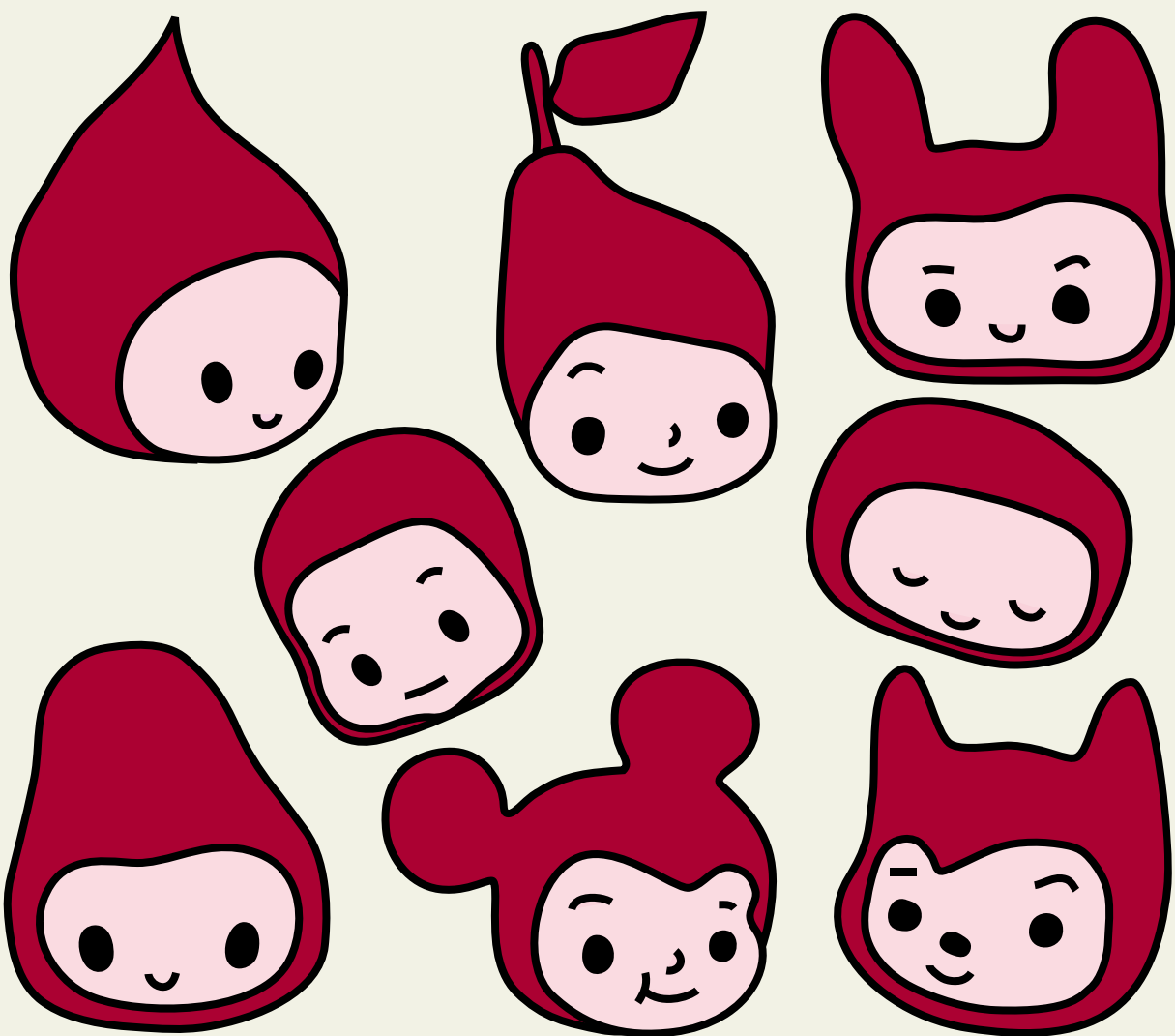


# Fem år med maxtaxa

Uppföljning av reformen  
Maxtaxa och 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](mailto:skolverket@fritzes.se)  
[www.skolverket.se](http://www.skolverket.se)

Beställningsnummer: 07:981  
ISSN: 1103-2421  
ISRN: SKOLV-R-294-SE

Tryck: Lenanders Grafiska AB  
Stockholm 2007  
Upplaga: 2 000  
Omslagsillustration: Paul Köhlhorn

**Fem år med maxtaxa**



## Förord

Denna rapport är en slutredovisning av ett regeringsuppdrag om Maxtaxa och allmän förskola m.m. Skolverket har tidigare lämnat fyra uppföljningsrapporter till regeringen.

Maxtaxa och allmän förskola m.m. är en reform som består av flera delar som trätt i kraft vid olika tidpunkter. Kommunerna har blivit skyldiga att erbjuda barn till arbetslösa och föräldralediga förskoleverksamhet från och med den 1 juli år 2001 respektive den 1 januari år 2002. Maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg infördes från och med den 1 januari år 2002 och allmän förskola för fyra- och femåringar infördes den 1 januari år 2003. Huvudsyftet med reformen har varit att öka tillgängligheten till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Slutrapporten har sammanställts av undervisningsråden Johanna Freed (projektledare), Charlotte Mannerfelt och Emma Wimmerstedt samt experten Cecilia Fagerlund-Ödman. I arbetet med slutrapporten har också undervisningsråden Barbro Dunér, Magdalena Karlsson och Ulla Nordenstam deltagit.

Stockholm i april 2007

*Per Thullberg*  
Generaldirektör

*Johanna Freed*  
Undervisningsråd

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>7</b>
Bakgrund och innehåll .....	8
Inledning .....	15
<b>1. Inledning .....</b>	<b>15</b>
Regeringsuppdraget .....	16
Syfte och frågeställningar .....	17
Metod och innehåll .....	17
Reformens bakgrund och innehåll .....	19
<b>2. Efterfrågan .....</b>	<b>25</b>
Frågeställningar i regeringsuppdraget .....	26
Metod .....	26
Antal och andel barn i verksamheterna .....	27
Social bakgrund och nyefterfrågan .....	33
Sammanfattning .....	35
<b>3. Närvarotider .....</b>	<b>37</b>
Frågeställningar i regeringsuppdraget .....	38
Metod .....	38
Närvarotider åren 1999, 2002 och 2005 .....	39
Avtalade närvarotider – intervjuer med kommuner .....	45
Sammanfattning .....	46
<b>4. Barngrupper och personal .....</b>	<b>47</b>
Frågeställningar i regeringsuppdraget .....	48
Metod .....	48
Personaltäthet .....	49
Gruppstorlekar .....	50
Personalens utbildningsnivå .....	52
Sammanfattning .....	53

<b>5. Barn till arbetslösa och föräldralediga samt allmän förskola för fyra- och femåringar .....</b>	<b>55</b>
Frågeställningar i regeringsuppdraget.....	56
Metod.....	56
Resultat.....	58
Sammanfattning .....	69
<b>6. Kommunal avgiftspolitik.....</b>	<b>71</b>
Frågeställningar i regeringsuppdraget.....	72
Metod.....	72
Avgifter – resultat i sammanfattning.....	73
Avgiftsnivåer före och efter maxtaxan .....	78
Sammanfattning.....	80
<b>7. Kommunalekonomi .....</b>	<b>81</b>
Frågeställningar i regeringsuppdraget.....	82
Närvarotider ur ett ekonomiskt perspektiv .....	82
Kommunernas kostnader och skatteuttag .....	86
Statsbidragens betydelse .....	88
Sammanfattning.....	89
<b>8. Sysselsättning och antal arbetade timmar .....</b>	<b>91</b>
Frågeställningar i regeringsuppdraget.....	92
Tidigare forskning.....	92
Resultat av undersökningen.....	93
Sammanfattning.....	94
<b>9. Statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder .....</b>	<b>95</b>
Frågeställningar i regeringsuppdraget.....	96
Uppföljning för bidragsåret 2006 .....	97
Sammanfattning av bidragsperioden 2002–2006.....	101
<b>10. Diskussion och slutsatser .....</b>	<b>103</b>
Resultat i sammanfattning.....	104
Resultat i förhållande till propositionen.....	105
Maxtaxa och allmän förskola m.m. och verksamheternas kvalitet .....	109
<b>Bilagor .....</b>	<b>114</b>







# Sammanfattning

## Bakgrund och innehåll

Statens Skolverk har fått i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m. Skolverket har lämnat fyra delrapporter under perioden 2002 till 2006. Det här är en sammanfattning av resultaten från Skolverkets slutrapport som lämnades till regeringen den 2 april år 2007.

Rapporten innehåller resultat kring de frågor som enligt regeringsuppdraget ska belysas utifrån att en maxtaxa har införts i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg: maxtaxans genomslag, efterfrågan på förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, barns närvarotider, kvalitetsaspekter, kommunernas avgiftspolitik och effekter på kommunalekonomi samt sysselsättning och arbetskraftsutbud. Vidare ska kommunernas nya skyldighet att erbjuda förskoleverksamhet för barn till arbetslösa och föräldralediga samt införandet av en allmän, avgiftsfri förskola följas upp.

I uppdraget ingår också att administrera två statsbidrag (SFS 2001: 160 respektive 2001: 161) samt att följa upp ett bidrag för kvalitetssäkrande åtgärder i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg (SFS 2001: 161). Dessutom ska Skolverket redovisa övriga uppgifter som kan anses ha betydelse för uppföljningen.

Syftet med slutrapporten är att redovisa regeringsuppdraget samt att diskutera huruvida de mål och syften som anges i propositionen Maxtaxa och allmän förskola m.m. har uppnåtts, om det finns andra resultat eller effekter av reformen än de tänkta och hur dessa i sådant fall förhåller sig till de tänkta effekterna.

Bakgrunden till att införa maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg var att avgifterna ökade under 90-talet, liksom variationen i avgiftsnivå mellan kommuner. Regeringen ansåg att det fanns grupper av barn som riskerade att tillfälligt eller permanent ställas utanför verksamheten. I propositionen skrev regeringen att:

” ...inget barn skall tvingas avstå från förskoleverksamhet p.g.a. höga avgifter, arbetslöshet i familjen eller när en förälder är föräldraledig. Förskolan skall vara till för alla barn, oavsett familjens sociala och ekonomiska situation. ”

Reformen var ett led i regeringens strävan mot att göra förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg helt avgiftsfri, tillgänglig och likvärdig för alla.

Reformen består av tre delar:

1. Maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Maxtaxan innebär att avgifterna är reglerade och att de aldrig får överstiga en viss procentuell andel av hushållets inkomst.
2. Tillgänglighet till förskoleverksamhet för barn till arbetslösa och föräldralediga (minst 15 timmar i veckan).
3. Införandet av allmän, avgiftsfri förskola för alla fyra- och femåringar (minst 525 timmar om året).

Maxtaxan är frivillig för en kommun att införa. De kommuner som väljer att tillämpa maxtaxa har rätt till två statsbidrag; ett som ska kompensera för inkomstbortfall i och med att avgifterna sänks, ett för kvalitetssäkrande åtgärder. Maxtaxan har haft ett stort genomslag. Två kommuner väntade med att införa maxtaxan det första året, men sedan den 1 januari år 2003 tillämpar samtliga kommuner i riket ett system med maxtaxa.

Bestämmelserna om ökad tillgänglighet för barn till arbetslösa och föräldralediga samt allmän, avgiftsfria förskola för fyra- och femåringar regleras i skollagen.

Andelen inskrivna barn i förskola och fritidshem har ökat och andelen inskrivna barn i familjedaghem har minskat

I förskolan har andelen inskrivna barn ökat i samtliga kommungrupper. Ökningen har varit större i vissa kommuner än i andra, vilket innebär att andelen inskrivna barn är mer jämnt fördelad mellan landets kommuner efter reformens införande. Olika bakgrundsfaktorer (till exempel boendekommun, föräldrarnas sysselsättning och utländsk bakgrund) betydelse för deltagande i förskola har minskat under reformperioden.

När det gäller familjedaghem har i stället andelen och antalet barn minskat. Denna minskning har pågått under en längre period, och den genomsnittliga minskningstakten har inte ökat under de år som Maxtaxa och allmän förskola m.m. infördes. Också de öppna förskolorna har blivit färre. Variationen mellan kommuner är dock fortsättningsvis stora, både när det gäller andel barn i familjedaghem och antalet öppna förskolor.

Andelen inskrivna barn i fritidshem har ökat under perioden men variationen mellan kommuner har inte minskat på samma sätt som i förskola och familjedaghem. Det kan dock noteras att andelen inskrivna barn ökade i samtliga kommungrupper mellan åren 2001 och 2002 då maxtaxa infördes.

Tillgängligheten har främst ökat i förskolan och framför allt för barn till föräldralediga, men även för barn till arbetslösa

Totalt sett måste tillgängligheten till förskoleverksamhet (framför allt i förskola) betraktas som mycket god. Särskilt högt är nyttjandet för den grupp barn (fyra- och femåringar) som omfattas av den allmänna förskolan. Mindre än fem procent av alla fyra- och femåringar stod utanför förskoleverksamhet, det vill säga förskola eller familjedaghem, år 2005. Tillgängligheten till förskoleverksamhet har framför allt ökat för barn vars föräldrar är föräldralediga med yngre syskon, men även för barn vars föräldrar är arbetslösa.

Fritidshemmen omfattas endast av den del av reformen som rörde maxtaxan. I fritidshem har tillgängligheten framför allt ökat för barn till föräldrar som förvärvsarbetar eller studerar. För andra grupper, till exempel barn till arbetslösa och föräldralediga, har tillgängligheten till fritidshem minskat från år 2002 och ligger år 2005 på ungefär samma nivå som år 1995. Maxtaxan förefaller ha haft en tydlig effekt på andelen inskrivna barn i fritidshem, och ökningen beror sannolikt på att avgifterna sänkts.

Föräldrarna är mer nöjda med barnets omsorgsform efter reformen

Enligt Skolverkets föräldraenkäter åren 1999, 2002 och 2005 har andelen föräldrar, som efterfrågar någon annan omsorg för sina barn än den de har, minskat. Minskningen är oberoende av omsorgsform och vilken sysselsättning föräldern har. Tolkningen är att fler föräldrar har den omsorg de vill ha efter reformen, och att föräldrar som stannar hemma med barn i högre utsträckning gör det av eget val, och inte på grund av att de inte kan delta. Dessutom visar Skolverkets föräldraenkäter att andelen föräldrar som är nöjda med barnets omsorgsform har ökat under perioden.

Kortare genomsnittliga närvarotider i förskola, familjedaghem och fritidshem

I förskola, familjedaghem och fritidshem har de genomsnittliga närvarotiderna per barn sjunkit något mellan åren 1999, 2002 och 2005. Minskningen i förskola och familjedaghem förklaras i stor utsträckning av att barn till arbetslösa och föräldralediga tillkommit. Dessa grupper deltar i regel 15 timmar i veckan, vilket drar ned de genomsnittliga närvarotiderna. För barn till förvärvsarbete och studerande föräldrar har närvarotiden i förskola förändrats endast marginellt.

I fritidshem finns inte samma tendens till kortare närvarotider för vissa grupper, utan minskningen i närvarotider är mer generell. Anledningen till att de genomsnittliga närvarotiderna per barn har minskat i fritidshem kan inte förklaras inom ramen för denna uppföljning.

### Ökad tillgänglighet kan förändra förutsättningarna för att bedriva verksamheten

I en majoritet av kommunerna erbjuds endast de lagreglerade 15 timmarna i veckan i förskoleverksamhet för barn till arbetslösa och föräldralediga.

De flesta barn till arbetslösa och föräldralediga, samt de fyra- och femåringar som endast nyttjar de 525 avgiftsfria timmarna om året, integreras i den ordinarie förskolan. Det förekommer också att kommuner organiserar särskilda grupper för dessa barn. De kommunala regelverken skiljer sig åt, till exempel när det gäller på vilken nivå beslut fattas, antal timmar som erbjuds, schemaläggning och om lunch ingår eller inte. Föräldrar, förskollärare, politiker och ansvariga tjänstemän i kommunen har olika perspektiv på hur regelverket kring dessa barn bör tillämpas. Diskussioner kring reglerna förstärks ibland av att dessa varierar mellan och inom kommuner.

Den ökade tillgängligheten och den ökade andelen barn med närvarotider upp till 15 timmar per vecka har i vissa fall lett till påtagligt förändrade förutsättningar för barn och personal i verksamheten. Variationen mellan och inom kommuner är stora, och därför är det svårt att ge en generell bild av effekterna i detta avseende. Vissa faktorer tycks dock vara betydelsefulla för hur femton-timmarsbarnens vistelse upplevs av personalen, exempel på sådana faktorer är resursfördelningssystem, gruppstorlekar, schemaläggning och personalens förhållningssätt. Behovet av organisation och planering tycks ha ökat som en följd av att fler barn med korta närvarotider har tillkommit i verksamheterna.

Ungefär tio procent av kommunerna organiserar verksamheten i särskilda grupper för femton-timmarsbarn. Skolverkets uppföljningar och tillsynsändamålet visar att det förekommer att barn flyttas från ordinarie förskola till särskild grupp, till exempel om en förälder är föräldraledig med yngre syskon. Detta kan innebära en bristande kontinuitet för de berörda barnen och är något som bör undvikas.

Utifrån nuvarande lagstiftning finns ett friutrymme för kommunerna då det gäller hur verksamheten ska organiseras för olika grupper av barn. Skolverket vill utifrån detta påpeka att det är av stor vikt att informationen om de lokala tillämpningarna är tydlig för både personal och föräldrar. Tydligheten bör omfatta både innehållet i reglerna samt vem som fattar beslut kring respektive fråga, eftersom detta skiljer sig åt både mellan och inom kommuner.

## Stora barngrupper under delar av dagen

Enligt regeringsuppdraget ska också kvalitetsaspekterna avseende gruppstorlekar, personaltäthet och personals utbildningsnivå följas upp. I förskolan har den genomsnittliga personaltätheten förändrats i liten utsträckning, men variationen i personaltäthet mellan kommuner har minskat. I familjedaghem har antalet barn per dagbarnvårdare minskat något och i fritidshemmen har antalet barn per årsarbetare ökat.

De genomsnittliga gruppstorlekarna i förskolan har minskat marginellt under perioden, medan de har ökat i fritidshemmen. I familjedaghemmen är gruppstorlek och personaltäthet samma sak och där har grupperna blivit mindre. I förskolan varierar gruppstorlekarna både mellan och inom kommuner samt över tid. Barn till arbetslösa och föräldralediga finns ofta i förskola under förmiddagarna, vilket kan leda till mycket stora grupper under denna del av dagen.

Vad gäller utbildningsnivå för personal i förskola och fritidshem finns stora variationer mellan kommuner, såväl före som efter reformen. De största variationerna finns i fritidshem.

Trots att förskolan i vissa fall byggts ut avsevärt som en följd av reformen har de genomsnittliga gruppstorlekarna och personaltätheten förändrats lite under de aktuella åren. När det gäller gruppstorlekarna finns dock vissa tecken på att de tenderar att bli så höga (framför allt under delar av dagen) att det blir svårt att bedriva verksamheten enligt intentionerna.

## Maxtaxan har inneburit lägre avgifter och mindre skillnader i avgiftsnivå mellan kommuner

Kommunernas avgiftspolitik har sedan maxtaxans införande blivit allt mer lika. Fler och fler kommuner tillämpar enhetstaxa (det vill säga en taxa som är oberoende av barnets närvarotider) och tolv betalmånader. Avgifternas betydelse för att förklara skillnader i konsumtionsutrymme för de typfamiljer Skolverket använt i uppföljningarna har minskat, och konsumtionsutrymmet har blivit större för flertalet typfamiljer. Vidare har taket för maxtaxan (hushållets avgiftsgrundande inkomst, det vill säga bruttoinkomsten per månad) legat på samma nivå sedan år 2004 vilket innebär att allt fler hushåll hamnar över taket. Maxtaxan har lett till ett mer enhetligt regelverk och de skillnader som numer finns mellan kommunernas avgiftssystem är relativt små.

De kommunalekonomiska effekterna beror på hur avgifts- och regelsystem utformades före reformen

De genomsnittliga närvarotiderna har endast påverkats lite av reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m. De skillnader i närvarotider som observerats beror på vilket avgiftssystem kommunerna hade före reformen. Det är framför allt i kommuner som tidigare hade tidsrelaterade taxor som avgiftsförändringarna har haft betydelse för närvarotiden.

Kommunernas kostnader per barn i kommunal förskola har inte ändrats nämnvärt av reformen. Det finns dock vissa skillnader som beror på vilken typ av avgiftssystem kommunen hade före reformen. Detsamma gäller skatteuttag, där kommuner som tidigare tillämpade tidsrelaterade taxor har högre kommunal skattesats efter reformen, i jämförelse med kommuner som tillämpade inkomstrelaterade taxor.

De statsbidrag som utgått i samband med Maxtaxa och allmän förskola m.m. har haft olika effekt på kommunernas skatteuttag och kostnad per barn. Statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder har en tydlig effekt på kommunernas kostnader per barn; en ökning i bidragen med en krona per barn ökar kommunernas kostnader per barn i förskola med ungefär 90 öre.

Ett bidrag har utgått för att kompensera för avgiftsbortfall i samband med införandet av maxtaxa (SFS 2001: 160). En ökning av de generella bidragen sänker skattesatsen. Det innebär att maxtaxebidraget motverkat skattehöjningar i kommunerna. Maxtaxebidraget har vidare en osäker effekt på kommunernas kostnader, vilket kan tolkas som att kommunerna disponerat detta bidrag på olika sätt.

Maxtaxan har inte lett till att föräldrar ökat sitt arbetsutbud

I samband med att avgifterna sänktes i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg minskade marginaleffekterna för barnfamiljer. Särskild stor förväntades effekten bli för dem som gick från arbetslöshet till arbete eller från deltid till heltid. De undersökningar som gjorts visar dock att avgiftsreduceringarna totalt sett har haft små eller inga effekter på föräldrars arbetsutbud. Den troliga förklaringen är att verksamheterna redan före reformen var väl utbyggda och subventionerade, och att effekterna därför blir på marginalen.

Statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder har i huvudsak använts till personalförstärkningar i förskolan

Statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder som fördelats sedan år 2002 har i första hand använts till personalförstärkningar i förskola. Studier av de kommunalekonomiska effekterna visar att bidraget i hög utsträckning använts

till avsett syfte, samt att kommunerna generellt sett också bidragit med egna medel för att säkra kvaliteten i samband med reformen.

Effekterna av reformen överensstämmer i stor utsträckning med de mål och syften som angavs i propositionen Maxtaxa och allmän förskola m.m.

När det gäller effekter av Maxtaxa och allmän förskola m.m. är det viktigt att poängtera att det är en reform som infördes i ett redan väl utbyggt och kraftigt subventionerat system. Inom systemet fanns dock vissa variationer mellan kommuner och grupper, till exempel i avgiftsnivå och i tillgänglighet. En effekt av reformen är att dessa variationer sammantaget har minskat, framför allt inom förskolan.

Skolverket kan konstatera att effekterna av reformen på många sätt överensstämmer med de mål och syften som angavs i propositionen Maxtaxa och allmän förskola m.m. Dock noteras att det finns vissa effekter på verksamheten som sammanhänger med reformen och som i förlängningen kan leda till brister, till exempel när det gäller barns behov av kontinuitet.





# 1. Inledning

Statens Skolverk har under en femårsperiod följt upp reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m. Uppföljningen bygger på ett regeringsuppdrag som givits Skolverket i särskild ordning.<sup>1</sup> I uppdraget ingår förutom uppföljning och utvärdering av reformens effekter också administration av två statsbidrag samt uppföljning av ett bidrag för kvalitetssäkrande åtgärder för kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Skolverket har i enlighet med uppdraget lämnat ett antal delrapporter.<sup>2</sup> Det här är Skolverkets slutrapport.

## Regeringsuppdraget

Uppdraget innehåller fem delar

1. En rad frågor ska belysas utifrån att en maxtaxa har införts i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg:
  - maxtaxans genomslag
  - efterfrågan på förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg
  - barns närvarotider
  - kvalitetsaspekter, bland annat personaltäthet och gruppstorlekar
  - kommunernas avgiftspolitik, det vill säga hur kommunernas regelverk kring avgifter ser ut och vilka avgifter som olika hushåll får betala i ett system med maxtaxa
  - effekter på kommunalekonomi samt på sysselsättning och arbetskraftsutbud
2. Införandet av kommunernas skyldighet att erbjuda förskoleverksamhet för arbetslösa och föräldralediga barn ska följas upp. Uppföljningen ska i första hand avse i vilken utsträckning den utvidgade tillgängligheten nyttjas.
3. Införandet av en allmän, avgiftsfri förskola för fyra- och femåringar ska också följas upp. Även denna del av uppföljningen ska omfatta nyttjande, men dessutom efterfrågas resultat som ska belysa organisation och kvalitetsfrågor.
4. Skolverket ska också redovisa övriga uppgifter som anses ha betydelse för uppföljningen.

---

<sup>1</sup> Regeringsbeslut 53 (2001-12-13), U2001/4684/S.

<sup>2</sup> Skolverkets rapporter nr 231 år 2003, 245 år 2004, 261 år 2005 och 278 år 2006.

5. Skolverket ska avslutningsvis följa upp hur ett särskilt statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder har använts.

I bilaga 1 finns regeringsuppdraget återgivet i sin helhet.

### Syfte och frågeställningar

Syftet med denna rapport är att besvara de i regeringsuppdraget givna frågorna, vilka redovisas i kapitel 2–9. I slutkapitlet diskuteras resultaten i förhållande till:

1. om de mål och syften som anges i propositionen Maxtaxa och allmän förskola m.m. har uppnåtts,
2. om det finns andra resultat eller effekter av reformen än de tänkta och hur dessa i sådant fall förhåller sig till de tänkta effekterna.

### Metod och innehåll

Rapporten består av många olika underlag och resultat. I detta avsnitt görs en sammanfattande beskrivning av innehåll och metoder. I rapporten kommer även hänvisningar att göras till resultat som publicerats i tidigare delrapporter.

De uppgifter som berör antal och andel barn (kapitel 2), personaltäthet, gruppstorlekar, personalens utbildningsnivå (kapitel 4), samt kommunernas kostnader för verksamheterna (kapitel 7) kommer från Skolverkets offentliga statistik vilken samlas in och publiceras årligen. Den offentliga statistiken publiceras bland annat på Skolverkets hemsida.<sup>3</sup>

I flera kapitel (huvudsakligen kapitel 2, 3 och 7) hänvisas till resultat från Skolverkets föräldraenkäter. Dessa enkätinsamlingar har genomförts vid tre tillfällen, åren 1999, 2002 och 2005 och är en enkät som riktats till ett urval föräldrar med barn i åldrarna 1–12 år. Föräldrarna har fått besvara frågor om familjesituation, sysselsättning, vilken omsorgsform det aktuella barnet har och om man är nöjd med denna. Med uppgifter från föräldraenkäterna kan genomsnittliga närvarotider för olika grupper av barn räknas fram och jämförelser kan göras avseende utvecklingen mellan insamlingstillfällena. Mer information om metod, urval och genomförande av Skolverkets föräldraenkäter finns i bilaga 2. I kapitel 3 redovisas också sammanfattande resultat från telefonintervjuer med personal i förskola och fritidshem om faktiska och avtalade närvarotider.

---

<sup>3</sup> <http://www.skolverket.se/>

I kapitel 5 presenteras resultat avseende barn till arbetslösa och föräldralediga samt om allmän förskola som publicerats i delrapporterna. Uppgifter från Skolverkets kommunenkäter "Utan oskäligt dröjsmål" återfinns också i kapitel 5. I detta kapitel finns vidare resultat från en fallstudie om femtontimmarsbarn som genomfördes i sex kommuner under våren år 2006 samt från en kommunenkät som genomfördes hösten år 2006. Syftet med fallstudien var att få kunskap om hur femtontimmarsreglerna har påverkat barn, personal och verksamhet, och syftet med kommunenkäten var att få fördjupad och mer systematisk kunskap om hur kommuner organiserar förskoleverksamhet för barn till arbetslösa och föräldralediga samt för fyra- och femåringar i den avgiftsfria förskolan.<sup>4</sup>

I kapitel 6 sammanfattas de uppföljningar som Skolverket genomfört avseende kommunernas avgiftspolitik. Data kommer från kommunenkäter om avgifter i förskola och fritidshem som gjorts vid flera tillfällen både före, under och efter det att Maxtaxa och allmän förskola m.m. genomförts.<sup>5</sup> Enkäterna innehåller frågor om hur avgiftssystemen konstrueras, till exempel avseende antal tidsintervall och antal betalmånader. Vidare har kommunerna lämnat uppgifter om avgifter för ett antal så kallade typfamiljer med olika förutsättningar. I enkäten finns också frågor om avgiftsreduktion för olika grupper samt hur avgifterna administreras avseende enskild förskola och familjedaghem. I kapitlet finns slutligen uppgifter om förändringar i avgifter som bygger på empiri om kommunernas avgiftssystem vilken IFAU (Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering) samlat in (se kapitel 8).

De uppgifter som presenteras i kapitel 7 om kommunalekonomiska effekter är en sammanfattning av resultat från analyser som gjorts av Magnus Wikström med flera (Umeå universitet). De har studerat reformens effekter på kommunalekonomi och har bland annat använt Skolverkets offentliga statistik om kostnader i de aktuella verksamhetsformerna samt underlag från föräldraenkäterna år 1999 respektive år 2002 för detta ändamål. Utifrån dessa underlag beskriver Wikström med flera vilka effekter Maxtaxa och allmän förskola m.m. haft på närvarotider, kostnader och skatteuttag i kommunerna. Dessutom redogörs i kapitlet för vilken betydelse de aktuella statsbidragen har haft för kommunernas kostnader och skatteuttag.

I kapitel 8 om effekter på sysselsättning och arbetskraftsutbud presenteras en sammanfattning av resultat från IFAU. De har studerat om priset på omsorgen

---

<sup>4</sup> I bilaga 7 finns en metodbeskrivning av fallstudien och webbenkäten.

<sup>5</sup> Skolverkets rapport 174: Avgifter i förskola och fritidshem 1999, fördjupning av Skolverkets rapport 231: Avgifter i förskola och fritidshem 2003 (avser undersökning gjord 2002), fördjupning av Skolverkets rapport 261: Avgifter i förskola och fritidshem 2004, fördjupning av Skolverkets rapport 981: Avgifter i förskola och fritidshem 2006.

påverkar hur mycket föräldrar arbetar. IFAU har använt registerdata från Statistiska centralbyrån (SCB) samt själva samlat in uppgifter från kommunerna om hur avgifterna såg ut under perioden 2001 till 2003. De har utifrån detta jämfört hushåll som är lika med avseende på faktorer som bestämmer avgifterna, men som bor i olika kommuner och vars avgifter därmed påverkades på olika sätt.

I kapitel 9 finns information om hur bidraget för kvalitetssäkrande åtgärder använts av kommunerna. Skolverket har under den tid som bidraget fördelats (åren 2002 till 2006), hämtat in ansökningshandlingar samt uppföljningar från kommunerna. Det är dessa uppgifter som ligger till grund för redovisningen i kapitel 9. Huvudsakligen presenteras siffror från det senaste bidragsåret (2006).

I kapitel 10 diskuteras resultaten utifrån frågeställningarna i regeringsuppdraget och en återkoppling görs till syftet och därmed till innehållet i den proposition som låg till grund för reformen.

## Reformens bakgrund och innehåll

### Maxtaxa och allmän förskola (Ds 1999: 53)

Under 90-talet ökade avgifterna i förskola och fritidshem, liksom variationen i avgiftsnivå mellan kommuner. Redan i den proposition som låg till grund för läroplanen för förskolan togs frågan om avgifter i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg upp, liksom situationen för de grupper av barn som stod utanför förskoleverksamheten.<sup>6</sup>

I april år 1999 tillsattes en arbetsgrupp på Utbildningsdepartementet för att utarbeta förslag kring maxtaxa och allmän förskola. Arbetsgruppen överlämnade sin rapport i september år 1999.<sup>7</sup>

Arbetsgruppen konstaterade att det fanns grupper av barn som inte hade tillgång till förskoleverksamhet och att det fanns föräldrar som avstod från förskoleverksamhet av ekonomiska skäl:

” Många av dessa barn är barn med invandrarbakgrund eller barn som bor i utsatta områden. Nuvarande avgiftssystem inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg medför marginaleffekter som är negativa både för samhällsekonomin och för den enskilde och som därigenom motverkar en ökning av sysselsättningen och ett uppfyllande av regeringens arbetslöshetsmål. Detta är i huvudsak bakgrunden till att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen avsatte medel för en reform med maxtaxa och allmän förskola.<sup>8</sup> ”

<sup>6</sup> Prop 1993/94: 11 Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet, m.m.

<sup>7</sup> Ds 1999: 53, Maxtaxa och allmän förskola.

<sup>8</sup> Ds 1999: 53, s.10–11.

Det förslag som arbetsgruppen lämnade innebar maxtaxa med ett tak på 700 kronor i månaden i förskoleverksamhet och 500 kronor i månaden i skolbarnsomsorg, allmän förskola 525 timmar per år för alla fyra- och femåringar, samt ökad tillgänglighet till förskoleverksamhet för barn till arbetslösa. Arbetsgruppens förslag låg till grund för propositionen Maxtaxa och allmän förskola m.m. som lades året därpå.

Propositionen (Maxtaxa och allmän förskola m.m. 1999/2000: 129)

Regeringen lade den 25 maj år 2000, baserat på den ovan nämnda arbetsgruppens förslag, en proposition till riksdagen.<sup>9</sup> De principiella utgångspunkter som framfördes i propositionen var att vidareutveckla förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens pedagogiska roll.

” Förskoleverksamhetens uppgift, att erbjuda omsorg och främja barns utveckling samt bidra till att föräldrar kan förvärvsarbeta eller studera har inte förändrats. Det nu pågående reformarbetet innebär dock att det pedagogiska perspektivet blir tydligare – att förskolan i första hand är till för barnets egen skull – dess omsorg, utveckling och lärande.<sup>10</sup>

Det är regeringens uppfattning att inget barn skall tvingas avstå från förskoleverksamhet p.g.a. höga avgifter, arbetslöshet i familjen eller när en förälder är föräldraledig. Förskolan skall vara till för alla barn, oavsett familjens sociala och ekonomiska situation. Den tidigare kopplingen mellan barnomsorg och arbetsliv behöver nu vidgas mot alla barns rätt till en pedagogiskt stimulerande verksamhet som komplement till föräldrarnas ansvar för sina barn.<sup>11</sup> ”

Regeringen menar också att förslaget i propositionen gör att förskolan kan närma sig ”...den princip som knappast någon ifrågasatt för skolan – att verksamheten skall vara avgiftsfri samt tillgänglig och likvärdig för alla.”<sup>12</sup>

För varje del i reformen anges skälen till regeringens förslag:

För *allmän förskola för fyra- och femåringar* hävdas att förskolans pedagogiska roll förtydligats i och med att den fick sin första läroplan år 1998. Genom att förskolan görs tillgänglig för alla barn är tanken att fler ska få ”...pedagogisk

---

<sup>9</sup> Proposition 1999/2000: 129, Maxtaxa och allmän förskola m.m.

<sup>10</sup> Prop. 1999/2000: 129, s. 7.

<sup>11</sup> Prop. 1999/2000: 129, s. 8.

<sup>12</sup> Prop. 1999/2000: 129, s. 8.

stimulans och gruppgemenskap”, vilket i sin tur tänks förbättra barns möjlighet ”...till lärande och en positiv utveckling.”<sup>13</sup>

När det gäller skyldighet för kommuner att erbjuda *förskoleverksamhet för barn till arbetslösa och föräldralediga* är det huvudsakliga skälet att hävda barnets eget behov av den stimulans som förskoleverksamhet är tänkt att erbjuda. Också här betonas att vissa ”...grupper riskerar att permanent ställas utanför förskoleverksamheten.” Vidare poängteras vikten av att arbetslösa föräldrar kan söka arbete på ett effektivt sätt.<sup>14</sup>

Tre motiv framförs för införandet av *maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg*: utbildningspolitiska, familjeekonomiska och arbetsmarknadspolitiska. En maxtaxa med låga och enhetliga avgifter avses för det första leda till att närvarotiderna blir mindre splittrade och att verksamheten kan stå i centrum. För det andra anses att en låg avgift ”...kommer att innebära en avsevärd ekonomisk standardhöjning för merparten av alla barnfamiljer.” Detta ökar barnfamiljers möjlighet att själva planera familje- och arbetsliv. För det tredje menas maxtaxan leda till sänkta margineffekter, vilket kan leda till att utbytet av förvärvsarbete ökar. Regeringen ser därmed också reformen som ett möjligt instrument för att få fler föräldrar i arbete respektive att gå upp i arbetstid.<sup>15</sup>

Regeringens förslag till Maxtaxa och allmän förskola m.m. skiljde sig från den tidigare refererade arbetsgruppens förslag i två avseenden; taket för maxtaxan var högre än arbetsgruppens (1 140 kronor i månaden) och den ökade tillgängligheten kom att omfatta ytterligare en grupp; barn till föräldralediga.

Den 17 november ställde sig majoriteten av riksdagen bakom föreslaget innehåll i propositionen. Oppositionspartierna reserverade sig gemensamt mot förslaget om maxtaxa och förordade i stället införande av ett så kallat barnomsorgskonto. Riksdagen fattade beslut om att genomföra reformen enligt propositionen den 24 november år 2000.

## Reformens innehåll; regelverk och konstruktion

Maxtaxa och allmän förskola m.m. består av tre olika delar:

1. Maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.
2. Tillgänglighet till förskoleverksamhet för arbetslösa och föräldralediga barn.
3. Införandet av allmän, avgiftsfri förskola för alla fyra- och femåringar.

---

<sup>13</sup> Prop. 1999/2000: 129, s. 19.

<sup>14</sup> Prop. 1999/2000: 129, s. 23.

<sup>15</sup> Prop. 1999/2000: 129, s. 28–30.

Maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg är frivillig för kommunerna att delta i. Kommuner som deltar har rätt att söka statsbidrag som kompensation för avgiftsbortfall. Konstruktionen innebär att ett tak sätts för hur höga avgifter kommunen kan ta ut. Maxtaxan är också inkomstrelaterad, vilket innebär att avgiften inte får överstiga en viss procentuell andel av hushållets bruttoinkomst per månad. Tabell 1.1 nedan beskriver maxtaxans konstruktion och avgiftsnivåer.

**Tabell 1.1** Maxtaxans konstruktion och avgiftsnivåer

*Förskoleverksamhet (förskola och familjedaghem 1–5 år)*

	Procent av inkomst	Avgiftstak (kr) 2002–2003	Avgiftstak (kr) 2004	Ökning (kr)
Barn 1	3	1 140	1 260	120
Barn 2	2	760	840	80
Barn 3	1	380	420	40
Barn 4	0	0	0	0

*Skolbarnsomsorg (fritidshem och familjedaghem 6–12 år)*

	Procent av inkomst	Avgiftstak (kr) 2002–2003	Avgiftstak (kr) 2004	Ökning (kr)
Barn 1	2	760	840	80
Barn 2	1	380	420	40
Barn 3	1	380	420	40
Barn 4	0	0	0	0

Under åren 2002 och 2003 var inkomsttaket 38 000 kr/mån. Från och med den 1 januari år 2004 höjdes maxtaxan och således också avgiftstaket till 42 000 kr/mån.

Ökad tillgänglighet till förskoleverksamhet för arbetslösa och föräldraledigas barn infördes den 1 juli år 2001 respektive den 1 januari år 2002. Detta skedde genom att nya paragrafer infördes i skollagen.<sup>16</sup> I och med de nya bestämmelserna blev kommunerna skyldiga att erbjuda förskoleverksamhet till barn vars föräldrar är arbetslösa respektive föräldralediga (enligt föräldraledighetslagen) med yngre syskon. Förskoleverksamheten ska omfatta minst 15 timmar per vecka eller minst tre timmar per dag. Regeln om 15 timmar ska inte ses som norm utan som en garanterad minsta närvarotid.

<sup>16</sup> Skollagen 2 a kap. 6a, 6b §.



*Allmän, avgiftsfri förskola* infördes från och med den 1 januari år 2003 genom att en ny paragraf infördes i skollagen.<sup>17</sup> Den allmänna förskolan omfattar 525 timmar om året, vilket motsvarar cirka tre timmar per dag under terminstid. Verksamheten är frivillig att delta i, men kommunerna har en skyldighet att erbjuda förskola till alla barn från och med hösten det år då barnet fyller fyra år. Kommunerna ska enligt skollagen informera om den allmänna förskolan och syftet med denna.

### Finansiering av reformen

Kommuner som tillämpar ett system med maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kan ta del av ett särskilt statsbidrag och de kan också ansöka om ett statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder. Båda bidragen regleras via förordning och administreras av Skolverket.<sup>18</sup> Regeringen fastslår årligen storleken på anslaget som sedan fördelas på de två nämnda bidragen. Utifrån anslaget räknar SCB fram bidragsramar per kommun. Under åren 2002 och 2003 omfattade bidraget för maxtaxa cirka 3,4 miljarder kronor årligen. Från och med bidragsåret 2004 sänktes anslaget till 3,16 miljarder kronor och taket i maxtaxan höjdes (se tabell 1.1 och 1.2). Statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder har fördelats med omkring 500 miljoner kronor per bidragsår från och med år 2002.

De lagreglerade delarna i reformen (ökad tillgänglighet för arbetslösa och föräldraledigas barn samt allmän förskola) har finansierats via en nivåhöjning av det generella statsbidraget.<sup>19</sup>

Bidraget för kvalitetssäkrande åtgärder är villkorat; det vill säga kommunerna kan enligt förordningen bara använda bidraget inom ett visst angivet område (personalförstärkning eller kompetenshöjande åtgärder i de aktuella verksamheterna). Resten av finansieringen är inte villkorad, det vill säga det finns ingen reglering som innebär att kommunerna måste rikta medlen till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Däremot måste kommunerna tillämpa maxtaxa enligt förordningen för att ha rätt att ta del av maxtaxebidraget (SFS 2001: 160).

---

<sup>17</sup> Skollagen 2a kap, 8a §.

<sup>18</sup> SFS 2001: 160 och SFS 2001: 161.

<sup>19</sup> Det generella statsbidraget avskaffades i och med att ett nytt system för kommunalekonomisk utjämning infördes år 2005. I det nya systemet för kommunalekonomisk utjämning erhåller kommuner i stället ett inkomstutjämningsbidrag eller betalar en inkomstutjämningsavgift till staten.

**Tabell 1.2** Finansiering av reformen (mkr) Maxtaxa och allmän förskola m.m.

År	2001	2002	2003	2004
Förskoleverksamhet för barn till arbetslösa	150	300	300	300
Förskoleverksamhet för barn till föräldralediga	0	200	200	200
Maxtaxa SFS 2001: 160	0	3 400	3 400	3 160
Kvalitetssäkrande åtgärder SFS 2001: 161	0	500	500	500
Allmän förskola för fyra- och femåringar	0	0	1 200	1 200
<b>Totalt</b>	<b>150</b>	<b>4 400</b>	<b>5 600</b>	<b>5 360</b>

### Genomslag för maxtaxan

Under år 2001 diskuterades frågan om att införa maxtaxa i kommunerna. Förordningen trädde i kraft den 1 januari år 2002 och 287 av dåvarande 289 kommuner anslöt sig till ett system med maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg enligt SFS 2001: 160. Några kommuner, bland annat Sundbyberg och Göteborg, införde ett system med maxtaxa redan tidigare. Två kommuner, Karlstad och Kalix, anslöt sig till ett system med maxtaxa ett år senare, från och med den 1 januari år 2003.

Knivsta kommun bildades år 2003, och de anslöt sig då, vilket innebär att samtliga 290 kommuner i riket haft ett system med maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg sedan den 1 januari år 2003.

När det gäller Karlstad och Kalix uppgav båda kommunerna framför allt ekonomiska argument för att avstå under det första året. Karlstad och Kalix hade förhållandevis låga avgifter i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg och skulle tilldelas mindre i statsbidrag under de två första åren då ett avdrag skedde utifrån de så kallade *införandereglerna*. Reglerna var utformade så att kommunernas intäktsminskning begränsades till 100 kronor per invånare år 2002 och 300 kronor per invånare år 2003. Samma begränsning gällde för de kommuner som fick ökade intäkter genom maxtaxan.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> För information om införandereglerna, se SFS 2001: 160, övergångsbestämmelser.



## 2. Efterfrågan

### Frågeställningar i regeringsuppdraget

Enligt regeringsuppdraget ska Skolverket följa upp efterfrågan på förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Såväl volymförändringar som val av verksamhetsform ska studeras och orsakerna till en förändrad efterfråga ska dessutom klarläggas så långt som möjligt.

En av utgångspunkterna för reformen är att inget barn ska tvingas avstå från förskoleverksamhet på grund av bostadsort eller familjens sociala och ekonomiska situation. Genom att införa bestämmelser som ökar tillgänglighet skulle bakgrundsfaktorernas betydelse för deltagande i förskoleverksamhet minska.

### Metod

Flera olika källor bidrar till att ge en bild av volymökningar och val av verksamhetsformer. Den offentliga statistiken som samlas in årligen ger en bild av volymer, det vill säga antal och andel barn i berörda verksamheter samt utvecklingen i dessa över tid. För att de förändringar som skett under reformåren (2001 till 2003) ska kunna jämföras med utvecklingen före respektive efter reformperioden, omfattar de flesta tidsserier som presenteras i följande kapitel inte bara de aktuella åren, utan en längre tidsperiod.

Resultat på kommungruppsnivå presenteras enligt Sveriges Kommuner och Landstings (SKL:s) kommungruppsindelning. Den 1 januari år 2005 reviderades indelningen och därför omfattar de tidsserier som presenteras på kommungruppsnivå endast uppgifter fram till år 2004.

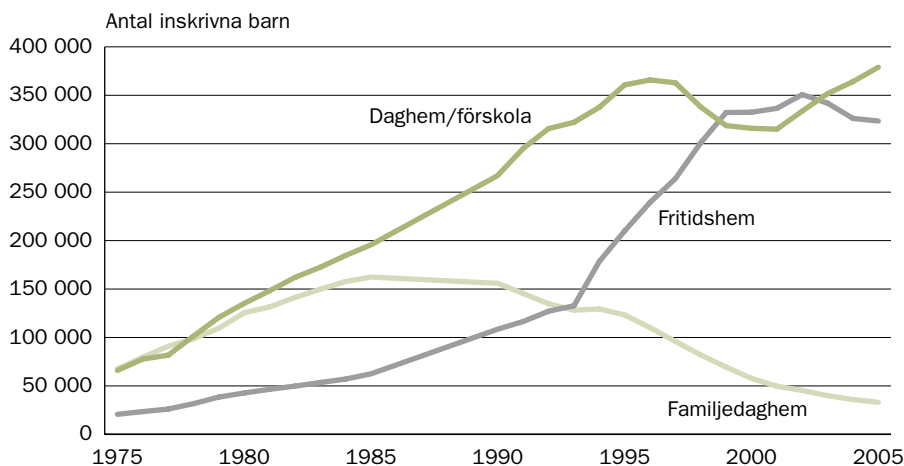
Nyeftersfrågan definieras i det följande som efterfrågan på plats för barn som inte redan har en plats i förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg. Uppgifter om nyefterfrågan kommer från Skolverkets föräldraenkäter. Undersökningarna år 1999 respektive år 2002 genomfördes på liknande sätt och därmed är det möjligt att göra jämförelser mellan dessa. Den undersökning som genomfördes år 2005 gjordes på ett annat sätt, bland annat med ett mindre urval. Därför redovisas resultaten från 2005 års undersökning inte i tabellform utan i löpande text. Också uppgifter om i vilken utsträckning barn med olika social bakgrund nyttjar olika typer av omsorg är hämtade från Skolverkets föräldraenkäter.

Uppgifter om variation mellan kommuner och förändringar över tid finns i bilaga 3.

## Antal och andel barn i verksamheterna

Figur 2.1 nedan ger en översiktlig bild av hur förskola, familjedaghem och fritidshem utvecklats avseende antal barn från år 1975 och framåt. Försättningsvis redovisas verksamhetsformerna var för sig.

**Figur 2.1** Antal inskrivna barn i daghem/förskola, familjedaghem och i fritidshem åren 1975–2005\*



\* Skolverkets rapport 283; Beskrivande data 2006.

### Förskola

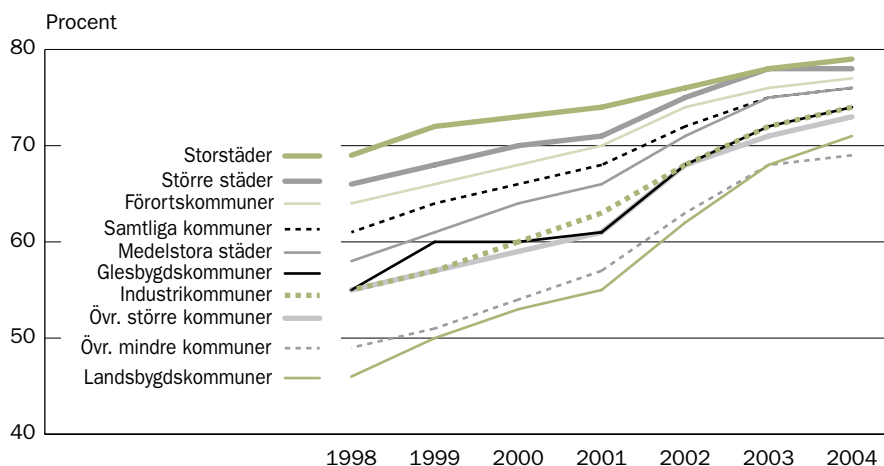
År 1998 fanns det 520 000 barn i åldrarna 1–5 år i landet. Fram till år 2002 minskade antalet barn i denna åldersgrupp men sedan har födelsetalen ökat och därmed även antalet barn i förskolan. Andelen inskrivna barn ökar med ålder och de flesta barn börjar i förskolan under sitt andra levnadsår, vilket gäller såväl år 1998 som år 2005.

I och med att kommunerna blev skyldiga att erbjuda förskoleverksamhet för barn till arbetslösa och föräldralediga år 2001 respektive år 2002 ökade andelen barn i åldern 1–5 år i förskolan, vilket illustreras av figur 2.2 nedan. Ökningen fortsatte i viss utsträckning för fyra- och femåringar också mellan åren 2002 och 2003, vilket sannolikt beror på införandet av allmän förskola år 2003. Efter år 2003 har ökningstakten planat ut något.

I samtliga kommungrupper ökade andelen inskrivna barn i förskolan mellan åren 1998 och 2004. Vissa kommungrupper har ökat mer än andra. I landsbygdskommuner har andelen barn ökat från 46 procent år 1998 till 71 procent år 2004, medan storstäderna redan i början av perioden hade en relativt

hög andel inskrivna barn som ökade från 69 procent år 1998 till 79 procent år 2004.

**Figur 2.2** Förskola, andel (%) inskrivna barn 1–5 år fördelat på kommungrupper under perioden 1998–2004



Den kraftigaste ökningen i förskola noteras mellan åren 2001 och 2002. Också när samtliga kommuner jämförs med varandra avseende andelen inskrivna barn i förskola är det tydligt att variationen mellan kommuner har minskat under perioden (för detaljerade uppgifter, se bilaga 3).

### Förskola i enskild regi

Enligt skollagen 2 a kap, 13 § kan ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ som yrkesmässigt vill driva förskola eller fritidshem få göra det om kommunen där verksamheten ska bedrivas gett ett tillstånd för detta. Det är vidare kommunen som ska utöva tillsyn över verksamheten och kommunen ska också lämna bidrag som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamheter.

Medan antalet barn i kommunal förskola gick ned mellan åren 1998 och 2001 för att sedan öka, har ökningen i enskild förskola varit mer kontinuerlig, och långsamt uppåtgående under den studerade perioden. Förskola i enskild regi finns i allt fler kommuner. År 1998 var andelen kommuner som hade barn i åldern 1–5 år inskrivna i förskola i enskild regi 72 procent, år 2005 hade den andelen ökat till 80 procent.

Mellan åren 2000 och 2001 ökade andelen barn inskrivna i förskola i enskild verksamhet något, från 15,5 procent till 16,6 procent. Därefter, det vill säga mellan åren 2002 och 2005, har siffran legat omkring 17 procent. Andelen barn inskrivna i enskild verksamhet är högre ju fler invånare som finns i kommunen. Storstäder och större städer har under hela perioden haft den högsta andelen barn inskrivna i enskild verksamhet, och i dessa kommungrupper gick år 2005 ungefär en femtedel av de inskrivna barnen. I övriga kommungrupper är andelen barn i enskild verksamhet betydligt lägre.<sup>21</sup> I bilaga 4 finns en förteckning över andelen inskrivna barn i förskola totalt samt i enskild förskola.

Också inom kommungrupperna finns en stor spridning i andelen barn inskrivna i enskild förskola. Spridningen har ökat under perioden, vissa kommuner har en mycket hög andel barn i enskild verksamhet medan andra inte har någon enskild verksamhet alls.

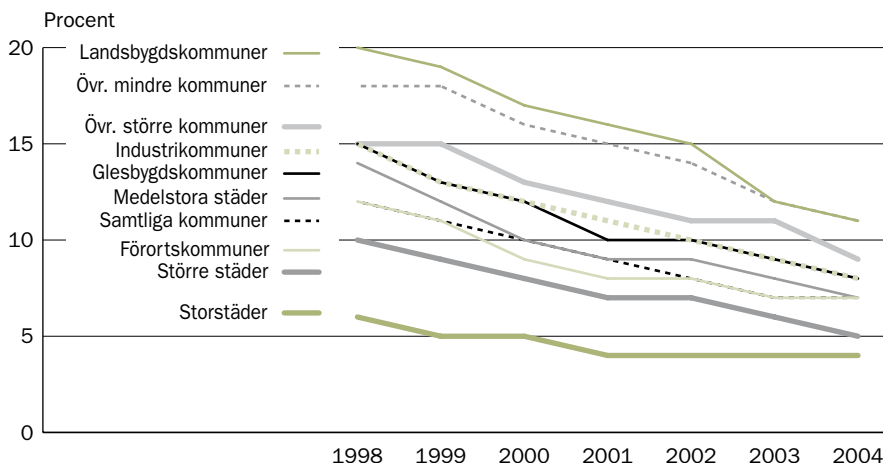
### Familjedaghem

Familjedaghem minskar i omfattning. År 1998 angav tre kommuner att de inte hade några barn inskrivna i familjedaghem, år 2005 hade det antalet ökat till 14 kommuner. Både antal och andel barn i familjedaghem har minskat. År 1998 var drygt 80 000 barn i åldern 0–12 år inskrivna i familjedaghem och den siffran hade minskat till 33 090 barn år 2005. Den stora majoriteten av barn i familjedaghem är i åldersgruppen 1–5 år, nästan 90 procent av de inskrivna barnen var år 2005 i denna ålder. Variationen mellan kommuner är stor. År 2003 var i genomsnitt sju procent av barnen i åldersgruppen 1–5 år inskrivna i familjedaghem, men mellan kommunerna varierade andelarna mellan 0–48 procent. Andelen barn i familjedaghem har dock minskat i samtliga kommungrupper sedan år 1998 och spridningen har blivit mindre, vilket syns i figur 2.3.

---

<sup>21</sup> Skolverkets rapport 283; Beskrivande data 2006, kap. 2.

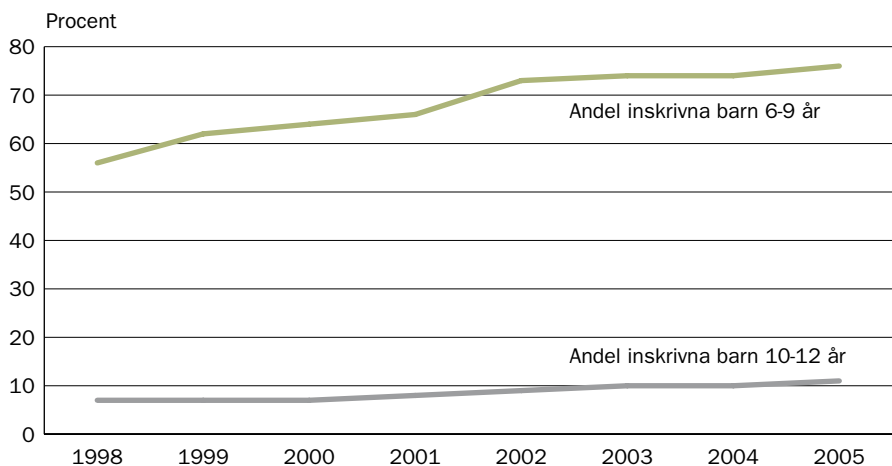
**Figur 2.3** Familjedaghem, andel (%) inskrivna barn 1–5 år fördelat på kommungrupper under perioden 1998–2004



## Fritidshem

Andelen barn i fritidshem har ökat medan åldersgruppen totalt minskat, vilket innebär att antalet barn i fritidshem blivit färre sedan år 2003.

**Figur 2.4** Andel barn i fritidshem perioden 1998–2005 fördelat efter åldersgrupperna 6–9 år respektive 10–12 år

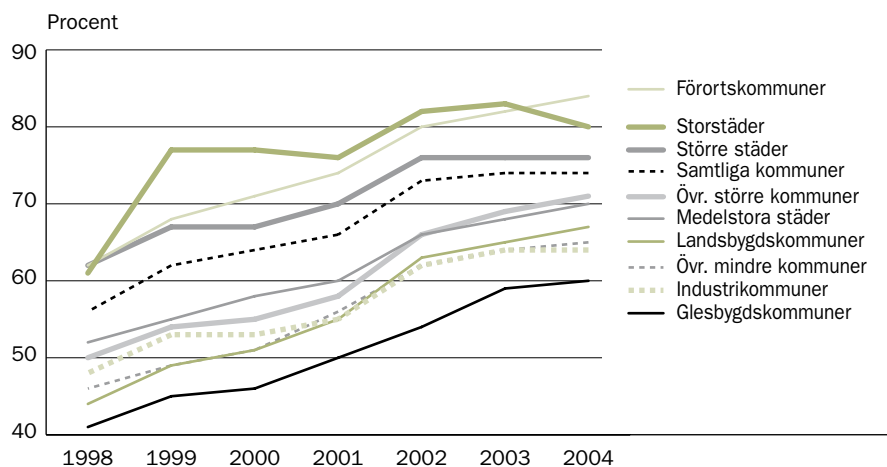




De flesta barn som är inskrivna i fritidshem är mellan 6–9 år. År 1998 var 56 procent av alla barn i den åldersgruppen inskrivna i fritidshem och den andelen ökade till 76 procent år 2005. Andelen inskrivna barn i åldersgruppen 10–12 år är betydligt lägre. År 1998 gick 7 procent av 10–12 åringarna i fritidshem och den siffran har ökat något, till 11 procent, år 2005.

Andelen barn i fritidshem har ökat men spridningen mellan kommungrupperna har inte minskat på samma sätt som för förskola och familjedaghem, se figur 2.5 nedan. Det kan dock noteras att andelen inskrivna barn ökar i samtliga kommungrupper mellan åren 2001 och 2002, då maxtaxa infördes. Förortskommunerna har högst andel inskrivna barn, 84 procent, år 2004 och glesbygdskommunerna ligger lägst med omkring 60 procent samma år. Vid en jämförelse av alla kommuner (inskrivna barn 6–9 år) finns det en tendens mot en minskad variation mellan kommunerna, men den utvecklingen är inte alls lika tydlig som för förskola och familjedaghem (bilaga 3).

**Figur 2.5** Fritidshem, andel (%) inskrivna barn 6–9 år fördelat på kommungrupper under perioden 1998–2004



### Fritidshem i enskild regi

Också när det gäller fritidshem ökar andelen barn i enskild verksamhet även om den verksamheten fortfarande är förhållandevis liten i relation till andel barn i enskild förskola. I enskilda fritidshem har andelen inskrivna barn ökat från 7,6 procent år 2000 till 9,2 procent år 2005.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Skolverkets rapport 283, Beskrivande data 2006, s. 22.

## Öppna verksamheter

De öppna verksamheterna (öppen förskola och öppen fritidsverksamhet) nämns inte i speciellt i regeringsuppdraget, men eftersom dessa verksamheter är en del av den förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som kommuner erbjuder, finns anledning att beskriva också hur den verksamheten utvecklats under reformperioden.

Öppen förskola riktar sig till barn som inte är inskrivna i förskola och barnen deltar i verksamheten med en medföljande vuxen (till exempel förälder eller dagbarnvårdare). Verksamheten erbjuder pedagogisk gruppverksamhet samtidigt som den kan ge föräldrar stöd i föräldrarollen. I de öppna verksamheterna är barnen inte inskrivna och därför finns det inga uppgifter om hur många barn som nyttjar dem i den offentliga statistiken. Under åren 1998 till 2005 har dock antalet enheter både för öppen förskola och öppen fritidsverksamhet minskat.

När det gäller öppen förskola publicerade Skolverket i december år 2005 en studie av utvecklingen under perioden 1980 till 2005. I slutsatserna framförs att en stor del av nedläggningarna under det senaste decenniet motsvaras av att målgruppen minskat, men att den minskade målgruppen inte förklarar hela nedgången. Beräkningarna visar att tillgängligheten till öppen förskola blivit sämre, framför allt under de senaste åren. Vid den sista mätningen hade den neråtgående trenden brutits, och år 2005 fanns 448 enheter, en enhet mer än vid mätningarna år 2004. De regionala skillnaderna är stora, i storstäder, förortskommuner och större städer har mellan 83 och 100 procent någon öppen förskola, i glesbygdskommunerna har drygt 20 procent någon sådan verksamhet.<sup>23</sup>

Öppen fritidshemsverksamhet för 10–12-åringar kan organiseras på olika sätt, men oftast är den i någon utsträckning samordnad med andra verksamheter (fritidshem) både lokalmässigt och verksamhetsmässigt. Denna verksamhet har liksom öppen förskola minskat under perioden 1998 till 2005. År 2005 var det 67 kommuner, det vill säga knappt en fjärdedel av kommunerna som bedrev öppen fritidsverksamhet. Vanligast förekommande är verksamheten i förortskommuner och större städer. Därefter följer stortstäder och övriga kommuner med mer än 25 000 invånare. I övriga kommungrupper är verksamheten mycket sparsamt eller inte alls förekommande.

---

<sup>23</sup> Skolverkets Rapport 269, Öppen förskolas utveckling. En studie av perioden 1980–2005.

## Social bakgrund och nyefterfrågan

### Social bakgrund

Barns sociala bakgrund har länge haft betydelse för vilken omsorg barnet haft. Barn till föräldrar med lång utbildning har till exempel oftare gått i förskola och fritidshem än andra barn. I takt med att verksamheterna byggts ut har dessa skillnader minskat, särskilt för de yngre barnen (1–5 år). I dag handlar den stora skillnaden mellan utbildningsgrupperna om huruvida barnen går i kommunal eller enskild förskola. Ju längre utbildning föräldrarna har, desto vanligare är det att barnet går i enskild förskola. När det gäller gruppen barn i åldern 6–9 år finns också ett tydligt samband mellan deltagande och föräldrarnas utbildningsnivå.

Även föräldrarnas födelseland har tidigare haft betydelse för i hur hög utsträckning barn deltar. Jämförelser av resultat från föräldraenkäter åren 1999 och 2002 visar att den skillnaden minskade mellan de aktuella åren. Barn i åldern 1–5 år går numer i förskola eller familjedaghem lika ofta oavsett om föräldrarna är födda i Sverige eller inte. Andelen barn som har plats i fritidshem är betydligt högre för den grupp vars båda föräldrar är födda i Sverige.

### Nyefterfrågan

I föräldraenkäterna finns en fråga om föräldern är nöjd med sin nuvarande omsorgsform. De som inte är nöjda har fått en följdfråga om vilken omsorg de hellre skulle vilja ha. I tabell 2.1 och 2.2 nedan finns uppgifter om andel föräldrar som har plats respektive önskar plats fördelat på föräldrarnas huvudsakliga sysselsättning. Den andel föräldrar som angivit att de önskar ordna sin omsorg helt privat, som är nöjda med att barnet inte har någon plats samt uteblivna svar redovisas inte i tabell 2.1 och 2.2.

**Tabell 2.1** Förskoleverksamhet 1–5 år. Andel föräldrar som har plats respektive önskar plats för sitt barn, fördelat på huvudsaklig sysselsättning. Jämförelse mellan åren 1999 och 2002

Huvudsaklig sysselsättning	Förv.arb./studier	Arbetslös	Föräldraledig	Långtids-sjuk	Alla
<b>År 2002</b>					
Har plats	95	83	52	86	85
Har ej plats, vill ha	1	6	3	3	2
<b>År 1999</b>					
Har plats	90	67	30	73	77
Har ej plats, vill ha	1	10	10	7	4

Mellan åren 1999 och 2002 har andelen föräldrar som har plats ökat i förskoleverksamhet oavsett föräldrarnas sysselsättning. Andelen som inte har plats men vill ha det har minskat i alla grupper förutom för de föräldrar som arbetar eller studerar. Särskilt stor är ökningen när det gäller barn till föräldralediga. 2005 års resultat visar att andelen som har plats ökat ytterligare för samtliga grupper och att totalt 94 procent av föräldrarna som besvarat enkäten har plats. Endast en procent anger att de inte har plats.

**Tabell 2.2** Skolbarnsomsorg 6–9 år. Andel föräldrar som har plats respektive önskar plats för sitt barn, fördelat på huvudsaklig sysselsättning. Jämförelse mellan åren 1999 och 2002

Huvudsaklig sysselsättning	Förv.arb./studier	Arbetslös	Föräldraledig	Långtids-sjuk	Alla
<i>År 2002</i>					
Har plats	81	49	33	55	73
Har ej plats, vill ha	1	8	4	5	2
<i>År 1999</i>					
Har plats*	75	49	20	49	69
Har ej plats, vill ha	2	7	10	5	2

\* Andelen 6–9 åringar i fritidshem är något överskattad.

Också inom skolbarnsomsorgen (6–9 år) har andelen som har plats ökat mellan åren 1999 och 2002, medan andelen (totalt) som önskar plats har varit densamma. Mellan dessa år ökade enligt föräldraenkäterna möjligheten att få vara i fritidshem för barn till arbetslösa och föräldralediga. Resultaten från år 2005 visar att andelen som angivit att de har plats inom skolbarnsomsorgen (6–9 år) ökat ytterligare, till totalt 87 procent. När det gäller skolbarnsomsorg för 10–12 åringar är det 14 respektive 15 procent av föräldrarna som anger att de har plats. Andelen som önskar plats har sjunkit marginellt från 7 procent år 1999 till 6 procent år 2002. För år 2005 presenteras inga resultat, eftersom urvalet var mycket mindre vid den undersökningen och att observationerna för åldersgruppen 10–12 år var för få.

Skolverkets uppföljningar om kommunernas regler för tillgänglighet avseende barn till arbetslösa och föräldralediga inom skolbarnsomsorgen visar att utvecklingen efter år 2002 åter gått mot att färre kommuner erbjuder plats i skolbarnsomsorg. År 2002 fick barn behålla platsen i 111 kommuner om föräldern blev arbetslös, och den siffran hade sjunkit till 86 kommuner år 2005.

År 2002 fick barn till föräldralediga behålla sin plats i 78 kommuner, och den siffran sjönk till 49 kommuner år 2005.<sup>24</sup>

## Sammanfattning

Av de olika verksamhetsformerna är det i förskolan som volymerna (antal och andel) ökat mest, oavsett föräldrarnas sysselsättning. Alla delarna i reformen har bidragit till volymökningarna i förskolan, men i olika hög utsträckning. Mest påfallande är den ökning som skett på grund av att föräldraledigas barn fått tillgång till förskola. Vidare har skillnaderna mellan kommuner avseende andelen inskrivna barn minskat under perioden, särskilt under reformåren.

I familjedaghem har det skett volymminskningar både före och under reformperioden. Antalet kommuner som erbjuder familjedaghem har också minskat. Precis som i förskolan har variationen mellan kommunerna avseende andelen inskrivna barn minskat. Minskningen av antalet och andelen barn i familjedaghem har pågått under en längre period, och utvecklingen i stort tycks inte ha påverkats nämnvärt av Maxtaxa och allmän förskola m.m.

Tillgängligheten till förskoleverksamhet måste betraktas som mycket god. År 2005 var 90 respektive 91 procent av alla fyra- och femåringar inskrivna i förskola. Ytterligare omkring sex procent av fyra- och femåringarna var inskrivna i familjedaghem. Detta innebär att mindre än fem procent av de barn som omfattas av rätten till allmän, avgiftsfri förskola står helt utanför förskoleverksamheten.

Andelen inskrivna barn i fritidshem har påverkats mycket av maxtaxan. Andelen barn (6–9 år) i fritidshem ökade från 66 procent år 2001 till 73 procent år 2002, det är en av de största ökningarna som noterats för ett enskilt år. Andelen inskrivna barn i åldern 10–12 är relativt låg och inom den gruppen syns inte motsvarande ökning i andelen barn. Den gruppen ökade från åtta till nio procent mellan åren 2001 och 2002. Andelen barn i fritidshem ökade som en följd av maxtaxan, ökningen omfattade i huvudsak de barn som har föräldrar som studerar eller arbetar. För de barn vars föräldrar var arbetslösa och föräldralediga ökade tillgängligheten mellan åren 1999 och 2002 för att sedan minska.

---

<sup>24</sup> Skolverkets rapport 267: Plats utan oskäligt dröjsmål.





## 3. Närvarotider

### Frågeställningar i regeringsuppdraget

Införandet av en maxtaxa borde ha betydelse för närvarotiderna i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Vilken effekt de sänkta avgifterna skulle ha på föräldrars beteende var osäkert, bland annat skulle maxtaxan kunna leda både till en minskning och till en ökning av barnens närvarotider. Mot bakgrund av detta ska enligt regeringsuppdraget en uppföljning ske avseende närvarotider för de barn som är inskrivna i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samt de eventuella förändringar i närvarotider som införandet av en maxtaxa ger upphov till.

### Metod

I följande kapitel redovisas resultat om närvarotider i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Resultaten bygger på de uppgifter som föräldrar lämnat i Skolverkets föräldraenkäter åren 1999, 2002 och 2005 samt telefonintervjuer med 21 kommuner. Underlag från enkäten har bidragit med information om barns genomsnittliga närvarotider i olika omsorgsformer och hur dessa förändrats över tid. I detta kapitel finns en sammanfattande beskrivning av de resultat som berör närvarotider samt de slutsatser Skolverket dragit i relation till Maxtaxa och allmän förskola m.m. En del resultat från föräldraenkäten åren 1999 och 2002 presenteras i tabellform. Dessa två undersökningar genomfördes med ett liknande urval och på samma sätt. Resultat från föräldraenkäten år 2005 bygger på ett mindre urval och blanketten var utformad på ett annat sätt än tidigare. Därför presenteras resultaten från år 2005 inte i tabellerna utan i löpande text, och resultaten kan inte heller redovisas på samma detaljnivå eftersom observationerna i vissa fall är för få. En teknisk beskrivning av hur undersökningarna har gått till finns i bilaga 2.<sup>25</sup>

Genom föräldraenkäterna mäts *faktiska* närvarotider, det vill säga tid som vårdnadshavaren själv anger att barnet faktiskt varit i någon omsorg. *Avtalad* närvaro är den tid som huvudmannen (förskolan, familjedaghemmet eller fritidshemmet) och vårdnadshavaren kommer överens om. Faktisk och avtalad närvarotid kan skilja sig åt. Maxtaxan har resulterat i att avgifterna inte är tidsrelaterade i samma utsträckning som tidigare och i många fall innebär det

---

<sup>25</sup> De resultat från föräldraenkäten år 2005 som publicerades i Skolverkets uppföljning år 2006 (rapportnummer 278) är uppräknade för att gälla hela befolkningen, vilket gör att siffrorna skiljer sig något från de som presenteras i denna rapport.



ingen extra kostnad för föräldrarna att avtala om längre närvarotider. Utifrån detta resonemang kan den avtalade tiden vara högre än den faktiska och kommunerna skulle i så fall dimensionera verksamheten för mer tid än den som faktiskt nyttjas. Kommunerna använder olika system och principer för resursfördelning och uppföljning. Inom maxtaxan finns möjlighet för kommunerna att utforma sina egna regelverk, till exempel när det gäller antalet tidsintervall, antal betalmånader, registrering av barn och så vidare. På grund av mångfalden i tillämpningar och uppföljningssystem är det svårt att samla in och kategorisera data om avtalade närvarotider på något mer heltäckande sätt.

Vid årsskiftet 2004/2005 genomfördes en intervjustudie med personal på förvaltnings- och verksamhetsnivå i 21 kommuner i syfte att undersöka om det fanns skillnader mellan faktiska och avtalade närvarotider i förskolan, vad eventuella skillnader berodde på samt hur de i förekommande fall påverkade verksamheten.<sup>26</sup>

I tidigare avrapporteringar har två begrepp använts för att beskriva tiden ett barn är i förskola, familjedaghem och fritidshem, närvarotid och vistelsetid. Innebörden av de två begreppen är densamma, i följande rapport används *närvarotid*.

## Närvarotider åren 1999, 2002 och 2005

### Närvarotider i förskola och familjedaghem

De flesta barn i Sverige har i dag tillgång till förskola och andelen inskrivna barn har ökat varje år sedan utbyggnaden inleddes i början av 1970-talet (kapitel 2). Den största andelen barn i åldern 1–5 tillbringar mellan 16 och 40 timmar per vecka i förskolan och fördelningen av närvarotider i dessa grupper förändras marginellt mellan åren 1999 och 2002. Närvarotiden i familjedaghem är generellt lägre än i förskolan och drygt en fjärdedel av andelen barn som är inskrivna i familjedaghem tillbringar högst 25 timmar i veckan där.

Den grupp som nyttjar förskola och familjedaghem mellan 1–15 timmar i veckan ökar märkbart mellan åren 1999 och 2002, vilket till stor del är ett resultat av att arbetslösa och föräldraledigas barn har tillkommit. Resultaten från föräldraenkäten visar att arbetslösa och föräldraledigas barn i stor utsträckning tagit del av den ökande tillgängligheten. Det gäller framför allt barn till föräldralediga, eftersom de hade en mer begränsad tillgång relativt arbetslösa barn före år 2002.<sup>27</sup> Resultat från år 2005 visar att andelen barn som har närvarotider i intervallet 1–15 timmar per vecka i förskoleverksamhet fortsatt öka.

<sup>26</sup> Skolverkets rapport 261: Uppföljning av reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m., s. 45.

<sup>27</sup> Plats utan oskäligt dröjsmål 2001, s. 24.

Omkring en fjärdedel av barnen hade enligt enkäten närvarotider inom detta intervall år 2005.

**Tabell 3.1** Genomsnittliga närvarotider (tim/vecka) i förskola och familjedaghem, procentuell fördelning på sex tidsintervall

Närvarotid tim/vecka	Förskola		Familjedaghem	
	1999	2002	1999	2002
1–15	9	14	10	16
16–25	22	20	29	25
26–30	18	18	17	16
31–35	22	20	16	17
36–40	20	21	18	18
41–	8	8	10	8
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Den genomsnittliga närvarotiden i förskola är 30 timmar i veckan år 2002, en timme mindre än år 1999. Den genomsnittliga närvarotiden i förskoleverksamhet hade enligt resultaten från år 2005 fortsatt att sjunka något till 28 timmar per vecka.<sup>28</sup> Skillnaderna mellan åldersgrupperna och åren är små. I den kommunala förskolan har barn i alla åldrar (med 5-åringarna som undantag) sänkt sina närvarotider med en timme per vecka mellan åren 1999 och 2002. Även i enskild förskola, där närvarotiden generellt är högre än i den kommunala, har närvarotiden gått ned mellan åren. Också i familjedaghem har den genomsnittliga närvarotiden minskat i nästan alla åldrar mellan år 1999 och år 2002. Minskningen är särskilt stor för de yngsta barnen (ettåringarna) och år 2002 har närvarotiden sjunkit till 26 timmar per vecka från 28 timmar per vecka år 1999. Barn i åldern 2–4 år spenderade 29 timmar i veckan i familjedaghem år 2002, en sänkning med en timme sedan år 1999.

<sup>28</sup> Anledningen till att förskola och familjedaghem inte särredovisas för år 2005 är att observationerna är för få för att delas upp.

**Tabell 3.2** Genomsnittlig närvarotid (tim/vecka) i förskola, fördelat på ålder

Ålder	Kommunal förskola		Enskild förskola		Förskola totalt	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002
1 år	29	28	30	29	29	28
2 år	30	29	32	30	30	29
3 år	31	29	32	29	31	30
4 år	31	30	33	31	31	30
5 år	31	31	32	31	31	31
<b>Alla</b>	<b>31</b>	<b>30</b>	<b>32</b>	<b>30</b>	<b>31</b>	<b>30</b>

Föräldrarnas sysselsättning har stor betydelse för barns närvarotider i förskola och familjedaghem. De som spenderar längst tid både i förskola och i familjedaghem är barn till förvärvsarbetande och studerande. Detta gäller för såväl kommunal som enskild förskola. Skolverket har tidigare visat att barnets genomsnittliga närvarotid följer kvinnans arbetstid. Ju längre en kvinna arbetar eller studerar desto längre tid är barnet i förskola eller familjedaghem.<sup>29</sup> De genomsnittliga närvarotiderna i förskola eller familjedaghem har dessutom ett starkt samband med föräldrarnas civilstånd. Barn till föräldrar som är gifta eller sambo går cirka tre timmar kortare tid i förskola eller familjedaghem per vecka jämfört med barn till ensamstående föräldrar. Skillnaden beror till stor del på att föräldrar som är gifta eller sambo oftare arbetar deltid.

Tabell 3.3 visar att den genomsnittliga närvarotiden i förskola och familjedaghem för barn till förvärvsarbetande och studerande är i stort sett oförändrad mellan åren 1999 och 2002. Under samma period minskar dock den totala genomsnittliga närvarotiden i samtliga verksamheter, vilket beror på att andelen inskrivna barn till föräldralediga och arbetslösa har ökat i förskolan. Deras närvarotider är ofta korta vilket drar ned det totala genomsnittet. De genomsnittliga närvarotiderna för förskoleverksamhet fortsätter att sjunka oberoende av föräldrarnas huvudsakliga sysselsättning mellan åren 2002 och 2005. Enligt resultaten från 2005 års föräldraenkät är den genomsnittliga närvarotiden för förvärvsarbetandes eller studerandes barn 31 timmar per vecka, för arbetslösas barn 20 timmar per vecka och för föräldraledigas barn 19 timmar per vecka.

<sup>29</sup> Skolverkets rapport 258: Barns omsorg, s. 60.

**Tabell 3.3** Genomsnittlig närvarotid (tim/vecka) i förskola och familjedaghem, fördelat på föräldrarnas sysselsättning

Närvarotid tim/vecka	Kommunal förskola		Enskild förskola		Förskola totalt		Familje- daghem	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002
Förvärvsarbete/ studier	32	32	32	33	32	32	31	31
Arbetslös	23	23	23	27	24	23	22	21
Föräldraledig	24	21	24	21	24	21	23	19
Övrigt	26	27	26	24	27	27	26	27
<b>Alla</b>	<b>31</b>	<b>30</b>	<b>32</b>	<b>30</b>	<b>31</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>29</b>

Den genomsnittliga närvarotiden i förskola är något lägre för barn vars båda föräldrar är födda utomlands än om en eller båda föräldrarna är födda i Sverige. De genomsnittliga närvarotiderna är högst för de barn som har en förälder som är född utomlands. I föräldraenkäten år 1999 fanns det skillnader i närvarotid i familjedaghem om föräldrarna var födda i Sverige eller utomlands. År 2002 har dessa skillnader försvunnit och samtliga grupper tillbringar 29 timmar per vecka i familjedaghem.

**Tabell 3.4** Genomsnittlig närvarotid (tim/vecka) i förskola och familjedaghem, fördelat på om föräldrarna är födda i Sverige eller inte

Närvarotid tim/vecka	Kommunal förskola		Enskild förskola		Förskola totalt		Familje- daghem	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002
Båda föräldrarna födda i Sverige	31	30	32	31	31	30	30	29
Ena föräldern född i Sverige	32	31	33	31	32	31	31	29
Båda föräldrarna födda utomlands	29	29	33	29	29	29	29	29
<b>Alla</b>	<b>31</b>	<b>30</b>	<b>32</b>	<b>30</b>	<b>31</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>29</b>

## Närvarotider i fritidshem

Sedan 90-talet har utbyggnaden av skolbarnsomsorgen varit omfattande och skett i ett snabbt tempo, på tio år mer än tredubblades antalet barn. Utbyggnaden har framför allt gällt barn i åldern 6–9 år medan verksamheten för barn i åldern 10–12 år i princip inte byggts ut alls.

Till skillnad från förskoleverksamheten har kommunerna ingen skyldighet att erbjuda plats i skolbarnsomsorg för barn till arbetslösa och föräldralediga. Däremot omfattas skolbarnsomsorgen av maxtaxan. Skolbarnsomsorgen är en mer ”priskänslig vara” än förskoleverksamheten, eftersom äldre barn har större möjlighet att klara sig själva en stund på dagen.

Den största andelen barn i åldern 6–9 år tillbringar högst 25 timmar i veckan på fritidshem. Barn i åldern 10–12 följer samma mönster och majoriteten tillbringar högst 15 timmar i veckan på fritidshem.

**Tabell 3.5** Genomsnittliga närvarotider (tim/vecka) i fritidshem, procentuell fördelning på sex tidsintervall

Närvarotid tim/vecka	Barn 6–9 år		Barn 10–12 år	
	1999	2002	1999	2002
1–15	51	65	73	85
16–25	25	25	16	10
26–30	6	4	3	2
31–35	6	2	4	1
36–40	9	4	3	2
41–	3	.	1	.
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Förskoleklass anordnas 525 timmar per år vilket motsvarar ungefär tre timmar om dagen under terminstid. I tabell 3.6 nedan är närvarotiderna därför uppdelade på åldersgrupperna 6 år, 7–9 år och 10–12 år. Ett tydligt resultat är att yngre barn generellt har längre närvarotider än äldre barn. De genomsnittliga närvarotiderna i fritidshem har minskat markant mellan åren 1999 och 2002. Mellan åren 2002 och 2005 tycks den minskningen ha avstannat och resultaten från år 2005 visar på en genomsnittlig närvarotid i fritidshem (6–9 år) på 15 timmar per vecka.

**Tabell 3.6** Genomsnittlig närvarotid (tim/vecka) i fritidshem

Ålder	Fritidshem	
	1999	2002
6 år	26	18
7–9 år	17	14
10–12 år	14	11
<b>Alla</b>	<b>19</b>	<b>15</b>

I fritidshem är den genomsnittliga närvarotiden längst för barn (6–9 år) till förvärvsarbete och studerande. För samtliga grupper har dock närvarotiden minskat avsevärt mellan åren 1999 och 2002. År 2005 har den genomsnittliga närvarotiden för barn till förvärvsarbete och studerande minskat till 15 timmar per vecka, liksom barn till föräldralediga som också minskat med en veckotimme. Barn till arbetslösa har däremot ökat sin genomsnittliga närvarotid till 15 timmar per vecka. För barn i åldern 10–12 år mönstret inte lika tydligt. Här har i stället närvarotiderna för barn till föräldralediga och arbetslösa ökat mellan åren 1999 och 2002. För år 2005 finns ingen tillförlitlig uppgift om den åldersgruppen.

**Tabell 3.7** Genomsnittlig närvarotid (tim/vecka) i fritidshem, fördelat på föräldrarnas sysselsättning

Närvarotid tim/vecka	Barn 6–9 år		Barn 10–12 år	
	1999	2002	1999	2002
Förvärvsarbete/studier	20	16	14	11
Arbetslös	16	13	8	14
Föräldraledig	15	13	7	17
Övrigt	16	14	9	9
<b>Alla</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>12</b>

Den genomsnittliga närvarotiden i fritidshem är något högre för barn vars båda föräldrar är födda utomlands. Detta gäller främst för barn i åldern 6–9 medan närvarotiderna för barn i åldern 10–12 år inte följer samma mönster.

**Tabell 3.8** Genomsnittlig närvarotid (tim/vecka) i fritidshem, fördelat på föräldrarnas födelseland

Närvarotid tim/vecka	Barn 6–9 år		Barn 10–12 år	
	1999	2002	1999	2002
Båda föräldrarna födda i Sverige	20	15	14	11
Ena föräldern född i Sverige	19	15	13	13
Båda föräldrarna födda utomlands	21	17	8	12
<b>Alla</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>12</b>

En tydlig trend i fritidshem är minskade genomsnittliga närvarotider mellan åren 1999 och 2002. Resultatet gäller för alla åldrar. Under samma period har andelen inskrivna barn i fritidshem ökat och verksamheten har blivit billigare för en stor del hushåll. Ett rimligt antagande är att införandet av maxtaxan och en ökad andel inskrivna barn också skulle leda till en ökning i den genomsnittliga närvarotiden, men så är alltså inte fallet. Mellan åren 2002 och 2005 har de genomsnittliga närvarotiderna totalt för barn i fritidshem i åldern 6–9 år legat på ungefär samma nivå. Vissa förändringar i närvarotiderna har dock skett om man delar upp barnen på föräldrarnas huvudsakliga sysselsättning. Utvecklingen i fritidshemmen diskuteras vidare i slutkapitlet.

### Avtalade närvarotider – intervjuer med kommuner

Den främsta anledningen till skillnaderna mellan faktiska och avtalade närvarotider som framkommer i den intervjustudie som genomfördes år 2005 är förändringar i avgiftssystem, där avgiftssystem med en stark tidsrelatering uppges ge mindre skillnader.

När det gäller hur skillnader i avtalade och faktiska närvarotider påverkar verksamheten lyfts flera perspektiv fram. I intervjuerna framkommer att skillnaderna kan innebära att det blir mer personal i förhållande till antal barn. I stort upplevs inte detta som ett problem, den tidvis lägre beläggningen ger i stället utrymme för personalen att ägna sig åt att planera verksamheten.

Slutsatsen är att det är svårt att undersöka skillnad i avtalad och faktisk närvarotid eftersom det i de flesta fall saknas en samlad uppföljning av närvarotider på kommunal nivå, uppföljningen sker i stället på förskolenivå och justeras löpande när behoven ändras.

## Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan konstateras att de genomsnittliga närvarotiderna i förskolan har minskat något för samtliga grupper. En stor del av minskningen beror på att barn till arbetslösa och föräldralediga tillkommit, och de har i regel har närvarotider på cirka 15 timmar i veckan. För barn till förvärvsarbetande och studerande har närvarotiderna förändrats marginellt.

Den genomsnittliga närvarotiden i fritidshem har minskat mellan åren 1999 och 2005. Andelen barn i fritidshem har ökat, samtidigt som deras genomsnittliga närvarotider minskat.



## **Barngrupper och personal**

## 4. Barngrupper och personal

### Frågeställningar i regeringsuppdraget

De besparingar som gjordes inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg under 90-talets ekonomiska kris kunde genomföras genom större barngrupper och minskad personaltätethet. Socialstyrelsen och senare Skolverket påpekade vid flera tillfällen att besparingarna försvårade möjligheterna att bedriva verksamhet i enlighet med de nationella målen.

Enligt regeringsuppdraget får inte maxtaxan leda till kvalitetsförsämringar. Med hänvisning till 90-talets stora nedskärningar fäste regeringen stor vikt vid kvalitetsfrågor. De kvalitetsaspekter som nämns i uppdraget är barngruppers storlek, personaltätethet samt utbildningsnivån hos personalen. I detta kapitel redogörs endast för utvecklingen av de tre kvalitetsaspekter som nämns i regeringsuppdraget. Övriga frågor om hur reformen påverkat kvaliteten i verksamheten redogörs vidare för i kapitel 5 och i kapitel 7. Kvalitetsfrågorna diskuteras också i slutkapitlet.

### Metod

*Personaltätheten*, det vill säga uppgifter om antal barn per årsarbetare i de olika verksamheterna, samlas in via den offentliga statistiken varje år. Personaltätheten mäts som en kvot mellan antalet barn och antalet personal. Hur måttet förändras över tid beror alltså dels på om personal tillförs, minskas eller bibehålls och dels på hur barnantalen utvecklas.

*Gruppstorlekarna* beskrivs genom uppgifter som inhämtats delvis från totalinsamlingar och delvis från urvalsinsamlingar. Då siffrorna grundar sig på olika urvalsförfarande är de inte jämförbara, men ger trots det en representativ bild av hur utvecklingen sett ut.

*Personalens utbildningsnivå* redovisas genom uppgifter från Skolverkets offentliga statistik. Från och med år 2003 finns i offentliga statistiken uppgifter om andel årsarbetare med pedagogisk högskoleutbildning respektive annan utbildning för arbete med barn uppdelat på kommunal och enskild verksamhet. Dessförinnan redovisades i den offentliga statistiken endast andel årsarbetare med pedagogisk högskoleutbildning. Eftersom reformen genomfördes under åren 2001 till 2003 används i det följande endast uppgifter om *andel personal med pedagogisk högskoleutbildning* för att åskådliggöra utvecklingen av personalens utbildningsnivå.

## Personaltäthet

Utvecklingen i personaltäthet i förskola, familjedaghem och fritidshem visas i tabell 4.1. Personaltätheten i förskola har varierat något under perioden 1998 till 2005, i kommunal förskola har personaltätheten i riket varierat mellan 5,6 och 5,2 barn per årsarbetare. Enskild förskola har generellt haft en något lägre personaltäthet som varierat mellan 5,7 och 5,3 barn per årsarbetare. I fritidshem blir personaltätheten allt lägre över tid. Under perioden har en tydlig minskning skett, från drygt 15 barn per årsarbetare år 1998 till 18,6 barn per årsarbetare år 2005. Den kraftiga minskningen i personaltäthet beror med stor sannolikhet på att andelen inskrivna barn i fritidshem ökat under samma period, framför allt mellan åren 2001 och 2002, då maxtaxa infördes (se kapitel 3).

**Tabell 4.1** Genomsnittligt antal barn per årsarbetare i förskola, familjedaghem och fritidshem under perioden 1998–2005

<b>Förskola</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Kommunal förskola	5,6	5,3	5,4	5,3	5,3	5,4	5,4	5,2
Enskild förskola	5,7	5,7	5,5	5,6	5,5	5,5	5,4	5,3
<b>Familjedaghem</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
	5,6	5,5	5,5	5,3	5,3	5,2	5,2	5,1
<b>Fritidshem</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Kommunalt fritidshem	.	.	.	.	.	.	18,0	18,4
Enskilt fritidshem	.	.	.	.	.	.	20,9	21,0
Fritidshem alla	15,3	17,8	17,5	17,4	18,4	18,2	18,2	18,6

Personaltätheten varierar också mellan kommunerna i riket. När det gäller *kommunal förskola* har variationen minskat mellan åren 2001 och 2005. Den största minskningen i variation skedde mellan åren 2001 och 2003 då spridningsmättet variationsvidd sjönk från 5,4 till 3,0.<sup>30</sup> Medan spridningen minskar avsevärt under dessa år förändras medel- och medianvärde inte mer än marginellt. Det betyder att beteendet mellan rikets kommuner blivit mer likriktat.

Också i *enskild förskola* minskar spridningen mellan kommunerna över tid, men utvecklingen mot en mindre variation är inte lika tydlig som i den kommunala förskolan. Standardavvikelsen har sjunkit något mellan åren 2001 och 2003, tolkningen är att utvecklingen i personaltäthet inte har förändrats

<sup>30</sup> Variationsvidden är skillnaden mellan det högsta och lägsta observerade värdet.

dramatiskt utan att den håller en ganska konstant nivå, bortsett från extremvärdena.<sup>31</sup>

I *familjedaghem* har en dagbarnvårdare i princip ensam ansvar för en barngrupp, vilket gör att personaltätheten och barngruppens storlek i praktiken ofta är samma sak. I familjedaghemmen har personaltätheten ökat kontinuerligt, det är alltså färre barn per dagbarnvårdare år 2005 än år 1998.

När det gäller *fritidshem* har medianvärdet ökat från 17,20 år 2001 till 18,20 år 2005.<sup>32</sup> Under samma period ökar även medelvärdet från 17,54 barn per årsarbetare år 2001 till 18,76 barn per årsarbetare år 2005. Däremot har spridningen minskat något mellan de tre åren. Resultatet tolkas som en generellt lägre personaltäthetsnivå. I bilaga 5 åskådliggörs variationen mellan kommuner avseende personaltäthet mer grundligt.

### Gruppstorlekar

I Skolverkets tidigare studier av förskolan har konstaterats att gruppstorlekar är viktigare än personaltäthet ur kvalitetssynpunkt, och att mindre barngrupper är att föredra framför större barngrupper med samma personaltäthet. Gruppstorlekarna i förskolan ökade under hela 90-talet, men under åren 2001 till 2003 har ökningen avstannat och gruppstorlekarna ligger på en nivå kring 17 barn per grupp.

I den utvärdering av gruppstorlekar som Skolverket publicerade år 2002 konstaterades att de största variationerna i gruppstorlekar inte finns mellan, utan inom kommuner. Där framkom också att den vanligaste gruppstorleken för så kallade småbarnsgrupper (0–3 år) ligger i intervallet 12–16 barn och att det är sällsynt med småbarnsgrupper med över 16 barn.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Standardavvikelse är ett mått på den genomsnittliga spridningen.

<sup>32</sup> Medianvärdet är det värde som delar in alla observationer i två lika stora delar, det vill säga mittvärdet.

<sup>33</sup> Skolverkets rapport 237: Gruppstorlekar och personaltäthet i förskola, förskoleklass och fritidshem.

**Tabell 4.2** Genomsnittliga gruppstorlekar i förskola och fritidshem 1990–2005  
Ur Skolverkets rapport 283, Beskrivande data 2006

År	Barn/grupp i förskola	Barn/grupp i fritidshem
1990	13,8	17,8
1995	16,7	23,7
1996	16,9	24,1
1997	16,9	26,2
1998	16,5	29,4
2001 <sup>1)</sup>	17,5	.
2002 <sup>1)</sup>	17,4	34,1
2003	17,2	30,1
2004	17,2	31,0
2005	17,0	30,6

<sup>1)</sup> 2001 och 2002 års uppgifter bygger på urvalsundersökningar.

.) Uppgift om genomsnittlig gruppstorlek saknas.

Resultat från en kommunenkät som genomfördes hösten år 2006 (se vidare kapitel 5), visar att ungefär tio procent av kommunerna hösten år 2006 organiserar särskilda grupper för så kallade femtontimmarsbarn.<sup>34</sup> Den undersökningen visar att gruppstorlekarna varierar mycket också i de särskilda grupperna. Det vägda medelvärdet på gruppstorlekarna (fyra- och femåringar) i de särskilda grupperna är 13,7 barn per grupp (medianen är tio barn per grupp).

När det gäller fritidshem har gruppstorlekarna också ökat sedan 90-talet och har de senaste åren legat runt 30 barn per grupp. I fritidshem är variationen mellan kommungrupper mycket stor, störst är barngrupperna i större städer och i förortskommuner.

Gruppstorlekarna i förskolan kan variera mycket över dagen. Som nämnts i kapitel 3 har andelen barn med närvarotider på cirka 15 timmar i veckan ökat, vilket leder till att grupperna kan bli stora, till exempel under förmiddagarna. Mer resultat om femtontimmarsbarn och hur den gruppen av barn påverkar kvalitetsfaktorer som till exempel gruppstorlekar finns i kapitel 5.

<sup>34</sup> Särskilda grupper definieras i den här rapporten som "förskolegrupper med egna lokaler och egen personal som bedrivs endast under delar av dagen eller veckan och där det endast finns barn ur någon eller några av följande grupper: barn till arbetslösa, barn till föräldralediga eller fyra- och femåringar endast i den avgiftsfria delen av förskolan."

## Personalens utbildningsnivå

Generellt sett har de flesta som arbetar i förskola och fritidshem någon form av utbildning för arbete med barn. I förskolan har i genomsnitt drygt hälften av personalen pedagogisk högskoleutbildning (förskollärarytbildning, fritids-pedagogutbildning eller lärarutbildning). I kommunal förskola har andelen personal med pedagogisk högskoleutbildning legat relativt konstant över tid; andelen minskade från 54 procent år 2000 till 52 procent år 2002, för att återigen öka till 53 procent år 2005. Minskningen i andelen högskoleutbildad personal i förskola sammanfaller med de volymökningar i andelen inskrivna barn i förskola som maxtaxa och ökad tillgänglighet för barn till arbetslösa och föräldralediga medförde.

I kommuner med enskild förskola är andelen personal med pedagogisk förskoleutbildning generellt något lägre i den enskilda verksamheten än i den kommunala. Precis som i kommunal förskola skedde en minskning i andelen pedagogiskt högskoleutbildad personal i början av 2000-talet, men i enskild förskola skedde minskningen med högre hastighet. År 2000 var andelen personal med pedagogisk högskoleutbildning 49 procent och sjönk fram till år 2003 till 46 procent, för att sedan öka något.

En trolig förklaring till skillnaderna mellan kommunal och enskild förskola är att den kommunala verksamheten generellt sett har stordriftsfördelar som den enskilda verksamheten inte har. En liten verksamhet, oavsett om den är kommunal eller enskild, är mer känslig för förändringar.

Även i fritidshem är personalen generellt sett välutbildad, men under perioden 1998 till 2002 sjönk andelen personal med pedagogisk högskoleutbildning från 68 procent till 57 procent. Därefter har andelen ökat något och vid mätningarna år 2005 var andelen 59 procent.

Utvecklingen både i förskolan och i fritidshemmen är åtminstone delvis en följd av att det varit svårt att rekrytera. I förskolan har behovet av personal stigit kraftigt i och med att antal och andel barn har ökat. Den ökade andelen pedagogisk personal i fritidshem på senare år beror på att antalet barn och det totala antalet årsarbetare har minskat. Skolverkets prognoser avseende behov och tillgång på lärare visar att det sammanlagda examinationsbehovet för personal till förskola, förskoleklass, fritidshem och skolans tidigare år kraftigt överstiger den beräknade examinationen av lärare under perioden 2005 till 2009.<sup>35</sup>

Andelen personal med pedagogisk högskoleutbildning varierar mycket mellan kommuner, och även inom kommungrupper. I bilaga 6 finns tabeller

---

<sup>35</sup> Skolverket 2006: Lärare inom förskola, skola och vuxenutbildning.

med uppgifter om spridningsmått avseende andel personal med pedagogisk högskoleutbildning.

### Sammanfattning

Den genomsnittliga personaltätheten i förskolan har varierat marginellt under perioden, medan variationen mellan kommuner har minskat. I familjedaghem har antalet barn per dagbarnvårdare minskat något medan antalet barn per årsarbetare i fritidshemmen har ökat.

De genomsnittliga gruppstorlekarna i förskolan har minskat marginellt under perioden, medan de har ökat i fritidshemmen. I familjedaghem är gruppstorlek och personaltäthet samma sak och där har grupperna blivit mindre. I övrigt konstateras att gruppstorlekar varierar både mellan och inom kommuner. Gruppstorlekar (framför allt inom förskolan) kan också variera väsentligt över veckan och dagen.

Personalens utbildningsnivå sjönk under perioden, och den sjönk mer i enskild verksamhet än i kommunal. Andelen personal med pedagogisk högskoleutbildning varierar mycket mellan kommunerna. De stora skillnaderna mellan kommunerna när det gäller andelen personal med pedagogisk högskoleutbildning kvarstår. De mest betydande variationerna finns i fritidshem. Det finns inga tydliga samband mellan andelen utbildad personal och kommungrupps-tillhörighet. Variationen är stor också inom de flesta kommungrupper.





**Barn till arbetslösa  
och föräldralediga  
samt allmän förskola  
för fyra- och femåringar**

## 5. Barn till arbetslösa och föräldralediga samt allmän förskola för fyra- och femåringar

### Frågeställningar i regeringsuppdraget

Enligt regeringsuppdraget ska Skolverket följa upp i vilken utsträckning den ökade tillgängligheten (för barn till arbetslösa och föräldralediga) till förskoleverksamhet nyttjas av barnfamiljer. Också kommunernas regelverk när det gäller närvarotider för dessa grupper av barn ska redovisas, liksom eventuella förändringar av dessa.

Skolverket ska också redogöra för volymökningar till följd av att rätten till allmän förskola införts samt nyttjandegraden för olika typer av barnfamiljer. Uppföljningen ska även ”belysa hur förskola för fyra- och femåringar organiseras samt kvalitetsfrågor – t.ex. barngruppernas storlek, personaltäthet och utbildningsnivå hos personalen.”

Enligt propositionen ska kommunerna själva avgöra hur förskolan för fyra- och femåringar organiseras och samordnas med övrig verksamhet. Dock poängteras vikten av kontinuitet och social integration samt att särskilda verksamheter för barn till arbetslösa bör undvikas. Dessutom anger propositionen att det är angeläget att organisationen beslutas utifrån de deltagande barnens behov och att föräldrarnas önskemål beaktas.<sup>36</sup> Att skälig hänsyn ska tas till föräldrars önskemål är också inskrivet i skollagen.<sup>37</sup> Enligt regeringsuppdraget ska Skolverket också redovisa övriga uppgifter som anses ha betydelse för uppföljningen.

### Metod

Skolverket har valt att redovisa resultat som rör barn till arbetslösa, barn till föräldralediga samt allmän förskola för fyra- och femåringar i ett gemensamt kapitel. De uppföljningar som gjorts visar att dessa grupper av barn i många kommuner omfattas av liknande regler och att de deltar i samma verksamheter. I det följande används begreppet *femtontimmarsbarn* och då avses såväl barn som endast går 15 timmar per vecka i förskoleverksamheten på grund av att förälder är arbetslös eller föräldraledig, som de fyra- och femåringar som endast nyttjar den avgiftsfria delen av förskolan. I lagstiftningen är det dock frågan om två grupper; kommunen är för det första skyldig att erbjuda

---

<sup>36</sup> Proposition 1999/2000: 129, Maxtaxa och allmän förskola m.m., s. 21.

<sup>37</sup> Skollagen, 2 a kap, 7 §.

barn till arbetslösa och föräldralediga minst 15 timmars förskoleverksamhet per vecka, och för det andra att erbjuda allmän förskola för alla fyra- och femåringar. Den allmänna, avgiftsfria förskolan ska omfatta minst 525 timmar om året vilket motsvarar ungefär 15 timmar per vecka under skolans terminer.

Under utredningsperioden har flera studier gjorts kring de frågor som rör ökad tillgänglighet för barn till arbetslösa och föräldralediga samt för allmän förskola. Nedan sker en kort beskrivning av dessa studier eftersom hänvisningar kommer att göras till de tidigare publicerade resultaten.

År 2003 genomfördes en kommunenkät om allmän förskola för fyra- och femåringar. Kommunerna besvarade frågor om hur de genomfört införandet av allmän förskola bland annat avseende informationsspridning, organisation, avgifter, kostnader och hur införandet påverkat förskoleverksamheten i övrigt.<sup>38</sup>

År 2004 genomfördes en kommunenkät i syfte att ta reda på hur många barn som omfattas av den ökade tillgängligheten samt hur verksamheten organiseras för dessa grupper av barn. Studien kompletterades med telefonintervjuer i tretton kommuner, syftet var att få en bild av motiven till att särskilda grupper anordnades, vilka barn som fanns i grupperna samt under vilka former grupperna bedrevs.<sup>39</sup>

I början av år 2005 genomfördes en intervjustudie med förskolepersonal, rektorer och förvaltningschefer i sex kommuner. Syftet var att ta reda på vilka konsekvenser reformen fått för barnen, personalen och verksamheten.<sup>40</sup>

I årsskiftet 2005/2006 kontaktades de 36 kommuner, som enligt enkäten år 2004 organiserade särskilda grupper. Av dessa valdes fyra kommuner ut och de besöktes av Skolverket för mer utförliga intervjuer. Syftet var att fördjupa kunskapen om skäl till att kommunerna organiserar dessa grupper, vilka barn som ingår i verksamheterna samt under vilka former som grupperna bedrivs.<sup>41</sup>

Den samlade kunskap som tidigare publicerade uppföljningar bidragit till ligger till grund för de två studier som för första gången publiceras i detta kapitel. Urvalet för fallstudien år 2006 gjordes utifrån de kommuner som enligt den kommunenkät som genomfördes år 2004 hade minst 15 procent femton-timmarsbarn i förskolan. Sex kommuner som skilde sig åt geografiskt, strukturellt och storleksmässigt valdes ut. I en av kommunerna ingick två stadsdelar. Fallstudien innefattade i varje kommun dels en intervju med en tjänsteman

---

<sup>38</sup> Skolverkets rapport 245: Uppföljning av reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m., kapitel 4.

<sup>39</sup> Skolverkets rapport 261: Uppföljning av reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m., kapitel 5.

<sup>40</sup> Skolverkets rapport 261: Uppföljning av reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m., kapitel 6.

<sup>41</sup> Skolverkets rapport 278: Uppföljning av reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m., kapitel 6.

eller två tjänstemän med centralt ansvar för förskoleverksamheten, dels en gruppintervju och en diskussion med förskollärare från olika förskolor.

Webbenkäten år 2006 skickades till samtliga kommuner samt till alla stadsdelar i Stockholm, Göteborg och Malmö.<sup>42</sup> Svarsfrekvensen på kommunnivå var 96 procent. Samtliga stadsdelar utom en svarade. Enkäten består av fyra frågeområden:

1. Barn vars förälder är arbetslös.
2. Barn vars förälder är föräldraledig.
3. Fyra- och femåringar som enbart nyttjar den avgiftsfria delen av förskolan.
4. Familjedaghem.<sup>43</sup>

En del frågor i enkäten berör kommunal verksamhet medan andra omfattar både kommunal och enskild verksamhet. Om ingenting annat anges i resultaten avses endast kommunal verksamhet. Metodbeskrivning av fallstudien och webbenkäten år 2006 finns i bilaga 7.

## Resultat

### Kommuners regelverk för barn till arbetslösa och föräldralediga

Innan lagändringen genomfördes den 1 juli år 2001 respektive den 1 januari år 2002, fick barn till arbetslösa som redan var inskrivna behålla sin plats i förskoleverksamheten i ungefär två tredjedelar av kommunerna. Flertalet av dessa begränsade närvarotiden till tre timmar per dag. För barn till arbetslösa som inte tidigare varit inskrivna i förskoleverksamhet var det ännu svårare att få plats, 40 procent av kommunerna erbjöd plats för dessa barn.

För barn till föräldralediga var reglerna än mer restriktiva. I var fjärde kommun fick barn behålla sin plats när föräldern var hemma med yngre syskon, och endast 50 kommuner erbjöd plats för barn till föräldralediga som inte tidigare varit inskrivna i förskoleverksamhet. År 2003 begränsade 86 procent av kommunerna närvarotiden för barn till arbetslösa i enlighet med lagstiftningens minimum (15 timmar per vecka) medan motsvarande andel för barn till föräldralediga var 91 procent.<sup>44</sup>

Webbenkäten år 2006 visar att andelen kommuner som endast erbjuder 15 timmar per vecka har ökat. Hösten år 2006 erbjuder 90 respektive 94 procent av kommunerna 15 timmar per vecka för barn till arbetslösa respektive

---

<sup>42</sup> Skolverket följer årligen upp statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg (SFS 2001: 161). I samband med detta anger kommunerna en kontaktperson och det var denna person som ombads besvara enkäten.

<sup>43</sup> Resultat om avgiftsreduktion i familjedaghem redovisas i kapitel 6.

<sup>44</sup> Plats utan oskäligt dröjsmål 2002, s.7–8 respektive Plats utan oskäligt dröjsmål 2003, s.8.

föräldralediga. Omkring en fjärdedel respektive en knapp femtedel av alla förskolebarn finns dock hösten år 2006 i kommuner som regelmässigt erbjuder mer än 15 timmar i veckan för barn till arbetslösa respektive föräldralediga.<sup>45</sup> Hur många timmar det rör sig om skiftar mellan kommunerna. För barn till arbetslösa sträcker det sig från 16 timmar till full tid (minst 40 timmar i veckan). Två femtedelar av kommunerna som erbjuder mer än 15 timmar, erbjuder full tid. Full tid för barn till föräldralediga erbjuds enligt webbenkäten endast i en kommun. I övriga kommuner som erbjuder mer än 15 timmar för barn till föräldralediga varierar tiden mellan 16–30 timmar i veckan.

---

<sup>45</sup> Sedan enkäten genomfördes har dessutom Göteborgs kommun infört rätt till 25 timmar i vecka för barn till arbetslösa. Andelen barn är en uppskattning eftersom uppgifterna om hur många timmar som erbjuds inhämtades från kommunerna genom webbenkäten hösten år 2006, medan andelen barn är hämtade från offentliga statistiken som samlades in hösten år 2005.

**Figur 5.1** Antal timmar per vecka som barn till arbetslösa har rätt till förskola fördelat efter kommun (kommuner som erbjuder mer än 15 timmar är angivna i text)

- Svar saknas (12)
- Mer än 15 timmar/vecka (27)
- 15 timmar/vecka (251)

**Stockholms län**

Danderyd\*  
Ekerö  
Haninge\*  
Järfälla\*  
Lidingö\*  
Sollentuna  
Solna\*  
Stockholm\*  
Sundbyberg\*  
Upplands bro\*  
Vaxholm  
Värmdö\*  
Österåker

**Jönköpings län**

Jönköping\*

**Kalmar län**

Högsby  
Västervik

**Skåne län**

Lund\*  
Simrishamn

**Västra Götalands län**

Härryda  
Lilla Edet\*  
Stenungsund\*

**Värmlands län**

Säffle

**Västmanlands län**

Västerås\*

**Dalarnas län**

Borlänge

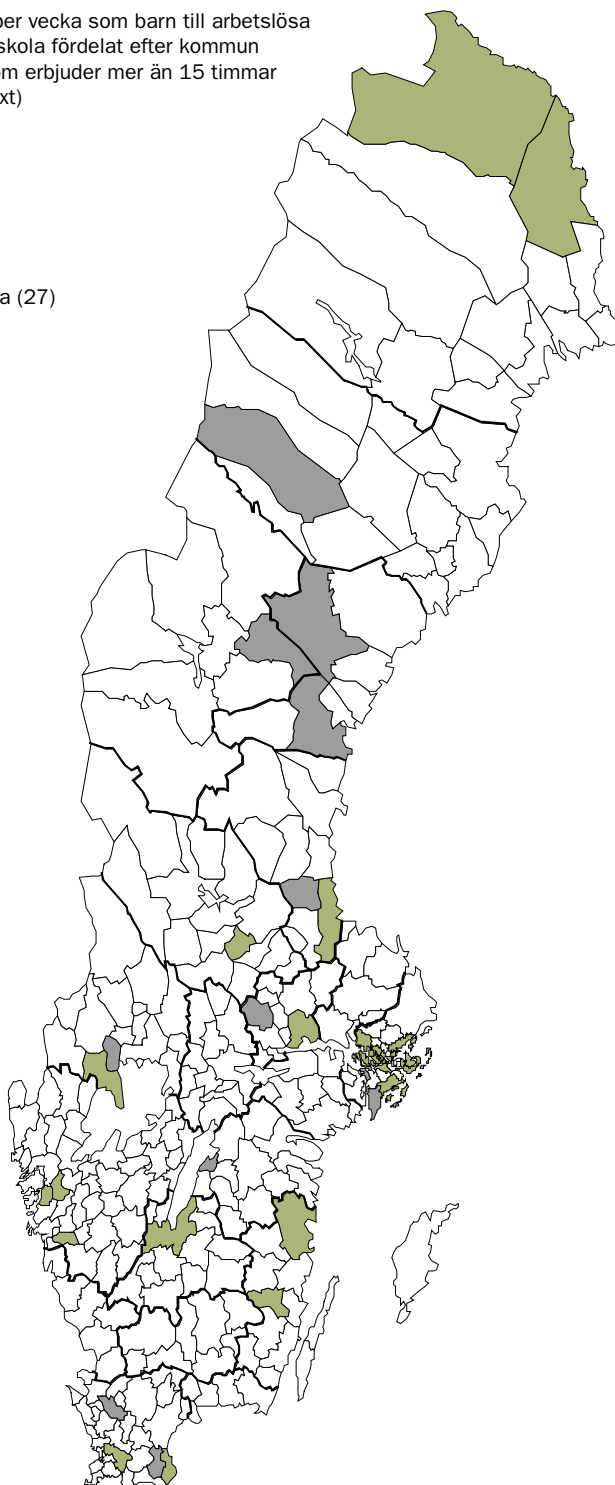
**Gävleborgs län**

Gävle

**Norrbottnens län**

Kiruna  
Pajala

\* Dessa kommuner har även mer än 15 timmar för barn till föräldralediga.



Webbenkäten visar att förläggningen av de 15 timmarna varierar både inom och mellan kommuner. Det finns oftast en flexibilitet i systemen som innebär att det är möjligt att förlägga tiden på olika sätt och att undantag från huvudregeln görs i enskilda fall. En femtedel av kommunerna erbjuder endast ett sätt att förlägga tiden i förskola. Av dessa kommuner anger 94 procent att de förlägger tiden för barn till arbetslösa och föräldralediga till antingen fem dagar per vecka tre timmar på förmiddagen eller tre dagar per vecka fem timmar om dagen.

Resterande kommuner har angivit att det finns olika sätt att förlägga tiden, men också i denna grupp är de vanligast förekommande alternativen att barnen går i förskolan på förmiddagen eller tre dagar i veckan.

**Tabell 5.1** Vanligaste sättet att förlägga tiden för barn till arbetslösa och föräldralediga i kommunal förskola, procent

Alternativ	Arbetslösa	Föräldralediga
Fem dagar, tre timmar på fm.	46	49
Fem dagar, tre timmar på em.	0	1
Tre dagar, fem timmar per dag	48	46
Färre än tre dagar, 15 timmar/vecka	0	0
Annat alternativ	6	4
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fallstudien och webbenkäten år 2006 visar att de kommunala regelverken för barn till arbetslösa och föräldralediga är föränderliga. Exempel finns såväl på att kommuner har blivit mer restriktiva med antalet timmar, som på motsatsen. Det finns också exempel på att regler för förläggningen av de 15 timmarna har förändrats över tid. Resultat om hur tiden förläggs redovisas vidare under rubriken ”schemaläggning”.

### Volymer allmän förskola

Rätten till allmän förskola för fyra- och femåringar ledde initialt till en relativt liten ökning av antal och andel barn. Anledningen är att en hög andel fyra- och femåringar var inskrivna i förskoleverksamhet redan innan bestämmelsen om allmän förskola trädde i kraft. Hösten år 2002 var 83 procent av alla fyra- och femåringar inskrivna i förskolan. Hösten därpå hade andelen ökat till 88 procent, vilket var en något högre ökning än tidigare års genomsnittliga ökning på 3,5 procent. Skolverket har tidigare gjort bedömningen att cirka 2 500

barn tillkom då den allmänna förskolan infördes.<sup>46</sup> För den stora grupp fyra- och femåringar som redan var inskrivna i förskola har den allmänna, avgiftsfria förskolan inneburit en avgiftssubvention.

I webbenkäten anger 98 procent av kommunerna att det finns fyra- och femåringar som endast nyttjar den avgiftsfria delen av förskolan (förskola i kommunal och enskild regi). Det är dock ofta frågan om ett fåtal barn per kommun. Totalt rör det sig om 13 600 barn vilket motsvarar åtta procent av de fyra- och femåringar som var inskrivna i förskolan år 2005.<sup>47</sup> Resultaten innebär sannolikt en underskattning av det totala antalet barn som endast nyttjar den avgiftsfria delen av förskolan, eftersom vissa kommuner inte inkluderat fyra- och femåringar som också är barn till arbetslösa och föräldralediga. En annan faktor som bidrar till underskattningen är att vissa kommuner inte har kunnat redogöra för hur många barn i den enskilda verksamheten som endast nyttjar den avgiftsfria delen av förskolan.

#### Kommunernas regelverk för allmän förskola<sup>48</sup>

Allmän förskola organiseras enligt tidigare uppföljningar främst som en integrerad del av förskolan, även om särskilda grupper också förekommer. I vissa kommuner går fyra- och femåringar som inte var inskrivna i förskoleverksamheten tidigare och som inte har något ytterligare omsorgsbehov utöver den avgiftsfria tiden i en särskild grupp. I andra kommuner finns det särskilda femtontimmarsgrupper för fyra- och femåringar som också går i familjedaghem. Det förekommer också att kommuner erbjuder förskola som alternativ till familjedaghem när barnen fyller fyra år. I ytterligare andra kommuner flyttas barn från ordinarie förskola till en särskild grupp om de endast nyttjar den avgiftsfria delen.

När det gäller den allmänna, avgiftsfria förskolan, går enligt webbenkäten år 2006 drygt 60 procent av barnen endast på fasta tider under förmiddagar. Resultaten visar vidare att kommunerna tenderar att vara mindre flexibla med tiderna för de fyra- och femåringar som endast nyttjar den avgiftsfria tiden, jämfört med barn till arbetslösa och föräldralediga. I fallstudien finns exempel på att kommuner förlägger den avgiftsfria förskolan till fasta tider. Om föräldralediga eller arbetslösa förlägger de 15 timmarna till andra tider för sina fyra- och femåringar får de ingen avgiftsreduktion.

I ett par kommuner i fallstudien var den allmänna förskolan administrativt skild från övrig förskola. Det innebär att ett barn med placering i den avgifts-

---

<sup>46</sup> Skolverkets rapport 245, Uppföljning av reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m.

<sup>47</sup> Observera att uppgifterna från webbenkäten gäller för hösten år 2006 och att jämförelsen sker med offentlig statistik från år 2005.

<sup>48</sup> Resultatet från webbenkäten avser komunal och enskild förskola.



fria förskolan inte automatiskt har rätt till utökad närvarotid. Om föräldrarna behöver mer tid måste först en ny ansökan om placering i ordinarie förskola beviljas. Det administrativa särskiljandet behöver inte ha någon betydelse för den dagliga verksamheten men kan få konsekvenser när ett barn behöver mer närvarotid. I de två kommuner i fallstudien som skiljde på inskrivning i förskola respektive allmän förskola, uppgav tjänstemän att behov av utökad närvarotid inte kunde tillgodoses direkt.

Att kommunala regelverk för barn till arbetslösa och föräldralediga respektive för fyra- och femåringar särskiljer grupperna åt förefaller kunna försvåra tillämpningen av skollagen, vilket Kalmar kommun beskriver.

” Det är inte bra att omfattningen av rätten till 15 timmar/vecka är olika för barn i allmän förskola (525 timmar per år) och för barn till arbetslösa/föräldralediga (ingen begränsning under året). Detta leder till snåriga regelverk i kommunerna när det gäller vistelsetider och avgifter. ... Det är inte ovanligt att barn tillhör både gruppen som har rätt till allmän förskola och samtidigt har en arbetslös förälder. Ett enhetligt regelverk behövs för samtliga ”femtontimmarsbarn”. ”

Som tidigare nämnts organiserar kommunerna med få undantag verksamheten för alla femtontimmarsbarn på samma sätt. Anmälningar från vårdnadshavare till Skolverkets tillsynsenhet, angående kommunens skyldighet att erbjuda fyra- och femåriga barn till arbetslösa och föräldralediga förskoleverksamhet också under skolloven, tyder på att skollagens distinktion mellan de två grupperna inte uppfattats av alla kommuner.<sup>49</sup>

### Femtontimmarsbarn i särskilda grupper<sup>50</sup>

Liksom för allmän förskola, kan också verksamhet för barn till arbetslösa och föräldralediga organiseras i särskilda femtontimmarsgrupper. Den främsta anledningen till detta är att frigöra antalet förskoleplatser för de barn som har ett större omsorgsbehov än 15 timmar. En annan anledning till att inrätta särskilda grupper är att de utformas med specialinriktning, till exempel med extra språkstimulans för att tillmötesgå behov i områden med många barn med annat modersmål än svenska.

Särskilda grupper finns enligt webbenkäten i tio procent av kommunerna. Flertalet av dessa kommuner organiserar särskilda grupper för fyra- och femåringar i den avgiftsfria förskolan. De flesta grupper finns dock i åldersspannet 1–5 år, men en kommun står ensam för mer än hälften av grupperna och

<sup>49</sup> Se till exempel Skolverkets beslut med dnr 2004: 406 eller 2004: 1329.

<sup>50</sup> Resultat från webbenkäten avser kommunal och enskild förskola.

barnen (55 respektive 59 procent). Även för fyra- och femåringar utgör samma kommun en stor del av antalet grupper och barn (26 respektive 40 procent). Totalt omfattar dock särskilda grupper endast ett litet antal och en liten andel barn.

**Tabell 5.2** Antal särskilda grupper och antal barn inom respektive åldersspann samt andel (%) och antal kommuner där dessa grupper finns

	1–3 år	4–5 år	1–5 år	Totalt
Antal grupper	4	68	139	211
Antal barn	77	932	2 584	3 593
Andel (%) kommuner	1	8	3	10
Antal kommuner	2	23	9	29

Det finns exempel på att barn får byta från heltidsgrupp till femtontimmarsgrupp när en förälder blir arbetslös eller föräldraledig. Anmälningar till Skolverkets tillsynsenhet visar att det förekommer missnöje med sådana förhållanden. Fallstudien visar också att vårdnadshavarens möjlighet till inflytande i frågor kring överflyttningar till särskild grupp varierar mellan kommuner.

Barn som har en förälder som är arbetslös eller föräldraledig kommer i många fall att få ett ökat behov av närvarotid då föräldrarnas sysselsättning ändras, vilket betyder att flytt till särskild grupp med stor sannolikhet leder till ytterligare flytt när föräldern börjar arbeta igen. Flyttningar till särskilda grupper kan därmed innebära en bristande kontinuitet för barnen. En kommunaltjänsteman beskriver sina erfarenheter så här:

*Så där, så för att vi skulle få ihop det så sa vi, "nej vi måste ha enbart såna grupper då med förmiddag-, eftermiddagsgrupper". Och det ordnade vi, men barnen började att flytta och flytta. För här får man ju arbete på ett annat sätt. Vi vet inte när föräldrarna börjar på hösten. Har de några studier eller arbete? Så att efter hand som man fick då både studier och arbete så, så måste de flytta. Och så här höll vi på nåt år. Sen så har vi sagt "nehej, det går inte. Vi måste integrera dem i de vanliga avdelningarna." Och det är, de flesta är nu det. Och för, vi har, /här/så har vi en, vi säger att vi har en avdelning med tretimmars som har valt förmiddag, eftermiddag så, men när jag tittade efter så går, så finns det också heltidsbarn i den gruppen nu.*

## Integrerade femtontimmarsbarn

Kommunerna organiserar verksamheten på olika sätt för att tillmötesgå den ökade efterfrågan. Majoriteten av femtontimmarsbarnen går inte i särskilda grupper utan i förskola tillsammans med barn som har längre närvarotider. Tidigare studier har visat att femtontimmarsbarnen kan leda till större barngrupper, och att detta var problematiskt framför allt för de barn som behöver extra stöd. Vidare ges exempel på att personal ibland hamnat i konflikt med föräldrar angående hur de 15 timmarna förläggs.<sup>51</sup>

Även om variationen mellan kommuner är stora i det här avseendet kan konstateras att den ökade tillgängligheten i vissa fall lett till påtagligt förändrade förutsättningar för barn och personal i verksamheten. Fokus i den fallstudie som genomfördes år 2006 låg därför på att undersöka hur verksamheten påverkats av att andelen femtontimmarsbarn ökat.

### Gruppstorlek och resursfördelning

Konsekvenserna av att nya grupper av barn fått tillgång till förskola måste ses i förhållande till resurstilldelningen, som är en avgörande faktor för gruppstorlek och personaltäthet. I ett fördelningssystem där två, eller till och med tre, femtontimmarsbarn ger samma ersättning som ett heltidsbarn kan barngrupperna bli stora under delar av tiden eftersom barnen i praktiken kan vara schemalagda samtidigt. I fem av de sex besökta kommunerna i fallstudien år 2006 hävdades att gruppstorlekarna blev stora under delar av dagen:

*Alltså det, vi räknas med det snittet ungefär att man ska ha åtta heltidsbarn per heltidsanställd eller nåt sånt. Och så har vi en hel drös femtontimmarsbarn. Dålfår vi nästan dubblera... De som har många femtontimmars, de måste antingen skära i personaltimmar eller ta in extrabarn.*

En erfarenhet från de fallstudier som gjorts är att förskolan har svårt att tillgodose de allra yngsta femtontimmarsbarnens behov om barngrupperna är stora och personaltätheten låg.

*IP 1: Små barn har ju egentligen, alltså en ettåring har ju inte behov av att vara på förskolan över huvud taget kan jag tycka. Utan det är ju först när man är, när man börjar bli två.*

*IP 2: Fast det håller inte jag med om. Jag tycker att förskolan är väldigt bra.*

---

<sup>51</sup> Skolverkets rapport 261: Uppföljning av reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m.

*IP 1: Jo, förskolan är bra men, men på min avdelning så har vi sexton barn under tre år och vi är tre vuxna. Och ettåringen, han vill helst ha en vuxenkontakt hela tiden. Han har inte det, han kan inte få det för vi är tre stycken på sexton. Vi har över fem barn/varl. Jag kan inte sitta med fem barn i famnen samtidigt. Jag kan inte ha fem barn i en barnvagn samtidigt heller. De får ju klara sig väldigt mycket själva och då kan jag tycka att en ettåring som kanske inte ens har lärt sig gå har det bra mycket bättre hemma hos sin mamma.*

Konsekvenserna för små barn av att vistas 15 timmar i veckan på förskolan, är enligt det sistnämnda resonemanget, kopplat till hur stor barngruppen är.<sup>52</sup>

Sammanfattningsvis kan konstateras att resursfördelningen är en betydelsefull faktor när det gäller hur femtontimmarsbarnens vistelse upplevs av personalen. I vissa kommuner räknas ett barn som en resurs oavsett närvarotider, och de ekonomiska förutsättningarna för förskolan blir desamma oavsett barnets närvarotid.

### Schemaläggning

I 80 procent av kommunerna beslutar förskolan eller rektorsområdet hur de 15 timmarna ska förläggas. Det kan även finnas centrala beslut som antingen anger exakt hur tiden ska förläggas eller som anger olika alternativ för förskolorna att välja mellan. Fallstudien, liksom tillsynsärenden, visar att det finns många grupper (föräldrar, förskollärare, tjänstemän och politiker) som har synpunkter på hur de 15 timmarna i veckan respektive 525 timmarna om året ska förläggas. Olika perspektiv medför olika önskemål, vilket har lett till diskussioner och i vissa fall också till revideringar av de kommunala regelverken:

*I vårt område så har vi haft, prövat olika sätt. Jag har arbetat här i två år, så att jag har hunnit med lite olika under den tiden. Från början hade vi fem timmar tre dagar i veckan. Och då fick föräldrarna välja vilken dag de ville ha barnen. Och det gick bra när vi inte hade så många. I höstas fick vi väldigt många små, småsyskon, och då återinförde vi tre timmar om dagen. Och det tyckte vi var ganska bra. Det är bra för de, för de små barnen. För då äter de och sover inte/på för-*

---

<sup>52</sup> I en avhandling från år 1999 studerade Birgitta Lidholt konsekvenser av besparingar på tre förskolor som hade fått större barngrupper och minskad personaltäthet. Många av förskollärarna och barnskötarna i studien tyckte att barnen fick för lite av det stöd och den stimulans de behöver för en allsidig utveckling enligt de statligt formulerade målen. Särskilt oroliga var de intervjuade för den generella pedagogiska kvaliteten på småbarnsavdelningarna. (Lidholt, B, 1999, Anpassning, kamp och flykt. Hur förskolepersonal handskas med effekter av besparingar och andra förändringar i förskolan, Uppsala Studies in Education 83 s.77-81).

*skolan/. Och det blev en väldigt stor föräldrareaktion ute hos oss. Där man kände att det var, man ville ha längre tid. Och då kunde vi jämka ihop oss så att vi hade fem timmar tre dagar i veckan men vi bestämde dagarna. För då kunde vi lägga egna personalscheman efter det.*

Enligt fallstudien är det vanligt att föräldrar önskar att barnen får gå tre dagar i veckan och äta lunch på förskolan. Exempel finns på att efterfrågan på förskoleverksamhet har sjunkit något om schemaläggningen har ändrats från tre till fem dagar per vecka. Kommunala beslut om att de 15 timmarna ska förläggas fem dagar i veckan utan lunch har enligt fallstudien fattats för att begränsa kostnaderna för verksamheten. Skolverkets tillsynsenhet har mottagit anmälningar om att föräldrar anser sig ha haft för lite inflytande över schemaläggningen av de 15 timmarna.<sup>53</sup>

Bland intervjuade förskollärare varierar synen på schemaläggningen. Fördelar med fem dagar i veckan på förmiddagar uppges vara att det är då den organiserade pedagogiska verksamheten pågår, att de yngre barnen är vakna under hela sin tid på förskolan samt att barnen får en bättre kontinuitet när de är där alla veckodagar. Eftersom femtontimmarsbarnen inte är kvar över lunch blir det en lugnare måltidssituation och eftermiddag för heltidsbarnen eftersom gruppen är mindre då. Det kan alltså uppstå en intressekonflikt hos personalen om prioriteringar mellan femtontimmarsbarn och heltidsbarn. Nackdelar med att fördela tiden på alla veckodagar uppges vara att femtontimmarsbarnen missar lugnare stunder och måltider. De hinner inte heller fortsätta den lek som de påbörjat.

Fördelar som förskollärarna nämner i de fall barnen går tre dagar i veckan är att barnen får vara med också om måltiderna och de mindre intensiva stunderna, vilket i sin tur leder till att det blir lättare för personalen att få bra kontakt med barnen. Bland annat innebär det att barn med annat modersmål än svenska får tillfälle att i lugn och ro kommunicera med de anställda. Barnen hinner också följa upp de lekar och projekt som påbörjades under förmiddagen. Ytterligare en fördel är att föräldrar är mer nöjda, inte minst med att barnen äter på förskolan. Nackdelar som nämns med femtimmarsschema är att de yngre barnen "sover bort" en del av sina 15 timmar. För vissa barn blir det långa uppehåll eftersom de inte är där samtliga veckodagar, vilket kan leda till att barn får svårt att "komma in i gruppen" på nytt efter varje uppehåll.

Om femtontimmarsbarn deltar i lunchen, är i huvudsak beroende av hur schemat är lagt. Om barnen är i förskolan under denna måltid så ingår den, men i de fall då barnen går fem dagar i veckan tre timmar på för- eller efter-

---

<sup>53</sup> Se till exempel Skolverkets beslut med dnr 2005: 2411 respektive 2004: 2931.

middagen är det endast 40 procent av kommunerna som i webbenkäten svarat att de erbjuder lunch. Om den måltiden ingår skiftar både mellan och inom kommuner, vilket innebär att vissa förskolor i en kommun erbjuder lunch och andra inte. En förklaring till att det skiljer sig åt inom kommuner är att respektive förskola eller rektorsområde fattar beslut om lunch ska ingå för barn till arbetslösa i 78 procent av kommunerna. Motsvarande andel för barn till föräldralediga är 60 procent. Oavsett var beslutet fattas är även detta, enligt fallstudien, ett diskussionsämne mellan olika aktörer och intressenter.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns både för- och nackdelar med de olika sätten att schemalägga de 15 timmarna. Vad som är bra eller dåligt skiljer sig åt mellan olika grupper av barn eller individer, men också mellan olika förskollärares bedömningar. Gruppstorlek och andel femtontimmarsbarn är viktiga faktorer som påverkar hur schemaläggningen uppfattas av förskollärarna.

### **Belastningen på personalen kan öka**

Fallstudien visar att förskollärare kan uppleva att femtontimmarsreglerna medför ökad stress för personalen. Faktorer som förefaller ha samband med upplevd stress är schemaläggning, gruppstorlekar samt resursfördelningssystem. Personalens arbetssätt och förhållningssätt är också av betydelse.

Två skilda förhållningssätt till vad förskolan ska erbjuda femtontimmarsbarnen framkom i fallstudien. Det ena förhållningssättet är att femtontimmarsbarn i första hand ska få tillgång till en organiserad pedagogisk verksamhet, det andra är att de i första hand ska få ingå i en grupp och att den pedagogiska verksamheten ska utgå från barnens lek. Bland dem som poängterar vuxeninitierade aktiviteter betydelse för femtontimmarsbarnen, som projektarbeten och strukturerade dokumentationer, kan det upplevas som stressigt att hinna med alla moment med dessa barn:

*Så har jag pratat med mina kollegor som jobbar på de andra avdelningarna. Och de, de tycker också att de känner sig lite pressade på nåt sätt att, ja man må, man måste göra vissa saker med de, de här barnen. Till exempel vi håller på att göra portfolio. Och individuell utvecklingsplan jobbar vi med. Och det, det är mycket observationer och mycket tester. Och intervjuer och såna saker. Och man känner sig, jag måste hinna med det. Jag måste göra med det barnet också för att alla barnen ska göra så. Och då, man, man känner sig lite pressad.*

Den personal som uppger att barnens lek och egna initiativ är utgångspunkt för den pedagogiska verksamheten säger sig inte känna någon press att hinna med specifika moment med femtontimmarsbarnen.

Oavsett vilket förhållningssätt personalen har så är ett generellt resultat från fallstudien att behovet av organisation och planering har ökat. Den administrativa bördan kan öka för personalen, till exempel på grund av att barns behov av närvarotid ska följas upp och inrapporteras till kommunen, att utlåtanden ska skrivas då föräldrar ansöker om utökad närvarotid eller att föräldrars sysselsättningsgrad ska följas upp och kontrolleras.

*Alltså allting hänger ihop med allting. Så att man måste hela tiden räkna hur många och sen försöka tänka. ”Jaha, hur länge har du jobb i höst? Och har nu slutar du din kurs, blir du arbetssökande nu? Då åker /barnet/ned på femton timmar.” Alltså det är hela tiden ett kollande av scheman.*

I fallstudien år 2006 framkom återigen att det är en stressfaktor för personalen att hamna i diskussion med föräldrar som är missnöjda med schemaläggning och som vill byta dagar eller utöka tiden.<sup>54</sup> Vissa förskollärare uppger att de upplever stress i samband med att många föräldrar hämtar barnen i anslutning till lunchen. Det blir därmed viktigt att föräldrarna hämtar sina barn i tid, eftersom personalen behöver ägna sig åt de barn som deltar i måltiden.

Andelen femtontimmarsbarn på respektive förskola kan också variera stort under året, vilket kan leda till att det blir svårt att anpassa personalens arbetstider och schema till hur barngruppen ser ut under dagen och veckan.

Sammanfattningsvis finns en rad faktorer som innebär att femtontimmarsbarnen kan medföra en ökad belastning för personalen, till exempel då personalen känner ett krav på sig att hinna med vissa saker. I vissa kommuner finns också exempel på att kommunernas regelverk kan leda till en ökad administrativ börda.

## Sammanfattning

Skolverkets uppföljningar visar att den ökade tillgängligheten till förskoleverksamhet för arbetslösa och föräldralediga barn har lett till en större andel barn (se kapitel 2 och 3), medan allmän förskola har lett till mindre volymökningar. Även om variationerna mellan kommuner är stora i det här avseendet kan konstateras att den ökade tillgängligheten i vissa fall lett till påtagligt förändrade förutsättningar för barn och personal i verksamheten.

Resursfördelningen är en betydelsefull faktor när det gäller hur femtontimmarsbarnens vistelse upplevs av personalen. Ett generellt resultat är också att behovet av organisation och planering i verksamheterna har ökat.

---

<sup>54</sup> Skolverkets rapport 261: Uppföljning av reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m.

När det gäller verksamhetens organisering är det få kommuner som erbjuder mer än 15 timmar för barn till arbetslösa respektive föräldralediga. Dock finns omkring en fjärdedel av de inskrivna barnen i kommuner som regelmässigt erbjuder mer tid för barn till arbetslösa än de lagstadgade 15 timmarna per vecka. Motsvarande siffra för barn till föräldralediga är en femtedel. Enligt webbenkäten år 2006 nyttjar 13 600 fyra- och femåringar den avgiftsfria delen av förskolan, och det motsvarar åtta procent av alla fyra- och femåringar i förskolan. Femtontimmarsbarnen finns oftast i verksamheterna under förmiddagarna. Regelverket, till exempel avseende schemaläggning, luncher med mera varierar mellan och inom kommuner, både över tid och mellan olika förskolor. Det finns exempel på att de kommunala regelverken förändras över tid, till exempel för att tillmötesgå föräldrars önskemål om schemaläggning eller för att förutsättningarna för verksamheten förändras.

Ungefär tio procent av kommunerna organiserar verksamhet i särskilda grupper för någon eller några av de aktuella grupperna. Skolverkets uppföljningar och tillsynsärenden visar att det finns fall då femtontimmarsbarn flyttas från ordinarie förskola till särskild grupp. Detta kan innebära en bristande kontinuitet för de berörda barnen och är något som enligt propositionen bör undvikas.





## 6. Kommunal avgiftspolitik

### Frågeställningar i regeringsuppdraget

Maxtaxan innebär att avgifterna regleras, men det finns fortfarande en möjlighet för kommunen att bedriva en egen avgiftspolitik inom maxtaxans ramar. Enligt regeringsuppdraget ska därför utvecklingen av kommunernas och andra huvudmäns egen avgiftspolitik följas upp. I en kommun som inför maxtaxa ska all förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg omfattas av förordningen (SFS 2001: 160). Därför ska kommunernas bidragsgivning till enskilda förskolor och fritidshem följas upp.

De kommuner som har ett system med maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg ska följa en förordning som föreskriver hur avgifterna ska sättas och har då rätt att ta del av ett statsbidrag. Utöver detta har kommunerna enligt skollagen rätt att ta ut skäliga avgifter för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Någon egentlig definition av ”skälig” finns inte i skollagen, men i förarbetena står det att avgifterna inte får bli så betungande att föräldrar av ekonomiska skäl väljer att avstå från verksamhet som skulle vara bra för barnet.

### Metod

Skolverket har åren 1999, 2002, 2004 och 2006 genomfört enkätundersökningar för att följa upp kommunernas regelverk för avgifter i förskola och fritidshem.<sup>55</sup> Innan Skolverket övertog ansvaret för förskoleverksamheten genomförde Socialstyrelsen liknande uppföljningar, vilket gör att det i vissa avseenden finns jämförbara uppgifter också tidigare än år 1999.

Enkätundersökningen, som genomförts av SCB, har skickats ut till samtliga kommuner och innehåller frågor om vilka regler som gäller för avgifter, till exempel hur många tidsintervall och betalmånader som tillämpas och om avgiftsreducering för olika grupper av barn. Dessutom finns i enkäten ett antal frågor om avgiftsnivåer för en rad så kallade typfamiljer. Typfamiljerna är konstruerade för att visa hur föräldrars inkomst, närvarotider med mera påverkar avgiftsnivåerna. Typfamiljerna motsvarar både de vanligaste hushållstyperna i landet och mindre vanliga hushållstyper, som exempelvis ensamstående föräldrar med låga inkomster.

Det här kapitlet innehåller också kompletterande information från andra material och undersökningar, hänvisningar till dessa görs i förekommande fall.

---

<sup>55</sup> Hänvisning till rapporterna finns i kapitel 1 (fotnot nummer 5).

## Bakgrund

Under 90-talet steg avgiftsnivåerna i förskola och fritidshem. Kommuner använde allt oftare avgifterna som ett medel för att styra efterfrågan och skillnaderna i avgiftsnivåer mellan kommuner ökade. Den genomsnittliga andel av kommunernas kostnader som finansierades med föräldraavgifter ökade från ca 10 procent år 1990 till 17 procent år 1998. I slutet av nittioåret hade nästan 90 procent av alla kommuner fler än två tidsintervall i sina avgiftssystem. Hur många tidsintervall som användes kunde variera från ett intervall (så kallad enhetstaxa) till timtaxa, det vill säga en avgiftskonstruktion där avgift debiteras per nyttjad timme. Nästan 20 procent av kommunerna hade timtaxa år 1999.

Den kartläggning av kommunernas avgifter som Skolverket gjorde år 1999 visade på kraftiga variationer i avgifter mellan kommuner. I den uppföljningen ställde sig Skolverket frågan hur mycket avgifterna kan tillåtas variera utan att komma i konflikt med kravet på att barn ska ha lika tillgång till plats i förskola eller fritidshem oavsett var i landet familjen bor. Skolverket framhöll vidare risker med stark koppling mellan tid och avgiftsnivå, eftersom det kan leda till att närvaron för barnet blir splittrad och att det blir svårare att bedriva en väl fungerande pedagogisk verksamhet.

Följande kapitel är en sammanfattning av de uppföljningar som gjorts avseende avgifter i förskola och fritidshem, resultaten ger därmed en bild av hur avgiftspolitikerna i kommuner utvecklats under en längre period.

## Avgifter – resultat i sammanfattning

### Avgiftsnivåer

Som ett resultat av maxtaxan har avgifterna sänkts och skillnaden i avgiftsnivåer mellan kommuner har minskat. Avgiftsstudien från år 1999 visade att kommuners avgifter kunde variera så mycket som 50 000 kronor om året.<sup>56</sup> Införandet av maxtaxa år 2002 innebar att avgiftsskillnaderna utjämnades betydligt. Därefter har förändringarna när det gäller avgiftsnivåer varit relativt små. År 2004 ökade avgifterna dock något som en följd av att statsbidraget sänktes (se s. 22). Sedan dess har nivån på statsbidraget och avgiftstaket varit oförändrat. I bilaga 8 finns en tabell som visar högsta och lägsta avgift per månad för typfamiljerna år 2006 samt en jämförelse av medianavgifterna för typfamiljerna vid respektive undersökningstillfälle.

<sup>56</sup> Typfamilj 9 från 2002 års enkät, det vill säga en familj med medelinkomst, 33 timmars närvarotid per vecka och två barn. Ragunda hade avgiftsfri barnomsorg år 1999. Om Ragunda exkluderas varierade avgiften med 30 000 kronor/år.

## Avgifternas konstruktion

Efter maxtaxans införande är det ovanligt med fler än tre tidsintervall. Fler och fler kommuner tillämpar så kallad enhetstaxa, det vill säga avgiften är oberoende av hur många timmar barnet vistas på förskolan eller i fritidshemmet. 2006 års undersökning visar att antalet kommuner med enhetstaxa fortsätter att öka, år 2004 hade 168 kommuner enhetstaxa och den siffran ökade till 186 år 2006.

**Tabell 6.1** Antal tidsintervall i förskola. Procentuell fördelning vid respektive mättilfälle

Grad av tidsrelatering	1993		1999		2001		2002		2004		2006	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Ej tidsrelaterat	49	17	7	2	8	3	146	51	168	58	186	64
Två intervall	121	43	32	11	28	10	73	25	72	25	60	21
Tre intervall	62	22	50	17	45	16	47	16	32	11	30	10
Fyra intervall	33	12	60	21	65	22	7	2	8	3	6	2
Fem el. fler	11	4	84	29	80	28	5	2	0	0	1	0
Timtaxa	8	3	51	18	62	21	10	3	0	0	0	0
Annat	0	0	4	1	1	0	1	0	7	2	3	1
Ej svar/otolkbart	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	4	1
<b>Summa</b>	<b>284</b>	<b>100</b>	<b>288*</b>	<b>100</b>	<b>289</b>	<b>100</b>	<b>289</b>	<b>100</b>	<b>290</b>	<b>100</b>	<b>290</b>	<b>100</b>

\* År 1999 fanns det 289 kommuner, men en kommun (Ragunda) tog inte ut några avgifter för barnomsorg.

**Tabell 6.2** Antal tidsintervall i fritidshem. Procentuell fördelning vid respektive mättilfälle

Grad av tidsrelatering	1999		2001		2002		2004		2006	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Ej tidsrelaterat	59	20	58	20	232	80	246	85	255	88
Två intervall	41	14	52	18	40	14	27	9	22	8
Tre intervall	41	14	34	12	6	2	3	1	4	1
Fyra intervall	41	14	36	12	1	0	0	0	0	0
Fem el. fler	54	19	54	19	3	1	0	0	0	0
Timtaxa	49	17	55	19	7	2	0	0	0	0
Annat	3	1	0	0	0	0	5	2	3	1
Ej svar/otolkbart										
<b>Summa</b>	<b>288*</b>	<b>100</b>	<b>289</b>	<b>100</b>	<b>289</b>	<b>100</b>	<b>290</b>	<b>100</b>	<b>290</b>	<b>100</b>

\* År 1999 fanns det 289 kommuner, men en kommun (Ragunda) tog inte ut några avgifter för barnomsorg.

En annan övergripande tendens är att många kommuner som förut tillämpade elva betalmånader har övergått till att ta betalt tolv månader om året. Den utvecklingen har fortsatt också mellan år 2004 och år 2006, både i förskola och i fritidshem, se tabell 6.3.

**Tabell 6.3** Antal betalmånader i förskola och fritidshem

Antal betal månader	Förskola				Fritidshem				
	1991	1993	1995	1999	2002*	2004	2006	2004	2006
12 betalmånader	32	50	62	69	181	235	260	227	248
11 betalmånader	246	230	225	213	105	51	27	41	23
Annat	6	6	1	6	3	3	1	3	1
Ej svar/otolkbart	.	.	.	.	.	1	2	19	18
Summa	284	286	288	288**	289	290	290	290	290

\* Samma antal betalmånader för fritidshem år 2002.

\*\* År 1999 fanns det 289 kommuner, men en kommun (Ragunda) tog inte ut några avgifter för barnomsorg.

### Avgifter för fyra- och femåringar

Enligt skollagen ska den allmänna förskolan för fyra- och femåringar vara avgiftsfri 525 timmar per år. Det finns inga regler för hur mycket avgiften bör reduceras för fyra- och femåringar med längre närvarotider för att den ska betraktas som skälig. I 2004 års enkätundersökning om avgifter i förskola och fritidshem framgick att reduktionen för fyra- och femåringar varierade mycket mellan kommuner och att sex kommuner inte alls reducerade avgiften för barn med högre närvarotider än 525 timmar per år. I den undersökningen som genomfördes år 2006 har samtliga kommuner svarat att de gör någon form av avdrag för fyra- och femåringarna. År 2004 gjorde genomsnittskommunen avdrag med 31 procent för en femåring som går i förskola 40 timmar i veckan. Den siffran har ökat marginellt, till 32 procent, i 2006 års undersökning.

Många kommuner väljer att göra avgiftsreducering motsvarande den som ska göras för fyra- och femåringar i förskolan också i familjedaghem. I uppföljningen *Utan oskäligt dröjsmål* som gjordes i maj år 2003, svarade 221 kommuner (76 procent) att de gjorde en avgiftsreducering motsvarande 525 timmar per år för fyra- och femåringar som var inskrivna i familjedaghem. För fyra- och femåringar som endast vill nyttja den avgiftsfria tiden hänvisas oftast till förskola.<sup>57</sup> I den webbenkät som genomfördes år 2006 (se kapitel 5) visar det sig att den utvecklingen håller i sig. 80 procent av kommunerna i

<sup>57</sup> Skolverket: Plats utan oskäligt dröjsmål – uppföljning av tillgängligheten till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i maj 2003.

den undersökningen har svarat att de har samma avgiftsreduktion för fyra- och femåringar i familjedaghem som i förskolan.

### Avgiftsfinansieringsgrad

Avgiftsfinansieringsgraden är den del av kommuners bruttokostnad för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som finansieras via avgifter från föräldrarna. I och med att maxtaxan infördes sjönk avgiftsfinansieringsgraden markant, liksom variationen mellan kommuner. Efter maxtaxans införande år 2002 har den genomsnittliga avgiftsfinansieringsgraden legat på en ganska stabil nivå. Fritidshem har fortfarande en något högre avgiftsfinansieringsgrad än förskola. År 2005 täckte avgifterna 16 procent av kostnaderna för den verksamheten, medan motsvarande siffror för förskola och familjedaghem var åtta respektive tio procent.

### Avgifter i enskild verksamhet

Om en kommun tillämpar maxtaxa ska denna omfatta både kommunal och enskild verksamhet. Under förutsättning att den enskilda verksamheten följer maxtaxan kan kommunerna tillåta de enskilda verksamheterna att ha avgiftssystem vars konstruktion skiljer sig från kommunens eget.

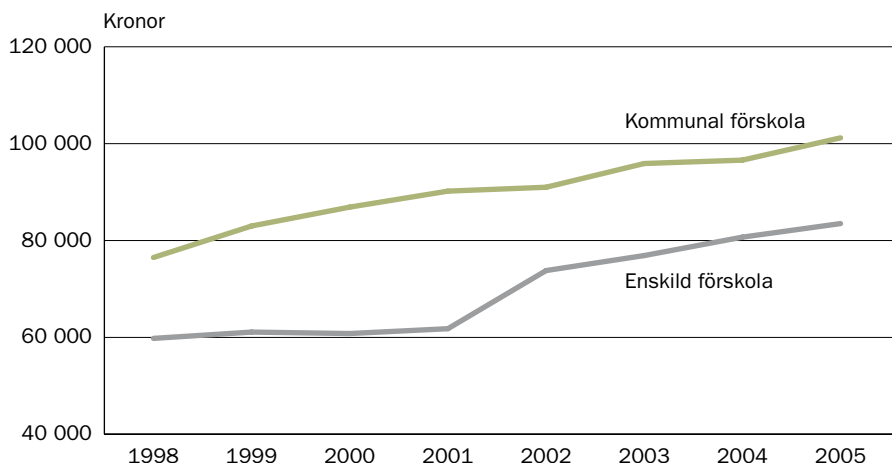
Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i enskild regi finansierar sin verksamhet med kommunala bidrag, föräldraavgifter samt med oavlönade arbetsinsatser från föräldrarna. Maxtaxan har begränsat de enskilda anordnarnas möjlighet att avgiftsfinansiera verksamheten, men principen om att kommunerna ska ge bidrag till enskild verksamhet motsvarande kommunens egen kostnad kvarstår.<sup>58</sup> Som ett resultat av detta borde kommunens ersättning till de enskilda anordnarna öka på ett sätt som motsvarar avgiftsbortfallet.

Ersättningen till den enskilda verksamheten ökade kraftigt i samband med att maxtaxa infördes. Som figur 6.1 visar sker en uppgång av kostnaden per inskrivet barn i enskild förskola mellan åren 2001 och 2002.

---

<sup>58</sup> Skollagen 2 a kap, 17 §.

**Figur 6.1** Kostnad per inskrivet barn fördelat på kommunal och enskild förskola åren 1998–2005



Utifrån de uppgifter som samlats in via Skolverkets enkät om avgifter i förskola och fritidshem är det mycket svårt att bedöma om kompensationen till den enskilda verksamheten faktiskt täcker det inkomstbortfall som uppstår för en enskild anordnare. Därför har Skolverket genomfört en fallstudie av årsredovisningar och verksamhetsberättelser för 52 enskilda förskolor i 15 kommuner.<sup>59</sup> Flera förskolor uppger att de upplevde oro inför förändringarna och att de därför vidtog åtgärder för att klara ekonomin. Dock visar studien att de flesta förskolor förbättrade sina ekonomiska resultat mellan åren 2001 och 2003, men att resultaten varierar mycket mellan förskolorna.

I den enkät om avgifter i förskola och fritidshem som genomfördes år 2006 uppgav 51 procent (147 kommuner) att den enskilt bedrivna förskoleverksamheten har samma avgiftssystem som den kommunala verksamheten, medan 20 procent (57 kommuner) svarade att systemen skiljer sig åt. För fritidshemmen är det 46 procent (121 kommuner) som har samma system och 16 procent (45 kommuner) där avgifterna skiljer sig. Det finns ett stort bortfall i frågorna som handlar om enskild verksamhet, vilket dels beror på att kommunerna inte besvarat frågorna och dels på att de svar som lämnats varit så svårtolkade att de utesluts ur analysen.

<sup>59</sup> Skolverkets rapport 261: Uppföljning av reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m., s.50 ff.

## Marginaleffekter

Maxtaxan leder till att avgifterna följer inkomsterna proportionellt upp till inkomsttakets som för närvarande är 42 000 kronor i månaden.<sup>60</sup> En tioprocentig inkomstökning ger således en lika stor procentuell avgiftsökning. För information om typfamiljerna hänvisas till bilaga 8. Ett hushåll (typfamilj 3) ökar sin inkomst med 17,2 procent och får då en ökning av omsorgsavgiften på 17,1 procent. Inkomstökningen lönar sig i den meningen att den inte raderas av en avgiftsökning. Att procentsatserna skiljer sig åt beror på att vissa kommuner väljer en lägre avgiftsnivå än maxtaxans avgiftstak.

Om hushållets inkomst däremot överstiger taket (42 000 per månad) bestäms avgiften i stället av en högsta nivå. För typfamilj 5 innebär en ökning av inkomsten med 7 800 kronor i månaden att avgiften höjs med i genomsnitt 72 kronor. Detta motsvarar en inkomstökning på 19,4 procent och en avgiftsökning på 6 procent.

Eftersom avgiftstaket är oförändrat sedan år 2004 hamnar allt fler hushåll över den inkomstrelaterade nivån. Avgiften får således allt mindre hushålls-ekonomisk betydelse för dessa familjer.

## Avgifterna och familjernas ekonomi

Maxtaxan har lett till att avgifternas förklaringspotential för skillnader mellan hushållen minskat i betydelse. Undersökningen år 2006 visar att konsumtionsutrymmet för barnfamiljer har ökat jämfört med år 2004. Jämfört med år 2002 är ökningen emellertid mindre dramatisk. Typfamilj 1 (ensamstående med a-kasseersättning) är den enda typfamilj som minskat sitt konsumtionsutrymme. Övriga typfamiljer i studien har ökat sitt konsumtionsutrymme mellan åren 2004 och 2006.

## Avgiftsnivåer före och efter maxtaxan

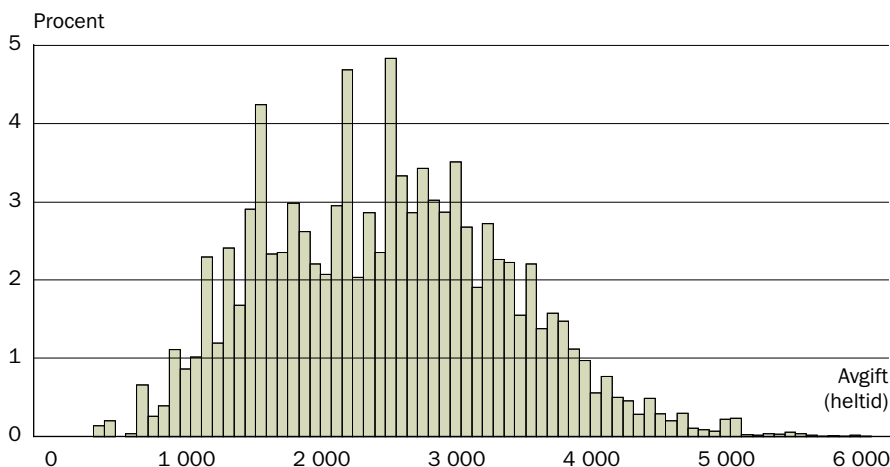
Också IFAU har genomfört en kommunenkät om avgiftssystemen. I den undersökningen har de inte använt typfamiljer utan samlat in information som går att tillämpa på alla aktuella hushåll i kommunen.<sup>61</sup> Också dessa resultat visar på stora förändringar i avgiftsnivåer för barnfamiljerna. Figur 6.2 och 6.3 visar fördelningen av vad hushållen betalade i avgift år 2001 respektive år 2003. Underlaget bygger på alla barnfamiljer med två vuxna, med minst ett barn i åldern 1–9 år, som bor i någon av de 220 kommuner som svarat på enkäten om avgifter år 2001 respektive år 2003.

<sup>60</sup> Inkomsttaket definieras i förordningen (SFS 2001: 160) som hushållets bruttoinkomst.

<sup>61</sup> IFAU Rapport 2007:2, Maxtaxan inom barnomsorgen – påverkar den hur mycket föräldrar arbetar? s.12 ff.

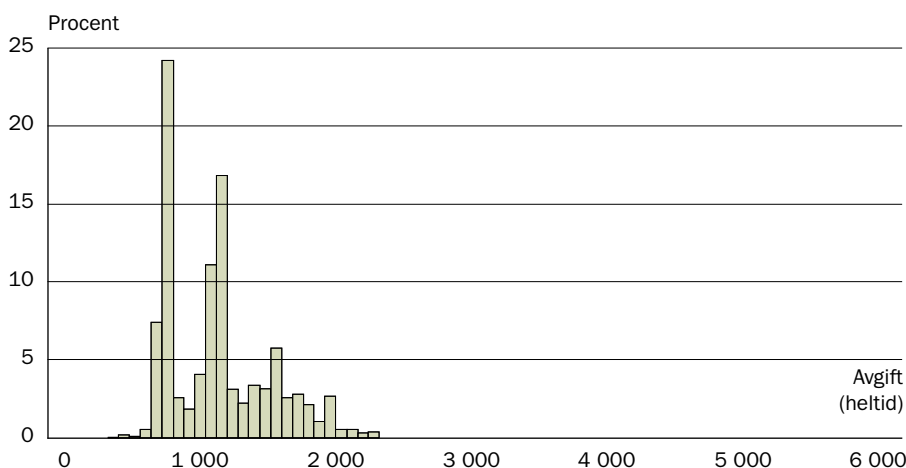


**Figur 6.2** Avgifter i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg år 2001



År 2001 varierade avgifterna mycket mellan olika hushåll, och en del hushåll betalade uppemot 6 000 kronor per månad i avgift. Motsvarande fördelning för år 2003 visar en betydligt mindre variation mellan hushåll, och inget hushåll betalar mer än 2 280 kronor per månad. De toppar som ses i fördelningen i figur 6.3 återspeglar maxtaxans tak för olika antal barn (till exempel maximalt 1 140 kr per månad för första barnet i förskolan).

**Figur 6.3** Avgifter i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg år 2003



För ett fåtal hushåll har avgifterna höjts men den stora majoriteten av hushållen betalar mindre än vad de gjorde innan maxtaxan infördes. Det genomsnittliga hushållet hade en avgiftssänkning på 1 300 kronor per månad mellan åren 2001 och 2003.

## Sammanfattning

Skolverkets enkäter om avgifter i förskola och fritidshem visar att avgiftssystemen har blivit allt mer lika mellan kommuner. De största förändringarna i avgiftsnivåer och avgiftssystem skedde i anslutning till att maxtaxan infördes år 2002. Men också därefter har kommunernas avgiftspolitik fortsatt att förändras, till exempel tillämpar fler och fler kommuner enhetstaxa och tolv betalmånader. Också resultat från IFAU visar att skillnaden mellan kommunerna avsevärt har förändrats i samband med att maxtaxan infördes.

Konsumtionsutrymmet har ökat för det stora flertalet typfamiljer och avgifternas förklaringspotential för skillnader mellan hushållen har minskat i betydelse. Marginaleffekterna är så gott som obefintliga, och eftersom taket för maxtaxan har legat på samma nivå sedan år 2004 är det nu fler och fler hushåll som hamnar över taket.

Kommunernas ersättning per barn till den enskilda verksamheten ökade tydligt i samband med att maxtaxan infördes, och skillnaden i kostnad per barn mellan kommunal och enskild verksamhet är således mindre nu än innan maxtaxan infördes. Det är ett tecken på att de enskilda anordnarna åtminstone delvis har kompenseras för inkomstbortfallet. Utöver detta är det mycket svårt att göra en heltäckande bedömning om huruvida kompensationen till den enskilda verksamheten faktiskt täcker det inkomstbortfall som uppstår för en enskild anordnare.



## 7. Kommunalekonomi

### Frågeställningar i regeringsuppdraget

Enligt regeringsuppdraget ska Skolverket ansvara för att de samlade ekonomiska effekterna för kommunerna med anledning av maxtaxan blir belysta. De volymökningar som kan härledas till den allmänna förskolans införande eller kommunens skyldighet att erbjuda förskoleverksamhet till föräldraledigas och arbetslösa barn ska särskiljas från volymökningar till följd av maxtaxan.

Magnus Wikström med flera vid Umeå universitet har på uppdrag av Skolverket analyserat reformens kommunalekonomiska effekter. Två delstudier har publicerats; en om vistelsetider inom förskola och familjedaghem, och en om kommunernas kostnader i förskola, skatteuttag och statsbidragets effekter. I detta kapitel ges en sammanfattning av Wikströms arbete.<sup>62</sup>

### Närvarotider ur ett ekonomiskt perspektiv

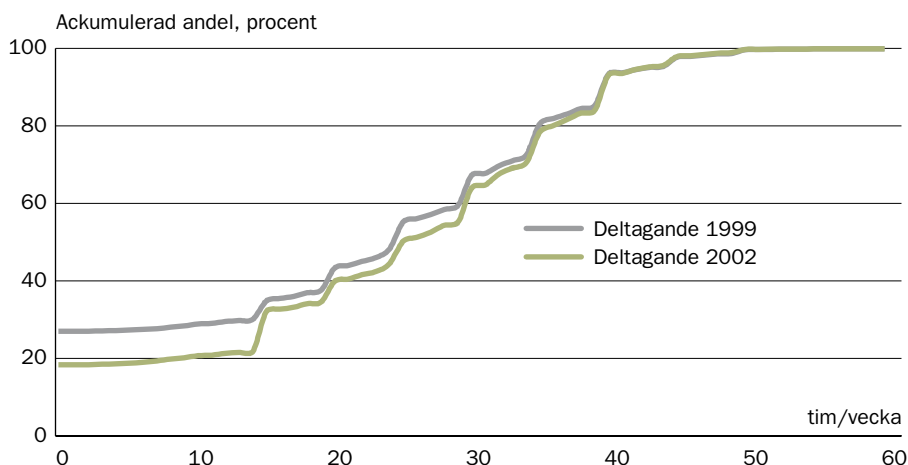
För att studera effekterna på närvarotider ur ett ekonomiskt perspektiv använder sig Wikström av Skolverkets föräldraenkäter från åren 1999 och 2002.<sup>63</sup> Wikström har också använt uppgifter från Skolverkets enkäter om avgifter i förskola och fritidshem (se kapitel 6) för att undersöka vilka effekter kommunernas avgiftssystem har haft på närvarotider.

Närvarotiden i förskola och familjedaghem åren 1999 och 2002 har jämförts utifrån föräldrarnas huvudsakliga sysselsättning (arbetslösa, föräldralediga samt övriga). Jämförelsen visar att den totala, genomsnittliga närvarotiden i förskola och familjedaghem har ökat för alla, men framför allt för barn till föräldralediga och arbetslösa. Med andra ord har det totala antalet omsorgstimmar ökat på grund av att fler barn tillkommit i verksamheterna. Vidare har den genomsnittliga närvarotiden per barn minskat något för arbetslösa och föräldralediga och ökat något för övriga grupper. Slutsatsen är att närvarotiderna i förskola och familjedaghem har blivit mer jämnt fördelade mellan de olika grupperna mellan åren 1999 och 2002.

<sup>62</sup> Även metodbeskrivningarna är komprimerade, för ytterligare beskrivning hänvisas till "Kommunalekonomiska effekter av maxtaxa och ökad tillgänglighet inom förskola och skolbarnsomsorg", Umeå Economic Studies no. 704, år 2007.

<sup>63</sup> Föräldraenkäten år 2005 byggde på ett annat, och betydligt mindre urval än de undersökningar som genomfördes åren 1999 respektive 2002. För en beskrivning av urval och genomförande av föräldraenkäterna, se bilaga 2.

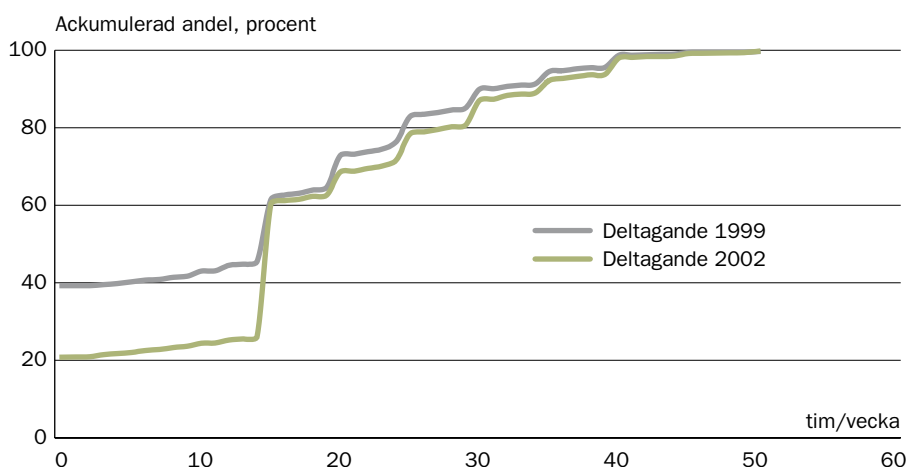
**Figur 7.1** Närvarotider i förskola och familjedaghem för samtliga barn



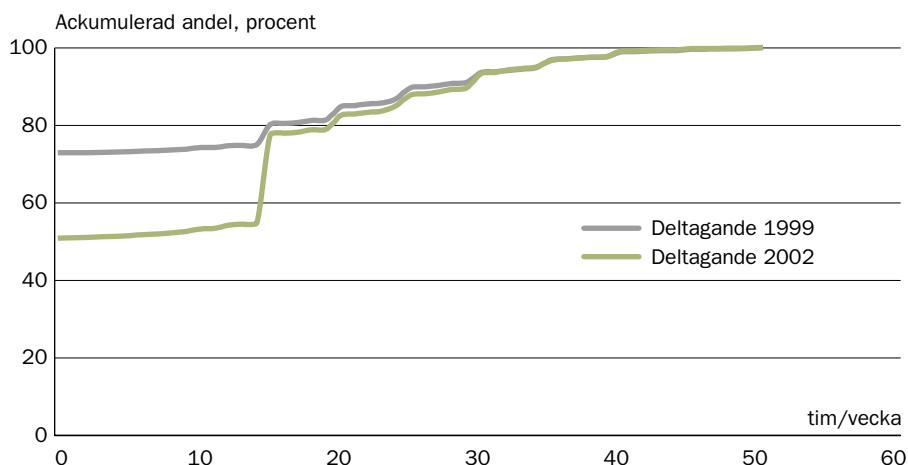
Figur 7.1 beskriver hur stor andel av barnen som har minst ett visst antal timmar i förskola och familjedaghem åren 1999 och 2002. Kurvan för år 2002 är placerad under kurvan för år 1999 vilket ska tolkas som att närvarotiderna blivit mer jämnt fördelade för samtliga barn, oavsett vilket mått på fördelning som används.

För barn till arbetslösa och föräldralediga är det än tydligare hur det ändrade deltagandet påverkat närvarotidernas fördelning i dessa grupper.

**Figur 7.2** Närvarotider i förskola och familjedaghem för barn till arbetslösa



**Figur 7.3** Närvarotider i förskola och familjedaghem för barn till föräldralediga



I samtliga tre diagram finns ett hopp vid 15 timmar per vecka. Det innebär att en stor andel av de tillkommande barnen är barn till föräldralediga och arbetslösa. Detta bekräftas också av att de genomsnittliga närvarotiderna per barn har minskat för dessa grupper.

Den beskrivande statistiken från föräldraenkäterna kan enligt Wikström inte användas för att studera vilka effekter de olika delarna av reformen har haft på närvarotider, eftersom hushållen skiljer sig åt i ett antal avseenden. Wikström har i stället använt en regressionsansats (en så kallad Tobitmodell) som fångar två aspekter på närvarotider; en som anger sannolikheten att närvarotiden ska vara större än noll och en annan som anger hur närvarotiden varierar med de förklarande variablerna givet att den är större än noll. Förklaringsmodellen fångar upp olika skillnader, kontrollerar för dessa och försöker samtidigt att mäta effekter av avgifter.

Den beroende variabeln mäter närvarotider i förskola (kommunal och enskild) och familjedaghem under en specifik vecka. Oberoende variabler som ingår i studien delas in i tre olika grupper: barnet och familjens karakteristika, kommunkarakteristika och avgifts- och skattesystemskarakteristika för åren 1999 och 2002.

Vid redovisningen av resultatet delas hushållen upp i två grupper. Dels de som inte har varit arbetslösa eller föräldralediga under åren 1999 och 2002, dels de hushåll där någon har varit arbetslös eller föräldraledig. Allmän förskola förväntas inte ha några större effekter på närvarotider och redovisas därför inte separat.

Hushåll där föräldrarna inte är arbetslösa eller föräldralediga

Närvarotid ökar med ålder, för varje år med i genomsnitt en timme per vecka. Syskon minskar närvarotiden, för varje ytterligare syskon minskar tiden med knappt två timmar per vecka. Hushåll där föräldrarna lever tillsammans har kortare närvarotider i förskolan. Skillnaden mellan sammanboende och ensamboende är stor, drygt 4,5 timmar i genomsnitt. Även föräldrarnas utbildning har betydelse; ju högre utbildning föräldrarna har desto längre närvarotider har barnen. Skillnaderna är störst med avseende på mammans utbildning. Om en mamma med universitetsutbildning (minst tre år) jämförs med en mamma som endast har grundskola är skillnaden i barnets närvarotid ungefär fem timmar per vecka i genomsnitt. Mammans härkomst har betydelse för närvarotiderna, om mamman är född utanför Norden är den genomsnittliga närvarotiden lägre än för hushåll med annan sammansättning.

I Tobit-modellen använder Wikström kommunkaraktistika, (kostnader för kommunal förskola, personaltäthet och invånardistans) för att fånga kommunspecifik kvalitet som antas påverka närvarotiderna. Personaltäthetens betydelse för närvarotiden bedöms som liten. En standardavvikelse (den genomsnittliga skillnaden mellan kommuner) högre personaltäthet ökar närvarotiderna med 0,1 timme per vecka. De kommuner som har en hög kostnad för kommunal förskola har i genomsnitt längre närvarotider än kommuner med låg kostnad. Även här är det frågan om små effekter. Om kostnaderna ökar med 10 000 kronor per barn förlängs tiden med i genomsnitt 0,2 timmar per vecka. Närvarotiderna är längre i glesbefolkade områden; i genomsnitt betyder invånardistans knappt 0,2 timmar per vecka. Sammantaget konstaterar Wikström att effekterna av de observerade kvalitetsvariablerna är måttliga.

Avgifternas effekter på närvarotid beror på hur avgiftssystemen är utformade. Med empiri från Skolverkets enkät om avgifter i förskola och fritidshem går det att skilja på kommuner som använt tidsrelaterade respektive inkomstrelaterade taxor före maxtaxans införande. Tidsrelaterad taxa är knuten till barnets närvarotider och kan antingen utformas med ett antal tidsintervall eller att debitering sker per nyttjad timme. Inkomstrelaterade taxor utgår från en fast andel av hushållsinkomsten, även med detta alternativ kan olika intervall förekomma.

Inkomstrelaterade taxor var vanliga innan maxtaxans införande. Även om det i teorin går att särskilja olika avgiftssystem kan det vara svårt att göra det i praktiken, eftersom taxekonstruktionerna ofta byggde på en kombination av tids- och inkomstrelation.

Resultaten visar att närvarotiderna för barn till arbetande och studerande i viss utsträckning beror på hur avgiftssystemet såg ut innan reformen. Dock

är maxtaxans effekt på den totala, genomsnittliga närvarotiden liten, ungefär 0,4 timmar per vecka. En förklaring till att effekten av maxtaxans införande blev så liten är att förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i utgångsläget var kraftigt subventionerad och att föräldrar som förvärvsarbetade redan hade sitt omsorgsbehov tillgodosett före avgiftsminskningen.

Effekten är alltså liten, men närvarotiderna har ökat mer i de kommuner som hade tidsrelaterade taxor än i de kommuner som tillämpade andra avgiftssystem. Effekten är störst i de kommuner som tillämpade timtaxa. Motsvarande effekt finns inte för inkomstrelaterade taxor, vilket leder till slutsatsen att kommuner som tidigare hade tidsrelaterade taxor också haft den största ökningen av närvarotider.

### Hushåll där förälder är arbetslös eller föräldraledig

Huvuddelen av förändringarna i närvarotider för barn till arbetslösa och föräldralediga mellan åren 1999 och 2002 kan inte förklaras med familje- och kommunkaraktäristika. Förändringarna är i stort sett oberoende av skillnader i avgiftssystem mellan kommuner innan reformens genomförande. Detta tyder på att förändringarna snarare hänger samman med den ökade tillgången till förskoleverksamhet än avgiftsminskningarna.

Den totala närvarotiden för barn till föräldralediga har ökat med i genomsnitt 3,7 timmar per vecka när man samtidigt kontrollerar för andra faktorer som kan ha påverkat förändringen i närvaro mellan åren 1999 och 2002. Motsvarande siffra för barn till arbetslösa är 2,7 timmar. Detta kan jämföras med det beskrivande resultatet ovan, där grupperna i genomsnitt ökade med vardera 3,5 timmar. Resultatet kan tolkas som att den ökade tillgängligheten har ökat närvarotiderna för barn till föräldralediga i större utsträckning än för barn till arbetslösa. Resultaten stämmer överens med de uppgifter som visar att kommunerna innan reformen hade mer restriktiva regler för barn till föräldralediga än barn till arbetslösa.

### Kommunernas kostnader och skatteuttag

I samband med Maxtaxa och allmän förskola m.m. skulle kommunerna som grupp kompenseras för det avgiftsborfall som uppstod när denna infördes. Kommunerna skulle inte behöva höja skatten för att finansiera reformen.

Skatteuttag och kommunernas kostnad per barn i kommunal förskola har undersökts i förhållande till reformen. I analysen används offentlig statistik om kostnader för åren 1999 till 2005. Uppgifter om taxekonstruktioner med mera har hämtats från Skolverkets enkäter om avgifter i förskola och fritidshem. Inom denna del av studien var det också tänkt att de förändrade avgifter-



nas effekt på personaltäthet skulle analyseras. Eftersom det inte finns några tecken på att personaltäthetsförändringar skulle hänga samman med avgiftsförändringarna redovisas inte dessa resultat.

Kostnaderna per barn i kommunal förskola steg mer mellan åren 1999 och 2002 i de kommuner som använde tidsrelaterade taxor än i de kommuner som använde inkomstrelaterade taxor. Detta tyder på att de tidsrelaterade taxorna begränsade efterfrågan på förskola och att ett införande av maxtaxa ökade kostnaden för den gruppen av kommuner. Det går dock inte att säga att den ökade kostnaden är en effekt av maxtaxan. När Wikström kontrollerar för andra variablers påverkan på kostnaderna visar resultaten att det i en majoritet av kommunerna är osäkert om förändringen i kostnad per barn (i kommunal förskola) kan kopplas samman med reformen. Kostnaderna har i genomsnitt minskat något bland de kommuner som tillämpade inkomstrelaterade taxor. I kommuner som tillämpade timtaxa (en variant av tidsrelaterad taxa) år 1999 är kostnaden per inskrivet barn under perioden efter maxtaxans införande i stort sett oförändrad.

Sammantaget innebär det att kommunernas kostnader per barn i förskola har påverkats relativt lite av reformerna. Eftersom det samtidigt skett en påtaglig volymökning har emellertid de totala kostnaderna för förskolan ökat.

När det gäller skatteuttag har de kommuner som år 1999 hade inkomstrelaterade avgifter under åren 2002 till 2005 ungefär samma skatteuttag som före reformen. Kommuner som före reformen tillämpade tidsrelaterade taxor har ungefär 0,2 procentenheter högre skattesats efter reformen. Det är dock endast ett fåtal kommuner som haft denna konstruktion, vilket innebär att den genomsnittliga skattesatsförändringen som är hänförlig till reformen varit marginell.

Resultaten från kostnadsstudien och skattestudien visar att kommuner som tillämpade tidsrelaterade taxor år 1999 inte har ändrat kostnaderna per barn men höjt skatten något när man samtidigt kontrollerar för andra faktorer. Kommuner som haft inkomstrelaterade avgifter har inte höjt skatten, men kostnaden per barn har minskat något när man samtidigt kontrollerar för andra faktorer.

I en tidigare studie av Linda Holmlund och Magnus Wikström där också skolbarnsomsorgen studerats finner författarna inte samma mönster som inom förskolan. Det finns ingen skillnad i kostnadsförändringar mellan kommuner beroende på tidsrelatering eller inkomstrelatering. Också här är det svårt att uttala sig om huruvida reformen medförde högre eller lägre kostnader per barn i genomsnitt. Däremot finner författarna samma mönster för kommunal förskola och skolbarnsomsorg när det gäller avgiftsfinansieringsgrad.

De kommuner som år 1999 hade hög avgiftsfinansieringsgrad tenderar att ha ökat sina kostnader per barn i jämförelse med de kommuner som hade låg avgiftsfinansieringsgrad.

### Statsbidragens betydelse

Kommunerna har kompenserats för avgiftsbortfall i samband med maxtaxan genom olika statsbidrag: ett särskilt maxtaxebidrag, ett bidrag för kvalitetssäkrande åtgärder samt via det kommunala utjämnningssystemet. Hur dessa bidrag skiljer sig åt beskrivs i den inledande delen av rapporten. Nedan beskrivs samband mellan bidragen och kommunernas kostnader och skatteuttag.

En ökning i de generella bidragen med en krona per barn ökar kommunernas kostnad per barn med drygt 1 öre. De generella statsbidragen påverkar kommunernas skattesatser negativt. En ökning av de generella bidragen med 1 000 kronor per invånare sänker skattesatsen med ungefär 2,5 öre per intjänad hundralapp. Det innebär att maxtaxebidraget motverkat skattehöjningar i kommunerna.

Maxtaxebidraget har en osäker (icke-signifikant) effekt på kommunernas kostnader. Det kan tolkas som att kommunerna disponerat detta bidrag på olika sätt.

Bidraget till kvalitetssäkrande åtgärder (och bidraget till personalförstärkningar i förskolan som började fördelas under år 2005) har en mycket tydlig positiv effekt på kommunernas kostnader per barn.<sup>64</sup> En ökning i bidragen med en krona per barn ökar kommunernas kostnader per barn i förskola med ungefär 90 öre. Bidragen är förenade med villkor för användningen och eftersom effekten är så stor innebär det att kommunerna kunnat expandera verksamheten, alternativt förhindra nedskärningar, i jämförelse med om bidragen inte utgått. Bidragen har däremot en positiv effekt på skattesatserna, vilket innebär att kommunerna också förefaller ha tillskjutit egna medel för att finansiera kvalitetsförstärkningar.

Skolverket har tidigare beräknat de budgetmässiga effekterna av de olika reformdelarna, och visat att statsbidragen täcker kommunernas avgiftsbortfall och de volymökningar som skett på grund av rättighetsförändringarna för barn till föräldralediga, arbetslösa, samt tillkommande barn i den allmänna förskolan. Wikström påpekar att de indirekta effekterna av reformen, till exempel på närvarotider och kostnader per barn, varit små. IFAU har i sina studier av

---

<sup>64</sup> Statsbidraget för personalförstärkningar i förskola (SFS 2005: 23) har inkluderats i analysen även om det inte är kopplat till Maxtaxa och allmän förskola m.m. Anledningen till detta är den kraftiga korrelationen mellan de två statsbidragen.

sysselsättning och arbetsutbud funnit mycket blygsamma effekter av avgiftsförändringarna. Det innebär att de ökade kostnaderna är små i förhållande till de bidrag som utgått.

Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att alla kommuner inte har kompenserats i samma utsträckning, eftersom de hade olika utgångslägen. Vissa kommuner har kompenserats mer än väl av bidragen, samtidigt kan det inte uteslutas att vissa kommuner fått en kompensation som varit mindre än de faktiska utgiftsökningarna.

### Sammanfattning

Den totala närvarotiden har påverkats lite av maxtaxans införande. Det är framför allt i kommuner som tidigare hade tidsrelaterade taxor som avgiftsförändringarna haft betydelse för närvarotiden. Den huvudsakliga förklaringen till de ökade totala närvarotiderna för barn till arbetslösa och föräldralediga är att tillgängligheten ökat.

Kommunernas kostnader per barn i kommunal förskola förefaller inte ha ändrats mycket av reformen. Resultaten tyder dock på att det finns vissa skillnader beroende på vilken typ av avgiftssystem de haft före reformen. Detsamma gäller kommunernas skatteuttag, där kommuner som tillämpade tidsrelaterade taxor har högre kommunal skattesats efter reformen i jämförelse med kommuner som tillämpade inkomstrelaterade taxor.

Statsbidragen till kvalitetssäkrande åtgärder och personalförstärkning har en tydlig positiv effekt på kommunernas kostnad per barn. Maxtaxebidraget har i stället en tydlig negativ inverkan på kommunernas skattesatser, vilket tyder på att det använts till att undvika skattehöjningar.



**Sysselsättning och  
antal arbetade timmar**

## 8. Sysselsättning och antal arbetade timmar

### Frågeställningar i regeringsuppdraget

Enligt regeringsuppdraget ska uppföljningen av reformen omfatta effekter på sysselsättning och antal arbetade timmar. Inom ramen för denna del av uppdraget bör en utvärdering göras av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och vid behov av andra berörda forskningsinstitut.

Skolverket har med anledning av detta givit IFAU i uppdrag att göra en utvärdering av effekter på föräldrars sysselsättning och antal arbetade timmar. IFAU har publicerat två rapporter med anledning av det uppdrag som de fått av Skolverket.<sup>65</sup>

### Tidigare forskning

Enligt teorier kring arbetskraftsdeltagande och antal arbetade timmar ska individen ta ställning till två saker: om individen ska arbeta över huvud taget (arbetskraftsdeltagande eller inte) och i sådant fall, hur mycket individen ska arbeta. Föräldrar som väljer att arbeta måste ordna någon form av omsorg för barnen under den tid som de är på arbetet. Omsorgen kostar pengar vilket innebär att den inkomst föräldrarna får ut av sitt arbete är lönen minus kostnader för den aktuella omsorgen. Sänkta omkostnader för omsorgen kan därför förväntas påverka både i vilken utsträckning föräldrar arbetar och hur mycket de arbetar.

Om omsorgskostnaderna sjunker blir den förväntade effekten på föräldrars arbetskraftsdeltagande positiv, eftersom sänkningen av avgiften innebär att man får mer kvar av lönen.

Den förväntade effekten på hur mycket föräldrar väljer att arbeta är däremot osäker. Vid en sänkning av avgiften får föräldrarna mer kvar av lönen och kan därmed unna sig att vara lediga i större utsträckning (och alltså arbeta färre antal timmar). Samtidigt har det blivit dyrare att inte arbeta eftersom man då avstår från en större löneinkomst än tidigare.

Tidigare internationell forskning har främst fokuserat på effekter av sänkt avgift på mödrars arbetskraftsdeltagande. Sammanfattningsvis visar denna

---

<sup>65</sup> IFAU Mörk, Lindquist & Lundin, 2006: 2 Påverkar maxtaxan inom barnomsorgen hur mycket föräldrar arbetar? IFAU rapport 2006: 2, Lundin, Mörk & Öckert 2007: Maxtaxan inom barnomsorgen – påverkar den hur mycket föräldrar arbetar?, IFAU rapport 2007: 2.

forskning att sannolikheten att delta i arbetskraften ökar vid sänkning av avgiften. Dessa resultat går dock inte direkt att överföra till svenska förhållanden.

Tidigare svenska studier visar att fler kvinnor väljer att arbeta när avgifterna sänks, men man finner inga effekter på antalet arbetade timmar. Också IFAU har tidigare funnit en viss ökad sannolikhet för kvinnor att delta. De har dock haft svårt att hitta effekter på antal arbetade timmar vid sänkning av samma avgift. Samtliga studier som refereras till är dock behäftade med problematik som gör att resultaten inte är helt pålitliga.

## Resultat av undersökningen

I en rapport som publicerades i februari år 2007 har IFAU jämfört hushåll som är lika med avseende på de faktorer som bestämmer avgifterna, men som bor i olika kommuner och därmed fick olika stor sänkning av avgiften. I analysen har de använt registerdata från SCB, framför allt data från LOUISE (till exempel uppgifter om familjer och antal barn) samt från lönestrukturstatistiken (månadslöner och tjänstemfattningsgrad för alla anställda inom stat och kommun samt ett urval från privat sektor) åren 2001 och 2003.<sup>66</sup> IFAU har också samlat in information om kommunernas avgiftssystem år 2001 respektive år 2003. De data IFAU har samlat in är mer detaljerade än de som samlas in genom Skolverkets enkät om avgifter i förskola och fritidshem (se kapitel 6), då de innehåller information om hur avgifterna beräknas för samtliga hushåll.

Beskrivande statistik visar att föräldrars sysselsättningsgrad och antal arbetade timmar förändras i mycket liten utsträckning mellan åren 2001 och 2003; att män i regel arbetar heltid medan kvinnor i högre utsträckning arbetar deltid; att avgifterna i genomsnitt är lägre samt att skillnaderna mellan hur mycket olika hushåll betalar är mindre år 2003 än år 2001.

Analysen visar genomgående på små effekter av maxtaxan på sysselsättning och arbetade timmar som samtliga är nära noll. IFAU kan med säkerhet utsluta att maxtaxan ledde till en sysselsättningsökning större än en procent; och att detta gäller för såväl kvinnor som män. De resultat som är statistiskt säkerställda i denna analys (på fem procents säkerhetsnivå) rör för det första mäns sysselsättning: den genomsnittliga sänkningen av avgifterna på grund av maxtaxan (1 300 kronor) har medfört en sysselsättningsökning för högutbildade män, och för män med hög hushållsinkomst, på ungefär en procent. För det andra finns en effekt på kvinnors arbetstid; kvinnor i hushåll vars yngsta barn är mellan sex och nio år höjer sin andel av heltid om avgifterna sjunker.

---

<sup>66</sup> Longitudinell databas kring utbildning, inkomst och sysselsättning.

## Sammanfattning

Totalt sett verkar avgiftsreduceringar ha små effekter på föräldrars arbetsutbud. Resultaten i IFAU:s rapport skiljer sig ifrån tidigare studier av omsorgsavgifter som gjorts i till exempel Argentina, Israel, Kanada och USA. Det finns dock betydande skillnader mellan de nämnda länderna och Sverige. Det är inte förvånande att föräldrars arbetsutbud påverkas mindre när subventionen av barnomsorgsavgifter redan är hög. IFAU:s resultat ligger i linje med resultat från Skolverket när det gäller avgifterna; maxtaxan har lett till en betydande likriktning av kommunernas avgifter. Resultaten överensstämmer också med Skolverkets föräldraenkäter och de analyser Wikström gjort: de genomsnittliga närvarotiderna per barn till arbetande och studerande föräldrar har bara förändrats marginellt efter maxtaxans införande. Det verkar således som avgiftsreduceringar har ganska små effekter på föräldrars arbetsutbud när omsorgen redan är utbyggd och subventionerad så som är fallet i Sverige.

IFAU planerar framöver att undersöka andra effekter av reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m.; dels huruvida reformen påverkat barnafödandet, och dels om gruppen arbetslösa föräldrar lättare hittade jobb i samband med att kommunerna fick en skyldighet att erbjuda deras barn förskoleverksamhet motsvarande 15 timmar per vecka.



# **Statsbidraget för kvalitetssäkran- de åtgärder**

## 9. Statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder

### Frågeställningar i regeringsuppdraget

I samband med att förordningen om maxtaxa trädde i kraft den 1 januari år 2002 inrättades också ett särskilt statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder för kommuner som tillämpar maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

I remissförfarandet framkom att införandet av maxtaxa inte fick resultera i kvalitetsförsämringar i verksamheterna. Regeringen delade den uppfattningen och inrättade ett bidrag för kvalitetssäkrande åtgärder. I propositionen skriver man:

” Regeringen anser att medlen bör användas för att säkerställa och öka kvaliteten i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Som ett angeläget område för kvalitetssäkring i de kommuner som ansluter sig till maxtaxan vill regeringen särskilt framhålla frågan om personalförstärkningar i barngrupperna. Personaltätheten är i dag mycket skiftande i kommunerna.<sup>67</sup> ”

Bidraget har omfattat cirka 500 miljoner kronor årligen och regleras via en förordning (SFS 2001: 161). Bidraget fördelas till kommuner och lämnas under förutsättning att det används till personalförstärkningar och kompetenshöjande åtgärder för förskollärare, barnskötare och fritidspedagoger som arbetar inom förskola, familjedaghem och fritidshem. En förordningsändring år 2005 gjorde det möjligt för kommunerna att använda bidraget också i öppen förskola.<sup>68</sup> Bidraget har fördelats till kommunerna med barnomsorgsmodellen i det kommunala utjämningssystemet som grund, vilket innebär att bidraget har varit ungefär lika stort per kommun och år under bidragsperioden.

Skolverket ska följa upp och utvärdera effekterna av statsbidraget. Skolverket ska också sprida information hur bidraget använts i kommunerna. Skolverket har administrerat bidraget under perioden, skrivit ett avsnitt om hur bidraget använts i varje delrapportering och har också regelbundet lagt ut kommunernas ansökningar och uppföljningar på SIRIS.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Proposition 1999/2000: 129, s.38.

<sup>68</sup> SFS 2005: 22.

<sup>69</sup> Skolverkets information om kvalitet och resultat.

## Uppföljning för bidragsåret 2006

Under bidragsåret 2006 fördelades totalt drygt 498 miljoner kronor. När kommunerna redovisar sina uppföljningar till Skolverket stämmer beloppen inte exakt överens med den totala bidragsramen; några kommuner har inte utnyttjat hela bidraget och andra kommuner redovisar sammantaget för något mer än det rekviderade beloppet. Totalt bygger redovisningen på de drygt 502 miljoner kronor som kommunerna redovisat för i uppföljningen för bidragsåret 2006. 289 av de 290 kommuner som tagit del av bidraget ingår i uppföljningen.<sup>70</sup>

Enligt kommunernas uppföljningar har bidraget år 2006 finansierat drygt 1200 årsarbetare i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. I tabell 9.1 nedan syns fördelningen av dessa årsarbetare på verksamhetsform respektive kommunal och enskild verksamhet.

### Personalförstärkningar

**Tabell 9.1** Antal årsarbetare som bidraget har finansierat bidragsåret 2006. Antal årsarbetare fördelade på verksamhetsform samt på kommunal och enskild verksamhet

Förskola	Kommunal	Enskild	Totalt
Barnskötare	280,0	60,2	340,3
Förskollärare	589,5	67,8	657,2
Fritidspedagoger	3,5	0,0	3,5
Övrig personal	49,5	14,4	63,8
<b>Fritidshem</b>			
Barnskötare	27,2	5,8	33,0
Förskollärare	15,7	0,8	16,5
Fritidspedagoger	58,7	5,1	63,8
Övrig personal	4,1	1,1	5,2
<b>Öppen förskola</b>			
Barnskötare	0,8	0,0	0,8
Förskollärare	13,3	0,0	13,3
Fritidspedagoger	0,0	0,0	0,0
Övrig personal	6,1	0,0	6,1
<b>Familjedaghem</b>			
Barnskötare	3,4	3,0	6,4
Förskollärare	1,1	0,0	1,1
Fritidspedagoger	1,9	0,0	1,9
Övrig personal	9,1	0,2	9,3
<b>Totalt</b>	<b>1 063,7</b>	<b>158,4</b>	<b>1 222,1</b>

<sup>70</sup> Sollefteå kommun hade ännu inte formellt inkommit med sin uppföljning när sammanställningen gjordes och ingår därför inte i underlaget.

415 miljoner kronor av de drygt 500 miljoner som kommunerna redovisat för bidragsåret 2006 har fördelats till personalförstärkningar, och 78 procent av den summan har finansierat personal i kommunal förskoleverksamhet. 12 procent har finansierat personal i enskild förskoleverksamhet och återstående 10 procent har gått till personalförstärkningar i skolbarnsomsorg.

Mer än hälften av den personal som bidraget finansierat är förskollärare i förskolan. 274 av 289 kommuner har satsat på personalförstärkningar i kommunal förskoleverksamhet, medan 73 kommuner satsat på kommunal skolbarnsomsorg.

### Kompetenshöjande åtgärder

Delar av bidraget har finansierat kompetenshöjande åtgärder. Sedan tidigare uppföljningar har Skolverket kunnat konstatera att insatserna på detta område har varierat och att det således är svårt att ge någon tydlig eller samstämmig bild av innehållet i de kompetenshöjande åtgärderna. Nästan 130 kommuner har fördelat någon del av bidraget till kompetenshöjande åtgärder inom kommunal förskoleverksamhet, 62 kommuner har satsat på kommunal skolbarnsomsorg.

Inom *förskoleverksamheten* har drygt 62 miljoner kronor gått till kompetenshöjande åtgärder år 2006. I förskolan har drygt 20 000 personer deltagit i kompetenshöjande åtgärder som omfattat nästan 430 000 timmar. Detta innebär att varje person i genomsnitt deltagit i en satsning på drygt 20 timmar. Inom de andra verksamheterna har betydligt färre personer deltagit i kompetenshöjande åtgärder, inom familjedaghem är det cirka 1000 personer och inom öppen förskola cirka 40 personer.

Inom *skolbarnsomsorgen* har drygt 10 miljoner satsats på kompetenshöjande åtgärder, och drygt 3 000 personer anställda i fritidshem har deltagit. När det gäller familjedaghem för barn 6–12 år har cirka 330 personer deltagit i någon form av kompetenshöjande åtgärder.

Innehållet i de kompetenshöjande åtgärder som kommunerna genomför är och har varit mycket varierat under bidragsperioden. I ansökan för år 2006 har ett hundratal kommuner angett inriktning och innehåll för kompetenshöjande åtgärder under bidragsåret. Nedan följer några exempel ut kommunernas ansökningar.

I många kommuners kommentarer ingår satsningar på språk; det handlar då om olika åtgärder för att stärka personalens kunskaper kring språkutveckling och läs- och skrivinlärning. Olika exempel är språkpiloter och ”språkotek” för handledning och språkstöd, samt utbildning i olika typer av material, till exempel TRAS (tidig registrering av språkutveckling):

” Vi fortsätter vår tidigare satsning med inriktning mot tidig läs- och skrivinlärning. Vi utbildar språkpiloter på förskolorna som sedan bedriver fortbildning i kommunen. Vi bygger samtidigt upp ett kommunalt språkoteck för handledning och språkstöd till personal och föräldrar. ”

Vidare finns en rad kommuner som angett att de satsat på att vidareutbilda barnskötare till förskollärare:

” Liksom tidigare är fortsätter kommunen att satsa på validering av barnskötare. Den kompetenshöjande åtgärden avser 12 barnskötare med lång erfarenhet som erbjuds validering och utbildning till förskollärare med lokal behörighet. ”

Det finns också många insatser som handlar om pedagogisk dokumentation, systematiskt kvalitetsarbete samt uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten:

” *Kvalitet i förskolan*

Förskolan är en rättighet för alla barn i åldern 1–5 år och allt högre krav ställs på innehåll och kvalitet. Inom förskolans arbetslag krävs rätt kompetens och kunskaper om barns lärande. Alla i arbetslaget måste också vara väl förtrogna med förskolans uppdrag enligt de styrdokument vi har. Arbetet med självvärdering och analys av verksamheten är viktigt för att kunna upprätta en verksamhetsplan med mål för att nå den kvalitet som krävs. ”

## Fördelning och planerad användning

I ansökan har kommunerna uppmanats att ange till vilka ändamål bidraget kommer att användas, vilka prioriteringar som ligger till grund för användningen samt hur bidraget kommer att fördelas mellan kommunal och enskild verksamhet. Omkring 270 kommuner har hörsammat detta vid ansökan för bidragsåret 2006 och har lämnat en beskrivning. Texterna varierar i omfattning och detaljrikedom, men när det gäller de prioriteringar som ligger till grund för användningen av bidraget framträder tre områden som huvudsakligen täcker in prioriteringar och syfte.

1. Många kommuner hävdar att bidraget varit nödvändigt för att kunna behålla kvaliteten när andelen barn i verksamheten har ökat. Ökade andelar inskrivna barn anges vanligen bero på Maxtaxa och allmän förskola m.m. och ökade födelsetal. För att säkra kvaliteten genomförs olika insatser, till exempel utbyggnad (nya avdelningar), ökad grundbemanning eller bemanning av vikariepooler. I de flesta fall anges att syftet med insatserna är att minska gruppstorlekarna och att höja personaltätheten. I en del ansök-

ningar tar man upp att olika kommunala beslutsorgan har fattat beslut som innebär att minskade gruppstorlekar och ökad personaltäthet i förskolan är prioriterade områden.

2. Statsbidraget bidrar till att skapa utrymme för systematiskt kvalitetsarbete. Inom denna kategori inryms både personalförstärkande och kompetenshöjande insatser. Personalförstärkning i olika former frigör tid som kan användas för kompetensutveckling, planering, och kvalitetsarbete. Som kompetensutvecklande insatser nämns bland annat olika typer av handledning och arbetslagsutbildning från olika typer av resurspersonal, till exempel drama- genus- eller bildpedagoger, men också mer generella satsningar på kompetenshöjning, till exempel vidareutbildning av personal från barnskötare till förskollärare.
3. Statsbidraget bidrar till att kommunerna genomför satsningar på barn i behov av särskilt stöd. Också här handlar det ofta om resurspersonal i form av specialpedagoger, som arbetar tillsammans med och handleder arbetslag. Det finns också kommuner som satsar på att vidareutbilda förskollärare så att de får specialpedagogisk kompetens. Prioriteringarna på barn i behov av särskilt stöd bottnar huvudsakligen i att man anser att andelen barn i behov av särskilt stöd har ökat och att man vill arbeta förebyggande genom att tidigt sätta in resurser för de barn som behöver det.

### Enskild verksamhet

Totalt har enskild verksamhet erhållit 66 miljoner kronor av de totalt 502 miljoner kronor som kommunerna redovisat för bidragsåret 2006, vilket motsvarar 13 procent av totalsumman. På riksnivå motsvarar det den andel inskrivna barn 1–5 år av alla 1–5 åringar i befolkningen som enligt den offentliga statistiken var inskrivna i enskild förskola år 2005. Hur bidraget fördelas inom kommunerna mellan kommunal och i förekommande fall enskild verksamhet varierar en hel del. Förordningen reglerar inte huruvida bidraget ska fördelas till enskild verksamhet (om det finns sådan i kommunen), utan anger bara att medlen *kan* fördelas till sådan verksamhet.

En vanlig lösning är att bidraget fördelas via någon form av schablon per barn, vilket gör att också den enskilda verksamheten tar del av bidraget i förhållande till andel inskrivna barn. Sedan får de enskilda verksamheterna utifrån förordningen själva bestämma hur de använder sin del av bidraget.

En annan lösning är att den enskilda verksamheten inte tar del av några personalförstärkningar men att de erbjuds att delta i de kompetenshöjande åtgärder som kommunen anordnar inom ramen för det aktuella bidraget.

## Öppen förskola

Under bidragsåret innefattar uppföljningen totalt 20 årsarbetare i öppen förskola. Det är frågan om ett fåtal kommuner, 13 stycken, som gjort satsningar på personalförstärkningar i denna verksamhet.

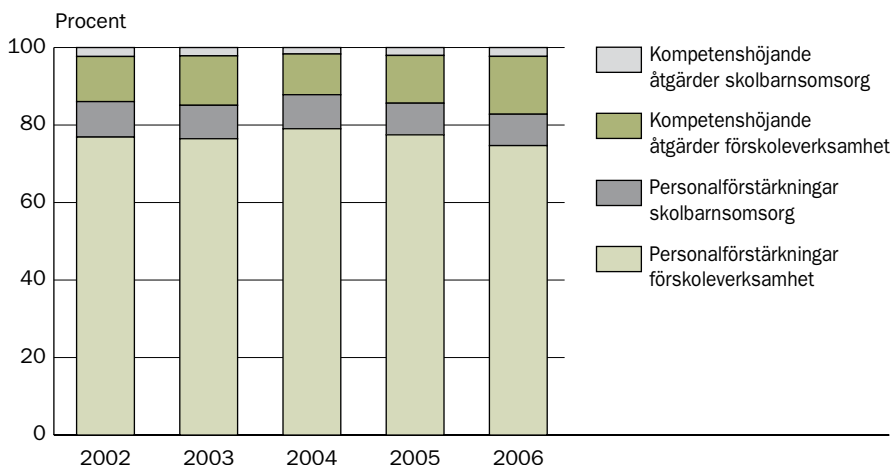
## Avvikelser från planerad användning

I uppföljningen ges kommunerna möjlighet att kommentera om utfallet skiljer sig från den planerade användningen som angavs i ansökan. I 2006 års uppföljning har 25 kommuner kommenterat detta. Dessa kommuner anger att avvikelserna till exempel kan bero på att de gjort omfördelningar när det inte gått att anställa de personalkategorier som önskats, att man ändrat i resursfördelningssystemen under året eller att det är svårt att uppskatta exakt vilka kostnader de enskilda anordnarna kommer att ha redan i början av året.

## Sammanfattning av bidragsperioden 2002–2006

Kommunerna har själva gjort prioriteringen mellan personalförstärkning och kompetenshöjande åtgärder. Det vanliga har varit att bidraget i första hand använts till personalförstärkning i förskolan, men det finns en stor variation mellan kommunerna, allt ifrån dem som satsar hela beloppet på personalförstärkning till dem som lägger allt på kompetenshöjande åtgärder. I Figur 9.1 redovisas öppen förskolas andel för bidragsåren 2005 och 2006 i kategorin förskoleverksamhet.

**Figur 9.1** Fördelning av bidraget för kvalitetssäkrande åtgärder åren 2002–2006



Andelen av bidraget som gått till personalförstärkning i förskoleverksamhet de olika bidragsåren har varierat mellan 75 och 79 procent av det totala beloppet. Därutöver har omkring 10 procent av bidraget gått till kompetenshöjande åtgärder inom förskoleverksamhet, och resterande 10 procent har gått till skolbarnsomsorg.

Skillnaden i fördelning mellan bidragsåren är marginell, möjligen kan man se en avmattning i den andel av bidraget som riktats till personalförstärkningar i förskoleverksamhet från och med bidragsåret 2005. Detta är sannolikt beroende av att ett annat riktat statsbidrag började fördelas till förskolan under detta år.<sup>71</sup>

Skolverket har endast haft i uppdrag att följa upp hur kommunerna nyttjar statsbidraget, och har därför ingen kunskap om hur mycket kommunerna själva bidragit till utöver det aktuella bidraget. Bidraget är konstruerat så att en stegvis urholkning sker; kommuner kan antingen välja att fördela bidraget på ett annat sätt, till exempel genom att satsa en högre andel på kompetenshöjande åtgärder, eller att behålla personalförstärkningen och skjuta till egna medel som kompenserar för löneökningar. Om en kommun vill behålla den nivå på personalförstärkningar som gjordes i ingångsläget måste denna med andra ord finansieras med andra medel än bidraget. Resultat från Wikströms analys (kapitel 7) visar att bidraget haft en positiv effekt på kommunernas skattesatser, vilket tolkas som att kommunerna har tillskjutit egna medel för att finansiera kvalitetssäkringen. De resultaten stämmer också väl överens med det huvudsakliga intryck som Skolverket fått i och med handläggningen av kommunernas ansökningar och uppföljningar.

---

<sup>71</sup> SFS 2005: 23 Statsbidrag för personalförstärkningar i förskolan.



## **Diskussion och slutsatser**

## 10. Diskussion och slutsatser

I detta slutkapitel sammanfattas uppföljningens resultat kort och diskuteras vidare i ljuset av de fyra huvudsakliga mål som enligt propositionen fanns med Maxtaxa och allmän förskola m.m. Eftersom regeringen tydligt markerade att reformen inte fick leda till kvalitetsförsämringar kommer också frågor om kvalitet att diskuteras i detta kapitel.

### Resultat i sammanfattning

Skolverket vill poängtera att förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen var väl utbyggd för barn till förvärvsarbetande och studerande redan innan reformen. De uppföljningar och analyser som gjorts inom ramen för regeringsuppdraget visar att maxtaxan haft en mindre effekt på barnens närvarotider medan den ökade tillgängligheten, framför allt för barn till föräldralediga, har haft en stor effekt. Den ökade tillgängligheten till förskola har nyttjats av barnfamiljerna i stor utsträckning och mindre än fem procent av de fyra- och femåringar som omfattas av den allmänna, avgiftsfria förskolan står i dag utanför förskoleverksamheten.

Maxtaxan har även lett till att andelen inskrivna barn i fritidshem (åldern 6–9 år) har ökat. Skolbarnsomsorgen följer inte samma utveckling som förskolan – där skillnaderna mellan kommuner har minskat – utan det finns fortfarande skillnader till exempel då det gäller andel inskrivna barn och personalitet. Fritidshemmet omfattas inte av den ökade tillgängligheten för barn till arbetslösa och föräldralediga, och för dessa grupper av barn har tillgängligheten i stället minskat från år 2002 och framåt.

De genomsnittliga närvarotiderna per barn har under perioden minskat inom både förskola, familjedaghem och fritidshem. I förskola och familjedaghem beror den minskade genomsnittliga närvarotiden huvudsakligen på de tillkommande femtontimmarsbarnen. För barn till förvärvsarbetande och studerande kan konstateras att närvarotiderna endast förändrats marginellt.

I fritidshem har de genomsnittliga närvarotiderna per barn minskat oavsett föräldrarnas sysselsättning mellan åren 1999 och 2002, och den minskningen har fortsatt också fram till år 2005. I fritidshemmen kan de minskade närvarotiderna inte förklaras av att vissa grupper av barn med korta närvarotider tillkommit, utan den genomsnittliga närvarotiden har minskat också för den grupp barn vars föräldrar arbetar eller studerar.

Den ökade tillgängligheten har i vissa kommuner förändrat förutsättningarna för barn och personal i verksamheterna. Kommunerna har inom den nuvarande ramlagstiftningen ett friutrymme när det gäller hur verksamheten organiseras för femtontimmarsbarnen. Till stor del förläggs verksamheten inom den ordinarie förskolan och barnen finns huvudsakligen i förskolan tre timmar per dag under förmiddagarna. Ungefär tio procent av kommunerna anordnar så kallade särskilda grupper för någon eller några grupper av femtontimmarsbarnen.

Maxtaxan har vidare lett till lägre avgiftsnivåer för de flesta barnfamiljer, och skillnaderna i avgiftsnivå mellan kommuner är betydligt mindre än före maxtaxans införande. Avgiftssänkningarna har inte lett till att föräldrar arbetar i högre utsträckning.

Analysen av kommunalekonomiska effekter visar att kostnaden per barn i kommunal förskola påverkats lite av reformen. De skillnader som finns beror på vilken typ av avgiftssystem som tillämpats tidigare. De statsbidrag som finansierat reformen har haft olika effekter; det specialdestinerade bidraget för kvalitetssäkrande åtgärder har huvudsakligen använts till personalförstärkning i förskolan och har en positiv inverkan på kommunernas kostnad per barn, medan maxtaxebidraget (SFS 2001: 160) snarare använts för att undvika skattehöjningar.

### Resultat i förhållande till propositionen

Utifrån propositionens innehåll har fyra huvudsakliga mål med reformen formulerats. Inledningsvis kommenteras resultaten i kapitel 2–9 i förhållande till dessa mål:

1. Ökad tillgänglighet.
2. Förbättrade förutsättningar att bedriva verksamheten.
3. Förbättrad ekonomi för barnfamiljer.
4. Effekter på arbetskraftsutbud och arbetskraftsdeltagande.

Regeringen fäster stor vikt vid kvalitetsfrågorna, bland annat barngruppernas storlek, personaltäthet, och utbildningsnivån hos personalen. Maxtaxan får enligt propositionen inte leda till kvalitetsförsämringar i dessa avseenden.<sup>72</sup> På grund av detta kommer också frågor om generell kvalitetsutveckling samt variationer mellan kommuner att diskuteras i detta kapitel.

---

<sup>72</sup> Proposition 1999/2000: 129, s.41.

## Ökad tillgänglighet

Genom att regelmässigt ge fler grupper tillträde till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg ville regeringen minska geografiska och sociokulturella skillnader i deltagandet som tidigare observerats. Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skulle i likhet med skolan, föräldraförsäkringen, barnbidraget och hälso- och sjukvården bli en del av den generella välfärden och erbjudas alla barn och barnfamiljer. Reformen sågs som ett steg mot att förskolan skulle bli avgiftsfri samt likvärdig och tillgänglig för alla barn. Vidare konstaterades i propositionen att barn kan ha ett eget behov av plats oavsett vad föräldrarna har för sysselsättning och även då barnet inte har behov av särskilt stöd. Utifrån grundsynen att verksamheten i första hand är till för barnets egen skull menade regeringen att bakgrundsfaktorer som till exempel föräldrarnas sysselsättning inte borde ha någon betydelse för barnets möjlighet att delta.

Maxtaxa och allmän förskola m.m. har lett till att utbyggnadstakten varit högre än normalt i förskola och fritidshem under den aktuella perioden, framför allt under åren 2001 och 2002. När det gäller de olika delarna av reformen tycks maxtaxan ha haft en liten effekt på barnens närvarotider, och de små effekter som finns beror på vilket avgiftssystem en kommun hade innan reformen infördes. För barn till arbetslösa och föräldralediga har den totala närvarotiden ökat och den förändringen är oberoende av avgiftssystem. Slutsatsen är att dessa grupper tillkommit som ett resultat av den ökade tillgängligheten.

Skolverkets sammanfattande bedömning är att den ökade tillgängligheten till förskoleverksamhet nyttjats i hög utsträckning. Andelen föräldrar som inte har plats i förskolan men vill ha det har också minskat för alla grupper, vilket tyder på att föräldrar, oavsett sysselsättning, är mer nöjda med sin situation. Tolkningen är att de som till exempel stannar hemma med barn i högre utsträckning gör det av eget val, och inte på grund av att de inte har möjlighet att delta i förskola. Alla delar av reformen har bidragit till den ökade tillgängligheten. Mest påtaglig har dock ökningen av andel inskrivna barn varit i förskolan, och framför allt för den grupp barn vars föräldrar är föräldralediga med yngre syskon. I fritidshemmen har de sänkta avgifterna lett till att andelen inskrivna barn i åldern 6–9 år har ökat. Fritidshem omfattas inte av den ökade tillgängligheten för arbetslösa och föräldraledigas barn. För dessa grupper har tillgängligheten i stället minskat och ligger enligt en uppföljning som Skolverket gjorde år 2005 på samma nivå som år 1995.

## Förbättrade förutsättningar att bedriva verksamheten

I propositionen angavs utbildningspolitiska motiv för att införa maxtaxa. Där påpekas att förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i första hand är till för barnens egen skull och att det är viktigt att barn inte utestängs på grund av för

höga avgifter.<sup>73</sup> Maxtaxan avsågs leda till färre tidsintervall och därmed skapa förutsättningar för att bedriva en mer sammanhållen, pedagogisk verksamhet. Skolverket hade i samband med uppföljningarna av avgifter i förskola och fritidshem också framhållit riskerna med en hög grad av tidsrelatering. Denna kan leda till att barnens närvaro blir splittrad och att det blir svårare att bedriva en väl fungerande pedagogisk verksamhet.

Förutsättningarna att bedriva verksamheten enligt intentionerna i skollag och läroplan kan dock inte bara bedömas utifrån att en maxtaxa har införts. Till exempel har den ökade tillgängligheten i förskoleverksamheten nyttjats i hög utsträckning, vilket lett till volymökningar, framför allt i förskolan. Hänsyn måste också tas till att kommunerna utöver de förändringar som är i fokus för denna avrapportering också har andra skyldigheter. Något som är grundläggande för barnfamiljernas möjlighet att planera sin tillvaro är att kommunerna uppfyller kravet på att erbjuda plats i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg utan oskäligt dröjsmål. Att förskoleverksamheten numera i stort sett är fullt utbyggd innebär att platsbehovet följer befolkningsutvecklingen och att förändringar i födelsetalen påverkar verksamheten mer direkt än tidigare. Detta ställer nya krav på kommunerna när det gäller att ha beredskap för förändringar i födelsetal och för in- och utflyttningar. Kravet på full behovstäckning kan dessutom komma i konflikt med de kvalitetskrav som finns på verksamheten. Ett antal tillsynsärenden visar att alla kommuner inte klarar av att erbjuda plats utan oskäligt dröjsmål.<sup>74</sup>

Skolverket har i kapitel 6 visat att kommunernas regelverk avseende avgiftspolitikerna förenklats i och med maxtaxans införande och att skillnaderna i avgiftsnivåer mellan kommuner är liten. Samtidigt finns exempel på att andra delar av de kommunala regelverken blivit mer komplicerade. En anledning till detta är att kommunerna anpassat verksamheten, och därmed även regelverket, efter de paragrafer i skollagen som inneburit ökad tillgänglighet för barn till arbetslösa och föräldralediga samt avgiftsfri förskola för fyra- och femåringar. De kontakter som Skolverket haft med kommuner och föräldrar under utredningsperioden visar att de kommunala regelverken i vissa fall uppfattats som svåra att förstå eller att acceptera för föräldrar. Frågor har till exempel gällt avgiftssystemens utformning, framför allt hur avgiften reduceras för fyra- och femåringar. Också frågor kring hur kommunerna kan utforma regelverket kring placeringar och schemaläggning har varit vanliga. Det finns exempel på att kommuners regelverk för så kallade femtontimmarsbarnen leder till konflikter mellan föräldrar och personal, tjänstemän och politiker. Framför allt är

---

<sup>73</sup> Proposition 1999/2000: 129, s.28–29.

<sup>74</sup> Se till exempel Skolverkets beslut med dnr 2006: 671.

det personalen på förskolan som hamnar i situationer då de ska hävda gällande regelverk inför föräldrar, oavsett om det gäller frågor för hur tiden förläggs, om lunch ska ingå eller om föräldrarna på annat sätt upplever att de inte fått tillräcklig information.

Skolverket kan konstatera att kommunernas regelverk för avgifter blivit enklare samt att majoriteten av kommunerna tycks ha anpassat dessa till de intentioner som fanns för Maxtaxa och allmän förskola m.m. Det finns dock exempel på att de kommunala regelverken för femtontimmarsbarnen utformas på ett sådant sätt så att det i förlängningen kan innebära brister i verksamheten, till exempel när det gäller barns behov av trygghet och kontinuitet. Dessa frågor diskuteras vidare under avsnittet om kvalitetsfrågor i verksamheterna nedan.

### Förbättrad ekonomi för barnfamiljer

I propositionen angavs familjeekonomiska motiv för att införa maxtaxa. Under 90-talet hade barnfamiljerna den mest negativa inkomstutvecklingen av alla grupper. Avgiftssystem med stark koppling till hushållets inkomst och barnens närvarotider ger upphov till marginaleffekter. En låg avgift i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg tänktes innebära en ekonomisk standardhöjning för alla barnfamiljer. Den förbättrade hushållsekonomi skulle öka möjligheterna att lägga upp familjeliv och arbetsliv efter behov.<sup>75</sup>

De hushåll som tjänat mest i absoluta tal är de som hade högst avgifter innan maxtaxan infördes. Dock har konsumtionsutrymmet ökat dramatiskt för nästan samtliga barnfamiljer. Endast en andel av det ökade utrymmet beror på maxtaxan, den större delen förklaras av höjd disponibel inkomst det vill säga sänkt skatt, höjt barnbidrag men framför allt höjda reallöner.<sup>76</sup> Inkomstaket i maxtaxan har varit detsamma sedan år 2004, vilket i praktiken innebär att fler och fler hushåll hamnar över taket. För dessa hushåll finns ingen inkomstrelation och därmed inga marginaleffekter alls. Skolverkets sammanfattande bedömning är att maxtaxan har haft de förväntade effekterna på barnfamiljernas ekonomi; avgifterna i förskola och fritidshem utgör inte längre en lika stor del av barnfamiljernas utgifter, marginaleffekterna har minskat och i stort sett alla typfamiljer har fått ett större konsumtionsutrymme.

### Effekter på arbetskraftsutbud och arbetskraftsdeltagande

Det fanns också arbetsmarknadspolitiska motiv för att införa maxtaxa. Sänkta avgifter i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samt sänkta marginaleffek-

---

<sup>75</sup> Proposition 1999/2000: 129, s.29–30.

<sup>76</sup> Skolverket: Fördjupning av rapport 231: Avgifter i förskola och fritidshem 2003, s.8.

ter skulle enligt propositionen kunna tänkas öka det privatekonomiska utbytet av förvärvsarbete. I och med att det skulle bli mer lönsamt att gå upp i arbetstid, skulle arbetskraftsdeltagandet stimuleras. Å andra sidan hänvisas också i propositionen till att maxtaxan ökar barnfamiljernas möjligheter att lägga upp familjeliv och arbetsliv på ett sätt som passar familjens önskemål. Valet mellan att arbeta eller inte arbeta ska inte avgöras av avgifternas storlek eller konstruktion utan av barnfamiljerna själva.<sup>77</sup>

Resultat från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (kapitel 8) visar att maxtaxans effekter på arbetskraftsdeltagande är i stort sett obefintliga. Den troliga förklaringen är att förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg redan innan Maxtaxa och allmän förskola m.m. var så väl utbyggd och subventionerad att effekterna på arbetskraftsutbud och arbetskraftsdeltagande blir på marginalen. Skolverkets sammanfattande bedömning är att Maxtaxa och allmän förskola m.m. inte lett till några betydande effekter på arbetskraftsutbud och arbetskraftsdeltagande.

### **Maxtaxa och allmän förskola m.m. och verksamheternas kvalitet**

I nedanstående avsnitt diskuteras först den generella kvalitetsutvecklingen avseende en rad strukturella faktorer som kan följas via den offentliga statistiken. Därefter diskuteras kommunala variationer och påverkan på kvaliteten i verksamheten, framför allt utifrån de resultat som redovisats i kapitel 5.

Skolverket har visat att reformen påverkat kommunerna på olika sätt, och att en mängd faktorer kan tänkas bidra till utvecklingen. Frågor om reformens påverkan på kvaliteten i verksamheterna måste därför diskuteras utifrån dessa faktorer, till exempel kommunernas regelverk före och efter reformen, kommunkaraktäristika med mera. En fördel är att de resultat som redovisats i kapitel 2–9 bygger på olika underlag som visar både generella utvecklingstendenser och ger exempel på utvecklingen i vissa specifika kommuner. Förskolan är den verksamhetsform som omfattats av samtliga delar i reformen och påverkats mest, vilket resulterar i att den verksamheten får mest utrymme i detta avsnitt.

#### **Generell kvalitetsutveckling**

Förutsättningarna mellan kommunerna varierar mycket. Skolverkets övergripande bedömning är att framför allt förskolan har varit utsatt för ett högt tryck under reformåren. Den generella utvecklingen avseende barngrupper och personaltäthet visar också att kommunerna generellt sett genomfört kvalitetsåtgärder för att undvika kvalitetsförsämringar. Resultat om

---

<sup>77</sup> Proposition 1999/2000: 129, s.30.

kommunalekonomiska effekter från Umeå universitet, som redovisats i kapitel 7, visar att kommunernas kostnader per barn i kommunal förskola påverkats lite i samband med reformen. De skillnader i kostnader och skatteuttag som finns, beror på vilken typ av avgiftssystem kommunen hade före reformen. Dessutom har de statsbidrag som finansierat reformen fungerat på olika sätt. Statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder har en tydlig positiv effekt på kommunernas kostnader per barn medan maxtaxebidraget (SFS 2001: 160) använts för att undvika skattehöjningar.

I förskolan har den genomsnittliga personaltätheten förändrats lite under perioden då Maxtaxa och allmän förskola m.m. infördes. Däremot har variationen i personaltäthet mellan kommuner minskat. Bland annat Skolverkets uppföljning av statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder samt Wikströms analyser av kommunalekonomiska effekter visar att kommuner i stor utsträckning använt både de särskilda statsbidragen samt egna, kommunala medel för att säkra kvaliteten i förskolan. I många fall har satsningarna varit helt nödvändiga, då tillgängligheten ökat samtidigt som antalet barn i åldersgruppen har stigit.

När det gäller de genomsnittliga gruppstorlekarna i förskolan är de fortfarande höga. Uppgifter om gruppstorlek på kommunnivå räcker dock inte till för att beskriva den varierade verkligheten. Gruppernas storlek varierar mycket, inte bara mellan kommuner utan också inom kommuner och över tid. En effekt av reformen är att ytterligare en dimension kan läggas till i diskussionen om gruppstorlekar; nämligen de så kallade femtontimmarsbarnen. Femtontimmarsbarnen kan påverka gruppstorlekarna mycket under delar av dagen, men hur stor påverkan blir beror på en rad olika faktorer. Skolverket vill särskilt nämna att kommunernas resursfördelningssystem tycks vara en viktig faktor i sammanhanget. Det finns kommuner där femtontimmarsbarn i resurshänseende betraktas som ett halvt, eller till och med som ett tredjedels barn. Verksamheten måste då inrätta sig efter detta faktum, vilket kan leda till att gruppstorlekarna blir stora under delar av dagen. I de fall resursfördelningen är kopplad till varje barns närvarotid kan den också påverka verksamheten genom att de administrativa uppgifterna för förskolepersonalen ökar. Exempel finns på att personalen löpande ska inrapportera förändringar av ett barns "status", det vill säga om föräldern går från förvärvsarbete eller studier till arbetslöshet eller föräldraledighet. I vissa fall kan sådana förändringar ske flera gånger under ett barns år i förskolan. En ökad administration riskerar dessutom att försämra möjligheten att ägna tid och kraft åt den pedagogiska verksamheten.

När det gäller fritidshem är den generella utvecklingen avseende barngrupper och personal en annan än för förskolan. Andelen inskrivna barn i fritids-



hem ökade betydligt mellan åren 2001 och 2002, då maxtaxa infördes. I fritidshem sker inte någon gynnsam utveckling när det gäller de genomsnittliga måtten på strukturkvalitet som följts upp; de genomsnittliga gruppstorlekarna är höga och personaltätheten minskar över tid, liksom andelen personal med pedagogisk högskoleutbildning. Trots att andelen barn ökade i fritidshem i och med maxtaxans införande har de genomsnittliga närvarotiderna per barn gått ned oberoende av föräldrarnas sysselsättning. Kvalitetsförsämringarna i fritidshem har ingen tydlig koppling till reformären. Utifrån de analyser som Skolverket gjort hittills går det inte att göra någon bedömning av om det finns några samband mellan Maxtaxa och allmän förskola m.m. samt de påtagligt minskande närvarotiderna och de kvalitetsförsämringar som noterats i fritidshem under perioden.

#### Variationer mellan kommuner beträffande femtontimmarsbarn

Skolverkets uppföljningar har visat att kommunerna påverkats på olika sätt av Maxtaxa och allmän förskola m.m. Innan de olika delarna i reformen genomfördes fanns skillnader mellan kommuner avseende avgiftspolitik samt regler för tillgänglighet för olika grupper barn. I de kommuner där regelverket motsvarade innehållet i Maxtaxa och allmän förskola m.m. innebar reformen helt naturligt inte så stora förändringar för verksamheten. I andra kommuner har en anpassning skett både till ett nytt avgiftssystem och till de lagparagrafer som inneburit ökad tillgänglighet till förskoleverksamhet för barn till arbetslösa, föräldralediga samt fyra- och femåringar.

I flera avseenden har reformen inneburit att kommunerna blivit mer lika varandra, vilket bland annat framgår av de resultat som redovisats i kapitel 2–4 och i kapitel 6. Trots detta bör det poängteras att inom gällande lagstiftning fortfarande finns ett stort friutrymme när det gäller organisation av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Detta avspeglar sig inte minst genom de variationer som fortfarande finns mellan kommuner, till exempel när det gäller hur man organiserar verksamheten för barn till arbetslösa och föräldralediga samt förekomst av familjedaghem och öppna verksamheter. En rad faktorer påverkar också hur personal och barn upplever den ökade tillgängligheten. Viktiga faktorer som framkommit är andel och antal femtontimmarsbarn, resursfördelning, schemaläggning samt barnens ålder.

Den ökade tillgängligheten till förskoleverksamhet har lett till att barngrupperna i en del kommuner och en del förskolor har blivit stora, åtminstone under en del av dagen. Stora grupper är framför allt en nackdel för de yngsta barnen, barn i behov av särskilt stöd och barn med annat modersmål än svenska. Möjligt är att en del av femtontimmarsbarnen deltar i verksamheter där

inte omsorg, fostran och lärande är sammanvävt. Enligt Skolverkets allmänna råd och kommentarer om kvalitet i förskolan är grupper där barnens närvarotider varierar eller där många barn har oregelbundna närvarotider generellt mer personalkrävande än andra grupper.<sup>78</sup> Utifrån det resonemanget borde resursfördelningssystemen vara anpassade till antalet barn per grupp och inte bara till närvarotiden. Skolverket har i en utvärdering av förskolan påpekat att det är angeläget att kommunerna ser över sina resursfördelningsmodeller och i större utsträckning tar hänsyn till förskolornas olika förutsättningar.<sup>79</sup>

Kommunernas tillämpningar av reglerna kring barn till arbetslösa och föräldralediga samt för allmän förskola kan komma i konflikt med barnets behov av trygghet och kontinuitet. Barn som flyttas till särskilda femtontimmarsgrupper när en förälder har blivit arbetslös eller föräldraledig, kommer troligen att få byta verksamhet igen när behovet av närvarotid ökar, med en bristande kontinuitet som följd. En förälder som är arbetslös kan också behöva utöka närvarotiden för barnet med kort varsel i det fall man övergår till arbete eller studier, vilket kan innebära svårigheter om barnet är placerat i en särskild grupp. I propositionen markeras också tydligt att särskilda verksamheter bör undvikas:

” Regeringen anser att särskilda verksamheter för barn till arbetslösa eller föräldralediga föräldrar som bygger på att barnet lämnar verksamheten när föräldern får ett arbete eller återgår till arbete, inte bör anordnas. Kontinuitet är en förutsättning för att goda relationer skall kunna byggas upp mellan barn och vuxna och att allt för ofta byta miljö kan innebära påfrestningar för barnet som på sikt kan få negativa konsekvenser.<sup>80</sup> ”

Texten i propositionen uttrycker bara att särskilda verksamheter bör undvikas under vissa förhållanden. Det faktum att kommunerna anordnar verksamhet i särskilda grupper leder inte med nödvändighet till bristande kontinuitet. Skolverket har i form av tillsynsbeslut kritiserat när man ställt föräldrar inför valet att säga upp barnets förskoleplacering eller acceptera placering i särskild femtontimmarsgrupp. I detta fall har kommunen enligt Skolverket inte uppfyllt författningarnas krav på att tillhandahålla plats inom förskoleverksamheten.<sup>81</sup>

Sammanfattningsvis går det inte att beskriva särskilda grupper för femtontimmarsbarn som en enda typ av verksamhet. En grupp för fyra- och fem-åringar, med föräldrar som har haft inflytande över placeringen och där barnen

<sup>78</sup> Skolverkets allmänna råd 2005: Allmänna råd med kommentarer – Kvalitet i förskolan, s.17.

<sup>79</sup> Skolverkets rapport 239: Förskola i brytningstid.

<sup>80</sup> Proposition 1999/2000: 129, s.24.

<sup>81</sup> Skolverkets beslut med dnr 2006: 1578.

inte har några förutsägbara behov av utökad närvarotid i förskolan står inte i strid med lagstiftarens intentioner. En grupp dit alla som blir femtontimmarsbarn flyttar, oavsett barnets ålder, föräldrarnas önskemål, förväntade förändringar i närvarotid och möjligheter att komma tillbaka till tidigare placering, riskerar däremot att inte ge den kontinuitet i barnets förskolevistelse som var tanken med den ökade tillgängligheten.

I propositionen markeras att de 15 timmarna för barn till arbetslösa och föräldralediga ska betraktas som en minsta garanterad närvarotid. Närvarotiderna ska kunna läggas upp flexibelt utifrån barnens egna behov och föräldrars önskemål. Kommunerna måste kunna göra bedömningar i samråd med föräldrar och den förskolepersonal som känner barnen och familjens behov bäst och utifrån detta besluta om längre närvarotider än de lagreglerade. I många fall tycks den flexibilitet som sammanfaller med intentionerna finnas, men frågor kring regelverket; schemaläggning, lunch med mera, kan leda till diskussioner mellan föräldrar och personal, tjänstemän och politiker. Även om besluten fattas på förskolenivå och hänsyn tas till individuella behov och önskemål, kan föräldragrupper uppleva reglerna som orättvisa om till exempel antalet timmar som erbjuds varierar mellan barn eller förskolor. Det kan bli en konflikt mellan lagstiftarens intentioner om att bedöma varje barns behov, och föräldrars uppfattningar om ett ”rättvist” system. Skolverket kan också konstatera att den minsta garanterade närvarotiden, det vill säga 15 timmar i veckan för barn till arbetslösa och föräldralediga, tycks ha blivit normgivande för hur kommuner utformar sina lokala regelverk.

Oavsett hur kommuner väljer att organisera verksamheten enligt gällande ramlagstiftning, vill Skolverket påpeka att det är av stor vikt att informationen om tillämpningar av reglerna är tydlig, både för personalen i förskolan och för föräldrarna. Personalen i förskolorna är den grupp som ska hävda reglerna gentemot föräldrarna, och Skolverket menar därför att de kommunala tillämpningarna och regelverken måste vara begripliga, förankrade och accepterade av dem. Tydliga tillämpningar och regler är också viktigt för föräldrarna. Det är av stor vikt att kommunernas information om vilka rättigheter och skyldigheter som är förknippade med barns vistelse i förskoleverksamheten är tydlig. Utöver innehållsinformation bör också framgå på vilken nivå beslut kring respektive fråga fattas och vem som är ansvarig för besluten.

#### Avslutande kommentar

Den offentliga barnomsorgen i Sverige har byggts ut och kommit att omfatta en mycket stor andel av den aktuella målgruppen och detta har skett under en förhållandevis kort tidsperiod. Under samma period har det också skett ett

skifte i verksamhetens fokus; från att primärt vara en verksamhet som underlättat föräldrars arbetskraftdeltagande har verksamheten allt mer kommit att fokusera på barnet och barnets behov.

När det gäller effekter av Maxtaxa och allmän förskola m.m. är det viktigt att poängtera att det är en reform som infördes i ett redan väl utbyggt och kraftigt subventionerat system. Inom systemet fanns dock vissa variationer mellan kommuner och grupper, till exempel i avgiftsnivåer och i tillgänglighet. En effekt av reformen är att dessa variationer sammantaget har minskat, framför allt inom förskolan. På många sätt överensstämmer effekterna av reformen med de mål och syften som angavs i propositionen Maxtaxa och allmän förskola m.m. Skolverket har genom sin uppföljning dock noterat att det finns vissa effekter på verksamheten som sammanhänger med reformen och som i förlängningen kan leda till brister, till exempel när det gäller barns behov av kontinuitet.

Reformen har inneburit att i stort sett alla barn som föds har tillgång till förskoleverksamhet från ett års ålder och att alla kommuner har samma skyldighet att erbjuda plats utan oskäligt dröjsmål. Kommuner behandlar till stor del barn till arbetslösa och föräldralediga, samt fyra- och femåringar som endast nyttjar den avgiftsfria delen som en grupp, så kallade femtontimmarsbarn. Vilken utveckling som sker för dessa grupper när det gäller närvarotider, särskilda grupper, eventuella förflyttningar när föräldern byter sysselsättning med mera borde också fortsättningsvis vara av intresse att följa upp.



# Bilaga 1

Uppdrag om uppföljning av reformen om Maxtaxa och allmän förskola m.m.

Regeringen uppdrar åt Statens skolverk att följa upp reformen allmän förskola, förskoleverksamhet för arbetslösa eller föräldraledigas barn samt maxtaxa inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen (prop. 1999/2000:129, bet. 2000/01:UbU5, rskr. 2000/01:46).

Uppföljningen skall ha den inriktning och omfattning som framgår av bifogade inom Utbildningsdepartementet upprättade promemoria.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 mars 2003 och därefter varje år under en sammanlagd period av fem år. Jämförelser mellan åren skall göras. Slutredovisning skall lämnas senast den 1 mars 2007.

På regeringens vägnar

Ingegerd Wärnersson

Barbara Martin Korpi

Kopia till

Justitiedepartementet

Socialdepartementet

Finansdepartementet (Fi/Ba, Fi/Ke, Fi/Ea)

Näringsdepartementet

Riksrevisionsverket

Ekonomistyrningsverket

Svenska kommunförbundet

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU)

## *Bilaga till regeringsbeslut*

*2001-12-13 (U2001/4684/S)*

*Uppföljning av reformen om Maxtaxa och allmän förskola m.m.*

### Bakgrund

Regeringens proposition Maxtaxa och allmän förskola m.m.

(prop.1999/2000:129) behandlades av riksdagen i november 2000.

Reformen innebär att barn till arbetslösa föräldrar omfattas av kommunens skyldighet att tillhandahålla förskoleverksamhet fr.o.m. den 1 juli 2001, vilket regleras i 2 a kap. 6 a § skollagen (1985:1100). Vidare innebär reformen att barn till föräldralediga föräldrar fr.o.m. den 1 januari 2002 omfattas av samma kommunala skyldighet. Detta regleras i 2 a kap. 6 b § skollagen.

Den 1 juli 2001 träder också bestämmelser om maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i kraft. Maxtaxan är frivillig för kommunerna och regleras i förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. De kommuner som tillämpar maxtaxan är berättigade till särskilda statsbidrag för att kompensera för det intäktsbortfall detta kan medföra. De kan också få bidrag för kvalitetssäkring som kan användas för personalförstärkningar och kompetenshöjning av personal. Detta regleras i förordningen (2001:161) om statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg till kommuner som tillämpar maxtaxa.

Den 1 januari 2003 införs den allmänna förskolan för alla barn från fyra års ålder. Förskolan skall vara avgiftsfri minst 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året för fyra- och femåringar. Detta regleras i 2 a kap. 8 a och 10 §§ skollagen.

I propositionen har regeringen angett att Statens skolverk skall få i uppdrag att ansvara för uppföljningen av hela reformen.

### Uppföljning av maxtaxan

Skolverkets uppföljning av maxtaxan skall omfatta följande områden:

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

Maxtaxan är frivillig för kommunerna. Skolverket skall redovisa det kommunala genomslaget av maxtaxan. Om någon eller några kommuner beslutat sig för att inte införa maxtaxan eller avvaktar med införandet skall orsakerna till dessa beslut belysas.

En annan fråga av betydelse i uppföljningen är i vilken mån vistelsetiderna för de barn som är inskrivna i dag förändras till följd av maxtaxan. Skolverkets föräldraenkät 1999 indikerar att maxtaxan kan leda såväl till att föräldrar ökar som minskar omsorgstiden.

Förändringar av efterfrågan på förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg är ett annat område för uppföljningen. Det gäller såväl volymförändringar som val av verksamhetsform, t.ex. förskola eller familjedaghem och kommunal eller enskild verksamhet. Härvidlag skall orsakerna till en förändrad efterfrågan så långt möjligt klarläggas.

Trots att avgifterna genom maxtaxareformen regleras genom att en högsta avgift för varje barn i hushållet anges, finns det en möjlighet för kommunen att inom maxtaxans ramar bedriva en egen avgiftspolitik. Det kan t.ex. gälla avgiftsfri månad eller lägre taxa för kort vistelsetid. Även andra varianter, som möjligheten att införa fast taxa inom maxtaxans ramar, har diskuterats inom förskolor och fritidshem som bedrivs med annan huvudman än kommunen t.ex. föräldrakooperativ. Utvecklingen av kommunernas och andra huvudmäns egen avgiftspolitik skall följas upp.

I en kommun som inför maxtaxa skall all förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg omfattas av reglerna för maxtaxan. En fråga för uppföljningen gäller kommunernas bidragsgivning till enskilda förskolor och fritidshem och hur denna påverkats av införandet av maxtaxan i kommunen.

En maxtaxa får inte leda till kvalitetsförsämringar. Regeringen fäster därför stor vikt vid kvalitetsfrågorna. Barngruppernas storlek, personaltäthet och utbildningsnivån hos personalen skall följas upp.

Skolverket skall också 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. De volymökningar som kan härledas till den allmänna förskolans införande eller kommunens skyldighet att erbjuda förskoleverksamhet till föräldralediga eller arbetslösa barn skall särskiljas från volymökningar till följd av maxtaxan.

Skolverket skall också ha ett samordningsansvar när det gäller utvärdering av reformens effekter på sysselsättning och arbetskraftsutbud. Inom ramen för denna del av uppdraget bör en utvärdering göras av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och vid behov andra berörda forskningsinstitutioner.



**Uppföljning av förskoleverksamhet för arbetslösas eller föräldraledigas barn**  
Kommunens skyldighet att tillhandahålla förskoleverksamhet utvidgas till att också gälla barn vars föräldrar är arbetslösa eller är föräldralediga för vård av annat barn.

Skolverkets uppdrag när det gäller förskoleverksamhet till barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga för vård av annat barn avser i första hand en uppföljning av i vilken utsträckning den ökade tillgängligheten av förskoleverksamhet för dessa grupper utnyttjas av barnfamiljer.

Förskoleverksamhet skall för dessa grupper erbjudas minst tre timmar om dagen eller 15 timmar i veckan. Tretimmarsregeln skall dock inte ses som norm utan som en garanterad minsta vistelsetid. Kommunernas regelverk när det gäller vistelsetider för barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga skall redovisas, liksom eventuella förändringar av dessa.

### **Uppföljning av den allmänna förskolan**

Den allmänna förskolan som skall erbjudas barn från och med höstterminen det år då de fyller fyra år skall följas upp vad avser volymökningar samt utnyttjandegrad för olika typer av barnfamiljer. Uppföljningen skall även belysa hur förskola för fyra- och femåringar organiseras samt kvalitetsfrågor – t.ex. barngruppernas storlek, personaltäthet och utbildningsnivån hos personalen.

### **Övrigt**

Skolverket skall även redovisa de övriga uppgifter som myndigheten bedömer vara av betydelse för uppföljningen av reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m.

### **Administration av medel**

I Skolverkets uppdrag ligger att ett särskilt statsbidrag, efter rekvisition från kommunerna, skall lämnas till kommuner som tillämpar en viss högsta avgift (maxtaxa) inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Skolverket skall därvid granska att kommunen uppfyller de krav som enligt förordningen gäller för maxtaxan samt att medlen för kvalitetssäkringen kommer att användas för därtill avsedda ändamål.

Statsbidrag lämnas med ett visst belopp per kommun och betalas ut av Skolverket två gånger per bidragsår, senast den 31 mars och den 30 september bidragsåret med hälften av bidraget per gång. Statsbidrag skall även lämnas för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg med ett visst belopp, till de kommuner som tillämpar maxtaxa.

### Uppföljning av medlen för kvalitetssäkring

En kommun som har rätt till statsbidrag för maxtaxan kan även få statsbidrag till kostnader för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Medlen rekvireras från Skolverket och lämnas med ett visst belopp per kommun och år.

Statsbidraget lämnas under förutsättning att bidraget används till personalförstärkningar i verksamheterna eller kompetenshöjande åtgärder för förskollärare, fritidspedagoger och barnskötare som arbetar inom verksamheterna.

Skolverkets uppföljning av medlen för kvalitetssäkring skall främst inriktas mot att granska hur medlen används. Vilka personalkategorier som anställs och vilken typ av kompetenshöjning kommunerna satsar på skall bl.a. belysas. Skolverket skall även ansvara för att kommuninnevånare och allmänhet kontinuerligt informeras om hur medlen för kvalitetsarbetet används i kommunerna.

## Bilaga 2

### Teknisk beskrivning av föräldraenkäter

Vid samtliga tillfällen har enkätundersökningen genomförts av Statistiska centralbyrån. Vissa bakgrundsvariabler har hämtats in via enkäten, medan andra, som utbildning och inkomst har erhållits genom samkörning av register.

#### Föräldraenkäten 1999

Enkäten skickades ut i september år 1999 och omfattade 70 000 barn födda åren 1994 till 1998 samt 11 000 barn födda åren 1987 till 1993. Enkäterna adresserades till barnets vårdnadshavare. Frågorna avsåg de förhållanden som gällde under vecka 35 och 36 år 1999. Blanketten översattes till sex olika språk.

Urvalsramen bestod av alla barn i åldern 1–12 år, bortsett från dem som inte fyllt ett år i september 1999. För åldersgruppen 1–5 år gjordes urvalet så att skattningar av närvarotid i förskoleverksamhet kan göras för varje kommun med godtagbar precision. För åldersgruppen 6–12 år gjordes urvalet så att skattningar på riksnivå kan tas fram med samtidiga uppdelningar på åldersgrupperna 6–9 respektive 10–12 år samt utländsk bakgrund. Svarsfrekvensen uppgick till 92 procent för barn i förskoleåldern och 90 procent för barn i skolåldern.

Resultat från enkätundersökningen presenteras i Skolverkets rapport nr 203, *Barns omsorg* – tillgång och efterfrågan på barnomsorg för barn 1–12 år med olika social bakgrund.

#### Föräldraenkäten 2002

Enkäten skickades ut i september år 2002 och omfattade cirka 72 000 barn födda åren 1997 till 2001 samt 11 000 barn födda åren 1990 till 1996. Enkäterna adresserades till barnets vårdnadshavare. Frågorna avsåg de förhållanden som gällde under vecka 36 och 37 år 2002. Blanketten översattes till sex olika språk.

Urvalsramen bestod av alla barn i åldern 1–12 år, bortsett från dem som inte fyllt ett år i september år 1999. För åldersgruppen 1–5 år gjordes urvalet så att skattningar av närvarotid i förskoleverksamhet kan göras för varje kommun med godtagbar precision. För åldersgruppen 6–12 år gjordes urvalet så att skattningar på riksnivå kan tas fram med samtidiga uppdelningar på åldersgrupperna 6–9 respektive 10–12 år samt utländsk bakgrund. Svarsfrekvensen uppgick till 90,4 procent för barn i förskoleåldern och 86,8 procent för barn i skolåldern.

Resultat från enkätundersökningen presenteras i Skolverkets rapport nr 258, *Barns omsorg* – omsorgen om barn 1–12 år resultat av 2002 års föräldraenkät.

### Föräldraenkäten 2005

Enkäten skickades ut i september år 2005 och omfattade cirka 18 000 barn födda åren 1993 till 2004. Enkäterna skickades ut till barnets vårdnadshavare. Frågorna avsåg de förhållanden som gällde under vecka 37 år 2005.

Ett stratifierat, obundet slumpmässigt urval genomfördes. Populationen, det vill säga samtliga barn i Sverige födda mellan åren 1993 och 2004, stratifierades efter åldersgrupp (1–5 år, 6–9 år samt 10–12 år) och utländsk bakgrund, vilket gav sex strata. Svarsfrekvensen uppgick till 68,9 procent, den vägda svarsandelen var 75,6 procent. Resultat från undersökningen kommer troligtvis att presenteras under år 2007.

### Skillnader i genomförande mellan de olika undersökningarna

Föräldraenkäterna år 1999 samt år 2002 gjordes på samma sätt avseende urval och genomförande. Utifrån dessa undersökningar är det möjligt att uttala sig om resultat på kommunnivå när det gäller barn i åldersgruppen 1–5 år. Den möjligheten finns inte för undersökningen som genomfördes år 2005. En annan skillnad är att undersökningarna åren 1999 och 2002 genomfördes på två separata formulär; ett till föräldrar med barn i åldersgruppen 1–5 år och ett till föräldrar med barn i åldersgruppen 6–12 år. För år 2005 trycktes endast ett formulär, där föräldrar till barn i åldersgruppen 1–5 ombads besvara på en del och föräldrar med barn i ålder 6–12 år ombads besvara en annan. Detta har ökat risken för felkällor, exempelvis har vissa respondenter valt att fylla i uppgifter om samtliga barn i familjen och inte bara för det barn som ingick i urvalet.

2005 års undersökning var inte lika omfattande som de två föregående. Åren 1999 och 2002 genomfördes till skillnad från år 2005 en telefonuppföljning till dem som inte svarat efter två påminnelser, vilket till stor del förklarar den lägre svarsfrekvensen år 2005.

## Bilaga 3

### Variation i andel inskrivna barn i förskola, familjedaghem och fritidshem under åren 1998–2005

Förskola. Andel (%) inskrivna barn av befolkningen totalt i åldersgruppen 1–5 år

År	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Totalt	61	64	66	68	72	75	76
Max	79	86	81	81	85	90	86
90 %	69	71	72	74	78	80	81
75 %	63	66	68	69	74	77	78
Median	56	58	62	64	70	73	75
25 %	48	51	54	57	62	68	70
10 %	42	46	48	50	56	61	64
Min	15	15	17	18	25	31	46

Familjedaghem. Andel (%) inskrivna barn av befolkningen totalt i åldersgruppen 1–5 år

År	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Totalt	12	11	10	9	8	7	7
Max	38	40	38	46	46	48	42
90 %	24	24	22	21	19	17	16
75 %	19	18	16	15	14	12	11
Median	14	13	12	10	10	9	8
25 %	10	9	7	6	6	5	5
10 %	6	5	4	4	4	3	3
Min	0	0	0	0	0	0	0

Familjedaghem. Andel (%) inskrivna barn av befolkningen totalt i åldersgruppen 6–9 år

År	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Totalt	4	3	2	2	2	1	1
Max	36	22	18	19	20	22	22
90 %	12	10	7	6	6	6	5
75 %	8	6	5	4	3	3	2
Median	4	3	2	1	1	1	0
25 %	1	0	0	0	0	0	0
10 %	0	0	0	0	0	0	0
Min	0	0	0	0	0	0	0

Fritidshem. Andel (%) inskrivna barn av befolkningen totalt i åldersgruppen 6–9 år

År	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Totalt	56	62	64	66	73	74	74
Max	84	90	92	88	93	94	93
90%	67	70	73	76	81	81	83
75%	58	63	64	67	72	73	75
Median	48	53	54	58	65	67	69
25%	41	46	48	51	58	61	62
10%	34	39	41	43	52	56	57
Min	15	18	12	26	28	24	26

Fritidshem. Andel (%) inskrivna barn av befolkningen totalt i åldersgruppen 10–12 år

År	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Totalt	7	7	7	8	9	10	10
Max	44	37	29	32	32	35	37
90%	12	12	13	15	15	17	17
75%	8	9	9	10	12	12	13
Median	5	5	6	7	8	9	9
25%	3	3	3	4	5	7	6
10%	1	2	2	2	3	3	4
Min	0	0	0	0	0	0	1

## Bilaga 4

Förteckning över andelen inskrivna barn i åldersgruppen totalt i förskola samt i andelen i åldersgruppen totalt i enskild förskola fördelat på kommungrupper under perioden 1998 till 2005. Siffror för år 2005 presenteras för sig, i och med den förändrade kommungruppsindelningen.

Andel (%) barn 1–5 år av befolkningen 1–5 år i:

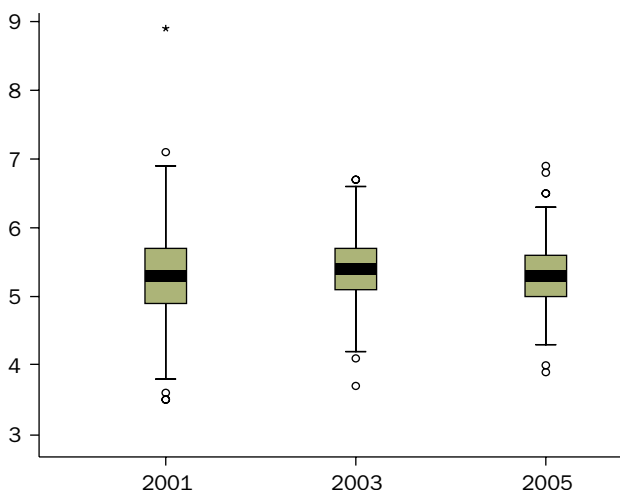
Riket	År 1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Riket	År 2005
förskola	61	64	66	68	72	75	76	förskola	77
enskild förskola	8	9	10	11	12	12	13	enskild förskola	13
<b>Kommungrupper:</b>								<b>Kommungrupper:</b>	
<b>Storstäder</b>								<b>Storstäder</b>	
förskola	69	72	73	74	76	78	79	förskola	79
enskild förskola	12	15	16	17	19	19	19	enskild förskola	19
<b>Förortskommuner</b>								<b>Förortskommuner</b>	
förskola	64	66	68	70	74	76	77	förskola	78
enskild förskola	12	14	15	18	20	21	21	enskild förskola	21
<b>Större städer</b>								<b>Större städer</b>	
förskola	66	68	70	71	75	78	78	förskola	79
enskild förskola	9	9	10	11	11	11	11	enskild förskola	11
<b>Medelstora städer</b>								<b>Pendlingskommuner</b>	
förskola	58	61	64	66	71	75	76	förskola	76
enskild förskola	5	6	6	11	7	7	7	enskild förskola	8
<b>Industrikommuner</b>								<b>Glesbygdskommuner</b>	
förskola	55	57	60	63	68	72	74	förskola	73
enskild förskola	3	3	3	4	4	4	4	enskild förskola	6
<b>Landsbygdskommuner</b>								<b>Varuproducerande kommuner</b>	
förskola	46	50	53	55	62	68	71	förskola	74
enskild förskola	6	7	7	8	8	9	9	enskild förskola	6
<b>Glesbygdskommuner</b>								<b>Övriga, &gt; 25 000 inv.</b>	
förskola	55	60	60	61	68	72	74	förskola	77
enskild förskola	6	7	7	7	7	7	6	enskild förskola	8
<b>Större övriga kommuner</b>								<b>Övriga, 12 500–25 000 inv.</b>	
förskola	55	57	59	61	68	71	73	förskola	73
enskild förskola	5	6	6	7	7	7	8	enskild förskola	6
<b>Mindre övriga kommuner</b>								<b>Övriga, &lt; 12 500 inv.</b>	
förskola	49	51	54	57	63	68	69	förskola	71
enskild förskola	5	5	6	6	6	7	7	enskild förskola	5

## Bilaga 5

### Personaltäthet – spridning mellan kommuner

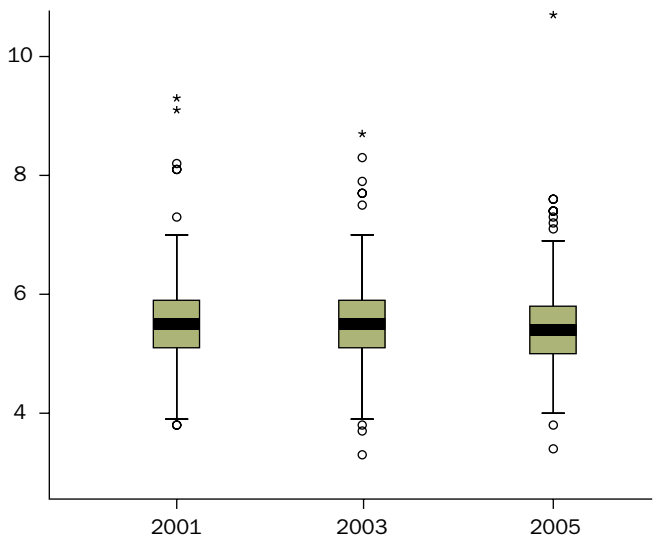
Hur ska man förstå ett lådagram? Det tjocka strecket i mitten av lådan visar medianen som delar kommunerna på hälften. I lådan hamnar alla observationer mellan den 25:e percentilen och den 75:e percentilen, det vill säga lådans undre kant motsvaras av det värde som 25 procent av alla kommuner ligger under och lådans övre kant representeras analogt av det värde som 75 procent av alla kommuner ligger över. Hälften av kommunerna hamnar således i lådan, och övriga observationer åskådliggörs av de streck som går ut från lådan. Extremvärden markeras som ringar eller (vid särskilt extrema fall) som asterixer utanför strecken.

Kommunal förskola. Genomsnittligt antal barn per årsarbetare, spridning mellan kommuner år 2001, 2003 och 2005

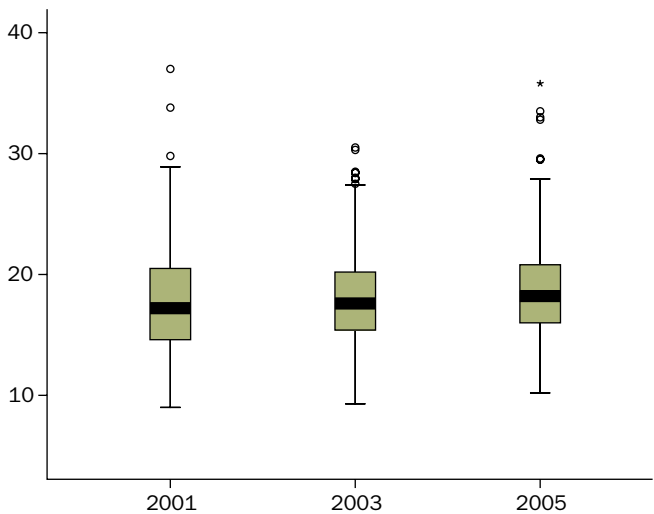




Enskild förskola. Genomsnittligt antal barn per årsarbetare, spridning mellan kommuner år 2001, 2003 och 2005

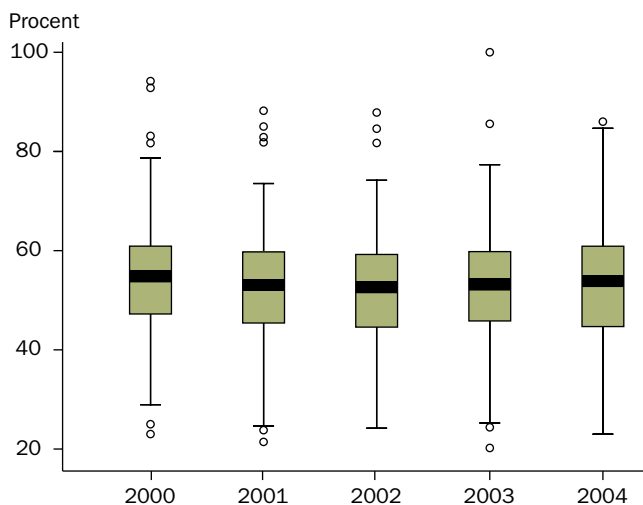


Fritidshem. Genomsnittligt antal barn per årsarbetare, spridning mellan kommuner år 2001, 2003 och 2005

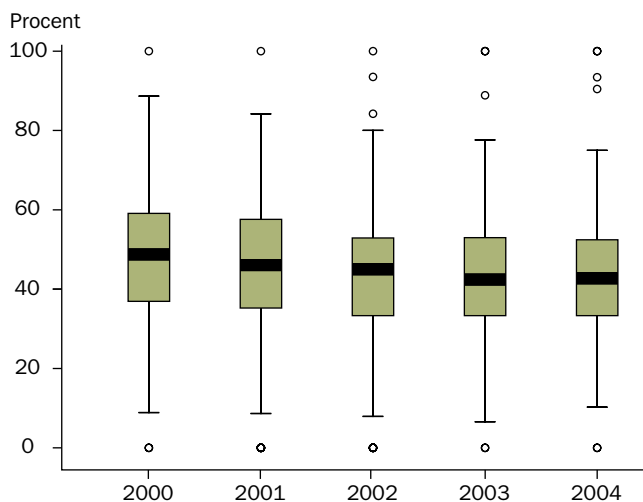


## Bilaga 6

Kommunal förskola. Andelen pedagogiskt högskoleutbildad personal, spridning mellan kommuner åren 2000 till 2004



Enskild förskola. Andelen pedagogiskt högskoleutbildad personal, spridning mellan kommuner åren 2000 till 2004



## Bilaga 7

### Metodbeskrivning av webbenkät och fallstudie år 2006

#### Webbenkät

##### Urval och kontaktpersoner

Skolverket följer årligen upp statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg (SFS 2001: 161). I samband med detta anger kommunerna en kontaktperson och det var denna som ombads besvara enkäten. Webbenkäten har således skickats direkt till en kommunal tjänsteman som har besvarat enkäten eller vidarebefordrat den till annan lämplig respondent. Enkäten skickades till samtliga kommuner och till samtliga stadsdelar i Stockholm, Göteborg och Malmö.

##### Test av enkäten

Efter att ett utkast tagits fram testades enkäten för att kontrollera att kommunerna kunde besvara frågorna och att inga frågor kändes överflödiga. En kommun ur varje kommungrupp slumpades fram. Telefonkontakt togs med dessa kommuner innan testet skickades ut. Följande kommuner valdes ut att delta i testet:

Stortstäder:	Stockholm
Förortskommuner:	Nacka
Större städer:	Halmstad
Pendlingskommuner:	Knivsta
Glesbygdskommuner:	Dals-Ed
Varuproducerande kommuner:	Östra Göinge
Övr. mer än 25 000 inv.:	Bollnäs
Övr. 12 500–25 000 inv.:	Östhammar
Övr. mindre än 12 500 inv.:	Högsby

Enkäten tog 5–25 minuter att fylla i och frågorna uppfattades som rimliga. Dock efterfrågades mer tydlig förhandsinformation om enkätens innehåll. Respondenterna påpekade att enkätens syfte skulle framgå tydligare och att vissa centrala begrepp skulle definieras. De påpekade också att det borde finnas en möjlighet för kommunerna att skriva ut enkäten.

Testet resulterade i flera ändringar i enkäten. Bland annat skrevs ett tydligt missiv med anvisningar där enkätens syfte och innehåll redovisas samt centrala begrepp definieras. En pdf-fil med enkäten skapades som respondenten kunde fylla i och skriva ut för att möjliggöra dokumentation.

Samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har genomförts.

### Enkätens konstruktion

Enkäten skickades ut i tre olika versioner men det finns en gemensam grundstruktur. Den består i huvudsak av fyra delar:

1. Barn vars förälder är arbetslös.
2. Barn vars förälder är föräldraledig.
3. Fyra- och femåringar som endast nyttjar den avgiftsfria delen av förskolan.
4. Familjedaghem.

Samtliga kommuner har inte svarat på samtliga frågor. Kommuner som angivit att barn till arbetslös och föräldraledig kan gå mer än 15 timmar per vecka i förskolan har hoppat över samtliga frågor som avhandlar hur verksamheten organiseras för femtontimmarsbarn. Kommuner som inte har några barn i familjedaghem eller fyra- och femåringar i allmän förskola har hoppat frågorna om detta.

I samband med att enkäten konstruerades kontaktades Stockholm och Malmö för att kontrollera om kommunen centralt kunde svara för samtliga stadsdelar eller om respektive stadsdel borde svara på en egen enkät. Göteborg kontaktades inte eftersom fallstudierna redan visat att förskolan organiserades på olika sätt i stadsdelarna. Även Stockholm och Malmö påpekade detta varpå varje stadsdel tilldelades en egen enkät.

Stockholm stad uppmärksammade också att stadsdelarna endast kunde redovisa för förskoleverksamhet i kommunal regi och Stockholm stad för verksamhet i enskild regi. Ursprungsenkäten innehåller frågor som inkluderade både kommunal förskola och förskola i enskild regi. En ny version skapades där Stockholm stad endast fick svara på frågor om förskola i enskild regi och stadsdelarna om den kommunala förskolan.

### Genomförande

Varje kommun och stadsdel fick ett eget identifikationsnummer till vilket ett specifikt lösenord kopplats.

En länk till webbenkäten mailades ut i början av november (2–3/11) till samtliga kommuner och till stadsdelar i Stockholm, Göteborg och Malmö. Därefter skickades två påminnelser till kommunerna och till stadsdelarna. Den 8:e december avslutades insamlingen.

I huvudsak fungerade tekniken bra, men på några områden fungerade tekniken inte felfritt.

1. Ibland blev länken till webbenkäten inte aktiv när den skickades till kommunerna vilken föranledde till att de kontaktade Skolverket med frågor om hur de skulle gå tillväga för att besvara enkäten.

2. När många respondenter samtidigt försökte logga in och fylla i enkäten hände det att det inte gick att komma åt den. Det räckte med att avvakta en stund så gick det återigen att logga in.

Ett fåtal kommuner kontaktade Skolverket eftersom de råkat fylla i felaktiga svar. När webbenkäten har fyllts i färdigt går det inte för respondenten att logga in igen. Det åtgärdades genom att en ny enkät skickades till dessa kommuner. Den nya versionen ersatte den gamla.

### **Svarsfrekvens**

Av 290 kommuner besvarade 278 på enkäten. Det ger en svarsfrekvens på 96 procent.

Även stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö svarade i stor utsträckning på enkäten. I Göteborg och Malmö svarade samtliga stadsdelar. I Stockholm besvarade 17 av 18 stadsdelar på enkäten. Det ger en svarsfrekvens på drygt 94 procent.

Det interna bortfallet är lågt. Nästan samtliga frågor var obligatoriska i enkäten.<sup>82</sup> Eftersom de 278 kommunerna fyllde i hela enkäten har de besvarat samtliga obligatoriska frågor. Frågorna om antalet timmar i förskola i enskild regi för barn till föräldralediga och arbetslösa var inte obligatoriska. På de frågorna var det interna bortfallet ca 6 procent.

### **Databearbetning**

Flera av frågorna inkluderar ett svarsalternativ som heter ”annat alternativ, ange vilket”. På vissa frågor har svaren kodats om eftersom de bedöms falla in under något av de ordinarie svarsalternativen. Omkodning har framför allt gjorts i frågorna om på vilken nivå beslut fattas, om schemaläggning eller om lunch. I övrigt har svaren från stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö sammanställts.

### **Fallstudie**

#### **Urval**

Till den fallstudie om femtontimmarsbarn i heltidsgrupper som genomfördes våren år 2006 valdes kommuner som 1. hade en begränsning på 15 timmars förskoleverksamhet för barn till arbetslösa och föräldralediga, 2. hade uppgivit i Skolverkets enkät år 2004 att minst 15 procent av inskrivna barn i förskoleverksamhet var femtontimmarsbarn samt 3. skiljde sig åt strukturellt, storleksmässigt och geografiskt.

---

<sup>82</sup> Med obligatorisk menas att respondenten inte kommer vidare i enkäten om frågan inte är besvarad.

Kommunerna som ingick i fallstudien var Flen, Göteborg, Norrtälje, Nässjö, Sundsvall och Södertälje. Från Göteborg ingick stadsdelarna Biskopsgården och Lärjedalen.

### **Genomförande**

Fallstudien genomfördes genom dels en intervju med en eller två personer med centralt ansvar för förskoleverksamhet, dels en gruppintervju och diskussion med en grupp förskollärare. Skolverket kontaktade någon centralt placerad person med ansvar för förskolefrågor. Personen ombads att till gruppintervjun sammankalla tre eller fyra förskollärare, helst från olika förskolor, men åtminstone från olika avdelningar. Vid ett tillfälle deltog på grund av sjukdomsfall endast två förskollärare och vid ett annat deltog fem. Samtliga deltagande förskollärare arbetade på olika förskolor. Två personer från Skolverket genomförde intervjuerna; en som ledde samtalen och en som ställde kompletterande frågor och antecknade. De deltagande förskollärarna uppmanades att diskutera och samtala med varandra kring de frågeområden som presenterades, samt berätta och ge konkreta exempel från den egna verksamheten. Samtalen spelades in på band och skrevs ut ordagrant. Även intervjuerna med kommunföreträdarna spelades in på band och skrevs ut ordagrant.

### **Frågeguider**

Följande frågeguide användes:

#### *Frågor till fokusgrupper med förskolepersonal*

Viktigt med era erfarenheter! Berätta gärna om konkreta situationer och exempel så att vi förstår och kan samtala om hur det är, och varför det är som det är som det är, när femtontimmarsbarn deltar i förskolan!

#### *1. Förutsättningar på respektive förskola/avdelning*

Beskriv kort upptagningsområdet ur socioekonomisk och kulturell vinkel

Antal barn på era avdelningar?

Antal deltidsbarn?

Åldersfördelning

Har olika åldersgrupper verksamhet för sig?

Hur länge har du arbetat inom förskolan? När utbildade du dig?

Antal personal och deras utbildningsnivå?

Något utmärkande för din avdelning/förskola?

Hur schemaläggs tiden femtontimmarsbarnen? På vilka grunder?

Vem styr över schemaläggningen?

Finns utrymme för flexibilitet över vistelsetiden?

Erbjuder ni allmän förskola? På vilket sätt organiseras den?

## 2. Rätten till 15 timmar – betydelse för femtontimmarsbarnen

Berätta vad som är det viktigaste att ge femtontimmarsbarnen! Hur når man dit?

Vad lägger er avdelning *tyngdpunkten* på i arbetet med femtontimmarsbarn?

Vad får femtonbarnen med sig från förskolan, vad ger förskolan de barnen?

Vad får de inte som barn med längre vistelsetid får? Ge.ex.

Läroplanen för förskolan tar upp att barn ska ha *inflytande* i förskolan. Hur arbetar ni med inflytandefrågor med femtontimmarsbarnen? Jämför med heltidsbarn!

Skiljer det sig mellan olika åldrar?

Dokumenteras barnens utveckling? Något som är speciellt vid dokumentationen av femtontimmarsbarnen?

Påverkas kontakt *med föräldrarna* av om barnen är femtontimmar eller längre på förskolan? Hur?

Vad har femtontimmarsreglerna inneburit för femtontimmarsbarnen på era avdelningar? För de andra barnen?

## 3. Femtontimmarsbarnen – betydelse för verksamheten

Vad har femtontimmarsbarnen betytt för verksamheten? Berätta, ge exempel!

Vad har ni för synpunkter på, och erfarenheter av, *schemaläggningen* för femtontimmarsbarnen?

Hur ser ni på möjligheten att utforma verksamheten utifrån *varje barns behov* och förutsättningar på era avdelningar? Hur gör ni? Hur går det?

Hur *lägger ni upp verksamheten* när vissa barn har femton timmar, andra heltid?

Hur och när *planerar* ni verksamheten? Vad utgår ni från när ni planerar?

Har femtontimmarsreglerna påverkat verksamheten? Hur?

Skiljer det sig hur olika åldrar påverkas av femtontimmarsreglerna?

## 4. Betydelse för personalen

Vilken betydelse har femtontimmarsreglerna för personalen? Erfarenheter och synpunkter!

Har personalens schemaläggning påverkats av femtontimmarsreglerna?

Vilken betydelse får femtontimmarsbarnen för planeringen?

Pratar ni inbördes bland personalen speciellt om femtontimmarsbarnen?

## 5. Synpunkter

Hur viktigt är det att alla barn får tillgång till förskola?

Räcker det med femton timmar i veckan för att få del av förskolans mål?

Är femtontimmarsreglerna mest till för barnen eller föräldrarna?

Positiva konsekvenser av reglerna?

Negativa konsekvenser av reglerna?

## Frågor till förvaltningen

Kolla att vår statistik är rätt!

Vilka regler gällde för barn till arbetslösa och föräldralediga i dag?

Vilka regler gällde innan reformen genomfördes?

Måltider?

Har ni ändrat reglerna sedan den utökade rätten till förskola infördes?

Hur stor andel av barnen i förskolan är femtontimmarsbarn i dag? Hur många i förskola respektive familjedaghem?

Vem bedömer om barn har rätt till femton timmars verksamhet? Hur?

Vem beslutar om schemaläggning för femtontimmarsbarnen? Finns utrymme för flexibilitet?

Hur organiseras allmän förskola?

Tanke med reformen var bland annat att nå socialt utsatta grupper och barn i glesbygd. Gör man det i er kommun? Hur?

Har ni någon uppsökande verksamhet?

Deltar barn i familjedaghem i allmän förskola?

Finns några barn i behov av särskilt stöd som bara deltar femton timmar?

Hur organiseras verksamheten för dem?

Vad har femtontimmarsreglerna inneburit för kommunen/stadsdelen?

Har det skett någon omfördelning av resurser?

Hur påverkar femtontimmarsreglerna kommunens/stadsdelens administration?

Påverkat intagningsrutinerna?

Påverkat avgiftsnivåerna?

Dina erfarenheter av, och synpunkter på, reglerna?

Fördelar med reglerna?

Nackdelar med reglerna?

## Analys

I utskrifterna från intervjuer och gruppdiskussioner söktes såväl efter fakta, som efter subjektiva erfarenheter och åsikter. Återkommande mönster i erfarenheter och åsikter i olika kommuner noterades, liksom även motstridiga erfarenheter. Även både samstämmiga och motstridiga uttalanden från samma gruppintervju noterades. Lokala erfarenheter analyserades i förhållande till lokala regelverk.



## Bilaga 8

Avgifter för typfamiljerna i Skolverkets enkäter om avgifter i förskola och fritidshem. Avgifter för Typfamilj 1–13, respektive år (1996, 1999, 2002, 2004, 2006). Justering gjord för 11-månaderskommunerna, 2004 års median uppräknad till 2006 års priser.

Typ- familjs- nummer 2006	Antal barn Vistelsetid Hushållstyp	Brutto- inkomst kr/mån	Typfamiljernas avgifter 2006						
			lägsta avgift	högsta avgift	median				
					2006	2004	2002	1999	1996
	Ett barn, 3 år, i förskola								
	Ensamstående								
1	Vistelsetid 15 t/v	Vistelsetid 15 t/v	0	482	481	448	19 499	.	
2	Vistelsetid 46 t/v	Vistelsetid 46 t/v	0	597	597	512		0	61 197
	Sammanboende								
3	Vistelsetid 33 t/v	Vistelsetid 33 t/v	688	1 032	1 032	1 014	54 677	.	
4	Vistelsetid 25 t/v	Vistelsetid 25 t/v	403	1 209	1 209	1 173	993	.	
5	Vistelsetid 33 t/v	Vistelsetid 33 t/v	769	1 209	1 209	1 173	62 662	0	
6	Vistelsetid 40 t/v	Vistelsetid 40 t/v	963	1 209	1 209	1 173	62 662	0	
	Två barn, 1 och 3 år, i förskola								
	Ensamstående								
7(ny)	Vistelsetid 40 h/v	Vistelsetid 40 h/v	0	995	995	.	.	0	
	Sammanboende								
8	Vistelsetid 33 t/v	Vistelsetid 33 t/v	1 203	2 005	2 005	1 950	100 097	.	
9	Vistelsetid 25 t/v	Vistelsetid 25 t/v	806	2 015	2 015	1 955	95 758	.	
10	Vistelsetid 33 t/v	Vistelsetid 33 t/v	1 260	2 100	2 100	2 132	1 900	0	164 735
11	Vistelsetid 40 t/v	Vistelsetid 40 t/v	1 260	2 100	2 100	2 132	109 933	.	
	Ett barn, 8 år, i fritidshem								
	Sammanboende								
12	Vistelsetid 18 t/v	Vistelsetid 18 t/v	372	826	826	810	43 163	0	
	Ensamstående								
13	Vistelsetid 26 t/v	Vistelsetid 26 t/v	192	492	492	455	24 880	0	





I denna rapport redovisar Skolverket den femte och sista uppföljningen av Maxtaxa och allmän förskola m.m.

Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att under en femårsperiod följa upp reformen. Maxtaxa och allmän förskola m.m. består av tre delar som trätt i kraft vid olika tidpunkter. Kommunerna fick skyldighet att erbjuda plats i förskoleverksamhet för barn till arbetslösa och föräldralediga den 1 juli år 2001 respektive den 1 januari år 2002. Maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg infördes från och med den 1 januari år 2002. Slutligen infördes allmän, avgiftsfri förskola för fyra- och femåringar den 1 januari år 2003.

*Skolverket*

[www.skolverket.se](http://www.skolverket.se)