

DAGHEMSVERKSAMHET

Kostnader och konkurrensförutsättningar

Rapporten utarbetad av:
Utredare: Olof Pontusson och Erik Åkerlund
Metodstatistiker: Kerstin Westergren

Juni 1993
KONKURRENSVERKET
Stockholm

ISBN 91-972016-5-0

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

| | |
|---|-----------|
| SAMMANFATTNING | 5 |
| 1 BAKGRUND, SYFTE OCH GENOMFÖRANDE | 10 |
| 2 ALLMÄNT OM BARNOMSORGEN | 12 |
| 2.1 Kort historik | 12 |
| 2.2 Barnomsorgens omfattning | 14 |
| 2.3 Regler och författningar | 16 |
| 2.3.1 Socialtjänstlagen och -förordningen | 16 |
| 2.3.2 Bidragssystemets utformning | 18 |
| 2.3.3 Länsstyrelsernas/kommunerna tillståndsprövnin | 20 |
| 2.4 Styrmodeller inom barnomsorgen | 21 |
| 3 DAGHEMSVERKSAMHET I KOMMUNAL OCH ALTERNATIV REGI | 24 |
| 3.1 Kommunala daghem och resultatenheter | 24 |
| 3.2 Privata alternativ | 25 |
| 3.2.1 Kooperativa daghem | 25 |
| 3.2.2 Övriga privata daghem | 26 |
| 3.3 Daghemsv verksamhet med olika inriktning | 27 |
| 4 PERSONAL- OCH RESURSFRÅGOR | 28 |
| 4.1 Antal barn per daghem, avdelningsstorlek och åldersfördelning | 28 |
| 4.2 Personalresurser och utbildning | 28 |
| 5 KOSTNADER OCH INTÄKTER | 30 |
| 5.1 Kostnadsstruktur och kostnadsjämförelser | 30 |
| 5.2 Intäkter/ bidrag och bidragsskillnader | 34 |
| 5.3 Avgifter och taxekonstruktion | 37 |
| 6 SERVICEASPEKTER | 38 |
| 6.1 Öppethållande | 38 |
| 6.2 Föräldramedverkan | 38 |
| 6.3 Barn i behov av särskilt stöd | 39 |

| | | |
|-----------------|---|-----------|
| 7 | ALTERNATIVA DAGHEM | 40 |
| 7.1 | Orsaker till alternativens tillkomst | 40 |
| 7.2 | Olika intressenters syn på för- och nackdelar | 40 |
| | | |
| 8 | UNDERSÖKNINGENS RESULTAT I SAMMANDRAG | 42 |
| | | |
| 9 | HINDER FÖR KONKURRENS | 44 |
| 9.1 | Egenskaper hos tjänsten barnomsorg | 44 |
| 9.2 | Konkurrens klimat i kommunerna | 45 |
| 9.2.1 | Kommunala styrmodeller inom barnomsorgen | 45 |
| 9.2.2 | Jämförelse entreprenadmodellen - kundvalsmodellen | 46 |
| 9.3 | Finansiellt monopol | 47 |
| 9.4 | Olika konkurrensvillkor | 48 |
| 9.5 | Fasta föräldraavgifter | 48 |
| 9.6 | Tillståndsprovningen | 49 |
| | | |
| 10 | FÖRUTSÄTTNINGAR OCH ÅTGÄRDER VID KONKURRENSLÖSNINGAR | 50 |
| 10.1 | Klara spelregler för konkurrens | 50 |
| 10.2 | Beställar-/utförarorganisation | 50 |
| 10.3 | Klara regler vid anbuds konkurrens | 51 |
| 10.4 | Förbättrad kommunal kostnadsredovisning | 52 |
| 10.5 | Ökad beställarkompetens | 52 |
| 10.6 | Slopad tillståndsprovning | 52 |
| 10.7 | Avgiftskonkurrens | 53 |
| 10.8 | Sammanfattande bedömning | 54 |
| | | |
| Bilaga 1 | | |
| | Statistisk metodpromemoria | 57 |
| | | |
| Bilaga 2 | | |
| | Begrepp inom barnomsorgen - definitioner | 64 |

SAMMANFATTNING

Inledning

Konkurrensverket skall enligt sin instruktion bl.a. analysera effekter på konkurrensen av nya och befintliga offentliga regleringar och vid behov föreslå förändringar. Vidare skall Konkurrensverket genom information stimulera ett konkurrensinriktat synsätt i samhället.

En studie av den kommunala daghemsverksamheten har genomförts för att undersöka förutsättningar och hinder för konkurrens inom denna sektor. Det är viktigt för vår välfärd att det råder hög effektivitet inom barnomsorgen, vars kostnader uppgick till omkring 40 miljarder kronor år 1991. Av kommunernas totala nettodriftskostnader detta år, exklusive kommunala bolag, utgjorde kostnaderna för barnomsorgen ca 15 procent. Kostnaderna för daghemsverksamheten uppgick till ca 24 miljarder kronor, varav de kommunala svarade för drygt 22 miljarder och de alternativa (icke kommunala) för närmare 2 miljarder.

Rapporten bygger på en enkätundersökning under 1992, som omfattar ett urval av ca 360 kommunala och alternativa daghem i 70 kommuner. De alternativa daghemmen utgörs av föräldrakooperativ och privata förskolor som drivs av handelsbolag, stiftelser samt ideella och religiösa föreningar. Uppgifterna avser huvudsakligen kostnads- och intäktsförhållanden under 1991. Privata daghem som drivs i aktiebolagsform ingår inte i undersökningen eftersom sådana inte förekom vid undersökningstillfället.

Utbyggnaden av förskoleverksamheten i landet, i kombination med rådande djupa lågkonjunktur, har i flera kommuner lett till att efterfrågan på daghemsplatser i stort sett överensstämmer med utbudet. Tillkommande daghemsplatser har till stor del avsett privata förskolor. Andelen platser i daghem i icke-kommunal regi (alternativa daghem) har ökat de senaste åren (1990-1992) från några procent till ca 8 %.

Nuvarande lagstiftning innebär inget formellt hinder mot att barnomsorg utförs av privata daghem. Barnomsorg är inte något legalt monopol för kommunen. Däremot är det i stor utsträckning ett finansiellt monopol, dvs. det kan normalt inte bedrivas barnomsorgsverksamhet utan kommunal finansiering. Det finansiella monopolet innebär att den privata entreprenören för finansiering av verksamheten är hänvisad till en kommunal

beställare, som i sin tur bedriver denna verksamhet i egen regi och i princip i konkurrens med den privata entreprenören. Kommunerna har i praktiken också vetorätt mot etablering av privata daghem och kan därigenom skydda den egna verksamheten från konkurrens. Det finns därför risk för att en snedvridning av konkurrensvillkoren uppstår, där de kommunala daghemmen gynnas. På en marknad uppstår konkurrens genom konsumenternas val mellan olika kombinationer av pris och kvalitet. Sådana valmöjligheter inom barnomsorgen medges för närvarande i begränsad utsträckning, bl.a. beroende av nuvarande lagstiftning. Kommunerna har därför ett stort ansvar när det gäller att upprätthålla konkurrensneutrala villkor mellan egna daghem och daghem med annan ägare eller regiform.

Kostnader för daghemsverksamhet

Det fanns år 1991 betydande skillnader mellan den offentliga och den alternativa daghemsverksamheten då det gäller resursinsatser och strukturförhållanden. De kommunala daghemmen var dubbelt så stora vad avser antalet barn genom att de hade dubbelt så många avdelningar per enhet. Antalet barn per avdelning var dock lika stort i båda kategorierna. Personaltätheten var större i kommunala daghem jämfört med de alternativa daghemmen. Andelen personal med pedagogisk utbildning var lika stor i de båda grupperna.

Av undersökningen framgår att driftskostnaderna var 8 000-9 000 kr högre per barn och år i kommunala daghem jämfört med daghem i alternativ regi. Centrala administrationskostnaden för de kommunala daghemmen uppgick till 2 500-3 000 kr per barn. Kostnadsskillnaden minskar med i genomsnitt 6 000-7 000 kr per barn om föräldrarnas medverkan inräknas. Föräldramedverkan har därvid värdesatts till personalens genomsnittliga lönekostnad. Det bör noteras att föräldrarnas medverkan i föräldrakooperativen omfattar såväl deltagande i den direkta driften som ett ansvar för verksamheten, bl.a. ansvar för anställd personal. Efter beaktande av nämnda kostnader kvarstår en skillnad, innebärande att kostnaderna är 3 000-4 000 kr högre per barn i de kommunala daghemmen.

Lönekostnaden i kommunala daghem var 8 000-9 000 kr högre per barn. Denna skillnad motsvarades av en högre personaltäthet i de kommunala daghemmen, i

genomsnitt 3,5 barn per anställd vid daghemmet jämfört med 4,4 barn i hela gruppen alternativa daghem. De föräldrakooperativa daghemmen hade en personaltäthet som uppgick till 3,7 barn per anställd om även föräldrarnas arbetsinsats medräknas. Lokalkostnaderna per barn var ca 30 % högre i de kommunala daghemmen.

Intäkterna eller de kommunala bidragen var också högre för de kommunala daghemmen. Bidragen till de kommunala enheterna var på årsbasis ca 8 500 kr högre per barn än vad som utgick till de alternativa. Statsbidrag utgick med ett något lägre belopp till de alternativa daghemmen.

Föräldraavgifterna skilde sig inte påtagligt mellan de två huvudgrupperna kommunala och alternativa daghem. Genomsnittligt svarade dessa avgifter för ca 12 % av daghemmens intäkter.

Övriga förhållanden där det förelåg en skillnad gällde bl.a. daghemmens öppethållande. De kommunala hade öppet i genomsnitt drygt en timma längre per dag än de alternativa.

Föräldramedverkan förekom frekvent bland de alternativa, främst i de föräldrakooperativa daghemmen, och uppgick i genomsnitt till ca två arbetsveckor per barn och år.

De alternativa daghemmen innebär en ökad valfrihet för föräldrarna. Dessa daghem innebär enligt undersökningen också lägre kostnader för kommunerna, vilket också indirekt kan leda till en kostnadspress i de kommunala daghemmen. En direkt kostnadspress, som uppnås genom utnyttjande av upphandling i konkurrens, har undantagsvis tillämpats av kommunerna.

Slutsatser och förslag till åtgärder

Konkurrensverkets undersökning visar att det finns goda förutsättningar att pressa kostnaderna och förbättra effektiviteten i den kommunala barnomsorgen. De alternativa daghemmen hade vid undersökningstillfället lägre kostnader per barn än de kommunalt drivna daghemmen när hänsyn tagits till kostnaderna för alternativens ideella insatser, dvs. när kostnaderna motsvarande främst föräldrars frivilliga åtaganden tillagts. I undersökningen har inte framkommit att det skulle finnas påvisbara skillnader i verksamhetskvalitet i

kommunalt drivna daghem respektive alternativa daghem.

Hittills har konkurrenslösningar i daghemsverksamheten prövats i begränsad omfattning. En viss konkurrens för kommunalt drivna daghem har uppstått genom etablering av alternativa daghem. Ett begränsat antal kommuner har valt att satsa på den s.k. kundvals- eller valfrihetsmodellen som konkurrens- eller marknadslösning, genom att införa ett checksystem i kommunen. Därmed har givits en huvudförutsättning för föräldrars fria val mellan bl.a. kommunalt drivna daghem, föräldrakooperativ och daghem med olika pedagogisk inriktning. En utgångspunkt för kommunens beslut om åsatt värde på checken är kostnaderna för att driva kommunens daghem. Det innebär således att det är osäkert om checkpriset, som är ett administrativt satt eller beräknat pris, motsvarar förhållanden som kan hänföras till daghemsverksamhet med hög kostnadseffektivitet.

Valfrihetsmodellen innebär främst en kvalitetskonkurrens. En viktig förutsättning för effektiva marknadsförhållanden är att olika varu- och tjänsteutbud utmärks av mångfald och att det skapas valfrihet för konsumenterna. Det är ett viktigt motiv för att det finns eller skapas utrymme i barnomsorgen för etablering och införande av olika organisationsformer och tjänsteutbud med bl.a. alternativa pedagogiska inriktningar. I detta perspektiv är valfrihetsmodellen positiv för konsumenterna.

Den helt övervägande kostnaden för barnomsorgen skattefinansieras. Det ställer krav på en effektiv resursanvändning i barnomsorgen. På en fungerande konkurrensmarknad uppnås hög effektivitet genom såväl pris- som kvalitetskonkurrens. Valfrihetsmodellen, som innebär främst en kvalitetskonkurrens, medför i sig därför inte en tillfredsställande garanti för en hög effektivitet. Priskonkurrens kan delvis tillskapas genom bl.a. avgiftskonkurrens (föräldraavgifterna). Huruvida detta är möjligt kräver dock ett klarläggande av rättsläget på området. En annan och mer effektiv form av priskonkurrens är att kommunerna upphandlar barnomsorgen genom anbudstävlan mellan aktörerna på marknaden inkl. kommunens egenregi-enheter. Därvid

förutsätts att kommunala barnstugor konkurrerar med privata entreprenörer, dvs. ej ekonomiska enheter av typ föräldrakooperativ. Denna form av konkurrenslösning (anbudskonkurrens/entreprenadmodellen) förutsätter att kommunen preciserar barnomsorgens kvalitet, dvs. i detta fall har konsumenten inte ett direkt inflytande över vald kvalitet i barnomsorgen.

Att ersätta ett offentligt finansiellt monopol, som den kommunala barnomsorgen, med en effektiv konkurrensmarknad är oftast svårt. Det ter sig heller inte från välfärdssynpunkt meningsfullt att ersätta ett kommunalt monopol med ett privat monopol om det saknas förutsättning att utsätta verksamheten för konkurrens, t.ex. genom regelbunden anbudstävlan om verksamheten. I föreliggande rapport pekas på de åtgärder som måste genomföras och vilka förutsättningar som måste gälla för att på sikt skapa en tillfredsställande garanti för hög effektivitet i barnomsorgen. Dessa åtgärder och förutsättningar är i korthet följande.

- 1 Kommunen redovisar en långsiktig plan för konkurrenslösningar där det bl.a. framgår nuvarande kostnader för daghemsverksamheten fördelade på olika barnstugor. Detta ökar förutsättningarna att potentiella aktörer får incitament att etablera sig på marknaden. Införande av checksystem i barnomsorgen - dvs. konkurrenslösning enligt valfrihetsmodellen - kan också bidra till nyetablering och ökad branschdynamik.
- 2 Kommunalt drivna barnstugor blir egna resultat- eller utförarenheter, som är organisatoriskt och ekonomiskt klart åtskilda från kommunens beställarfunktion.
- 3 Flertalet kommuners kostnadsredovisning måste förbättras så att det klart framgår vad olika verksamheter har för faktiska kostnader. Dessa kostnader bör specificeras för olika resultatenheter. Det förutsätter att många kommuner inför ett nytt redovisningssystem.

- 4 I de fall modellen med anbudskonkurrens väljs anges klara regler för objektiva och affärsmässiga val mellan anbudsgivare. Det bör därvid genomföras särskilda åtgärder (t.ex. oberoende granskning av anbud) för att minimera risken för nuvarande intressekonflikt vid val mellan kommunala egenregi-enheter och externa aktörer.
- 5 Flertalet kommuner måste förbättra sin upphandlings- eller beställarkompetens. Det kan ibland åstadkommas genom ökad samverkan inom kommunen där olika former av kompetens (bl.a. marknadskunskap och insikt i avtalsfrågor) samordnas. Vidare krävs ofta särskild utbildning av tjänstemän som skall svara för upphandlingsuppgifter.
- 6 Nuvarande etableringskontroll genom behovsprövning vid etablering av daghem bör slopas. På sikt bör gälla fri etableringsrätt på detta område.
- 7 Rättsläget måste klarläggas beträffande möjligheten att införa avgiftskonkurrens (föräldraavgifterna) i barnomsorgen. Eventuellt krävs en ändring av berörd lagstiftning.

Nuvarande regleringar och finansiering av barnomsorgen har medfört att denna i princip utgör en monopolmarknad där kommunerna valt att driva nästan all barnomsorg i egen regi. Det innebär således att en konkurrensmarknads funktionssätt i allt väsentligt har satts ur spel. Erfarenheterna från andra avreglerade marknader visar, att det oftast krävs särskilda åtgärder i konkurrensfrämjande syfte för att få en fungerande konkurrensmarknad efter att offentliga regleringar slopats. Konkurrensverkets framförda krav och förordade åtgärder får ses som nödvändiga för att få till stånd en utveckling inom daghemsverksamheten, som kännetecknas av mångfald och effektiva produktionsförhållanden.

1 BAKGRUND OCH SYFTE

Bakgrund

Konkurrensverket skall enligt sin instruktion bl.a. analysera effekter på konkurrensen av nya och befintliga offentliga regleringar och vid behov föreslå förändringar. Vidare skall Konkurrensverket genom information stimulera ett konkurrensinriktat synsätt i samhället.

Sådan barnomsorg som bedrivs i kommunal regi har varit föremål för ett stort antal delstudier och det finns relativt god översiktlig statistik över intäkter, kostnader, taxeförhållanden m.m. Vid sidan om den kommunala barnomsorgen finns förskolor som drivs i privat regi dels av religiösa församlingar, företag, ideella föreningar etc., dels i form av föräldra- och personalkooperativ.

Barnomsorgen är en kostnadsmässigt stor post i kommunernas budget. Av kommunernas totala driftskostnader år 1991 svarade barnomsorgen för omkring 40 miljarder kronor eller ca 15 procent. Det är därför viktigt för vår välfärd att det råder hög effektivitet i denna verksamhet.

Under hösten 1991 beslutade riksdagen att avskaffa den s.k. Lex Pysslingen så att även förskolor som drevs i aktiebolagsform kunde medges statliga bidrag. Detta under förutsättning att tillstånd beviljades enligt socialtjänstlagen, att verksamheten ingick i kommunens barnomsorgsplan, att personalen hade tillfredsställande utbildning och erfarenhet samt att avgifterna var skäliga i jämförelse med kommunal barnomsorg. Det är dock ett jämförelsevis litet antal daghem som drivs i alternativa former och olika hinder kan begränsa nyetablering av daghem och därmed motverka en konkurrens i denna verksamhet.

Syfte och genomförande

Ett syfte med denna undersökning är att belysa förekomsten av och formerna för alternativa former av barnomsorg, bl.a. för att närmare studera hinder för etablering och drift av alternativa barnomsorgsformer. Vidare syftar undersökningen till att klarlägga vilka former av daghemsverksamhet som från kostnadssynpunkt m.m. kan vara mest fördelaktiga. Ytterligare frågor att besvara är om de alternativa daghemmen diskrimineras vid tilldelning av bidrag, vilka orsakerna varit till dessa daghems tillkomst och om det finns skillnader i kostnader, avgifter och service mellan grupper av daghem.

Barnomsorgen har hittills haft få eller inga inslag av konkurrens. Resultaten från utredningen ger därför möjligheter att analysera förutsättningarna att skapa ökad effektivitet genom att konkurrensutsätta barnomsorgsverksamhet.

Undersökningen syftar också till att utgöra underlag för överväganden om olika konkurrenslösningar i barnomsorgen. Här aktualiseras främst valfrihetsmodellen (checksysteem m.m.) och upphandling av barnomsorg i konkurrens, dvs. anbudskonkurrens eller entreprenadmodellen. Analys av undersökningens resultat har gjorts mot bakgrund av de speciella förhållanden som kännetecknar en s.k. "mjuk sektor" som barnomsorgen.

Undersökningen baseras på uppgifter som inhämtats från ett statistiskt urval av 360 daghem i 70 kommuner. Uppgifterna avser kommunala daghem respektive daghem i alternativ regi. Urvalet motsvarar en total undersökningspopulation på drygt 8 500 daghem. Uppgiftsinsamlingen har skett i början av 1992 genom dåvarande Statens pris- och konkurrensverks (SPK) fältorganisation vid länsstyrelserna.

Inom ramen för undersökningen har kompletterande uppgifter inhämtats genom direkta kontakter med såväl befattningshavare inom kommunernas barnomsorgsorganisation som anställda och föräldrarepresentanter i de undersökta daghemmen. En närmare beskrivning av population, urvalsförfarande och statistisk bearbetning lämnas i bilaga 1. I bilaga 2 definieras olika begrepp inom barnomsorgen.

2 ALLMÄNT OM BARNOMSORGEN

2.1 Kort historik

Motiven bakom tillkomsten av förskolor i Sverige har växlat över tiden. De första förskolorna startades främst av sociala skäl och omsorg om barnens utveckling. Senare under 1950- och 1960-talen fick de arbetsmarknadspolitiska motiven stor tyngd. Det gällde då att underlätta för kvinnorna att komma ut på arbetsmarknaden.

År 1950 fanns i landet 725 förskolor och fritidshem med ca 31 000 platser. Då lagen om allmän förskoleverksamhet antogs år 1975 fanns 1867 enheter och ca 63 000 platser. I slutet av 1992 fanns det ca 13 000 daghem och fritidshem med ca 240 000 platser. Därtill kommer ett antal familjedaghem med drygt 110 000 platser. Under perioden 1986-1992 gavs utrymme för alternativa daghem som föräldrakooperativ och daghem med olika pedagogisk inriktning. Av föräldrakooperativen tillkom omkring fyra av fem och av övriga alternativa daghem omkring två av tre under dessa år. För de kommunala daghemmen har utbyggnadstakten varit mera jämn. Nära hälften startade sin verksamhet fram t.o.m. år 1980. Under de följande fem åren tillkom ytterligare ca en femtedel. Av de daghem i kommunal regi som fanns år 1991 hade ca 30 % tillkommit under perioden 1986 - 1991.

De senaste årens debatt om bristen på barnomsorg och det försämrade ekonomiska läget har gjort att intresset kommit att fokuseras på såväl kvaliteten i förskolan som effektivitet och ekonomi. Mot denna bakgrund skall ses dels utvecklingen mot ett större antal alternativ inom barnomsorgen, dels de utredningar av olika slag som behandlar ekonomiska förhållanden inom bl.a. den kommunala barnomsorgsverksamheten. Några av utredningsresultaten redovisas kortfattat nedan.

Nordiska jämförelser

Inom en verksamhet som inte styrs av gängse marknadsprinciper - som fallet är med barnomsorgen - är det ofta möjligt att expandera kostnads-/resursåtgång mycket kraftigt innan styrmekanismerna reagerar på ett adekvat sätt.

Redan inom landet förekommer betydande skillnader i vad som skulle kunna kallas standard i barnomsorgen, t.ex. antal barn per vårdare, personalens utbildning, gruppstorlek och lokalernas standard.

Det är därför intressant att jämföra på vilken nivå man inom de närmaste grannländerna Danmark, Finland och Norge valt att lägga sin barnomsorg vad avser några av de viktigaste standardkriterierna.

En sådan studie från 1985 - "Kostnader för offentliga tjänster i Norden" - genomförd inom det s.k. *KRON-projektet* visar att man i dessa tre länder har en avsevärt lägre kostnadsnivå än vad som gällde i Sverige under samma period.

Lönekostnaderna var i de tre länderna för förskollärare 20 - 25 % lägre och för barnskötare 25 - 48 % lägre än i Sverige.

Utbildningsnivån - mätt som antal års utbildning - som självfallet korresponderar med lönenivån, var också avsevärt lägre. Sålunda var antalet anställda som inte hade någon utbildning inom området 1,5 - 2,5 gånger större i de övriga nordiska länderna jämfört med Sverige.

Personaltätheten var lägre och uppgick till 60 - 70 % av den svenska.

Även andra mått på kvalitet/effektivitet visar på stora skillnader inom barnomsorgen mellan länderna. Utnyttjandegraden i barnomsorgen - räknat som antalet öppettimmar dividerat med antalet närvarotimmar - var mellan 16 och 25 % högre hos våra nordiska grannländer. Detta resultat uppkommer genom att antalet öppettimmar per vecka är lägre och närvarotimmarna är relativt fler än i Sverige.

Gruppstorleken i de andra länderna var omkring 20 - 25 % större och lokalytan per barn 20 - 56 % mindre än motsvarande i vårt land.

Sammanfattningsvis visade KRON-projektet på flera förutsättningar för god kvalitet i den svenska barnomsorgen men också att den skulle kunna bedrivas till lägre kostnader.

Kostnaderna i våra grannländer per inskrivet barn i daghem låg såväl år 1980 som år 1983 vid omkring hälften av de svenska kostnaderna och för familjedaghem och fritidshem 15 - 39 % lägre än i Sverige (med undantag för Norge där kostnaderna för familjedaghem var högre än i Sverige)

KRON-rapporten visar sålunda att sättet att organisera verksamheten - framförallt med avseende på öppethållandet och hur personalresurserna fördelas över denna tid - har stor inverkan på kostnadsnivån. Dessa faktorer har ungefär samma

betydelse för kostnadsskillnaderna mellan länderna som skillnader i fråga om lokal- eller gruppstorlek.

Sedan år 1985 då denna studie gjordes kan utvecklingen i Sverige förmodas ha medfört att vissa av de redovisade skillnaderna minskat.

Övriga studier

Enligt en studie av daghem i Göteborg år 1991 genomförd vid Göteborgs Universitet skulle 10 - 15 % flera barn kunna erbjudas plats om alla förskolorna kunde uppnå samma produktivitet som de mest produktiva enheterna. Eller som det uttrycks i undersökningen, "den strukturella effektiviteten beräknas ligga på 0,85 - 0,88 av fronteffektiviteten". Med fronteffektivitet menas de mest effektiva enheternas värden.

På uppdrag av *ESO-kommittén* har genomförts en studie av produktivitetsutvecklingen i kommunal barnomsorg för perioden 1981 - 1985. För daghemmen har man kunnat konstatera en tendens till snabbare utveckling av prestationsmängden än av använda resurser, medan det omvända gällde för familjedaghemmen.

Detta mönster antas ha samband med att det under perioden skett s.k. överinskrivning på daghemmen medan dagbarnvårdarna haft en jämförelsevis snabb löneutveckling.

I studien varnas för den osäkerhet i resultaten som följer av att man använt en ny uppföljningsteknik och att man inte har kunnat beakta kvalitetsaspekter. Erhållna resultat visar en stor spännvidd. I fråga om daghemmens kostnadsproduktivitet har man funnit en skillnad på mellan +60 % och -20 % och för arbetsproduktivitet mellan 0 och +25 %. I medeltal har ökningen varit ca 10 % för båda dessa mått. För familjedaghemmen har man funnit en mer splittrad bild. Det finns här kommuner som ökat resursutbytet med närmare 30 % och sådana där produktiviteten fallit med ca 20 %.

Det har i studien inte varit möjligt att bedöma om produktivitetsförändringar skett genom kvalitetsförändringar.

Produktivitetsmätningarnas främsta uppgift anges vara att ge indikationer på hur resursutbytet utvecklas och de utgör därigenom en grund för åtgärder att öka produktiviteten. Att detta är möjligt visar de relativt höga värden som framkommit inom vissa kommuner. Likaså tyder nordiska jämförelser på att den svenska

barnomsorgen är både dyrare och mindre produktiv än i våra nordiska grannländer.

En analys av *föräldrakooperativa daghem i Stockholm* (Stockholms socialtjänsts Forsknings och Utvecklingsbyrå) år 1990 visade att det var en stor variation i hur kooperativen organiserat sin verksamhet. De bestod i allmänhet bara av en avdelning och med något färre barn jämfört med kommunala daghem.

Personalen hade en genomsnittligt något bättre utbildning och det av personalen främst uppgivna motivet för att arbeta i kooperativ var möjligheterna att få arbeta i en mindre organisation och med en tät kontakt med föräldrarna.

Föräldrarna hade anslutit sig till kooperativen främst på grund av brist på andra barnomsorgsplatser. De stannade kvar i kooperativet även om de kunde erbjudas en kommunal plats framförallt för att de upplevde att de fyllde en viktig funktion vid barnens daghemsvistelse. Detta tog sig uttryck i att de åtog sig vissa arbetsuppgifter vid daghemmet, som dock mera bestod i att sköta administration, städning, matlagning och inköp än deltagande i den pedagogiska verksamheten, vilken de överlät till personalen.

Kooperativen bestod ofta av homogena grupper med hög andel av egna företagare och högre tjänstemän. Kravet på föräldrarna var att de skulle klara av problemen med att starta och driva ett kooperativ och att de kunde arbeta i daghemmet ett par veckor per år.

2.2 Barnomsorgens omfattning

Av kommunernas driftskostnader år 1991 på totalt ca 280 miljarder kronor, exklusive de kommunala bolagens omsättning, svarade barnomsorgen för en betydande del, närmare 40 miljarder kronor. Kostnaderna för daghemmen uppgick till ca 24 miljarder kronor, varav de kommunala svarade för drygt 22 miljarder och de alternativa för närmare 2 miljarder kronor. Barnomsorgen utgjorde den största andelen av kommunernas kostnader inom socialtjänsten eller drygt 40 %.

Av nedanstående sammanställning, baserad på Statistiska centralbyråns (SCB) barnomsorgsundersökningar för åren 1990 och 1992, framgår i stora drag läget för barnomsorgen i landet året före och efter denna utrednings undersökningsperiod.

Tabell 2.1 Totalt antal förskolebarn och efterfrågan på kommunal barnomsorg i januari 1990 respektive 1992

| | Antal barn | | Procent | |
|--|------------|---------|---------|------|
| | 1990 | 1992 | 1990 | 1992 |
| Totalt antal förskolebarn | 700 000 | 762 000 | 100 | 100 |
| Efterfrågan på plats i kommunal barnomsorg | 400 000 | 423 000 | 57 | 55 |
| Barn med kommunal barnomsorg | 337 000 | 373 000 | 48 | 49 |
| Skillnad mellan efterfrågade och tillgängliga platser (proc. enh.) | 63 000 | 50 000 | 9 | 6,5 |
| Brist, definierad som skillnad mellan efterfrågan, 400 000 respektive 423 000 och tillgång, 337 000 respektive 373 000 platser | 63 000 | 50 000 | 16 | 12 |
| Antal barn utanför kommunal barnomsorg | 363 000 | 389 000 | 52 | 51 |

Källa: SCB

Mellan januari 1990 och januari 1992 utökades den kommunala barnomsorgen så att skillnaden mellan efterfrågan och tillgång på daghemsplatser beräknats minska från 16 till 12 % av efterfrågade platser. Under år 1992 beräknas bristen ha minskat ytterligare genom dels utbyggnad, dels minskad efterfrågan.

Tabell 2.2 Barntillsynens fördelning på olika tillsynsformer utanför hemmet i januari 1990 och 1992

| Tillsynsform | Antal barn | | Procent | |
|---|----------------|----------------|------------|------------|
| | 1990 | 1992 | 1990 | 1992 |
| Kommunalt daghem | 226 000 | 272 000 | 57 | 63 |
| Kommunalt familjedaghem | 111 000 | 101 000 | 28 | 23 |
| Privat eller föräldrakooperativt daghem | 12 000 | 20 000 | 3 | 5 |
| Annan privat betald tillsyn | 25 000 | 19 000 | 6 | 4 |
| Privat ej betald tillsyn | 20 000 | 20 000 | 5 | 5 |
| Totalt | 394 000 | 432 000 | 100 | 100 |

Källa: SCB

Av uppgifterna framgår att den privata och kooperativa barnomsorgen år 1990 utgjorde en obetydlig andel, 3 %, av all barnomsorg utanför hemmet. Denna andel har ökat kraftigt under de nära tre år som förflutit och kan uppskattas till ca 5 % år 1992. Av den barnomsorg som sker i daghem svarar den alternativa barnomsorgen för ca 8 %.

En genomgång som Socialstyrelsen gjort av ansökningar om statsbidrag visar att kommunerna i slutet av år 1992 sökt statsbidrag för drygt 1 500 privata dag- och fritidshem omfattande ca 25 000 förskolebarn och ca 5 000 skolbarn. Detta är en ökning med ca 325 nya alternativa dag- och fritidshem sedan föregående år. Tidigare inte tillåtna alternativ i aktiebolagsform uppgick till 30 st. och det fanns 63 personalkooperativ, en organisationsform som blev statsbidragsberättigad år 1991. En företagsform som ökat kraftigt är stiftelser. År 1992 fanns 95 stiftelser som drev daghem. Fortfarande är dock föräldrakooperativet den helt dominerande kategorin och antalet uppgick 1992 till ca 980.

En stor grupp alternativa barnstugor har speciell pedagogisk inriktning. Dessa uppgick till totalt ca 200.

Svenska Kyrkan har länge bedrivit barnomsorg och då främst i form av föräldrakooperativ eftersom detta var förutsättningen för att erhålla statsbidrag. Ca 45 dag- och fritidshem med Svenska Kyrkan som huvudman ansökte under 1992 om statsbidrag.

2.3 Regler och författningar

2.3.1 Socialtjänstlagen och -förordningen

Lagstiftningen

Förskoleverksamheten regleras i Socialtjänstlagen (1980:620), SoL. Enligt denna lag har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver (3 §). För barn som stadigvarande vistas i kommunen skall bedrivas förskole- och fritidsverksamhet (13 §).

Enligt § 17 skall kommunen genom en planmässig utbyggnad av förskole- och fritidshemsverksamheten sörja för barnomsorg till de barn som på grund av föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller av andra skäl behöver sådan omvårdnad.

För att klart ange att verksamheten inte måste bedrivas i kommunens egen regi har riksdagen antagit ett tillägg till SoL med följande innehåll.

"Kommunen får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ" (4 §)

I kommunen skall finnas en av kommunfullmäktige antagen plan för förskole- och fritidshemsverksamheten (barnomsorgsplan). I § 4 socialtjänstförordningen 1981:750 stadgas att planen skall redovisa behovet av förskolor, familjedaghem, fritidshem och andra förskole- och fritidshemsverksamheter inom kommunen och på vilket sätt detta behov skall tillgodoses.

För barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall anvisas plats med förtur.

SoL reglerar kommunernas rätt att ta ut skäliga avgifter för plats i förskola eller fritidshem (§ 35). Avgifterna får inte överstiga kommunens självkostnad.

Barnomsorgens mål

De legala och författningensliga bestämmelser som avser barnomsorgens målinriktning har givits en ganska allmän lydelse i form av dels en paragraf i SoL, dels föreskrifter och allmänna råd från socialstyrelsen.

I SoL stadgas i § 12 att "socialnämnden skall verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden samt i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom".

Av socialstyrelsens författning (SOSFS 1990:2) med föreskrifter och allmänna råd om enskilda

förskolor och fritidshem framgår att "verksamheten i förskolor och fritidshem bör i avgörande delar, t.ex. personalsammansättning, personaltäthet, gruppstorlek, lokaler, miljö- och hälsoskydd vara anpassad till de barn som skall delta i den. Det kan inte vara rimligt att ställa krav på mer eller mindre exakt likhet med kommunal barnomsorg. Verksamhetens målsättning och uppläggning bör stämma överens med bärande principer för svensk barnomsorg som de beskrivs i pedagogiska program för förskola respektive fritidshem samt mål och inriktning som anges i kommunala riktlinjer. Värderingen av en verksamhets kvalitet och förutsättningar att möta olika barns behov kan inte göras utifrån någon eller några enstaka delar i utformningen av verksamheten, utan bör göras som en helhetsbedömning."

Denna allmänt hållna beskrivning ger mycket litet av normativt eller materiellt innehåll till vägledning hur barnomsorgen skall vara beskaffad för att uppfylla den ännu mer generellt utformade målformuleringen i SoL. Det är heller inte klart uttryckt vems värderingar som skall avgöra om målsättningarna blir uppfyllda och när det finns anledning att befara att så inte sker. Inte heller redovisas några lämpliga vägar för att mäta eller värdera i vad mån målen med barnomsorgen uppnås.

Med dessa allmänt hållna uttalanden som grund har sedermera utbildats ett omfattande regelverk för tillståndsgivning, bidragstilldelning och allmän utformning av den organiserade barntillsynen.

En generös tolkning av dessa föreskrifter innebär att det torde finnas vidsträckta ramar för att organisera en acceptabel barnomsorg. De problem och hinder som kan finnas torde vara mindre att söka i de målformulerande bestämmelserna som sådana utan fastmer i den praktiska tillämpningen. Sistnämnda baseras i stor utsträckning på politiska överväganden inom främst kommunerna, men även statliga bestämmelser, som missgynnar vissa organisationsformer.

2.3.2 Bidragssystemets utformning

Tidigare statsbidragsregler

Enligt förordningen (1987:860) om statsbidrag till kommunal barnomsorg gavs t.o.m. år 1992 statsbidrag till daghem, fritidshem och kommunala deltidsgrupper med en enhetlig summa för varje 15-tal barn. I

enhetsbidraget för daghem och fritidshem ingick belopp för insatser för barn med behov av särskilt stöd och för personalens fortbildning.

För år 1991 var enhetsbidraget för daghem 475 000 kr, varav för barn med behov av särskilt stöd 20 000 kr och för daghemspersonals fortbildning 15 000 kr.

Statsbidraget var således 31 666 kr per barn. Vid beräkning av enhetsbidraget krävdes att verksamheten bedrevs fortlöpande och att barnen var inskrivna i barnomsorgen (§ 2). Därmed avsågs att överenskommelse hade träffats mellan föräldrar och kommunen om att kommunen skulle svara för omsorgen om barnet under en viss angiven del av dygnet.

Statsbidrag lämnades till kommunerna även för sådan barnomsorg i form av daghem eller fritidshem som drevs av någon annan än kommunen under förutsättning att hemmet:

- 1 var inrättat med tillstånd enligt 69 § Socialtjänstlagen (tillstånd från länsstyrelsen)
- 2 var upptaget i kommunens barnomsorgsplan
- 3 uppfyllde de krav på verksamheter som angavs i 2 § (1987:860)

- 4 hade en personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kunde tillgodoses (Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om enskilda förskolor och fritidshem, SOSFS 1990:2) och
- 5 inte tog ut avgifter för barnomsorgen som oskäligt översteg de avgifter som gällde inom den kommunala barnomsorgen.

Enligt beslut av regeringen i mars 1992 krävs inte tillstånd från länsstyrelsen i de fall den "ickekommunala" huvudmannen är Svenska kyrkan, staten eller landsting.

Inom ramen för det s.k. frikommunförsöket har ett 50-tal kommuner i landet övertagit tillståndsgivningen för alternativa förskolor från länsstyrelsen (lagen (1988:442) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsgivning för vissa hem för vård eller boende enligt Socialtjänstlagen). Frikommunförsöket gäller till utgången av 1993.

Nytt statsbidragssystem

Fr.o.m. 1 januari 1993 upphörde de särskilda statsbidragen för barnomsorgen. Ett nytt system för statsbidragen till kommunerna trädde samtidigt i kraft. Huvuddelen av de specialdestinerade, dvs. öronmärkta, statsbidragen upphörde. Det innebar för barnomsorgens del att ca 13 miljarder i specialdestinerade bidrag för år 1992 inordnades i ett generellt utjämningsbidrag för kommunerna. Det nya statliga utjämningsbidraget består av tre delar:

- ett bidrag för utjämning av kommunernas inkomster upp till en generell garanterad inkomstnivå
- tillägg eller avdrag på grund av opåverkbara skillnader i strukturella förhållanden samt
- tillägg för befolkningsminskning.

Skillnader i strukturella förhållanden beräknas med hänsyn till kommunens

- åldersstruktur
- sociala struktur
- gleshet
- klimat

En kommun som t.ex. har många barn får tillägg för detta. Statsbidraget påverkar inte fördelningen på kommunala och "icke kommunala" förskolor. Skillnaden i förhållande till tidigare system är att då erhöill kommunerna bidrag i förhållande till faktisk verksamhet (utbyggd barnomsorg) medan

bidraget i det nya systemet i princip utgår i relation till antal förskolebarn i kommunen.

De regleringar på barnomsorgsområdet som påverkar förekomsten av privata förskolor är främst kravet på tillstånd från länsstyrelse eller i förekommande fall från kommunen samt kravet på att förskolan skall ingå i kommunens barnomsorgsplan. Det senare är det formella resultatet av kommunens bedömning av de personella och lokalmässiga förutsättningarna att bedriva förskoleverksamhet och behovet av ytterligare sådan.

2.3.3 Länsstyrelsernas/kommunernas tillståndsprövning

Önskar någon annan än kommunen starta ett daghem erfordras tillstånd från länsstyrelse eller i förekommande fall från kommunen.

Enskild barnomsorg inryms i begreppet hem för vård eller boende om där bedrivs verksamhet under del av dygnet och verksamheten omfattar minst fem platser. En ansökan till länsstyrelsen bör enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 1990:2) innehålla följande uppgifter:

- 1 verksamhetens inriktning
- 2 vem (bolag, förening eller dylikt) som skall driva verksamheten
- 3 högsta antal barn som kan vistas i förskolan
- 4 om förskolan vänder sig till en särskild målgrupp samt vilka principer som gäller för intagning
- 5 inom vilka åldrar barnen är tänkta att rekryteras
- 6 beräknade kostnader och intäkter
- 7 efter vilka principer avgifter tas ut
- 8 föreståndare; om föreståndare ej utsetts anges meritkrav för denne
- 9 meritkrav för övrig personal.

Till ansökan skall fogas ritningar över de lokaler i vilka hemmet skall vara inrymt samt uppgift om vilka brandskyddsåtgärder som har vidtagits. Socialstyrelsen anser det lämpligt att i förekommande fall bifoga beviljat byggnadslov. I annat fall skall yttranden från brandmyndighet, miljö- och hälsoskyddsförvaltning och yrkesinspektion inhämtats. Om sökanden är ett bolag, en förening eller en stiftelse skall sökanden också bifoga bolagsordningen eller stadgarna och uppge vem som får föra talan för bolaget, föreningen eller stiftelsen.

Ansökan bör visa om verksamheten i den enskilda förskolan kommer att genomföras efter särskilda principer eller regler och med någon speciell inriktning i förhållande till kommunens barnomsorg. Det är också lämpligt att ange om verksamheten

kommer att bedrivas i enlighet med det pedagogiska programmet för förskolan (Allmänna råd från socialstyrelsen 1987:3). För föräldrakooperativa förskolor bör föräldrarnas ansvar och uppgifter i förhållande till föreståndare och övrig personal beskrivas.

Med ansökan bör även följa ett besked om att kommunen tagit med förskolan i sin barnomsorgsplan. Länsstyrelsen skall bereda socialnämnden i kommunen möjlighet att yttra sig över ansökan. Det sker i praktiken redan vid den prövning inom berörda kommunala instanser som sker inför beslut om upptagande av förskolan i kommunens barnomsorgsplan.

Enligt socialtjänstförordningen (§ 9) skall verksamheten vid enskild förskola bedrivas i fortlöpande samarbete med kommunens socialnämnd. Samarbetet med kommunen bör innebära en aktiv förmedling av information och erfarenheter från båda hållen.

Av ansökan bör framgå efter vilka principer avgifter skall tas ut. Avgifterna bör stå i rimlig proportion till kostnaderna för att driva verksamheten. Länsstyrelsens tillstånd meddelas tills vidare eller för en förutbestämd tid för viss förskola. Ett tillstånd kan ej överlåtas.

För frikommun som skriftligen underrättat länsstyrelsen om att den åtar sig att delta i försöksverksamheten med kommunal tillståndsprövning gäller att kommunen övertagit den prövning och tillståndsgivning som för andra kommuner görs av länsstyrelse (1987:442 och 1988:1416).

2.4 Styrmodeller inom barnomsorgen

Den vanligaste modellen för styrning av verksamheten inom barnomsorgen är via årliga anslag över den kommunala budgeten. Anslags- eller budgetmodellen innebär i korthet att anslag ges till förvaltningar utifrån verksamhetens beräknade kostnader. Anslagen avser att täcka kostnaderna för vissa resurser, bl.a. personal, men garanterar inte ett visst antal barnomsorgsplatser. Förvaltningarna får betalt efter vilka kostnader som uppstår och inte efter vilka prestationer som utförs. Någon konkurrens mellan olika enheter ingår inte i systemet. Anslagsmodellen kombineras med ett regelverk för att styra produktionen.

För att uppnå en ökad effektivitet har vissa kommuner infört annan form av målstyrningsmodell. Detaljutformningen av den egna verksamheten har enligt denna modell decentraliserats till basenheter (barnstugor) med eget kostnadsansvar. I stället för en detaljerad anslagsstyrning har dessa bas- eller resultatenheter tilldelats en summa pengar. Tanken är att basenheterna skall tävla med varandra och att politikerna med hjälp av utvärderingar skall styra verksamheten så att de effektiva basenheterna medges växa medan de som lyckats sämre skall krympas eller ytterst läggas ned. Målstyrningsmodellen omfattar liksom anslagsmodellen endast kommunens egna enheter.

En utveckling av denna målstyrningsmodell är den s.k. beställar-/utförarmodellen. Denna är uppbyggd som målstyrningsmodellen men dessutom har förvaltningen delats upp på en beställarorganisation och en utförarorganisation där den senare ansvarar för driften av kommunens egen verksamhet. Beställaren skall på affärsmässiga grunder upphandla verksamheten av utförarna. En viss begränsad intern konkurrens kan uppstå om beställaren träffar överenskommelse direkt med basenheterna/barnstugorna. Kommunerna har i begränsad utsträckning valt att lägga ut beställningar hos andra än kommunens egna enheter, dvs. enligt den s.k. entreprenadmodellen.

Entreprenadmodellen innebär att beställaren/kommunen träffar avtal med privata entreprenörer eller gör en överenskommelse med kommunens egna enheter om verksamheten vid en viss barnstuga. I sistnämnda fall kan inte träffas juridiskt bindande avtal med egen barnstuga, dvs. "avtalet" i detta fall får närmast likställas med ett målstyrningsdokument för verksamheten. Konkurrens kan uppstå i upphandlingsskedet om marknadens konkurrensförutsättningar utnyttjas och upphandlingen genomförs på ett objektiva och affärsmässigt sätt. Erfarenheterna av entreprenader som upphandlats i konkurrens är dock begränsade. I nästan alla externa upphandlingar har det varit fråga om direktupphandling.

För att uppnå bättre garanti för hög kostnadseffektivitet måste entreprenadmodellen utvecklas och förbättras, bl.a. vad avser kommu-

nernas kostnadsredovisning och beställarkompetens. Detta utvecklas närmare i avsnitten 9 och 10.

De senaste åren har utvecklats olika former av kundvalsmodeller inom barnomsorgen. En kundvalsmodell med barnomsorgscheck förutsätter att det för individen finns flera enheter (offentliga eller privata) att välja på som kan utföra den önskade tjänsten. Dessa enheter får i huvudsak inte betalt av kunderna utan av kommunen för den tjänst som individerna valt att få utförda. Barnomsorgscheck betyder således inte att föräldrarna får pengar i handen, utan symboliserar ett åtagande från kommunen att betala för den barnomsorg som föräldrarna väljer. Barnomsorgschecken har vanligtvis två olika värden. Ett värde för omsorg i familjedaghem, och ett annat och högre värde för omsorg i daghem. Det senare kan vara uttryckt som ett fast belopp per närvarotimme. Värdet på checken skall tillsammans med föräldraavgiften täcka kostnaderna för verksamheten. För alternativt drivna verksamheter tillkommer ett momsbidrag som uppgår till sex procent av checkvärdet.

Utöver det egentliga checkvärdet kan utgå extra ersättning t.ex. för barn med behov av särskilt stöd.

Regler för vilka som kan erhålla barnomsorgscheck fastställs av kommunen. Dessa regler gäller bl.a. krav på förvärvsarbete eller studier och en viss ålder på barnet. Modellen kombineras vanligtvis med att kommunens barnomsorgsenheter bildar resultatenheter med eget kostnads- och intäktsansvar (se avsnitt 3.1). Modellen förutsätter för närvarande att kommunen godkänner/legitimerar de entreprenörer/enheter som skall ingå i systemet.

Villkor som kommuner ställer för godkännande av enskild huvudman kan t.ex. vara följande.

1 Verksamheten skall bedrivas enligt de mål och riktlinjer som följer av Socialtjänstlagen, Socialstyrelsens riktlinjer för pedagogiskt program samt kommunens egna mål och riktlinjer för barnomsorgen.

2 Huvudmannen måste underställa sig kommunens insyn och kvalitetskontroll.

- 3 Huvudmannen skall kunna garantera omsorg i en omfattning av minst 8 timmar.
- 4 Huvudmannen har skyldighet att ta emot barn med särskilda behov.
- 5 Huvudmannen ansvarar för granskning av de inskrivna barnens föräldrar/vårdnadshavare så att de uppfyller kommunens kriterier på rätten att nyttja barnomsorgscheck.
- 6 I verksamheten skall finnas personal med sådan utbildning och erfarenhet att den kan tillgodose barnets behov av omsorg och pedagogisk verksamhet.
- 7 Verksamheten skall bedrivas i säkra och ändamålsenliga lokaler.

Vid årsskiftet 1992-1993 hade närmare 10 kommuner i landet infört checksystem i barnomsorgen. En undersökning av tidningen Kommun-Aktuellt visar att ett 30-tal kommuner kan omfattas av systemet i slutet av år 1993.

3 DAGHEMSVERKSAMHET I KOMMUNAL OCH ALTERNATIV REGI

3.1 Kommunala daghem och resultatenheter

Kommunal huvudman

Mot bakgrund av de resultat som redovisats i andra undersökningar och med den organisationsform som råder inom den offentliga barnomsorgen skulle följande hypoteser kunna uppställas för alternativet kommunal huvudman:

- incitamentet hos de anställda i det kommunala daghemmet att ha optimal platsbeläggning, personalstyrka eller lokalstorlek måste anses mindre än hos det privata eller kooperativa.
- i fallet kommunal regi krävs kontroll och administrativa åtgärder från huvudmannens sida, i övriga fall är det ett egenintresse att bidrag och avgifter används så effektivt som möjligt samt att i fallet med föräldra- eller personalkooperativ deltar föräldrarna i skötseln av daghemmet
- slentrianmässigt budgettänkande bedöms bli mindre om anställda och föräldrar får ta del av "vinster", som blir en följd av effektivisering och kostnadsbesparing.

Resultatenheter

I flera kommuner pågår verksamhet - i vissa fall ännu på försöksstadiet - där daghem fungerar som särskilda resultatenheter. Detta är ett led i strävan att minska centralstyrningen och föra ned ansvaret i organisationen. Avsikten är att de olika enheterna skall ha en möjlighet att lägga upp sin verksamhet så att de kan uppnå och helst överträffa de mål och resultatskrav som har satts upp.

Detta har tagit sig uttryck i att kommunen och förskolan har gjort en överenskommelse, "kontrakt", med innebörden att barnstugan ifråga erhåller ersättning från kommunen enligt särskilda grunder och i relation till den prestation som barnstugan utför, t.ex. ersättning per barn.

Kortfattat kan denna verksamhet beskrivas som att barnstugan får ersättning i relation till bl.a. antalet barn, barnens ålder, barnstugans öppethållande och typ av verksamhet (daghem, fritidshem e.d.). I korthet innebär detta att den sedvanliga budgetstyrningen med ett i förväg beräknat kostnadsanslag bytts ut mot en fokusering på barnstugans intäktssida. Lyckas barnstugan åstadkomma ett positivt resultat inom den givna anslagsramen, eller mer korrekt uttryckt,

intäktsramen får man i många fall behålla hela eller delar av överskottet under nästa period för att vidareutbilda, förbättra eller investera i verksamheten.

Jämfört med gängse kommunal barnomsorg skiljer sig denna driftsform på många sätt. De erfarenheter som hittills gjorts vid andra studier under den relativt korta tid som arbetet med självständiga resultatenheter pågått har varit i stort sett positiva. Man pekar på bl.a. följande:

- anslagstilldelning och personaltäthet blir mera rättvis
- överskott har uppkommit i de flesta fall
- det har skett en inriktning mot ekonomiskt tänkande och resurserna har utnyttjats mera effektivt
- kvaliteten sägs ha förbättrats
- handlingsfriheten har ökat
- antalet utnyttjade platser har minskat och
- initiativ till kostnadsminskning och effektivisering har tagits.

Som negativa effekter nämns:

- administrationen på central nivå utökas med ökat behov av redovisning, uppföljning och service samt
- det blir mer "pappersarbete" och detaljbeslut på barnstugunivå.

3.2 Privata alternativ

3.2.1 Kooperativa daghem

I det följande avsnittet refereras tidigare erfarenheter från daghemsverksamhet i kooperativ regi.

Vid en undersökning genomförd av Bygghörsningsrådet, "Kommunal verksamhet på nytt sätt" (R 46:1989), konstaterades att de kooperativa daghemmen kunde skilja sig från de kommunala på en rad punkter, varav de viktigaste var följande:

- Kooperativet får lägre personalkostnader genom att föräldrarna medverkar vid administration, städning och matlagning samt vikarierar vid den ordinarie personalens frånvaro.
- Kooperativet har ett starkt incitament att söka en billig lokal.
- Rekryteringen av personal kan vara enklare genom möjligheter att erbjuda högre lön/status och större uppskattning från föräldrarnas sida.

- Verksamheten är inte lika sårbar eftersom föräldrar kan gå in och vikariera.
- Avgifterna kan bli lägre både på grund av lägre kostnader och genom möjligheter för föräldrar att gå in i verksamheten.

Utöver dessa effekter kan nämnas att kooperativen ger möjligheter att ge verksamheten en viss specifik pedagogisk inriktning, att driva verksamheten i mindre eller större grupper eller i grupper med viss sammansättning och att ha ett varierat öppethållande.

Förhållanden i Stockholm

Nedan redovisas vissa erfarenheter från den barnomsorg i kooperativ regi som bedrivs i Stockholm och som framkommit från material publicerat av stadens socialtjänst. Även om det inte sker en formell upphandling i Stockholm av barnomsorg finns det inslag i samband med den kooperativa verksamheten som ligger nära en upphandlingssituation. Man kan peka på några viktiga förhållanden som verkar i denna riktning.

- De bidrag som kommunen lämnar till kooperativen är lägre än vad som motsvaras av kostnaderna för nya enheter inom den kommunala barnomsorgen.
- Lokalerna som erbjuds kooperativen är ofta mindre lokaler som tidigare använts för kommunala förskolor och vars kostnader betalas till 85 % av kommunen.
- Kooperativen belastar inte i lika hög grad den kommunala barnomsorgsförvaltningen genom krav på vikarier, fortbildning, särskilda resurser e.d.
- Rekryteringen av personal och barn sker på ett för kommunen mindre betungande sätt, liksom uppbörd av föräldraavgift.

Huruvida projektering och igångsättning av nya förskolor är mer eller mindre kostnadskrävande för kommunen då det gäller kooperativen i jämförelse med de egna förskolorna är en öppen fråga.

I Stockholm har kommunen en omfattande verksamhet för att vägleda och stötta kooperativen vid starten. Därvid utgår även ett startbidrag och hyresnedsättning medges under en viss tid efter bildandet av ett kooperativ.

3.2.2 Övriga privata daghem

Huvudman för de övriga privata daghemmen är i första hand stiftelser av olika slag, ofta sådana med pedagogisk inriktning - Montessori, Waldorf och andra. Huvudmannskapet för de pedagogiska daghemmen utövas också i hög grad i föreningsform, främst i ideella föreningar men också i något fall i form av ekonomisk förening. En lika stor grupp som föreningarna utgör församlingarna inom de privata daghemmen. Därutöver förekommer som huvudmän olika organisationer m.m. Som exempel kan nämnas Friluftsförbundet, Pysslingen Förskolor AB (ett privatägt bolag), Folkuniversitetet, Medborgarskolan, facklig organisation, folkhögskola och sjukvårdsdistrikt.

3.3 Daghemsverksamhet med olika inriktning

Nedan följer en beskrivning av olika typer av inriktning i daghemmens verksamhet. Den *alternativa barnomsorgen* innehåller, förutom ett antal föräldrakooperativ som jämsides med andra daghem inte har någon specialinriktning, verksamhetsformer som på olika sätt skiljer dem från huvudinriktningen inom svensk barnomsorg.

En mycket dominerande ställning intar Montessoripedagogiken bland de alternativa daghemmen, som utgör nära en tredjedel enligt undersökningen. Även Waldorfpedagogiken är väl företrädd. Därutöver återfinns bland daghemmen med speciell pedagogisk inriktning natur- och friluftsinriktade daghem samt sådana med inriktning på artistisk fostran, såsom musik, färg och form.

Bland de religiöst inriktade daghemmen återfinns såväl svenska kyrkan som ett antal frireligiösa rörelser som huvudmän. Flertalet av de religiösa faller inom gruppen privata daghem men även några föräldrakooperativ anger en kristen inriktning.

I urvalet enligt undersökningen har ingått endast ett fåtal arbetsplatsanknutna daghem. De arbetsplatser det handlar om är av högst olika karaktär - en folkhögskola, en biltillverkare, ett sjukhus, en högskola och en revisionsbyrå. Detta indikerar att möjligheterna att inrätta arbetsplatsanknutna barnomsorg är ganska vidsträckt vad avser typ av verksamhet hos arbetsgivaren.

Även inom den gängse *kommunala barnomsorgen* förekommer enheter som har viss inriktning eller speciellt syfte. Nära en tredjedel av de kommunala daghemmen har nämnt att de på något sätt skiljer sig från den gängse kommunala barnomsorgen. Av dessa daghem, som anser att de skiljer sig från de övriga kommunala, uppger en dryg tredjedel att de

arbetar under helt eller delvis eget resultatansvar och liknar på detta sätt de självständiga resultatenheter som har tillkommit under senare år inom vissa kommuner. En nästan lika stor grupp anger att de till stor del arbetar med problembarn, invandrar- eller flyktingbarn eller ligger i områden med problem av olika slag. Denna verksamhet kräver ofta extra personalresurser i form av kuratorer, terapeuter och hemspråkslärare.

Det förekommer i den kommunala verksamheten även ett mindre antal daghem med speciell pedagogik. I urvalet finns sålunda enstaka representanter för Montessori-, Fröbel-, Reggio Emilia- samt Mulle-skolor.

4 PERSONAL- OCH RESURSFRÅGOR

4.1 Antal barn per daghem, avdelningsstorlek och åldersfördelning

Av undersökningen framgår att de kommunala daghemmen i genomsnitt var dubbelt så stora som de alternativa daghemmen, 37 respektive 18 barn per daghem. Storleken uppnås genom att de kommunala i genomsnitt bestod av 2,5 avdelningar jämfört med 1,3 hos de alternativa. Resultatenheterna i kommunal regi var ännu större än övriga kommunala daghem, med genomsnittligt 44 barn och nära 3 avdelningar per enhet.

Inom gruppen *alternativa daghem* fanns det en signifikant skillnad i storlek vid en jämförelse mellan storstadskommunerna och större kommuner. I Stockholm, Göteborg och Malmö var genomsnittet ca 14 barn per enhet medan man i de större kommunerna hade 19 barn per enhet i genomsnitt.

Inom gruppen *alternativa daghem* fanns det en skillnad mellan föräldrakooperativen, som hade en andel av ca 29 % yngre barn, och övriga alternativa daghem som endast hade ca hälften så stor andel yngre barn. En förklaring till denna skillnad är säkerligen att övriga alternativa daghem till stor del utgjordes av daghem med speciell pedagogisk inriktning där man inriktat sin verksamhet på något äldre barn.

Andelen yngre barn (upp till 3 år) utgjorde ca 26 - 28 % av totala antalet barn i undersökningens båda huvudgrupper kommunala respektive alternativa daghem.

4.2 Personalresurser och utbildning

I de *alternativa daghemmen* hade varje helårsanställd i genomsnitt hand om 4,4 barn. Inräknas föräldrarnas arbetsinsats fanns det ca 3,9 barn per vuxen i de alternativa daghemenheterna. Föräldramedverkan var, som kunde förutses, mera omfattande i föräldrakooperativen än i övriga alternativa daghem. Vid en särredovisning framgår att det fanns 3,7 barn per vuxen - inkl. föräldramedverkan - i föräldrakooperativen .

I de *kommunala daghemmen* var personaltätheten något större och uppmättes till ca 3,5 barn per helårsanställd.

De alternativa daghemmen hade ungefär samma andel (inklusive föräldramedverkan) förskollärare och annan personal med pedagogisk utbildning som de kommunala daghemmen. Till annan pedagogisk utbildning har då räknats t.ex. Montessoriu utbildad

personal, fritidspedagoger och liknande. Antalet barn per personal med pedagogisk utbildning var ca 7,5 i båda grupperna. Någon skillnad i pedagogisk utbildningsnivå förelåg således inte mellan de alternativa och de kommunala daghemmen.

Deltidsarbete

Varken mellan kommunala och alternativa daghem, vad gäller personalkategorierna förskollärare eller barnskötare, eller dessa kategorier sinsemellan har uppmätts någon större skillnad avseende andelen deltidarbete. Nedsättningen från full tid på grund av deltidarbete beräknas ha motsvarat 10 - 12 % av heltidstjänstgöring.

För den personalgrupp som till största delen består av ekonomi/-städpersonal och fastighetsskötare m.m. är deltidspåverkan större. Här beräknas nedsättningen för de kommunala enheterna ha motsvarat ca 30 % och för de alternativa daghemmen omkring 50 %.

5 KOSTNADER OCH INTÄKTER

5.1 Kostnadsstruktur och kostnadsjämförelser

De totala kostnaderna för en daghemsplats varierar kraftigt såväl geografiskt som med avseende på regiform och inom respektive regiform. Den totala spridningen i kostnad per barn år 1991 har uppmätts från ca 40 000 kr till över 100 000 kr. Som framgår av diagram 5.1 var det en betydande skillnad mellan kommunala daghem och daghem drivna i alternativ regi. För de kommunala låg flertalet i intervallet 60 000-80 000 kr per barn medan flertalet av de alternativa daghemmen återfanns i intervallet 50 000-70 000 kr per barn. I ca 56 % av de kommunala daghemmen varierade kostnaden mellan 60 000-80000 kr per barn medan endast ca 37 % av de alternativa daghemmen återfanns i detta kostnadsintervall.

Diagram 5.1 Procentuell fördelning av antalet daghem i kommunal och alternativ regi efter kostnad per barn 1991 (tusental kr.)

Diagram in här

De kostnader som har registrerats i enkäten är huvudkostnadsslagen löner och lokalkostnader, som svarade för ca 75 respektive 15 - 20 % av de totala kostnaderna. Övriga kostnader, som utgjorde en restpost upp till de totala kostnaderna, innefattar bl.a. kostnader för mat, inventarier, förbrukningsartiklar, städning i vissa fall, resor och utgifter för diverse aktiviteter m.m. Av nedanstående tabeller 5.1 och 5.2 framgår att på total-

kostnadsnivå fanns en stor skillnad mellan de kommunala och alternativa daghemmen. Beroende på redovisningsgrupp kan skillnaden i totalkostnad variera mellan 6 000 och 12 000 kr per barn och år.

Tabell 5.1 Kommunala daghem 1991. Kostnader fördelade på kostnadslag och per barn¹⁾.

| Kostnadslag | Totalt tkr |
|---------------|-------------------|
| Löner | 55,0 ± 1,5 |
| Lokaler | 13,6 ± 1,3 |
| Övrigt | 4,8 ± 0,4 |
| Totalt | 73,4 ± 2,3 |

1) Uppgifterna anges med 95 % konfidensintervall.

Tabell 5.2 Alternativa daghem 1991. Kostnader fördelade på kostnadslag och per barn¹⁾.

| Kostnadslag | Totalt tkr | Föräldrakooperativ tkr |
|---------------|-------------------|---------------------------|
| Löner | 46,4 ± 2,3 | 47,1 ± 2,6 |
| Lokaler | 10,2 ± 1,6 | 10,6 ± 2,0 |
| Övrigt | 8,7 ± 1,1 | 8,7 ± 1,4 |
| Totalt | 64,7 ± 3,9 | 65,6 ± 4,7 |

1) Uppgifterna anges med 95 % konfidensintervall.

Lönekostnaderna per barn var avsevärt högre hos de kommunala daghemmen, ca 8 000-9 000 kr per barn. Detta förklaras dels av den högre personaltätheten, dels av den arbetsinsats som föräldrarna svarar för i främst de föräldrakooperativa enheterna och som beräknats till mellan 6 000 och 7 000 kr per barn i dessa enheter.

Sedan år 1991 har man i många kommuner på grund av det ekonomiska läget sökt minska personaltätheten genom inskrivning av flera barn per avdelning. Detta kan ha inneburit att skillnaden i lönekostnad per barn minskat mellan kommunal och alternativ barnomsorg.

Lokalkostnaderna var nära 30 % högre hos de kommunala daghemmen. En del av skillnaden kan förklaras av att de alternativa daghemmen fanns i lokaler som på olika sätt subventioneras av kommuner, kyrkliga församlingar och företag.

En annan förklaring är att alternativen ofta fått överta mindre kommunala daghems lokaler när kommunen byggt ut nya och större dylika. Slutligen kan inte bortses från att många alternativa daghem lyckats få lokaler vars typ, läge, standard m.m. innebär lägre kostnader.

Tabell 5.3 Kommunala daghem. Kostnader fördelade på kostnadslag och per barn i olika regioner, 1991¹⁾.

| Kostnadslag | Sth Gbg Mö tkr | Större kommuner tkr | Övriga regioner tkr |
|---------------|-------------------|------------------------|------------------------|
| Löner | 60,7 ± 2,2 | 53,3 ± 2,5 | 53,9 ± 2,1 |
| Lokaler | 16,3 ± 3,1 | 13,6 ± 2,0 | 12,9 ± 1,8 |
| Övrigt | 5,2 ± 0,8 | 5,0 ± 0,7 | 4,6 ± 0,6 |
| Totalt | 82,2 ± 2,1 | 71,9 ± 3,3 | 71,3 ± 3,3 |

1) Uppgifterna anges med 95 % konfidensintervall.

Det var en stor regional kostnadsskillnad mellan *kommunala daghem* i de tre storstadskommunerna och övriga delar av landet. Genomsnittligt uppgick denna till ca 10 000 kr per barn. Totalt var kostnaden per barn och år 82 000 kr i Stockholm, Göteborg och Malmö samt 71 000-72 000 kr i resten av landet. Kostnadsskillnaden berodde till ca 70 % på högre personalkostnader medan resten - ca 30 % - kunde kopplas till högre lokalkostnader i storstadskommunerna.

Tabell 5.4 Alternativa daghem 1991. Kostnader fördelade på kostnadslag och per barn i olika regioner¹⁾.

| Kostnadslag | Sth Gbg Mö ²⁾ tkr | Större kommuner ²⁾ tkr | Övriga regioner ²⁾ tkr |
|---------------|---------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Löner | 52,6 ± 4,9 | 44,6 ± 1,3 | 43,3 ± 2,4 |
| Lokaler | 13,4 ± 4,7 | 8,3 ± 1,4 | 9,0 ± 1,4 |
| Övrigt | 10,5 ± 3,3 | 7,7 ± 1,2 | 8,0 ± 0,7 |
| Totalt | 76,4 ± 10,1 | 60,0 ± 2,3 | 59,1 ± 3,0 |

1) Uppgifterna anges med 95 % konfidensintervall.

2) 16 % bortfall

De *alternativa daghemmen* visade en relativt stor skillnad mellan storstadskommunerna och resten av landet. Sålunda var storstadsalternativens kostnader ca 16 000 kr per barn högre än i övriga regioner. Totalkostnaden var 76 000 kr i Stockholm, Göteborg, Malmö gentemot ca 60 000 kr i resten av landet. Av skillnaden svarar lönekostnaderna för ca 50 % och lokaler för ca 30 %.

Den enda kostnadspost där de alternativa daghemmen redovisade högre belopp än de kommunala gäller posten övriga kostnader. Denna post är nästan dubbelt så stor hos alternativen, ca 8 700 kr och ca 4 800 kr för de kommunala daghemmen. Den stora skillnaden är svårförklarlig om man inte kan antaga att i denna post ligger relativt stora anskaffningskostnader för material och inventarier på grund av att de alternativa daghemmen är relativt nystartade jämfört med de kommunala. Vidare kan man utgå ifrån att en del av sådana kostnader som redovisas som administrativa kostnader centralt hos kommunen bokförts som övriga kostnader hos alternativen. Ytterligare en förklaring kan vara att alternativen på grund av sin mindre storlek drar vissa kostnader som kan fördelas på ett större antal barn i de genomsnittligt större kommunala daghemmen. På vilket sätt momsreglerna, som är något olika för kommunal verksamhet och privat, påverkar redovisningen av övriga kostnader har inte undersökts i detta sammanhang.

Kommunerna belastas av vissa centrala administrationskostnader för barnomsorgen. Dessa har hos vissa kommuner uppenbarligen varit svåra

att beräkna, i många fall på grund av otillfredsställande eller brister i redovisningssystem. Det har därför blivit ett relativt högt bortfall för dessa uppgifter (nära 15 %). Det har också redovisats ett antal extremt höga (och låga) belopp varför här, utöver ett aritmetiskt genomsnitt anges även median och kvartilmått.

Genomsnittet för administrationskostnaderna har uppmätts till 3 100 kr per barn. Medianen ligger vid 2 500 kr per barn och värdena mellan nedre och övre kvartilen, som motsvarar 50 % av samtliga observationer, sträcker sig från 1 600 till 4 000 kr per barn.

Om dessa administrationskostnader läggs till övriga redovisade kostnader per barn i kommunal barnomsorg ökar kostnadsskillnaden gentemot den alternativa barnomsorgen ytterligare. Det är dock inte rimligt att öka denna skillnad med hela beloppet för central administration eftersom kommunerna har vissa kostnader för den alternativa barnomsorgen inom kommunen, främst för planering, köadministration och vissa insatser för att starta och övervaka de alternativa daghemmen. Genomsnittligt angav dock endast ungefär var femte alternativt daghem att anvisning av barn till daghemmet skedde genom det kommunala kösystemet. För föräldrakooperativen är andelen ännu lägre medan övriga privata daghem ligger högre än genomsnittet.

5.2 Intäkter/bidrag och bidragsskillnader

Intäkterna för daghemmen utgjordes, som framgår av tabellerna 5.5 och 5.6 nedan, huvudsakligen av bidrag från stat och kommun. Dessa svarade för ca 40 - 45 % respektive 35 - 45 % av daghemmens intäkter. Föräldraavgifternas andel låg omkring 12 %. Övriga intäkter förekommer hos de alternativa enheterna och står i dessa fall för ca 5 %. Eftersom intäkter och kostnader, såsom de redovisats för det enskilda daghemmet, är lika stora blir skillnaderna mellan olika grupper på totalnivå en spegelbild av de förhållanden som redovisas i föregående avsnitt om kostnader.

Tabell 5.5 Alternativa daghem 1991. Intäkter/bidrag per barn¹).

| Intäkter/bidrag | Totalt tkr | Föräldrakooperativ tkr |
|-----------------|---------------|---------------------------|
|-----------------|---------------|---------------------------|

| | | |
|------------------|------------|------------|
| Statliga | 29,6 ± 0,6 | 29,6 ± 0,6 |
| Kommunala | 25,3 ± 2,4 | 26,1 ± 3,4 |
| Föräldraavgifter | 8,2 ± 0,9 | 8,1 ± 1,1 |
| Övrigt | 3,1 ± 2,1 | 3,1 ± 2,6 |
| Totalt | 65,8 ± 4,0 | 67,1 ± 4,9 |

1) Uppgifterna anges med 95 % konfidensintervall.

Tabell 5.6 Kommunala daghem 1991. Intäkter/bidrag per barn¹⁾.

| Intäkter/bidrag | Totalt tkr |
|------------------|---------------|
| Statliga | 31,2 ± 0,3 |
| Kommunala | 33,8 ± 2,4 |
| Föräldraavgifter | 8,8 ± 0,3 |
| Totalt | 73,7 ± 2,4 |

1) Uppgifterna anges med 95 % konfidensintervall.

Under år 1991 utgick som närmare beskrivs i avsnitt 2.4 ett generellt statsbidrag om 31 670 kr per inskrivet barn i daghem. De kommunala daghemmen redovisar också ungefär detta belopp på intäktssidan. Motsvarande belopp för de alternativa daghemmen uppges till en summa som ligger ca 1 500 kr lägre än hos de kommunala. Orsaken härtill är sannolikt att kommunerna inte alltid har fört vidare de delar av det statliga bidraget som varit avsedda för personalens fortbildning - som ingår i det statliga bidraget med 1 000 kr per barn - eller bidraget för vård av barn med behov av särskilt stöd - en summa av 1 333 kr per barn.

Förhållandet kan också vara att kommunerna behållit en del av statsbidraget för att täcka de administrativa kostnader som uppkommer genom att även alternativen belastat kommunens centrala administration genom den gemensamma barnomsorgskön, hjälp vid start av alternativa daghem, redovisning av föräldraavgifter m.m. En del av statsbidraget kan också genom kommunens försorg utgått som ett särskilt bidrag och i sådana fall kan det ha redovisats under övriga intäkter hos de alternativa daghemmen.

En betydande skillnad mellan kommunal och alternativ barnomsorg har uppmätts för de bidrag kommunerna lämnat till de alternativa daghemmen och de kostnader kommunerna haft för de egna daghemmen. På totalnivå uppgår denna skillnad till i genomsnitt ca 8 500 kr per barn och år, som de kommunala daghemmen erhåller utöver vad kommunerna lämnar till de alternativa daghemmen. Det är också denna skillnad som svarar för merparten av intäktsskillnaden mellan de två grupperna.

De alternativa daghemmen har utöver de ovan uppräknade intäktsslagen redovisat en intäktspost på ca 3 000 kr per barn, varierande mellan ca 1 000-5 000 kr. I denna ingår, enligt de specificeringar som gjorts, många olika typer av intäkter såsom bidrag från stiftelser, församlingar

och företag, ränteintäkter m.m. Bland övriga intäktsslag uppges också bidrag till utbildning och ersättning för vård av barn med speciella behov. Dessa bidrag får de alternativa daghemmen i vissa fall från kommunen som i sin tur fått dessa genom att statsbidraget innehåller en viss summa per barn avsett för utbildningsändamål. Vidare förekommer som intäkt matersättning från personal för den mat personalen får under arbetstid. Ett fåtal enheter redovisar hyresbidrag och bidrag till anskaffning respektive investeringar under övriga intäkter.

Tabell 5.7 Alternativa daghem 1991. Intäkter/bidrag per barn i olika regioner¹⁾.

| Intäkter/bidrag | Sth Gbg Mö ²⁾ tkr | Större kommuner tkr | Övriga regioner tkr |
|------------------|---------------------------------|------------------------|------------------------|
| Statliga | 28,5 ± 1,1 | 30,1 ± 0,5 | 30,0 ± 0,8 |
| Kommunala | 32,7 ± 5,6 | 23,2 ± 2,0 | 21,4 ± 3,5 |
| Föräldraavgifter | 10,0 ± 2,1 | 8,0 ± 0,8 | 7,1 ± 0,9 |
| Övrigt | 6,4 ± 6,9 | 0,7 ± 0,4 | 1,9 ± 0,7 |
| Totalt | 78,0 ± 9,8 | 59,9 ± 2,3 | 60,3 ± 3,7 |

1) Uppgifterna anges med 95 % konfidensintervall.

2) Föräldraavgifter och totalt har 24 % bortfall, övrigt 16 % bortfall.

Tabell 5.8 Kommunala daghem 1991. Intäkter/bidrag per barn i olika regioner¹⁾.

| Intäkter/bidrag | Sth Gbg Mö tkr | Större kommuner ¹⁾ tkr | Övriga regioner tkr |
|------------------|-------------------|--------------------------------------|------------------------|
| Statliga | 31,7 ± 0,1 | 31,3 ± 0,3 | 30,9 ± 0,4 |
| Kommunala | 41,7 ± 2,1 | 32,0 ± 3,8 | 32,0 ± 3,4 |
| Föräldraavgifter | 9,0 ± 0,8 | 9,4 ± 0,5 | 8,6 ± 0,5 |
| Totalt | 82,3 ± 2,1 | 72,8 ± 3,8 | 71,4 ± 3,4 |

1) Uppgifterna anges med 95 % konfidensintervall.

Det regionala intäktsmönstret är ganska likartat inom grupperna kommunala och alternativa daghem. I de tre storstadskommunerna utgår det högsta kommunala bidraget medan det i större kommuner och landet i övrigt ligger nära ca 10 000 kr under

storstadskommunerna. De kommunala daghemsintäkterna i Stockholm, Göteborg och Malmö överstiger med ca 4 000 kr per barn de alternativa daghemmens intäkter i dessa områden.

5.3 Avgifter och taxekonstruktion

Föräldraavgifternas storlek skiljer sig, trots stora individuella avvikelser i såväl taxekonstruktion som beloppsgränser, inte genomsnittligt mellan alternativa och kommunala daghem. Om man utgår från ett vanligt sätt att debitera avgifterna, som innebär en avgiftsfri månad per år, var den genomsnittliga föräldraavgiften i landet år 1991 knappt ca 800 kronor per barn och månad under 11 månader.

En uppmätt, men inte statistiskt säkerställd, differens anger något lägre föräldraavgifter i föräldrakooperativen. Detta förhållande skulle kunna bero på att de arbetsinsatser som görs av föräldrarna i denna omsorgsform medger lägre avgifter.

Det var mycket vanligt med en fast avgift per barn (enhetstaxa) inom gruppen alternativ barnomsorg och detta tillämpades av 80 - 90 % av samtliga medan de kommunala taxorna däremot vanligen var inkomstrelaterade, vilket gällde i 90 - 95 % av fallen. I båda grupperna förekommer syskonrabatter, med en tendens till högre frekvens av dessa inom kommunal barnomsorg.

Som framgått av redovisningen av barnomsorgens intäktsstruktur i avsnitt 5.2 är det endast 12 % av totala kostnaden som täcks genom avgifter som erläggs av vårdnadshavarna. Dessa avgifter är inte vad man normalt menar med kostnads- eller efterfrågeanpassade utan utgör snarare en restpost som skall finansiera den del av barnomsorgen som inte täcks av statsbidrag och genom subventioner med kommunala skattemedel.

De individuella avgifterna är, vad avser inkomstrelaterade taxor, i mycket ringa grad ett uttryck för vårdnadshavarens betalningsvilja utan bestäms i stället av deras förmodade betalningsförmåga och relateras till den samlade årliga familjeinkomsten och antalet barn. Detta gör att taxorna per omsorgsplats varierar mycket mellan kommunerna och mellan olika familjer beroende på kommunernas politik vad avser avgifts- respektive skattefinansiering av den offentliga verksamheten.

För att få en styreffekt skulle krävas att avgifterna vore avsevärt mycket bättre anpassade till den reella kostnads- inkl. kvalitetsnivån i de olika omsorgsformerna. Den avgift som erläggs av avnämarna av barnomsorgen, d.v.s. föräldrarna, borde vara åtminstone så avpassad att den

motsvarade skillnaden mellan de absoluta baskrav som kan ställas av det allmänna på en hygglig miniminivå i barnomsorgen och vad vårdnadshavaren själv utifrån sina egna och barnets behov skulle välja.

I debatten har framförts olika förslag som skulle kunna öka kostnadsmedvetande och styreffekt. Här har nämnts kontanta vårdnadsbidrag, servicecheckar och andra finansieringsformer där familjen ges möjlighet att styra valet av barnomsorg på ett annat sätt än för närvarande och som kan medföra det uppstår en mera konkurrensbetonad situation inom barnomsorgen.

6 SERVICEASPEKTER

6.1 Öppethållande

Öppethållandet skiljer sig enligt föreliggande undersökning signifikant mellan kommunal och alternativ barnomsorg. Medan de alternativa barnstugorna håller öppet i genomsnitt knappt 10 timmar per dag är motsvarande öppettid drygt 10 % längre eller något mer än 11 timmar per dag hos de kommunala daghemmen.

Då de kommunala daghemmen har dels genomsnittligt flera avdelningar per barnstuga, dels en gemensam administration torde det finnas goda möjligheter att uppnå ett bättre resursutnyttjande genom att fördela barnen och bättre anpassa öppethållandetider hos enskilda avdelningar eller hela daghem till föräldrarnas behov av öppethållande. Detta har tillämpats med gott resultat i vissa kommuner, t.ex. i Rimbo i Norrtälje kommun.

6.2 Föräldramedverkan

Föräldrarnas arbetsinsats i de alternativa daghemmen och som främst förekom i kooperativen motsvarade i genomsnitt ca två arbetsveckor per barn. Om denna föräldrainsats värderas till samma genomsnittslön som för den anställda personalen motsvarar det 6 000-7 000 kr per barn och år. Detta värde bör för jämförelsens skull läggas till den totala kostnaden per barn i de alternativa daghemmen, vilket minskar kostnadsskillnaden mellan kommunal och föräldrakooperativ barnomsorg. Det bör noteras att föräldrarnas medverkan omfattar såväl deltagande i den direkta driften som ett ansvar för verksamheten, bl.a. personalansvar.

Om man å andra sidan betraktar föräldrainsatsen som ett medel att minska föräldraavgifterna motsvarar den mellan åtta och nio genomsnittliga månadsavgifter.

Den vanligaste arbetsinsatsen i *föräldrakooperativen* från föräldrarnas sida var städning av lokalerna. Detta förekom i vart fjärde daghem och var den mest omfattande insatsen i över en tredjedel av samtliga daghem där föräldrainsatser förekom. På andra plats kom att vikariera för personalen eller på annat sätt deltaga i arbetet i barngruppen och på tredje plats att sköta den administrativa delen, inklusive ekonomiadministrationen. Dessa båda senare uppgifter var vardera de vanligaste i cirka vart femte alternativt daghem. Därefter följde matlagning samt fastighetsskötsel, underhåll och reparation av lokalerna.

En föräldrasyssla som inte förekom i de *privata* daghemmen var administration och matlagning medan

städning, vikarierande för anställd personal och underhåll var vanliga uppgifter.

Då det gällde daghem med *speciell verksamhetsinriktning* var det endast hos de med speciell pedagogik som föräldrarnas insats var av större betydelse.

6.3 Barn med behov av särskilt stöd

I debatten om alternativa barnomsorgsformer har ibland hävdats att barn i behov av särskilt stöd skulle kunna få mindre möjligheter till omsorg om barnomsorgen utförs i privat regi. De barn det gäller är i första hand:

- sjuka, utvecklingsstörda, allergiska barn eller barn med handikapp
- barn från socialt besvärliga hemförhållanden
- spädbarn och
- barn med behov av lång tids närvaro per dag respektive natt

I det dåvarande statsbidraget tog man speciell hänsyn till dessa barns behov genom att avsätta vissa belopp för att underlätta för huvudmännen att ge dessa barns möjligheter till rätt omsorg. Enligt socialtjänstlagen har kommunen skyldighet att bereda denna kategori av barn adekvat omsorg. Om så är nödvändigt kan kommunen avtala med de alternativa daghemmen om att dessa skall ta emot barn i behov av särskilt stöd. Även i ett framtida läge med större valfrihet inom barnomsorgen bör det vara möjligt att genom styrning från det allmännas sida och genom olika incitament bereda plats för sådana barn i skilda verksamhetsformer för barnomsorgen.

7 ALTERNATIVA DAGHEM

7.1 Orsaker till alternativens tillkomst

Nära hälften av alla tillfrågade alternativa daghem nämnde att detta tillkommit på grund av brist på plats i kommunens barnomsorg, lika många uppgav daghemmets speciella inriktning och/eller önskan om att ta aktiv del i barnens tillsyn .

Närhet till föräldrarnas arbetsplatser, ekonomiska orsaker eller missnöje med kommunal barnomsorg nämndes av ett fåtal som startorsak.

Önskemål om närhet till bostaden och andra varierande orsaker nämndes av var fjärde respektive var femte daghem.

De relativt fåtaliga uppgifterna om missnöje med befintlig barnomsorg riktar sig i några fall mot bristen på alternativ pedagogik eller brist på pedagogisk målinriktning i kommunal barnomsorg.

7.2 Olika intressenters syn på för- och nackdelar

På frågor om unika förhållanden inom olika typer av daghem har framkommit såväl fördelar som nackdelar och problem.

De *privata* daghemmen ger en omfattande provkarta på vad de anser att de kan erbjuda och som inte förekommer i den kommunala barnomsorgen. Förutom de fördelar man anser finns i själva verksamhetsinriktningen, antingen det är den speciella pedagogiken eller den kristna livs-åskådningen och vad detta ger barnen och föräldrarna, nämner man sådant som flexibilitet, delat ansvar, gott samarbete, närhet till naturen, god insyn i verksamheten och utvecklandet av barns självständighet och kreativitet.

Inte oväntat anser en stor majoritet av *föräldrakooperativen* att dessa daghem kan erbjuda värdefull föräldramedverkan i en utsträckning som inte förekommer i kommunal barnomsorg. Föräldrarna, som medlemmar i föräldrakooperativet, ansvarar och driver verksamheten vid daghemmet. Man pekar på det positiva i föräldraengagemanget, -inflytandet och -kontakterna för såväl personalen som för barnen och deras föräldrar. För kooperativ som bedriver verksamhet med viss pedagogisk inriktning framhålls pedagogiken som det viktigaste man kan erbjuda men även inom dessa enheter anger man möjligheterna till föräldramedverkan som viktigt.

Andra förhållanden som man vill framhålla är det värdefulla med småskaligheten och möjligheterna att

erbjuda en mer hemlik miljö. Något som ofta nämns är inriktningen på natur och friluftsliv. De religiöst inriktade kooperativen framhåller den kristna målsättningen.

Nära vart femte av samtliga tillfrågade alternativa daghem uppger att de inte har några problem eller svårigheter i jämförelse med vanlig kommunal barnomsorg. Av dem som upplever sådana problem är det svårigheterna att fylla rollen som både arbetsgivare och förälder som nämns i störst utsträckning och detta av ungefär vart femte daghem. Likaså nämns problem med ekonomin eller med vikarie-/personalrekrytering i vardera ungefär lika stor utsträckning. Här anser drygt vart tredje daghem att någon av dessa två faktorer skapar svårigheter.

Knappt vart tionde alternativt daghem pekar på sådana faktorer som småskalig drift eller för liten omfattning av verksamheten som grund för svårigheter och sårbarhet. I övrigt anger nära var tredje daghem diverse problem som dock inte direkt kan knytas till driftsformen. Problemen kan också gälla sådant som ligger i själva organisationsstrukturen, t.ex. att föräldrar får lägga ned en hel del tid och arbete i driften av föräldrakooperativa daghem.

8 UNDERSÖKNINGENS RESULTAT I SAMMAN- DRAG

De mest betydande skillnaderna mellan den kommunala och den alternativa barnomsorgen då det gäller resursinsatser och strukturförhållanden kan sammanfattas enligt följande.

- De kommunala daghemmen var dubbelt så stora vad avser antalet barn genom att de hade dubbelt så många avdelningar per enhet.
- Personaltätheten var större i kommunala daghem. Dessa hade ca 3,5 barn per anställd medan de alternativa daghemmen hade ca 4,4 barn per anställd. I föräldrakooperativen fanns 3,7 barn per vuxen om föräldrarnas medverkan inräknas.
- Det var lika stor andel personal med pedagogisk utbildning i båda grupperna om föräldrarnas medverkan inkluderas i de alternativans personal.

De kostnadsmässiga jämförelserna utföll i allmänhet till de kommunala daghemmens nackdel.

- Driftskostnaderna var ca 8 000-9 000 kr högre per barn och år i daghem i kommunal regi. De centrala administrationskostnaderna för de kommunala daghemmen uppgick till 2 500-3 000 kr per barn. (Kommunerna har även vissa administrationskostnader för de alternativa daghemmen). Om å andra sidan föräldrarnas arbetsinsatser, i främst de föräldrakooperativa daghemmen, räknas med minskar skillnaden med 6 000-7 000 kr per barn. Efter beaktande av nämnda kostnader var kostnaderna 3 000-4 000 kr högre per barn i de kommunala daghemmen.
- Lönekostnadsskillnaden för anställd personal uppgick till 8 000-9 000 kr per barn mellan alternativ och kommunal barnomsorg. Lokalkostnaderna var ca 30 % högre i den kommunala barnomsorgens daghem.
- Övriga kostnader var dock högre hos de alternativa daghemmen. Detta förhållande kan relateras till centrala administrativa kostnader hos kommunerna som inte ingår i den direkta kalkyljämförelsen. Dessa är kostnader som delvis måste bäras av de alternativa förskolorna inom posten övriga kostnader. Den högre kostnadsnivån kan också förklaras av att det kan vara något dyrare för enskilda privata daghem att inhandla mat, utrustning etc.

Intäkterna eller bidragen visade en liknande tendens som kostnaderna.

- De totala kommunala bidragen till de kommunala enheterna var ca 8 500 kr per barn och år högre än vad som utgick till de alternativa.
- Särskilt den kommunala bidragsdelen var avsevärt lägre för de alternativa daghemmen men även statsbidraget kom att utgå med ett något lägre belopp till denna kategori.
- Föräldraavgifterna skilde sig inte påtagligt mellan de två huvudgrupperna kommunal och alternativ barnomsorg. Genomsnittligt svarade dessa avgifter för ca 12 % av daghemmens intäkter.

Övriga förhållanden där det förelåg en klar skillnad var bl.a. daghemmens öppethållande. De kommunala hade öppet drygt en timma längre per dag än de alternativa.

Föräldramedverkan förekom frekvent bland de alternativa, främst i föräldrakooperativa daghem, och uppgick till ca två arbetsveckor per barn och år i genomsnitt.

På regional nivå återfanns stora såväl kostnads- som intäktsskillnader mellan storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö och övriga områden i landet. På totalnivå var storstadskommunernas kostnader ca 10 000 kr högre för kommunala daghem och ca 16 000 kr högre för alternativa daghem.

Största delen av de högre kostnaderna utgjordes av lönekostnader som i dessa områden var ca 70 % och ca 55 % högre inom kommunal respektive alternativ barnomsorg. Lokalkostnaderna var ca 30 % högre i storstadskommunerna för bägge kategorierna.

De högre kostnaderna täcktes i stort av högre kommunala bidrag. Föräldraavgifterna och övriga intäkter var dock högre i storstadskommunerna för alternativen jämfört med de kommunala daghemmen.

9 HINDER FÖR KONKURRENS

Konkurrensverkets undersökning visar att andelen platser i alternativa daghem har ökat. Andelen utgör dock endast ca 8 % av totala antalet platser i daghem. Undersökningen visar att de alternativa förskolorna har en lägre kostnadsnivå än de kommunala. Alternativa förskolor innebär en ökad valfrihet med bl.a. speciell pedagogisk inriktning. Detta innebär en ökad konkurrens i denna verksamhet.

Införande av konkurrenslösningar inom barnomsorgen hindras dock av vissa förhållanden, som redovisas nedan. Därigenom ges heller inte den bästa garantin för hög effektivitet och låga kostnader i barnomsorgen.

9.1 Egenskaper hos tjänsten barnomsorg

Det finns vissa speciella förhållanden i barnomsorgen, som motverkar en effektiv konkurrens. Dels begränsar behovet av närhet till bostaden (arbetsplatsen) antalet möjliga barnstugor som kan väljas i det enskilda fallet, dels förutsätter barnomsorg en viss kontinuitet beträffande barnets fortlöpande kontakter med samma personal och andra barn. Detta krav på kontinuitet kan försvåra alltför täta byten av daghem. Barnomsorg är en s.k. relationstjänst och täta byten av entreprenör på barnomsorgsområdet kan därför stå i motsatsställning till intresset av kontinuitet.

Kvalitetsaspekterna är av stor betydelse och måste beaktas i konkurrenssammanhang. Såväl i Sverige som internationellt pågår forskning kring barnomsorgens kvalitet. Man tror sig i dag veta vilka faktorer som är av betydelse för god kvalitet i barnomsorgen.¹⁾ Bland annat följande kvalitetsdimensioner har betydelse (utan inbördes rangordning):

- 1 Förekomst av egna måldokument, verksamhetsplaner etc.
- 2 Relationerna mellan personalen, mellan personal och barn och barnen sinsemellan
- 3 Relationen mellan personal och föräldrar
- 4 Personalens kompetens
- 5 Personaltäthet och gruppstorlek/-sammansättning
- 6 Lokaler och miljö
- 7 Hälsa, kost och säkerhet

¹ Vad menar man med kvalitet? Projektrapport från Socialstyrelsen, september 1992.

Att någon eller några av dessa kvalitetsdimensioner har höga värden garanterar dock inte hög kvalitet. Hög personaltäthet leder inte automatiskt till detta. Kvalitet i barnomsorgen har också en individuell dimension så tillvida att för en förälder kan t.ex. kravet på pedagogiskt innehåll i verksamheten vara viktigast medan en annan förälder inte anser detta vara lika betydelsefullt.

En hög kvalitet är heller inte detsamma som en hög effektivitet. För att mäta effektiviteten måste kvalitetsnivån sättas i relation till kostnaderna. Vid anbudskonkurrens är strävan vanligtvis att uppnå lägsta kostnad vid en förutbestämd/definierad kvalitet.

9.2 Konkurrens klimat i kommunerna

De alternativa daghemmen har i undantagsfall tillkommit i en konkurrenssituation efter en anbudstävlan där olika externa entreprenörer och kommunens egen personal tävlat om att erbjuda den lägsta kostnaden för en föreskriven verksamhet i daghemmet. Initiativet har i stället vanligtvis tagits av föräldrarna i området. Det vanligaste skälet för tillkomsten av en förskola i alternativ regi är platsbrist i den kommunala omsorgen. Utbyggnaden av förskoleverksamheten i landet har för närvarande nått en sådan nivå att efterfrågan i stort sett överensstämmer med utbudet i flera kommuner eller i stora delar av en kommun. Förutsättningarna för konkurrens i barnomsorgen bör därmed ha ökat. Den faktiska omfattningen av konkurrens motverkas dock av flera skäl.

Ett skäl är att det än så länge endast finns ett litet antal företag som har etablerat sig på daghemsmarknaden i avsikt att driva verksamheten i vinstsyfte. De alternativa daghem som har startats har huvudsakligen tillkommit för att tillgodose egna behov av barnomsorg. De kommersiella villkoren på marknaden är också mycket osäkra. Kommunerna och deras för närvarande oftast ej långsiktigt preciserade villkor beträffande bidragsnivå, föräldraavgifter etc. medför att det ekonomiska risktagandet för etablering är jämförelsevis höga. Kommunernas bristande kostnadsredovisning leder dessutom ofta till att de egna kostnaderna underskattas. Detta försvårar extern etablering om denna kostnadsnivå används som riktmärke för bidragsnivån till externa utförare. Upphandlingskompetensen beträffande daghemsverksamhet och de s.k. mjuka sektorerna är i allmänhet bristfällig. Detta beror bl.a. på att kommunala erfarenheter av upphandling är begränsade på omsorgsområdet.

9.2.1 Kommunala styrmodeller inom barnomsorgen

Som tidigare nämns är anslagsmodellen eller budgetstyrning den vanligaste metoden för styrning av kommunal verksamhet och även inom barnomsorgen. Denna styrning innebär inte en tillfredsställande garanti för hög effektivitet i barnomsorgen. För detta krävs dels att de enskilda barnstugorna är fristående enheter med eget kostnads- och prestationsansvar, dels att en uppdelning på beställare och utförare görs och att beställaren gör ett objektivt/konkurrensneutralt val mellan egna och externa entreprenörer.

De styrmodeller som i olika grad utnyttjar konkurrensen som medel att förbättra effektiviteten är entreprenadmodellen med anbudskonkurrens respektive kundvalsmodellen. Båda modellerna förutsätter en uppdelning på beställare och utförare. Vissa erfarenheter av beställar/utförarorganisationer som införts inom kommuner på omsorgsområdet är i huvudsak positiva från kostnadssynpunkt. En striktare ansvarsuppdelning på beställare respektive utförare har bl.a. lett till en precisering av vilken omfattning den kommunala verksamheten skall ha och betalning till utförare sker efter vad som presteras (främst betalning per barn).² Endast undantagsvis har denna organisationslösning hittills inneburit att externa entreprenörer givits tillfälle att konkurrera om beställarens uppdrag.

9.2.2 Jämförelse entreprenadmodellen - kundvalsmodellen

Entreprenadmodellen och kundvalsmodellen skiljer sig huvudsakligen åt genom att i den förra är kommunen beställare medan i den senare modellen är föräldrarna beställare. Entreprenadmodellen förutsätter att kommunens beställarkompetens och kostnadsredovisning förbättras för att objektiva, affärsmässiga och konkurrensneutrala villkor skall kunna uppnås vid upphandlingen. Den förutsätter också en utbyggd barnomsorg i balans med efterfrågan och att det finns alternativa utförare att välja mellan. De senare förutsättningarna gäller även för kundvalsmodellen.

Rätt använd ger entreprenadmodellen med upphandling i konkurrens bättre garanti för hög kostnadseffektivitet än kundvalsmodellen. Visserligen erhåller en viss utförare ett tidsbegränsat monopol på daghemsverksamhet i ett visst område men efter avtalstidens utgång kan en ny entreprenör bli aktuell efter en förnyad anbudstävlan. Att kommunen är beställare och också den som väljer utförare (efter anbudstävlan) kan motiveras med att kommunen/skattebetalarna finansierar den helt övervägande delen av kostnaderna. En valfrihet för föräldrarna uppnås om icke-kommunala utförare kan etablera sig inom kommunen och det inte föreligger en brist på daghemsplatser.

² Beställare- och utförare i praktiken. Lena Wiman, Peter Svantesson. Gamla Uppsala kdf, oktober 1992.

Erfarenheterna av kundvalssystem med barnomsorgscheck är än så länge begränsade. Dock kan sägas att kundvalsmodellen prioriterar valfrihet för föräldrarna att välja daghem för sitt barn. Valfriheten leder främst till en kvalitetskonkurrens men kan även genom de alternativa daghemmen leda till en priskonkurrens i form av låga föräldraavgifter. För närvarande är dock rättsläget oklart om sådan avgiftskonkurrens är möjlig (se avsnitt 9.5).

Enbart kvalitetskonkurrens genom kundvalsmodellen kan vara kostnadsdrivande. Modellen innebär att kommunen genom fastställandet av barnomsorgscheckens värde erhåller viss kontroll över de totala kostnaderna för barnomsorgen. Den leder dock inte i sig till en effektiv kostnadspress. En utgångspunkt för kommunens åsatta checkpris är kommunens egna kostnader för daghemsverksamheten. Det innebär således att det är osäkert om detta administrativt satta eller beräknade pris motsvarar en daghemsverksamhet med effektivt resursutnyttjande. En viss kostnadspress kan visserligen uppnås om kommunen väljer att sätta värdet på checken lågt. Det blir dock i så fall närmast fråga om en prissättning som kan "slå ut" vissa enheter. Resultatet är således inte en följd av en konkurrens mellan olika aktörer i en dynamisk process. Modellen kan även innebära en utbudsbegränsning genom den legitimering av de alternativa daghemmen som kommunen för närvarande gör. Detta gäller speciellt om kommunerna tillämpar en restriktiv legitimering av nya entreprenörer.

Kundvalsmodellen står i motsatsställning till upphandling i konkurrens eftersom kommunen inte kan vara beställare samtidigt som föräldrarna är det. Genom att ersättningen är lika till alla producenter tillåter modellen inte, såsom entreprenadmodellen, att olika entreprenörer tävlar om att erbjuda viss barnomsorg till lägsta kostnad för kommunen och ytterst kommuninvånarna.

9.3 Finansiellt monopol

Nuvarande lagstiftning innebär inget formellt hinder mot etablering av privata förskolor vare sig de bedrivs i vinstsyfte eller ej. Barnomsorg är inte något legalt monopol för kommunen. Däremot är det i stor utsträckning ett

finansiellt monopol. I normalfallet kan inte bedrivas verksamhet på barnomsorgsområdet utan tillgång till de kommunala bidragen. Dessa utgör enligt förliggande undersökning ca 87 - 88 % av de genomsnittliga kostnaderna för ett daghem. Föräldrarna betalar huvuddelen av återstående ca 12 % genom föräldraavgifter.

Nuvarande regler innebär att kommunerna har vetorätt mot privata daghem och kan förhindra eventuell konkurrens från privat barnomsorg. Kommunen har i princip möjlighet att neka bidrag till en privat förskola om t.ex. tillkomsten av en sådan innebär att en kommunal förskola får minskad efterfrågan. Med hittillsvarande brist på daghemsplatser har denna frågeställning inte aktualiserats i någon större omfattning. Den kommer dock att få ökat intresse om eller när barnomsorgen blir fullt utbyggd. Det finansiella monopolet innebär att privata entreprenörer är hänvisade till endast en beställare, som i sin tur bedriver egen verksamhet i konkurrens med den privata entreprenören. Kommunernas dubbla roller som finansär och producent av barnomsorg kräver, att kommunerna tar ansvar för att konkurrensneutrala villkor gäller för de olika utförarna inom barnomsorgen.

9.4 Olika konkurrensvillkor

Hittills har kommunerna i mycket liten omfattning utnyttjat möjligheterna till konkurrens i upphandlingen. Även om så inte sker bör kommunerna eftersträva konkurrensneutrala villkor bl.a. genom att nivån på de kommunala bidragen är lika oavsett regiform. Enligt Konkurrensverkets undersökning erhöll de alternativa daghemmen ca 8 500 kr lägre kommunalt bidrag per barn jämfört med de kommunala, vilket motsvarade ca 15 % lägre bidragsnivå.

Om kommunerna tillämpar upphandling i konkurrens för att därmed bl.a. kunna pressa kostnaderna och uppnå högre effektivitet måste lika konkurrensvillkor gälla mellan aktörerna. Det finns emellertid vissa förhållanden, som leder till att lika villkor inte helt kan uppnås. Dessa förhållanden är i korthet följande.

- Kommunal verksamhet garanteras ytterst av skattemedel, vilket i praktiken innebär lågt eller oftast försumbart ekonomiskt risktagande jämfört med privata företag på en konkurrensmarknad. Vid anbudstävlan kan därför kommunerna bl.a. beräkna anbudspriser med lägre riskmarginaler än konkurrerande privata företag.
- Nuvarande kommunala redovisningssystem svarar i flertalet fall inte mot krav på korrekt särredovisning av kostnader för olika verksamheter, vilket medför påtaglig risk för korssubventionering mellan olika verksamheter och s.k. underprissättning.

- Det finns inte en godtagbar garanti för objektiva val av anbudsgivare vid en kommunal anbudstävling där kommunen själv deltar. Detta förstärks även av nuvarande brister i kommunal kompetens på upphandlingsområdet.

Dessa faktorer motverkar en hög effektivitet i kommunal verksamhet vid konkurrens mellan kommunala och privata företag. Därför måste ställas vissa krav på kommunerna vid konkurrenslösningar (se avsnitt 10).

9.5 Fasta föräldraavgifter

Föräldraavgifterna i de kommunala daghemmen fastställs av kommunfullmäktige och skall vara enhetliga över hela kommunen. Rättsläget är här inte helt klarlagt om kommunal taxesättning inom barnomsorgen utgör myndighetsutövning. Det innebär också att det är osäkert om priskonkurrens kan förekomma mellan kommunala daghem. De alternativa daghemmen kan i princip fastställa sina egna föräldraavgifter. För närvarande begränsar ofta avtalen mellan kommunen och de alternativa förskolorna de sistnämnda möjligheten att avvika alltför mycket från den kommunalt bestämda avgiftsnivån.

9.6 Tillståndsprövningen

För att driva ett privat daghem erfordras tillstånd från länsstyrelse eller i vissa fall från kommunen. Det reella beslutet tas emellertid i kommunen i och med att kommunen beslutar om daghemmet skall ingå i barnomsorgsplanen eller ej. Prövningen innehåller både en genomgång av personal- och lokalförhållanden vid den tänkta barnstugan och en behovsprövning. Kravet på att barnstugan skall ingå i kommunens barnomsorgsplan kan innebära ett hinder för etablering av alternativa daghem med hänsyn till den intressekonflikt som kan uppstå vid en konkurrenssituation mellan kommunal barnomsorg driven i egen regi och externa alternativ.

10 FÖRUTSÄTTNINGAR OCH ÅTGÄRDER VID KONKURRENSLÖSNINGAR

Som framgår av denna rapports redovisning av institutionella förhållanden, struktur, kostnader m.m. för verksamheten vid kommunala och alternativa daghem finns möjligheter till effektivisering av verksamheten. Allmänt sett kan införande av konkurrenslösningar utgöra ett medel att skapa högre effektivitet och lägre kostnader i barnomsorgen. I kapitel 9 visas på olika hinder för en sådan konkurrens. Nedan följer Konkurrensverkets förslag till åtgärder för att förbättra konkurrensförutsättningarna och möjliggöra en effektiv barnomsorg.

10.1 Klara spelregler för konkurrens

För att åstadkomma ett förbättrat konkurrens klimat måste kommunerna tydligt fastställa de villkor som på sikt skall gälla för de alternativa och de egna barnstugorna. Detta gäller t.ex. storleken på den kommunala bidragsnivån, föräldraavgifternas storlek och möjligheterna att variera dessa samt kommunens planer avseende olika former av konkurrenslösningar. Kommunens kostnader för de egna daghemmen bör räknas fram på ett korrekt sätt där samtliga kostnader medräknas. Den kommunala kostnadsnivån bör också offentliggöras.

Genom att klart precisera villkoren kan kommunen underlätta etablering av entreprenörer och därigenom på sikt skapa förutsättningar för en fungerande konkurrensmarknad. De alternativa utförarna måste också garanteras att valet av entreprenör sker på ett objektiva sätt. Kommunerna kan ytterligare bidra till att skapa en marknad genom att införa checksystem. Denna marknadslösning kan därvid, när tillräckligt många aktörer tillkommit, successivt övergå till en lösning där kommunen köper barnomsorg efter anbudstävlan.

10.2 Beställar-/utförarfunktion

För att skapa bättre förutsättningar för en konkurrensneutral tävling mellan kommunala och icke-kommunala daghem erfordras att kommunernas barnomsorgs förvaltning ses över från organisationssynpunkt. Ett alternativ kan vara en uppdelning på fristående beställar- och utförarenheter. Därigenom kan risken för sammanblandning av kommunens roll som beställare/finansiär och dess roll som producent minimeras. Beroendeförhållanden mellan dessa enheter skall därvid undvikas, t.ex. genom att beställar- och utförarenheter inte har samma chef.

En beställar- och utförarorganisation är en viktig förutsättning för anbudskonkurrens genom

entreprenadmodellen eller konkurrens via föräldrarnas val enligt kundvalsmodellen.

Erfarenheterna beträffande dessa modeller är än så länge begränsade. Vid kundvalsmodellen prioriteras valfrihet för föräldrarna att välja barnstuga och innebär främst en kvalitetskonkurrens mellan olika daghem.

Anbudskonkurrens via entreprenadmodellen skapar bättre garanti för låga kostnader vid den av kommunen bestämda kvaliteten.

10.3 Klara regler vid anbudskonkurrens

Kommunerna måste tillämpa klara regler för genomförandet av upphandling och bedömning av inkomna anbud vid anbudstävlingar. Speciellt gäller det när en kommunal enhet konkurrerar med externa entreprenörer. Det är viktigt att den grupp som utarbetar kravspecifikation och anbudsunderlag samt genomför upphandlingen hålls strikt isär från kommunens egenregi-enheter, som kan komma att lämna anbud. Det är också viktigt att externa entreprenörer och egenregi-enheters anbud likställs, vilket bl.a. innebär att totalkostnaderna för egenregi-enheten ofta måste revideras med hänsyn till kommuners nuvarande brister i kostnadsredovisningen (se avsnitt 10.4 nedan). Alla subventionerade kostnader i egenregi-verksamheten, t.ex. beträffande kapitalförsörjning och olika servicefunktioner, måste således "marknadsanpassas".

De avtal som träffas med fristående entreprenörer eller med de egna resultatenheter bör bl. a. omfatta:

- preciseringar av mål för verksamheten
- vilka kvalitetskrav som ställs samt hur dessa skall följas upp
- former för ersättning samt ersättningsnivå
- avtalsperiodens längd och uppsägningsvillkor
- eventuellt övertagande av personal m.m.
- om överlåtelse av avtalet eller om underentreprenad är tillåtet
- hur eventuell avtalstvist skall lösas samt skadeståndsvillkor vid avtalsbrott.

För att uppfylla kravet på objektiva val av anbudsgivare bör önskad kvalitet i barnomsorgen klart preciserats i anbudsunderlaget. En fortlöpande uppföljning av kvaliteten bör också genomföras. Det förutsätter i många fall en utveckling av modeller för kvalitetsmätning.

Den EG-anpassade upphandlingslag, som antagits av riksdagen och som kan förväntas träda i kraft omkring årsskiftet 1993-1994, medför striktare

regler och krav för korrekt och konkurrensneutral
upphandling.

10.4 Förbättrad kommunal kostnadsredovisning

I de flesta fall måste kommunernas kostnadsredovisning förbättras. Kostnaderna för respektive kommunalt daghem bör särredovisas och respektive daghems andel av de centrala kostnaderna bör beräknas och fördelas på respektive daghem. För att bl.a. undvika korssubventionering mellan olika enheter/förvaltningar bör s.k. slutna redovisningssystem tillämpas, dvs. varje utförarenhet har egen redovisning av kostnader och intäkter. Ett sätt att minska risken för korssubventionering är att de kommunala daghemmen tillförs ett eller flera särskilda kommunala bolag. Dessa kan därefter delta på lika villkor med externa vårdgivare i anbudstävlan om driften vid kommunala daghem.

Konkurrensverket har nyligen tillställt regeringen rapporten Kommunal kostnadsredovisning - konkurrensinriktade åtgärder i beställar- och utförarmiljö. I denna rapport anges de krav som måste ställas på kommunala redovisningssystem vid konkurrenslösning för att denna inte skall bli ett mål i sig utan ett medel för ökad effektivitet. Av rapporten framgår bl.a. att de krav som ställs på den kommunala kostnadsredovisningen i detta sammanhang förutsätter ofta att kommunen inför ett nytt redovisningssystem.

10.5 Ökad beställarkompetens

För att kunna utnyttja marknadens konkurrensförutsättningar och för att genomföra upphandling av daghemsverksamhet måste kommunernas beställarkompetens förbättras. Detta gäller kommunerna i allmänhet och de s.k. mjuka sektorerna i synnerhet, där upphandling hittills förekommit i ringa omfattning, dvs. kommunerna har begränsad erfarenhet av sådan upphandling. Det kan delvis gälla att bättre utnyttja den kapacitet som finns inom kommunen beträffande marknadskunskap och upphandlingskompetens. En utbyggd inköpsfunktion med tillgång till juridisk kompetens när det gäller bl.a. avtalsfrågor kan stödja beställarenheterna (fackförvaltningarna) och därigenom förbättra kommunens samlade beställarkompetens. Vidare krävs ofta att kommuner svarar för att berörda tjänstemän får särskild utbildning på upphandlingsområdet.

10.6 Slopad tillståndsprövning

Kravet på länsstyrelsens eller i realiteten kommunernas godkännande av förskoleverksamheten vid ett nytt privat daghem innebär en styrning av kvalitets-/produktutveckling på barnomsorgsmarknaden. Entreprenör som önskar utveckla barnomsorgen i något hänseende är i princip hänvisad till en avnämares godkännande. Vad som är acceptabel barnomsorg från kvalitetssynpunkt bör, i större utsträckning än för närvarande kunna avgöras direkt av föräldrarna. Normkrav beträffande lokalytor, barngruppsstorlekar,

personaltäthet m.m. bör därför, i den mån de fortfarande tillämpas, successivt kunna slopas. Endast sådana krav som följer av grundläggande verksamhetskrav bör kvarstå, t.ex. beträffande hälsa, kost och säkerhet.

Tillståndsprövningen omfattar för närvarande både en genomgång av personal- och lokalförhållanden samt en behovsprövning. Den kommunala behovsprövningen bör kunna slopas för att minska de administrativa kostnaderna och för att minimera risken för en snedvridning av konkurrensen. Det pågående frikommunförsöket, som innebär att vissa kommuner har tagit över hela den formella tillståndsprövningen från länsstyrelsen, bör inte förlängas. I den mån länsstyrelsen skall ha kvar en tillståndsprövning bör den inte omfatta en behovsprövning. Om kommunerna uppträder som beställare skall behov och krav på utföraren fastställas i anbuds- eller förfrågningsunderlaget. Utformningen av förfrågningsunderlaget bör ta sikte mer på resultaten av barnomsorgen och inte i detalj styra vilka medel i form av lokaler och personal, som olika utförare skall utnyttja.

Vid en utveckling som innebär att föräldraavgifterna ökade och/eller att bidragen till föräldrarna (t.ex. i form av barnomsorgscheck) utvidgas finns det anledning att antaga, att behovet av kommunalt godkännande av enskilda entreprenörer minskar. De olika barnstugorna fick i ett sådant läge i stället via egen marknadsföring konkurrera om föräldrarnas efterfrågan av barnomsorg. Efterfrågan av daghemsplatser skulle prövas på "marknaden" och inte via en kommunal behovsprövning. Därigenom skulle på sikt kunna gälla en fri etablering på barnomsorgsmarknaden.

Med hänsyn till att dels barnomsorgen i allt väsentligt skattefinansieras, dels övergripande mål angående barnomsorgens kvalitet kan det vara lämpligt att kommunen har en tillsyn på området. Detta kan ske inom ramen för kommunernas nuvarande inspektionsrätt.

10.7 Avgiftskonkurrens

Kommunala barnstugor - liksom privata sådana - bör medges rätt att priskonkurrera om föräldraavgifterna. Det förutsätter dock att rättsläget på området klarläggs och eventuellt en ändring av berörd lagstiftning. Denna priskonkurrens bör ske under socialt acceptabla former och förutsätter en

fullt utbyggd barnomsorg. Om brist på platser skulle uppstå måste särskilda regler tillämpas, t.ex. enligt den s.k. närhetsprincipen (att barnen tilldelas daghemsp plats efter den som har närmast från bostaden/arbetsplatsen till daghemmet). Eventuellt kan priskonkurrensen ske inom ramen för ett högstprissystem. Det innebär att föräldraavgifterna inte får överstiga ett visst belopp, men väl understiga detta.

10.8 Sammanfattande bedömning

Konkurrensverkets undersökning visar att det finns goda förutsättningar att pressa kostnaderna och förbättra effektiviteten i den kommunala barnomsorgen. De alternativa daghemmen hade vid undersökningstillfället lägre kostnader per barn än de kommunalt drivna daghemmen när hänsyn tagits till kostnaderna för alternativens ideella insatser, dvs. när kostnaderna motsvarande främst föräldrars frivilliga åtaganden tillagts. I undersökningen har inte framkommit att det skulle finnas påvisbara skillnader i verksamhetskvalitet i kommunalt drivna daghem respektive alternativa daghem.

Hittills har konkurrenslösningar i daghemsverksamheten prövats i begränsad omfattning. En viss konkurrens för kommunalt drivna daghem har uppstått genom etablering av alternativa daghem. Ett begränsat antal kommuner har valt att satsa på den s.k. kundvals- eller valfrihetsmodellen som konkurrens- eller marknadslösning, genom att införa ett checksystem i kommunen. Därmed har givits en huvudförutsättning för föräldrars fria val mellan bl.a. kommunalt drivna daghem, föräldrakooperativ och daghem med olika pedagogisk inriktning. En utgångspunkt för kommunens beslut om åsatt värde på checken är kostnaderna för att driva kommunens daghem. Det innebär således att det är osäkert om checkpriset, som är ett administrativt satt eller beräknat pris, motsvarar förhållanden som kan hänföras till daghemsverksamhet med hög kostnadseffektivitet.

Valfrihetsmodellen innebär främst en kvalitetskonkurrens. En viktig förutsättning för effektiva marknadsförhållanden är att olika varu- och tjänsteutbud utmärks av mångfald och att det skapas valfrihet för konsumenterna. Det är ett viktigt motiv för att det finns eller skapas utrymme i barnomsorgen för etablering och införande av olika organisationsformer och tjänsteutbud med

bl.a. alternativa pedagogiska inriktningar. I detta perspektiv är valfrihetsmodellen positiv för konsumenterna.

Den helt övervägande kostnaden för barnomsorgen skattefinansieras. Det ställer krav på en effektiv resursanvändning i barnomsorgen. På en fungerande konkurrensmarknad uppnås hög effektivitet genom såväl pris- som kvalitetskonkurrens. Valfrihetsmodellen, som innebär främst en kvalitetskonkurrens, medför i sig därför inte en tillfredsställande garanti för en hög effektivitet. Priskonkurrens kan delvis tillskapas genom bl.a. avgiftskonkurrens (föräldraavgifterna). Huruvida detta är möjligt kräver dock ett klarläggande av rättsläget på området. En annan och mer effektiv form av priskonkurrens är att kommunerna upphandlar barnomsorgen genom anbudstävlan mellan aktörerna på marknaden inkl. kommunens egen regi-enheter. Därvid förutsätts att kommunala barnstugor konkurrerar med privata entreprenörer, dvs. ej ekonomiska enheter av typ föräldrakooperativ. Denna form av konkurrenslösning (anbudskonkurrens/entreprenadmodellen) förutsätter att kommunen preciserar barnomsorgens kvalitet, dvs. i detta fall har konsumenten inte ett direkt inflytande över vald kvalitet i barnomsorgen.

Att ersätta ett offentligt finansiellt monopol, som den kommunala barnomsorgen, med en effektiv konkurrensmarknad är oftast svårt. Det ter sig heller inte från välfärdssynpunkt meningsfullt att ersätta ett kommunalt monopol med ett privat monopol om det saknas förutsättning att utsätta verksamheten för konkurrens, t.ex. genom regelbunden anbudstävlan om verksamheten. I föreliggande rapport pekas på de åtgärder som måste genomföras och vilka förutsättningar som måste gälla för att på sikt skapa en tillfredsställande garanti för hög effektivitet i barnomsorgen. Dessa åtgärder och förutsättningar är i korthet följande.

- 1 Kommunen redovisar en långsiktig plan för konkurrenslösningar där det bl.a. framgår nuvarande kostnader för daghemsverksamheten fördelade på olika barnstugor. Detta ökar förutsättningarna att potentiella aktörer får incitament att etablera sig på marknaden.

Införande av checksystem i barnomsorgen - dvs. konkurrenslösning enligt valfrihetsmodellen - kan också bidra till nyetablering och ökad branschdynamik.

- 2 Kommunalt drivna barnstugor blir egna resultat- eller utförarenheter, som är organisatoriskt och ekonomiskt klart åtskilda från kommunens beställarfunktion.
- 3 Flertalet kommuners kostnadsredovisning måste förbättras så att det klart framgår vad olika verksamheter har för faktiska kostnader. Dessa kostnader bör specificeras för olika resultatenheter. Det förutsätter att många kommuner inför ett nytt redovisningssystem.
- 4 I de fall modellen med anbudskonkurrens väljs anges klara regler för objektiva och affärsmässiga val mellan anbudsgivare. Det bör därvid genomföras särskilda åtgärder (t.ex. oberoende granskning av anbud) för att minimera risken för nuvarande intressekonflikt vid val mellan kommunala egenregi-enheter och externa aktörer.
- 5 Flertalet kommuner måste förbättra sin upphandlings- eller beställarkompetens. Det kan ibland åstadkommas genom ökad samverkan inom kommunen där olika former av kompetens (bl.a. marknadskunskap och insikt i avtalsfrågor) samordnas. Vidare krävs ofta särskild utbildning av tjänstemän som skall svara för upphandlingsuppgifter.
- 6 Nuvarande etableringskontroll genom behovsprövning vid etablering av daghem bör slopas. På sikt bör gälla fri etableringsrätt på detta område.
- 7 Rättsläget måste klarläggas beträffande möjligheten att införa avgiftskonkurrens (föräldraavgifterna) i barnomsorgen. Eventuellt krävs en ändring av berörd lagstiftning.

Nuvarande regleringar och finansiering av barnomsorgen har medfört att denna i princip utgör en monopolmarknad där kommunerna valt att driva nästan all barnomsorg i egen regi. Det innebär således att en konkurrensmarknads funktionssätt i allt väsentligt har satts ur spel. Erfarenheterna från andra avreglerade marknader visar, att det oftast krävs särskilda åtgärder i konkurrensfrämjande syfte för att få en fungerande konkurrensmarknad efter att offentliga regleringar slopats. Konkurrensverkets framförda krav och förordade åtgärder får ses som nödvändiga för att få till stånd en utveckling inom daghemsverksamheten, som kännetecknas av mångfald och effektiva produktionsförhållanden.

STATISTISK METODPROMEMORIA

1 Undersökningens syfte.

Syftet med den statistiska undersökningen är att undersöka om det finns några skillnader i kostnader, intäkter samt vissa strukturuppgifter mellan kommunala och alternativa daghem (förskolor).

2 Undersökningens omfattning

Under våren 1992 samlade förutvarande Statens pris- och konkurrensverk (SPK) och dåvarande priskontoren vid länsstyrelserna in uppgifter om kostnader, intäkter samt strukturuppgifter för ett statistiskt urval av förskolor. Urvalet omfattar både förskolor drivna i alternativ regi samt kommunala förskolor.

2.1 Undersökningspopulation

Undersökningen omfattar samtliga "normala" förskolor i Sverige som var verksamma under 1991. Deltidsförskolor, fritidshem eller förskolor som huvudsakligen är inriktade på barn med speciella behov, t. ex förskolor för autistiska barn eller flyktingdaghem, ingår inte. För förskolor som har både daghems- och fritidshemsverksamhet omfattar undersökningen endast daghemsverksamheten. För den del av undersökningen som avser kostnader samt intäkter ingår endast de förskolor som varit verksamma under hela 1991. För den del av undersökningen som avser strukturuppgifter ingår även de förskolor som har startat verksamheten under 1991.

3 Urvalsram

Undersökningen föregicks av att varje kommun tillfrågades om vilka förskolor som fanns i kommunen samt i vilken regi dessa förskolor drevs. Urvalsramen, dvs. en förteckning över de förskolor som skulle studeras, skapades med hjälp av dessa uppgifter. Till urvalsramen fördes även uppgift om antalet inskrivna förskolebarn i daghem den 31 december 1990. Dessa uppgifter inhämtades från SCB.

4 Stratifiering och urval

Urvalet av förskolor har skett i tre steg. Först gjordes ett urval av kommuner, därefter urval av distrikt och slutligen ett urval av förskolor i de utvalda kommunerna och distrikten.

4.1 Stratifiering av kommuner

Landets samtliga 284 kommuner indelades i totalt 9 strata. Först indelades kommunerna i 4 grupper efter SCB:s kommungruppering som baseras på folkmängd, geografiskt läge, tätortsgrad och näringsstruktur. En grupp bildades av kommuner där priskontoren vid mättillfället hade små resurser. Inom varje grupp, utom grupp 1: storstadskommunerna (Stockholm, Göteborg och Malmö), indelades kommunerna i två strata där ena stratumet bildades av de kommuner där det endast förekom kommunal förskola och det andra stratumet bildades av de kommuner där även alternativ barnomsorg förekom.

- Stratum 1 Storstadskommunerna
Stockholm, Göteborg och Malmö
- Stratum 2 "Mellanstora" kommuner med enbart kommunal barnomsorg.
- Stratum 3 "Mellanstora" kommuner med kommunal och alternativ barnomsorg.
- Stratum 4 "Normalkommuner" med enbart kommunal barnomsorg.
- Stratum 5 "Normalkommuner" med kommunal och alternativ barnomsorg.
- Stratum 6 "Mindre" kommuner med enbart kommunal barnomsorg.
- Stratum 7 "Mindre" kommuner med kommunal och alternativ barnomsorg.
- Stratum 8 Kommuner där priskontoren vid mättillfället hade små resurser och där kommunerna enbart hade kommunal barnomsorg.
- Stratum 9 Kommuner där priskontoren vid mättillfället hade små resurser och där kommunerna hade kommunal och alternativ barnomsorg.

Gruppen "mellanstora" kommuner är förortskommuner till storstäder och andra stora och mellanstora kommuner. Samtliga kommuner har fler än 25 000 invånare och en tätortsgrad på mer än 75 %.

"Normalkommuner" är kommuner med en tätortsgrad på
mellan 60-

75 % och en folkmängd på mindre än 45 000 invånare.

"Mindre" kommuner är dels bruksorter, dvs. kommuner med mer än 80 % tätortsgrad, mindre än 20 000 invånare och en stor industrisektor med ett dominerande företag, dels glesbygdskommuner som ytmässigt är stora kommuner med tätortsgrad mindre än 70 % och mindre än 5 invånare per kvadratkilometer, dels landsbygdskommuner med mindre än 60 % tätortsgrad och med stor jord- och skogsbrukssektor.

4.2 Urval av kommuner och distrikt

I stratum 1 ingick alla tre kommunerna i urvalet. Dessa tre storstadskommuner är indelade distrikt (kommundelar). Här gjordes ett slumpmässigt urval av distrikt i varje kommun.

I övriga strata gjordes ett slumpmässigt urval av kommuner där urvals sannolikheten för en kommun var proportionell mot antal inskrivna förskolebarn i daghem den 31 december 1990.

Tabell 1 Antal kommuner i population och urval

| Stratum | Population | |
|---------|------------|----|
| | Urval | |
| 1 | 3 | 3 |
| 2 | 39 | 15 |
| 3 | 58 | 34 |
| 4 | 70 | 7 |
| 5 | 27 | 4 |
| 6 | 58 | 2 |
| 7 | 14 | 2 |
| 8 | 10 | 2 |
| 9 | 5 | 1 |
| Summa: | 284 | 70 |

Tabell 2 Antal distrikt i stratum 1 i population och urval

| Kommun | Population | |
|-----------|------------|----|
| | Urval | |
| Stockholm | 18 | 6 |
| Göteborg | 21 | 7 |
| Malmö | 5 | 2 |
| Summa: | 44 | 15 |

4.3 Stratifiering och urval av förskolor

I var och en av de utvalda kommunerna respektive distrikten indelades förskolorna efter regiform i 3 sekundärstrata.

Stratum 1 Kommunala daghem

Stratum 2 Föräldrakooperativ

Stratum 3 Övriga förskolor

I varje stratum av förskolor gjordes ett slumpmässigt urval av 2 förskolor. I de fall sekundärstratumet endast omfattade en förskola togs denna med.

Tabell 3 Antal förskolor totalt i population och urval

| Primär stratum | Sekundär stratum | Uppräknat antal i populationen | Antal i urvalet |
|----------------|------------------|--------------------------------|-----------------|
| 1-9 | 1 | 7434 | 164 |
| 1-9 | 2 | 778 | 111 |
| 1-9 | 3 | 349 | 85 |
| Summa: | | 8561 | 360 |

5 Datainsamling

Uppgifterna samlades in med hjälp av SPK:s fältenhet och länsstyrelsernas priskontor vid personliga besök hos förskolorna. I de fall förskolan inte hade tillgång till vissa uppgifter, det gäller framförallt uppgifter om kostnader och intäkter, inhämtades dessa uppgifterna hos kommunen. Uppgiftsinsamlingen gjordes på tre olika blanketter där varje förskola endast besvarade en blankett. Privata förskolor besvarade en blankett, vanliga kommunala förskolor en annan blankett och kommunala förskolor som var egna resultatenheter besvarade en tredje blankett.

6 Estimation

Vid skattningar av strukturuppgifter, t.ex antal barn/förskola eller personalens utbildning, ingår samtliga förskolor i undersökningspopulationen. Förskolor som har startat sin verksamhet under 1991 ingår däremot inte vid skattning av kostnader och intäkter.

För föräldrakooperativen där föräldrarna driver och aktivt har tagit del i arbetet, har kostnaderna för föräldrarnas insatser skattats med motsvarande kostnad för övrig anställd personal.

För stratum 9 där endast en kommun ingår i kommunurvalet har variansbidraget som avser variansen mellan kommuner inom stratum ersatts med motsvarande varians i stratum 5. Kostnader och intäkter har skattats för tre olika geografiska redovisningsgrupper, de tre storstadskommunerna, kommuner med fler än 2 630 inskrivna barn i förskola (stora kommuner) samt övriga kommuner.

7 Statistisk kvalitet

I praktiskt taget alla undersökningar finns en rad källor till fel i resultaten. Feltyperna är i allmänhet av så olika karaktär att de uppskattade felstorlekarna inte kan summeras. I detta avsnitt beskrivs de olika felkällorna och hur felkällorna kan påverka slutresultatet.

7.1 Relevans

Det var först under hösten 1991 som riksdagen tog beslutet att även privata förskolor som drivs i aktiebolagsform skulle medgivas statliga bidrag. Detta innebär att privata förskolor som drivs i vinstsyfte inte förekom under 1991 och ingår alltså inte i denna undersökning. De alternativa förskolor som undersökningen omfattar är i huvudsak föräldrakooperativ och privata förskolor som drivs av företag, ideella föreningar och religiösa föreningar. Föräldrakooperativen bygger på att föräldrarna ställer upp med egen arbetsinsats vars resursinsats är svår att värdera. Förskolor som drivs av ideella föreningar och religiösa föreningar, har ett annat tjänsteinnehåll än kommunala förskolor varför en kostnadsjämförelse mellan dessa regiformer kan vara svår att tolka.

Kommunala förskolor som är egna resultatenheter förekommer i 15 av de 70 kommuner som ingår i urvalet. 13 av dessa 15 kommuner är förortskommuner eller större kommuner. På grund av att det i urvalet enbart finns 6 kommuner med både vanliga kommunala förskolor och kommunala förskolor som är egna resultatenheter har någon jämförelse inte kunnat göras mellan dessa typer av förskolor.

7.2 Urvalsfel

Urvalsfel är det fel som uppstår genom att skattningarna har baserats på ett urval av förskolor. Genom att urvalsenheterna är slumpmässigt valda med kända sannolikheter kan detta fel uppskattas. Urvalsfel beskrivs med ett konfidensintervall. Ett konfidensintervall är uträknat

på ett sådant sätt att sannolikheten för ett slumpmässigt valt urval är 95% att detta intervall täcker det sanna värdet.

7.3 Täckningsfel

Täckningsfel (över- respektive undertäckning) uppstår då urvalsramen inte överensstämmer med den definierade undersökningspopulationen.

Övertäckning uppstår då en förskola finns med i urvalsramen men inte tillhör undersökningspopulationen. I denna undersökning motsvarar den totala övertäckningen 9 procent, varav 3 procent består av förskolor som har startat under 1991. Övertäckningen är 8 procent för kommunala förskolor och 16 procent för föräldrakooperativa och övriga privata förskolor. Förskolor som inte tillhör undersökningspopulationen upptäcks vid datainsamlingen och kan utgå ur undersökningen.

Undertäckning uppstår då förskolor som borde vara med i urvalsramen inte är det. Det kan förmodas att undertäckning inte förekommer i denna undersökning.

7.4 Bortfall

Ett antal förskolor i urvalet, motsvarande 2 procent av samtliga förskolor i undersökningspopulationen, har inte lämnat några uppgifter alls. Ytterligare några förskolor har bortfall på enstaka uppgifter. Det totala bortfallet varierar mellan olika redovisningsgrupper och ligger mellan 0 och 7 procent för kommunala förskolor och mellan 1 och 12 procent för privata förskolor. I de fall en redovisningsgrupp har bortfall på över 12 procent har detta angetts i tabellerna.

Genom att antalet utvalda förskolor i ett sekundärstratum är högst två per utvald kommun (storstadskommunerna utgör ett undantag) uppstår ett speciellt problem vid bortfall. I de fall bortfall har inträffat återstår endast en förskola per sekundärstratum och i något enstaka fall har hela sekundärstratumet bortfall. I beräkningarna har bortfall ersatts med i första hand den observation som återstår i sekundärstratumet och i de fall sekundärstratumet har totalbortfall ersätts bortfallet med genomsnittsvärdet för motsvarande uppgifter för de förskolor som tillhör samma sekundärstratum och samma stratum. Om förskolorna med bortfall avviker från övriga förskolor ger den använda metoden ett fel. Antag att en förskola inte vill svara på grund av att de har mycket höga kostnader, då resulterar den använda metoden i en underskattning av kostnaderna.

7.5 Mätfel

Ett mätfel uppstår då en angiven uppgift avviker från det sanna värdet. Detta kan uppstå om en fråga är formulerad så att den missförstås. Uppgiftslämnaren kan medvetet lämna felaktiga svar. Uppgiften kanske inte finns tillgänglig utan måste uppskattas.

En av de uppgifter där mätfelen kan förväntas vara stora är uppgiften om kommunens centrala administrationskostnad för den kommunala daghemsenheten. Flertalet kommuner har en bristfällig kostnadsredovisning och administrationskostnaden har i många fall uppskattats. I föräldrakooperativen dvs., där föräldrarna själva driver förskolorna, kan den del av föräldrainsatsen som avser administration (inköp, utbetalning av löner, intag av nya barn m.m.) vara svår att uppskatta.

För att reducera mätfelen har allt insamlat material granskats genom olika former av rimlighetskontroller, både maskinella och manuella. Då fel har hittats som inte har kunnat rättas, har mätvärdet tagits bort och observationen har behandlats som bortfall.

BEGREPP INOM BARNOMSORGEN - DEFINITIONER

- *Barnomsorg* - omsorg utom hemmet för barn i åldern 0 - 12 år.
- *Förskola* - pedagogisk gruppverksamhet med omsorg för barn i åldern 0-6 år.
- *Daghem* - verksamhet för barn i åldern 0-6 år, vilkas föräldrar förvärvsarbetar eller studerar (inkl. arbetslösa, föräldralediga) och för barn med behov av särskilt stöd. Här kan även finnas barn som går i förskolan 3 - 4 timmar dagligen, motsvarande den omfattning verksamheten har i deltidsgupper.
- *Deltidsgrupp* - verksamhet för barn i åldern 4-6 år, som följer skolans terminssystem. Verksamheten omfattar i allmänhet tre timmars vistelse per barn och dag.
- *Fritidshem* - verksamhet för barn i åldern 6-12 år, vilkas föräldrar förvärvsarbetar eller studerar (inkl. arbetslösa, föräldralediga) samt för barn med behov av särskilt stöd. Barnen vistas i fritidshemmet under den skolfria delen av dagen.