

Regeringens proposition

1999/2000:129

Prop.
1999/2000:129

Maxtaxa och allmän förskola m.m.

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 25 maj 2000

Göran Persson

Thomas Östros
(Utbildningsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ett stegvist införande av allmän förskola, förskoleverksamhet för barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga samt maxtaxa, dvs. en viss högsta avgift inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Förskolan skall göras tillgänglig för alla barn i åldern fyra och fem år, omfatta minst 525 timmar om året och vara avgiftsfri. Förskoleverksamhet för barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga skall omfatta minst tre timmar om dagen eller 15 timmar i veckan och gälla barn i åldern ett till och med fem år.

Statsbidrag skall lämnas till kommuner som tillämpar en maxtaxa. För att statsbidrag skall lämnas skall avgiften i förskoleverksamheten vara högst tre, två och en procent av hushållets inkomst i månaden för första, andra och tredje barnet. Avgiften skall dock inte överstiga 1 140 kronor i månaden för första barnet, 760 kronor för andra och 380 kronor för tredje barnet. I skolbarnsomsorgen skall avgiften vara högst två, en och en procent av hushållets inkomst i månaden för första, andra och tredje barnet. Avgiften skall dock inte överstiga 760 kronor i månaden för första barnet och 380 kronor i månaden för andra respektive tredje barnet i familjen.

Införandet skall ske den 1 juli 2001 för arbetslösas barns rätt till förskoleverksamhet, den 1 januari 2002 för maxtaxan och föräldraledigas barns rätt till förskoleverksamhet samt den 1 januari 2003 för allmän förskola för fyra- och femåringar.

Vidare föreslås att ett särskilt statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder Prop. 1999/2000:129 skall lämnas till de kommuner som har ett system med maxtaxa.

1 Förslag till riksdagsbeslut	3
2 Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100).....	4
3 Ärendet och dess beredning.....	6
4 Principiella utgångspunkter	7
5 Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg under 1990-talet.....	8
5.1 Utbyggnad, tillgänglighet	8
5.1.1 Regionala och sociala skillnader.....	9
5.1.2 Vistelsetider.....	10
5.1.3 Barn utan plats i förskoleverksamheten	10
5.2 Barn till arbetslösa eller föräldralediga.....	11
5.2.1 Färre barn har arbetslösa föräldrar	11
5.2.2 Efterfrågan bland arbetslösa eller föräldralediga	11
5.3 Avgifter.....	12
5.3.1 Marginaleffekter.....	13
5.3.2 Kommunal skillnader	13
5.4 Barnomsorgens samhällsekonomiska värde	14
5.5 Kvalitet	14
5.5.1 Positiv OECD-rapport.....	15
5.5.2 Besparingar och kvalitet.....	15
5.6 Demografiska förändringar.....	16
6 Reformen allmän förskola, förskoleverksamhet för barn till arbetslösa eller föräldralediga samt maxtaxa.....	16
6.1 Inledning.....	16
6.2 Allmän förskola	17
6.3 Förskoleverksamhet för barn till arbetslösa eller föräldralediga föräldrar.....	21
6.4 Maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.....	25
6.4.1 Maxtaxans betydelse för familjernas ekonomi.....	30
7 Beräkningen av statsbidraget till maxtaxan	34
8 Införandet av ersättningssystemet för maxtaxan	36
9 Kvalitetssäkring	37
10 Ikraftträdande av reformen	38
11 Uppföljning av reformen	39
12 Ekonomiska konsekvenser.....	42
13 Författningskommentar.....	44
Bilaga 1 Sammanfattning av remissyttranden över departementsskrivelsen Maxtaxa och allmän förskola (Ds 1999:53).....	45
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 maj 2000.....	50

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100),
2. godkänner vad regeringen föreslår om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa (avsnitt 6.4, 7 och 8),
3. godkänner vad regeringen föreslår om statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder till kommuner som tillämpar maxtaxa (avsnitt 9).

2 Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Prop. 1999/2000:129

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (1985:1100)¹ dels att 2 a kap. 10 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 2 a kap. 6 a, 6 b och 8 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a kap.

6 a §

Barn vars föräldrar är arbetslösa skall tillhandahållas förskoleverksamhet enligt 6 § andra stycket. Förskoleverksamheten skall i sådana fall omfatta minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan.

6 b §

Barn vars föräldrar är föräldralediga enligt föräldraledighetslagen (1995:584) för vård av annat barn skall tillhandahållas förskoleverksamhet enligt 6 § andra stycket. Förskoleverksamheten skall i sådana fall omfatta minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan.

8 a §

Barn skall erbjudas plats i förskola från och med höstterminen det år då de fyller fyra år. Förskolan skall omfatta minst 525 timmar om året.

Kommunen skall informera föräldrarna om verksamheten i förskolan och syftet med denna.

¹ Lagen omtryckt 1997:1212.

För plats i förskola, fritidshem och familjedaghem som kommunen anordnar får skäliga avgifter tas ut enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

För sådana platser i förskola som avses i 9 § får avgift tas ut endast till den del verksamheten överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året.	För sådana platser i förskola som avses i 8 a och 9 §§ får avgift tas ut endast till den del verksamheten överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året.
--	---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001 i fråga om 6 a § och den 1 januari 2002 i fråga om 6 b § och i övrigt den 1 januari 2003.

² Senaste lydelse 1998:352.

I propositionen som låg till grund för införandet av en läroplan för förskolan (prop. 1997/98:93) togs frågan upp om en översyn av avgifterna inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen samt behovet av förskola för barn till arbetslösa föräldrar.

I budgetpropositionen för år 1999 (prop. 1998/99:1) framhöll regeringen vikten av att barn till arbetslösa föräldrar inte utestängs från förskolan och gjorde bedömningen att alla barn borde erbjudas förskola från tidig ålder. Som ett första steg i att införa en förskola för alla barn prioriterade regeringen särskilda medel för att barn i storstädernas utsatta bostadsområden skulle få del av förskolan.

I 1999 års regeringsförklaring redogjordes för behovet av att en maxtaxa, dvs. ett avgiftstak, införs inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

I den ekonomiska vårpropositionen för år 1999 (prop. 1998/99:100) beräknades medel för att införa allmän förskola för fyra- och femåringar och en maxtaxa inom barnomsorgen. Reformen skulle enligt propositionen införas stegvis och påbörjas år 2001. Utgångspunkten för maxtaxan var ett avgiftstak på 700 kronor i månaden i förskoleverksamheten och 500 kronor i månaden för skolbarnsomsorgen. Det ekonomiska utrymmet omfattade även förskoleverksamhet för arbetslösas barn.

Genom regeringsbeslut den 13 april 1999 inrättades en arbetsgrupp för att utarbeta förslag om en maxtaxa i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen samt om allmän förskola (U 1999:B). Enligt direktiven var utgångspunkten för arbetet det beräknade budgetutrymmet samt regeringens tidigare uttalanden i frågan beträffande avgiftsnivåerna m.m. Vidare angavs att maxtaxan borde vara frivillig för kommunerna att införa, medan allmän förskola för fyra- och femåringar borde utformas som en skyldighet för kommunerna att tillhandahålla. Enligt arbetsgruppens direktiv skulle reformen införas stegvis med början år 2001 och alternativa modeller för detta redovisas.

Arbetsgruppen överlämnade sin rapport i september 1999 (*Maxtaxa och allmän förskola*, Ds 1999:53). Rapporten har därefter remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena finns i bilaga 1.

I den ekonomiska vårpropositionen för år 2000 (prop. 1999/2000:100) lades riktlinjerna för ett införande av maxtaxan samt nivåerna för denna fram. I propositionen föreslås att avgiftstaken sätts något högre än vad som tidigare aviserats, 1 150 kronor i månaden i förskoleverksamheten och 767 kronor i månaden i skolbarnsomsorgen. Upp till maxtaxan föreslås avgifterna vara procentuella andelar av hushållens inkomster. I propositionen beräknas även medel till allmän förskola för fyra- och femåringar och förskoleverksamhet för arbetslösas barn samt för barn vars föräldrar är föräldralediga med yngre syskon. Medel beräknas även för kvalitetssäkrande åtgärder till de kommuner som tillämpar maxtaxa. Införandet av de olika delarna av reformen föreslås ske stegvis och påbörjas den 1 juli 2001.

Barnomsorgen i form av förskoleverksamhet (förskola, familjedaghem och öppen förskola) och skolbarnsomsorg (fritidshem, familjedaghem och öppen fritidsverksamhet) har under hela sin utbyggnad, sedan början av 1970-talet, varit högt prioriterad av såväl stat som kommun. Jämte föräldraförsäkringen och barnbidraget har den utgjort en av hörnstenarna i den svenska familjepolitiken. Förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens uppgift är att ge barn en god omsorg och stimulera deras utveckling och lärande. Verksamheterna har också en social betydelse genom att de bidrar till att utjämna skillnader i uppväxtvillkor för barn i olika befolkningsgrupper och skapar mötesplatser för barn med olika etnisk, kulturell och social tillhörighet. Förskolan kan ha en avgörande betydelse för integrationen av barn med utländsk bakgrund. Även för barn med funktionshinder spelar barnomsorgen en viktig roll. I förskola och fritidshem har en pedagogisk kultur växt fram som bygger på en helhetssyn på barnet, där en trygg omsorg kombineras med en stimulerande miljö för utveckling och lärande. Barnomsorgen har också stor betydelse för barnfamiljernas ekonomi och för jämställdheten mellan kvinnor och män. Sverige är ett av de länder i Europa som tidigast satsade på att bygga ut barnomsorgen. I dag är den en självklar del av det moderna välfärdssamhället.

Under de senaste åren har regeringen drivit ett omfattande reformarbete i syfte att vidareutveckla förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens pedagogiska roll. Förskoleklassen har införts som en frivillig skolform för sexåringar för att genom en integration mellan förskola, skola och fritidshem ge förutsättningar för nya arbetsformer och bidra till gemensam verksamhetsutveckling. Förskollärare och fritidspedagoger har givits möjligheter att undervisa i skolan. Grundskolans läroplan har anpassats till att också omfatta förskoleklassen och fritidshemmet.

År 1998 fick förskolan sin första läroplan (Lpfö 98). Genom läroplanen intar förskolan sin plats som det första steget i samhällets samlade utbildningssystem för barn, ungdomar och vuxna. Avsikten är att de olika läroplanerna skall länka i varandra utifrån en gemensam syn på kunskap, utveckling och lärande.

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. Detta innebär att det pedagogiska innehållet betonas och att sambanden förstärks med de steg i utbildningssystemet som barnen fortsätter till efter avslutad förskola.

De allra flesta barn finns i dag inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Förtroendet för barnomsorgen är stort bland småbarnsföräldrar och verksamheten efterfrågas också för nästan alla barn. Men alla barn får inte del av denna verksamhet. Med de utgångspunkter som regeringen har för reformarbetet inom barnomsorgen är det nu orimligt att inte alla barn skall ges möjlighet att gå i förskola eller behålla sin plats och kontakterna med barn, personal och den pedagogiska verksamheten

under hela förskoleåldern. 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.

Regeringen anser att barnomsorgen, i likhet med skolan, föräldraförsäkringen, barnbidraget och hälso- och sjukvården skall bli en del av den generella välfärden och erbjudas alla barn och barnfamiljer. Att den generella välfärden utvidgas till att också omfatta barnomsorgen innebär att den kommer alla barn till del och att avgifterna blir så låga att ingen uteslås.

Förskolan gör att barnen kommer bättre rustade till skolan, genom att de får ett tidigt stöd i språkutvecklingen och genom tidiga insatser för barn i behov av särskilt stöd. På detta sätt tydliggörs förskolans roll i kunskapssamhället och i det livslånga lärandet. Med regeringens förslag i denna proposition närmar sig förskolan den princip som knappast någon ifrågasatt för skolan – att verksamheten skall vara avgiftsfri samt tillgänglig och likvärdig för alla.

5 Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg under 1990-talet

5.1 Utbyggnad, tillgänglighet

Svensk barnomsorg har byggts ut mycket snabbt, i stort sett under de tre, fyra senaste decennierna. Utbyggnaden forcerades under 1990-talet. Kraven på kommunerna skärptes år 1995 då skyldigheten infördes att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla plats i förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen till barn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar eller som har ett eget behov av verksamheten. Tillsammans med höga födelse- tal medförde detta rekordmånga nya platser i mitten av 1990-talet. Under åren därefter har ökningen avtagit något, särskilt inom förskoleverksamheten. Eftersom antalet platser i stort sett täcker behovet, i enlighet med nu gällande lagstiftning, slår sjunkande födelsetal igenom. Under de två senaste åren har antalet barn inom förskoleverksamheten minskat för första gången sedan 1960-talet. Skolbarnsomsorgen har dock fortsatt att ta emot fler barn.

Utbyggnaden har gjort att i stort sett alla kommuner i dag uppfyller sina skyldigheter att tillhandahålla plats till barn till förvärvsarbetande eller studerande föräldrar utan långa väntetider. Tre av fyra barn i åldern 1–5 år har plats i förskoleverksamheten medan skolbarnsomsorgen omfattar två av tre barn i åldern 6–9 år och sju procent av 10–12-åringarna.

De flesta barn i förskoleåldern (64 procent) går i förskolan, som hösten 1999 tog emot 319 000 barn. En mindre andel av barnen finns i familjedaghem (11 procent).

Antalet barn inskrivna i fritidshem ökade rekordartat under slutet av 1990-talet. Hösten 1999 var 332 000 barn inskrivna, mer än tre gånger så många som år 1990. Den stora ökningen sammanhänger med att fritidshemmen numera tar emot även sexåringar och med att årskullarna varit ovanligt stora. Men den beror också på att en allt större andel av alla 6–9-åringar går i fritidshem. I dag tar fritidshemmen emot över 60 procent av alla 6–9-åringar. Endast ett par procent av åldersgruppen är i familjedaghem.

Antalet barn i familjedaghem har minskat varje år sedan slutet av 1980-talet. Hösten 1999 tog familjedaghemmen emot 69 000 barn, de flesta i förskoleåldern.

Den öppna förskolan erbjuder barn som inte har plats i förskola en pedagogisk gruppverksamhet, samtidigt som föräldrarna ges stöd i föräldrollen. Under 1990-talet har många öppna förskolor lagts ner. Hösten 1999 fanns knappt 900 stycken i landet.

Öppen fritidsverksamhet är enligt skollagen (1985:1100) ett alternativ till fritidshem och familjedaghem för 10–12-åringar. Få barn nås emellertid av verksamheten. Hösten 1999 hade endast var femte kommun öppen fritidsverksamhet riktad till 10–12-åringar.

Förskolor och fritidshem i enskild regi, dvs. som drivs av annan huvudman än kommunen, har blivit vanligare under 1990-talet. År 1999 fanns 15 procent av de barn som gick i förskolan i en enskild förskola. Enskild barnomsorg är betydligt vanligare i storstadsregionerna än i andra delar av landet. I ett sjuttioal kommuner finns ingen enskild verksamhet alls.

5.1.1 Regionala och sociala skillnader

Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen är ojämnt utbyggd över landet. Högst andel inskrivna barn finns i storstadsområden och förortskommuner, dvs. i regioner där den kvinnliga förvärvsfrekvensen är hög. Det finns också skillnader i omsorgsformer. Familjedaghem är vanligast i landsbygds- och glesbygdskommuner medan förskolor och fritidshem är vanligast i storstäder och förortskommuner.

Barn i tjänstemannafamiljer, särskilt i familjer som tillhör gruppen högre tjänstemän, har länge varit överrepresenterade i barnomsorgen. I takt med utbyggnaden har denna överrepresentation minskat. Statistiska centralbyrån (SCB) har visat att utbyggnaden av förskoleverksamheten mellan åren 1987 och 1995 helt kom barn vars föräldrar var arbetare eller lägre tjänstemän till godo. Dessa grupper var de enda som ökade sin andel i förskoleverksamheten under perioden.

Socialstyrelsen publicerade år 1997 en studie av vilka faktorer som sammanhänger med föräldrarnas efterfrågan på barnomsorg. Studien visade att barn med utrikes födda föräldrar fanns i barnomsorgen i mindre utsträckning än andra, något som i stort sett helt förklarades av föräldrarnas lägre förvärvsfrekvens. När föräldrarna förvärvsarbetade hade barn

5.1.2 Vistelsetider

Föräldraförsäkringen ger föräldrar med barn under åtta år rätt att förkorta sin normala arbetstid med en fjärdedel och i en stor del av landets småbarnsfamiljer arbetar någon av föräldrarna, vanligen kvinnan, deltid. År 1998 hade 46 procent av de förvärvsarbetande mödrarna till barn i åldern 1–6 år ett deltidarbete, jämfört med 6 procent av fäderna. Enligt SCB var barnens genomsnittliga vistelsetid i förskoleverksamhet samma år 31 timmar i veckan, eller ungefär sex timmar per dag. För 38 procent av barnen var vistelsetiden kortare än 30 veckotimmar, medan den för 37 procent uppgick till mellan 30 och 40 timmar. Resterande 25 procent av barnen hade vistelsetider som överskred 40 timmar.

5.1.3 Barn utan plats i förskoleverksamheten

Ungefär vart fjärde barn i åldern 1–5 år, sammanlagt 110 000 barn, har för närvarande inte plats i förskola eller familjedaghem. En enkätundersökning riktad till landets småbarnsföräldrar som Statens skolverk nyligen genomfört, visar att den största gruppen av dessa barn, närmare 50 000, är hemma med en föräldraledig förälder. Det rör sig således om barn som i stor utsträckning kommer att börja i förskola eller familjedaghem när förälderns ledighet är slut. För 17 000 barn klarar föräldrarna omsorgen själva genom att arbeta eller studera på olika tider och turas om att vara hemma med barnet. Cirka 13 000 barn är hemma med en arbetslös förälder, medan hälften så många är hemma med en hemarbetande förälder.

Tabell 1. Barn 1–5 år efter omsorgsform september 1999

Omsorgsform	Antal barn	Andel (%)
Förskola eller familjedaghem	354 000	76
Hemma med föräldraledig förälder	49 000	11
” ” föräldrar som turas om	17 000	4
” ” arbetslös förälder	13 000	3
” ” hemarbetande förälder	6 000	1
Privata lösningar (barnflicka, släkting etc.)	16 000	3
Övrigt	9 000	2
Alla	464 000	100

Källa: Skolverkets föräldraenkät

Av enkäten framgår att flertalet föräldrar är nöjda med den omsorgsform barnet har. Mest nöjda är de föräldrar vars barn har plats i förskola eller familjedaghem (90 procent), mindre nöjda är de som inte har plats (74 procent). Av dem som *har plats* och är missnöjda vill ungefär hälften

byta omsorgsform och hälften kunna ha barnet hemma. Av dem som *inte har plats* vill det stora flertalet ha en plats, framför allt i förskolan. Prop. 1999/2000:129

5.2 Barn till arbetslösa eller föräldralediga

Enligt skollagen är kommunerna skyldiga att tillhandahålla förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn i åldern 1–12 år i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller utifrån barnets eget behov. Lagen förutsätter således att barn kan ha ett eget behov av plats oavsett föräldrarnas sysselsättning och utan att barnet är i behov av särskilt stöd. I förarbetena nämns barn till arbetslösa som en grupp barn som ofta har ett sådant eget behov av verksamheten.

Barn till arbetslösa ställs emellertid utanför förskoleverksamheten i många kommuner. Barnet mister sin plats antingen direkt eller kort tid efter att en förälder blivit arbetslös. Enligt Skolverkets uppföljning våren 1998 fick ett förskolebarn behålla sin plats i drygt hälften av landets kommuner om någon av föräldrarna blev arbetslös, medan det miste sin plats i 40 procent av kommunerna. Endast 28 procent av kommunerna ställde inga krav på förvärvsarbete eller studier för plats i förskoleverksamheten. För barn vars föräldrar var föräldralediga för vård av ett yngre syskon var reglerna än mer restriktiva. Drygt tre av fyra kommuner tillät inte att ett förskolebarn gick kvar i förskolan eller familjedaghemmet om föräldern tog föräldraledigt. Att kommunernas regelsystem ser olika ut beror både på olika tolkning av lagen och på skillnader i ambitionsnivå.

5.2.1 Färre barn har arbetslösa föräldrar

Antalet barn med arbetslösa föräldrar ökade snabbt i början av 1990-talet till följd av situationen på arbetsmarknaden. Under de senaste åren har arbetslösheten minskat markant samtidigt som födelsetalen gått ner. Sammantaget har det inneburit att antalet 1–5-åringar med arbetslösa föräldrar minskat kraftigt. Enligt Skolverkets föräldraenkät år 1999 hade 40 000 barn i åldern 1–5 år minst en arbetslös förälder hösten 1999, vilket är hälften så många som hösten 1996.

5.2.2 Efterfrågan bland arbetslösa eller föräldralediga

Efterfrågan på förskoleverksamhet är tämligen hög bland arbetslösa föräldrar, men lägre bland föräldralediga. Enligt Skolverkets föräldraenkät år 1999 efterfrågade arbetslösa föräldrar med barn i åldern 1–5 år plats till cirka 70 procent av barnen, medan motsvarande andel bland de föräldralediga var ungefär hälften så stor. Bland förvärvsarbetande eller studerande föräldrar låg andelen kring 90 procent.

Tabell 2. Andel barn 1–5 år som har plats i förskola/familjedaghem respektive ytterligare andel som föräldrarna vill ha plats för

Föräldrarnas sysselsättning	Totalt antal barn	Andel (%)	
		med plats	ytterligare som vill ha plats
Förvärvsarbetande/studerande	331 000	89	1
Arbetslös	40 000	62	10
Föräldraledig	69 000	27	10
Hemma	8 000	20	13
Övriga	16 000	68	5
Samtliga	464 000	76	4

Källa: Skolverkets föräldraenkät september 1999

En liknande undersökning gjordes år 1996. En jämförelse med denna visar att det blivit vanligare att barn till arbetslösa föräldrar har plats i förskola eller familjedaghem. Enligt 1999 års undersökning fanns 62 procent av de arbetslösas barn i förskoleverksamheten, jämfört med 51 procent år 1996. Bland barn till föräldralediga föräldrar är andelen i stort sett oförändrad, 27 procent. Resultaten tyder också på att både arbetslösa och föräldralediga föräldrar efterfrågar plats för sina barn i något mindre utsträckning år 1999 än tidigare.

5.3 Avgifter

Kommunerna har rätt att ta ut skäliga avgifter för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. För barn i behov av särskilt stöd i förskolan skall dock verksamheten vara avgiftsfri upp till 525 timmar om året (2 a kap. 10 § skollagen). Någon definition av begreppet ”skälig” finns inte i lagstiftningen. I förarbetena sägs emellertid att avgifterna inte får bli så betungande att föräldrarna av ekonomiska skäl avstår från en verksamhet som det skulle vara bra för barnen att delta i.

Under 1990-talet har allt fler kommuner sett över sina avgiftssystem. Både nivåer och konstruktioner har förändrats i syfte att minska nettokostnaderna. En tydlig tendens har varit att avgifterna allt oftare används som ett medel att styra efterfrågan. Nivåerna har höjts och den andel av kommunernas kostnad som finansieras genom föräldraavgifter har ökat. År 1990 uppgick den till 10 procent av bruttokostnaderna, år 1998 till knappt 17 procent.

Det har blivit mycket vanligt att avgifterna kopplas till barnens närvarotider. Så gott som samtliga kommuner hade i Skolverkets kartläggning av avgifterna i mars 1999 någon form av tidsrelaterade avgifter, och antalet tidsintervall har ökat kraftigt. År 1993 hade 40 procent av kommunerna en taxa med fler än två intervall i förskolan, i dag är andelen närmare 90 procent. I den mest långtgående formen, timtaxa, knyts avgiften direkt till det antal timmar som barnet är i förskolan. Denna modell finns numera i nästan var femte kommun. Även vid fritidshemmen har tidsrelateringen ökat och 80 procent av kommunerna har tidsrelaterade avgifter.

Avgifternas koppling till föräldrarnas inkomster var vanlig redan år 1990. Då hade 75 procent av kommunerna någon form av inkomstrelatering. I dag har andelen ökat till 90 procent.

Skolverket har framhållit riskerna med de tidsrelaterade avgifterna. Ett avgiftssystem med många tidsintervall kan föra med sig att barnens närvaro blir splittrad och att det blir svårare att bedriva en väl fungerande pedagogisk verksamhet. Utvecklingen går på tvärs mot intentionerna med förskolan, anser Skolverket. Förskolan är i dag en del av utbildningssystemet och skall i första hand vara till för barnens skull, för deras utveckling och lärande.

Det finns också sociala aspekter på avgiftskonstruktionerna. Tidsrelaterade avgifter kan göra att familjer med små ekonomiska marginaler väljer en kortare närvarotid än barnet har behov av. Särskilt gäller detta om avgiftsnivån är hög. Det blir då föräldrarnas ekonomi och inte barnens behov som styr barnets närvarotid i förskolan eller fritidshemmet.

5.3.1 Marginaleffekter

Avgifter som har en stark koppling till familjernas inkomster och/eller barnens närvarotider ger upphov till marginaleffekter. När familjens arbetsinkomster ökar, till exempel genom att en förälder går upp i arbetstid, kan det ekonomiska utfallet bli litet bl.a. på grund av ökade avgifter. Skolverkets kartläggning av avgifterna i mars 1999 visar att en genomgående tendens är att ensamstående föräldrar får behålla en mindre andel av inkomstökningen än sammanboende föräldrar. Detta som en följd av de relativt låga avgifterna vid låga inkomster och av att bostadsbidraget trappas av. Kartläggningen visar också att marginaleffekterna har ökat under de senaste åren, bland annat på grund av att avgiftsnivåerna höjts och att tidsrelateringen blivit starkare.

Avgifternas marginaleffekter tas även upp i en rapport från ESO (Ds 1997:73, *Lönar sig arbete?*). Studien visar att de sammanlagda marginaleffekterna av skatter, bidrag och avgifter för makar med två barn i barnomsorgen är stora i de flesta inkomstskikt. Vid en återgång till arbete efter arbetslöshet kan familjen få behålla endast några procent av den höjda inkomsten.

5.3.2 Kommunala skillnader

Avgifternas nivå och konstruktion varierar mellan olika kommuner. Skolverkets kartläggning i mars 1999 visar att en tvåbarnsfamilj med genomsnittliga inkomster och barnen i förskola 40 timmar per vecka kan få betala mellan 0 och 4 200 kronor i månadsavgift (en kommun i landet hade helt tagit bort avgifterna i förskolan i mars 1999). Det motsvarar en skillnad på 50 000 kronor per år. För en lågavlönad ensamstående förälder med ett barn i förskola 46 timmar i veckan ligger avgiften mellan 0 och 2 420 kronor per månad. Det motsvarar en skillnad på nästan 30 000 kronor per år.

Även kommunalskatten skiljer sig åt mellan kommunerna. Skolverket har beräknat den summa som familjerna har kvar efter det att skatt, barnomsorgsavgift, hyra, mat, och annat nödvändigt har betalats. Även här är det stora skillnader mellan kommunerna. Tvåbarnsfamiljen i exemplet ovan har 3 370 kronor kvar i en kommun och 6 920 kronor i en annan, en skillnad på närmare 43 000 kronor per år.

5.4 Barnomsorgens samhällsekonomiska värde

Under 1980-talet utfördes flera studier som visade att barnomsorgen var samhällsekonomiskt lönsam. Barnomsorg gör att föräldrar kan förvärvsarbета och på så sätt bidra till produktionen. Ju högre andel som är sysselsatt desto högre produktion är möjlig. Detta är viktigt, inte minst för tillväxten och behovet av att trygga den framtida finansieringen av välfärden. Föräldrar som utnyttjar den offentligt finansierade barnomsorgen betalar skatt till primär- och landstingskommuner och till staten medan arbetsgivarna betalar en arbetsgivaravgift. Ökade föräldrainskomster minskar den offentliga sektorns utgifter för olika inkomstberoende bidrag, som socialbidrag och bostadsbidrag. Om de ökade skatteintäkterna kompenserar samhällets kostnader för barnomsorgen innebär detta också en ökad samhällsekonomisk effektivitet.

En god förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg bidrar också till barns sociala och intellektuella utveckling, vilket i sin tur påverkar barnens förutsättningar att så småningom fungera väl i skola, samhälle och arbetsliv. Effekterna för barnen av olika slag av barnomsorg och det sociala värdet för föräldrarna av att kunna förvärvsarbета är dock svåra att kvantifiera.

I en nyligen publicerad rapport från Finansdepartementet konstateras att offentligt tillhandahållna barnomsorg ökar drivkrafterna för föräldrar i familjer med små barn att arbeta. Föräldrar som förvärvsarbета betalar både skatt och avgifter och en hög subventionering av barnomsorgen är enligt rapporten samhällsekonomiskt lönsam. En annan studie inom Finansdepartementet visar att barnomsorgen har en god fördelningseffekt. Subventionerna av barnomsorgen är mer än dubbelt så höga för de tre femtedelar föräldrar som har lägst ekonomisk standard än för den femtedel som har högst inkomster.

5.5 Kvalitet

Svensk barnomsorg har rönt internationell uppmärksamhet, bland annat för sitt sätt att förena omsorg och pedagogik. Begreppet "educare", som betecknar en förening av "education" och "care", har myntats som en beskrivning av den svenska modellen. Den sammanhållna förskolan, den höga och jämna kvaliteten, integrationen av barn med behov av särskilt stöd och det nära samarbetet med föräldrarna är andra faktorer som brukar lyftas fram.

Sverige deltar för närvarande tillsammans med elva andra länder i en stor jämförande OECD-studie av verksamheter för förskolebarn. I en rapport hösten 1999 (*Early Childhood Education and Care Policy in Sweden*) framhåller OECD Sveriges internationellt sett unika koppling mellan förskoleverksamheten och familjepolitiken, liksom att hela förskoleverksamheten för barn från ett års ålder numera formellt tillhör utbildningssektorn, även detta unikt. OECD-experterna lyfter också fram mångfalden och flexibiliteten i det svenska systemet. Det finns en mängd former och inriktningar som är anpassade till barnens och familjernas behov. Nattöppna förskolor för skiftarbetare och språkprogram för invandrabarn nämns som exempel. Även innehållet är variationsrikt, menar experterna, och nämner förskolor som satsar på ekologi, data, miljö eller använder en särskild pedagogisk metod som Montessori eller Reggio Emilia-inspirerad pedagogik. Den svenska förskoleverksamheten anpassar sig enligt experterna smidigt och flexibelt till barns och föräldrars behov.

OECD-rapporten tar också upp den svenska synen på barn. Svenska barn bemöts med respekt, menar man. I Sverige har barndomen ett värde i sig och ses inte bara som en förberedelse för vuxenlivet, som i många andra länder. De svenska barnen tillåts leva i nuet. Synsättet präglar förskoleverksamheten där man stimulerar och följer barns utveckling och lärande, men däremot inte mäter och bedömer barnens prestationer.

Men det finns också svagheter i det svenska systemet, skriver OECD-experterna. Till exempel finns det skäl att vara uppmärksam på kvaliteten i den svenska förskoleverksamheten. Kommunernas besparingar har fört med sig att barngrupperna blivit större och antalet vuxna per barn färre. Ett ytterligare problem är avgifterna. OECD ifrågasätter om alla familjer har råd att betala den höga avgift som förekommer i vissa kommuner.

5.5.2 Besparingar och kvalitet

Den stora utbyggnaden av barnomsorgen under 1990-talet har skett inom oförändrade ekonomiska ramar. Trots att 30 procent fler barn skrivits in har bruttokostnaderna inte ökat. Barnomsorgen kostade, i fasta priser och med hänsyn till förskoleklassens införande, ungefär lika mycket år 1998 som år 1990. Socialstyrelsen har gjort beräkningar som visar att timkostnaden minskade med 20 procent vid kommunala förskolor och med 22 procent vid kommunala fritidshem mellan åren 1991 och 1996.

De stora besparingarna har åstadkommits främst genom att man tagit in fler barn i grupperna och minskat personaltätheten. Antalet barn per årsarbetare har ökat med 23 procent i förskolan och fördubblats i fritidshemmen under perioden. Förändringarna har varit stora i hela landet men variationer mellan kommunerna är betydande.

Även om det inte finns något automatiskt samband mellan kvalitet och resurser finns det självfallet en gräns för hur mycket resurserna kan minskas utan att kvaliteten påverkas negativt. Besparingarna har pågått under en lång tid och fortsätter i många kommuner även i år. Redan år 1993 påpekade Socialstyrelsen att besparingarna i vissa förortskommuner och i

delar av storstäderna varit sådana att det inte alltid gått att upprätthålla en verksamhet i enlighet med de nationella målen för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Sedan dess har neddragningarna fortsatt, inte minst vid fritidshemmen. I en nyligen publicerad rapport från Skolverket framkommer att bristande resurser i stor utsträckning omöjliggör ett arbete efter de nationella mål som gäller för fritidshemmen. I en studie av kvaliteten i förskolan visas att även i förskolan har resursneddragningar försvårat arbetet.

Regeringen anser att det är viktigt att dessa tecken på kvalitetsförsämringar tas på allvar.

5.6 Demografiska förändringar

Inget annat land har haft så stora svängningar i födelsetalen under senare år som Sverige. Under senare delen av 1980-talet ökade födelsetalen mycket kraftigt och under åren 1990–1992 var de bland de högsta i hela Europa – 2,1 barn per kvinna. Samma år nådde den kvinnliga förvärvsfrekvensen, som hade ökat under hela 1970- och 80-talet, en topp då 85 procent av alla kvinnor med barn i åldern 1–6 år förvärvsarbetade.

Sedan dess har födelsetalen sjunkit med nästan 30 procent till den lägsta nivå som någonsin redovisats i den svenska befolkningsstatistiken – 1,5 barn per kvinna.

Senare års minskade barnafödande har skett samtidigt som arbetslösheten ökat. Analyser har gjorts som visar på samband mellan låg sysselsättning, låg inkomst och låg nativitet. Till skillnad mot i flertalet europeiska länder tycks arbetslöshet i Sverige inte leda till ökat utan minskat barnafödande. Det är speciellt i gruppen lågutbildade kvinnor som barnafödandet minskat, medan det är oförändrat bland högutbildade kvinnor.

De stora barnkullarna från första hälften av 1990-talet lämnar nu förskoleverksamheten för att börja skolan. Samtidigt sjunker barnantalet i förskoleåldrarna. Åren 1993–1995 uppgick antalet barn i åldern ett till fem år till över 600 000 och kommer fr.o.m. år 2001 att ligga kring 450 000, vilket innebär en minskning med cirka 20 procent.

6 Reformen allmän förskola, förskoleverksamhet för barn till arbetslösa eller föräldralediga samt maxtaxa

6.1 Inledning

Utvecklingen av förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen under 1990-talet uppvisar såväl ljusa som mindre ljusa sidor. Tillgängligheten har ökat markant och allt fler barn har fått del av verksamheterna. Kom-

munerna kan uppfylla lagstiftningens krav att tillhandahålla barnomsorg utan oskäligt dröjsmål.

Skillnader i praxis och prioriteringar inom gällande lagstiftning har dock ökat mellan kommunerna vilket gör att villkoren för barn och barnfamiljer i olika kommuner eller i olika delar av landet kan skilja sig kraftigt åt. Villkoren är därmed inte alltid likvärdiga. Det är t.ex. kommunala skillnader i regelsystemet vid föräldrars arbetslöshet eller föräldraledighet. Föräldraavgifterna har blivit såväl inkomst- som tidsrelaterade i de flesta kommuner och avgiftsnivåerna kan skilja sig mycket åt för samma familj, beroende på i vilken kommun den bor. Det finns även regionala och sociala skillnader när det gäller tillgången till förskola och fritidshem. Att förskolan görs tillgänglig för alla barn från tidig ålder är därför en viktig reform.

Under 1990-talet har barnfamiljernas ekonomiska standard i förhållande till hela befolkningen sjunkit från 90 procent till 84 procent. Regeringen har i olika sammanhang uttalat att det krävs åtgärder för att förbättra barnfamiljernas ekonomiska situation. Eftersom merparten av alla barn finns i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen skulle en sänkning av avgifterna innebära en avsevärd ekonomisk standardhöjning för de flesta barnfamiljer, såväl familjer med låg- och medelinkomster som med högre inkomster. Ett tak för avgifterna innebär att ekonomiska förbättringar för barnfamiljerna inte riskerar att gå dem förbi p.g.a. höjningar av barnomsorgstaxorna. Dessutom minskar i viss mån de marginaleffekter som tidsrelaterade och inkomstrelaterade avgifter ger upphov till.

Mot denna bakgrund lägger regeringen fram följande förslag. Regeringen betraktar förslaget som ett första steg. Det långsiktiga målet är en avgiftsfri barnomsorg tillgänglig för alla barn.

6.2 Allmän förskola

Regeringens förslag: Alla barn skall erbjudas plats i förskola från och med höstterminen det år de fyller fyra år. Det skall vara obligatoriskt för kommunerna att anordna den allmänna förskolan, men frivilligt för barnen att delta i verksamheten. Den allmänna förskolan skall omfatta minst 525 timmar om året och vara avgiftsfri. Kommunen skall informera föräldrarna om verksamheten och syftet med denna.

Arbetsgruppens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Med några få undantag tillstyrker remissinstanserna förslaget.

Handelsanställdas förbund anser att en allmän förskola kan leda till mer jämlika villkor för barn. *Integrationsverket* vill ha allmän förskola för alla barn från tre års ålder för att förbättra barns språkutveckling och anser att förskolan behöver pedagogisk personal med interkulturell kompetens. Enligt *Lärarnas riksförbund* måste Sveriges ställning i det internationella kunskapssamhället stärkas och man framhåller att förskolan måste ges en stark pedagogisk inriktning. *LO* anser att arbetsgruppens förslag är angelägna och välgrundade samt viktiga välfärds- och utbildningsfrågor för

alla barn. SACO menar att arbetsgruppens förslag har två vällovliga syften, att få småbarnsföräldrar att arbeta mer samt att ge barn möjlighet till stimulans och påbörjad utbildning tidigare i livet. *Statens skolverk* framhåller att den allmänna förskolans pedagogiska innehåll skall utgå från den förskolepedagogiska kultur som uttrycks i förskolans läroplan. *Socialstyrelsen* betonar vikten av att barn i socialt utsatta miljöer får del av förskoleverksamhet. *Svenska Kommunförbundet* tillstyrker förslaget om allmän förskola under förutsättning att kommunerna ges tillräcklig kompensation för att hantera de ekonomiska konsekvenserna. *Lärarhögskolan i Stockholm* och *Växjö universitet* påpekar att förslaget torde leda till en ökad efterfrågan av pedagogiskt utbildad personal och förutsätter att detta utreds och beaktas vad avser dimensioneringen av lärarutbildningen. *Göteborgs kommun* anser att personalen skall vara välutbildad och också få möjligheter till kompetensutveckling och förutsätter att medel avsätts till detta och till övriga ekonomiska konsekvenser. Även *Kiruna kommun* pekar på behovet av fler högskoleutbildade lärare. *Ljusdals kommun* anser att en allmän förskola förbättrar barns förutsättningar inför skolstarten, vilket de framhåller finns belagt i såväl svensk som internationell forskning. *Skurups kommun* framhåller de positiva fördelningspolitiska effekterna av en allmän förskola och hoppas att reformen är det första steget mot allmän förskola från tre års ålder. Några kommuner såsom *Eskilstuna*, *Linköping*, *Nordmaling* och *Vännäs* tar upp frågan om kostnader för skolskjutsar i samband med allmän förskola.

Stockholms stad, *Båstads kommun* och *Gnosjö kommun* avstyrker förslaget om allmän förskola med hänvisning till det kommunala självstyret samt att allmän förskola försvårar andra former av förskoleverksamhet.

Skälen för regeringens förslag

Allmän förskola för fyra- och femåringar

Regeringen föreslår att förskolan görs allmän för barn från och med höstterminen det år då barnet fyller fyra år. Detta innebär att barnen skall erbjudas plats i förskolan fr.o.m. denna tidpunkt. En bestämmelse med denna innebörd skall införas i skollagen (1985:1100). Det skall vara obligatoriskt för kommunen att anordna förskolan, men frivilligt för barnen att delta i verksamheten. Därmed garanteras alla fyra- och femåringar en avgiftsfri förskolepedagogisk verksamhet.

Alla sexåringar har sedan år 1974 haft en lagstadgad rätt till 525 timmars avgiftsfri förskola året innan de börjar skolan. Den 1 januari 1998 ersattes den allmänna förskolan för sexåringar med den nya frivilliga skolformen förskoleklass.

Frågan om att göra förskolan allmänt tillgänglig för barn nedåt i åldrarna har diskuterats länge. Sedan förskolan på ett tydligare sätt blev en del av utbildningssystemet har frågan fått ökad aktualitet.

År 1998 fick förskolan sin första läroplan (Lpfö 98). Förskolans läroplan har samma formella status, samma struktur och samma syn på barns och ungdomars utveckling och lärande som övriga läroplaner. Regeringens avsikt är att läroplanerna skall länka i varandra utifrån en gemensam

syn på kunskap, utveckling och lärande. En integration mellan förskola, skola och fritidshem, där arbetslag med olika kompetenser samarbetar, syftar till att uppnå högre kvalitet i och berika samtliga dessa verksamheter.

Betoningen av förskolans pedagogiska roll gör att frågan om vilka barn som inte nås av förskolan får ökad betydelse. Förutsättningarna inför skolstarten ser olika ut för de barn som har flera år av vistelse i förskola bakom sig när de kommer till förskoleklassen, jämfört med dem som inte har det. I dag är det ofta barn som mer än andra skulle ha behov av förskola, som inte får del av den – barn i socialt utsatta bostadsområden, barn med utländsk bakgrund och barn till arbetslösa föräldrar.

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

Omfattning och organisation

Regeringen anser att allmän förskola för fyra- och femåringar skall omfatta minst 525 timmar om året. En bestämmelse med denna innebörd skall införas i skollagen. Denna tidsrymd motsvarar i princip tre timmar om dagen under skolans terminer och är densamma som den minsta garanterade vistelsetiden i förskoleklassen. De flesta fyra- och femåringar har föräldrar som förvärvsarbetar eller studerar. För dem gäller liksom tidigare att förskoleverksamheten skall tillhandahållas i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller utifrån barnets eget behov.

Även de fyra- och femåringar som är inskrivna i familjedaghem skall erbjudas plats i förskola. Förskolan skall för dessa barn ses som ett komplement till familjedaghemmet och samverka med detta. Ett nära samarbete mellan dagbarnvårdarna och personalen i förskolan bör eftersträvas.

Regeringen anser att den lagreglerade tid som förskolan för fyra- och femåringar skall omfatta bör betraktas som en minsta garanterad vistelse-tid. Inget hindrar att kommunerna generellt utökar denna tid. Det är kommunerna själva som beslutar om en organisation av verksamheten utifrån lokala förutsättningar och barnets bästa.

För en del fyra- och femåringar kan tre timmar per dag vara för kort tid att tillbringa i en förskolegrupp. Det kan röra sig om barn som behöver mer tid för att utveckla kamratrelationer eller barn med annat modersmål än svenska som behöver lära sig det svenska språket. Den dagliga vistelsetidens längd bör i sådana fall bestämmas utifrån barnets och familjens behov och förutsättningar i övrigt.

Regeringen anser vidare att det är viktigt att beakta kommunernas möjligheter att anpassa allmän förskola för fyra- och femåringar till lokala behov. Så kan det t.ex. i glesbygd med långa resvägar för barnen vara lämpligare att barnen är i förskolan längre tid under dagen, men färre da-

gar i veckan. Omfattningen om minst 525 timmar per år skall dock vara densamma.

Hur allmän förskola för fyra- och femåringar skall organiseras och samordnas med övrig verksamhet i förskolan beslutas av kommunerna själva. Flera olika modeller är tänkbara. En viktig princip är dock att den allmänna förskolan präglas av kontinuitet och social integration. Särskilda verksamheter för barn vars föräldrar är arbetslösa bör undvikas. Regeringen anser att det är angeläget att organisationen beslutas utifrån de deltagande barnens behov och att föräldrarnas önskemål beaktas.

Pedagogiskt innehåll

Förskolan skall vara rolig, trygg och lärorik för alla barn som deltar i den. Det har i Sverige utvecklats en förskolepedagogik där leken har stor betydelse och som bygger på barns lust och nyfikenhet och behov av att få utforska sin tillvaro. Den helhetssyn som länge präglat förskolans arbete utgår från att barnets hela förmåga tillvaratas, inte bara den intellektuella, utan även den fysiska, praktiska, skapande och sociala förmåga som barnet besitter. Förskolepedagogiken utgår från en syn på barnet som kompetent och med stora inneboende resurser, i stånd att formulera egna teorier om världen, att pröva och utforska tillvaron och att känna tillit till sin förmåga. Barns språkutveckling är ett viktigt område i förskolan. För barn med annat modersmål än svenska har förskolan ett särskilt ansvar.

Regeringen vill understryka att den allmänna förskolan för fyra- och femåringar inte skall betraktas som ”den pedagogiska delen” av förskolan, medan ambitionerna sänks i övrig förskola när det gäller barns utveckling och lärande. Förskolans verksamhet skall planeras, genomföras, utvärderas och utvecklas i förhållande till de uppställda målen i förskolans läroplan (Lpfö 98).

Avgifter

Den allmänna förskolan för fyra- och femåringar skall vara avgiftsfri. En bestämmelse om avgiftsfrihet införs i skollagen. För vistelsetid i förskolan som överstiger de garanterade 525 timmarna om året kan en skälig avgift tas ut enligt kommunens taxor.

Frågan om den 525 timmars avgiftsfria förskola som sexåringarna tidigare hade rätt till har prövats i domstol. Regeringsrätten har uttalat att den i lagen stadgade avgiftsfriheten för barnen måste komma till uttryck i taxan. Taxan kan inte konstrueras så att de av lagen privilegierade barnen i den avgiftsfria allmänna förskolan berövas sin gynnade ställning och åläggs att betala samma avgift som övriga barn.

Även de kommuner som väljer att tillämpa en maxtaxa i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen (se avsnitt 6.4) skall beakta den avgiftsfrihet som föreskrivs för den allmänna förskolan för fyra- och femåringarna.

Vissa kommuner påpekar i sina remissvar att reformen kan komma att leda till fördyringar vad gäller skjutsning av barn till verksamheten. Regeringen vill framhålla att det enligt nu gällande bestämmelser inte föreligger någon skyldighet att anordna skjuts för barn varken till förskoleverksamhet eller förskoleklass. Regeringen avser inte heller att införa sådan skyldighet för den allmänna förskolan.

För förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen gäller enligt 2 a kap. 8 § skollagen att plats skall erbjudas så nära barnets eget hem eller skola som möjligt med beaktande av vad som krävs för att effektivt utnyttja lokaler och andra resurser samt att skälig hänsyn också skall tas till vårdnadshavarens önskemål (närhetsprincipen). Denna princip skall även gälla för allmän förskola för fyra- och femåringar.

För förskoleklassen gäller enligt 2 b kap. 3 § skollagen att kommunen skall informera föräldrarna om verksamheten och syftet med denna (kommunens informationsansvar). Regeringen anser att en bestämmelse med samma innebörd även skall införas i 2 a kap. skollagen att gälla för allmän förskola för fyra- och femåringar.

Övrigt

Utöver de särskilda bestämmelser som införs i 2 a kap. skollagen om allmän förskola skall även nu gällande bestämmelser om förskolan i tillämpliga delar gälla för denna verksamhet. Allmän förskola för fyra- och femåringar kommer således att omfattas av de bestämmelser som rör förskolans uppgift och barn i behov av särskilt stöd. De allmänna kvalitetskrav som rör personalens utbildning, barngruppernas sammansättning och storlek samt lokalernas ändamålsenlighet kommer också att gälla.

Regeringen vill framhålla vikten av att förskolan håller en hög pedagogisk kvalitet och utgår från att kommunerna satsar på välutbildad och erfaren personal i arbetslagen som en garanti för hög professionalitet i förskolan.

Kommunens möjlighet att sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen (entreprenad) gäller även den allmänna förskolan. Den allmänna förskolan skall vidare kunna bedrivas av annan huvudman efter tillstånd av och med bidrag från kommunen.

6.3 Förskoleverksamhet för barn till arbetslösa eller föräldralediga föräldrar

Regeringens förslag: Barn i åldern 1–5 år vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga enligt föräldraledighetslagen (1995:584) för vård av annat barn skall, i likhet med vad som gäller för barn till förvärvsarbetande eller studerande föräldrar, omfattas av kommunens skyldighet att tillhandahålla plats inom förskoleverksamheten. Barnen skall garanteras en minsta vistelsetid om tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan.

Arbetsgruppens förslag: Arbetsgruppen föreslår att barn i åldrarna 1–5 år vars föräldrar är arbetsökande skall omfattas av kommunens skyldighet att tillhandahålla plats inom förskoleverksamheten.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser är till övervägande del positiva till förslaget. Flera remissinstanser påpekar att reformen borde utökas till att även omfatta barn vars föräldrar är föräldralediga.

Barnombudsmannen anser att de barn som redan av andra skäl lever i en utsatt situation, barn till arbetslösa, barn inom familjer med invandrarbakgrund eller av utländsk härkomst, barn med många syskon eller barn med en ensamstående förälder särskilt drabbas av avstängning från sin förskola och att detta kan vara ett starkt stressmoment för många barn. *Statens skolverk* och *Socialstyrelsen* instämmer i arbetsgruppens förslag, men anser att även barn till föräldralediga samt arbetslösas eller föräldraledigas barn i förskoleklass och skolbarnsomsorg bör omfattas. *TCO* och *Lärarförbundet* stödjer förslaget, men finner det förvånande att det inte garanterar barn till föräldralediga rätt till förskola. *Svenska Kommunförbundet* tillstyrker förslaget om förskoleverksamhet för arbetslösas barn under förutsättning att kommunerna ges tillräcklig ekonomisk kompensation. *Göteborgs universitet* menar att forskning visar att barn påverkas negativt då de måste avstå från sin förskoleplats på grund av föräldrarnas uppkomna arbetslöshet, eftersom trygghet är en förutsättning för barns allsidiga lärande. *Vännäs kommun* och ytterligare ett antal kommuner påpekar att reformen om förskoleverksamhet för barn till arbetslösa föräldrar redan är genomförd och att den nu även borde omfatta 6–12 åringar. *Hudiksvalls kommun* bedömer införandet av förskoleverksamhet för barn till arbetslösa som den del av reformen som kommer att vara lättast att klara.

Stockholm stad avstyrker förslaget om förskoleverksamhet för arbetslösas barn med hänvisning till att kommuner har möjlighet att göra denna typ av kvalitetssatsningar utan statlig styrning.

Skälen för regeringens förslag

Arbetslösas barn

Regeringen föreslår att barn i åldern 1–5 år, vars föräldrar är arbetslösa, i likhet med barn till förvärvsarbetande eller studerande föräldrar, skall omfattas av kommunens skyldighet att tillhandahålla plats inom förskoleverksamheten. En bestämmelse med denna innebörd skall därför införas i skollagen (1985:1100). Detta innebär att barn i förskola eller familjedaghem, vars föräldrar blir arbetslösa, skall kunna behålla sin plats och att kommunen, efter ansökan av en förälder som är arbetslös, skall erbjuda plats i förskoleverksamheten utan oskäligt dröjsmål.

Det främsta skälet till regeringens förslag är barnets eget behov av det som förskoleverksamheten kan erbjuda som ett komplement till hemmet – pedagogisk stimulans för utveckling och lärande, tillgång till en barngrupp där positiva relationer mellan barnen och mellan barn och vuxna

kan utvecklas, en miljö utformad och utrustad för barns utveckling, lek och lärande.

Arbetslösheten har i det närmaste halverats under senare år, men den arbetslöshet som fortfarande finns är ojämnt fördelad i befolkningen. Bland lågutbildade, unga ensamstående mödrar och bland vissa invandrargrupper är arbetslösheten högre än bland resten av befolkningen. Barnen i just dessa grupper riskerar att permanent ställas utanför förskoleverksamheten. Många av dessa familjer lever i socialt utsatta situationer, där förskolepedagogiskt stöd skulle vara av särskilt värde för barnen.

En annan viktig aspekt på förskoleverksamhet och arbetslöshet är givetvis föräldrars möjlighet att söka arbete och att kunna göra det på ett effektivt sätt. Detta är särskilt angeläget under den pågående starka konjunkturutvecklingen med den ökade efterfrågan på arbetskraft. För att vara aktivt arbetssökande och snabbt kunna ta ett arbete när ett sådant erbjuds är förskoleverksamhet för barn till arbetslösa föräldrar av största betydelse.

Regeringen anser att begreppet arbetslös bör användas i lagstiftningen. För att en förälder skall anses vara arbetslös och barnet därmed bli berättigat till förskoleverksamhet, dvs. förskola eller familjedaghem, bör föräldern stå till arbetsmarknadens förfogande och även i övrigt uppfylla kraven på aktiv arbetssökning.

För verksamheten får avgift tas ut i enlighet med gällande bestämmelser i 2 a kap. 10 § skollagen.

Föräldraledigas barn

Flera remissinstanser påpekar att också barn vars förälder är föräldraledig för vård av ett syskon borde omfattas av rätten till förskoleverksamhet. Regeringen delar den uppfattningen och föreslår därför att även barn vars föräldrar är föräldralediga för vård av annat barn skall ingå i den utvidgade krets som skall omfattas av kommunens skyldighet att tillhandahålla förskoleverksamhet. Ett nytt syskon innebär en stor förändring i familjen och för ett barn kan en fortsatt vistelse i förskoleverksamheten då vara särskilt viktigt.

Detta innebär att barn vars föräldrar tar föräldraledigt för vård av barn, skall kunna behålla sin plats i förskoleverksamheten och att kommunen, efter ansökan, skall erbjuda plats till föräldraledigas barn utan oskäligt dröjsmål.

Med ”annat barn” avses yngre eller äldre syskon, eller annat barn som finns i familjen. I de flesta fall kommer det att röra sig om ett yngre syskon men det kan även röra sig om t.ex. ett äldre adopterat syskon. Föräldrar kan även ha sparad föräldraledighet som används för ett äldre syskon.

Enligt föräldraledighetslagen (1995:584) finns det olika typer av föräldraledighet som kan användas på ett flexibelt sätt. Dagar för föräldraledighet kan tas ut som heldagar eller del av dagar och nyttjas till dess barnet fyller åtta år eller den senare tidpunkt då barnet avslutar sitt första skolår. För adoptivbarn är rätten till ledighet utvidgad till dess barnet fyller tio år.

Regeringen föreslår således att barn vars föräldrar är föräldralediga enligt föräldraledighetslagen (1995:584) för vård av annat barn skall tillhan-

dahållas förskoleverksamhet. En bestämmelse med denna innebörd skall Prop. 1999/2000:129 införas i skollagen. För verksamheten får avgift tas ut i enlighet med gällande bestämmelser i 2 a kap. 10 § skollagen.

Omfattning och organisation

Det är regeringens uppfattning att barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga skall omfattas av kommunens skyldighet att tillhandahålla förskoleverksamhet för barn i åldern 1–5 år, dvs. samma åldersmässiga omfattning som gäller för barn vars föräldrar är förvärvsarbetande eller studerande samt för barn med ett eget behov av förskoleverksamhet. Detta innebär att kommunen utan oskäligt dröjsmål efter ansökan skall erbjuda en plats i förskoleverksamheten i enlighet med vårdnadshavarens önskemål samt att barn i förskoleverksamheten skall kunna behålla sin plats när en förälder blir arbetslös eller tar föräldraledigt. Barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga för vård av annat barn blir därmed likställda i lagstiftningen med barn till förvärvsarbetande eller studerande föräldrar.

Barn i åldern 1–5 år, som redan har en plats bör, om föräldrarna så önskar, få behålla sin plats i den förskoleverksamhet där barnet är inskrivet, om en förälder blir arbetslös eller har föräldraledigt. Omflyttning av barnet till annan verksamhet bör undvikas. Utgångspunkten är barnets behov av kontinuitet i vistelsen och i kontakterna med barn och personal.

När det gäller den tidsmässiga omfattningen av förskoleverksamhet för arbetslösas eller föräldraledigas barn anser regeringen att en kortare vistelsetid än vad som normalt gäller för barn vars föräldrar är förvärvsarbetande eller studerande, kan accepteras. Regeringen föreslår därför att förskoleverksamheten för dessa barn skall omfatta minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan. En bestämmelse med denna innebörd skall införas i skollagen.

Tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan kan vara en alltför kort vistelsetid för en del barn att tillbringa i en barngrupp. För att vistelsetiderna skall kunna läggas upp mer flexibelt utifrån barnens egna behov och föräldrarnas önskemål, anser regeringen att tiderna bör betraktas som minsta garanterade vistelsetider. Kommunerna måste kunna göra bedömningar lokalt i samråd med föräldrar och den förskolepersonal som känner barnen och familjernas behov bäst och besluta om längre vistelsetider än de lagreglerade.

Arbetslösas eller föräldraledigas barn i åldern fyra och fem år skall, liksom alla barn i dessa åldrar, ha rätt till allmän förskola. Det är en fördel om ett barn till en arbetslös eller föräldraledig förälder anvisas plats i en förskola som kan erbjuda heldagsvistelse, eftersom vistelsetiderna sannolikt kommer att behöva förlängas när föräldern börjar förvärvsarbete. Därmed kan barnet vara kvar i samma verksamhet, utan att behöva byta barn- och personalgrupp.

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 alltför ofta byta miljö kan innebära påfrestningar för barnet som på sikt kan få negativa konsekvenser.

Flera remissinstanser tar upp möjligheterna att även låta barn till arbetslösa och föräldralediga få tillgång till skolbarnsomsorg. Det förekommer också i en del kommuner att dessa barn i åldern 6–9 år erbjuds fritidshem. Enligt regeringens mening är det värdefullt om arbetslösa eller föräldraledigas barn i förskoleklass och skola också kan erbjudas skolbarnsomsorg.

6.4 Maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Regeringens förslag: Statsbidrag skall lämnas till kommuner som tillämpar en viss högsta avgift (maxtaxa) inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. För att statsbidrag skall lämnas skall avgiften per månad i förskoleverksamheten (förskola och familjedaghem) vara högst tre, två respektive en procent av hushållets avgiftsgrundande inkomst för det första, andra respektive tredje barnet i familjen. Avgiften får dock inte överstiga 1 140 kronor i månaden för det första barnet, 760 kronor i månaden för det andra barnet respektive 380 kronor i månaden för det tredje barnet i förskoleverksamheten.

För att statsbidrag skall lämnas skall avgiften per månad i skolbarnsomsorgen (fritidshem och familjedaghem) vara högst två, en respektive en procent av hushållets avgiftsgrundande inkomst för det första, andra respektive tredje barnet i familjen. Avgifterna får dock inte överstiga 760 kronor i månaden för det första barnet och 380 kronor i månaden för det andra respektive tredje barnet i skolbarnsomsorgen. Den högsta avgiften, i den för barnet aktuella verksamhetsformen, skall betalas för det yngsta barnet i familjen och den närmast lägre avgiften, i den för barnet aktuella verksamhetsformen, skall betalas för det närmast äldre barnet. Från det fjärde barnet betalas ingen avgift.

Arbetsgruppens förslag: Arbetsgruppen föreslår en maxtaxa på 700 kronor i förskoleverksamheten och 500 kronor i skolbarnsomsorgen utan någon koppling till inkomsten under de föreslagna avgiftstaken. Varje hushåll avses få en avgiftssänkning på minst 200 kronor i månaden.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker i huvudsak arbetsgruppens förslag. Remissinstanserna lyfter i sina svar fram vikten av att inga barn av ekonomiska skäl skall behöva stå utanför den pedagogiska verksamhet som bedrivs inom ramen för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Enligt *LO* innebär reformen att inga barn längre skall stängas ute från förskolan och skolbarnsomsorgen på grund av föräldrarnas brist på pengar. *Svenska Kommunförbundet* tillstyrker förslaget om en maxtaxa under förutsättning att staten redan vid införandet kompenserar kommunerna för den ökade efterfrågan som följer av de s.k. dynamiska effekterna och att varje kommun åtminstone inledningsvis kompenseras med det faktiska avgiftsbortfallet. *Statens skolverk* betonar i sitt remissvar att maxtaxan ger barnfamiljerna en högre inkomst och att de då kan välja

att utnyttja denna inkomst till att minska arbetstiden och vistelsetiden för barnen.

Många remissinstanser, framför allt bland kommunerna, framhåller vikten av att den ekonomiska compensationen blir tillräckligt hög för att säkra kvaliteten i verksamheterna. Ett antal kommuner, bl.a. *Nacka kommun* och *Järfälla kommun*, avstyrker reformen främst därför att de räknar med att inte bli fullt kompenserade. *Stockholms stad* menar att utredningen inte på ett tillfredsställande sätt belyst effekterna av en förändrad nyttjandegrad efter ett införande av en maxtaxa, vilket försvårar möjligheterna att förutse de ekonomiska effekterna. Även *RRV* och *Ekonomistyrningsverket* efterlyser djupare analyser av de kommunalekonomiska effekterna av reformen. Ett flertal remissinstanser reser även frågetecken kring hur en föreslagen minsta garanterad avgiftssänkning på 200 kronor skall genomföras och administreras. Samtidigt påpekas att ett införande av maxtaxa, utan någon garanti om avgiftssänkningar, riskerar att medföra taxehöjningar för barnfamiljerna med de allra lägsta inkomsterna. Att införandet av maxtaxa föreslås vara frivilligt för kommunerna kommenteras av remissinstanserna som något positivt.

Skälen för regeringens förslag

Maxtaxan

Regeringen föreslår att statsbidrag skall lämnas till kommuner som tillämpar en viss högsta avgift (maxtaxa) inom förskoleverksamheten (förskola och familjedaghem) och skolbarnsomsorgen (fritidshem och familjedaghem). För att statsbidrag skall lämnas skall avgiften per månad vara högst en viss angiven procentandel av hushållets avgiftsgrundande inkomst upp till ett tak, en maxtaxa, som inte får överskridas. I förskoleverksamheten skall avgiften vara högst tre procent av hushållets avgiftsgrundande inkomst för det första barnet, två procent för det andra barnet respektive en procent för det tredje barnet i familjen. Avgifterna i förskoleverksamheten får dock inte överstiga 1 140 kronor i månaden för det första barnet, 760 kronor i månaden för det andra barnet respektive 380 kronor i månaden för det tredje barnet.

I skolbarnsomsorgen skall avgifterna vara högst två procent av hushållets avgiftsgrundande inkomst för det första barnet och en procent av inkomsten för det andra respektive tredje barnet. Avgifterna i skolbarnsomsorgen får dock inte överstiga 760 kronor i månaden för det första barnet och 380 kronor i månaden för det andra respektive tredje barnet.

Avgifter i förskoleverksamheten (förskola/familjedaghem)

Barn 1	3 procent av inkomsten	dock högst 1 140 kronor i månaden
Barn 2	2 procent av inkomsten	dock högst 760 kronor i månaden
Barn 3	1 procent av inkomsten	dock högst 380 kronor i månaden
Barn 4	ingen avgift	

Avgifter i skolbarnsomsorgen (fritidshem/familjedaghem)

Barn 1	2 procent av inkomsten	dock högst 760 kronor i månaden
Barn 2	1 procent av inkomsten	dock högst 380 kronor i månaden
Barn 3	1 procent av inkomsten	dock högst 380 kronor i månaden
Barn 4	ingen avgift	

Den högsta avgiften i respektive verksamhetsform skall betalas för det yngsta barnet i respektive familj, dvs. det yngsta barnet räknas som det första barnet. Den närmast lägre avgiften betalas för det närmast äldre barnet etc. Från det fjärde barnet betalas ingen avgift.

Som exempel kan nämnas en familj med tre barn varav det yngsta går i förskola och de två äldre i fritidshem. Förutsatt att familjen når upp till taket för maxtaxan kommer den att betala 1 140 kronor i månaden för barnet i förskolan och 380 kronor för vart och ett av de äldre barnen. Har familjen lägre inkomster blir avgiften tre procent av den avgiftsgrundande inkomsten för det yngsta barnet och en procent för vart och ett av de två äldre barnen, sammanlagt fem procent av inkomsten. Om familjen får ytterligare ett barn och detta skall börja i förskolan kommer detta barn att räknas som det första barnet och det äldsta barnet blir det fjärde barnet och därmed avgiftsbefriat.

Regeringens förslag innebär att maxtaxan läggs på en något högre nivå än vad arbetsgruppen föreslår samt att maxtaxan kombineras med en inkomstrelatering av avgifterna under taket för maxtaxan. I den ekonomiska vårpropositionen för år 2000 (prop. 1999/2000:100) presenterades reformen med de nya avgiftsnivåerna. Regeringen har därefter valt att justera beloppen något i syfte att nå mer jämna belopp.

Det ankommer på regeringen att meddela närmare föreskrifter om statsbidrag till de kommuner som väljer att tillämpa en maxtaxa i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

Avgiftsgrundande inkomst

Enligt förslaget skall barnomsorgsavgifterna inte få överstiga en viss andel av hushållens avgiftsgrundande inkomster. I den avgiftsgrundande inkomsten ingår lön, inkomst av näringsverksamhet och skattepliktiga transfereringar. Skattefria transfereringar som bostadsbidrag och barnbidrag ingår däremot inte. Den avgiftsgrundande inkomsten är en beräknad bruttoinkomst, dvs. avdrag för skatt har inte gjorts.

De kommuner som väljer att tillämpa maxtaxa kan inte ta ut en avgift över ett högsta angivet tak. Däremot är det möjligt att ta ut lägre avgifter, eller ingen avgift alls. Regeringen vill i detta sammanhang betona att det givetvis även i fortsättningen finns en möjlighet för kommunen att inom maxtaxans ram bedriva en egen avgiftspolitik, t.ex. genom att införa en lägre avgift för barn med korta vistelsetider. Införandet av maxtaxan får inte medföra att familjer med låga disponibla inkomster påförs barnomsorgsavgifter som gör att familjen hamnar under skälig levnadsnivå och måste söka ekonomiskt bistånd för sitt uppehälle. I förarbetena till socialtjänstlagen (1980:620) sägs att socialbidrag i princip inte skall behöva utgå till barnomsorgsavgifter (prop. 1979/80:1).

Kostnaden för maxtaxan är beräknad på riksnivå utifrån skillnaden mellan kommunernas samlade avgiftsintäkter före reformen och de avgifter kommunerna kan ta ut i ett system med maxtaxa. I de flesta kommuner är en månad om året avgiftsfri för föräldrarna, såväl vid förskolorna som vid fritidshemmen. Kompensationen till kommunsektorn är beräknad med hänsyn taget till detta. Kommunerna kan även fortsättningsvis erbjuda betalningsfria månader i samma utsträckning som hittills.

Kommunal och enskild verksamhet

I de kommuner som väljer att tillämpa en maxtaxa skall denna omfatta all förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, dvs. såväl kommunalt som enskilt bedriven verksamhet. Avgiften blir densamma i förskola och familjedaghem oavsett om dessa drivs av kommunen eller av annan huvudman. Detsamma gäller för skolbarnsomsorgen. Principen att kommunen skall ge bidrag till enskild verksamhet motsvarande kommunens egen kostnad kvarstår efter det att maxtaxan införts.

Frågor har ställts om de enskilda verksamheternas möjlighet att utgöra ett attraktivt alternativ till kommunens verksamhet kommer att försvinna p.g.a. maxtaxan. Föräldrakooperativ t.ex. bedrivs ofta till en lägre kostnad än kommunal verksamhet, eftersom föräldrar bidrar med eget arbete. Föräldrakooperativen har dock givetvis andra kvaliteter som kan vara tilltalande för många föräldrar.

Om en verksamhet med annan huvudman än kommunen vill tillämpa en lägre taxa än maxtaxan skall detta givetvis vara möjligt.

Utbildningspolitiska motiv

Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall i första hand vara till för barnens egen skull, för deras utveckling och lärande. Ett reformarbete pågår som syftar till att förstärka det pedagogiska innehållet i verksamheterna. I dag finns en stor medvetenhet om de tidiga årens betydelse för individens utveckling och lärande. Det är därför viktigt att barn inte uteslås från en pedagogisk verksamhet som de skulle ha behållning av att delta i p.g.a. för höga avgifter.

Skolverket har i rapporten *Avgifter i förskola och fritidshem 1999* visat att avgifterna har genomgått stora förändringar under 1990-talet. En tydlig tendens har varit utvecklingen mot alltmer tidsrelaterade taxor. Skolverket anser att utvecklingen av de tidsrelaterade taxorna speglar en syn på förskolan och fritidshemmet som går på tvärs emot det reformarbete som pågår. Avgifter som används för att styra närvarotiderna riskerar att inte ta hänsyn till det pedagogiska innehållet i verksamheterna.

Skolverket anser också att avgiftsskillnaderna mellan kommunerna nu är så stora att det kan ifrågasättas om kravet på lika tillgång till barnomsorg, oavsett i vilken kommun en familj bor, är uppfyllt.

En maxtaxa med låga och enhetliga avgifter kommer att medföra att barnens närvarotider blir mindre splittrade och att verksamheten i förskolan eller fritidshemmet lättare kan läggas upp utifrån pedagogiska överväganden. Kontakterna mellan föräldrar och personal underlättas om inte föräldrarna behöver jagas av strikt uppgjorda tidsintervall som inte får överskridas. Stämpelur och andra stressframkallande konstruktioner kan undvikas. Personalen slipper samtidigt ha en kontrollerande roll och verksamhetens pedagogiska innehåll kan därmed ges bättre förutsättningar att utvecklas.

I dag finns en grupp barn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar utan att barnen är inskrivna i förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen. Det kan röra sig om barn vars föräldrar är skiftarbetande eller som arbetar på obekvämt arbetstid och som därför har svårt att utnyttja kommunalt finansierad barnomsorg. Men det rör sig sannolikt också om föräldrar som av ekonomiska skäl avstår från förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg för sitt barn. För dessa kan maxtaxan innebära att de får bättre råd att utnyttja en verksamhet som det kan vara gynnsamt för barnet att delta i. Regeringens förslag innebär således att den pedagogiska verksamheten i framtiden även kan komma dessa barn till del.

Familjeekonomiska motiv

Barnfamiljerna har under 1990-talet haft den mest negativa inkomstutvecklingen av alla grupper. Den mest dramatiska utvecklingen har ensamstående med barn haft. I dag har över 25 procent av de ensamstående hushållen inkomster som ligger under socialbidragsnormen. Även i gruppen sammanboende med tre eller fler barn har en stor andel, cirka 23 procent, så låga inkomster att de ligger under socialbidragsnormen.

Barnomsorgsavgiften utgör ofta en relativt stor utgift i en barnfamiljs hushållsekonomi. När dessa som i dag är oreglerade kan det innebära att åtgärder för att förbättra barnfamiljernas ekonomi, t.ex. en barnbidragshöjning, går barnfamiljerna helt förbi på grund av att kommunerna samtidigt höjer barnomsorgsavgiften i motsvarande mån.

Kommittén Valfärdsbokslut skriver i sitt delbetänkande *Välfärd vid vägskil. Utvecklingen under 1900-talet* (SOU 2000:3) att de tidsrelaterade taxorna sannolikt haft mest negativa ekonomiska konsekvenser för ensamföräldrar som inte har samma möjligheter som samboende att på olika sätt förkorta barnens tid i barnomsorgen.

En låg avgift i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kommer att innebära en avsevärd ekonomisk standardhöjning för merparten av alla barnfamiljer. Detta gäller såväl familjer med låg- och medelinkomster som familjer med högre inkomster. Begränsningen av barnomsorgsavgifterna till en viss, högsta andel av inkomsten garanterar att även de med de allra lägsta inkomsterna får del av avgiftssänkningarna.

Den ekonomiska standardhöjning som maxtaxan leder till kommer att öka barnfamiljernas möjligheter att lägga upp familjeliv och arbetsliv på ett sätt som passar familjens behov. Valet mellan att arbeta eller inte arbeta eller att förändra sin arbetstid avgörs inte längre av barnomsorgsavgifternas storlek eller konstruktion utan av barnfamiljerna själva.

Arbetsmarknadsmotiv

Sänkta marginaeffekter ökar det privatekonomiska utbytet av förvärsarbete och är därför en viktig komponent för att långsiktigt värna finansieringen av den generella välfärden. När avgifterna sänks för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen kommer marginaeffekterna vid en inkomstökning att minska för barnfamiljerna. Särskilt stor blir minskningen för dem som går från arbetslöshet till arbete, eller från kort deltid till längre deltid eller heltid. För många kvinnor, som tidigare velat gå ut på arbetsmarknaden, men avstått på grund av att det ekonomiska utfallet blivit för litet, kommer det att löna sig bättre att börja förvärsarbete. Det kommer också att bli mer lönsamt att gå upp i arbetstid. På så vis stimuleras arbetskraftsdeltagandet och möjligheterna för personer att vara självförsörjande genom arbete. Inte minst ur jämställdhetsperspektiv är detta angeläget.

Det föreliggande förslaget till maxtaxa innebär en högre nivå än den som arbetsgruppen föreslog (*Maxtaxa och allmän förskola*, Ds 1999:53) och är dessutom kombinerat med en inkomstrelatering av avgifterna upp till avgiftstaket. Denna konstruktion ger en begränsning av marginaeffekten till tre procent av en inkomstökning upp till maxtaxan. För inkomstökningar därutöver uppkommer ingen marginaeffekt till följd av ökade avgifter för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Konstruktionen ger högre marginaeffekter än det tidigare förslaget till maxtaxa, men lägre än i dagens avgiftssystem.

Regeringen har tillkallat en särskild utredare med uppgift att i ett samlat familjepolitiskt perspektiv göra en analys av effekterna av de ekonomiska familjestöden till barnfamiljer (Dir. 2000:16). Enligt direktiven skall utredningen särskilt beakta stödets träffsäkerhet och marginaeffekter samt dess effekt på arbetskraftsutbudet. Förslaget till maxtaxa, ändrade skatteregler, eventuella förändringar av socialbidragsreglerna och andra omvärldsfaktorer av betydelse för barnfamiljernas ekonomi skall beaktas i analysen. Utredaren skall lämna en slutlig redovisning av uppdraget den 28 februari 2001.

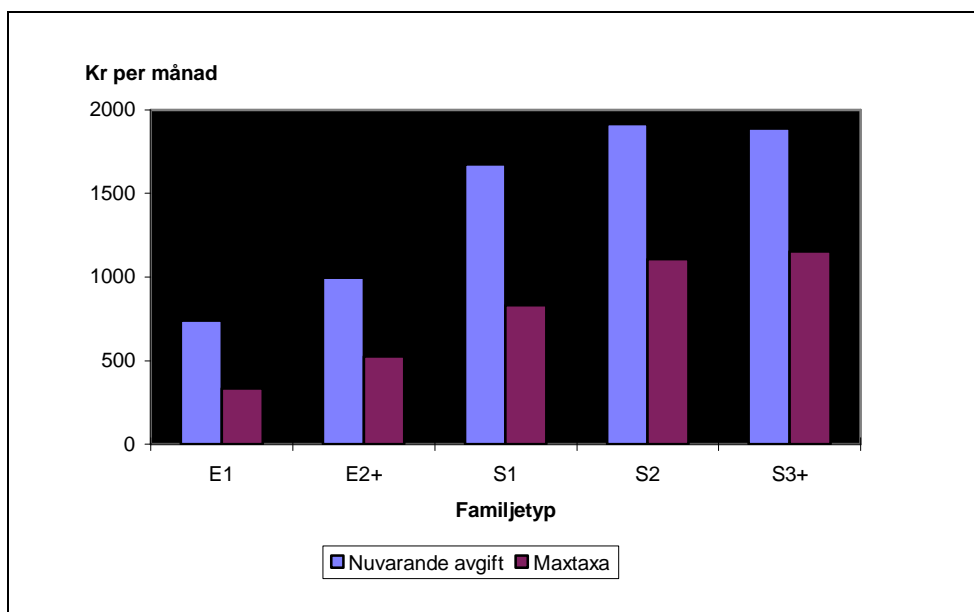
Maxtaxan kommer att medföra en ekonomisk förbättring för en stor andel av alla barnfamiljer. Eftersom dagens avgifter skiljer sig mycket åt mellan kommunerna kommer förbättringen i det enskilda fallet att bero på i vilken kommun familjen är bosatt. För stora grupper av hushåll kommer dock avgifterna att sänkas med i storleksordningen 500–1 000 kronor per månad.

För att illustrera vad reformen kommer att betyda för familjernas ekonomi redovisas nedan beräkningar dels av hushållens kostnader för barnomsorg före och efter reformen, dels av hushållens disponibla inkomster. Maxtaxan sätts också i relation till de avgifter som typfamiljerna i Skolverkets avgiftsstudie betalar.

Familjernas kostnader för barnomsorg

Diagram 1 visar vad maxtaxan kommer att innebära för barnfamiljernas kostnader för barnomsorg i kronor räknat. Familjernas genomsnittliga månadskostnader för barnomsorg under år 2000 jämförs i diagrammet med de genomsnittliga kostnader som samma familjer beräknas få när maxtaxan är införd. E1 respektive E2+ betecknar ensamstående föräldrar med ett respektive två eller fler barn, medan S1, S2 och S3+ betecknar gifta/samboende med ett, två respektive tre eller flera barn. Samtliga familjer har barn i åldern 1–12 år och minst ett av barnen finns i förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg.

Diagram 1. Genomsnittliga kostnader för barnomsorg för olika familjetyper enligt 2000 års regelsystem jämfört med maxtaxa



Källa: HINK, Finansdepartementet

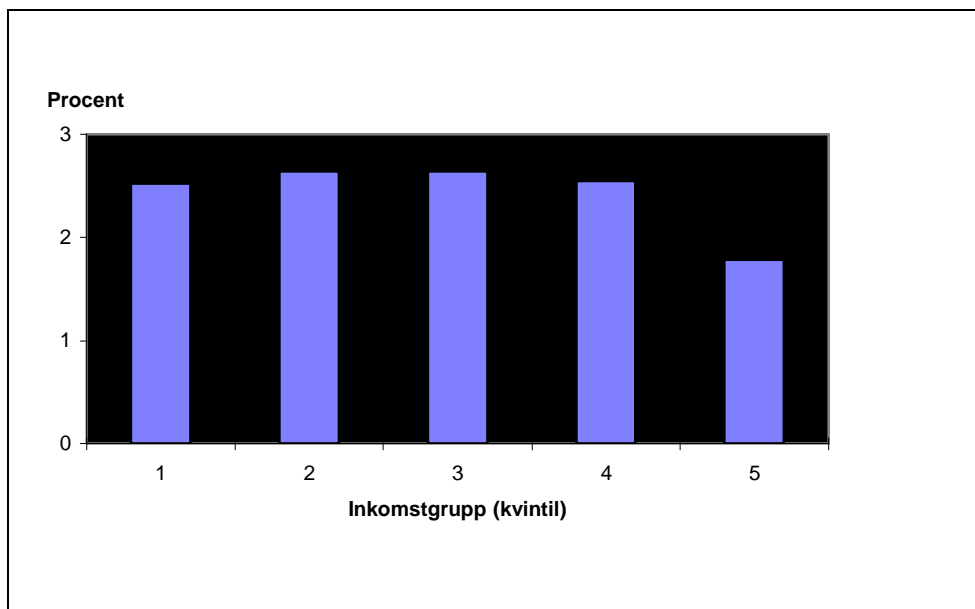
Av diagrammet framgår att samtliga familjetyper kommer att få en betydligt lägre genomsnittlig månadskostnad för barnomsorg med maxtaxa än med dagens taxesystem. Till exempel beräknas ensamstående hushåll

med ett barn i barnomsorgen kunna sänka sina avgiftskostnader från i Prop. 1999/2000:129
genomsnitt 750 kronor per månad till i genomsnitt 300 kronor per månad.
På motsvarande sätt kommer tvåbarnsfamiljer, där föräldrarna är gifta
eller samboende, att minska sina genomsnittliga kostnader för barnom-
sorg från 1 900 kronor per månad till 1 100 kronor per månad.

Diagram 2 illustrerar maxtaxans effekt på barnfamiljernas justerade disponibla inkomst. Med ett hushålls "justerade disponibla inkomst" menas den summa som hushållet har kvar att disponera efter det att positiva och negativa transfereringar har gjorts. För att öka jämförbarheten mellan olika hushållstyper har summan dessutom justerats med hänsyn till att hushåll är olika stora och olika sammansatta. Justeringen har gjorts enligt den metod som används i Sveriges officiella statistik.

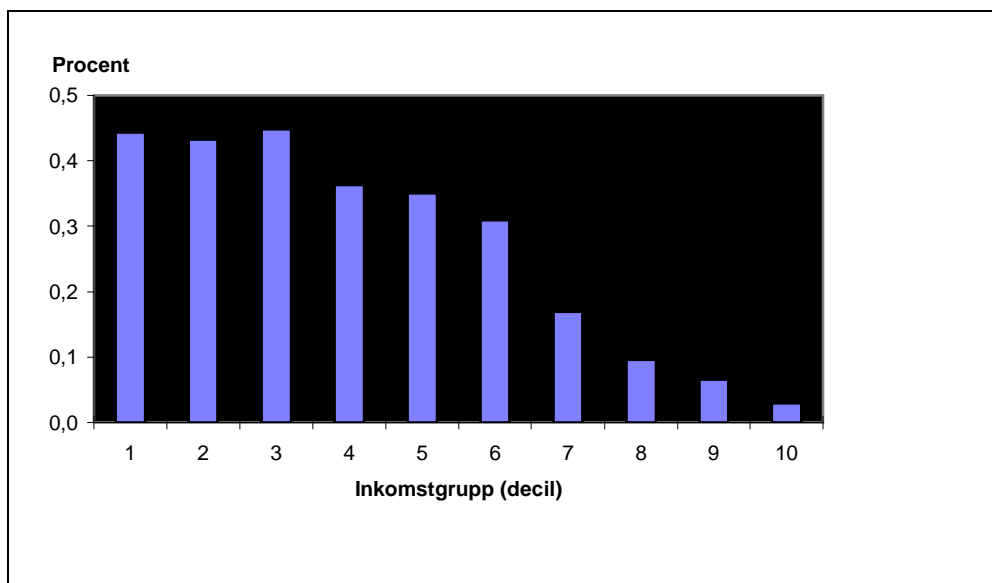
Familjerna är i diagrammet indelade i fem lika stora grupper, så kallade kvintiler. Kvintil 1 innehåller den femtedel av hushållen som har den lägsta justerade disponibla inkomsten, kvintil 2 den femtedel som har den närmast lägsta etc. Samtliga hushåll har barn i förskoleverksamhet/skolbarnsomsorg.

Diagram 2. Maxtaxans effekt på den justerade disponibla inkomsten för hushåll med barn i barnomsorgen. Procentuell ökning i olika inkomstgrupper



Källa: HINK, Finansdepartementet

Diagrammet visar hur stor den procentuella ökningen av barnfamiljernas justerade disponibla inkomst blir när maxtaxan införs. Som synes är det fördelningsmässiga resultatet av reformen mycket jämnt. De allra flesta hushåll kommer att få ekonomiska förbättringar på cirka 2,5 procent av sin disponibla inkomst. För den femtedel av hushållen som har högst inkomster begränsas förbättringen till cirka 1,8 procent.



Källa: HINK, Finansdepartementet

I diagram 3 visas maxtaxans effekt på inkomsterna för *samtliga* hushåll i landet, och alltså inte endast för de hushåll som har barn i barnomsorgen. Hushållen är här indelade i tio lika stora grupper, deciler, där hushållen med de lägsta justerade disponibla inkomsterna återfinns i decil 1 och hushållen med de högsta justerade disponibla inkomsterna i decil 10.

Diagrammet visar att de hushåll som vinner mest på maxtaxan befinner sig i decilerna 1– 3, dvs. de tillhör de 30 procent av hushållen som har de lägsta inkomsterna. För dessa grupper kommer maxtaxan att innebära en ökning av den justerade disponibla inkomsten med i genomsnitt cirka 0,45 procent. För de 30 procent av hushållen som har högst justerad disponibel inkomst kommer maxtaxan att innebära en ökning med cirka 0,05 procent. Detta är en följd av att barnfamiljerna generellt sett hör till de grupper i landet som har de lägsta disponibla inkomsterna. Maxtaxan bidrar således till att minska inkomstskillnaderna mellan hushåll med och utan barn.

Avgifter för Skolverkets typfamiljer

Skolverket har kartlagt avgifterna i förskola och fritidshem för femton typfamiljer i mars 1999. Typfamiljerna skiljer sig åt när det gäller inkomst, antal barn och närvarotid i förskolan eller fritidshemmet. Avgifterna skiljer sig stort mellan kommunerna. De kan vara flera gånger högre i en kommun än i en annan för samma typfamilj. I huvuddelen av kommunerna är dock inte skillnaderna så stora. I 80 procent av kommunerna ryms avgifterna inom ett intervall där den högsta avgiften är ungefär en och en halv till två gånger så stor som den lägsta. De 80 procent av kommunerna utgörs av de kommuner som återstår sedan de 10 procent dyraste och de 10 procent billigaste kommunerna räknats bort.

I tabell 3 visas hur avgifterna för några av Skolverkets typfamiljer kommer att påverkas av maxtaxan. Av tabellen framgår att det blir en

tämligen stor avgiftssänkning för stora grupper av barnfamiljer. Till exempel kommer en tvåbarnsfamilj med barnen i förskola 33 timmar per vecka, och en månadsinkomst på drygt 35 000 kronor, att få en sänkning av månadsavgiften som i 80 procent av kommunerna ligger i intervallet 410–1 410 kronor. I 10 procent av kommunerna kommer sänkningen att vara högre, i 10 procent lägre. För en lågavlönad ensamstående förälder med ett barn i förskola 46 timmar per vecka, kommer sänkningen på motsvarande sätt att ligga i intervallet 363–803 kronor.

Tabell 4. Avgifter i mars 1999 för sex typfamiljer jämfört med avgiften i ett system med maxtaxa. Kronor per månad

Antal barn/ närvarotid	Civilstånd	Brutto- inkomst	Avgift 1999 i 80 procent av kommunerna	Avgift med maxtaxa*
Ett barn, 4 år, i förskola 33 h/vecka	samman- boende	32 900	1 490 – 2 230	987
Ett barn, 4 år, i förskola 46 h/vecka	ensam- stående	14 550	800 – 1 240	437
Två barn, 2 och 4 år, i förskola 33 h/vecka	samman- boende	35 200	2 170 – 3 170	1 760
Två barn, 2 och 4 år, i förskola 40 h/vecka	ensam- stående	13 150	900 – 1 490	658
Två barn, 2 och 4 år, i förskola 46 h/vecka	samman- boende	44 100	2 600 – 4 290	1 900 (maxtak)
Ett barn, 8 år, i fritidshem 26 h/vecka	ensam- stående	18 950	520 – 1 110	379

* hänsyn har inte tagits till reduktion av avgiften för allmän förskola för fyra- och femåringar

Källa: *Avgifter i förskola och fritidshem 1999*. Skolverkets rapport 174

7 Beräkningen av statsbidraget till maxtaxan

Regeringens förslag: Statsbidraget till maxtaxan skall beräknas med barnomsorgsmodellen i det kommunala utjämningsystemet som grund.

Arbetsgruppens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som har haft synpunkter på förslaget till ersättningsmodell har varit positiva till den föreslagna modellen. *Borås kommun* framhåller att det är viktigt att endast beakta kostnadsskillnader som beror på icke påverkbara faktorer. *Svenska Kommunförbundet* anser i sitt remissvar att varje kommun inledningsvis bör kompenseras för det faktiska avgiftsbortfallet och att compensationen därefter skall beräknas i enlighet med hur barnomsorgsfaktorn i utjäm-

ningssystemet är uppbyggd. Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Svenska Kommunförbundet, Göteborgs stad, Statens skolverk* och *Borlänge kommun* menar att barnomsorgsmodellen i utjämningsystemet bör justeras med anledning av reformen.

Skälen för regeringens förslag

Ersättningssystemet

De kommuner som väljer att tillämpa en maxtaxa för avgifterna i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen skall kompenseras för det intäktsbortfall detta medför. Det är viktigt att compensationen är fördelningspolitiskt rättvis på kommunnivå, dvs. att kommuner med hög skattesats inte skall drabbas särskilt. Det är, enligt regeringens bedömning, orimligt att kommuner som valt att ta ut låga avgifter för barnomsorgen skall få lägre ersättning än kommuner som valt att ta ut höga avgifter, något som hade blivit följderna om kommunerna skulle kompenseras för varje kommuns faktiska avgiftsbortfall.

Regeringen föreslår därför att statsbidraget skall beräknas med barnomsorgsmodellen i det kommunala utjämningsystemet som grund. Denna modell innebär att fördelningen av statsbidraget mellan kommunerna kommer att påverkas av andelen barn i åldern 1–9 år, föräldrarnas arbetstid, bebyggelsestrukturen samt skattekraften i kommunen. Kommunen med den högsta andelen barn, den längsta arbetstiden per innevånare, den tätaste bebyggelsestrukturen och den högsta skattekraften får den högsta ersättningen genom den föreslagna modellen, och vice versa.

Fördelningsmodellen syftar till att fånga kostnadsskillnader mellan enskilda kommuner som beror på icke påverkbara faktorer. Följaktligen har avgiftsnivåerna eller avgiftskonstruktionerna inte någon direkt påverkan på utfallet av denna ersättningsmodell. Den föreslagna modellen har de fördelarna att den är enkel för staten och kommunerna att administrera samt att den harmonierar med nuvarande statsbidragsgivning och stödjer en ökad sysselsättning.

Vid utformningen av dagens barnomsorgsmodell togs av naturliga skäl ingen hänsyn till de effekter som föreliggande reformförslag medför. Regeringen gör bedömningen att barnomsorgsmodellen i utjämningsystemet bör ses över med utgångspunkt i de förändringar som reformen om maxtaxa, allmän förskola och förskoleverksamhet för arbetssökandes och föräldraledigas barn medför.

Det ankommer på regeringen att meddela närmare föreskrifter om statsbidrag till de kommuner som väljer att tillämpa en maxtaxa i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

Utjämningsystemets grundläggande principer

Ett viktigt mål är att alla kommuner skall ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla likvärdig kommunal service vad gäller kvalitet och kvantitet vid genomsnittlig utdebitering. För att nå detta mål krävs

dels en utjämning av kommunernas inkomster, dels en utjämning av strukturella kostnadsskillnader.

För att utjämna strukturella kostnadsskillnader används för kostnadsutjämningen femton olika modeller för att beräkna kommunens strukturella verksamhetskostnader, dvs. vad det borde kosta för kommunen att tillhandahålla ett genomsnittligt utbud av kommunal service med genomsnittlig produktivitet utifrån kommunens åldersfördelning etc. Utjämningsystemet skall fånga de kostnadsskillnader som kommunerna inte själva kan påverka. De modeller som omfördelar mest resurser avser äldreomsorg, barnomsorg, grundskola, gymnasieskola samt individ- och familjeomsorg.

I kostnadsutjämningen beräknas för varje verksamhet/kostnadsslag en teoretisk kostnad för vad det *bör kosta* för varje kommun att tillhandahålla ett genomsnittligt utbud av t.ex. barnomsorg. Denna teoretiska kostnad benämns standardkostnad.

Utifrån standardkostnaden för barnomsorg beräknas, enligt föreliggande förslag, varje enskild kommuns del av det totala statsbidraget för maxtaxan. Ju högre standardkostnad en enskild kommun har i förhållande till genomsnittet för riket, desto högre blir ersättningen för maxtaxan beräknad per invånare i kommunen.

8 Införandet av ersättningssystemet för maxtaxan

Regeringens förslag: Ersättningssystemet för maxtaxan skall införas successivt fr.o.m. år 2002 under en period av två år. Övergångsperioden skall utformas så att kommunernas intäktsminskning begränsas till 100 kronor per invånare år 2002 samt 300 kronor per invånare år 2003. Samma begränsning skall gälla för de kommuner som får ökade intäkter genom den föreslagna modellen.

Arbetsgruppens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Bland remissinstanserna är det framför allt kommunerna som har synpunkter på det successiva införandet. *Svenska Kommunförbundet* menar att kommunerna under övergångsperioden bör ersättas för det faktiska avgiftsbortfallet. *Sundsvalls kommun* anser att en övergångsperiod är bra men att den bör vara längre och ha hela intäktsförändringen som grund. *Sandvikens kommun* är kritisk till övergångsperioden och menar att den felaktigt gynnar kommuner med höga barnomsorgsavgifter.

Skälen för regeringens förslag: Ersättningssystemet för maxtaxan införs fr.o.m. år 2002. För att undvika kännbara ekonomiska konsekvenser för enskilda kommuner är det nödvändigt att systemet införs successivt. Effekterna av systemet tillåts på så sätt slå igenom först efter hand. Antalet kommuner som får minskade sammanlagda intäkter vid införandet av en maxtaxa är störst bland förortskommunerna. Regeringen anser att det är viktigt att även dessa kommuner kan inse fördelarna med att anta erbjudandet om att införa maxtaxa. För att ge enskilda kommuner möjlighet

att anpassa sig till en ny intäktsnivå föreslår regeringen därför en införandeperiod om två år. Övergångsperioden utformas så att en kommuns intäktsminskning till följd av sänkta avgifter för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, begränsas till 100 kronor per invånare år 2002 samt 300 kronor per invånare år 2003. Samma begränsning föreslås gälla för de kommuner som erhåller ökade intäkter genom den föreslagna modellen.

Det ankommer på regeringen att meddela närmare föreskrifter om statsbidrag till de kommuner som väljer att tillämpa en maxtaxa i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

9 Kvalitetssäkring

Regeringens förslag: Ett särskilt statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder får lämnas till kommuner som har ett system med maxtaxa inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Statsbidraget skall fördelas varje år med barnomsorgsmodellen i det kommunala utjämningsystemet som grund.

Regeringens bedömning: Medlen bör främst användas för personalförstärkningar inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen samt kompetenshöjande åtgärder för personal. Medlen bör rekvireras från Statens skolverk. För att få del av medlen bör kommunen uppge för vilket ändamål dessa är avsedda. Skolverket bör ansvara för uppföljningen av hur medlen används.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Regeringen har i den ekonomiska vårpropositionen för år 2000 (1999/2000:100) beräknat 500 miljoner kronor per år för att säkra och förbättra kvaliteten i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Under förutsättning av riksdagens godkännande kommer medlen att användas till att införa ett särskilt statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder till de kommuner som har ett system med maxtaxa.

Barnomsorgen har varit utsatt för besparingar. Under första hälften av 1990-talet minskade kostnaderna per timme med cirka en femtedel i förskolan och fritidshemmet. Under de senaste åren har kostnaden per barn ökat något, framför allt i förskolan. Kostnadsnivån är dock fortfarande betydligt lägre än i början av 1990-talet. Barngrupperna har stadigt ökat i storlek under hela decenniet samtidigt som personaltätheten minskat. Skillnaderna mellan kommunerna är betydande. Personaltätheten i förskolan varierar t.ex. från 3,8 till 7,5 barn per årsarbetare. Andelen småbarnsgrupper med 16 barn eller fler har fortsatt att öka samtidigt som andelen personal med pedagogisk högskoleutbildning har minskat i småbarnsgrupperna.

Flera remissinstanser påpekar att införandet av ett system med maxtaxa inte får innebära kvalitetsförsämringar inom barnomsorgen i form av t.ex. större barngrupper, lägre personaltäthet eller lägre utbildningsnivå hos personalen.

Regeringen delar denna uppfattning och föreslår därför att ett särskilt statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder skall lämnas till de kommuner som inför maxtaxan.

Medlen skall fördelas enligt samma ersättningsmodell som maxtaxan, dvs. med barnomsorgsmodellen i det kommunala utjämningsystemet som grund.

Medlen bör rekvideras från Statens skolverk. Kommunen bör vid rekvisitionen av medlen uppge för vilka ändamål dessa är avsedda i den enskilda kommunen. Därmed finns också en tydlig grund för den uppföljning som bör göras av hur medlen för de kvalitetssäkrande åtgärderna används, och för vilken Skolverket bör ansvara. Skolverket bör även ansvara för att kommuninnevånare och allmänhet får kontinuerlig information om hur medlen för kvalitetsarbetet används i kommunerna.

Medlen bör kunna användas för samtliga verksamhetsformer inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen och bör kunna disponeras för en period av ett år i taget. Genom att summan i princip är densamma för varje år i en kommun, kan en mer långsiktig planering av medlen göras.

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. Det råder brist på förskollärare i vissa regioner, i andra planerar kommunerna nedskärningar p.g.a. vikande barnunderlag.

Regeringen anser att det finns anledning för många kommuner att generellt se över barngruppernas storlek och personaltätheten i förskola och fritidshem.

En kompetent och välutbildad personal är en av de viktigaste garantierna för en god kvalitet inom barnomsorgen. Det är kommunerna som ansvarar för den reguljära fortbildningen av personalen i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Regeringen anser dock att det särskilda statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder även bör kunna användas för kompetenshöjning riktad till förskollärare, fritidspedagoger och barnskötare som arbetar inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Det är därvid viktigt att framhålla att sådana kompetenshöjande åtgärder inte skall ersätta den fortbildning som kommunen ansvarar för, utan vara något som personal kan erhålla utöver denna.

Det ankommer på regeringen att meddela närmare föreskrifter om statsbidraget.

10 Ikraftträdande av reformen

Regeringens förslag: Ändringarna i skollagen (11985:1100) när det gäller tillhandahållande av förskoleverksamhet för barn till arbetslösa föräldrar skall träda i kraft den 1 juli 2001 och för barn till föräldralediga föräldrar den 1 januari 2002. Ändringarna i skollagen om allmän förskola för fyra- och femåringar skall träda i kraft den 1 januari 2003.

Arbetsgruppens förslag: Arbetsgruppen redovisar fyra alternativa sätt att genomföra reformen. Det första alternativet innebär att samtliga delar av reformen införs den 1 juli 2001, det andra att allmän förskola och förskoleverksamhet för arbetssökandes barn införs den 1 juli 2001 och maxtaxan den 1 juli 2002, det tredje att maxtaxan införs i två steg, den 1 juli 2001 och 2002 och förskoleverksamhet för arbetslösas barn den 1 juli 2001 samt allmän förskola den 1 januari 2003. Det fjärde alternativet innebär att maxtaxan införs den 1 september 2001, förskoleverksamhet för arbetslösas barn införs den 1 juli 2002 och allmän förskola införs den 1 januari 2003.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som yttrar sig över genomförandet av reformen förordar det första alternativet, dvs. att samtliga delar av reformen införs den 1 juli 2001. De skäl som anges är att förväntade personalminskningar kan motverkas och att detta alternativ ger ett enhetligt budskap. Flera remissinstanser, däribland *Svenska Kommunförbundet*, anser att det andra alternativet är att föredra, dvs. att maxtaxan införs som steg två i reformen.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har i den ekonomiska vårpropositionen för år 2000 (prop. 1999/2000:100) beräknat medel för införandet av allmän förskola, maxtaxa inom barnomsorgen, förskoleverksamhet för arbetslösas eller föräldraledigas barn samt kvalitetssäkrande åtgärder till en sammanlagd kostnad av 5 600 miljoner kronor. För att medlen skall rymmas inom den givna budgetramen för de närmaste tre åren är det nödvändigt med ett stegvist införande av reformens olika delar. Regeringen föreslår att förskoleverksamhet för barn vars föräldrar är arbetslösa införs i ett första steg den 1 juli 2001. Enligt vad som föreslagits i kapitel 8 införs i ett andra steg, den 1 januari 2002, statsbidraget till maxtaxa inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Vid samma tidpunkt införs även förskoleverksamhet för barn vars föräldrar är föräldralediga. Den 1 januari 2003 införs som det tredje steget allmän förskola för barn från fyra års ålder.

Kommuner som av administrativa eller andra skäl önskar starta tidigare med förskoleverksamheten för barn till arbetslösa och föräldralediga och allmän förskola för fyra- och femåringar kan givetvis göra det. Statsbidrag kommer dock att erhållas först fr.o.m. datum för ikraftträdanden.

11 Uppföljning av reformen

Regeringens bedömning: Reformen allmän förskola, förskoleverksamhet för arbetslösas eller föräldraledigas barn samt maxtaxa inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen bör följas upp. Statens skolverk bör bli ansvarig myndighet för uppföljningen.

Arbetsgruppens bedömning: Stämmer överens med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser påpekar vikten av en uppföljning av reformen. Som områden att följa upp nämns förändringar i efterfrågan och vistelsetider, kvaliteten i verksamheten och de samlade ekonomiska effekterna för kommunerna. De flesta remissinstanser som yttrar sig över uppföljningen av reformen anser att den bör göras av Statens skolverk.

Skälen för regeringens bedömning

Den i föreliggande proposition föreslagna reformen består av tre delar varav två, allmän förskola och förskoleverksamhet för arbetssökandes eller föräldraledigas barn, kommer att grundas på lagstiftning. För dessa bägge delar av reformen kommer kommunerna att ersättas i enlighet med finansieringsprincipen, genom en ökning av det generella statsbidraget. Den tredje delen av reformen, maxtaxan, kommer enligt regeringens förslag att vara frivillig för kommunerna att införa och kommunerna skall ersättas genom ett statsbidrag som lämnas för ändamålet. Medlen för maxtaxan föreslås fördelas med barnomsorgsmodellen i det kommunala utjämningsystemet som grund.

Därutöver tillskjuter regeringen 500 miljoner kronor årligen för kvalitetssäkrande åtgärder för de kommuner som inför maxtaxan. Medlen uppgår till cirka 15 procent av beräknade medel för maxtaxan. Avsikten är att medlen skall säkerställa kvaliteten i barnomsorgen i de kommuner som inför maxtaxan.

Utöver den beräknade volymökning som den allmänna förskolan för fyra- och femåringar samt den utvidgade skyldigheten för kommunerna att erbjuda förskoleverksamhet även för arbetslösa eller föräldraledigas barn kommer att leda till, kan reformen också komma att innebära andra förändringar inom verksamheterna.

För att få en indikation på hur föräldrar skulle agera om en maxtaxa infördes i barnomsorgen ställdes, på Utbildningsdepartementets uppdrag, frågor i Skolverkets föräldraenkät år 1999 om man som förälder skulle ändra sin arbetstid och barnens omsorgstid vid ett eventuellt införande av en maxtaxa. Svaren måste tolkas med försiktighet eftersom frågeställningen utgick från en maxtaxa på högst 700 respektive 500 kronor i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Cirka fem procent av föräldrarna uppgav att de skulle öka sin arbetstid. En något mindre grupp, cirka fyra procent av föräldrarna, skulle i stället välja att gå ner i arbetstid. 70 procent av föräldrarna uppgav att de inte skulle påverkas i detta avseende av att en maxtaxa infördes. Bland dem som arbetade deltid var det en betydligt större andel som ville gå upp än ner i arbetstid, medan förhållandet var det motsatta bland de föräldrar som arbetar heltid. Resultatet indikerar att maxtaxan skulle ge barnfamiljerna ökade valmöjligheter att lägga upp arbetsliv och familjeliv på ett sätt som passar familjen.

För de barn som stod utanför förskoleverksamheten i åldern 1–5 år önskades enligt svaren i enkäten en plats för 45 000 barn, vilket är över hälften av barnen i denna grupp, om maxtaxan infördes och kommunernas regelsystem vid arbetslöshet och föräldraledighet tillät det.

En annan indikation av betydelse är resultatet av LO:s studie 1999 av ofrivilligt deltidsarbete. Enligt LO:s bearbetningar av arbetskraftsundersökningarna första kvartalet 1999 arbetade över 100 000 kvinnor i åldern 25–44 år och nära 30 000 män i samma ålder, av arbetsmarknadsskäl, mindre än de skulle vilja göra.

Med den nu pågående förbättringen av arbetsmarknaden finns det skäl att anta att många deltidsarbetande skulle välja att gå upp i arbetstid de närmaste åren.

Även om dessa resultat visar att en maxtaxa skulle innebära förändrade förutsättningarna för barnomsorgen, anser regeringen att det inte är möjligt att med någon säkerhet bedöma dessa effekter innan reformen genomförs och fått verka en tid. Regeringen är därför av den uppfattningen att det är nödvändigt med en kontinuerlig uppföljning av de samlade ekonomiska konsekvenserna av reformen för kommunerna.

Frågor för uppföljning

Införandet av maxtaxan kommer att bli frivilligt för kommunerna. Regeringens förhoppning är att alla kommuner uppfattar reformen och dess finansiering som så positiv att de väljer att gå med. En av uppgifterna för uppföljningen bör vara att redovisa genomslaget av denna del av reformen. Om någon eller några kommuner har valt att stå utanför bör orsakerna till det beslutet belysas.

Andra frågor av betydelse i en uppföljning av reformen bör vara 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.

Eventuella förändringar av efterfrågan på förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg bland de familjer som i dagsläget inte utnyttjar denna verksamhet är ett annat område för uppföljningen. Härvidlag skall orsakerna till en förändrad efterfrågan så långt som möjligt klarläggas.

Dynamiska effekter av en eventuell volymökning i form av ökat kommunalt skatteintag som en ökad sysselsättning leder till i kommunerna är ytterligare exempel på förändringar inom verksamheterna som reformen kan leda till och som behöver undersökas.

Trots att avgifterna genom maxtaxareformen regleras genom att en högsta avgift för varje familj anges finns det en möjlighet för kommunen att inom maxtaxans ramar bedriva en egen avgiftspolitik, t.ex. införa avgiftsfria månader eller en lägre taxa för kort vistelsetid. Även utvecklingen inom detta område bör följas upp.

Regeringen fäster stor vikt vid kvalitetsfrågorna, t.ex. barngruppernas storlek, personaltäthet och utbildningsnivån hos personalen. En maxtaxa får inte leda till kvalitetsförsämringar i dessa avseenden. Den allmänna förskolan bör också följas upp noga. Den pedagogiska kvaliteten avseende innehåll och personalens utbildning, hur kommunerna väljer att organisera den allmänna förskolan samt hur arbetet med att genomföra läroplanen bedrivs är områden som uppföljningen bör kunna belysa.

Uppföljningen av de samlade ekonomiska effekterna för kommunerna får utvisa om det föreligger skäl för regeringen att återkomma i frågan om den ekonomiska kompensationen till kommunerna.

Statens skolverk

Statens skolverk är central förvaltningsmyndighet för den av det allmänna förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Skolverket har därmed bl.a. till uppgift att följa upp och utvärdera verksamheterna samt utöva tillsyn över dessa.

Enligt regeringens bedömning är det Skolverket som bör vara ansvarig myndighet för uppföljningen av hela reformen maxtaxa, allmän förskola samt förskoleverksamhet för arbetslösa och föräldraledigas barn.

Frågor som rör kommunernas agerande samt uppföljningar av kvalitetsutvecklingen inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen är ett naturligt ansvarsområde för Skolverket. Uppgiften att följa upp de dynamiska effekterna av reformen på bl.a. hushållens arbetskraftsutbud, bjuder i viss mån på andra utmaningar. Regeringen gör bedömningen att en sådan uppföljning måste genomföras av Skolverket i samarbete med andra berörda myndigheter och organisationer.

12 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen bedömer att kostnaderna för reformen ryms inom för reformen avsatta medel. Regeringen har i den ekonomiska vårpropositionen för år 2000 (prop. 1999/2000:100) beräknat medel för införandet av en allmän förskola, maxtaxa inom barnomsorgen, förskoleverksamhet för barn till arbetslösa eller föräldralediga föräldrar samt medel för kvalitets-säkrande åtgärder till en sammanlagd kostnad av 5 600 miljoner kronor enligt följande:

Tabell 5. Kostnader för reformen

	År 2001	År 2002	År 2003
Förskoleverksamhet för barn till arbetslösa	150 mkr	300 mkr	300 mkr
Förskoleverksamhet för barn till föräldralediga	..	200 mkr	200 mkr
Maxtaxa	..	3 400 mkr	3 400 mkr
Kvalitetssäkrande åtgärder	..	500 mkr	500 mkr
Allmän förskola för fyra- och fem-åringar	1 200 mkr
Totalt	150 mkr	4 400 mkr	5 600 mkr

Kostnader i samband med Skolverkets administration och uppföljning av reformen skall inrymmas i de beräknade medlen.

I enlighet med finansieringsprincipen skall kommuner och landsting inte åläggas nya arbetsuppgifter eller skyldigheter utan att de samtidigt kompenseras för detta. Om statsmakterna fattar beslut, som medför ekonomiska konsekvenser för kommunsektorn, skall dessa således finansieras genom en ökning av statsbidragen, eller genom att staten fattar beslut som möjliggör besparingar. Finansieringsprincipen innebär också att statsbidragen minskar om kommunernas skyldigheter begränsas eller om de till följd av regelförändringar får möjligheter att bedriva en mer kostnadseffektiv verksamhet.

För de delar av reformen som kommer att grunda sig på lagstiftning, dvs. allmän förskola samt förskoleverksamhet för arbetslösa eller föräldraledigas barn, kommer kommunerna att kompenseras genom en höjning av de generella statsbidragen. Medel har beräknats utifrån kostnaden för en deltidsplats, 30 000 kronor per barn och år. Kommunerna kommer även att kompenseras för avgiftsbortfallet som blir följderna i och med införandet av den allmänna förskolan. Eftersom maxtaxan införs före den allmänna förskolan kommer en mindre sänkning av avgifterna för redan inskrivna barn att behöva göras.

De kommuner som inför maxtaxan kommer att kompenseras för uteblivna avgiftsintäkter. Kompensationen till kommunsektorn är beräknad som skillnaden mellan nuvarande avgiftsintäkter och de beräknade intäkterna i ett system med maxtaxa. Fördelningen av compensationen görs med barnomsorgsmodellen i det kommunala utjämningsystemet som grund.

Beräkningarna av kostnaden för maxtaxa utgår ifrån de barn som är inskrivna i dagens verksamheter. Någon eventuell ökning av antalet barn på grund av reformen har inte gjorts i dessa beräkningar. Uppföljningen av reformen kommer att visa utvecklingen av antalet barn i barnomsorgen efter att maxtaxan och allmänna förskolan införts.

Statsbidrag skall lämnas till kommuner som tillämpar maxtaxan inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Medlen skall fördelas med barnomsorgsmodellen i det kommunala utjämningsystemet som grund.

Regeringen bedömer att kommunerna kompenseras i enlighet med finansieringsprincipen.

Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

2 a kap.**6 a §**

Paragrafen är ny och innebär att förskoleverksamhet även skall tillhandahållas barn vars föräldrar är arbetslösa. Verksamheten skall omfatta minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan. Hänvisningen till 6 § andra stycket innebär att förskoleverksamheten skall tillhandahållas för barn som har fyllt ett år. För barn som behöver särskilt stöd i sin utveckling skall dock förskola tillhandahållas även före ett års ålder.

6 b §

Paragrafen är ny och innebär att förskoleverksamhet även skall tillhandahållas barn vars föräldrar är föräldralediga enligt föräldraledighetslagen (1995:584) för vård av annat barn. Verksamheten skall omfatta minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan. Hänvisningen till 6 § andra stycket innebär att förskoleverksamheten skall tillhandahållas för barn som har fyllt ett år. För barn som behöver särskilt stöd i sin utveckling skall dock förskola tillhandahållas även före ett års ålder.

8 a §

Paragrafen är ny. I *första stycket* regleras kommunernas skyldighet att erbjuda barn plats i förskola från och med höstterminen det år då de fyller fyra år (allmän förskola). Det skall vara obligatoriskt för kommunerna att anordna allmän förskola i specificerad omfattning, men frivilligt för barnen att delta i verksamheten. I den allmänna förskolan har barnet rätt att delta till dess att barnet skall anvisas plats i förskoleklassen.

Andra stycket reglerar kommunernas informationsansvar och har sin motsvarighet i 2 b kap. 3 § andra stycket.

10 §

I paragrafen regleras avgifterna i förskola, fritidshem och familjedaghem. Ändringen i *andra stycket* innebär att sådana platser i förskola som avses i 8 a § skall vara avgiftsfria upp till 525 timmar om året. För tid överstigande 525 timmar får dock avgift tas ut.

Sammanfattning av remissyttranden över departementsskrivelsen Maxtaxa och allmän förskola (Ds 1999:53)

Remissinstanser: Av totalt 86 remissinstanser har 80 yttrat sig. Spontana yttranden har inkommit från 36 remissinstanser. Sammanlagt har 116 svar inkommit.

Remissyttranden har inkommit från Kammarrätten i Jönköping, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Statskontoret, Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Riksrevisionsverket (RRV), Riksförsäkringsverket (RFV), Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket (ESV), Statistiska Centralbyrån (SCB), Statens skolverk, Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH), Sameskolstyrelsen, Invandrarverket, Integrationsverket, Göteborgs universitet, Lärarhögskolan i Stockholm, Växjö universitet, Borlänge kommun, Borås kommun, Botkyrka kommun, Båstads kommun, Eskilstuna kommun, Fagersta kommun, Gislaveds kommun, Gnosjö kommun, Gotlands kommun, Göteborgs stad, Hammarö kommun, Hudiksvalls kommun, Järfälla kommun, Jönköpings kommun, Kalmar kommun, Karlskoga kommun, Katrineholms kommun, Kiruna kommun, Landskrona kommun, Linköpings kommun, Ljusdals kommun, Luleå kommun, Malmö stad, Nacka kommun, Norrköpings kommun, Norrtälje kommun, Olofströms kommun, Sala kommun, Sandvikens kommun, Skurups kommun, Skövde kommun, Sollefteå kommun, Solna stad, Stockholms Stad, Sundsvalls kommun, Sunne kommun, Söderköpings kommun, Trelleborgs kommun, Trollhättans kommun, Uppsala kommun, Vellinge kommun, Västerås kommun, Ydre kommun, Ängelholms kommun, Örebro kommun, Övertorneå kommun, Svenska Kommunförbundet, Kommunförbundet Kronoberg, Kommunförbundet Västerbotten, Landstingsförbundet, Landstinget Dalarna, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Lärarnas Riksförbund (LR), Läraförbundet, Friskolornas riksförbund, Kooperationens förhandlingsorganisation (KFO), Svenska kyrkan, Riksförbundet Hem och Skola, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF).

Dessutom har yttranden inkommit från Eksjö kommun, Falköpings kommun, Falu kommun, Halmstads kommun, Hallstahammars kommun, Kumla kommun, Kungsbacka kommun, Lilla Edets kommun, Lindesbergs kommun, Lessebo kommun, Lomma kommun, Malå kommun, Norsjö kommun, Nordmalings kommun, Salems kommun, Sigtuna kommun, Torsby kommun, Tranås kommun, Tanums kommun, Uppvidinge kommun, Umeå kommun, Vännäs kommun, Åre kommun, Eda kommun, Falkenbergs kommun, Robertsfors kommun, Uddevalla kommun, Mölnåls kommun, Storumans kommun, Lidingö stad, Danderyds kommun, Skellefteå kommun, Kommunförbundet Skåne, Handelsanställdas förbund, Rädda barnen, Hemarbetandes riksförbund, Alliansen för arbete - Amazon samt Äppelbyns och Fiskebyns förskolor.

Det stora flertalet remissinstanser är positivt inställda till reformen. De delar av reformen som handlar om allmän förskola och plats i förskoleverksamhet för arbetssökande barn bemöts positivt av i stort sett alla remissinstanser. Vad avser maxtaxan finns något fler kritiska synpunkter. De flesta remissinstanser är överens om att dagens avgiftsnivåer har negativ inverkan på den pedagogiska verksamheten. Många, framför allt bland kommunerna, vill dock försäkra sig om att den statliga finansieringen av reformen, med hänsyn tagen till en förväntad efterfrågeökning på barnomsorg, blir tillräcklig så att man inte tvingas till åtgärder som leder till försämrad kvalitet. Synpunkter framkommer även på de fördelningsspolitiska effekterna av förslaget där vissa remissinstanser framhåller att effekterna av och administrationen kring den sk. 200-kronan upplevs som oklar.

Allmän förskola för fyra- och femåringar

Arbetsgruppen föreslår att en allmän förskola införs för fyra- och femåringar. Förskolan skall omfatta minst 525 timmar om året och vara avgiftsfri. Det skall vara obligatoriskt för kommunerna att anordna den allmänna förskolan men frivilligt för barnen att delta i verksamheten.

Med ett fåtal undantag delar remissinstanserna arbetsgruppens uppfattning om den allmänna förskolan. Enligt Barnombudsmannen innebär förslaget att nya steg tas i riktning mot alla barns lika rätt till förskola som grund för det livslånga lärandet. Bl. a. Socialstyrelsen och Svenska Kommunförbundet framhåller det positiva i att barn i utsatta miljöer kommer att erbjudas förskola. Ett antal remissinstanser anser att målgruppen för den allmänna förskolan bör vidgas på sikt till att även omfatta framför allt treåringarna. Stockholms stad avslår reformen mot bakgrund av staden anser att det är viktigare att vidareutveckla dagens förskola än att införa en allmän förskola. Gnosjö kommun menar att förslaget i allt för hög grad gynnar förskolan på bekostnad av andra omsorgsformer. Många kommuner, framför allt de med gles befolkningsstruktur lyfter frågan om kommunen är ansvarig för att bekosta skolskjutsar för barnen. Svenska Kommunförbundet anser att beräkningarna av antalet barn som kommer att vilja delta i den allmänna förskolan är underskattat och att reformen därigenom är underfinansierad. Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund påpekar vikten av att den personal som skall arbeta inom ramen för den allmänna förskolan har förskollärautbildning. Lärarhögskolan i Stockholm och Växjö universitet framhåller att förslaget torde leda till en ökad efterfrågan på pedagogiskt utbildad personal och förutsätter att detta utreds och beaktas vad avser dimensioneringen av lärarutbildningen.

Förskoleverksamhet för barn till arbetssökande föräldrar

Arbetsgruppen föreslår att barn i åldern 1—5 år vars föräldrar är arbetssökande skall omfattas av kommunens skyldighet att tillhandahålla plats

inom förskoleverksamheten. En minsta vistelsetid om tre timmar per dag skall garanteras barnen.

Med ett fåtal undantag delar remissinstanserna arbetsgruppens uppfattning att barn till arbetssökande föräldrar skall garanteras plats i förskoleverksamheten. Ett flertal kommuner påpekar att reformen redan är genomförd i deras kommun. Svenska Kommunförbundet menar att förskolan utgör grundstenen i utbildningssystemet och att det är en jämlikhetsfråga att inga barn utesluts från möjligheten att få del av förskoleverksamhet. Ett antal remissinstanser, däribland Barnombudsmannen, Statens skolverk samt TCO anser dock att reformen bör omfatta även de barn vars föräldrar är hemma för vård av ett yngre syskon. De två sistnämnda menar även att reformen bör utsträckas till att även omfatta barn i skolbarnsomsorg. Enligt AMS är det av stor vikt att föräldrar som är arbetssökande har tillgång till barnomsorg för att aktivt kunna söka och ta erbjudna arbeten. Stockholms stad avstyrker förslaget med hänvisning till att kommuner har möjlighet att göra denna typ av kvalitetssatsningar utan statlig styrning.

Maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Arbetsgruppen föreslår att ett statsbidrag inrättas till kommuner som inför maxtaxa inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Maxtaxan skall vara 700 kronor per barn och månad i förskoleverksamheten och 500 kronor per barn och månad i skolbarnsomsorgen. För syskon skall avgiften vara 500 kronor respektive 300 kronor i förskoleverksamheten och 300 respektive 150 kronor i skolbarnsomsorgen. Den högsta avgiften, i den för barnet aktuella verksamhetsformen, skall betalas för det yngsta barnet i familjen och den närmast lägre avgiften, i den för barnet aktuella verksamhetsformen, för det närmast äldre barnet. Från det fjärde barnet i familjen utgår ingen avgift. Införandet av maxtaxa är frivilligt för kommunerna. Vid ett stegvist införande av maxtaxan gäller andra nivåer.

Flertalet remissinstanser är positiva till införandet av en maxtaxa i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Remissinstanserna lyfter i sina svar fram vikten av att inga barn av ekonomiska skäl skall behöva stå utanför den pedagogiska verksamhet som bedrivs inom ramen för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. LO skriver i sitt yttrande att reformen innebär att inga barn längre skall stängas ute från barnomsorgen på grund av föräldrarnas brist på pengar. Vidare påpekar många vikten av att förbättra barnfamiljernas ekonomi. Svenska Kommunförbundet påpekar att barnfamiljerna har fått försämrade inkomster under 90-talet och att en maxtaxa i barnomsorgen kan ses som en riktad åtgärd för att förbättra barnfamiljernas ekonomi. Vidare ses reformen som ett steg mot en större valfrihet för familjerna. Skolverket skriver i sitt remissvar att dagens höga avgiftsnivåer kan göra att familjer med små ekonomiska marginaler avstår från en plats för sina barn eller väljer en kortare närvarotid än de har behov av. Skolverket framhåller vidare att maxtaxan ger barnfamiljerna en högre inkomst och att de då kan välja att utnyttja denna inkomst till att minska arbetstiden och vistelsetiden för barnen.

Många kommuner framhåller vikten av att den ekonomiska kompensationsen för reformen blir tillräckligt hög för att säkra kvaliteten i verksamheten. Vissa kommuner, bl. a. Nacka kommun och Järfälla kommun, avstyrker reformen mot bakgrund av de negativa ekonomiska konsekvenserna för den kommunala verksamheten. Även RRV och Ekonomistyrningsverket kritiserar betänkandet för att det inte innehåller tillräckliga analyser av de kommunalekonomiska effekterna av maxtaxan. Svenska Kommunförbundets uppfattning är att staten, redan vid införandet, bör kompensera kommunerna för en förväntad framtida efterfrågeökning på förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Även Lärarförbundet framhåller att det är viktigt att reformen finansieras fullt ut så att inte risker för kvalitetsförsämringar uppstår.

Synpunkter på reformen utifrån ett kommunalt självbestämmandeperspektiv har lämnats från ett antal remissinstanser. Svenska Kommunförbundet skriver att det är en fördel att maxtaxan är frivillig för kommunerna men att det kommer att vara svårt för en enskild kommun att avstå från att införa maxtaxa. Bl. a. Gnosjö kommun har synpunkter på att förslaget om införande av maxtaxa i barnomsorgen i allt för stor utsträckning inskränker på den kommunala självbestämmanderätten.

Den fördelningspolitiska profilen kommenteras i ett antal remissvar. Ett antal kommuner, däribland Borlänge och Kiruna kommuner, framhåller att förslaget kring den minsta garanterade avgiftssänkningen, 200-kronan, är oklart och riskerar medföra administrativa svårigheter. RFV anser att de som drabbas av de största marginaleffekterna redan i dag har taxor som understiger det föreslagna taket på 700 kronor. Ett flertal av dessa är, enligt myndigheten, ensamstående föräldrar. Mot bakgrund av detta föreslår RFV en lägre taxa för ensamstående. Även Socialstyrelsen anser att det finns skäl att diskutera en lägre avgiftsnivå för ensamma föräldrar. Svenska Kommunförbundet varnar för att utformningen av 200-kronorsgarantin, som enligt förslaget skulle gälla vid införandet, på sikt kan komma att innebära att hushåll med de allra lägsta inkomsterna får betala högre avgifter jämfört med i dagsläget.

Ett antal remissinstanser betonar även vikten av att minska de sammanlagda marginaleffekter som uppkommer då föräldrarna går från arbetslöshet till arbete eller från deltid till heltid. TCO betonar att tillgången till en kvalitativt bra förskola och skolbarnsomsorg stimulerar föräldrars möjligheter till arbete och studier och därmed gynnar den framtida tillväxten. Även LO och Handelsanställdas förbund betonar att avgifternas storlek och avgiftssystemets konstruktion skapar höga marginaleffekter för dem som vill börja arbeta eller gå upp från deltid till heltid. SAF menar att förslaget om maxtaxa kan medföra ökade marginaleffekter i de kommuner som inte erhåller full finansiering för reformen och därmed kan anse sig tvingade att höja kommunalskatten.

Det är framför allt kommunerna som har synpunkter på förslagen till genomförandetidpunkter. Till övervägande delen argumenterar kommunerna för alternativ 1, det alternativ som innebär en fullständigt genomförd reform redan under år 2001. Som motiv för det snabba införandet framhålls i ett flertal remissvar den överkapacitet i förskoleverksamheten som blir en följd av de senaste årens vikande födelsetal.

Enligt arbetsgruppens förslag skall ersättningssystemet för införande av maxtaxereformen utformas med barnomsorgsmodellen i utjämningsystemet som grund. Med något undantag delade remissinstanserna arbetsgruppens uppfattning. RRV menar att förslaget i allt för hög utsträckning missgynnar storstädernas förortskommuner. Svenska Kommunförbundet anser att kommunerna inledningsvis bör ersättas för det faktiska intäktsbortfallet.

Ett flertal remissinstanser påpekar vikten av en uppföljning av reformen. Som viktiga områden att följa upp nämns förändringar i efterfrågan, förändringar i vistelsetider, kvaliteten i verksamheten och de samlade ekonomiska effekterna för kommunerna.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 maj 2000

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Freivalds, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Lejon, Lövdén, Ringholm

Föredragande: Thomas Östros

Regeringen beslutar proposition 1999/2000:129 Maxtaxa och allmän förskola m.m.