillsammans med övriga förskolebarn
- 2 ☐ Barnen från flera familjedaghem går i Allmän förskola i egen lokal med behörig personal
- 3 ☐ Annan organisation, ange vilken:

5. Kommentarer

5	Har du några kommentarer?
	<hr/>
	<hr/>
	<hr/>
	<hr/>
	<hr/>
	<hr/>

Vi ser gärna att ni kompletterar enkäten med policydokument avseende familjedaghem.

Resultatet av denna enkät kommer att publiceras som en del av Skolverkets avrapportering till regeringen avseende uppföljning av reformen "Maxtaxa, allmän förskola m.m." i mars 2004.

Uppgiftslämnare

Kommun	
Namn	Telefon (inkl. riktnummer)
Uppgiftslämnarens e-post	

*Lägg blanketten samt eventuella övriga bifogade dokument i det portofria svarskuvertet och skicka det så snart som möjligt, dock senast den **1 oktober 2003** till:*

SCB, Enkätprogrammet, 701 89 ÖREBRO.

Tack för er medverkan!

Bilaga 3: Enkät om familjedaghem

Från och med den första januari 2003 ska alla fyra- och femåringar erbjudas plats i avgiftsfri förskola minst 525 timmar om året. Frågorna i den här enkäten handlar om vad som hänt med fyra- och femåringar inskrivna i familjedaghem sedan bestämmelsen infördes

1. Hur många fyra- och femåringar (födda 1998 och 1999) fanns inskrivna i familjedaghem respektive förskola 1 dec 2003?

Antal fyra- och femåringar inskrivna enbart i familjedaghem: _____

Antal fyra- och femåringar inskrivna enbart i förskola: _____

Antal fyra- och femåringar inskrivna både i familjedaghem och i förskola (allmän förskola): _____

2. Har det förekommit i er kommun att fyra- och femåringar (födda 1998 och 1999) bytt från enbart familjedaghem till enbart förskola under 2003?

1 ☐ Ja, uppskattningsvis _____ (antal) fyra- och femåringar har gått över från familjedaghem till förskola under 2003

2 ☐ Ja, det har förekommit men osäkert hur många

3 ☐ Nej, det har inte förekommit Om Nej, så tackar vi för er medverkan och ber er skicka enkäten!

3. Bedömer ni att bytet från familjedaghem till förskola har samband med införandet av allmän förskola?

1 ☐ Ja, helt och hållet

2 ☐ Ja, delvis

3 ☐ Nej, inget samband

4. Har ni några kommentarer?

Uppgiftslämnare

Kommun

Namn

Telefon (inkl. riktnummer)

Uppgiftslämnarens e-post

Lägg blanketten i det portofria svarskuvertet och skicka det så snart som möjligt, dock senast den **7 januari 2004** till: **SCB, Enkätprogrammet, 701 89 ÖREBRO.**

Tack för er medverkan!

I denna rapport redovisar Skolverket den andra 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.

Skolverket

www.skolverket.se