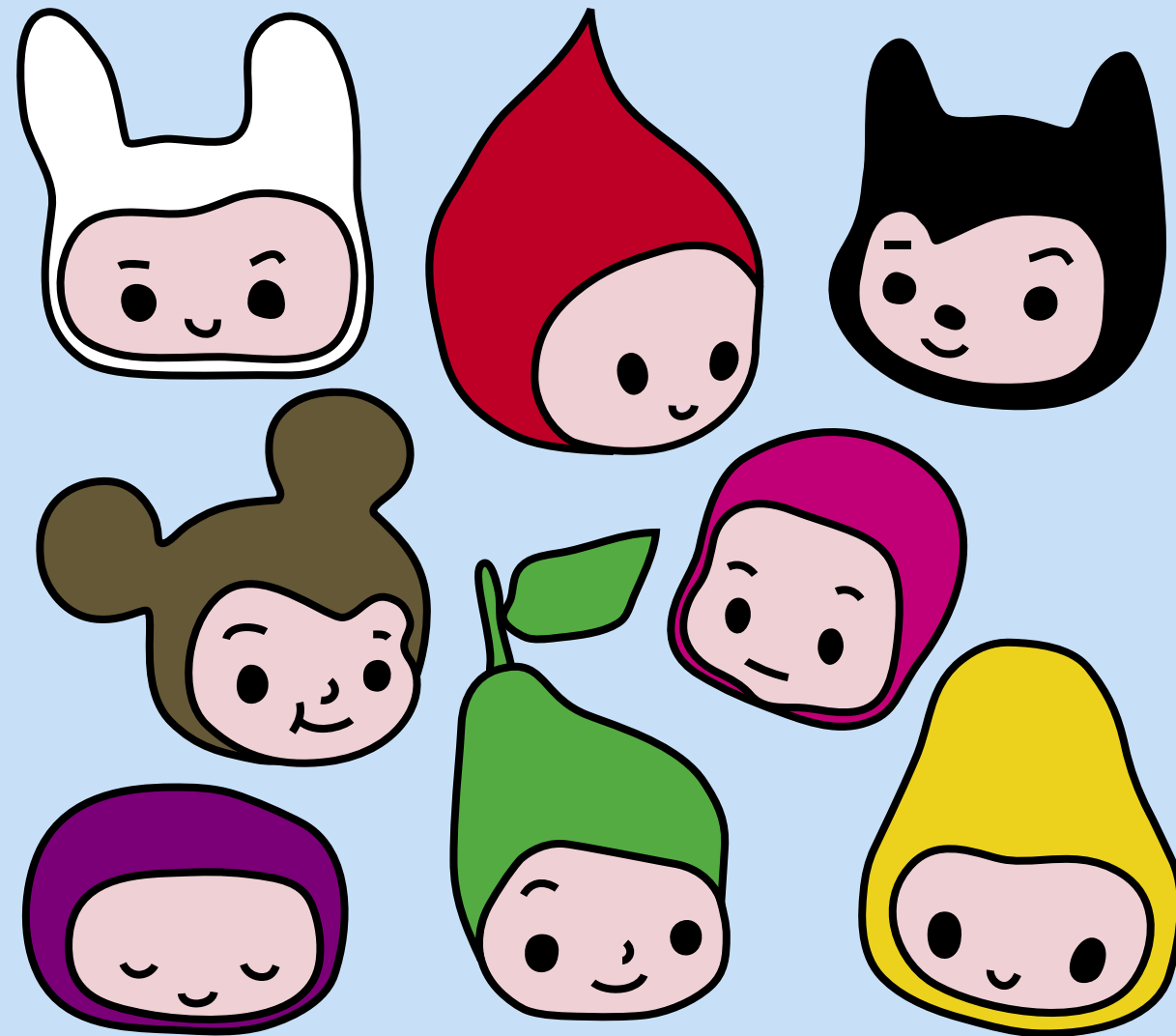


Uppföljning av reformen maxtaxa, allmän förskola m.m. 2005

I denna rapport redovisar Skolverket den tredje 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.

Uppföljning av reformen maxtaxa, allmän förskola m.m.



Skolverket

www.skolverket.se

Skolverket

Skolverket

**Uppföljning av reformen
maxtaxa, allmän
förskola m.m. 2005**

Förord

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

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 tillgängligheten till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

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

I årets uppföljning redovisas frågor kring avgifter i förskola och fritidshem samt kommunernas regler kring barn till föräldralediga, barn till arbetslösa samt fyra- och femåringar. Dessutom avrapporteras studier kring närvarotider och förutsättningarna för enskild verksamhet. Slutligen belyses utvecklingen av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg när det gäller barn och personal fram till år 2004, kommunernas kostnader fram till år 2003, användningen av bidraget för kvalitetssäkrande åtgärder samt bidragets kommunalekonomiska effekter. Projektgruppen vill särskilt tacka de förvaltningschefer, förskolechefer, rektorer och förskolepersonal som genom intervjuer bidragit med värdefull kunskap till de olika studierna.

Rapporten har sammanställts av undervisningsråden Ola Eriksson (projektledare), Raul Bahamondez, Johanna Freed, Per-Erik Jalava och Annica Thomas. I arbetet med rapporten har också undervisningsråden Mattias Sjöstrand och Ulla Nordenstam deltagit.

Stockholm i mars 2005

Per Thullberg
Generaldirektör

Ola Eriksson
Undervisningsråd

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
Reformens innehåll och syfte	14
Skolverkets uppdrag	15
Tidigare avrapportering kring maxtaxereformen	16
Studier, statistik och underlag	17
2 Barn, personal och kostnader	21
Barn och personal	22
Kommunernas kostnadsutveckling fram till 2003	24
Slutsatser och kommentarer	25
3 Kommunalekonomiska effekter	27
Data och metod	28
Resultat	29
4 Avgifter i förskola och fritidshem	31
Tolv betalmånader och enhetstaxa i den typiska kommunen	32
Mindre avgiftsskillnader mellan kommuner	33
Något högre avgifter i förskola och fritidshem	33
Stora skillnader i avgifter för fyra- och femåringar	33
Försämrade ekonomi för de flesta barnfamiljer	34
5 Kommunernas regler för barn till arbetslösa m.m.	35
Hur många barn berörs?	36
Vistelsetider	37
Kommuner som organiserar särskilda grupper	38
Varför har de särskilda grupperna tillkommit?	39
Slutsatser och kommentarer	40

6 Barn till arbetslösa m.m. – hur påverkas förskolan?	41
Konsekvenser för barnen	42
Konsekvenser för personalen	42
Konsekvenser för verksamheten	43
Slutsatser och kommentarer	44
7 Närvarotider i förskola	45
Skillnader mellan faktiska och avtalade närvarotider	46
Orsaker till skillnaderna	47
Hur skillnaderna påverkar verksamheten	48
Slutsatser och kommentarer	48
8 Den enskilda verksamhetens ekonomiska förutsättningar	49
Den enskilda verksamhetens omfattning och kvalitet	50
Kommunernas ersättning till den enskilda verksamheten	50
Fallstudie av enskilt drivna förskolors ekonomiska utveckling.....	51
Slutsatser och kommentarer	53
9 Uppföljning av statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder	55
Fördelning av bidraget	56
Personalförstärkning	57
Kompetenshöjande åtgärder	58
Enskild verksamhet	58
Bilagor	59
Bilaga 1: Urval – fallstudier i rapporten	60
Bilaga 2: Enkät – regelverket i förskolan	61

Sammanfattning

Sammanfattning

Förskolan växer samtidigt som familjedaghemmen minskar i omfattning

Förskolan har blivit större både när det gäller antal och andel inskrivna barn. År 2004 var omkring 76 procent av ett- till femåringarna inskrivna i förskola.

Samtidigt som förskolan byggs ut minskar familjedaghemmen. Antalet kommuner som inte har några barn inskrivna i familjedaghem har ökat från 6 kommuner år 2002 till 12 kommuner år 2004. Totalt var 7 procent av ett- till femåringarna inskrivna i familjedaghem 2004.

När det gäller fritidshemmen minskar antalet barn, p.g.a. färre barn i åldrarna sex till nio år, samtidigt som gruppstorlekarna ökar. Antalet barn per vuxen ligger kvar på samma nivå som år 2003. Totalt var 74 procent av alla sex- till nioåringar inskrivna i fritidshem 2004.

Maxtaxans effekter beror på utgångsläget i kommunerna

Nationalekonomiska institutionen vid Umeå universitet studerar på uppdrag av Skolverket de kommunalekonomiska effekterna av maxtaxans införande. Enligt de preliminära resultaten har maxtaxans finansiella belastning på kommunerna varit olika beroende på avgiftssystemens konstruktion i utgångsläget. Statsbidraget för maxtaxa är inte konstruerat för att ta hänsyn till detta.

Stora skillnader i avgifter för fyra- och femåringar

Avgiften för fyra- och femåringar varierar kraftigt mellan kommunerna. En kommun tar inte ut någon avgift överhuvudtaget. Sex kommuner reducerar inte avgiften för fyra- och femåringar med längre vistelsetid än 15 timmar per vecka, vilket strider mot skollagen.

Det finns emellertid inga regler för hur mycket avgiften bör reduceras för att den skall betraktas som skälig. En avgiftsreduktion kan dock bedömas vara skälig om reduktionen står i paritet med omfattningen av den allmänna förskolan. Den allmänna förskolan omfattar ca 25 procent av en heltidsplats.

Särskilda grupper för barn till arbetslösa m.m. förekommer

Tolv procent av landets kommuner organiserar särskilda grupper för barn till arbetslösa och föräldralediga samt fyra- och femåringar. Grupperna består vanligen av fyra- och femåringar som inte tidigare varit inskrivna i förskola och inte har något omsorgsbehov utöver femton timmar i veckan.

Det är endast en kommun som uppgivit att de har särskilda grupper för enbart arbetslösa och föräldraledigas barn. Ett trettiootal kommuner har uppgivit att det finns särskilda grupper för fyra- och femåringar, medan 16 kommuner har särskilda grupper med en kombination av femtontimmarsbarn.

Vissa kommuner förklarar förekomsten av de särskilda grupperna med att de har ett kraftigt ökande antal barn som behöver förskola och att kommunen inte har råd att bygga ut verksamheten i den omfattning som skulle behövas. Enligt maxtaxepropositionen skall kommunen utgå från barnets behov av kontinuitet när verksamheten planeras och genomförs, vilket innebär att omflyttningar av barn till särskilda grupper bör undvikas. Enligt de allmänna råden för kvalitet i förskolan bör kommunen redovisa hur gruppssammansättningen har anpassats till behoven i förskolan samt visa hur de har tagit hänsyn till kontinuiteten i barngruppen. Kontinuitet i gruppen är en förutsättning för att barn skall lära och utvecklas i relationen och i samspelet med varandra och med de vuxna.

Omfattningen av särskilda grupper och hur de påverkar barnen är inte klarlagt. Skolverket kommer därför, inom ramen för regeringsuppdraget, att fortsätta att följa upp detta område.

Reglerna kring barn till arbetslösa m.m.
påverkar verksamheten på olika sätt

Reglerna kring femtontimmarsbarnen har påverkat förskolorna i olika stor utsträckning. Något som tycks ha betydelse är vilka regler som kommunen hade innan reformen och hur mycket regelverket har förändrats. I vissa kommuner har reformen lett till många nya barn i förskolan, vilket skapar nya förutsättningar och ställer nya krav på dem som arbetar där. Det finns också kommuner som haft en verksamhet som i stort sett varit anpassad till de nya reglerna, och där har inte reformen föranlett några större förändringar.

En viktig fråga för kommunerna är hur de informerar föräldrarna om regelverket, bland annat när det gäller avgifter och vistelsetider. Vem beslutar vad? Är regelverket lätt att förstå och tillämpa? Är reglerna desamma i hela kommunen eller skiljer de sig mycket åt mellan olika områden eller olika förskolor?

En annan frågeställning som aktualiserats genom reformen är hur verksamheten fungerar när barn kommer och går under dagen. Vilka krav ställer det på chefer och personal när det gäller planering och genomförande av det pedagogiska arbetet? Detta är frågor som Skolverket anser är viktiga att studera i den fortsatta uppföljningen av reformen.

Skillnader mellan faktiska och avtalade närvarotider
inget större problem för kommunerna

Maxtaxans införande har resulterat i att avgifterna inte är tidsrelaterade i samma utsträckning som förut, vilket innebär att det ofta inte är någon stor kostnad för föräldrarna att avtala om tider med viss buffertmarginal. Utifrån detta resonemang skulle den avtalade tiden i vissa fall vara högre än den faktiska och därmed skulle kommunerna dimensionera verksamheten för mer tid än vad som faktiskt används.

Skolverkets studie visar att det i de flesta fall saknas en samlad uppföljning av närvarotider på kommunal nivå. Uppföljning av barnens närvarotider sker för det mesta på förskolenivå och närvarotiderna justeras löpande när behoven ändras.

De flesta av kommunerna i intervjustudien upplever inte de eventuella skillnaderna mellan faktiska och avtalade närvarotider som ett problem. En lägre beläggning vid vissa tider ger istället utrymme för personalen att planera. Vissa kommuner uppger dock att skillnaderna i närvarotid ibland kan innebära att det blir mer personal i förhållande till antal barn på vissa tider.

De enskilda förskolornas ekonomiska förutsättningar

Enligt SCB:s preliminära statistik har antalet barn i enskilt drivna förskolor ökat något mellan 2003 och 2004. Under samma period ökade även personaltätheten något i de enskilda förskolorna. Detta kan tyda på att de enskilda förskolorna har förbättrat sin ekonomi något och därmed fått råd att anställa mer personal.

Däremot minskade andelen personal med pedagogisk högskoleutbildning i de enskilda förskolorna, vilket tyder på att den personal som nyanställts till stor del inte hade pedagogisk högskoleutbildning.

Skolverkets fallstudie visar att flera förskolor kände en stor oro före maxtaxans införande för hur ekonomin skulle påverkas. De reagerade på olika sätt för att klara ekonomin, både när det gäller att öka intäkterna och att minska kostnaderna.

De flesta förskolor i fallstudien förbättrade sitt ekonomiska resultat mellan 2001 och 2003. Resultatet varierar dock mycket mellan förskolorna. De enskilda förskolornas resultat beror till största delen på kommunernas ersättning eftersom detta är den helt dominerade intäktskällan. Kommunernas ersättning till de enskilda förskolorna har ökat 2003 jämfört med kommunernas egna kostnader för den kommunala verksamheten och ersättningen uppgår till 80 procent av kommunernas egna kostnader. Eventuella avgiftsintäkter, andra bidrag och intäktskällor inkluderas inte i detta mått. Därför kan man utifrån

denna information inte bedöma om de enskilda förskolorna får ett skäligt bidrag från kommunen.

Statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder används i högre grad till personalförstärkningar

Under 2004 har totalt 445 miljoner kronor av statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder använts till personalförstärkningar, vilket är en ökning med drygt 15 miljoner kronor jämfört med 2003. Personalförstärkningar inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg genomfördes i 286 kommuner under 2004.

Trots detta tillskott har inte personaltätheten ökat eller gruppstorlekarna minskat.

Personalförstärkningar inom förskoleverksamhet har under 2004 ökat med 14 miljoner kronor till drygt 400 miljoner kronor. Större delen av ökningen, 11 miljoner kronor, gick till förskollärare. Personalförstärkningar inom skolbarnsomsorgen har under 2004 ökat med 0,9 miljoner kronor till 44,5 miljoner kronor jämfört med perioden 2002–2003. Det är främst inom personalkategorierna fritidspedagoger och barnskötare som ökningen skett.

Kompetenshöjande åtgärder inom förskoleverksamhet genomfördes i 134 kommuner för totalt 53 miljoner kronor under 2004. Det är en minskning med drygt 11 miljoner jämfört med 2003. Kompetenshöjande åtgärder i skolbarnsomsorg har genomförts i 75 kommuner för totalt 8,4 miljoner, vilket är en minskning med 2,5 miljoner kronor jämfört med 2003.

Inledning

1 Inledning

Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att under perioden 2002–2007 årligen följa upp och utvärdera reformen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*¹.

I denna avrapportering redovisas särskilt frågor kring avgifter i förskola och fritidshem samt kommunernas regler kring barn till föräldralediga, barn till arbetslösa samt fyra- och femåringar. Dessutom redovisas en uppföljning av närvarotider samt en studie av förutsättningarna för enskild verksamhet. Vidare belyses hur förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen utvecklats när det gäller barn och personal fram till år 2004, kommunernas kostnader fram till år 2003, användningen av bidraget för kvalitetssäkrande åtgärder samt bidragets kommunalekonomiska effekter.

Reformens innehåll och syfte

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

Ett huvudsyfte med reformen har varit att öka tillgängligheten till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. En strävan är att förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen i likhet med skolan, föräldraförsäkringen, barnbidraget

¹ Regeringsbeslut 53, U2001/4684/S

och hälso- och sjukvården skall bli en del av den generella välfärden och erbjudas alla barn och barnfamiljer.

Maxtaxan syftar även till ekonomiska förbättringar för barnfamiljerna. Ett ytterligare syfte har varit att minska marginaleffekterna och därigenom underlätta för föräldrar att gå upp i arbetstid. Ett avgiftssystem utan många tidsintervaller gör dessutom att barnens närvaro blir mindre splittrad och det blir lättare att bedriva en väl fungerande pedagogisk verksamhet.

Skolverkets uppdrag

Regeringsuppdraget

Skolverkets uppföljning av maxtaxereformen skall 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 skall bevaka huruvida den enskilda verksamheten påverkas av reformens olika delar samt studera kommunernas bidragsgivning till enskilda förskolor och fritidshem.

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

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

Skolverket skall ansvara för att de samlade ekonomiska effekterna för kommunerna med anledning av maxtaxan blir belysta. Detta skall ske i samverkan med andra utredningsorgan med relevant kompetens. Skolverket har också ett samordningsansvar när det gäller utvärdering av reformens effekter på sysselsättning och arbetskraftsutbud. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) har av Skolverket fått i uppdrag att utföra denna utvärdering.

Statsbidragen

I samband med reformen om maxtaxa, allmän förskola m.m. infördes två statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg². Det ena bidraget skall kompensera kommunerna för inkomstbortfall i samband med maxtaxan och omfattar för närvarande 3,16 miljarder kronor per år. Det andra bidraget omfattar totalt 500 miljoner kronor per år och skall användas till personalförstärkning och/eller kompetensutveckling i berörda verksamheter. Hur kommunerna använt bidraget redovisas i kapitel 9.

Kommunerna har fått ersättning, via en nivåhöjning av det generella statsbidraget, för skyldigheten att erbjuda förskoleverksamhet till arbetslösa och föräldraledigas barn, samt för allmän förskola för fyra- och femåringar.

Tidigare avrapportering kring maxtaxereformen

Den andra avrapporteringen skedde i april 2004³. Resultaten visade bland annat att:

- Statsbidraget för maxtaxa har sammantaget täckt kommunernas avgiftsbortfall år 2002. Vid sammanvägning av de olika delarna i reformen, d.v.s. 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 och att det kan finnas lokala undantag.
- Det är i första hand förskolan som påverkats av reformen. Det är i förskolan de stora volymökningarna skett, framförallt genom att kommunerna blivit skyldiga att erbjuda förskola till barn till arbetslösa och föräldralediga. Som en följd av detta är det också i förskolan som kostnaderna har ökat mest. Kostnaderna i förskolan har ökat från 27 930 miljoner kr 2001 till 30 060 miljoner kr 2002. Personaltätheten i förskolan har varit ungefär densamma under perioden 2001–2003. Det finns inga tydliga tecken på att det skett kvalitetsförsämringar inom förskolan under de år reformen införts.
- När det gäller familjedaghemmen har verksamheten minskat under en längre tid. Maxtaxereformen tycks inte ha påverkat den utvecklingen i någon betydande utsträckning. Personaltätheten har varit ungefär densamma under åren 2001–2003.

² Förordning om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg (SFS 2001:160) samt Förordning om statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg till kommuner som tillämpar maxtaxa (SFS 2001:161).

³ Skolverket 2004, rapport 245.

- Också fritidshemmen har påverkats av reformen. Andelen inskrivna barn har ökat något snabbare än normalt mellan år 2001 och 2002 då maxtaxan infördes. Personaltätheten i fritidshemmen har minskat, men den utvecklingen tycks ha stannat av något mellan 2002 och 2003.
- Den kommunala ersättningen till enskild verksamhet har ökat med 17 procent mellan 2001 och 2002. 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 tycks kommunerna sammantaget ha ersatt den enskilda verksamheten för det eventuella avgiftsbortfall som maxtaxan inneburit.
- Kommunerna har informerat 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 har huvudsakligen valt att låta tillkommande fyra- och femåringar integreras i ordinarie verksamhet.
- Bidraget för kvalitetssäkrande åtgärder används huvudsakligen till personalförstärkningar i förskolan. 2003 bekostade bidraget ca 1 490 årsarbetare, varav 1 340 i förskolverksamhet. Tolv procent (61,9 miljoner kronor) av det totala bidraget har riktats mot enskild verksamhet.

Studier, statistik och underlag

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

Kommunalekonomiska effekter

Enligt regeringsuppdraget skall Skolverket studera de kommunalekonomiska effekterna av maxtaxareformen. Skolverket har med anledning av detta givit ett uppdrag till Nationalekonomiska institutionen vid Umeå universitet.

I kapitel 3 redovisas en sammanfattning av resultaten från en uppsats om kostnadsskillnader i förskola och fritidshem mellan 1999 och 2002 författad av Magnus Wikström och Linda Holmlund. Syftet är att undersöka vilken betydelse kommunernas avgiftssystem i förskola och fritidshem 1999 haft för kostnadsutvecklingen i kommunerna.

Avgifter i förskola och fritidshem, kommunenkät

Skolverket har genomfört tre kartläggningar av avgifterna i förskola och fritidshem. I denna rapport ges en sammanfattning av den senaste kartläggningen *Avgifter i förskola och fritidshem 2004* som publicerades i februari 2005. Studien

genomfördes som en enkät till landets alla kommuner. Enkäten innehöll frågor om avgiftssystemets konstruktion i kommunen samt avgiftsnivåer för 12 typfamiljer. En sammanfattning av resultaten redovisas i kapitel 4.

Regler för barn till föräldralediga, barn till arbetslösa samt fyra- och femåringar, kommunenkät samt intervjustudier

För att undersöka kommunernas regler för barn till föräldralediga, barn till arbetslösa samt fyra- och femåringar genomförde Skolverket en enkätstudie riktad till landets alla kommuner under hösten 2004. Enkäten innehöll bland annat frågor om antalet barn, regler för vistelsetider samt gruppindelningar.

Enkäten följdes sedan upp med en intervjustudie i sex kommuner⁴ där personal och kommunföreträdare på olika nivåer vidareutvecklade hur de resonerade kring frågeställningarna.

Dessutom genomfördes ytterligare en intervjustudie med 13 kommuner⁵ som i enkäten uppgivit att de hade särskilda grupper för dessa barn. Kommunerna uppmanades i denna studie att utveckla motiven till varför de organiserade verksamheten på detta sätt samt beskriva omfattningen av verksamheten. Resultaten från dessa studier redovisas i kapitel 5 och 6.

Närvarotider i förskola, intervjustudie

Skolverket har genomfört studier av barnens faktiska närvarotider i förskola och fritidshem genom föräldraenkäter 1999⁶ och 2002⁷. Studierna visar att närvarotiderna sjunkit något för de flesta åldersgrupper i förskolan. Det har dock framförts att de avtalade närvarotiderna skiljer sig åt från de faktiska och att detta ger upphov till merkostnader för kommunerna.

Skolverket genomförde därför en intervjuundersökning under hösten 2004 där tjänstemän och personal från 21 kommuner⁸ svarade på frågor om skillnader mellan faktiska och avtalade närvarotider i förskolan. Frågorna som ställdes handlade om ifall det fanns några skillnader mellan faktiska och avtalade närvarotider, vad detta i så fall berodde på och vilka konsekvenser detta fick för verksamheten. Resultaten redovisas i kapitel 7.

⁴ Se bilaga 1 för en förteckning över kommunerna i studien.

⁵ Se bilaga 1 för en förteckning över kommunerna i studien.

⁶ Skolverket 2001, Barns omsorg, rapport 203.

⁷ Skolverket 2004, Barns omsorg, rapport 258.

⁸ Se bilaga 1 för en förteckning över kommunerna i studien.

Ekonomiska förutsättningar för enskild verksamhet, fallstudie/ dokumentstudie

Skolverket genomförde under 2004 en fallstudie där enskilt drivna förskolors⁹ verksamhetsberättelser och årsredovisningar före och efter maxtaxans införande undersöktes. Syftet med studien var att visa på exempel hur enskilda förskolor ekonomiska förutsättningar har påverkats av maxtaxan samt hur de har agerat för att klara den nya situationen som uppstod när maxtaxan infördes. Resultaten redovisas i kapitel 8.

Uppföljning av kvalitetssäkrande åtgärder

Kommuner som vill ta del av bidraget för kvalitetssäkrande åtgärder ansöker om detta hos Skolverket. I ansökningarna och uppföljningarna avseende bidraget lämnar kommunerna uppgifter om den verksamhet som planeras och genomförs med detta bidrag. Uppgifterna samlas i en databas¹⁰ på Skolverket. Resultaten redovisas i kapitel 9.

Övriga underlag

Officiell statistik

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

⁹ Se bilaga 1 för en förteckning över kommunerna i studien.

¹⁰ Skolverket, <http://sirir.skolverket.se/>

Barn, personal och kostnader

2 Barn, personal och kostnader

I följande avsnitt beskrivs hur förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen utvecklats när det gäller barn och personal fram till år 2004 samt kostnader fram till år 2003.

Statistiska centralbyrån (SCB) samlar på uppdrag av Skolverket in statistik från kommunerna. Skolverket publicerar statistiken i ett antal årligt återkommande publikationer. Uppgifterna i följande avsnitt bygger på uppgifter om hur verksamheterna organiseras i kommunerna (t.ex. antal barn och personal i olika verksamheter). Observera att data från det senaste insamlingstillfället (2004) är preliminära. Definitiva uppgifter för år 2004 publiceras i rapporten *Jämförelsetal om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning Del 1, 2005*. I detta avsnitt finns också uppgifter om kommunernas kostnader 2003. Dessa uppgifter har publicerats i *Förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning 2004: del 3 Kostnader – riksnivå*.

Barn och personal

Förskola

Antalet barn i förskolan har ökat med omkring 12 300 mellan år 2003 och år 2004. Ökningen beror både på att andelen inskrivna barn har ökat och att antalet barn i åldrarna 1–5 år blivit fler.

Den genomsnittliga gruppstorleken i förskolan var 17,2 barn per grupp år 2003. Siffran har inte förändrats mellan 2003 och 2004, utan ligger enligt de preliminära resultaten för år 2004 kvar på samma nivå.

I förskolan sjönk andelen personal med pedagogisk utbildning från 54,3 procent år 2000 till 50,8 procent år 2003. Under 2004 visar de preliminära siffrorna att andelen pedagogiskt utbildad personal har ökat något, till 51,2 procent.

Tabell 1: Förskola. Antal och andel inskrivna barn (av totalt antal barn 1–5 år) samt antal årsarbetare och personaltätthet 1999–2004.

År	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Totalt antal barn 1–5 år	492 825	470 761	460 304	458 477	465 043	475 076
Antal i förskola**	318 660	314 894	314 987	333 646	351 722	364 045
Andel 1–5 år i förskola (procent)	63,8	66,1	67,8	72,2	75,1	76,2
Antal årsarbetare	59 258	58 139	58 689	63 104	65 498	67 328
Barn per årsarbetare	5,4	5,4	5,4	5,3	5,4	5,4

*Preliminära siffror

**Inkluderar totalt antal barn, d.v.s. även barn under 1 år samt över 5 år

Familjedaghem

Andelen och antalet barn i familjedaghem har minskat kontinuerligt sedan 1999. Antalet kommuner som inte har några barn alls inskrivna i familjedaghem har också ökat. År 2002 var det 6 kommuner som inte hade något barn inskrivet i familjedaghem, vilket har ökat till 12 kommuner år 2004.

Tabell 2: Familjedaghem. Antal och andel inskrivna barn samt antal anställda och personaltätthet 1999–2004

År	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Antal barn i familjedaghem 1–5 år	53 352	45 376	39 862	37 462	33 688	31 439
Antal barn i familjedaghem 6–12 år	15 933	12 353	9 841	7 787	6 266	4 510
Andel i familjedaghem 1–5 år (procent)	10,8	9,6	8,7	8,2	7,2	6,6
Andel i familjedaghem 6–12 år (procent)	1,9	1,5	1,2	0,9	0,8	0,4
Antal anställda	12 497	10 545	9 323	8 493	7 687	6 938
Barn per anställd	5,5	5,5	5,3	5,3	5,2	5,2

*Preliminära siffror

Fritidshem

Antalet barn inskrivna i fritidshem minskar eftersom de aktuella åldersgrupperna minskar. Däremot har andelen inskrivna barn i fritidshem ökat under

hela perioden. Ökningen var mer påtaglig mellan 2001 och 2002, vilket skulle kunna hänföras till införandet av maxtaxa. I fritidshemmen ökar gruppstorlekarna mellan år 2003 och år 2004. År 2003 var den genomsnittliga gruppstorleken 30,1 barn/grupp och denna siffra har enligt de preliminära resultaten för 2004 ökat till 31,0. Andelen personal med pedagogisk högskoleutbildning har ökat i fritidshemmen, från 57,6 procent år 2003 till 60,2 procent år 2004¹¹.

Tabell 3: Fritidshem. Antal och andel inskrivna barn samt antal årsarbetare och personaltätthet 1999–2004

År	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Totalt antal barn 6–12 år	843 856	848 115	837 308	815 691	782 140	748 311
Antal i fritidshem 6–12 år	332 168	332 469	336 508	350 744	341 855	326 132
Andel i fritidshem 6–9 år (procent)	62,2	63,8	66,1	72,6	74,1	74,5
Antal årsarbetare	18 656	19 017	19 379	19 107	18 778	17 937
Barn per årsarbetare	17,8	17,5	17,4	18,4	18,2	18,2

*Preliminära siffror

Kommunernas kostnadsutveckling fram till 2003

Kostnaderna har ökat i förskolan med 6,4 procent mellan 2002 och 2003. Kommunerna har tillförts totalt 1,2 miljarder kronor via det generella statsbidraget för att finansiera införandet av allmän förskola för fyra- och femåringar under 2003.

I fritidshemmen har kostnadsökningarna avtagit och antalet barn och anställda har minskat. Fritidshemspersonalen minskade med 330 årsarbetare mellan 2002 och 2003.

I familjedaghemmen har kostnaderna minskat i takt med att antalet anställda och barn i verksamheten blivit färre.

¹¹ Siffrorna för år 2004 är preliminära

Tabell 4: Kostnader för förskola, fritidshem, familjedaghem samt totala kostnader 1998–2003. 2003 års prisnivå.

År	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Förskola						
miljoner kr	28 121	28 145	28 153	28 471	30 648	32 613
förändring, (procent)	–	0,1	0,0	1,1	7,6	6,4
Fritidshem						
miljoner kr	8 554	9 210	9 617	9 966	10 315	10 332
förändring, (procent)	–	7,7	4,4	3,6	3,5	0,2
Familjedaghem						
miljoner kr	5 539	4 973	4 255	3 675	3 423	3 068
förändring, (procent)	–	–10,2	–14,4	–13,6	–6,9	–10,4
Totalt						
miljoner kr	42 213	42 329	42 025	42 112	44 386	46 012
förändring, (procent)	–	0,3	0,7	–0,2	5,4	3,7

Kostnaden per barn ökade med 1,6 procent mellan 2002 och 2003. Den största kostnadsökningen under perioden skedde mellan 2001 och 2002, då kostnaderna per barn ökade med 3,9 procent.

Tabell 5: Totala kostnader, genomsnittligt antal inskrivna barn och kostnad per barn för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg (exkl. öppna verksamheter) 1998–2003

År	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total kostnad						
miljoner kr	42 213	42 329	42 025	42 112	44 386	46 012
Antal barn						
	723 158	720 427	711 902	707 056	717 566	732 036
Kostnad per barn						
kronor	58 373	58 755	59 032	59 560	61 856	62 855
förändring, (procent)		0,7	0,5	0,9	3,9	1,6

Slutsatser och kommentarer

De olika verksamheterna har utvecklats på olikartade sätt under de senaste åren. När det gäller förskolan har verksamheten blivit större både när det gäller antal och andel inskrivna barn. År 2004 var omkring 76 procent av den aktuella åldersgruppen inskrivna i förskola.

Samtidigt som förskolan byggs ut minskar antalet barn i familjedaghemmen. Antalet kommuner som inte har några barn inskrivna i familjedaghem har ökat från 6 stycken år 2002 till 12 stycken år 2004. När det gäller fritidshem-

men minskar antalet barn, samtidigt som gruppstorlekarna ökar. Antalet barn per vuxen i fritidshemmen ligger däremot kvar på samma nivå som år 2003.

Hur reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m. påverkat kvaliteten i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg går inte att uttala sig säkert om, men det finns ändå tendenser i statistiken som kan noteras. De senaste åren är det förskolan som har varit i fokus, både då det gäller utbyggnad och kvalitetssäkring. Detta visar även fördelningen av statsbidraget till kvalitetssäkrande åtgärder som till största delen går till förskoleverksamhet. Utbyggnaden är dessutom ett resultat både av att nya grupper fått tillgång till förskola i högre utsträckning samt att den aktuella åldersgruppen ökar i storlek för tillfället. Frågan är hur de andra verksamheterna påverkats av förskolans utbyggnad. Det finns tecken som tyder på kvalitetsbrister i fritidshemmen, t.ex. ökar den genomsnittliga gruppstorleken i fritidshemmen trots att antalet inskrivna barn minskar.

Kommunalekonomiska effekter

3 Kommunalekonomiska effekter

Enligt regeringsuppdraget skall Skolverket studera de kommunalekonomiska effekterna av maxtaxereformen. Skolverket har med anledning av detta givit ett uppdrag till Nationalekonomiska institutionen vid Umeå universitet.

Följande kapitel är en sammanfattning av resultaten från en uppsats om kostnadsskillnader i förskola och fritidshem mellan 1999 och 2002 författad av Magnus Wikström och Linda Holmlund. Resultaten är preliminära och kommer att följas av ytterligare publikationer.

Uppsatsen "Maximum Day Care Fees: Cost Differences in the Swedish Municipalities Between 1999 and 2002" studerar hur de kommunala kostnaderna i förskola och fritidshem förändrats mellan 1999 och 2002. Syftet är att undersöka vilken betydelse kommunernas avgiftssystem i förskola och fritidshem 1999 haft för kostnadsutvecklingen i kommunerna.

Data och metod

I undersökningen ingår de kommuner som från början deltog när maxtaxan infördes. På grund av att vissa uppgifter inte varit fullständigt redovisade finns ett visst bortfall. Det innebär att mellan 238 och 263 kommuner ingått i undersökningen. De utfallsvariabler som undersökts är kommunens kostnader per barn i förskola respektive fritidshem exklusive lokalkostnader.

När det gäller konstruktionen av avgiftssystemen 1999 har olika karakteristika hos kommunernas avgiftssystem använts i undersökningen. Dessa karakteristika anger om kommunerna haft inkomst- respektive tidsrelaterade taxor 1999, om de haft ett eller flera intervall för varje typ av taxa, eller om de använt sig av timtaxor och proportionella inkomsttaxor. Dessutom har betydelsen av antal betalmånader 1999 undersökts. I en jämförelse har också avgiftsfinansieringsgraden 1999 använts för att studera om kommuner med höga initiala avgifter tenderat att öka sina kostnader mer än kommuner med en låg initial avgiftsfinansieringsgrad.

Förutom information om avgiftssystemen är det också viktigt att ta hänsyn till andra variabler som kan påverka kommunernas kostnader. Dessa är bland annat statsbidragen till maxtaxa och kvalitetshöjande åtgärder, det generella inkomst- och kostnadsutjämnande bidraget, skattebas, demografisk sammansättning och andel av personalen som har pedagogisk utbildning. Kostnadsökningarna inom förskola och fritidshem har studerats med hjälp av regressionsanalys. Regressionsanalys är en statistisk metod för att studera sambanden mel-

lan beroende variabler (kommunernas kostnader) och oberoende variabler (t.ex. avgiftssystemens utformning).

Resultat

Kommunernas kostnader per barn i förskola och fritidshem ökade i reala termer mellan 1999 och 2002. Kostnadsökningen var störst i förskolan. Kostnaderna per barn exklusive lokalkostnader ökade med i genomsnitt 8,4 procent bland de kommuner som ingår i undersökningen. För fritidshemmen ökade kostnaderna med ungefär 3,5 procent i genomsnitt. Kostnadsökningarna varierade påtagligt mellan olika kommuner. Exempelvis minskade den reala kostnaden i förskolan i 60 av 269 kommuner.

Avgiftssystemens konstruktion före maxtaxans införande förefaller ha haft en viss betydelse för kommunernas kostnadsutveckling i förskolan. Resultaten från regressionsanalysen visar att kommuner som före reformen haft någon form av tidsrelaterad taxa också haft en större kostnadsökning än kommuner som inte haft tidsrelaterad taxa. När det gäller inkomstrelaterade taxor förhåller det sig tvärtom. Kommuner som 1999 hade inkomstrelaterade taxor har haft en mindre kostnadsökning. Man bör emellertid iaktta försiktighet i tolkningarna av resultaten. För det första är samtliga uppmätta skillnader mellan grupperna inte statistiskt signifikanta och för det andra är antalet kommuner som inte haft tids- eller inkomstrelaterade taxor väldigt få. Det förefaller inte heller finnas några större systematiska skillnader mellan kommuner beroende på vilken typ av inkomst- eller tidsrelaterade taxor de använt.

Resultaten talar för att maxtaxans finansiella belastning på kommunerna varit olika hård beroende på avgiftssystemens konstruktion i utgångsläget, något som maxtaxebidraget inte skulle beakta enligt propositionen. Regeringen bedömde i propositionen att det skulle vara orimligt att kommuner som valt att ta ut låga avgifter för barnomsorgen skulle få lägre ersättning än kommuner som valt att ta ut höga avgifter.

När det gäller fritidshemmen finns det inga systematiska skillnader mellan kommuner som haft tids- eller inkomstrelaterade taxor och de som ej haft det. Antalet betalmånader 1999 har en viss effekt, dock ej signifikant, på kostnadsökningarna inom förskola och fritidshem.

En högre grad av avgiftsfinansiering har inneburit en större ökning av kostnaderna inom förskolan, när vi jämför med utgångspunkt från avgiftsfinansieringsgraden 1999. Detta resultat talar således också för att skillnader i avgiftssystemen 1999 har haft betydelse för kostnadsutvecklingen. Däremot finns det inga motsvarande effekter när det gäller fritidshem.

Avgifter i förskola och fritidshem

4 Avgifter i förskola och fritidshem

I detta avsnitt presenteras resultat från en kartläggning av avgifter i förskola och fritidshem våren 2004, d.v.s. när maxtaxan hade införts i landets samtliga 290 kommuner. Studien belyser avgiftskonstruktioner samt nivåer för tolv typfamiljer och genomfördes som en enkät till samtliga kommuner. Detta avsnitt är en sammanfattning av en längre rapport, *Avgifter i förskola och fritidshem 2004*¹², som presenterades i februari 2005.

Tolv betalmånader och enhetstaxa i den typiska kommunen

Allt fler kommuner, åtta av tio, anger att de tar ut avgift tolv månader om året. Om denna utveckling fortsätter kommer det att vara mycket få kommuner som tillämpar elva betalmånader inom några år.

Dessutom har flertalet kommuner ett avgiftssystem utan tidsintervall i förskolan, s.k. enhetstaxa. Nästan 60 procent av kommunerna hade ett avgiftssystem helt utan tidsintervall i förskolan 2004 medan en fjärdedel hade två tidsintervall, d.v.s. hel- och deltidstaxa. Det betyder att fyra femtedelar av kommunerna hade högst två tidsintervall. Detta är i linje med reformens intentioner att begränsa avgifternas koppling till barnens närvarotider.

¹² Skolverket 2005, Avgifter i förskola och fritidshem 2004.

Tabell 6: Kommunerna fördelade efter grad av tidsrelatering i avgifterna 1993, 1999, 2001, 2002 och 2004 i förskola.

Grad av tidsrelatering	Antal och andel kommuner									
	1993		1999		2001		2002		2004	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Ej tidsrelaterat	49	17	7	2	8	3	146	51	168	58
Två intervall	121	43	32	11	28	10	73	25	72	25
Tre intervall	62	22	50	17	45	16	47	16	32	11
Fyra intervall	33	12	60	21	65	22	7	2	8	3
Fem intervall el mer	11	4	84	29	80	28	5	2	–	0
Timtaxa	8	3	51	18	62	21	10	3	–	–
Annat	0	0	4	1	1	0	1	0	7	2
Ej svar	–	–	–	–	–	–	–	–	3	1
Summa	284	100	288*	100	289	100	289	100	290	100

*Ragunda kommun hade avgiftsfri barnomsorg under 1999, därför ej inkluderad i summan.

Mindre avgiftsskillnader mellan kommuner

Skillnaderna i avgifter mellan kommunerna har minskat ytterligare 2004. Införandet av maxtaxan innebar att avgifterna utjämnades mellan kommunerna. Detta förstärktes ytterligare 2004 då alla kommuner tillämpade maxtaxa. En familj bestående av en ensamstående förälder med låg inkomst och ett barn i förskola kunde 2004 få en avgiftssänkning på 3 480 kronor per år genom att byta kommun från den med högst avgift till den med lägst avgift. Motsvarande siffror för 2002 och 1999 var 11 560 respektive 30 720 kronor per år.

Något högre avgifter i förskola och fritidshem

Avgiften ökade något för de flesta typfamiljer i vår undersökning mellan 2002 och 2004. Ökningen beror till stor del på att avgiftstaket inom maxtaxan höjdes 1 januari 2004 från 1 140 kr per månad till 1 260 kr per månad för det första barnet. Den genomsnittliga avgiften för en familj med sammanboende föräldrar med medelhög inkomst samt två barn i förskola med en vistelsetid på 33 timmar i veckan ökade från 1 843 kronor per månad 2002 till 2 033 kronor per månad 2004.

Stora skillnader i avgifter för fyra- och femåringar

Avgiften för fyra- och femåringar varierar kraftigt mellan kommunerna. En kommun tar inte ut någon avgift över huvudtaget, medan 6 kommuner inte reducerar avgiften för fyra- och femåringar med längre vistelsetid än 15 timmar per vecka. Att inte reducera avgiften strider mot skollagen (2a kap, 10§) som anger att avgift endast får tas ut till den del verksamheten överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året. Det finns emellertid inga regler för hur mycket avgiften bör reduceras för att den skall betraktas som skälig.

Skolverket anser dock att en avgiftsreduktion kan bedömas vara skälig om reduktionen står i paritet med omfattningen av den allmänna förskolan, 525 timmar om året. En heltidsplats i förskolan omfattar 2 080 timmar om året om man inte tar hänsyn till någon ledighet. Den allmänna förskolan omfattar därmed 25 procent av en heltidsplats¹³.

I undersökningen redovisar medelkommunen att den har gjort ett avdrag på 31 procent¹⁴ för den familj som har sitt barn 40 timmar i veckan i förskolan. De kommuner med de högsta avgifterna (tio procent) gör dock endast ett avdrag på 20 procent¹⁵ eller mindre.

Försämrad ekonomi för de flesta barnfamiljer

De flesta typfamiljer i vår undersökning har fått en försämrad ekonomi 2004 jämfört med 2002. Det återstående konsumtionsutrymmet har minskat för elva av tolv typfamiljer 2004. Detta beror till stor del på kommunala skattehöjningar, men kan i vissa fall även förklaras av lägre bruttoinkomst, i enlighet med SCB:s inkomstfördelningsundersökning.

¹³ 525 timmar av 2080 timmar (52 veckor 40 timmar) motsvarar drygt 25 procent.

¹⁴ Avgiften för familjen enligt maxtaxan är tre procent av hushållets inkomst, d.v.s. 1 155 kr per månad. Medelkommunen betalar 800 kr per månad, vilket ger en reduktion på 355 kr per månad, d.v.s. 31 procent.

¹⁵ Percentil 90 av hushållet med en vistelsetid på 40 timmar i veckan betalar 924 kr per månad, vilket ger en reduktion på 231 kr per månad, d.v.s. 20 procent.

**Kommunernas
regler för barn till
arbetslösa m.m.**

5 Kommunernas regler för barn till arbetslösa m.m.

Den 1 juli 2001 blev kommunerna skyldiga att erbjuda förskoleverksamhet till barn till arbetslösa minst tre timmar om dagen eller 15 timmar i veckan och den 1 januari 2002 infördes samma skyldighet avseende barn till föräldralediga. Från och med den 1 januari 2003 skall alla fyra- och femåringar erbjudas avgiftsfri förskola motsvarande 525 timmar per år. Reglerna har inneburit volymökningar i förskolan¹⁶.

För att ta reda på hur många barn som omfattas av reglerna och hur verksamheten organiseras för dem har två studier genomförts; en kommunenkät och en intervjustudie under hösten 2004. Försättningsvis används beteckningen "femtontimmarsbarn" som ett samlingsnamn för de barn som avses.

Hur många barn berörs?

Kommunerna har i enkäten tillfrågats om hur många barn i åldrarna 1–5 år som var inskrivna i förskola (kommunal eller enskild) den 20 september 2004 samt hur många av dessa barn som var a.) barn till arbetslösa, b.) barn till föräldralediga och c.) barn i åldrarna fyra och fem år endast inskrivna i avgiftsfri förskola 525 timmar om året eller motsvarande¹⁷.

280 av totalt 290 kommuner besvarade enkäten. 279 angav totalt antal barn, men i resten av frågan var bortfallet stort. Omkring en tredjedel har dock kommenterat frågan. En stor del av bortfallet i frågan kan förklaras av att registreringen av barn på central nivå ofta är kopplat till avgiftssystemet. Särskilda uppgifter kring vilken kategori barnen tillhör samlas inte in i alla kommuner. Trots att data är bristfälliga framgår att många barn omfattas av reglerna. Enkät-svaren visar att *minst* 50 000 barn (omkring 14 procent av alla 1–5 åringar i förskolan) var "femtontimmarsbarn" den 20 september 2004.

Antalet barn till föräldralediga och arbetslösa i förskola uppgick till 55 213 enligt Skolverkets föräldraenkät 2002¹⁸ (se tabell 7). Detta antal inkluderar inte de fyra- och femåringar som inte har föräldrar som är arbetslösa eller föräldralediga.

¹⁶ Skolverket 2003: Rapport 231, Reformen maxtaxa och allmän förskola m.m. s. 21, Skolverket 2004: Rapport 245, Uppföljning av reformen maxtaxa, allmän förskola m.m. s 65–66

¹⁷ Se bilaga 2 fråga 1

¹⁸ Skolverket 2004, Barns omsorg, rapport 258.

Tabell 7: Omsorgsform för barn efter föräldrarnas sysselsättning 2002. (Procent)

	Arbetar Studerar	Arbetslös	Föräldra- ledig	Långtids- sjukskriven
Förskola	87	76	47	79
Familjedaghem	8	6	3	5
Summa förskoleverksamhet	94	82	50	85
Hemma med förälder	3	15	48	12
Annat	3	3	2	3
Alla	100	100	100	100
Antal barn	291 300	26 700	74 300	20 900

Källa: Skolverket 2004, Barns omsorg, rapport 258.

Vistelsetider

Resultat från enkäten visar att vistelsetiderna för femtontimmarsbarnen regleras på kommunal nivå i ungefär tre fjärdedelar av fallen.

Tabell 8: Andelen kommuner där det finns kommunala beslut/riktlinjer som reglerar närvarotiderna för "femtontimmarsbarnen"

	Barn till arbetslösa	Barn till föräldraledig	Fyra- och femåringar i avgiftsfri förskola
Ja	76	76	74
Nej	20	20	20
Inget svar	4	4	6
Totalt	100	100	100

Fråga 2a, 3a och 4a i enkäten.

Nästan 90 procent av dem som svarat nej på frågan om det finns kommunala beslut som reglerar närvarotiderna uppgav att beslut om hur tiderna skall fördelas fattas på rektorsnivå eller på förskoleenhet. Kommentarer från enkäter samt intervjuer visar att besluten på kommunal nivå vanligen reglerar antal timmar i veckan, medan detaljer kring schemaläggning hanteras av rektorer, områdeschefer och/eller direkt av personalen i förskolan.

En stor majoritet av kommunerna (ca 94 procent) tillåter huvudsakligen femton timmar i veckan. Vanligen finns barnen i verksamheten tre timmar per dag eller fem timmar per dag tre dagar i veckan. Elva kommuner erbjuder mer än femton timmar per vecka för barn till arbetslösa och tio kommuner

erbjuder mer än femton timmar per vecka för föräldraledigas barn. När det gäller fyra- och femåringar i avgiftsfri förskola är det elva kommuner som erbjuder mer än femton timmar i veckan. Flera av de kommuner som erbjuder mer vistelsetid än femton timmar för en eller flera grupper av barnen är förhållandevis stora, t.ex. Stockholm, Västerås och Lund.

Intervjuerna visar att det finns en betydande flexibilitet i tillämpningen av reglerna. Personal menar att man sällan nekar någon utökad vistelsetid t.ex. om ett barn har lång färdväg, när en förälder skall på anställningsintervju osv.

Kommuner som organiserar särskilda grupper

”Femtontimmarsbarnen” integreras vanligen i förskolan. Tolv procent av kommunerna har dock angivit att det finns särskilda grupper, dvs. grupper som enbart innehåller någon eller några kategorier av ”femtontimmarsbarn”.

De kommuner som svarat ja på frågan ovan har också ombetts att besvara en fråga om vilken typ av grupperingar som förekommer.

Tabell 9: Antal kommuner där det finns barngrupper som endast omfattar ”femtontimmarsbarn”

	Antal kommuner	Andel (procent)
Ja	36	12
Nej	239	82
Inget svar	15	6
Totalt	290	100

Fråga 5 i enkäten.

Det är endast en kommun som uppgivit att de har särskilda grupper för arbetslösas och föräldraledigas barn. Ett trettiootal kommuner har uppgivit att det finns särskilda grupper för fyra- och femåringar, medan 16 kommuner har särskilda grupper med en kombination av femtontimmarsbarn.

Tabell 10: Antal kommuner som har särskilda grupper för "femtontimmarsbarn"

	Antal kommuner
Barn till arbetslösa	1
Barn till föräldralediga	1
Fyra- och femåringar i avgiftsfri förskola	29
Kombination av ovanstående grupper	16

Flera svarsalternativ möjliga.

Varför har de särskilda grupperna tillkommit?

Tretton av de 100 först inkomna enkätsvaren visade att det fanns särskilda grupper. Dessa kommuner kontaktades, tolv genom telefonintervjuer och en kommun genom intervjustudien som ligger till grund för kapitel 6 *Barn till arbetslösa m.m. – hur påverkas förskolan?* I ett fall uppger kommunen att man svarat fel i enkäten och att inga särskilda grupper finns i kommunen.

Enligt telefonintervjuerna avser de särskilda grupperna huvudsakligen fyra- och femåringar. Endast i en kommun fanns särskilda grupper för barn till arbetslösa/föräldralediga. Barnen är oftast "hemmabarn" – barn som inte varit inskrivna i förskola tidigare och vars föräldrar inte önskar omsorg utöver de femton fria timmarna för sina barn.

Uppskattningsvis handlar det om mindre än 200 barn i de tio kommunerna som är placerade i särskilda grupper. I de flesta kommuner finns en grupp på mellan tio och sexton barn. En kommun har trettio barn på fyra olika ställen. Enligt intervjuerna har antalet barn i särskilda grupper minskat sedan föregående år.

Olika bakgrund till de särskilda grupperna

Huvudsakligen har de särskilda grupperna tillkommit på grund av platsbrist i förskolan. En grupp har tillkommit efter önskemål från föräldrar som tidigare haft sina barn på kyrkans barntimmar. Fem grupper beskrivs som nödlösningar och omprövas regelbundet, men vissa kommuner beskriver att de inte har råd att bygga ut verksamheten och ta bort de särskilda grupperna då antalet barn ökar. Det finns andra kommuner som gjort bedömningen att inrättandet av särskilda grupper frigör plats i den reguljära förskolan för barn som behöver omsorg mer än femton timmar i veckan. En särskild grupp beskrivs som ett komplement till övrig verksamhet.

Lokaler och vistelsetider

Majoriteten av de särskilda grupperna finns i särskilda lokaler. En grupp finns på en förskola och samverkar med andra grupper. Några delar lokal med dagbarnvårdare och en annan med barn till asylsökande.

De flesta särskilda grupper har fasta tider för verksamheten. Det vanligaste är förmiddag eller eftermiddag fem dagar i veckan eller fyra dagar i veckan. Tre kommuner uppger att de försöker vara flexibla med vistelsetiden för att tillgodose föräldrarnas önskemål. I några kommuner har föräldrarna protesterat mot att de inte själva får bestämma barnets vistelsetider.

Slutsatser och kommentarer

Reglerna för femtontimmarsbarnen omfattar ett stort antal barn i förskolan, men eftersom kommunerna registrerar barnen på olika sätt går det inte att få en fullständig bild av hur många som totalt berörs.

Särskilda grupper för femtontimmarsbarn förekommer i tolv procent av kommunerna. Grupperna består vanligen av fyra- och femåringar som inte tidigare varit inskrivna i förskola och inte har något omsorgsbehov utöver femton timmar i veckan. Det finns kommuner som anger att antalet barn som behöver förskola ökar mycket och att man inte har råd att bygga ut i den omfattning som skulle behövas. Enligt propositionen¹⁹ skall man utgå från barnets behov av kontinuitet, vilket innebär att omflyttningar till särskilda grupper bör undvikas. Enligt de allmänna råden för kvalitet i förskolan²⁰ bör kommunen redovisa hur grupp sammansättningen har anpassats till behoven i förskolan samt visa hur de har tagit hänsyn till kontinuiteten i barngruppen. Kontinuitet i gruppen är en förutsättning för att barn skall lära och utvecklas i relationen och i samspelet med varandra och med de vuxna.

Omfattningen av särskilda grupper och hur de påverkar barnen är inte klarlagt. Skolverket kommer därför, inom ramen för regeringsuppdraget, att fortsätta att följa upp detta område.

¹⁹ Prop 1999/200:129, bl.a. s.25

²⁰ Skolverket 2005, Allmänna råd och kommentarer Kvalitet i förskolan.

**Barn till arbetslösa m.m.
– hur påverkas förskolan?**

6 Barn till arbetslösa m.m. – hur påverkas förskolan?

Kommunernas skyldighet att erbjuda förskoleverksamhet till barn till arbetslösa, barn till föräldralediga samt fyra- och femåringar har lett till en ökad tillgänglighet. Förskolorna har varit tvungna att anpassa sin verksamhet för att kunna ta emot de nya barnen. För att ta reda på vilka konsekvenser som reformen fått för barnen, personalen och verksamheten genomfördes en studie under januari 2005 där förskolepersonal, rektorer och förvaltningschefer i sex kommuner intervjuades.

Konsekvenser för barnen

Reformen har fått flera olika konsekvenser för barnen, enligt personalen. Stora grupper med många olika barn- och vuxenkontakter kan skapa en stressig miljö. Detta är framförallt problematiskt för barn som behöver extra stöd och hjälp. Bristande kontinuitet är ett annat problem som lyfts fram, framförallt är det negativt för de riktigt små barnen som inte är i förskolan varje dag. Personalen upplever att de här barnen får ”skolas in på nytt” varje gång de kommer, att de har svårare att komma in i gruppen och att det tar längre tid för föräldrarna att lämna barnen på morgonen. Dessutom påpekar personalen att barnen kan ha svårt att förstå varför de måste gå hem mitt i en lek eller varför de inte får äta lunch med de andra barnen.

Konsekvenser för personalen

Ökad administration och fler föräldrakontakter

Genom intervjuerna framkommer exempel på att de nya reglerna lett till ökad arbetsbelastning för personalen. Att personalen förstår och accepterar de kommunala tillämpningarna av reglerna och att de känner att de får stöd i kommunikationen med föräldrarna tycks vara en viktig faktor för att undvika negativ stress och dålig arbetsmiljö. Personalen upplever att föräldrar är medvetna om sina rättigheter och väl insatta i hur systemet fungerar. Det förekommer att reglerna kring femtontimmarsbarnen tillämpas på ett sätt som leder till konflikt mellan föräldrar och personal. Ett exempel från intervjustudien är en kommun som tidigare hade generösare regler och 2003 drog ned på vistelse-tiderna för femtontimmarsbarnen. Där fick personalen ta emot mycket kritik och missnöje från föräldrarna, vilket upplevdes som tidsödande och betungande.

Nya förutsättningar i barngrupperna

De nya reglerna har i vissa kommuner inneburit att sammansättningen och storleken på barngrupperna varierar mer, och att det blivit ett ”högt tryck” på verksamheten året runt. Detta innebär till exempel att vikarier skall rekryteras för att förskolan skall kunna hålla öppet under semestrar och lov. Förändringarna i barngruppernas sammansättning och storlek innebär vidare att pedagogiken behöver anpassas till den nya situationen. Frågeställningar som kom upp i intervjuerna är till exempel hur man hanterar att andelen små barn ökat i grupperna, hur man arbetar för att alla barn i förskolan skall kunna känna sig delaktiga eller hur man hittar en balans mellan organiserad verksamhet och fri lek.

Arbetsmiljön

Många och restriktiva regler kring femtontimmarsbarnen tycks innebära att personalen får en mer kontrollerande funktion gentemot föräldrar samtidigt som de själva får svårigheter i att överblicka verksamheten och att planera framåt. Ett exempel är att personalen kan behöva informera sig om föräldrars sysselsättning för att kunna bedöma hur mycket tid ett barn skall få vara i verksamheten. En sådan situation kan skapa stress och en dålig arbetsmiljö. En faktor som påverkar möjligheterna till långsiktig planering tycks vara hur lång tid kommunen tillåter femtontimmarsbarnen att vara i verksamheten. I Rinkeby – där alla barn får gå i förskola minst sex timmar per dag – upplevdes inte ”femtontimmarsbarnen” som något problem.

När det gäller resursfördelning hade två kommuner i intervjustudien ett system där två deltidsbarn ersätts med samma summa som ett heltidsbarn. Personalen riktade i flera fall kritik mot detta, till exempel menar man att alla barn behöver en plats och att varje barn kräver föräldrakontakter m.m. Dessutom menar man att det är tidskrävande att följa upp vilka barn som skall räknas som ”hela” respektive ”halva”.

Konsekvenser för verksamheten

Administrativa rutiner och ekonomiska förutsättningar

I många kommuner har reformen inneburit fler barn i verksamheten och att en större andel barn än tidigare finns i förskolan under en begränsad tid av dagen. Förändringarna har krävt nya administrativa rutiner till exempel avseende schemaläggning och fakturering av avgifter. Också intagnings- och inskolningsrutiner har förändrats då ”lediga” platser i barngrupperna mer sällan uppstår. Ekonomiska förutsättningar och strategier för resursfördelning tycks

vara viktiga faktorer för verksamhetens förmåga att hantera förändringarna. I kommuner som gjort neddragningar samtidigt som man har haft stora volymökningar har effekterna naturligtvis blivit av ett annat slag än i kommuner med en stabil ekonomisk situation och små eller måttliga volymökningar.

Styrning och inflytande

De nya reglerna tycks ha lett till mer eller mindre uttalade diskussioner om hur verksamheten skall organiseras, vems behov som skall styra organisationen och olika aktörers inflytande över dessa frågor. Intervjuerna visar på olika strategier för att hantera dessa frågor. En strategi är till exempel att hävda samma policy för vistelsetider för hela kommunen, en annan är att ha ett mer flexibelt förhållningssätt.

Slutsatser och kommentarer

Reglerna kring femtontimmarsbarnen har påverkat förskolorna i olika hög utsträckning. Något som tycks ha betydelse är hur mycket regelverket i kommunen har förändrats. En hypotes är att kommuner som tidigare haft restriktiva regler för de aktuella grupperna också fick den största efterfrågeökningen. Många nya barn i förskolan skapar nya förutsättningar och ställer nya krav på dem som arbetar där. Det finns också kommuner som haft en verksamhet som i stort sett varit anpassad till de nya reglerna, och där har inte reformen föranlett några större förändringar.

En viktig fråga för kommunerna gäller information om regelverket (avgifter, vistelsetider m.m.) till föräldrar. Vem beslutar vad? Är regelverket lätt att förstå och tillämpa? Är reglerna desamma i hela kommunen eller skiljer de sig mycket åt mellan olika områden eller olika förskolor?

En annan frågeställning som aktualiserats genom reformen är hur innehåll och arbetssätt fungerar i en verksamhet där barn kommer och går under dagen. Vilka krav ställer det på chefer och personal när det gäller planering och genomförande av det pedagogiska arbetet?

Närvarotider i förskola

7 Närvarotider i förskola

Enligt regeringsuppdraget skall maxtaxereformens påverkan på närvarotiderna följas upp. Skolverkets föräldraenkät, vilken genomfördes 1999 och 2002, har visat att de faktiska närvarotiderna inte ökat p.g.a. maxtaxans införande²¹.

Däremot har Skolverket inga uppgifter om hur de avtalade närvarotiderna har förändrats, dvs. den tid som föräldrarna i förhand anmäler att de kommer att utnyttja och som används för att beräkna resurser.

Maxtaxans införande har resulterat i att avgifterna inte är tidsrelaterade i samma utsträckning som förut, vilket innebär att det ofta inte är någon stor kostnad för föräldrarna att avtala om tider med viss buffertmarginal. Utifrån detta resonemang kan den avtalade tiden vara högre än den faktiska och därmed skulle kommunerna dimensionera för mer tid än vad som faktiskt används.

Följande redovisning bygger på telefonintervjuer med personal på förvaltnings- och verksamhetsnivå i 22 kommuner. Studiens syfte är att undersöka om det finns skillnader mellan faktiska och avtalade närvarotider, vad eventuella skillnader beror på samt hur de i förekommande fall påverkar verksamheten.

Skillnader mellan faktiska och avtalade närvarotider

Det är svårt att ge en generell bild av huruvida det finns skillnader mellan faktiska och avtalade närvarotider. För det första beror detta på att flera av kommunerna i studien saknar någon egentlig uppföljning av närvarotider och att den uppföljning som finns ofta är så trubbig att man endast ser hur många barn som varit i verksamheten, men inte hur länge. För det andra beror det på att det är en skiftande bild som ges. Skillnaderna mellan faktiska och avtalade närvarotider kan bero på att föräldrarna inte nyttjar den avtalade tiden fullt ut, men kan även bero på att föräldrarna inte alltid kommer i tid för att lämna eller hämta barnen. Skillnaderna i närvarotid varierar även i vissa fall mellan förskolor inom samma kommun.

Skolverkets föräldraenkät 2002 visar att föräldrarna i stor utsträckning har använt sig av de nya bestämmelserna och att antalet barn i förskolan har ökat efter att kommunerna fick skyldighet att erbjuda förskoleverksamhet till barn till arbetslösa och föräldralediga. Detta gör att resonemangen kring närvarotider i flera av intervjuerna kopplas till dessa bestämmelser och inte specifikt till maxtaxans införande.

²¹ Skolverket 2004, Barns omsorg, rapport 258.

I en kommun där man gjort mätningar av skillnader mellan faktiska och avtalade närvarotider framkommer att den verkliga närvaron under en månad var 94 procent på en tre- till femårsavdelning och 87 procent på en småbarns-avdelning och kommunen menar att det inte är så mycket som skiljer. I denna kommun har man jämfört ett inlagt schema på datorn och jämfört med det verkliga schemat.

I en annan av intervjuerna sägs det att:

”För vår del har det inte ändrats speciellt mycket, därför att vi har riktlinjer som alla föräldrar får rätta sig efter och de får lämna in sina egna arbetstider och barnens tider.”

Det framkommer i flera av intervjuerna att personalen i förskolan kontinuerligt justerar den faktiska närvarotiden mot den avtalade. Om de märker att det avtalade schemat inte stämmer överens med den faktiska tiden fyller föräldrarna i ett nytt schema.

Det finns även kommuner som gör mätningar av beläggningen, där antalet närvarande barn vid en viss tidpunkt jämförs med antalet inskrivna barn. I en kommun visar det sig att den genomsnittliga beläggningsgraden för de sex förskolornas barn är omkring 65 procent av det totala antalet barn. I denna undersökning har de sett till antalet placerade barn och jämfört med antalet närvarande barn och att frånvaron angetts som ordinarie ledighet, sjukdom, semester eller annan ledighet.

Orsaker till skillnaderna

Den främsta orsaken till skillnader mellan faktiska och avtalade närvarotider som tas upp är förändringar i avgiftssystemet. I flera av intervjuerna beskriver respondenterna att det tidigare fanns fler nivåer i avgiftssystemet med större prisskillnad vilket medförde att föräldrarna fick betala även för ej utnyttjad tid, vilket därmed fick påtagliga ekonomiska konsekvenser för familjerna.

”Vi hade timtaxa tidigare så vi ser en klar skillnad på föräldrarna faktiskt nyttjar mer tid nu än vad de (tidigare) har gjort. Förut fick de betala exakt för den tid de hade barnen på förskolan, men nu är det inte så. Nu kan de ju nästan ha hur mycket tid som helst utan att det kostar mer.”

Avgiftssystem med stark tidsrelatering tycks ge mindre skillnader mellan avtalade och faktiska närvarotider. En kommun tar upp att när man tidigare hade en väldigt slimmad och tidsrelaterad taxa så gick föräldrarna ner i arbetstid för

att hinna hämta barnen. Efter maxtaxans införande menar kommunen att föräldrarna nu kanske tagit till en mer rimlig restid och att man i en del fall hade behövt den tiden från början. Resvägens inverkan på närvarotiderna tas upp i fler intervjuer. Främst är det kommuner med många pendlare som påverkas vid förseningar i trafik och då handlar det om att föräldrarna blir försenade vid hämtningen.

Hur skillnaderna påverkar verksamheten

När det gäller hur skillnader i avtalade och faktiska närvarotider påverkar verksamheten är det flera olika perspektiv som lyfts fram i intervjuerna. Synen på hur skillnaderna påverkar schemaläggningen varierar. I en kommun menar man att man utgår från de barn som placerats på förskolan och utifrån det lägger man ett schema som ligger till grund för bemanningen. Om det sedan kommer färre barn än avtalat så utnyttjar personalen det till extra planeringstid. I en annan kommun säger man att närvarotiderna möjligen har ökat något och att föräldrarna efter maxtaxans införande anmäler generösare scheman eftersom det ändå inte kostar mer. Då måste man planera utifrån det vilket innebär att det kan bli mer personal i förhållande till antal barn på vissa tider.

Slutsatser och kommentarer

Det är svårt att undersöka om det finns skillnader mellan faktiska och avtalade närvarotider, eftersom det i de flesta fall saknas en samlad uppföljning av närvarotider på kommunal nivå. Uppföljning av barnens närvarotider sker för det mesta på förskolenivå och justeras löpande när behoven ändras.

De flesta av kommunerna i intervjustudien upplever inte de eventuella skillnaderna mellan faktiska och avtalade närvarotider som ett problem. En lägre beläggning vid vissa tider ger istället utrymme för personalen att planera. Vissa kommuner uppger dock att skillnaderna i närvarotid ibland kan innebära att det blir mer personal i förhållande till antal barn på vissa tider.

Den enskilda verksamhetens ekonomiska förutsättningar

8 Den enskilda verksamhetens ekonomiska förutsättningar

När maxtaxan infördes fanns det en oro för att enskilt drivna förskolor och fritidshem skulle läggas ned på grund av försämrade ekonomiska förutsättningar. I 2004 års maxtaxerapport redovisade dock Skolverket att maxtaxans införande inte hade påverkat den enskilda verksamheten negativt. Andelen barn hade ökat något efter att maxtaxan infördes, personaltäthetsutveckling var svagt positiv och kommunernas ersättning till den enskilda verksamheten ökade med 17 procent mellan 2001 och 2002.

I följande avsnitt redovisas hur enskild verksamhet har utvecklats 2004 avseende omfattning och kvalitet (personaltäthet, andel utbildad personal och gruppstorlekar). Kommunens ersättning till enskild verksamhet redovisas också. Dessutom presenteras resultat från en fallstudie där enskilt drivna förskolors verksamhetsberättelser och årsredovisningar före och efter maxtaxan har studerats.

Den enskilda verksamhetens omfattning och kvalitet

Enligt SCB:s preliminära statistik för 2004 har antalet barn i enskilt drivna förskolor ökat något från 58 647 till 60 941 mellan 2003 och 2004. Denna ökning är proportionell med utvecklingen i den kommunala verksamheten, då andelen barn i enskild verksamhet är oförändrad (16,7 procent) jämfört med 2003.

De preliminära siffrorna visar att personaltätheten ökade något i de enskilda förskolorna 2004 och därmed blev lika stor som personaltätheten i den kommunala verksamheten (5,4 barn per årsarbetare).

Däremot har andelen personal med pedagogisk högskoleutbildning minskat ytterligare i de enskilda förskolorna mellan 2003 och 2004 till 45,6 procent. De kommunala förskolorna verkar dock under samma period ha brutit trenden och ökat andelen personal med pedagogisk högskoleutbildning.

Antalet enskilt drivna förskolor i landet har inte ändrats nämnvärt sedan 2003. De uppgick 2004 till 2 170 vilket motsvarade 25 procent av totala antalet förskolor.

Kommunernas ersättning till den enskilda verksamheten

Ersättningen per barn till enskild verksamhet varierar mycket mellan olika kommuner. Enligt skollagen²² kan kommunerna lämna bidrag till enskild för-

²² Skollagen 2a kap 17§.

skoleverksamhet och skolbarnsomsorg om verksamheten uppfyller lagens krav på kvalitet och avgifterna inte är oskäligt höga. Bidraget som lämnas bör inte oskäligt avvika från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet.

Ersättningen till enskilda förskolor har ökat mer än kostnaderna i den kommunala förskolan mellan 2001 och 2003. Ersättningsgraden, som definieras som ersättningen per inskrivet barn i enskild förskola genom kostnaden per inskrivet barn i kommunal förskola, har ökat från 69 procent till 80 procent mellan 2001 och 2003. Eventuella avgiftsintäkter, andra bidrag och intäktskällor inkluderas inte i detta mått.

Skolverket kartlade även kommunernas ekonomiska ersättning till de enskilda verksamheterna i samband med avgiftsrapporten 2002²³. Resultaten visade att avtalen mellan kommunerna och den enskilda verksamheten är mycket olika och att det är svårt att bedöma om compensationen till den enskilda verksamheten faktiskt täcker det inkomstbortfall som uppkommit p.g.a. maxtaxa. Därför kan man med denna information inte bedöma om de enskilda förskolorna får ett skäligt bidrag från kommunen eller ej.

Fallstudie av enskilt drivna förskolors ekonomiska utveckling

För att få en indikation på hur enskilda förskolor har påverkats av maxtaxan har Skolverket genomfört en fallstudie där årsredovisningar och verksamhetsberättelser (år 2001, 2002 och 2003) från 52 förskolor i 15 kommuner har analyserats. Kommunerna har valts ut med tanke på att få en spridning över olika kommuntyper samt inkludera kommuner med hög respektive låg andel enskild verksamhet inom förskoleverksamheten. Flera kommuner som kontaktades för studien samlar inte in årsredovisningar, utan kräver endast att vissa nyckeltal redovisas.

Syftet med fallstudien är att visa exempel på hur enskilda förskolors ekonomiska förutsättningar har påverkats av maxtaxan samt hur de agerat för att klara den nya situationen som uppstod när maxtaxan infördes.

Intäkter, kostnader och resultat

De enskilda förskolornas intäkter består främst av kommunala bidrag samt föräldraavgifter. I vissa kommuner hanteras alla föräldraavgifter på kommunal nivå. I andra kommuner är det de enskilda anordnarna själva som administrerar avgiften. Vissa av förskolorna i studien anger att kommunerna började ta in avgifterna samtidigt som maxtaxan infördes.

²³ Skolverket 2003, Avgifter i förskola och fritidshem.

Den största kostnadsposten för förskolorna är personalkostnader, därutöver redovisar förskolorna kostnader främst för lokaler samt övriga externa kostnader. Personalkostnaderna uppgår för de flesta förskolorna till mellan 70 och 80 procent av de totala kostnaderna. Lokalkostnadernas andel av de totala kostnaderna varierar mycket mellan förskolorna. Detta kan bero på skillnader i hyresnivåer i olika delar av landet samt skillnader i villkor i de fall lokalerna hyrs ut av kommunen.

Förskolorna i studien uppvisar en stor variation när det gäller ekonomiskt resultat. Vissa förskolor hade problem att få ekonomin att gå ihop redan innan maxtaxans införande. Andra har upplevt ett försämrat resultat i och med maxtaxan. Dessutom finns det vissa förskolor vars resultat har varit stabilt före och efter maxtaxans införande. De flesta förskolor i vår studie har dock förbättrat resultatet mellan 2001 och 2003. Av förskolorna i vår fallstudie hade drygt 60 procent ett positivt rörelseresultat 2001. Detta antal hade stigit till knappt 80 procent 2003. 70 procent av förskolorna i studien hade förbättrat resultatet mellan 2001 och 2002. Däremot hade bara 45 procent förbättrat resultatet mellan 2002 och 2003.

Förskolornas reaktioner och agerande

Flera förskolor i fallstudien beskriver att de upplevde oro inför förändringen i och med maxtaxans införande och vidtog därför olika åtgärder för att klara ekonomin. Vissa förskolor beskriver att de kände en osäkerhet när det gäller vilka förutsättningar som skulle gälla efter införandet av maxtaxan. Andra förskolor har redovisat ett ökat fokus på planering inför framtiden för att klara ekonomin. Det fanns också förskolor som uppgav att det första året med maxtaxan blev ekonomiskt svårt.

”Det kommunala ersättningssystemet har ändrats varje år och ett nytt beräkningssystem kommer sannolikt att bli även nästa år. Det är dock oklart idag hur detta kommer att se ut. Samtliga kommunala avtal har sagts upp för omförhandling från kommunens sida.”

(Årsredovisning för 2002)

Förskolorna uppger i verksamhetsberättelserna att de har agerat på olika sätt för att få ekonomin att gå ihop efter maxtaxans införande. En förskola uppgav att de hade börjat rekrytera nya familjer mer aktivt. Flera förskolor har valt att utvidga verksamheten med fler barn för att öka intäkterna. En förskola hävdade att det blev svårare att rekrytera nya barn efter införandet av maxtaxan eftersom alla förskolor fick en låg avgift. Det gick inte längre att profilera förskolan som ett lågprisalternativ.

"Maxtaxa-reformen ställer nya krav på att profilera Ugglan som ett attraktivt alternativ."

(Verksamhetsberättelse för 2001)

Någon förskola har också använt sig av alternativa intäktskällor som t.ex. bidrag från Växtkraft Mål 3 programmet, som finansieras av Europeiska socialfonden och skall användas till kompetensutveckling av anställda.

Några förskolor har beskrivit att de har varit tvungna att öka föräldrarnas arbetsinsats under 2002 för att få ekonomin att gå ihop. En förskola minskade sedan föräldrarnas arbetsinsats året efter då de märkte att verksamheten gick ihop.

"Den totala arbetsinsatsen per medlemsfamilj har tidigare uppskattats till minst 110 timmar per år. Under året har arbetsinsatsen varit högre bland många föräldrar, eftersom vi tvingats vikariera mycket p.g.a. vår dåliga ekonomi, som inte tillät ordinarie vikarie."

(Verksamhetsberättelse för 2002)

"Vi har hämtat oss från den dåliga ekonomin som vi hade året innan. Vi har fått ett ökat barnantal som medfört bättre ekonomiska möjligheter. Av erfarenheter har vi fortsatt att granska våra inkomster mot utgifterna. Vad vi kan bedöma kommer ekonomin att vara stabilare även nästkommande år."

(Verksamhetsberättelse för 2003)

Osäkerheten när det gäller ekonomin gjorde att en förskola sköt upp investeringar, utbildningsinsatser för personalen samt löneökningar 2002. Samma förskola beskriver hur de året efter hade utrymme att höja personalens löner.

Året efter maxtaxans införande har ekonomin stabiliserats något för flera av förskolorna. Detta beror förmodligen på att förutsättningarna när det gäller bidrag och intäkter var mer kända vid detta tillfälle. Verksamheterna har anpassat sig efter de nya ekonomiska förutsättningarna.

Slutsatser och kommentarer

Enligt SCB:s preliminära statistik har antalet barn i enskilt drivna förskolor ökat något mellan 2003 och 2004. Under samma period ökade även personaltäteten något i de enskilda förskolorna. Detta kan tyda på att de enskilda förskolorna har förbättrat sin ekonomi något och därmed fått råd att anställa mer personal.

Däremot minskade andelen personal med pedagogisk högskoleutbildning i de enskilda förskolorna, vilket tyder på att den personal som nyanställts i hög grad inte hade pedagogisk högskoleutbildning.

Flera förskolor kände en stor oro innan införandet av maxtaxan. De reagerade på olika sätt för att klara ekonomin, både när det gäller att öka intäkterna och att minska kostnaderna.

De flesta förskolor i fallstudien förbättrade sitt ekonomiska resultat mellan 2001 och 2003. Resultatet varierar dock mycket mellan förskolorna. De enskilda förskolornas resultat beror till största delen på kommunernas ersättning eftersom detta är den helt dominerade intäktskällan. Kommunernas ersättning till de enskilda förskolorna har ökat 2003 jämfört med kommunernas egna kostnader för den kommunala verksamheten, men ersättningen uppgår bara till 80 procent av kommunernas egna kostnader. Eventuella avgiftsintäkter, andra bidrag och intäktskällor inkluderas inte i detta mått. Därför kan man med denna information inte bedöma om de enskilda förskolorna får ett skäligt bidrag från kommunen eller ej. Det är svårt att bedöma om compensationen till den enskilda verksamheten faktiskt täcker det inkomstbortfall som uppkommit p.g.a. maxtaxa.

Uppföljning av statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder

9 Uppföljning av statsbidraget 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. Bidraget inrättades från och med år 2002 och omfattar 500 miljoner kronor årligen. Kommunerna ansöker om bidraget från Skolverket som fördelar och administrerar bidragen. Skolverket följer också upp hur bidraget använts i kommunerna och publicerar information om detta, bland annat genom databasen SIRIS. Statsbidraget skall enligt förordningen användas till personalförstärkning och/eller kompetenshöjande åtgärder för förskollärare, fritidspedagoger och barnskötare som arbetar i verksamheterna.

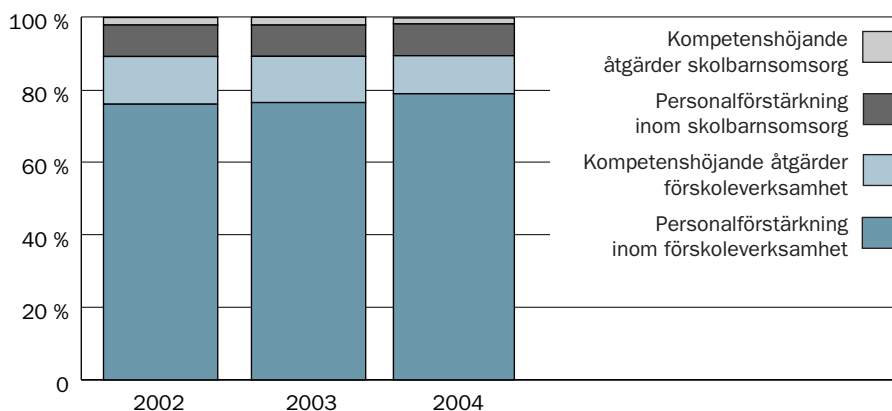
I slutet av varje bidragsår görs en uppföljning, i vilken kommunerna redovisar användningen av bidraget. I uppföljningen anger kommunerna fördelningen mellan personalförstärkning och kompetenshöjande åtgärder samt mellan förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Kommunerna redovisar också vilka personalkategorier som fått del av bidraget samt hur stor del som fördelats till enskild verksamhet.

I detta kapitel redovisas hur kommunerna använt bidraget under bidragsåren 2002–2004.

Fördelning av bidraget

Omkring 88 procent av statsbidraget gick 2004 till personalförstärkningar, vilket är en ökning med 3 procentenheter jämfört med tidigare år. I motsvarande grad har satsningar riktade till kompetenshöjning sjunkit från 15 procent till 12 procent. Större delen av statsbidraget, 89 procent, gick till förskoleverksamhet och 11 procent fördelades till skolbarnsomsorg.

Figur 1: Fördelning av bidraget över verksamhetsform samt åtgärdsform för perioden 2002–2004.



Personalförstärkning

Under 2004 har totalt 445 miljoner kronor använts till personalförstärkningar, vilket är en ökning med drygt 15 miljoner kronor jämfört med 2003. Personalförstärkningar inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg genomfördes i 286 kommuner under 2004. Trots detta tillskott har inte personaliteten ökat eller gruppstorlekarna minskat.

Personalförstärkningar inom förskoleverksamhet har under 2004 ökat med 14 miljoner kronor till drygt 400 miljoner kronor. Större delen av ökningen, 11 miljoner kronor, gick till förskollärare.

Personalförstärkningar inom skolbarnsomsorgen har under 2004 ökat med 0,9 miljoner kronor till 44,5 miljoner kronor jämfört med perioden 2002–2003. Det är främst inom personalkategorierna fritidspedagoger och barnskötare som ökningen skett.

Tabell 11: Personalförstärkningar inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg fördelat på personalkategorier, 2002–2004.

År		Förskoleverksamhet			Skolbarnsomsorg		
		2002	2003	2004	2002	2003	2004
Barnskötare	Mkr	127,0	130,9	126,8	10,2	10,4	13,1
Fritidspedagog	Mkr	4,6	2,7	3,3	23,1	21,2	21,9
Förskollärare	Mkr	213,5	229,1	240,2	5,0	7,7	5,0
Övrig personal	Mkr	33,6	23,2	30,0	4,9	4,1	4,5
Totalt	Mkr	378,7	386,0	400,3	43,3	43,6	44,5

Kompetenshöjande åtgärder

Kompetenshöjande åtgärder inom förskoleverksamhet genomfördes i 134 kommuner för totalt 53 miljoner kronor under 2004. Det är en minskning med drygt 11 miljoner jämfört med 2003. Kompetenshöjande åtgärder i skolbarnsomsorg har genomförts i 75 kommuner för totalt 8,4 miljoner, vilket är en minskning med 2,5 miljoner kronor jämfört med 2003.

Tabell 12: Kompetenshöjande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg fördelat på personalkategorier, 2002–2004.

År		Förskoleverksamhet			Skolbarnsomsorg		
		2002	2003	2004	2002	2003	2004
Barnskötare	Mkr	31,6	25,6	22,7	3,0	2,3	2,0
Fritidspedagog	Mkr	1,3	0,5	0,1	3,9	5,6	4,0
Förskollärare	Mkr	27,6	30,4	25,4	2,2	2,0	1,4
Övrig personal	Mkr	5,0	7,9	5,0	1,1	1,0	1,1
Totalt	Mkr	65,5	64,4	53,2	10,3	10,9	8,4

Enskild verksamhet

Genomförda åtgärder i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i enskild regi uppgick 2004 till 67,7 miljoner kronor, vilket motsvarar 13,4 procent av statsbidraget och en ökning med 1 procent jämfört med 2003. Av dessa medel gick 93 procent till förskoleverksamhet och 7 procent till skolbarnsomsorgen.

Under 2004 har personalförstärkningarna inom förskoleverksamheten ökat på bekostnad av kompetenshöjande åtgärder. Också inom skolbarnsomsorgen har personalförstärkningarna ökat något relativt kompetenshöjande åtgärder.

Tabell 13: Åtgärder inom enskild verksamhet, 2002–2004.

År		2002	2003	2004
Förskoleverksamhet				
Personalförstärkning	Mkr	46,2	40,9	53,1
Kompetenshöjning	Mkr	8,0	15,5	9,6
Förskoleverksamhet totalt	Mkr	54,1	56,4	62,7
Skolbarnsomsorg				
Personalförstärkning	Mkr	5,0	3,5	4,0
Kompetenshöjning	Mkr	0,8	2,5	1,0
Skolbarnsomsorg totalt	Mkr	5,8	5,9	4,9
Totalt	Mkr	60,0	62,4	67,7

Bilagor

Bilaga 1: Urval – fallstudier i rapporten

I nedanstående tabell redovisas en översikt över de fallstudier som ingår i årets rapport.

Studie	Varför har de särskilda grupperna tillkommit?	Barn till arbetslösa m.m. – hur påverkas förskolan?	Närvarotider i förskola	Den enskilda verksamhetens ekonomiska förutsättningar
Redovisas i kapitel:	5	6	7	8
Metod:	Telefon-intervjuer	Intervjuer på plats	Telefon-intervjuer	Dokumentstudie
Respondenter och studieobjekt:	Ansvariga på förvaltningsnivå	Förvaltnings-tjänstemän, rektorer och förskolepersonal	Ansvariga på förvaltningsnivå, rektorer samt förskolechefer	Årsredovisningar och verksamhetsberättelser från enskilda förskolor
I följande kommuner:	Grums Göteborg Lidingö Mellerud Motala Mölndal Pajala Perstorp Tibro Timrå Uddevalla Österåker	Botkyrka Malmö Nyköping Stockholm Rinkeby Sundbyberg Vara	Bjurholm Bollnäs Boxholm Emmaboda Kalmar Katrineholm Kristineham Kungsbacka Lilla Edet Ockelbo Skara Sotenäs Sunne Upplands Väsby Vansbro Varberg Växjö Åsele Åtvidaberg Ödeshög Östhammar	Arboga Askersund Bräcke Båstad Danderyd Järfälla Leksand Lerum Ljusdal Mjölby Ronneby Salem Söderköping Tanum Tingsryd

Bilaga 2: Enkät – Regelverket i förskolan

Resultatet från enkäten *Regelverket i förskolan* redovisas i kapitel 5 Kommunernas regler för barn till arbetslösa m.fl.

Antal barn i förskola

Frågorna i enkäten avser endast förskolan, inte familjedaghemmet eller den öppna förskoleverksamheten.

1

Hur många barn fanns inskrivna i förskola den 20 september 2004?

Ange antal inskrivna barn per kategori. Skriv "0" i den eller de kategorier där det eventuellt inte finns några barn.

	Antal barn i förskola (1-5 år)			
	Totalt antal inskrivna barn 1-5 år	Varav barn till arbetslösa	Varav barn till föräldralediga	Varav fyra- och femåringar endast i allmän förskola*
Kommunal förskola				
Enskild förskola**				

* Denna kategori avser endast de fyra- och femåringar som *enbart* utnyttjar de 525 avgiftsfria timmarna per år (s.k. allmän förskola). De fyra- och femåringar som har behov av förskoleverksamhet utöver 525 timmar per år (för att föräldrarna arbetar eller studerar) ska inte räknas med.

** Förskolor med annan huvudman än kommunen

Kommentarer:

Närvarotider för barn till arbetslösa föräldrar

Kommunen kan organisera verksamheten för barn till arbetslösa på olika sätt. Fråga 2 handlar om vilka riktlinjer och beslut som finns när det gäller närvarotider för barn till arbetslösa.

2a Finns det kommunala beslut/riktlinjer som reglerar närvarotiderna för barn till arbetslösa?

1 ☐ Ja

2 ☐ Nej → Gå till fråga 2d

2b Vilka alternativ förekommer?

Ange det vanligast förekommande alternativet först.

Alternativ 1: Antal timmar per dag Antal dagar i veckan

Alternativ 2: Antal timmar per dag Antal dagar i veckan

Alternativ 3: Antal timmar per dag Antal dagar i veckan

2c Gäller samma riktlinjer för enskild verksamhet?

1 ☐ Ja

→ Gå till fråga 3

2 ☐ Nej

→ Gå till fråga 3

3 ☐ Finns inga enskilda förskolor i kommunen

→ Gå till fråga 3

2d På vilken nivå beslutas huvudsakligen hur närvarotiderna ska fördelas?

1 ☐ Kommunfullmäktige

2 ☐ Stadsdel/kommundel

3 ☐ Rektorsnivå

4 ☐ Förskoleenhet

5 ☐ Annan, nämligen

Kommentarer:

.....

.....

Närvarotider för barn till föräldralediga

Kommunen kan organisera verksamheten för barn till föräldralediga på olika sätt. Fråga 3 handlar om vilka riktlinjer och beslut som finns när det gäller närvarotider för barn till föräldralediga.

3a Finns det kommunala beslut/riktlinjer som reglerar närvarotiderna för barn till föräldralediga?

1 ☐ Ja

2 ☐ Nej → Gå till fråga 3d

3b Vilka alternativ förekommer?

Antal det vanligast förekommande alternativet först.

Alternativ 1: Antal timmar per dag Antal dagar i veckan

Alternativ 2: Antal timmar per dag Antal dagar i veckan

Alternativ 3: Antal timmar per dag Antal dagar i veckan

3c Gäller samma riktlinjer för enskild verksamhet?

1 ☐ Ja

→ Gå till fråga 4

2 ☐ Nej

→ Gå till fråga 4

3 ☐ Finns inga enskilda förskolor i kommunen → Gå till fråga 4

3d På vilken nivå beslutas huvudsakligen hur närvarotiderna ska fördelas?

1 ☐ Kommunfullmäktige

2 ☐ Stadsdel/kommundel

3 ☐ Rektorsnivå

4 ☐ Förskoleenhet

5 ☐ Annan, nämligen

Kommentarer:

.....
.....

Närvarotider, fyra- och femåringar endast i avgiftsfri förskola

Kommunen kan organisera verksamheten för fyra- och femåringar på olika sätt. Fråga 4 handlar om vilka riktlinjer och beslut som finns när det gäller närvarotider för de fyra- och femåringar som endast omfattas av den avgiftsfria förskolan – 525 timmar per år.

4a Finns det kommunala beslut/riktlinjer som reglerar närvarotiderna för fyra- och femåringar i avgiftsfri förskola?

1 ☐ Ja

2 ☐ Nej → Gå till fråga 4d

4b Vilka alternativ förekommer?

Ange det vanligast förekommande alternativet först.

Alternativ 1: Antal timmar per dag Antal dagar i veckan

Alternativ 2: Antal timmar per dag Antal dagar i veckan

Alternativ 3: Antal timmar per dag Antal dagar i veckan

4c Gäller samma riktlinjer för enskild verksamhet?

1 ☐ Ja

→ Gå till fråga 5

2 ☐ Nej

→ Gå till fråga 5

3 ☐ Finns inga enskilda förskolor i kommunen

→ Gå till fråga 5

4d På vilken nivå beslutas *huvudsakligen* hur närvarotiderna ska fördelas?

1 ☐ Kommunfullmäktige

2 ☐ Stadsdel/kommundel

3 ☐ Rektorsnivå

4 ☐ Förskoleenhet

5 ☐ Annan, nämligen

Kommentarer:

.....
.....

Gruppindelning

Fråga 5 handlar om barn som den 20 september 2004 var placerade i grupper som endast består av barn ur följande kategorier: barn till arbetslösa, barn till föräldralediga samt fyra- och femåringar som enbart utnyttjar allmän, avgiftsfri förskola.

5a Finns det grupper som endast omfattar någon eller några av följande kategorier: barn till arbetslösa, barn till föräldralediga samt fyra- och femåringar endast i avgiftsfri förskola?

1 ☐ Ja

2 ☐ Nej → Gå till fråga 6

5b Vilka olika grupperingar förekommer?

1 ☐ Endast barn till arbetslösa

2 ☐ Endast barn till föräldralediga

3 ☐ Endast fyra- och femåringar i avgiftsfri förskola

4 ☐ Kombination av ovanstående grupper

5c Hur många barn gick den 20 september 2004 i någon av följande grupper ?

Grupp med barn till arbetslösa barn

Grupp med barn till föräldralediga barn

Grupp med fyra- och femåringar i avgiftsfri förskola barn

Kombination av ovanstående grupper barn

Kommentarer:

.....

.....

.....

.....

.....

