

Förskolan i Politiken

– om intentioner och beslut bakom
den svenska förskolans framväxt



Förskolan i Politiken

– om intentioner och beslut bakom den svenska
förskolans framväxt

Fjärde upplagan, första tryckningen
Författare: Barbara Martin Korpi,
Utbildningsdepartementet
Omslagsbild: Folio Bildbyrå

ISBN: 91-974321-7-2
Artikel nr: U15.007

Förord

En vanlig dag mot hösten. Hämtning på förskolan och sedan mellanmål. Skär upp ett äpple, räcker halvan till min då treåriga dotter. "Nej, pappa", säger hon med en sådär snusförnuftig uppsyn som bara en treåring kan ha, "jag vill ha en fjärdedels äpple". Så jag ler, tar äppelhalvan och delar den en gång till. Samma uppsyn: "Nej, pappa, jag vill nog ha en åttondels äpple". De hade lekt med tal, hela och delar på förskolan den dagen.

I den ofta mörka svenska skoldebatten händer det att jag får den retoriska frågan: "Minns du när vi fick internationella studiebesök som ville lära av det svenska skolsystemet?" Jag brukar problematisera, peka på att även om systemet är svagt har vi en stark profession, skolor som lyckas trots tuffa förutsättningar och många goda exempel. Men det finns förstås ett kvickare svar på frågan: "Ja. Välkommen till förskolan."

Den svenska förskolan är ett internationellt föredöme. När det finns tid för varje barn får det effekter långt upp i åren. OECD redovisar att man kan se i resul-

taten från PISA-proven, som eleverna alltså gör som 15-åringar – nio år efter man lämnat förskolan, vilka som fått en bra förskola. Vi ska säkerställa att alla barn i förskolan verkligen får del av pedagogiken, och att förskolan blir tillgänglig för alla barn.

Därför investerar regeringen i förskolan. Forskningen visar att barngruppernas storlek spelar roll för det pedagogiska innehållet. Blir gruppen för stor riskerar förskollärarna behöva välja bort teman och arbetssätt. Alla barn måste bli sedda, ha tid för lek och pedagogiska utmaningar. Därför återinför regeringen riktmärke för storlek på barngrupper och ger statsbidrag för att hjälpa huvudmännen att minska barngruppernas storlek.

Som i all annan skolverksamhet avgörs kvaliteten i verksamheten i relationen mellan barn och lärare. Det pedagogiska ledarskapet är avgörande. Förskollärare och chefer ska få möjlighet att stanna och utvecklas i yrket. Regeringen bryter nu med den negativa tradition som rått att förskolan utestängts från skolsatsningar. Förskollärare kommer kunna inkluderas i lärarlönelyftet, regeringen har infört en motsvarighet till rektorslyftet för förskolechefer och statsbidrag som Skapande



Utbildningsminister Gustav
Fridolin besöker en förskola i
Sundbyberg utanför Stockholm.

skola har utvidgats för att inkludera förskolan.

När effekterna av förskolepedagogiken är så tydliga långt upp i åren ska så klart alla barn nås av den. Därför vill regeringen att alla sexåringar ska gå i en förskoleklass med utrymme för lek och lärande och ett likvärdigt arbete med läsning, skrivning och räkning.

I år firar vi att det är 40 år sedan den första förskolelagen trädde i kraft. Vi uppmärksammar alla insatser som görs på förskolorna för våra barns omsorg, utveckling och kunskaper. Vi ser hur det som en gång var pedagogiska visioner i dag är verklighet för hundratusentals barn runt om i Sverige. Vi gläds åt framgångar som gett så många generationer en bra start, och vi bygger vidare på den grund som lagts. För det finns mer att göra, fler visioner att förverkliga. Kanske har vi bara kommit en åttondel av vägen?

Texten i den här skriften har fram till 2006 skrivits av Barbara Martin Korpi, tidigare ämnesråd på Utbildningsdepartementet. Hon har i flera decennier arbetat i Regeringskansliet med förskola och fritids-

hem och därmed själv deltagit i det mesta av det arbete som här beskrivs. Hon svarar själv för innehållet i skriften.

Den här upplagan har uppdaterats på Utbildningsdepartementet med det som hänt under åren 2006–2014.

Stockholm den 30 oktober 2015

Gustav Fridolin
Utbildningsminister

Innehåll

| | | | |
|---|----|--|----|
| Förord | 4 | Utbyggnaden på 1970-talet | 31 |
| Förskolans historiska rötter (1850-1930) | 10 | Ropen skalla daghem åt alla | 31 |
| Barnkrubban | 10 | Överenskommelsen mellan stat och kommun | 31 |
| Kindergarten | 10 | Platsbrist trots allt | 33 |
| Behövs barnomsorg? (1930-1960) | 16 | Statsbidraget som driv- och styrmedel | 34 |
| Storbarnkammaren | 16 | Kostnader och kommunal tillväxt | 34 |
| Kvinnans plats i hemmet och på arbetsmarknaden | 16 | Öronmärkta statsbidrag | 35 |
| Daghem eller familjedaghem? | 18 | Kommunpåsen | 36 |
| Lekskolan | 19 | Bättre resursutnyttjande (1976-1985) | 36 |
| Vårdnadsbidrag? | 19 | Regeringsskifte med fortsatt barnomsorgs-utbyggnad | 36 |
| 1960-talets högkonjunktur – en startpunkt | 21 | Ytnormen slopas – ökad kommunal frihet | 37 |
| 1968 års Barnstugeutredning och den första förskolelagen | 23 | Utvecklings- och förnyelsearbete | 38 |
| En utredning för den moderna barndomen | 23 | Privata alternativ? (1980 –1990) | 40 |
| Dialogpedagogik, arbetslag och åldersblandade barngrupper | 24 | Kommunaliseringen | 40 |
| Förskola | 25 | Privata alternativ? | 41 |
| Den första förskolelagen | 25 | Lex Pysslingen | 42 |
| Socialstyrelsens råd och riktlinjer | 26 | En kommentar | 43 |
| De yngsta barnen | 27 | Förskola för alla barn – men när? (1985-1991) | 43 |
| Föräldraförsäkringen | 29 | Den historiska propositionen | 43 |
| Mannens roll | 29 | Barnkultur | 44 |
| | | Aktionsgruppen för barnomsorg | 45 |

| | | | |
|---|----|---|----|
| Förskolan och skolan (1981-1991) | 47 | Maxtaxa och allmän förskola (1999-2003) | 70 |
| Skolstartsåldern | 47 | Förskola, men inte för alla | 70 |
| Frågan om förskola och skola | 49 | Halvera dagistaxan! | 70 |
| Förskola-skolakommittén | 50 | En kontroversiell reform | 73 |
| Flexibel skolstart | 50 | Maxtaxa och förskola för alla barn | 74 |
| Fritidshemmen och skolan | 51 | Skolverkets utvärdering | 76 |
| Regeringsskifte (1991-1994) | 53 | Kvalitet i förskolan (2003-2006) | 78 |
| Regeringsskifte igen | 53 | För en ökad kvalitet | 78 |
| En valfrihetsrevoluition? | 55 | Förskolepropositionen | 78 |
| Återställaren | 56 | Jämställdhet och mångkulturalitet | 80 |
| Barnomsorgsgaranti med ny lag (1995) | 58 | Samtal med Lena Hallengren i maj 2006 | 80 |
| Den nya barnomsorgslagstiftningen | 58 | Barnen har ordet | 82 |
| Utan oskäligt dröjsmål | 60 | Etableringsfrihet och förstärkt pedagogiskt uppdrag (2006-2014) | 84 |
| Ekonomisk kris (1990-talet) | 62 | Etableringsfrihet och utvidgad allmän förskola | 84 |
| Baby-boom | 62 | Ny skollag och reviderad läroplan | 84 |
| Ekonomisk kris | 62 | Förskolelyftet | 87 |
| Utbyggnaden forceras | 62 | Ny förskollärarytbildning | 89 |
| Ekonomiska nedskärningar | 63 | Efterord | 90 |
| Kommunala skillnader | 64 | Bildregister | 92 |
| Välfärdsbokslutet | 64 | Ministrar med ansvar för förskolan | 93 |
| Från familjepolitik till utbildningspolitik (1996-1998) | 65 | Tabeller och diagram | 94 |
| Förskolan ska förbättra skolan | 65 | | |
| Integration förskola, skola, fritidshem | 65 | | |
| Förskoleklassen | 67 | | |
| Läroplan för förskolan | 68 | | |
| Barnsynen i läroplanen | 68 | | |

Förskolans historiska rötter (1850-1930)

Barnkrubban

Barnomsorg har bedrivits i Sverige, om än i blygsam omfattning, ända sedan mitten av 1800-talet. När människor flyttade från landsbygden och in till städerna för att skaffa arbete, började olika samhällsinstitutioner för barn växa fram. Fabriksarbetarnas löner var låga, man och hustru och även äldre barn fick arbeta för att försörja familjen och många kvinnor var ensamstående med barn.

De flesta barn i städerna växte upp med kvarterets andra barn på gator och bakgårdar. Många småbarn var utan vuxen tillsyn medan föräldrarna arbetade, de passades av äldre syskon eller tittades till av någon släkting eller grannfru. För att i någon mån råda bot på detta startades barnkrubban för fattiga arbetande mödrars barn. En liten del av de mest utsatta barnen fick plats på barnkrubborna. Verksamheten var behovsprövad och intyg krävdes från fattigvården. Den första barnkrubban som öppnades 1854 var Kungsholmens barnkrubba i Stockholm. Där har verksamhet för barn bedrivits i oöbruten följd sedan dess, i senare tid som anrik förskola. Fattigstämpeln fick krubborna dras med långt in på 1950-talet.

Barnkrubborna var öppna från sju på morgonen till sju på kvällen. Vid behov kunde barn tas om hand även på natten. Inredningen var torftig, barngrupperna stora och personalen saknade oftast utbildning, men barnen hölls rena och fick tre mål mat om dagen. Efter storstrejken 1909 öppnades flera spädbarnskrubbor, sedan fäder blivit arbetslösa och mödrar ensamma måste försörja familjen. En plats på krubban kunde för en fattig eller ensamstående mamma innebära att hon slapp lämna ifrån sig barnen till fosterhem eller barnhem.

Barnkrubborna drevs av stiftelser och kyrkliga församlingar. Verksamheterna finansierades genom donationer, filantropi och kollekt i församlingskyrkan. I början av 1900-talet fanns omkring 250 stiftelser och föreningar för välgörenhet för barn. Denna omfattande välgörenhet för de fattiga kom arbetarrörelsen senare att kritisera med motiveringen att det istället borde vara samhällets sak att ta hand om dem som behövde hjälp.

Kindergarten

En helt annan verksamhet nådde Sverige från Tyskland vid samma tid. Det var kindergarten eller barnträdgården som den kom att kallas, efter Friedrich Fröbels (1782–



Katarina västra barnkrubba på Söder i Stockholm 1906.

1852) pedagogiska filosofi om barn som plantor som skulle vårdas och växa i en väl anpassad miljö. Trots att idén om kindergårten tidigt nådde många länder fick den till att börja med ganska liten uppmärksamhet.

Kindergårten var öppen tre–fyra timmar om dagen och drevs i rent pedagogiskt syfte, ofta av privatpersoner. Avgifter finansierade verksamheten, barnen kom från välbärgade,



T. v. barnkrubba i
Stockholm på 1930-talet.

T. h. Engelbrekts barn-
krubba i Stockholm 1909.



bildade familjer. Barntädgården skulle vara ett stöd för hemmets fostran, därför var barnen där bara några timmar om dagen. Vissa utgångspunkter, ännu giltiga i modern förskolepedagogik, var t.ex. lekens avgörande betydelse för barnets utveckling och att barn måste få arbeta med olika saker, konstruera och pröva för att på det sättet lära genom egen erfarenhet. Fröbel utarbetade material, lekar och sånger för verksamheten och han betraktas av många som förskolans fader.

Det var frisinnade, radikala kvinnor som engagerade sig i barntädgårdarna. Deras önskan var att bidra till ett bättre samhälle genom att ge barnen en rik och stimulerande barndom. I detta ingick de i en tradition som sträcker sig från början av 1700-talets upplysningstid till våra dagar. Deras filosofiska utgångspunkter härstammade från Jean Henri Rousseau och den romantiska idealismen – barnet är gott av naturen och innehåller i sig fröet till den fullkomliga människan.



Den första folkbarnträdgården inrättades 1904 av de berömda systrarna Ellen och Maria Moberg, verksamma vid Fröbelseminariet i Norrköping, som de själva startade. Folkbarnträdgården skulle vända sig till alla barn, även arbetarbarnen mot en låg avgift eller utan kostnad. Ett syfte var att motverka de växande motsättningarna i samhället och skapa större harmoni mellan samhällsklasserna.

På fotografierna ser man barn i stora grupper vid bordet, med anstaltskläder och snaggade huvuden mot lösen och vällingskålen framför sig, eller i badbaljor i rader för tvagning under överinseende av uniformsklädda sköterskor. Andra bilder visar välklädda barn i sjömanshattar, försedda med behändiga skottkärror, krattor och spadar tillsammans med sina mycket eleganta lärarinnor.

Barnkrubborna och barnträdgårdarna är föregångarna till senare tiders daghem och lekskolor. Ur dessa bägge världar av fattigvård och pedagogisk filosofi växer den svenska förskolan fram. Det kom att dröja länge innan de historiska rötterna växte samman.

T. v. Barn i barnträdgården med sina lärarinnor.

T. h. Systrarna Ellen och Maria Moberg.



Behövs barnomsorg? (1930-1960)

Storbarnkammaren

Till förskolans historia hör också den långa period då frågan om samhällets ansvar för att bygga ut barnomsorgen diskuterades – för och emot, hur och varför. Även denna del av historien är i mångt och mycket kvinnornas.

Debatten om den svenska förskolan startade på allvar 1932 när Alva Myrdal (1902–1986) myntade begreppet ”storbarnkammare”. Där skulle barn till förvärvsarbetande mödrar kunna vara den tid modern arbetade, även nattetid om så behövdes, och övriga barn några timmar om dagen. Alva Myrdal ville ha bort fattigstämpeln från barnkrubborna. Verksamheten skulle vara av god kvalitet och personalen välutbildad. Hon ansåg att småbarnens fostran var alltför auktoritär både i hemmen och i barnträdgårdar och barnkrubbor. Storbarnkammaren skulle vara en oas för barnen i en för övrigt föga barnvänlig stadsmiljö. Barnomsorgen skulle vara till för alla och ge barn från alla samhällsklasser samma utvecklingsmöjligheter. Den skulle dessutom vara avgiftsfri. Hon menade också att kommunerna borde få statsbidrag för att driva verksamheten och att staten borde ansvara för utbildningen av personalen.

Alva Myrdals förslag och debattinlägg påverkade utvecklingen. I Stockholm öppnade HSB egna lekstugor för att yrkesarbetande mödrar skulle få god och trygg tillsyn för sina barn. De startade även ett eget förskoleseminarium, Socialpedagogiska seminariet, initiativet togs av Alva Myrdal som också blev seminariets rektor i 11 år. Seminariet skulle i första hand täcka behovet av utbildad personal vid de 13 HSB-lekstugor som fanns i Stockholm och de lekstugor som planerades. Men idén om en storbarnkammare i varje bostadsområde var än så länge långt före sin tid.

Kvinnans plats i hemmet och på arbetsmarknaden

Den första statliga utredningen om barnomsorgen genomfördes av 1938 års befolkningskommission som fastställde de nya begreppen daghem för heldagsomsorg och lekskola för omsorg under kortare tid. Utredarna förordade att den idealiska vårdformen för barn var det egna hemmet kompletterat med lekskola. Daghemmen var nödvändiga för att tillmötesgå behovet av kvinnlig arbetskraft, men var egentligen inte önskvärda.

Trafikskola i en barnträdgård i Stockholm 1947.



Men synen på kvinnan och modern visade sig vara högst konjunkturkänslig. Under andra världskriget blev kvinnan viktig, inte bara som barnaföderska och husmor utan även som arbetskraft. Männerna var inkallade och kvinnorna fick gå ut i arbetslivet och överta männens roll i produktionen. Födelse-talen var låga under decenniets första år. Befolkningskrisen och behovet av kvinnor på arbetsmarknaden krävde reformer inom familjepolitiken.

Befolkningsutredningen tillsattes 1941 under ledning av Tage Erlander som då var statssekreterare i Socialdepartementet. Utredningen lade fram förslag om bidrag och tillsyn för daghem och lekskolor som ledde till snabb riksdagsbehandling. Debatten blev het vad gällde daghemmen, men förslagen antogs av riksdagen. De första statliga driftbidragen inrättades 1944. Även förskoleseminarierna fick statsbidrag och antalet utbildningsplatser utökades. Socialstyrelsen fick huvudansvaret för barnomsorgen och dess utbyggnad.

Men efter kriget var andan under krigsåren som bortblåst, vad gällde kvinnors förvärvsarbete och daghemmen. Barnafödandet ökade kraftigt, 1945 föddes 136 000 barn till skillnad mot det för Sverige mer normala antalet runt 100 000 per årskull. Kvinnans plats var i hemmet och dit skulle hon åter

förpassas. I hetsiga riksdagsdebatter ifrågasattes daghemmen. De var för dyra och personalkrävande. Och var daghemmen verkligen bra för barnen? De flesta män ansåg, oberoende av partitillhörighet, att kvinnorna borde stanna hemma och ta hand om barnen nu när männen var tillbaka i produktionen. 1950-talet brukar betraktas som hemmafru-decenniet framför andra.

Medelålders och äldre män i regering och riksdag var länge emot kvinnligt förvärvsarbete. Skiljelinjerna gick mera inom än mellan partierna. Många kvinnor i samma församlingar stretade emot. Att mamma skulle vara hemma med barnen var dock långt in på 1960-talet en förhärskande uppfattning av etablissemangen. Men mer än en ideologisk partiskiljande fråga var det en köns- och generationsfråga. En dramatisk förändring skulle snart stå för dörren.

Daghem eller familjedaghem?

Det var inte bara riksdagsmännen som var negativa till daghem. På Socialstyrelsen sågs daghem främst som en stödåtgärd för att hjälpa familjer med problem och man varnade för att mödrar med småbarn skaffade sig yrkesarbete.

Göta Rosén, chef för avdelningen för den s.k. halvöppna barnavården, förde en kamp

för att omhändertagna barn skulle få vård i fosterhem istället för på institution och daghemmen kom att bli liktydiga med barnhemmen. Däremot förordades varmt familjedaghemmen eller fosterdaghemmen som de tidigare kallades. Här var miljön hemlik och framförallt fanns den goda modern där. Daghem eller familjedaghem blev en av de mest debatterade frågorna under lång tid.

Gertrud Sigurdsen, som vid denna tid var ombudsman för LO, var en av dem som drev på utvecklingen av daghemmen. I sin biografi säger hon;

- Det fanns en klyfta mellan oss och Socialstyrelsen. Göta och hennes medarbetare ville satsa på familjedaghem. LO och AMS ville ha barnstugor. Det ledde till att barnstugeutbyggnaden förvandlades från en social fråga till en arbetsmarknadsfråga.

För LO:s kvinnoråd var daghemsfrågan under hela 50-talet en huvudfråga. Många grupper i samhället behövde övertygas, inte minst de manliga medlemmarna där tongångarna var helt andra; Vi ska ha sådan lön att vi kan försörja våra kvinnor och ge dem ett anständigt liv. Våra barn ska inte behöva vara på institution.

I regeringens proposition till riksdagen 1949 fanns förslag om en satsning på daghem. Men riksdagen hade en annan uppfatt-

ning. Det var familjedaghemmen som skulle byggas ut och barnomsorgen skulle i första hand vara en social resurs för ensamstående mödrar. Utbyggnaden gick trögt, 1960 fanns drygt 10 000 platser i daghem, bara 500 fler än tio år tidigare. Lika många platser fanns i familjedaghem.

Lekskolan

Till skillnad mot daghemmen var lekskolorna aldrig föremål för något ifrågasättande. Det ansågs allmänt att några timmar per dag av pedagogisk verksamhet var bra för barns utveckling och fostran. Kommunerna satsade också hellre på de billigare lekskolorna. 1948 hade 10 procent av 4–7-åringarna plats i lekskola i Stockholm och 4,5 procent av 0–7-åringarna i daghem. 80 procent av daghemsbarnen kom från socialgrupp tre. Under 1950-talet byggdes lekskolorna ut kontinuerligt och barnantalet ökade från 19 000 till 28 000.

Vårdnadsbidrag?

Under första delen av 1960-talet var regeringen vacklande i familjepolitiken – höjda barnbidrag och/eller daghemsutbyggnad fanns med i diskussionen. Ingemar Lindberg, tidigare statssekreterare i Socialdepartemen-



VI UNGA
fackligt aktiva



tet, beskriver i *Den nya familjens tid*, (2001), hur debatten startade om en ny familjepolitisk stödreform – ett vårdnadsbidrag. Denna fråga hade sin upprinnelse vid denna tidpunkt och en ny konfliktlinje mellan höger och vänster tycktes forma sig. En socialdemokratisk arbetsgrupp med Tage Erlander i spetsen förordade att ett vårdnadsbidrag infördes. En ledande yngre högerpolitiker skrev däremot kritiskt att ett vårdnadsbidrag skulle innebära ett socialistiskt system.

Åtta år senare hade de båda partierna bytt hållning med varandra. 1972 lade moderaterna fram ett detaljerat förslag till vårdnadsbidrag. Nu var socialdemokraterna huvudmotståndare till samma förslag. Debatten om vårdnadsbidraget kom att bli bestående genom decennierna.

1960-talets högkonjunktur – en startpunkt

1960-talet präglades av en växande högkonjunktur som snabbt ledde till ett skriande behov av arbetskraft. Nya bostadsområden växte upp runt de större städerna. Arbetskraft värvades i andra länder; främst från Jugoslavien, Grekland och Finland. Men de svenska kvinnorna var ändå den stora arbets-

kraftsreserven, de hade allt mer skaffat sig utbildning och allt fler ville också yrkesarbeta. Kvinnors krav på frigörelse blev nu ett nav i en växande demokratiseringsprocess, kvinnor krävde jämställdhet, att få delta i arbetsliv och samhällsliv på lika villkor, bidra till familjens försörjning och ha ett eget yrkesliv utanför hemmet. De fick också stark draghjälp av det rådande konjunkturläget – kvinnorna var nödvändiga på arbetsmarknaden.

Detta ledde i sin tur till ett akut behov av organiserad barnomsorg. Särbeskattning infördes, en grund lades för kvinnors självförsörjning och barnomsorgen började nu byggas ut på allvar. Under decenniet ökade platserna i daghem och familjedaghem från 20 000 till 60 000 platser, lika fördelade i bägge verksamhetsformerna. 1963 förlängdes föräldraförsäkringen, som då kallades moder-skapspenningen, från tre till sex månader.

När 1960-talet var över hade Sverige tagit ledningen i Europa i utvecklingen av en ny familjepolitik. Utbyggd barnomsorg och föräldraförsäkring blev socialdemokraternas konsekventa strategi för de kommande decenniernas familjepolitik. Vänsterpartiet och folkpartiet bidrog till breda uppgörelser i riksdagen.

Gertrud Sigurdsen arbetar på LO i början av 50-talet.



Familjen Palme i radhuset i Vällingby 1969.

Det var Olof Palme, radikal och jämställd generationsväxlare i regeringen, som var initiativtagaren och den drivande kraften bakom det samhällsbygge som hade inletts och som barnomsorgen blev en hörnsten i.

1968 års Barnstugeutredning och den första förskolelagen

En utredning för den moderna barndomen

I en tid av vänsterrörelser, ungdomsrevolter, kårhusockupationer och föräldrars alltmer uttalade krav på daghem tillsätter statsminister Tage Erlander 1968 års Barnstugeutredning under ledning av Ingvar Carlsson och senare Mats Hellström. Enligt direktiven ska man främst inrikta arbetet på barnstugornas pedagogiska innehåll, allmän verksamhet för 5–6-åringar och barn med handikapp. Men utredningen växer, året därpå kommer tilläggsdirektiv om att utarbeta riktlinjer för kommunal barnomsorgsplanering och ge förslag till hur barnstugorna på ett tidigt stadium ska komma in i stads- och byggnadsplaneringen. 1970 får utredningen ytterligare direktiv att utreda utbildningsfrågorna.

Hur såg daghemmen ut vid tiden för barnstugeutredningen? De stod ofta under ett auktoritärt ledarskap med hierarkier av personal och barn indelade i åldersgrupper, spädbarn, -kolt-, -mellan- och stora barn, med utgångspunkt i dåtidens utvecklingspsykologi som menade att barns utveckling berodde på inre mognad i lagbundna steg. Kost, vila, hygien och utevistelse fästes det stor vikt vid. Att få en daghemsplats var fortfarande starkt

behovsprövat, många barn hade ensamstående mammor. Lekskolorna för hemmabarnen i 5–6-årsåldern levde kvar i den romantiska Fröbelandan, ofta med inslag av gamla hantverk – sy korsstygn, kärna smör, tova garn och arbeta med träslöjd. Den förhärskande uppfattningen var att barn är sociala varelser först vid fyra års ålder. Daghemmen betraktades fortfarande av många som något av ett nödvändigt ont.

En mastodontutredning på drygt 1000 sidor lägger grunden, ideologiskt, pedagogiskt och organisatoriskt, för en omfattande barnomsorgsutbyggnad i kommunerna. Utredningen hade samlat vad landet hade av progressiva experter för sitt arbete. Den vetenskapliga grunden utgjordes av Jean Piagets (1896–1980) utvecklingspsykologi och Erik Homburger Erikssons socialpsykologiska forskning om det växande barnet. Arbetslag, åldersblandade barngrupper, integration och normalisering av barn med funktionshinder, dialogpedagogik, temaarbeten, lekens betydelse, lokalernas utformning, pedagogiskt material och föräldrasamarbete förs fram i utredningen. Allt syftande till en kraftfull demokratisering av verksamheter för barn och en progressiv pedagogik för likvärdiga uppväxtvillkor.

Dialogpedagogik, arbetslag och åldersblandade barngrupper

Dialogpedagogiken som fördes fram från utredarna innebar en ömsesidig relation mellan aktiva pedagoger och barn, byggd på respekt för barnet, att se barnet och ha tilltro till barnets förmåga, nyfikenhet och lust att lära. Inspirationen till dialogpedagogiken hade utredarna hämtat från den brasilianska filosofen Paulo Freires alfabetiseringsarbete bland fattiga bönder i Latinamerika. Omvårdnad och omsorg skulle i förskolan integreras med det pedagogiska arbetet. Även mycket små barn skulle uppmuntras att delta i och påverka sin vardagliga tillvaro och därmed få möjlighet att utveckla sin sociala kompetens i demokratisk anda. Det pedagogiska arbetet skulle läggas upp i teman, inte ämnen, utifrån barns egna visade intressen, miljön skulle inbjuda till självverksamhet, kreativitet och lek. Barnstugeutredningen bröt radikalt med såväl skolans då rådande förmedlingspedagogiska tradition som med barnstugornas avvaktande hållning till barns egna mognadsprocesser.

Ett av utredningens förslag var att personalen skulle bilda arbetslag och genom sitt samarbete utgöra en demokratisk förebild för barnen. På så sätt ville man också bryta den tidigare arbetsfördelningen där barnskötarna ofta fungerade som underordnade assisten-

ter till förskolläraren. Arbetslagstanken kom också i enlighet med tidsandan att starkt ifrågasätta ledarskapet. Behövdes det överhuvudtaget föreståndare i daghemmen? Kunde inte beslut fattas kollektivt? Arbetslaget har levt kvar och vidareutvecklats i förskolan som en av grundpelarna för det pedagogiska förhållningssättet. På sikt kom det dock aldrig att på allvar ersätta den ansvariga chefsrollen.

Ett annat förslag som fick genomslag var de åldersblandade barngrupperna; dvs. småbarnsgrupper för barn upp till tre år och s.k. syskongrupper för de äldre barnen. Här var syftet att barn skulle kunna hitta kamrater oavsett ålder, de äldre vara förebilder för de yngre och hjälpa dem i vardagliga situationer och att jämförelser mellan barns prestationer inte skulle göras. Barn skulle lära sig att samarbeta, inte konkurrera. Barn med fysiska, psykiska eller sociala handikapp skulle lättare kunna ingå i de vanliga barngrupperna när dessa inte var åldersindelade, vilket var ytterligare ett epokgörande ställningstagande av utredningen. Demokrati, jämställdhet och solidaritet skulle prägla verksamheten och ges konkreta uttryck i barnens vardagliga fostran. Barnstugeutredningens ideal härvidlag fick stor betydelse för förskolans hela utveckling.

Förskola

Barnstugeutredningens ambition var att föra samman traditionerna från daghemmen och lekskolorna till en gemensam verksamhet under benämningen förskola. Organisatoriskt kunde verksamheten bedrivas som heltids- eller deltidsförskola, men det var bara den tidsmässiga förläggningen under dagen som skulle skilja verksamheterna åt, inte det pedagogiska innehållet. Förskolan skulle vara till för alla barn, även barn med olika typer av funktionsnedsättningar, av vilka många tidigare oftast vistats på särskilda institutioner.

Familjedaghemmens roll behandlades också av utredningen, som såg dem främst som ett komplement under utbyggnaden av förskolan. Privata dagmammor var fortfarande i majoritet, men alltför många kommuner hade börjat kommunalisera familjedaghemmen.

I enlighet med sina direktiv tog utredningen även ställning till behovet av utbyggnad, hur behovsberäkningar av platser skulle göras, till kommunal planering och till allmän förskola.

Den första förskolelagen

Barnstugeutredningens betänkanden togs emot 1972 av den unge statsministern Olof Palme, själv småbarnspappa, och den föll i

god jord. Nu var tiden mogen för den stora förskolereformen vars utgångspunkter var att det var samhällets sak att skapa förutsättningarna för alla föräldrar att kunna förena familjeliv och förvärvsarbete.

Förskoleverksamhetens uppdrag gentemot barnfamiljerna skulle vara att till en skäligen kostnad tillhandahålla en pedagogiskt kvalitativ verksamhet som omfattade barns fostran, omsorg och omvårdnad. Förskolan skulle även vara ett stöd för barn med fysiska, psykiska eller psykosociala problem och utjäma skillnader i uppväxtvillkor.

Den första lagstiftningen på området – Förskolelagen, som trädde i kraft 1975 – innebar förskola för sexåringar, avgiftsfri 525 timmar om året, planmässig utbyggnad av förskoleverksamheten i varje kommun för barn med förvärvsarbetande eller studerande föräldrar, förtur till plats för barn i behov av särskilt stöd och uppsökande verksamhet. Förskola kunde bedrivas i form av daghem eller deltidsgrupp, men i samlingsbegreppet förskoleverksamhet innefattades även familjedaghemmen. Terminologin skapade en del förvirring genom åren, framför allt i förhållande till familjedaghemmen.

Med förskolelagen blev förskoleverksamheten en lagfäst kommunal uppgift med skyldighet för kommunerna att svara för den

planmässiga utbyggnaden. I ett par decennier framåt var det i princip innehållet i den första förskolelagen, dvs. utbyggnadslagen, som kom att gälla. 1995 ersattes den med en annan utvidgad och mer preciserad lagstiftning om skyldighet för kommunerna, inte som tidigare att bygga ut, utan att faktiskt tillhandahålla plats utan oskäligt dröjsmål.

Socialstyrelsens råd och riktlinjer

Socialstyrelsen fick den helt dominerande rollen i att implementera barnstugeutredningens nya idéer om dialogpedagogik, arbetslag och åldersblandade barngrupper genom egna progressiva konsulter ute i landet. En omfattande försöksverksamhet startades på regeringens uppdrag. Alla som arbetade inom förskolan fick 40 timmar fortbildning och ett omfattande informationsmaterial utarbetades bland annat i form av arbetsplaner. Att så radikalt lägga om stora delar av verksamheten organisatoriskt, ideologiskt och pedagogiskt var en inte helt smärtfri process och fort skulle det gå. Något eget dialogpedagogiskt förhållningssätt hann knappast Socialstyrelsens alla konsulter med. Ett generations- och kulturskifte blev på ganska kort tid tydligt ute i verksamheterna, vilket också ledde till motsättningar och diskussioner.

För förskolereformens förverkligande be-

slutades även om en reformering av förskolläro-utbildningen. Utbildningen som sedan 1962 bedrivits vid statliga seminarier fördes över till högskolan, förlängdes från fyra till fem terminer och förändrades både till form och innehåll. Antalet utbildningsplatser ökade under 70-talet från knappt 2000 per årskull till nära 5000.

Socialstyrelsen gav ut detaljerade råd och riktlinjer och tog fram arkitektritningar över typbarnstugor samt hur dessa borde inredas och utrustas. Lokalerna ägnades omfattande rådgivning. Varena daghemsavdelning mättes noggrant för att antalet statsbidragsberättigade platser skulle kunna fastställas. Den s.k. ytnormen på 9,5 kvadratmeter fri yta per plats var centralt fastställd.

Det fanns fortfarande en viss osäkerhet om hur en så omfattande verksamhet som det nu skulle bli fråga om kunde påverka barnens utveckling. Internationella erfarenheter eller jämförelser fanns knappast att tillgå vid denna tid, inte heller forskning av någon större omfattning. Rekommendationer runt kvaliteten blev därför försiktiga. Barngrupperna borde vara 10–12 barn i småbarnsgrupp med två vuxna per fem barn och 15 barn i syskongrupp med en vuxen per fem barn. Här skilde sig Socialstyrelsen från Barnstugeutredningen som ansåg att

20-barnsgrupper skapade bättre möjligheter att arbeta flexibelt med större eller mindre grupper av barn i samma och olika åldrar. Den viktiga inskolningen av barnen skulle ges ordentligt med tid. Riktlinjerna för föräldrasamarbetet var ambitiösa. Kommunerna lyssnade villigt, det var fortfarande en ny verksamhet för dem. Råd och anvisningar, och de var många, togs tacksamt emot och följdes till punkt och pricka.

Även om Socialstyrelsens rådgivning så småningom kom att kritiseras som överdrivet ängslig och detaljerad är det ett faktum att grundkvaliteten blev hög, jämn och likvärdig över hela landet, i storstad som i glesbygd. Förvisso var det resultatet av ett tydligt regelverk på nationell nivå under den första uppbyggnadsfasen.

De yngsta barnen

1970-talet är utredningarnas decennium. På sedvanligt svenskt maner utreds frågor noggrant, remissbehandlas och bildar underlag för beslut och reformer. Förutom den omfattande barnstugeutredningen blir en rad frågor om fritidshem, invandrabarn, samverkan mellan förskola och skola, barn med funktionsnedsättning, föräldrautbildning och uppsökande verksamhet föremål för utredning.

Familjestödsutredningen blev den tidigare familjeministern Camilla Odhnoffs speciella skötebarn. Den tillsattes 1974 för att utreda de pedagogiska förutsättningarna för de yngsta barnen i daghem. Med stöd av egen och andras forskning påvisade familjestödsutredningen att små barn kan ha djupa relationer till fler människor än modern och att de primära relationerna till föräldrarna vidhålls fast barnet är i daghem. Pappornas betydelse för sina barn lyftes fram på ett nytt och radikalt sätt. Även små barn knyter sociala kontakter med varandra och har behållning av samvaro med andra barn. Utredningen visade på vikten av hög kvalitet i verksamheter med de yngsta barnen, inskolningens betydelse och föräldrarnas delaktighet och medansvar i daghemmen. De åldersblandade barngrupperna ville utredningen sträcka ännu längre till att omfatta hela förskoleåldern. Föräldrakooperativ fördes fram som en alternativ verksamhetsform.

Även om forskningen på området var otillräcklig talade erfarenheterna för, menade utredningen, att det goda daghemmet med en utbildad personal som samarbetar med föräldrarna, planerar det pedagogiska arbetet och gör verksamheten verklighetsanknuten och innehållsrik är en bra uppväxtmiljö för barn och ett gott komplement till hemmet.



Familjeminister Camilla Odhnoff 1973.

Föräldraförsäkringen

En annan fråga som familjestödsutredningen fick på sin lott gällde föräldraförsäkringen. Även denna internationellt sett unika reform inom familjepolitiken skulle stegvis komma att byggas ut i rask takt.

Tre månaders allmän moderskapspenning hade införts 1955. 1963 förlängdes den till sex månader och 1975 till nio månader, då den omvandlades till en föräldraförsäkring genom att också papporna fick möjlighet att utnyttja den. Som ett resultat av familjestödsutredningens förslag förlängdes föräldraförsäkringen 1978 till tolv månader – nio månader med föräldrapenning samma som sjukpenningen och tre månader med ett garantibelopp, lika för alla. Föräldraförsäkringen skulle även kunna användas för arbetstidsförkortning till och med barnets första skolår och innebar rätt att under denna tid arbeta 75 procent av normal arbetstid. Generösa regler för vård av sjukt barn infördes också inom föräldraförsäkringen. Denna konstruktion av föräldraförsäkringen har behållits och byggts ut ytterligare genom åren till dagens 480 dagar.

Mannens roll

Föräldraförsäkringen, aktuell genom decen-

nierna, kom allt eftersom den byggdes ut att tillsammans med en förskola av hög kvalitet bli socialdemokraternas och vänsterpartiets svar på borgerlighetens vårdnadsbidrag. Principen att såväl mammor som pappor ska kunna utnyttja dagarna i föräldraförsäkringen och att den ska kunna användas för att gå ner i arbetstid utan inkomstförlust när barnen är små, bygger dock på en helt annan ideologisk grund än det vårdnadsbidrag som främst vänder sig till en i övrigt försörd hemmaförälder.

Mannens roll i familjen fanns också med i jämställdhetsdebatten under 70-talet. På de traditionellt mansdominerade arbetsplatserna sågs det med en hel del mistro på att även männen förväntades ta del av arbetet med hem och barn. En mycket liten andel av föräldraförsäkringen utnyttjades av en mycket liten andel av papporna till att börja med. Tidsstudier gjordes som visade att männen deltog i hushållsarbetet i ringa omfattning, något mer tid ägnades barnen.

I sitt anförande om jämställdhet för kvinnorna, vid den socialdemokratiska partikongressen 1972, säger Olof Palme;

- Även om man skulle bygga all världens daghem och finaste bostadsmiljöer, åstadkommer man ändå inte frigörelse för kvinnorna, om inte arbetet i hemmet uppdelas mellan man



Hoa-Hoa och bebin, affisch om
föräldraförsäkringen 1976.

och kvinna på ett förnuftigare sätt än hittills och om inte attityderna till vad som är manliga och kvinnliga uppgifter förändras.

1975 tog papporna ut 3 procent av dagarna i föräldraförsäkringen, 1992 knappt 10 procent och år 2004 utnyttjade männen endast 19 procent av dagarna.

Den första pappamånaden infördes 1994 av den folkpartistiske socialministern Bengt Westerberg och den andra 2002 av den socialdemokratiska socialministern Ingela Thalén.

Utbyggnaden på 1970-talet

Ropen skalla daghem åt alla

Antalet förvärvsarbetande mödrar ökade långt snabbare än det fanns platser i barnomsorgen. 1970 var nära hälften av småbarnsmammorna förvärvsarbetande, men andelen barn med plats i barnomsorgen var knappt nio procent. Tio år senare arbetade 70 procent och ändå hade bara drygt 30 procent av barnen kommunal barnomsorg. Tvåförsörjarfamiljen hade snabbt blivit en norm – en samhällsomvandling utan motstycke. Föräldrarna i 68-generationen drev själva på daghemsutbyggnaden. Demonstrationstågen avlöste varandra på gator och torg under paroller som *Ropen skalla daghem åt*

alla och Daghem vill vi ha och dom ska vara bra. T.o.m. i riksdagen trängde sig föräldrar in med småbarn på armen. En av de unga aktivisterna var Ulla Nordenstam, numera undervisningsråd på Skolverket;

- Vi hade vanliga jackor på oss när vi gick in och satte oss på riksdagsläktaren. Sen tog vi av oss jackorna. Vi var alldeles tysta. Men under jackorna hade vi vita t-shirts med vår paroll ROPEN SKALLA DAGHEM ÅT ALLA en röd bokstav på var och en. Min t-shirt var utan bokstav, jag var bara ett av mellanrummen, så jag kunde väl egentligen inte ställas till ansvar.

Överenskommelsen mellan stat och kommun

Trots att det rådde stor daghemsbrist och trots att föräldraförsäkringen än så länge bara omfattade sex månader, vidhöll regeringen konsekvent sin politik som byggde på just dessa två komponenter. Utbyggnaden av barnomsorgen blev den allt dominerande uppgiften inom familjepolitiken under de kommande tjugo åren, dvs. den tid det skulle komma att ta innan målet om full behovstäckning kunde sägas vara nått.

Genom en överenskommelse 1976 mellan regeringen och Svenska kommunförbundet beslutades om ett utbyggnadsprogram för barnomsorgen för den närmaste femårsperio-



Föräldrar och barn demonstrerar för daghem och fritidshem 1975.

den, som omfattade 100 000 nya daghemsplatser, 50 000 nya platser i fritidshem och en utbyggnad av familjedaghemmen. Ett nytt statsbidrag med kraftigt höjda och värdebeständiga statsbidrag infördes i form av dels ett anordningsbidrag, dels ett driftbidrag som utgick per plats. Finansieringen av statens kostnader klarades genom en särskild arbetsgivaravgift.

Kommunerna byggde barnstugor så det knakade. Men ju mer de byggde ut desto längre blev köerna. Behovet tycktes omätligt. Lägenhetsdaghem började inrättas i brist på tomtmark och föräldrakooperativ startades av driftiga föräldrar i brist på kommunala daghem. Under decenniet ökade antalet barn i daghem från 33 000 till 135 000, antalet barn i familjedaghem från 32 000 till 125 000 och antalet barn i fritidshem från 6 500 till 42 700. Deltidsgrupperna – de forna lekskolorna – ökade med 43 000 barn, mest fem- och sexåringar, fram till 1977. Därefter minskade antalet barn i denna verksamhetsform. 1980 fanns dessutom 310 öppna förskolor, den nya verksamhet som barn och vuxna kunde besöka tillsammans.

I Stockholm öppnades en förskola i veckan och staden hade option på alla lediga lägenheter i fastigheternas bottenplan för att först inspektera om de kunde fungera som daghemslokaler.

Platsbrist trots allt

Trots att det första decenniet av barnomsorgsutbyggnad innebar en kraftig ökning av antalet platser betraktades barnomsorgen långt ifrån som en rättighet – snarare var det ett privilegium att få en plats för sitt barn. Kommunerna använde sig av olika kösystem för att åstadkomma någon sorts ordning och rättvisa i platsfördelningen, men grundproblemet kvarstod att behovet växte långt snabbare än tillgången. Förturer för de mest behövande förekom – barn i behov av särskilt stöd hade laglig rätt till förtur, ensamstående och de som arbetade inom vissa bristyrken kunde få gå före, men annars var det kötiden som gällde och den kunde röra sig om år.

Vem tog då hand om barnen som inte fick plats? Det var framför allt den s.k. informella barnomsorgen, huvudsakligen privata dagmammor som i brist på annat stod för en stor del av barnomsorgen under denna tid. "Svarta dagmammor" försvinner dock så småningom, anställs av kommunen, utbildas, får lön, betalar skatt och dagbarnvårdare etableras därmed som yrke. Det pusslas också med hjälp av släktingar, grannar och tillfälliga barnvakter. Far- och morföräldrar är fortfarande en resurs, men avstånden kunde vara långa och snart befinner sig även den äldre generatio-

nens kvinnor i arbetslivet - mormor försvinner så småningom som omsorgsform ur statistiken. Behovet av nattomsorg uppmärksammas allt mer av kommuner och arbetsgivare. Barn sover i sjukhusens sköljrum på nätterna medan mamma har nattjouren och i bilens baksäte ligger barn och sover medan föräldrarna avlöser varandra vid nattskiftet.

För föräldrakooperativen utgick statsbidrag, först med ett lägre belopp, därefter ett likvärdigt belopp som för den kommunala verksamheten. Diskussionen inledningsvis rörde sig om orättvisan i att somliga kunde ta sig förbi kön, att föräldrarnas arbetsplikt gjorde att arbetstillfällen togs från framför allt Kommunalarbetarförbundets medlemmar och bristen på professionalitet i föräldrarnas arbeten i kooperativen. Men verksamhetsformen vann i aktning, föräldrasamarbetet blir så småningom något av en förebild för de kommunala daghemmen.

Frågan om var daghemmen skulle lokaliseras, vid arbetsplatserna eller i bostadsområdena, hade barnstugeutredningen tagit ställning till. Det var i barnfamiljernas närmiljö med nära anknytning till hemmet som förordades, där daghemmen kunde bli en naturlig del av bostadsområdet. Vissa arbetsplatser erbjöd dock sina anställda särskilda daghem. En del större sjukhus anordnade nattöppna

daghem för sin personal. Dessa särlösningar försvinner så småningom allt eftersom kommunerna bygger ut och platstillgången ökar.

Statsbidraget som driv- och styrmedel

Kostnader och kommunal tillväxt

En stark drivkraft för kommunerna att bygga ut barnomsorgen, särskilt inledningsvis, var den nära kopplingen till kommunal tillväxt och ökade skatteintäkter. Argumenten när man ville locka människor och företagande till kommunerna blev inte bara ett bra boende, skola och friluftsliv, utan också erbjudande om närhet till barnomsorg av hög kvalitet. Om ovanan vid daghemmen till en början ledde till protester när sådana etablerades i bostadsområdena, vändes det snabbt till en fördel att ordnad barnomsorg fanns på platsen. Snart planerades inte ett nytt område utan att också barnomsorgslokaler fanns med på ritningarna.

Den andra drivkraften för såväl utbyggnaden av förskoleverksamheten som utvecklingen av den under de första decennierna var den stabila finansieringen. Statens andel av förskolans kostnader var inledningsvis liten. Det första driftbidraget på 40-talet täckte tre procent av kostnaden och ökade till

nio procent 1950. Under 1970-talet, då beslutet om full utbyggnad tagits, höjdes statsbidraget kraftigt till omkring 45 procent av driftkostnaderna. Kommunernas andel var ungefär densamma, medan föräldrarna stod för cirka 10 procent av kostnaden. Denna fördelning av kostnaderna mellan stat, kommun och brukare blev bestående ända fram till 1992 då statsbidraget till kommunerna förändrades radikalt från att vara specialdestinerat till att bli ett generellt statligt utjämningsbidrag. Under perioden 1975–1990 ökade de totala kostnaderna för barnomsorgen från 2,9 till 35 miljarder kronor. Ingen annan samhällssektor kunde tillnärmelsevis uppvisa en sådan expansion som den barnomsorgen genomgick. Att relationen mellan Finansdepartementet och Socialdepartementet understundom blev ansträngd säger sig självt.

Öronmärkta statsbidrag

Statsbidragen var specialdestinerade, prestationsrelaterade och utan kostnadstak, de beräknades årligen – och överskreds. Bidragen rekviderades av kommunerna från Socialstyrelsen på grundval av de redovisningar av platsantalet som uppmätts under det gångna året. Under de första åren av utbyggnad knöts bidraget till krav på pedagogiskt utbildad personal, god

kosthållning, visst utrymme per barn, högsta antal barn i grupperna och tider för öppet-hållande. Detta var viktiga styrfaktorer för en likvärdig grundkvalitet i uppbyggandet av förskoleverksamheten, så länge kommunernas kunskaper om förskolan var bristfälliga.

Kommunernas behov av att maximera sina intäkter gjorde att minsta förändring i statsbidragsreglerna gav omedelbar effekt. Detta fenomen kom också till flitig användning under hela denna period. Efter hand som förskoleverksamheten ökade i omfattning blev det dock nödvändigt att förenkla administreringen av bidraget. Socialstyrelsen kunde knappast hinna med att godkänna varje daghem i den rasande takt som de nu byggdes ut. Allt fler regler och kontroller slopades och kommunernas självbestämmande ökade. Statsbidraget användes dock även fortsättningsvis som styrmedel gentemot kommunerna, när det gällde att utveckla barnomsorgen i en viss riktning; 1977 infördes det första bidraget till hemspråksstöd i förskolan, ett förenklat enhetsbidrag per 15 inskrivna barn infördes 1988, liksom ett schablonbidrag för barn i behov av särskilt stöd och ett särskilt bidrag till fortbildning av personal.

När det visade sig att LO-gruppernas barn var underrepresenterade i daghemmen, främst beroende på att öppethållandena

inte var anpassade till dessa gruppers behov, infördes raskt ett extra driftbidrag till nattöppna daghem med 150 000 kronor per avdelning. Senare blev även daghem med förlängt öppethållande med minst tre timmar utöver den gängse öppettiden 6.30–18.00 eller minst sju timmar varje lördag och söndag, berättigade till ett extra bidrag på 75 000 kr per avdelning.

Denna form av politisk detaljstyrning genom statliga bidrag ter sig kanske otänkbar i dag, men styreffekten var odiskutabel. När de specialdestinerade statsbidragen för barnomsorgen avskaffades i början av 1990-talet blev det istället lagregleringen av verksamheten som utvidgades och fick en avsevärd skärpning.

Kommunpåsen

I december 1991 lägger Kommunalekonomiska kommittén fram ett sedan länge diskuterat förslag om en radikal förändring av de statliga bidragen till kommunerna. De tidigare specialdestinerade statsbidragen till skola och barnomsorg och andra kommunala verksamheter ska ersättas med ett generellt bidrag och därutöver ett inkomst- och kost-

nadsutjämningsystem mellan kommunerna. Det innebär att ett stort antal specialdestinerade statsbidrag tas bort och den s.k. kommunpåsen införs – hela statsbidraget fördelas som en klumpsumma utan särskilda villkor för användandet. Kommunerna ska nu själva, utifrån gällande lagstiftning, få använda medlen utifrån sina egna prioriteringar. Det kommunala självstyret blir långtgående sedan reformen införts 1993.

När ekonomin vänder uppåt igen i början av 2000-talet införs vissa öronmärkta bidrag inom både förskola och skola. Särskilda statsbidrag införs för kvalitetssäkring och personalförstärkningar. Kommunförbundet har svårt att acceptera återtagandet. Men nu används statsbidraget återigen som styrmedel för en önskvärd utveckling.

Bättre resursutnyttjande (1976-1985)

Regeringsskifte med fortsatt barnomsorgsbyggnad

Hösten 1976 tillträdde en borgerlig regering för första gången på 40 år. I regeringsförklaringen gavs löfte om behörighetsbestämmelser för förskollärare och normer för per-

sonaltäthet och gruppstorlek inom förskolan. Tanken var att kraven skulle kopplas till statsbidragsgivningen och en översyn av statsbidragets konstruktion gjordes inom Socialdepartementet. Förslagen genomfördes dock inte. I stället förenklades bidragsgivningen ytterligare. Den lagstadgade allmänna förskolan för sexåringarna var nu införd och det fanns en överenskommelse mellan stat och kommun att statsbidrag inte längre skulle utgå. För driftbidrag till daghem krävdes att de hölls öppna minst sju timmar per dag mot tidigare fem timmar. Femtimmarsgränsen hade lett till att allt fler s.k. halvdaghem hade inrättats och drevs med fullt driftbidrag, vilket täckte merparten av kostnaderna. Samma år infördes det första bidraget till hemspråksstöd för sexåringar.

Något vårdnadsbidrag föreslogs inte av den borgerliga regeringen. Hemmets betydelse för barnens omsorg och fostran framhölls i allmänna uttalanden. En föräldrautbildning knuten till barnavårdscentralerna utvecklades.

Aktiviteterna på Socialstyrelsen fortsatte att vara omfattande och intensiva. Man hade nu börjat ett brett upplagt arbete med innehållet i förskolan i form av ett pedagogiskt program.

Ytnormen slopas – ökad kommunal frihet

Socialdemokraterna återkommer i regeringsställning 1982. Tiden i opposition hade på barnomsorgsområdet ägnats åt att inrätta och driva en barn- och ungdomsdelegation under ledning av partiordförande Olof Palme och att motionera om behovet av fortsatt utbyggnad samt att utveckla det pedagogiska innehållet i förskolan.

Kostnaderna för barnomsorgsutbyggnaden rusade iväg. Köerna tycktes fortfarande inte minska. Socialstyrelsens regelverk började gå kommunerna på nerverna. Var det verkligen nödvändigt med dessa stelbenta ytnormer och allt annat regelverk man måste följa? Det blev alltför kostnadsdrivande med alla påbud. Konjunkturen hade börjat vika. Regeringen behövde åstadkomma tillväxt, inflationsbekämpning och minskat budgetunderskott. Bättre resursutnyttjande inom barnomsorgen blev ett krav, både av ekonomiska skäl och för att snabba på utbyggnaden. Vissa åtgärder vidtogs.

Socialminister Sten Andersson lägger fram sin proposition 1984 om statsbidrag till barnomsorg och social hemhjälp. Syftet med den var att begränsa den automatiska ökningen av statsutgifterna "utan att de pedagogiska och sociala målen åsidosätts". De tidigare så generösa reglerna för statsbidrag

stramades nu åt något och differentierades ytterligare. Möjligheterna att få bidrag för tomma platser försvann, bidragen knöts till antal inskrivna barn i stället för fastställda antal platser, luft pressades ur systemen.

Åtstramningarna åtföljdes av ett beslut om ökad kommunal frihet. Socialstyrelsen skulle inte längre detaljstyra barnomsorgen med råd och riktlinjer. Den för kommunerna så irriterande centrala ytnormen slopades, liksom den pedagogiska normen om högsta antal barn per avdelning. I klartext innebar det att kommunen avgjorde själv hur många barn som skulle finnas på varje daghemsavdelning. Propositionen var full av påpekande om att slopandet av vissa statliga regler inte fick leda till en kvalitativ utarmning av förskolan och att kommunen måste göra sina egna lokala bedömningar av resursbehoven. Ytnormens och de pedagogiska normernas avskaffande diskuteras dock långt in i nästa sekel.

1984 infördes också ett personalbidrag till alla anställda i barngrupp. Bidraget motsvarade ungefär 25 procent av lönekostnaderna och var inte som tidigare knutet till enbart förskollärartjänster. Detta var inte helt okontroversiellt, särskilt inte från förskollärafackligt håll. Det innebar att all personal nu blev

statsbidragsberättigad, även barnskötarna.

Utvecklings- och förnyelsearbete

Slutligen avsattes en rejäl slant till utvecklings- och förnyelsearbete inom barnomsorgen. Medel på 30 miljoner kronor om året, togs inom det befintliga statsbidraget för detta ändamål och fördelades av regeringen efter ansökan från kommunerna.

Vad ville man förnya? Gärna projekt som syftade till effektiviseringar och rationaliseringar. Nya billigare driftformer, mer differentierat öppethållande efter behov, decentraliserat rambudgetansvar ut till förskolorna själva, kommunala resultatenheter, effektivare och snabbare intagningsregler och platsfördelning – kanske rentav datoriserade system.

Vad fick man? En del sådant förvisso, men också projekt om det som förskolorna redan var bra på; utvecklingsarbete runt det pedagogiska innehållet, barn i behov av särskilt stöd, kulturprojekt om musik, drama och skapande verksamhet. Vad man framför allt fick var ett förnyat engagemang och en goodwill i kommunerna, hos både politiker, tjänstemän och personal i barnomsorgen. I varje kommun pågick utvecklingsarbeten med stöd av det särskilda bidraget. Barnomsorgen stod högt på den kommunalpolitiska



Socialminister Sten Andersson i riksdagen.

agendan. Man visade framfötterna, man var progressiv. Varhelst i landet som socialministern drog fram fanns det kommuner och förskolor som ville visa upp sig. Trots att medlen tagits inom ramen för det redan befintliga statsbidraget upplevdes initiativet som positivt och vitaliserande för hela verksamheten. Efter några år överlämnades bidraget till Socialstyrelsen att administrera, med syftet att utvecklings- och förnyelsearbete skulle bli ett reguljärt inslag i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Det här sättet att bedriva utvecklingsarbete var nytt och mycket uppmärksammat och resulterade i en doktorsavhandling. Gunilla Roos analys i – *Kommunerna och det pedagogiska utvecklingsarbetet inom barnomsorgen* (Uppsala 1994) – visar på tre mönster för det kommunala utvecklingsarbetet under denna tid. I kommuner som hon benämner Nöt-knäckaren handhas det pedagogiska utvecklingsarbetet på ett rationellt sätt. Det planeras, genomförs, dokumenteras och utvärderas utifrån uppställda mål. I Eldsjälen är arbetet organiserat så att en enskild person getts eller tagit sig stort utrymme som pådrivare, inspiratör och spindel i nätet. I kommuner vars utvecklingsarbete betecknas Blomsterängen förekommer ingen central styrning eller prioritering, man låter tusen blommor blomma.

Privata alternativ? (1980 –1990)

Kommunaliseringen

Barnomsorg som till en början bedrevs helt på privata initiativ och med skiftande kvalitet, kom så småningom att alltmer betraktas som en samhällelig uppgift. Staten och kommunerna åtog sig en allt större del av finansieringen och daghem och lekskolor övergick successivt i kommunal regi. Kommunaliseringen av barnstugorna hade starkt stöd från kommunerna själva och de fackliga organisationerna. Behovet av en sammanhållen kommunal planering var det främsta skälet bakom kommunaliseringen, liksom av en jämnare och bättre kvalitet på verksamheten och stabilare finansiering. Personalen önskade kommunal verksamhet för att få tryggare arbetsförhållanden.

1941 drev kommunerna sju procent av det fåtalet institutioner som då fanns, tio år senare svarade kommunerna för 36 procent av den fortfarande mycket blygsamma verksamheten i landet. I slutet av 1960-talet hade daghemsutbyggnaden i kommunal regi kommit ordentligt igång. 1970 var nästan all verksamhet – 96 procent – kommunal.



Privata alternativ?

Under 80-talet aktualiserar de borgerliga partierna frågan om privata alternativ till den kommunala barnomsorgen. Kostnaderna för barnomsorgen ökar och man menar att de privata alternativen skulle bli både billigare och bättre. Barnomsorgen är den snabbast växande verksamheten i landet – naturligtvis är den högst intressant också för det privata näringslivet. Det hände att företag startade daghem för sina anställda – dock som föräldrakooperativ – för att statsbidrag skulle kunna utgå.

Regeringen måste nu börja förhålla sig till alla förslag om att låta andra utförare få komma in på banan. Electrolux vill gärna ge sig in i daghemsmarknaden, AB Pysslingen bildas för att driva daghem. Diskussionen blir livlig mellan vänster- och högerblocket. Den socialdemokratiska regeringen ställer sig kallsinnig till privatiseringar och ekonomisk exploatering av den expanderande barnomsorgen. Man fruktar en utveckling mot kategoridaghem med låg- och högprisvarianter om barnomsorgen blir en del av marknaden.

Finansminister Kjell-Olof Feldt framför en avvikande uppfattning, han tycker

Statsminister Olof Palme 1985.

att privata utförare borde släppas in under ordnade former. Han möter starkt motstånd från sitt parti, från ansvarige socialministern Sten Andersson och alldeles särskilt från partiordförande Olof Palme som är bestämd på att barnomsorgen inte ska styras av privata vinstintressen. De planer som Electrolux-chefen Werthén hade att bilda börsnoterade bolag för att driva barnomsorg måste förhindras, menade man.

Lex Pysslingen

1983 lägger den socialdemokratiska regeringen fram en proposition för att bidrag inte ska utgå till daghem som drivs i uppenbart vinstsyfte, den s.k. Lex Pysslingen. Noggranna riktlinjer för vilken typ av icke-kommunal verksamhet som ska vara bidragsberättigad läggs också fast.

Statsbidrag ska kunna utgå till föräldra-kooperativ, enskilda daghem och fritidshem som erbjuder någon speciell form av pedagogik – t.ex. Montessori eller Waldorf eller drivs av ideell organisation eller på andra ideella grunder. En förutsättning är dock att kommunen godkänt verksamheten och tagit upp den i sin barnomsorgsplan, att avgifterna inte är högre än i kommunen och att barn från kommunens kö ska kunna tas emot. Avsikten är att den alternativa verk-

samheten ska kunna utgöra ett komplement till den kommunala och bedrivs på ett sätt som berikar verksamheten med idéer och nytänkande. Däremot får den inte fungera segregerande genom avgiftsättning och intagningsregler och driftformerna får inte främst bygga på vinstintressen. Länsstyrelsen ansvarar inledningsvis för tillståndsprövningen, men 1987 övergår det till att bli en fråga för kommunerna själva.

Etableringsfriheten ägnas många riksdagsdebatter mellan regeringens företrädare och oppositionen. Särskilt folkpartiledaren Bengt Westerberg ifrågasätter varför inte förskollärare ska kunna få driva sin egen förskola. Även från det egna Finansdepartementets sida vidhålls internt att en vidare krets av utförare vore önskvärd. Och så blir också fallet när regeringen 1990 i en proposition går med på att statsbidrag ska kunna utgå även till personaldrivna daghem och fritidshem, under samma förutsättningar som övrig icke-kommunal verksamhet.

När den borgerliga fyrtipartiregeringen tillträder 1991 blir privata alternativ inom barnomsorgen en huvudfråga och tar en ny vändning.

En kommentar

Leif Karlsson, politisk sakkunnig i Socialdepartementet under perioden 1982 till 1991 kommenterar dåtidens debatt,

- *Den politiska striden gällde statsbidrag till kommersiellt driven barnomsorg. Regeringen var inte motståndare till ny pedagogik eller nya former för arbetet, man ville tvärtom uppmuntra till nytänkande och utveckling, en del av statsbidraget avsattes till det.*

- *Men man ville inte införa ett system som skulle leda till segregation och där privata företags avkastningskrav skulle kunna påverka förskolans arbete och barnens trygghet.*

- *Regeringen ville att den framväxande förskolan skulle vara sammanhållen, på samma sätt som det fanns en sammanhållen skola. Barn till välbeställda föräldrar, barn i utsatta familjer och barn till föräldrar med olika etnisk och religiös bakgrund skulle gå i samma förskola.*

- *Regeringen såg frågan om barnomsorgen ur ett barnperspektiv, medan den borgliga oppositionen i hög grad såg frågan ur ett producentperspektiv. Det var viktigt för de borgerliga att kommersiellt drivna företag fick etablera sig på den nya "barnomsorgsmarknaden".*

Förskola för alla barn – men när? (1985-1991)

Den historiska propositionen

Utbyggnaden av barnomsorgen till full behovstäckning för barn till förvärvsarbetande och studerande föräldrar var den stora frågan även under 80-talet. Men socialminister Sten Andersson tar ytterligare steg framåt och lägger 1985 fram det som kom att kallas den historiska propositionen – *Förskola för alla barn.*

Förskolan föreslås nu inte endast knytas till föräldrars behov av barnomsorg för att kunna förvärvsarbeta och studera utan dessutom bli en rättighet för barnet självt – något som alla barn oavsett familjesituation ska kunna få del av. Förskolans pedagogiska roll för barns utveckling och lärande från tidig ålder får därmed status av en egen politisk fråga. Regeringens förslag till riksdagen lägger fast principerna om en förskola för alla barn.

Innebörden av förslaget var att alla barn från ett och ett halvt års ålder till dess de börjar skolan ska ha rätt att gå i förskolan. Tidpunkten var satt med tanke på att föräldraförsäkringen avsågs bli utbyggd i etapper från tolv till arton månader när samhällsekonomin så tillät. För barn till förvärvsarbetande eller

studerande föräldrar skulle rätten avse plats i daghem, föräldrakooperativ eller familjedaghem. För barn i familjedaghem eller vars föräldrar var hemarbetande skulle rätten gälla öppen förskola för de yngsta barnen och från fyra års ålder deltidsgrupp av samma omfattning som för sexåringarna i den allmänna förskolan.

Målsättningen var att förskolan skulle vara fullt utbyggd senast 1991 och en kommande lagstiftning med denna innebörd aviserades. Kommunerna fick alltså fem år på sig för att genom en planmässig utbyggnad uppfylla intentionerna i propositionen. Barnomsorgsköerna skulle mätas årligen kommun för kommun och betas av med en femtedel varje år. Det var en djärv målsättning med tanke på att knappast en enda kommun ännu låg i närheten av full behovstäckning.

Statsbidraget förstärktes återigen – det enda medel för att utveckla barnomsorgen som socialminister Sten Andersson enligt finansminister Kjell-Olof Feldts syrliga utsago kände till. Även deltidsgupper och öppen förskola blev nu statsbidragsberättigade eftersom också dessa verksamheter ingick i planen.

För att understryka förskolans pedagogiska roll lämnades också förslaget om en gemensam ram för hela landet i form av ett pedagogiskt program för förskolan. Mål och

riktlinjer för det pedagogiska programmet hade ovanligt detaljerat lagts fast i propositionen och tillsynsmyndigheten Socialstyrelsen fick regeringens uppdrag att utforma programmet. På myndigheten hade ett sådant arbete redan påbörjats. Riksdagens principbeslut om förskola för alla barn blir vägledande för de kommande årens utbyggnad.

Leif Karlsson påminner också om det motstånd som fanns mot daghemmen;
- Det är få som kommer ihåg hur hårda angreppen i själva verket var i riksdagen mot daghemmen och därmed mot kvinnors rätt till förvärvsarbete vid denna tid.

Barnkultur

Sten Andersson blir utrikesminister och Bengt Lindqvist utses 1985 av Olof Palme att ta över på Socialdepartementet. Med stort engagemang för förskolan driver han debatten mot kommersialism, privatiseringar och segregation i barnomsorgen.

Personalsituationen hade nu börjat bli problematisk. Den kraftiga expansionen innebar att antalet anställda ökade med 40 procent bara under en femårsperiod, vilket ledde till att det i mitten på 80-talet rådde brist på utbildad personal, särskilt i de större städerna. Det handlade om yrkets status, respekten för arbetet med barn och den

låga lönen. Det gällde att på olika sätt visa på förskolan som en attraktiv arbetsplats om principbeslutet om full behovstäckning skulle kunna nås.

Nu följer en tid av manifestationer runt förskola, barnkultur och lek. Den nya ministern – tillika internationalist och jazzmusiker, tar initiativ och deltar själv. Breda informations- och rekryteringskampanjer genomförs. Affischer, biografier, TV och arbetsförmedlingar förkunnar att landet behöver förskollärare. Medel avsätts till barnkulturcentra runt om i landet, som ska kunna fungera som fortbildning och inspiration för personalen, internationella kontakter på barnområdet knyts.

Aktionsgruppen för barnomsorg

Men 1991 närmade sig och det fanns fortfarande kommuner som var långt ifrån målet. Föräldrar var otåliga och förväntade sig resultat. Hur var det egentligen – var principbeslutet ett löfte eller en målsättning? Bengt Lindqvist tar till ett radikalt grepp och tillsätter våren 1990 en utredning i form av en aktionsgrupp för barnomsorg med uppdrag att i samarbete med kommunerna inventera möjliga åtgärder för att snabbt bygga ut och förbättra situationen i barnomsorgen. Utredningens ordförande blir kommunalrådet Man-

fred Karlsson från Botkyrka där, som första kommun i landet, en barnomsorgsgaranti om plats inom fyra månader just införts.

Aktionsgruppen hade kort tid till sitt förfogande, ett betänkande skulle avges redan efter sommaren, gruppen satsade på egna kommunbesök. De kommuner som enligt barnomsorgsundersökningen låg sämst till fick besök av gruppen en heldag för diskussioner i kommunstyrelser och med tjänstemän om när köerna kunde beräknas vara bortbyggda, vari hindren bestod och hur förslag på lösningar kunde se ut. Aktionsgruppen togs oftast välvilligt emot. En del kommunalpolitiker blev t.o.m. förtjusta över intresset och fattade beslut på stående fot om utbyggnaden. Uppfinningsrikedomen blev plötsligt stor, det skulle byggas hela daghemsbyar i ett nafs på sina håll. Andra drog lite mer tveksamt på att fastställa ett datum, pekade på hindren – svårigheter att få personal, försämrad ekonomi, stäckta förhoppningar om att familjedaghem skulle lösa krisen. Bara någon enstaka kommun var direkt kallsinnig och visade sig helt sakna vilja att bygga ut barnomsorgen, trots att både lokalradion och pressen var på plats.

En kommunenkät visade att 55 procent av kommunerna skulle klara utbyggnaden till 1991 och knappt 20 procent skulle vara mycket nära. Övriga delar av beslutet – ut-



Bengt Lindkvist pratar med Dimitris på ett daghem på Bergengatan i Stockholm 1987.

byggnaden av den allmänna förskolan – var det få som klarade. Det var bl.a. den aviserade, men ännu inte införda, föräldraförsäkringen som var en stötesten. Barnafödandet i landet var nu ett av de högsta i Europa. Samtidigt förvärvsarbetade kvinnor i nästan samma omfattning som män. Att förlängningen av föräldraförsäkringen från tolv till arton månader skjutits upp tills vidare innebär en ökad efterfrågan på 20 000 daghems/familjedaghemspplatser – vilket motsvarade mer än ett års utbyggnad. Det var uppenbart att frågan om lagstiftningen måste vänta.

Aktionsgruppen redogjorde i sitt betänkande *Förskola för alla barn 1991 – hur blir det?* (1990) för planer och hinder för utbyggnaden och förordade att förlängningen av föräldraförsäkringen genomfördes, att statsbidragen höjdes, att flexibla och utökade utbildningar för såväl barnskötare, förskollärare och fritidspedagoger infördes samt att datumet för den aviserade lagstiftningen ändrades. Aktionsgruppens representant från folkpartiet reserverade sig eftersom fri etableringsrätt inte förespråkades av gruppen. Nu föreslogs att en lagstiftad rätt till plats i barnomsorgen för barn i åldern 18 månader till skolåldern skulle införas den 1 januari 1993 och att den allmänna förskolan utvidgades till att omfatta även femåringar från

höstterminen 1993 och fyraåringar från höstterminen 1994.

Men det blev inte den socialdemokratiska regeringen som kom att genomföra det första steget av principbeslutet om förskola för alla barn, utan den borgerliga efterträdaren.

Förskolan och skolan (1981-1991)

Skolstartsåldern

I intervjuboken *Samtal med Feldt* som kom ut 1984 framför finansministern den, enligt honom själv, högst ovetenskapliga och personliga uppfattningen att svenska barn, i likhet med merparten av barnen i världen, borde kunna börja skolan vid sex års ålder. Som det nu var tyckte han att barnen alltför länge hölls kvar i det han kallar klistra-fjädrar-på-toalettpappersrulle-stadiet samtidigt som övergången till skolans krav på disciplin och inläring blev alltför abrupt.

Boken åstadkom en del rabalder och påverkade, enligt egen utsago, förhållandet mellan finansministern och statsministern, möjligen också det socialdemokratiska partiet, framför allt när det gällde frågan om privata daghem. Finansministern säger sig ha fått erfara att hans synpunkter på förskolan betraktades som gubbiga. Vad den högskoleutbildade

förskollärarkåren ansåg är lätt att inse.

Åldern vid vilken barn skulle börja skolan var ändå i högsta grad en politisk och närvarande fråga. Något bredare folkligt stöd bland föräldrar och allmänhet hade den inte. Daghemmen var uppskattade och trygga miljöer för barn till förvärvsarbetande föräldrar, med betydligt högre personaltäthet och mindre barngrupper än skolan. Varför skulle man vilja byta bort det, tids nog kommer barnen i skolan, tycktes man resonera. I förskolan ville man ha kvar de äldsta barnen, de var en pedagogisk tillgång i barngrupperna. Och inte var det så att skolan precis ropade efter att få ta hand om yngre barn som man inte hade utbildning för. Särskilt segdragen blev diskussionen om sexåringarna under Bengt Lindqvists tid som ansvarig för barnomsorgen.

De politiska argumenten för en sänkning av skolstartsåldern var framför allt två. Dels ansågs, särskilt från Finansdepartementets sida, att det skulle bli billigare om barn började skolan ett år tidigare. Förskolan skulle avlastas en årskull, skolans platskostnad för de yngre barnen var väsentligt lägre än en daghemsplats. Dessutom antyddes att Sverige med sin sena skolstart skulle framstå som provinsialt i förhållande till Europa.

Det andra argumentet var mer pedagogiskt motiverat. Skolan behövde utvecklas.

Det fanns mycket av progressiv pedagogik att hämta från förskolan. Sexåringarna skulle kunna bli "spjutspetsen in i skolan" och bidra till en utveckling av skolans första år. Förskolans och skolans pedagogik kunde mötas och sammansmältas till något mer utvecklingsinriktat. Här var skolminister Bengt Göransson pådrivande. Den ömsesidiga misstron som fanns mellan förskola och skola skulle kanske kunna överbryggas. Vad förskolan skulle få ut av det hela, mer än minskade statsbidrag, var inte lika självklart.

Det var inte lätt för vare sig företrädarna för den ekonomiska eller den pedagogiska linjen att få gehör för argumenten. Det fanns ett motstånd i båda de ansvariga departementen och en rätt stor tveksamhet till hela frågan inom regeringen. Lisbeth Palme, utbildad förskolepsykolog och hustru till statsministern, deltog i debatten. Hon var klart motståndare till att sätta sexåringar i skolbänken, de hade i den åldern ett särskilt stort rörelsebehov. Men frågan om sexåringarna kvarstod på dagordningen och en sänkning av skolpliktsåldern vann så småningom viss mark.

Frågan om förskola och skola

Ser man lite längre tillbaka i tiden hade frågan om tillsynsansvaret för förskola och övrig barnomsorg länge diskuterats – Socialstyrelsen eller Skolöverstyrelsen? En sak var man ense om, alla verksamhetsformer som vände sig till barn i förskoleåldern skulle ha samma tillsynsmyndighet. Sedan 1945 var det ju Socialstyrelsen som innehade detta för hela barnomsorgen, men oftast med en antydning om att ansvaret gällde tills vidare, under ett utbyggnadsskede, då det var särskilt angeläget att rättvist fördela platserna efter barnens och familjernas behov och då de sociala aspekterna varit särskilt viktiga att beakta.

Diskussionen rörde också hur förskolan skulle förbereda barnen för skolan och hur skolmognadsprov skulle utformas. Problemen på 40- och 50-talet var mer hur länge de man betraktade som icke skolmogna barn skulle kunna beviljas uppskov med skolstarten. Så småningom började forskare och andra insätta alltmer ifrågasätta hela idén om skolmognad - skolan borde fungera för alla barn. Varje barn borde kunna tas emot som den individ det var och undervisningen anpassas till barnet, inte tvärtom. Och förskolans pedagogik, utformad för de yngre barnens sätt att lära och utvecklas, steg samtidigt i aktning.

Skolstartsåldern kom ändå att bli en återkommande fråga. Sverige hade, i likhet med övriga Norden en senare skolstart än andra länder i Europa. De ursprungliga motiven för detta, nämligen att landet var glesbebyggt med långa gångavstånd mellan hem och skola för små barn, blev ju också allt mer inaktuellt.

Om det inte varit för att vi, till skillnad från många andra länder, redan hade en allmän förskola för alla sexåringar hade nog frågan fått en snabbare och enklare lösning. Nu blev det istället en kamp på politisk nivå i stat och kommun mellan förskolan och skolan. De numera gemensamma fackliga företrädarna för förskollärarna och lärarna – Lärarförbundet – deltog genom att konsekvent driva att förskolan i sin helhet, inte bara sexåringarna, borde föras över till utbildningssektorn.

Tiden för skolpliktens inträdande diskuterades under 1980- och 90-talet i alla de nordiska länderna. Striden mellan förskolan och skolan var likartad, men lösningarna blev något olika. I Danmark infördes tidigt ”börnehavet” för sexåringarna, övriga länder avvaktade. I Norge sänkte så småningom en borgerlig regering skolpliktsåldern till sex år och i Finland har inte förrän helt nyligen införts en allmän förskola inom skolans ram året före skolstarten. På Island har skolpliktsåldern sedan länge varit sex år.

Förskola-skolakommittén

I Sverige fick Förskola-skolakommittén, under ledning av dåvarande kommunalrådet Göran Persson, 1981 direktiv att förutsättningslöst pröva för- och nackdelar förknippade med sänkt skolpliktsålder. Gunnel Johansson, byrådirektör vid Socialstyrelsen, som deltog i arbetet beskriver i *Förskolans utveckling – fakta och funderingar* (1996) att frågan som alltid var laddad och ledde till sammanträden med långa och intensiva diskussioner. Kommittéledamöterna var inte eniga utan valde att i sitt betänkande presentera tre alternativ – dels oförändrad skolpliktsålder 7–15 år, dels skolstart vid sex år i en tioårig skola och dels successiv skolstart när barnet fyllde sju år, en gång per månad eller termin, när föräldrarna ville eller när det fanns skolkapacitet i kommunen.

Remissbehandlingen gav inte underlag för någon proposition om ändrad ålder för skolstart och inte heller för det förbud mot uppskov av skolstarten som kommittén föreslagit.

Vid denna tidpunkt stod det också klart att innebörden av regeringens principförslag 1985 om förskola för alla barn, som antagits av riksdagen med bred majoritet – socialdemokrater, folkpartister och vänsterpartister – innebar att alla barn från fyra års ålder skulle

få gå i förskola. Därmed skulle en sammanhållen skola kunna bli tolvårig; tre år i förskolan och nio år i grundskolan. Det fanns återigen anledning att tro att frågan om tidigarelagd skolstart var avslutad, åtminstone en tid framöver. Så blev det dock inte.

Flexibel skolstart

Hösten 1990 innehöll regeringens krispaket ett förslag om flexibel skolstart – ett första steg mot skolstart vid sex år i en nioårig grundskola. Bengt Lindqvist hade nu släppt frågan om sexåringarna. Möjligen skulle en sådan reform kunna rädda principbeslutet om förskola för alla barn. Föräldrarna skulle själva avgöra om deras barn skulle börja skolan vid sex eller sju års ålder. Utgångspunkten var att allt fler föräldrar skulle välja att tidigarelägga sina barns skolstart. Fem år tidigare hade ett förslag om tidigare skolstart inte fått någon större respons, eftersom det ansågs för kostsamt med tioårig grundskola. Nu var det ett sparförslag - nedbantat till nio år. Däremot skulle de tvååriga gymnasielinjerna bli treåriga. Förskolan kunde avlastas och ta in yngre barn och gymnasiereformen kunde delvis finansieras.

Att föräldrarna själva bestämde när deras barn skulle börja skolan kunde verka oantastligt. Men på vilka grunder kan man

som förälder bedöma när ens barn ska börja skolan? Skulle det gamla skolmognadsprovet återinföras? Och var hade tanken tagit vägen att det var skolan som skulle anpassas till barnet, inte tvärtom?

I juni 1991 fattade riksdagen beslut dels om att uppskov med skolstarten inte längre skulle ges till sjuåringar, dels om valfri skolstart vid sex eller sju års ålder från höstterminen samma år. Ekonomiska beräkningar gjordes på Finansdepartementet av hur stora andelar av sexåringarna som under de närmaste åren kunde tänkas flytta över till skolan och därmed hur snabbt reformen skulle vara genomförd. Men många frågor var oklara – skulle förskollärare eller lärare ta hand om de yngsta, skulle klasserna vara åldersblandade, skulle förskolans pedagogiska program eller skolans läroplan tillämpas?

En läroplanskommitté inrättades under ledning av professor Ulf P Lundgren, med uppdrag att utforma ett gemensamt måldokument för förskola och skola i syfte att skapa en större pedagogisk samsyn mellan verksamheterna.

Frågorna behövde aldrig besvaras, för entusiasmen hos föräldrarna, som ju själva skulle genomföra reformen på frivillig väg, uteblev. Det var en missbedömning att tro att skolstart vid sex års ålder var något som

föräldrarna själva skulle driva fram, särskilt som intresset från vare sig förskolan eller skolan var särskilt stort. 1,7 procent av sexåringarna började skolan första året. Siffran ökade inte nämnvärt de kommande åren. Dessutom ändrade den borgerliga regering som tillträdde 1991 inriktningen på det arbete som påbörjats av den tillsatta läroplanskommittén. Förskola och fritidshem skulle inte längre ingå i läroplansarbetet.

I samband med beslutet om flexibel skolstart aktualiserades även den kommunala lednings- och tillsynsfrågan. 1992 infördes en fri nämndorganisation i kommunerna. Ett samordnat ansvar för barnomsorg och skola hade rekommenderats. Många kommuner planerade nu att bilda särskilda nämnder för barn- och utbildningsfrågor som skulle ansvara för både barnomsorg och skola. Inom några år blev detta den vanligaste ledningsorganisationen i kommunerna.

Och frågan om tidigarelagd skolstart skulle återkomma, men då landa i en radikallare tappning – förskoleklassen.

Fritidshemmen och skolan

Samtidigt med att frågan om förskolan och skolan diskuterades fick Sture Korpi, statssekreterare i Socialdepartementet, uppdraget 1989 av skolminister Göran Persson att leda



en utredning om fritidshemmet och skolan. Uppgiften var att följa, stimulera och påskynda en utveckling i riktning mot en organisatoriskt och pedagogiskt samlad verksamhet för skola och skolbarnsomsorg.

Kommittén arbetade aktionsinriktat och fördelade medel till projekt där skola och fritidshem utvecklade ett nära samarbete. Syftet var både ekonomiskt och pedagogiskt motiverat. Fritidshemskulturen kunde berika skolans verksamhet. Lokal- och personalmässig samordning skapade bättre resursutnyttjande. Motsättningarna mellan fritidshem och skola blev inte alls lika framträdande som mellan förskola och skola. I betänkandet *Skola-skolbarnsomsorg – en helhet* (1991) föreslås att fritidshemmen integreras helt med skolan – lokalmässigt, pedagogiskt och organisatoriskt – i kommunerna. Skolan, inte fritidshemmen, blir fritidspedagogernas och fritidsledarnas nya arbetsplats.

Utvecklingen av en sammanhållen skola och skolbarnsomsorg underlättades av att skolminister Göran Persson vid denna tid skrev skolhistoria. Riksdagen behandlade sent under hösten 1989 förslaget om avreglering av skolan och om kommunalisering av skolans samtliga befattningshavare. Nu var både skolan och barnomsorgen kommunal.

Regeringsskifte (1991-1994)

Regeringsskifte igen

Valutgången i september 1991 leder till ett regeringskifte. När den borgerliga fyrtipartiregeringen tillträder är det folkpartiledaren Bengt Westerberg som tar hand om det av honom länge eftertraktade ansvaret för Socialdepartementet. Även finansministerposten tillfaller folkpartiet, vilket kan ha haft sin betydelse. I regeringsförklaringen aviseras ett systemskifte med avreglering, privatisering och valfrihet. Vårdnadsbidrag och statsbidrag till alla former av privat förskoleverksamhet utlovas. Det nyligen påbörjade arbetet omkring ett gemensamt måldokument för förskola och skola får nya direktiv där förskolan utesluts. För moderaterna, som tagit hand om utbildningsfrågorna, var det viktigt att skilja på den obligatoriska skolan och den frivilliga förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

Med en rivstart tar den nye socialministern, tillika vice statsministern, först tag i frågan om den fria etableringsrätten inom barnomsorgen. Under loppet av en mandatperiod hinner han på barnområdet dessutom förlänga föräldraförsäkringen och införa den första pappamånaden, göra en satsning på



Inför riksdagsvalet 1991. De borgerliga partierna är redo att samarbeta. Fr v partiledarna Bengt Westerberg (fp), Carl Bildt (m), Olof Johansson (c) och Alf Svensson (kd).

förskollärarna genom att utöka förskollärarytbildningen med 20 poäng till tre år, initiera ett omfattande förskoleprojekt med Reggio Emilia-inspirerad pedagogik samt tillsätta den första barnombudsmannen – det tidigare Barnmiljörådet omvandlas till en ny myndighet. Generösa medel ur Allmänna arvsfonden avsätts på hans initiativ till projekt för barn med invandrar- och flyktingbakgrund, ledda av frivilligorganisationer. Han lägger också fram propositionen om den nya lagstiftningen – en huvudfråga för barnomsorgen. Hans motto är valfrihet, mångfald och jämställdhet.

En valfrihetsrevolution?

Fyrpartiregeringen hade i valrörelsen markerat att de stod eniga när det gällde familjepolitiken. Denna fråga hade länge varit den stora stötestenen. Kristdemokraterna och centern drev vårdnadsbidrag, vilket folkpartiet motsatte sig kraftigt. De ville istället fortsätta utbyggnaden av barnomsorgen i nya icke-kommunala former. För moderaterna var ett skatteavdrag för styrkta barnomsorgskostnader, inklusive barntillsyn i det egna hemmet, högsta prioritet.

Socialminister Bengt Westerberg lägger som en av sina första åtgärder fram en proposition om avskaffandet av den s.k. Lex

Pysslingen – nu ska vem som helst få bedriva förskole- och fritidshemsverksamhet också i vinstsyfte. En broschyr skickas ut till landets samtliga förskolor från Socialdepartementet med frågan: Vill du starta eget? med råd och anvisningar för hur det i så fall går till. De som ville pröva egna idéer om hur verksamheten skulle bedrivas uppmanades att starta eget i olika företagsformer. Förskollärarna skulle bli småföretagare.

Efter ett riksdagsbeslut 1993 startades en Barn- och ungdomspedagogisk utbildning med inriktning mot dels förskollärare, dels fritidspedagoger. Utbildningen förlängdes med en termin till 120 poäng på initiativ av socialministern som ville göra en särskild satsning på förskollärarna. Motivet till förlängningen var behovet av utbildning vad gällde budget- och personalansvar, särskilt i de från kommunen fristående förskolorna, samt ett utökat samarbete mellan förskola och skola.

Men privatiseringen gick ganska trögt. En del avknoppningar skedde vilket gjorde att andelen enskilda förskolor ökade samtidigt som kommunala förskolor lades ned. Men förhållandena på arbetsmarknaden hade börjat kännas riskabla, med uppsägningar och arbetslöshet som följd. Önskan hos fast anställda att bli egna företagare var inte stor i det läget.

För att skynda på utvecklingen ville den borgerliga regeringen ta ytterligare steg. I propositionen om den utvidgade och preciserade lagregleringen på barnomsorgsområdet som avsågs träda i kraft vid årsskiftet 1995, ålades kommunerna skyldighet att med samma belopp per plats som i motsvarande kommunal barnomsorgsverksamhet bekosta all enskild förskole- och fritidshemsverksamhet. Vid tillståndsprövningen fick avseende endast fästas vid huvudmannens lämplighet och lokalernas ändamålsenlighet. Avgifterna fick inte oskäligt avvika från kommunens. I praktiken hade en fri etableringsrätt för barnomsorgsverksamhet införts.

I samma proposition föreslogs även att ett beskattningsbart vårdnadsbidrag på 2000 kronor i månaden skulle införas samt en skattemässig avdragsrätt för barnomsorgskostnader upp till ett visst högsta belopp. Fyrpartiregeringen hade därmed fått igenom samtliga sina olika hjärtefrågor inom barn- och familjepolitiken.

En del kommuner bävade inför denna, som de tyckte, tvångsprivatisering. Nödvändiga rationaliseringar och förtätningar inom verksamheterna hade redan påbörjats, arbetslösheten hade börjat stiga på allvar och ekonomin blivit allt kärvare. Hur skulle man kunna hålla budgeten under sådana förhål-

landen? Och var det verkligen meningen att man med allmänna medel skulle tvingas bekosta förskolor drivna av religiösa sekter? Risken för försämrad kvalitet, onödiga kostnadsökningar och ökad segregation framfördes av kritikerna.

Lagstiftningen om fri etableringsrätt hann aldrig träda i kraft innan en socialdemokratisk regering efter en mandatperiod återkommer.

Återställaren

När den socialdemokratiska regeringen återtar makten 1995 föreslås omedelbart ett avskaffande av beslutet om fri etableringsrätt av Anna Hedborg, nu ansvarig minister. Samtidigt slopas vårdnadsbidraget och avdragsrätten för barnomsorgskostnader som den borgerliga fyrpartiregeringen fått igenom. I propositionen formuleras den socialdemokratiska hållningen när det gäller enskild verksamhet inom barnomsorgsområdet;

"Den privata barnomsorgen i form av föräldrakooperativ och annan enskild verksamhet kan berika och utveckla barnomsorgen. Den kommer även i fortsättningen att vara ett viktigt komplement till den kommunala barnomsorgen. Men kommunerna måste kunna planera verksamheten och styra resurserna dit de bäst behövs. Därför motsätter vi oss en lagstiftning som kommer att innebära en



Anna Hedborg 1998.

Andelen enskilda förskolor ökar även med kommunernas medgivande, mest i storstäder och förortskommuner, minst i glesbygds- och industrikommuner. Så småningom förekommer det kommuner, särskilt borgerligt styrda förortskommuner, där en stor andel av förskolorna drivs av annan än kommunen. Föräldrakooperativen fortsätter att vara den vanligaste formen, men även andra driftformer och olika pedagogiska inriktningar ökar. 2006 är 17 procent av förskolebarnen inskrivna i en enskild förskola, att jämföra med 7 procent av eleverna i fristående skolor. Pysslingen förskolor och skolor AB driver nu 54 förskolor och 12 skolor.

Ändå kommer etableringsfriheten att bli en av barnomsorgens återkommande frågor, tillsammans med vårdnadsbidraget och frågan om skolstartsåldern. I februari valåret 2006 gör miljöpartiet gemensam sak med de fyra partierna i den borgerliga alliansen och lägger fram ett lagförslag om fri etableringsrätt för förskolan i riksdagen.

I ett samtal med Bengt Westerberg i maj 2006 säger han om etableringsfriheten;

- För mig var det viktigt att förskollärare som ville utveckla sina idéer utanför kommunen fick möjlighet att göra det. Barn – och föräldrar – är

överetablering av barnomsorg, fri dragningsrätt för privat barnomsorg av allmänna medel och ett tvång för kommunerna att lägga ned kommunala daghem. Resurser ska inte slösas bort, utan komma barnen till godo.”

Den fria etableringsrätten hinner aldrig träda i kraft, men avskaffandet av den s.k. Lex Pysslingen kvarstår – en enskild person, förening, samfällighet eller trossamfund som uppfyller kraven på kvalitet och säkerhet får driva förskolor och fritidshem. Kommunen får dock tillbaka beslutet i sin hand när det gäller tillståndsgivningen och de ekonomiska villkoren ska vara desamma i kommunal och enskild verksamhet.

olika och har olika behov. En mångfald i utbudet gör att olika behov kan tillgodoses på ett bättre sätt. Etableringsfriheten var nog min viktigaste insats för förskolan därför att den bidrog till att bryta ny mark, även om barnomsorgslagen naturligtvis berörde fler människor. Jag har precis samma övertygelse idag att mångfald behövs.

Och om frågan om vinstsyften säger han;

- Mångfalden skulle ha en kvalitetsdrivande effekt, men fick inte fungera diskriminerande. Därför ville vi skapa samma ekonomiska villkor för kommunala och privata dagis genom en barnomsorgspeng.

- Barnomsorg bedrivs oftast i små enheter och småskalighet ger ofta ett större personligt engagemang. Men all verksamhet, också barnomsorgen måste bygga upp ett eget kapital, ett riskkapital som kan behövas för utbildningsinsatser, investeringar och annat som kommunen inte betalar för.

- Kommunen kan alltid skjuta till pengar till sin egen verksamhet. Men när behoven uppstår i de privata alternativen är det inte lika självklart. Kapitalbehovet gör att större företag kan få fördelar. Där är ett dilemma som det är svårt att komma förbi.

Barnomsorgsgaranti med ny lag (1995)

Den nya barnomsorgslagstiftningen

Den nya barnomsorgslagstiftningen som trädde i kraft 1995 skulle sätta punkt för den långa period då den kommunala skyldigheten var att planmässigt bygga ut barnomsorgen. Nu skulle kommunerna faktiskt tillhandahålla plats för barn från ett års ålder i förskola och fritidshem eller familjedaghem, kommunala eller enskilda, och det utan oskäligt dröjsmål. Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skulle ha en sådan omfattning att föräldrarna kunde sköta sina arbeten eller studier.

Lagregleringen föreslogs bli utvidgad och preciserad också på en rad andra punkter. En ny kvalitetsparagraf, om än något luftig, infördes; barngrupperna skulle ha lämplig sammansättning och storlek och lokalerna vara ändamålsenliga för förskolepedagogisk verksamhet, personalen skulle ha utbildning eller erfarenhet. Här ville socialministern inte gå alltför långt i att uppställa krav, för att inte förhindra de privata alternativa verksamhetsformerna inom förskola och fritidshem att etableras. Dock framhålls i propositionen att det borde vara en strävan att andelen förskollärare på sikt skulle öka. Närhetsprincipen mellan hem och förskola



Socialminister Bengt Westerberg besöker förskolan Arcobaleno i Reggio Emilia 1993.

för förskolebarnen eller fritidshem och skola för de yngre skolbarnen etablerades i lagstiftningen. Barn i behov av särskilt stöd skulle få sina behov tillgodosedda enligt lagen.

Fortfarande var det endast barn till förvärvsarbetande och studerande föräldrar som enligt förslaget till den nya lagstiftningen var berättigade till barnomsorg. Förskola för barnets egen skull genom en allmän förskola från fyra år fanns inte med. Å andra sidan omfattade skyldigheten att tillhandahålla plats barn från ett t.o.m. tolv års ålder. Skolbarnsomsorgen var ett utvidgat åtagande i lagstiftningen. Vid det laget stod det också helt klart att om man satsar på en utbyggnad av förskoleverksamheten kommer också ett behov av skolbarnsomsorg att bli följden och de stora barnkullarna från slutet av 1980-talet började nu närma sig fritidshemsåldern.

Eftersom avsikten var att lagstiftningen skulle ha införts redan 1991, så hävdades i propositionen att den nya barnomsorgslagen inte var att betrakta som ett nytt åtagande och inte skulle leda till annat än marginella ekonomiska konsekvenser. Regeringen hade dessutom ett vårdnadsbidrag och skattelättnader för barnomsorgskostnader att finansiera.

Riksdagen beslutade med bred majoritet i enlighet med propositionens lagförslag. Socialdemokraterna som var i opposition hade

ju tidigare aviserat en lagstiftning i denna fråga och hade i princip inga invändningar. Den fria etableringsrätten, vårdnadsbidraget och skatteavdragen för barnomsorgskostnader som propositionen också innehöll, avvisades dock av den socialdemokratiska oppositionen.

Utan oskäligt dröjsmål

Det mesta av det som nu stipulerades i lag var redan kända principer. Men det var uttrycket ”tillhandahålla plats utan oskäligt dröjsmål” som var det riktigt nya och som fick Svenska Kommunförbundet att kraftigt reagera. Lagstiftningen var formulerad som en skyldighetslag gentemot kommunerna, inte en rättighetslag för den enskilde. Beslut enligt den kunde prövas i domstol som kommunalbesvär av varje berörd medborgare i kommunen. Och det framgick alldeles tydligt i propositionens författningskommentarer att med utan oskäligt dröjsmål avsågs en tid av högst tre till fyra månader efter ansökan om plats. Merparten av kommunerna, men inte alla, hade vid det laget full eller nästan full behovstäckning inom barnomsorgen. Detta var också en förutsättning för att lagstiftning överhuvudtaget skulle vara möjlig. Men de höga födelsetalen innebar att många fler barn än normalt skulle komma att behöva plats de närmaste åren.

Den utvidgade och preciserade lagstiftningen innebar att kommunerna måste förhålla sig såväl till förändringar i födelsetalen som till in- och utflyttningar i kommunerna eller stadsdelarna på ett helt annat sätt än tidigare. En ökning eller minskning av antalet nyfödda innebar med relativt kort varsel att behoven av platser ökade eller minskade. Kommunernas beredskap och flexibilitet sattes på prov. Det var en tuff lagstiftning som kommunerna fick att hålla sig till, övervakad av tusentals föräldrar i varenda kommun. Det fanns de, både på kommunal och central nivå som med tanke på det ekonomiska läget i kombination med de turbulenta födelsetalen tvivlade på det riktiga i att reformen nu genomfördes.

Men lagstiftningen fungerade faktiskt, trots en stor skepsis från Kommunförbundets sida. Vid den första uppföljningen 1995 kunde cirka 80 procent av kommunerna erbjuda förskoleverksamhet i början av hösten, enligt de nya kraven. Därefter ökade kommunernas beredskap snabbt och sedan flera år har 98-99 procent av kommunerna kunnat tillhandahålla förskoleverksamhet utan oskäligt dröjsmål och detsamma gäller skolbarnsomsorgen. Ett mer tillfälligt undantag inträffade åren 2002 och 2003 då färre kommuner klarade lagstiftningen, vilket

berodde på att kommunernas åtaganden utökades genom att också barn till arbetslösa eller föräldralediga fick rätt till plats. Problemen blir dock övergående och våren 2005 uppfylldes återigen lagstiftningen nära på hundra procentigt.

Det fåtal kommuner som inte lever upp till kraven växlar genom åren och är med något undantag kommuner som har tillfälliga svårigheter – ökat barnafödande eller oväntat stor inflyttning. Men det finns också enstaka kommuner som av oförklarliga skäl återkommer år efter år bland dem som inte kan erbjuda plats utan långa väntetider. Generellt gäller att det är lättare att få en plats i början av hösten då en årskull lämnar förskolan, sällare under året i övrigt.

En ny generation småbarnsföräldrar betraktar inte längre barnomsorgen som ett privilegium utan som en rättighet.

Bengt Westerberg kommenterar barnomsorgslagstiftningen;

- Vi var nära målet, det var viktigt att ta sista steget. Med tanke på födelsetalen fanns det risk för att kommunerna skulle säga det här klarar vi inte – det går inte. Och det var inte acceptabelt.

Ekonomisk kris (1990-talet)

Baby-boom

Mot slutet av 1980-talet steg födelsetalen kraftigt, det föddes betydligt fler barn i Sverige än vanligt. Man fick gå tillbaka ända till 1930-talets början för att hitta så stora födelsekullar. Det största antalet barn, omkring 124 000, föddes 1990, motsvarande 2,13 barn per kvinna. De svenska födelse-talen var, näst efter Island och Irland, högst i Europa. Samma år nådde den kvinnliga förvärvsfrekvensen, som ökat under hela 1970- och 80-talet, en topp då 86 procent av alla kvinnor med barn i åldern 1–6 år förvärvsarbetade. De intensiva satsningarna på barnomsorg och en föräldraförsäkring som premierar korta tidsavstånd mellan syskon, i kombination med en stark framtidstro, bidrog till de höga födelsetalen.

Ekonomisk kris

Efter årtionden av full sysselsättning drabbades Sverige på hösten 1991 av en allvarlig ekonomisk kris som ledde till en hastigt stigande arbetslöshet. Det blev också en mycket brant nedgång av barnafödandet. Från att ha varit bland det högsta i Europa sjönk barnafödandet till den lägsta nivå som någonsin uppmätts i vårt land – 1,5 barn per

kvinna. Det minskade barnafödandet skedde samtidigt som arbetslösheten ökade drastiskt. Analyser har visat på samband mellan låg sysselsättning, låg inkomst och låg nativitet. Till skillnad mot flertalet andra europeiska länder tycktes arbetslöshet i Sverige inte leda till ökat utan minskat barnafödande. Den ekonomiska situationen ställde välfärden inför stora utmaningar. Även barnomsorgen fick vidkännas omfattande ekonomiska besparingar. Den begynnande lågkonjunkturen präglade läget, vallöften sköts på framtiden.

Utbyggnaden forceras

Under 1990-talet första hälft forcerades utbyggnaden. De skärpta kraven på kommunerna att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla plats i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i kombination med de höga födelsetalen medförde att rekordmånga nya platser tillkom varje år. Det sammanlagda antalet inskrivna barn ökade från 571 000 till 753 000 barn. Bara i förskolan ökade barnantalet med nära 100 000 barn, från 270 000 till 365 000 barn. Samtidigt sjönk antalet barn i familjedaghem. Mot slutet av 90-talet blev det fritidshemmen som fick ta emot de stora barnkullarna, vilket ledde till att barngruppernas storlek ökade kraftigt och personaltätheten minskade.

Under åren 1994–1997 steg andelen barn i åldern 1–6 år i förskola och familjedaghem från 59 till 65 procent och från 52 till 56 procent i skolbarnsomsorgen. Men till skillnad mot tidigare år av utbyggnad sker den stora ökningen av antalet barn i barnomsorgen under 1990-talet inom oförändrade ekonomiska ramar och till allt högre avgifter. Bruttokostnaden i fasta priser var densamma 1991 som 1997 – 42 miljarder kronor – trots att antalet inskrivna barn ökade under denna period med 185 000. Det innebar en genomsnittlig kostnadsminskning per plats med 30 procent.

Ekonomiska nedskärningar

De flesta kommuner använde sig av personalminskningar för att få ner kostnaderna inom barnomsorgen. Oftast var det barnskötarna som fick gå, till arbetslöshet eller andra samhällssektorer som t.ex. äldreomsorgen. Det ledde till att andelen förskollärare ökade och i mitten av 90-talet hade 58 procent av personalen förskollärarytbildning, vilket var den hittills högsta uppmätta siffran. Att personalen var välutbildad blev en sorts försäkring mot att kvaliteten inte påverkades av nedskärningarna. Men många vittnade om att yrket nu delvis förändrade karaktär, mest beroende på att barngrupperna blev allt större och personaltätheten minskade. Fler barn

i förskolan behövde särskilt stöd när det blev fler barn i grupperna och personalen blev färre. En del kommuner gick mycket långt i sina besparingar och nådde smärtgränsen för vad personalen klarade av. Det tärde såväl på förskolans goda rykte som på personalens lojalitet gentemot sina uppdragsgivare kommunerna. Föräldrar och barn sökte man så långt det var möjligt att hålla skadeslösa. Olika pedagogiska strategier utvecklades för att klara den nya situationen.

Tidigare hade det varit ovanligt med grupper om fler än 15 barn i förskolan. Men nu skedde en snabb ökning av barnantalet i grupperna. Skillnaderna mellan kommunerna blev stora. När decenniet var till ända hade bara en mindre del av landets förskoleavdelningar 15 barn i grupperna. Vanligare var att grupperna hade upp emot 20 barn och det förekom också att grupperna var ännu större. I nära tre procent av grupperna var antalet 26 barn eller fler – otänkbara siffror före 1990!

I småbarnsgrupperna var situationen bättre, men det fanns fortfarande många grupper som hade fler än 16 barn. Personaltätheten varierade mellan kommunerna från 3,9 barn per årsarbetare i genomsnitt till 6,7, men den extremt låga personaltätheten som funnits i vissa kommuner – 7–10 barn per årsarbetare – hade försvunnit.

När den socialdemokratiska regeringen återtar makten 1994 genomför Göran Persson, först som finansminister och från mars 1996 som statsminister, sin kraftfulla budgetsanering. Även för barnfamiljerna blir den kännbar med sänkta ersättningsnivåer i sjuk- och föräldraförsäkringen och slopade flerbarnstillägg i barnbidraget.

Kommunala skillnader

Samtidigt som besparingarna drabbade barnomsorgen höjer kommunerna föräldraavgifterna. Föräldrarnas andel av kostnaderna för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen steg under 1990-talet från 10 procent till närmare det dubbla. Skillnaderna mellan olika kommuner blev allt större. I vissa fall kunde avgiften för samma familj vara flera gånger högre i en kommun än i en annan. Avgifterna blev också allt mer inkomstrelaterade och vistelsetidsrelaterade. En del kommuner införde avgift per timme, för att pressa ned det som benämndes överutnyttjande. För en lågavlönad ensamstående förälder kunde skillnaden i avgifter mellan en kommun och en annan vara nästan 30 000 kronor. Begreppet skäliga avgifter, vilket barnomsorgslagstiftningen påbjöd, tycktes allt mer ha förlorat sin innebörd.

Andra skillnader som gjorde sig påmind var de olika regelsystem som kommunerna införde. I syfte att minska kostnaderna höll sig kommunerna i nära hälften av landet med regler som innebar att barn vars föräldrar blev arbetslösa inte fick behålla sina platser i förskolan. Detta var en ny situation för många föräldrar – att först få en plats för sitt barn och sedan bli av med den, eller att barnet åkte in och ut i förskolan med kort varsel allt eftersom föräldern blev föremål för olika arbetsmarknadsåtgärder. Ännu ovanligare var det att barn till föräldralediga fick behålla sina platser i förskoleverksamheten.

Välfärdsbokslutet

På uppdrag av regeringen utvärderades 1990-talets effekter på den svenska välfärden i det s.k. Välfärdsbokslutet. Det fanns lärdomar att dra inför nästa ekonomiska tillbakagång. När det gällde effekterna på barnomsorgen konstaterade utredningen att det knappast längre fanns skillnader mellan barnfamiljer när det gällde tillgång till plats inom barnomsorgen. Skillnaden låg istället snarare i kvaliteten på den barnomsorg som erbjöds. Forskarna Anita Nyberg och Christina Bergqvist konstaterar dock att den svenska välfärdsmodellen som under 1990-talet ibland förklarats död, snarare åtnjöt en förvånansvärt hög stabilitet.

Deras analys av offentligt finansierad barnomsorg visar att det inte heller blev fråga om några större nedmonteringar utan snarare en fråga om både kontinuitet och förändring. Det finns inga tecken på, menar de, att Sverige närmast sig vare sig en marknadsinriktad eller familjeinriktad barnomsorgsmodell. Inte heller hade det skett någon återgång till en manlig enförsörjarmodell.

Från familjepolitik till utbildningspolitik (1996-1998)

Förskolan ska förbättra skolan

I mars 1996 avger den nyttillträdande statsministern Göran Persson sin regeringsförklaring i riksdagen. Den innehåller några rader som kommer att innebära en stor förändring för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen;

"Det livslånga lärandet ska vara en hörnsten i regeringens politik mot arbetslösheten. Sverige ska kunna konkurrera med hög kompetens, vars förutsättningar ska ges genom en hög kvalitet i alla skolformer, från förskolan till högskolan. Förskolan ska bidra till att förbättra grundskolans första viktiga år".

Frågan om förskolans och även fritidshemets hemvist skulle vara i familje- eller utbildningspolitiken hade funnits länge. Lärarförbun-

det hade i årtal varit pådrivande för att göra dessa verksamheter till en del av utbildningsväsendet. Fortfarande hade skolstartsåldern eller övergången mellan förskola och skola inte fått någon bra lösning. En arbetsgrupp med representanter från de bägge departementen hade utan större framgång arbetat med frågan om skolstart vid sex år. De berörda barnkullarna var mycket stora och det rådde olika uppfattningar om kostnadskonsekvenserna av en sänkt skolstart, vilket fick till följd att frågan hade avskrivits tills vidare.

Som ett resultat av ny kommunallag, nytt statsbidragssystem och avregleringar hade utvecklingen i kommunerna inneburit att snart sagt samtliga kommuner infört gemensamma nämnder för skola och barnomsorg. Och nu var alltså tiden inne för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen att även på statlig nivå föras samman med skolan och handlas av Utbildningsdepartementet. Ledordet är integration och ett nytt kapitel börjar i förskolans historia.

Integration förskola, skola, fritidshem

Skolminister Ylva Johansson, som blev mottagaren av ansvaret för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen, ville bort från barnomsorgen som familjepolitik till en förskola inom utbildningsväsendet för barns utveckling och lärande.

Redan i maj samma år lägger skolministern en återigen historisk proposition som drar upp riktlinjerna för överföringen av förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen till utbildningssektorn. Ett gemensamt måldokument ska till att börja med utarbetas för den allmänna förskolan, fritidshemmet och skolan, och utgå från en gemensam syn på kunskap och barns och elevers lärande, men också ta tillvara de olika verksamheternas särdrag och kvaliteter.

Propositionen andas en tilltro till att förskolan ska kunna bli en viktig del av utbildningssystemet. Det sägs rent ut att skolans sätt att arbeta under barnens första viktiga år bör ta intryck av förskolans arbetssätt. Mer än tidigare ska skolan ägna sig åt elevernas samarbetsförmåga, självtillit, kreativitet och problemlösningsförmåga. Att detta kan ske genom en integration mellan förskola, skola och fritidshem är en bärande tanke.

I ett samtal med f.d. skolminister Ylva Johansson i april 2006 säger hon;

- Vi ville verkligen ta över. Göran Persson hade velat det ända sen han var skolminister, tror jag. Det var en kamp som bar frukt. Tiden var mogen. Och det var glasklart av pedagogiska skäl – inte ekonomiska.

Hon kommenterar den ömsesidiga misstron mellan förskola och skola;

- Förskolepedagogiken flyttade in i skolan och skolan hade absolut något att lära av förskolan. Leken behövs till exempel för lärandet, både i förskolan och skolan. Men förskollärarna var rädda för att skolan inte skulle se barnet. Skolan å sin sida var rädd för flum. Skolans bidrag till förskolan var att se det längre perspektivet. Där kunde förskolan lära av skolan. I skolan kommunicerar man skolans mål, i förskolan det enskilda barnet. Här kunde förskola och skola lära av varandra.

Det tidigare avbrutna arbetet runt ett gemensamt måldokument för förskola, skola och fritidshem återupptas nu snabbt. En ny utredning om förskola, skola och fritidshem tillsätts 1996 under fortsatt ledning av Ulf P Lundgren, nu generaldirektör för Skolverket. Hans utredning resulterar i ett förslag till en läroplan för barn och unga, anpassad till att också omfatta sexårsverksamheten i den allmänna förskolan och fritidshemmet, *Växa i lärande* (1997). Nya begrepp som har sitt ursprung i förskole- och fritidshemskulturen – leken, utforskandet och eget skapande i bild, text och form – införs i grundskolans läroplan. Kommittén ser arbetslagsmodellen med olika kompetenser som en viktig förutsättning för skolans utveckling.

När detta arbete överlämnats får kommittén tilläggsdirektiv att också utarbeta

ett måldokument för förskolan. I november 1997 lägger BOSK-kommittén fram sitt förslag till en läroplan för förskolan.

Förskoleklassen

Samtidigt med att arbetet omkring det pedagogiska innehållet i förskola, skola och fritidshem utreds läggs det nya organisatoriska förslaget fast om sexåringarna och övergången från förskola till skola, i en proposition som regeringen överlämnar till riksdagen i september 1997 – *Förskoleklassen*.

Det är ett radikalt nytt förslag som inte funnits med i någon av de utredningar som gjorts inom området. Den allmänna avgiftsfria förskolan för sexåringarna, som omfattat alla barn ända sedan den första förskolelagen tillkom 1975, föreslås bilda en egen skolform inom det offentliga skolväsendet. Benämningen förskoleklass tillkommer efter viss vanda i brist på bättre, eftersom det var en integration man ville åstadkomma, inte en separat verksamhet för endast sexåringarna.

Förskoleklassen blir nu en del av skolan, men utan att vara ett obligatorium. Regleringen av förskoleklassen skrivs in i skollagen, där förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen redan lagtekniskt förts över från socialtjänstlagen, utan några principiella förändringar. Sexåringarna förs under ord-

nade former över från förskolan till skolans lokaler i kommun efter kommun och blir fritidshemsbarn på eftermiddagarna. Möjligheten att börja grundskolan redan som sexåring kvarstår, men kommer att utnyttjas i än mindre grad än tidigare.

Den nya mötesplatsen för förskola, skola och fritidshem ska ge förutsättningar för olika professioner och kompetenser att arbeta tillsammans i arbetslag. Men eftersom sexåringarna knappast själva kan vara bärare av den förskolepedagogiska kultur som de kommer ifrån ska förskollärare och fritidspedagoger på samma villkor som grundskollärare få komma in i skolan och där bedriva pedagogiskt arbete och undervisa. Nu får inte bara fritidspedagogerna skolan som sin arbetsplats utan även många förskollärare. Barnskötarna finns också med i arbetslagen.

Skolverket får regeringens uppdrag att genomföra en treårig utvärdering av förskoleklassen. Insikten fanns från början att det skulle kräva både tid och medvetet arbete att genomföra en integration som tar tillvara kraften i de olika traditionerna och också skapa något nytt. Och utvärderingen kommer att bekräfta det som förutspått; ett förändringsarbete av detta slag är inte enkelt vunnet – det byggs möjligen upp långsiktigt.

Läroplan för förskolan

Det är regeringens uppgift att formulera och fastställa en läroplan. Riksdagen tar bara ställning till de övergripande principerna. Och nu sker allt med raska tag, en proposition om att en läroplan ska införas för förskolan överlämnas till riksdagen i mars 1998 och redan i juni samma år har förskolan fått sin första riktiga läroplan, dvs. en bindande förordning för det pedagogiska innehållet.

BOSK-kommitténs förslag till läroplan låg nära skolans läroplan. Värdegrunden var gemensam, strukturen likaså, med dels mål för vad barnen ska ha uppnått när de lämnar förskolan, dels mål att sträva mot som anger inriktningen för förskolans pedagogiska verksamhet. Läroplanen var adresserad, också i likhet med skolans läroplan, dels till alla som arbetar i förskolan, dels till förskolläraren.

Efter noggranna överväganden fattades beslut om några väsentliga förändringar i förhållande till kommitténs förslag. Tanken att en läroplan för förskolan skulle ha mål att uppnå för det enskilda barnets lärande var knappast förenligt med förskolepedagogisk tradition och kultur. Denna fråga var lätt för skolministern att ta ställning till. Läroplanen får endast mål för verksamheten att sträva mot. Svårare var frågan om förskolläraren och arbetslaget. Det var inte förrän efter många

överväganden som beslutet togs att läroplanen ska vända sig till hela arbetslaget – inte bara förskolläraren.

Daghem och deltidsgrupp utmönstrades nu helt som begrepp ur skollagen och ersattes med förskola. Familjedaghem och öppen förskola omfattades inte av läroplanen, men skulle vara vägledande även för dessa verksamheter.

Läroplanen togs emot av en entusiastisk personalkår. Nu hade förskolan fått efterlängtd status av utbildning och det gällde hela förskolan för barn från ett års ålder tills de börjar förskoleklassen – unikt i ett internationellt perspektiv. Givetvis hade förskollärarna och deras fackförbund hellre sett att läroplanen vänt sig exklusivt till den högskoleutbildade delen av personalen. Desto nöjdare var barnskötarna som ju inbegreps i arbetslagsbegreppet. Men alla förskolor fick brev från skolministern där hon förklarade att hon trots allt betraktade förskollärarna som oumbärliga i förskolan.

Barnsynen i läroplanen

BOSK-kommitténs betänkande *Att erövra omvärlden* med förslag till läroplan för förskolan, förmedlade en syn på barns utveckling och lärande som kändes välbekant i förskolesammanhang men samtidigt ny. I

hög utsträckning byggde den på traditionell förskolepedagogik. Därtill hade lagts den förnyelse som den Reggio Emilia-inspirerade pedagogiken inneburit för svensk förskola. Gunilla Dahlberg, professor vid lärarhögskolan i Stockholm, spelade en viktig roll i kommitténs progressiva läroplansarbete av igenkänning och utmaning.

Reggio Emilia, en vallfartsort i norra Italien för tusentals svenska förskollärare och för kommittéer, utskott och ministrar, har utvecklat en förskolepedagogik som blivit en viktig och utbredd inspirationskälla för svensk förskola. Den bygger på Loris Malaguzzis (1922-1994) filosofi och pedagogik. I den hittar man de grundläggande dragen som också återfinns i den svenska förskolepedagogiken – barnet som ett aktivt, kompetent och medforskande barn, det projekt- och temaorienterade arbets sättet och det demokratiska perspektivet på barns kunskapande och lärande.

I Reggio Emilia-inspirationen bygger barnsynen på en respekt för barnet



Skolminister Ylva Johansson med sina barn 1998.

som ett resursrikt och nyfikat barn, ett barn med hundra språk och egen kraft och lust att lära. Den pedagogiska miljöns betydelse och den pedagogiska dokumentationen för att synliggöra läroprocesser används som grundläggande redskap. Att Reggio Emilia-inspirationen blivit så spridd i Sverige kan man förmoda beror på att här har den svenska förskolepedagogiken hittat sig själv, men djärvare och mer utmejslad.

På denna grund av tradition och förnyelse står den svenska förskolas läroplan – ett tunt men precist dokument, med mål och riktlinjer för den pedagogiska verksamheten att sträva mot, som överlämnar åt den professionella personalen att själva utforma verksamheten utifrån ett uppdrag, en värdegrund och en demokratisk syn på barns utveckling och lärande.

Maxtaxa och allmän förskola (1999-2003)

Förskola, men inte för alla

Kan man ha en förskola inom utbildningssystemet som inte alla barn har tillgång till? Frågan blev mot slutet av 1990-talet akut. Avgifterna, som nu i allt högre utsträckning var relaterade till barns vistelsetider och föräldrars inkomster, hade stigit så kraftigt att en

del föräldrar fann det för gott att hitta andra alternativ till barnomsorg. För att pressa ned kostnaderna hade kommunerna dessutom slimmat organisationen – större barngrupper, lägre personaltäthet och snävare regler för vilka barn som var berättigade till förskoleverksamhet. Barn till arbetslösa föräldrar miste sina platser i allt fler kommuner och barn till föräldralediga hade ännu sämre möjligheter att få behålla sina platser i förskolan. Kommunerna sanerade sin ekonomi både med höjda avgifter och med sänkt kvalitet. Många av de barn som kanske allra mest hade behov av förskolan fick inte del av den. Fortfarande hade 1991 års målsättning om förskola för alla barn inte uppnåtts fullt ut.

I samband med en mindre regeringsombyggnad i mars 1999, får en ny socialdemokratisk minister – Ingegerd Wärnersson – ansvar för förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen och grundskolan. Det blir ännu en dynamisk mandatperiod.

Halvera dagistaxan!

Under senare delen av 1990-talet började allt peka mot att ekonomin åter skulle vända uppåt. Arbetslösheten minskade – det fanns t.o.m. risk för inflationsdrivande flaskhalsar inom vissa branscher. Barnfamiljerna var den grupp som hade drabbats hårdast av bud-



Studiegrupp från Sverige utanför stadshuset i Reggio Emilia 1993.



Sergio Spaggiari och Loris Malaguzzi, barnomsorgschefer i Reggio Emilia 1989.

getsaneringen och därför först borde få del av den förbättrade samhällsekonomin, menade regeringen.

I augusti 1998, ett par dagar innan socialdemokraterna publicerade sitt valmanifest, skrev några LO-ekonomerna en artikel på DN debatt med rubriken *Halvera dagstaxan!* Artikelns föregångare var att en av skribenterna, Irene Wennemo, chef för LO:s näringspolitiska enhet, hade tagit upp frågan på ett seminarium i Almedalen tidigare under sommaren. Vad artikeln främst tog fasta på var marginaleffekterna som de inkomst- och tidsrelaterade barnomsorgstaxorna innebar för de kvinnor med barn, som övervägde att öka sin arbetstid eller ta ett bättre avlönat jobb. Studier hade visat att marginaleffekterna i vissa inkomstskikt och kommuner kunde vara över 100 procent. Bästa sättet att stärka barnfamiljernas ekonomi var att radikalt sänka avgifterna för barnomsorg, argumenterade LO-ekonomerna.

Socialdemokraterna tog uppenbarligen intryck och i valmanifestet presenterades ett förslag om maxtaxa i barnomsorgen och en skyldighet för kommunerna att

Skolminister Ingegerd Wärnersson.



erbjuda förskoleverksamhet för arbetslösa barn. Dessutom gavs löfte om avgiftsfri allmän förskola för alla barn från fyra års ålder. Samarbetspartierna vänsterpartiet och miljöpartiet var inledningsvis inte helt förtjusta i maxtaxeförslaget. Även inom socialdemokratin fanns det vissa tveksamheter, något riktigt förankringsarbete hade inte hunnits med ens bland de egna.

Men redan i den ekonomiska vårpropositionen året därpå fanns medel avsatta för en reform med maxtaxa och allmän förskola och en interdepartemental arbetsgrupp fick i uppdrag att utarbeta förslag till hur ett stegvis införande av reformen kunde genomföras.

En kontroversiell reform

Barnomsorgsavgifterna var inte bara höga, de varierade också mycket i landet. I vissa kommuner kunde den genomsnittliga avgiften för en förskoleplats vara mindre än 8 000 kronor om året, i andra mer än 20 000 kronor. I Täby stod föräldrarnas andel av kostnaden för 31 procent och i Malå för 8 procent. Det fanns också i många kommuner en politisk inställning som var principiellt positiv till höjda avgifter. På så sätt skulle man öka medvetenheten om vad tjänsterna faktiskt kostade, få föräldrarna att välja andra alternativ eller

bara utnyttja tjänsterna så mycket man verkligen behövde eller var beredd att betala för. Maxtaxan var därför på flera sätt kontroversiell. Arbetsgruppens förslag remissbehandlades och landet visade sig vara delat för och emot efter rent partipolitiska linjer. Borgerligt styrda kommuner sa nej, socialdemokraterna sa ja.

Även om maxtaxan avsågs bli frivillig för kommunerna att införa och synnerligen väl kompenserad med statliga medel, så innebar den naturligtvis ett intrång i den kommunala självstyrelsen. I riksdagen var samtliga borgerliga partier emot maxtaxan, t.o.m. folkpartiet som annars brukade rösta med socialdemokraterna och vänsterpartiet om förskolan. Inte heller miljöpartiet hade varit odelat positivt, men gick efter en del förhandlingar med på reformen, under förutsättning att det ursprungliga förslaget på avgiftsnivå höjdes en bit och gjordes inkomstrelaterad upp till maxtaxetaket.

För Ingegerd Wärnersson var det viktigt att hela reformpaketet skulle finnas med, även om det måste införas stegvis – inte minst den allmänna förskolan. För en gångs skull var Finansdepartementet djupt engagerat i ett förslag som rörde förskolan. Men intresset sträckte sig främst till maxtaxan och de arbetslösa. Den allmänna förskolan

fick skolministern driva mer på egen hand. Hon var också mycket bestämd på den ventil som infördes i förslaget och som gick ut på att regeringen lovade återkomma om det visade sig att finansieringen av reformen var otillräcklig. Maxtaxan fick inte äventyra kvaliteten i förskoleverksamheten. Särskilda kvalitetssäkringsmedel utgick därför, utöver finansieringen av själva maxtaxan.

Maxtaxan debatterades livligt i pressen under lång tid. Dess negativa effekt på kvaliteten var av många kritiker ställd utom allt tvivel. Köerna skulle bli långa, barngruppernas storlek skulle öka och värst av allt, barnen skulle få mycket längre dagar i förskolan nu när man inte längre kunde styra vistelsetiderna med avgifterna. Dessutom ansågs det vara en reform som bara skulle gynna medel- och höginkomsttagarna.

En grupp som inte protesterade var föräldrarna själva. I de kommuner som sa sig vägra att införa maxtaxan anordnades demonstrationer och fackeltåg. Ropen skallade återigen, men den här gången gällde det avgifterna.

Maxtaxa och förskola för alla barn

Den 1 januari 2001 togs det första steget av reformen. Då fick barn till arbetslösa föräldrar rätt till förskoleverksamheten, både att få en plats och att behålla den de hade. Ett år senare kom detta även att gälla barn vars föräldrar var hemma med föräldraförsäkring för vård av annat barn – på initiativ av miljöpartiet. Den 1 januari 2002 infördes maxtaxan som var frivillig för kommunerna. Samtliga kommuner använde maxtaxan redan det första året, utom två som avvaktade ett år för att undvika de för dem mindre gynnsamma övergångsreglerna. Den 1 januari 2003 infördes slutligen den sedan så länge aviserade allmänna avgiftsfria förskolan för alla barn i åldern fyra och fem år.

Maxtaxa och allmän avgiftsfri förskola var en stor och viktig reform, inte bara för barnfamiljernas ekonomi utan framför allt för synen på förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Genom detta reformpaket blev barnomsorgen på allvar en djupt förankrad del av den generella välfärden, som till låga eller inga avgifter kom alla barn till del. En framtida nolltaxa aviserades till och med.

Reformen om maxtaxa, allmän förskola och rätt till plats för barn till arbetslösa och föräldralediga presenterades för pressen av en hel rad statsråd ute på olika förskolor.



Biträdande statsministern höll presskonferens på en förskola i Sundbyberg, finansministern kunde i TV ses servera barn saft på en förskola, socialministern såg lite rörd ut när förskolebarn sjöng och dansade för honom och utbildningsministern tog emot pressen på en öppen förskola i hemstaden Uppsala.

Fackeltåg för maxtaxan i Åkersberga vintern 2001.

Skolverkets utvärdering

Hur gick det då med kvaliteten? Skolverket fick regeringens uppdrag att utvärdera maxtaxan med årliga rapporter. Något misstroget togs rapporterna väl emot eftersom de visade att alla farhågor kommit på skam. Köerna ökade inte, barngrupperna blev inte större och barnens vistelsetider blev inte längre. Däremot fick många fler barn tillgång till förskolan. 2005 hade andelen inskrivna barn i förskolan ökat till 77 procent från 68 procent året före reformens genomförande. I åldersgrupperna fyra till sex år var nu förskolebarnen uppe i mer än 95 procent. Och det var ju också meningen med reformen.

Skolverkets senaste uppföljning visade, trots det kraftigt ökade barnantalet, att personalens utbildningsnivå höjts, antalet barn per årsarbetare gått ned och gruppstorlekarna minskat. Närvarotiden i förskolan var oförändrat 32 timmar i veckan i genomsnitt för barn vars föräldrar förvärvsarbetade eller studerade. 20 procent av barnen hade en kortare vistelsetid på upp till 15 timmar i veckan, vilket var en fördubbling jämfört med före reformen.

För barnfamiljernas ekonomi betydde maxtaxan en stor förändring. Barnomsorgsavgifterna är idag ungefär desamma som i början av 1990-talet. Det innebär att

avgifternas andel av inkomsten är lägre idag, eftersom reallönerna har ökat med cirka 30 procent sedan dess. Efter reformen hade en familj i genomsnitt fått en avgiftsminskning på 12 000 kronor om året.

Att maxtaxan var en reform för medel- och höginkomsttagare visade sig inte heller stämma. Även för en lågavlönad ensamstående förälder sänktes avgifterna kraftigt. Procentuellt av lönen var det den gruppen som fick ut mest av att maxtaxan infördes.

Huruvida reformen verkligen var finansierad fullt ut diskuterades länge mellan Kommunförbundet och regeringen. Den s.k. ventilen återopades ända fram tills den uttryckligen stängdes igen i samband med budgetpropositionen 2003, då fem miljarder kronor fördelade på tre år avsattes till personalförstärkningar i förskolan.

Föräldrar med barn demonstrerar för maxtaxan i Stockholm 1999.

FRAMTIDEN
=
FRAMTIDEN

BARNEN
=
FRAMTIDEN

AVGIFTERNA

MAX-
TAXA
NU



Kvalitet i förskolan (2003-2006)

För en ökad kvalitet

Den försämrade kvaliteten i förskolan, efter 90-talets ekonomiska kris, var svår att återupprätta. Vissa förbättringar kunde skönjas när det gällde personaltätheten och barngruppernas storlek, men det gick långsamt, och fortfarande en bra bit in på 2000-talet var det långt kvar till den kvalitet i dessa avseenden som hade funnits före krisen. Mer pengar till förskolan blir ett av de stora valöfthena 2002. När Lena Hallengren tillträder som förskoleminister i oktober är förskoleverksamheten ett av de politikområden som i regeringsförklaringen får löfte om förstärkta statsbidrag, till mer personal i förskolan.

Med detta i ryggen griper sig förskoleministern an frågan om att återupprätta och vidareutveckla förskolans kvalitet. En särskild fråga rörde att ta ställning till en ny skollag, där förskolan avsågs ingå som en egen skolform integrerad i utbildningssystemet, på likartade villkor som övriga skolformer.

Förskolepropositionen

I september 2004 överlämnar förskoleministern en principproposition om kvaliteten i förskolan till riksdagen – *Kvalitet i förskolan*.

I den tar regeringen ställning till på vilket sätt ett särskilt statsbidrag till kommunerna för personalförstärkningar i förskolan ska fördelas. Från den 1 januari 2005 ska fem miljarder kronor öronmärkas till kommunerna, med en miljard första året och två miljarder andra respektive tredje året. Därefter ska medlen ingå i det generella statsbidraget som en nivåhöjning på två miljarder kronor. Pengarna motsvarar kostnaden för anställning av 6 000 förskollärare, barnskötare och annan personal – en tioprocentig höjning av antalet anställda inom förskolan. I princip innebar det att den genomsnittliga personaltätheten i kommunerna återigen skulle kunna bli en vuxen per fem barn och barngrupperna få en genomsnittlig storlek på 15 barn. Mer preciserad än så vill förskoleministern inte vara, utan överlämnar åt Skolverket att utarbeta allmänna råd för kvaliteten i förskolan. Krav på att förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen i likhet med skolan ska kvalitetsredovisas årligen läggs fast.

Andra frågor som behandlas i propositionen rör ställningstaganden till förskolans roll i en kommande ny skollag. Den parlamentariskt sammansatta skollagskommittén som tillsatts 1999 hade lämnat ett betänkande, *Skollag för kvalitet och likvärdighet* (2002), som gick långt i att integrera förskolan i skol-



lagen med till stora delar gemensam lagstiftning för alla skolformer, inklusive förskolan. Det gällde att ta ställning till en terminologi sprungen ur skolans, snarare än förskolans, värld – skolform, elev, undervisning, rektor m.m. vilket krävde noggranna överväganden. Någon förändring av förskolans uppdrag var

Förskoleminister Lena Hallengren läser för Sara och Julia på förskolan Kastanjen i Stockholm 2002.

inte aktuellt för ministern. Förskolan som en egen skolform innebar dock att kommunerna i framtiden inte skulle kunna neka barn plats i förskola och erbjuda familjedaghem i stället. Det var en viktig kvalitetsfråga för verksamheten.

Ett särskilt arbete lades ned på att reda ut hur lagstiftningen runt de olika personalkategorierna borde utformas. Principen fastslogs att det måste finnas förskollärare i alla förskolor och att de skulle ha det övergripande ansvaret för det pedagogiska arbetet, men också att det i arbetslagen även skulle kunna ingå såväl barnskötare som annan personal. De fackliga företrädarna i Lärarförbundet respektive Kommunalarbetarförbundet verka0de, kanske för första gången i historien, relativt nöjda med hur de bägge yrkesrollernas ställning i förskolan nu skulle formuleras.

Frågan om omsorg under kvällar, nätter och helger engagerar sig ministern särskilt i, men får inte parlamentariskt stöd för ett förtydligande av lagstiftningen på den punkten.

Jämställdhet och mångkulturalitet

Lena Hallengren satsar även på frågor som rör det pedagogiska innehållets kvalitet i förskolan. Jämställdhet och mångkulturalitet i förskolan blir föremål för särskilda åtgärder. En delegation inrättas som fördelar medel

till utvecklingsprojekt i syfte att förstärka och utveckla jämställdhetsarbetet i förskolan och skapa större medvetenhet om förskolans möjligheter i detta avseende. Delegationen sammanställer kunskaper och erfarenheter och ser till att dessa når ut till förskolorna. Verktyg ska utvecklas för att personalen i förskolan ska kunna granska och analysera pedagogiskt material ur ett könsperspektiv. En annan uppgift är att ge förslag på hur fler män kan rekryteras till förskolan.

Vidare förstärks läroplanen för barn med annat modersmål än svenska. Förskolans mångkulturella uppdrag förtydligas för att stärka barns språk- och identitetsutveckling. Barnen ska i förskolan få stöd att utveckla såväl det svenska språket som sitt modersmål. På denna punkt hade läroplanen hittills varit vag och återspeglat den vacklande hållning som länge varit rådande inom förskolan och som resulterat i en kraftig nedmontering av modersmålsstödet.

Samtal med Lena Hallengren i maj 2006

Vilka utmaningar står förskolan inför i dagens samhälle?

- Att utveckla förskolan som en mötesplats för barn ser jag som den viktigaste utmaningen



i dag. Och i det mötet är frågor om jämställdhet och mångkulturalitet – det faktum att barn från olika bakgrund och kulturer möts där – grundläggande. Jag tror att förskolan kan spela en betydelsefull roll i dagens och morgondagens samhälle som denna mötesplats.

Är du nöjd med hur man arbetar med dessa frågor?

- Jämställdhetsarbetet har fått en skjuts, det är en aktuell fråga som många förskolor nu arbetar med och har kommit olika långt med. När det gäller den mångkulturella förskolan återstår ännu en del. Men det finns exempel på förskolor som arbetar mycket medvetet med kulturell och språklig mångfald i förskolan.

- En annan fråga gäller förskolans kvalitet och likvärdighet. Förskolan måste utveckla en större likvärdighet. Det innebär att förskolan måste uppfylla läroplanens alla intentioner, att man inte bara arbetar med de delar man känner engagemang för utan med hela läroplanen. Att alla barn får tillgång till detta.

Hur ser du på arbetet med förskolans läroplan?

- Läroplanen har behövt en inkörningsperiod, men nu har vi börjat närma oss tiden då vi också måste kunna ställa krav på förskolan att arbeta med ett lärande. Det innebär inte en skolifiering. Om man tar efter skolan och sätter

upp mätbara mål så tror jag det vore högst olyckligt. Gör man det så är det för att man vill visa att man presterar – man vill mäta positiv utveckling. Det tycker jag också att man ska kunna göra, men inte genom att konstatera hur många barn som kan åstadkomma vissa förutbestämda resultat.

Vad anser du om övergången mellan förskola och skola?

- Det är skolans uppgift att möta barnen där de står. Flexibel skolstart, att kunna börja skolan höst eller vår löser inga problem. Föräldrar ska inte behöva välja när deras barn ska börja skolan. Det är inte barnen som ska anpassas till skolan, utan tvärtom.

Barnen har ordet

Att barn får komma till tals i en proposition till riksdagen är ovanligt för att inte säga unikt. Det gör de i förskolepropositionen där man kan ta del av vad barn själva tycker om förskolan, vad som är bra och dåligt och vad som kan bli bättre. Lärarstudenter har intervjuat några hundra förskolebarn i åldern tre till fem år om dessa frågor. Dessförinnan har mängder av teckningar och nedtecknade uttalanden från förskolebarn nått departementet på initiativ av förskoleministern.

Barn säger att det bästa med förskolan är

att man får leka där. Leken framstår som helt avgörande, det som deras tillvaro kretsar omkring. Barnen leker ute och inne, de leker sina favoritlekar och de hittar på nya lekar. I leken är barnen uppfinnare, konstnärer och forskare.

Vad gör barnen i förskolan? Det är många olika saker; läser böcker, skriver, räknar, ritar och målar, spelar spel, snickrar, bygger, spelar rockmusik, äter frukt och sjunger, gräver, leker ute, bakar, gör café, visar föräldrarna vad de har gjort, spelar data, fotboll, bandy, cyklar, gungar, klär ut

sig, spelar teater, lägger pussel, deltar i samlingarna, städar och plockar undan – det är ganska tråkigt! – och mycket annat.

Lär man sig något på förskolan? – Man lär sig att vara duktig så klart och snäll. Varför är man på förskolan? – För man är barn.

Vid ett möte i Rosenbad våren 2004 sitter förskolebarn på kuddar för att nå upp till mikrofonerna när de delger Lena Hallengrens sina synpunkter på förskolan. Till slut säger Vera, sex år – *Men hur är det att vara förskoleminister då?*

Barn i Rosenbad våren 2004.



Etableringsfrihet och förstärkt pedagogiskt uppdrag (2006-2014)

Etableringsfrihet och utvidgad allmän förskola

Under den socialdemokratiska regeringens tid beslutade riksdagen 2006, efter ett utskottsinitiativ av Moderaterna, Folkpartiet, Centerpartiet, Kristdemokraterna och Miljöpartiet, om lagändringar som innebar etableringsfrihet för förskolor och fritidshem med enskild huvudman. Efter förslag av den borgerliga regeringen infördes den 1 juli 2009 etableringsfrihet även för andra former av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Samtidigt togs begreppet familjedaghem bort ur lagen och i stället infördes ett nytt begrepp, pedagogisk omsorg, som ett samlingsbegrepp där familjedaghem är en av flera tänkbara varianter. Kommunerna blev genom dessa lagändringar skyldiga att godkänna och ge bidrag (barnomsorgspeng) till enskilt driven förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg om vissa villkor är uppfyllda, bland annat att verksamheten uppfyller de krav på kvalitet och säkerhet som ställs på motsvarande offentlig verksamhet. När det gäller pedagogisk omsorg ska bidrag ges även för dagbarnvårdarens egna barn, men endast

för lika många egna barn som antalet andra barn som tas emot i verksamheten.

Införandet av barnomsorgspeng syftade till att öka mångfalden i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen genom en större variation av verksamheter. Det skulle även öka utrymmet för enskilda initiativ och eget företagande inom välfärdsområdet. Idag går närmare 20 procent av alla barn i förskolan i fristående förskola.

Sedan 2003 har fyra- och femåringar rätt till allmän förskola 525 timmar per år. I den proposition där regeringen föreslog barnomsorgspeng fanns även förslag om att utvidga kommunens skyldighet att anordna allmän förskola. Alla barn ska därför sedan 1 juli 2010 erbjudas förskola från och med höstterminen det år de fyller tre år.

Ny skollag och reviderad läroplan

Den socialdemokratiska regeringen arbetade med att innan valet 2006 färdigställa en proposition om en ny skollag utifrån 1999 års skollagskommittés betänkande. Betänkandet hade lämnats 2002. Regeringen lyckades dock inte få majoritet i riksdagen för sina förslag och någon proposition blev därför aldrig beslutad. Arbetet med en ny skollag fick följaktligen starta om efter regeringsskiftet i september 2006 när den borgerliga fyr-

partiregeringen tillträdde. Regeringen gav 2009 även Skolverket i uppdrag att föreslå ändringar i förskolans läroplan i form av förtydliganden och vissa nya avsnitt. Efter att Skolverket lämnat sina förslag tillsattes dock 2010 en arbetsgrupp inom departementet, som lämnade nya förslag till regeringen, vilka beslutades i augusti samma år.

Läroplanens mål för barns språkliga och kommunikativa utveckling samt barns matematiska utveckling blev därmed flera och förtydligade. Även målen för naturvetenskap och teknik blev tydligare och fler. Målen anger en riktning att sträva mot i förskolans pedagogiska verksamhet. Ett nytt avsnitt tillkom också om uppföljning, utvärdering och

Skolminister Jan Björklund besöker förskolan Tappan i Stockholm.



utveckling. Hur utvärdering skulle ske i förskolan hade länge varit en omdiskuterad fråga och den berördes inte i läroplanen. Äntligen fick nu förskolans huvudmän och personal vägledning i arbetet med uppföljning och utvärdering. Syftet med utvärdering är att få kunskap om förskolans kvalitet som kan bidra till att verksamheten utvecklas så att varje barn ges bästa möjliga förutsättningar för utveckling och lärande.

Den 1 juli 2011 började både den nya skollagen och förändringarna i förskolans läroplan tillämpas. Förskolan blev nu en integrerad del av skolväsendet, i syfte att befästa förskolans ställning som den första delen i utbildningssystemet samt för att förstärka dess kvalitet och likvärdighet. Detta innebar att flera av de skolformsövergripande bestämmelserna i skollagens inledande kapitel kom att gälla även förskolan, bland annat övergripande mål för utbildningen. Dessutom läggs värdegrunden för hela skolväsendet fast, liksom reglering för systematiskt kvalitetsarbete. Med en tydlig koppling till barnkonventionen klargjordes att barnets bästa ska vara utgångspunkt i all utbildning. De bedömningar som fanns i förskolepropositionen 2004 fullföljdes till stor del och är nu

lagstiftning. Förskolan blev därmed en egen skolform och de kommunala och fristående förskolorna fick gemensam reglering. Till exempel gäller förskolans läroplan också för fristående förskolor. Även begreppen utbildning och undervisning kom nu att omfatta förskolans verksamhet.

I den nya skollagen infördes en ny befattning som förskolechef med samma krav på behörighet som för rektorer i skolan. Det pedagogiska arbetet vid en förskola ska ledas och samordnas av en förskolechef som även särskilt ska verka för att verksamheten utvecklas. Förskolechefens ansvar tydliggjordes också i ett nytt avsnitt i läroplanen. Förskolechefen är pedagogisk ledare och chef för personalen och har det övergripande ansvaret för att verksamheten bedrivs enligt skollag och läroplan. Även ansvar för förskolans kvalitet ingår.

Den nya skollagen ställde också krav på att det i varje förskola måste finnas behöriga förskollärare som ansvarar för undervisningen. Förskollärlägitimation infördes fullt ut hösten 2012 och endast den som är legitimerad förskollärare får tillsvidareanställas som förskollärare. Utöver förskollärare kan även annan personal fortfarande arbeta i förskolan, t.ex. barnskötare som bidrar med sin kompetens till barnens omsorg, utveck-

ling och lärande. Dessutom tydliggjordes förskollärares pedagogiska ansvar i läroplanen. Vissa av riktlinjerna för arbetet riktas nu tydligt till förskollärare som därmed har det pedagogiska ansvaret för barnens utveckling och lärande. Det finns även riktlinjer för vars och ens ansvar i arbetslaget. Såväl förskollärare som barnskötare och andra i arbetslaget ska tillsammans utforma och genomföra det pedagogiska arbetet mot målen i läroplanen.

Förskolelyftet

Förtydliganden i förskolans läroplan krävde även ökad kunskap och förstärkt pedagogisk kompetens hos förskolans personal. För att förstärka personalens kompetens genomfördes därför 2009–2011 en fortbildningsinsats, det så kallade förskolelyftet. Syftet var att bidra till att stärka förskolans pedagogiska uppdrag och främja dess måluppfyllelse. Förskolechefer, förskollärare och barnskötare

Förskoleminister Nyamko Sabuni talar på Förskoledagarna 2011.





Förskoleminister Maria Arnholm besöker Glömsta förskola i Huddinge.

som deltog i förskolelyftet fick fortbildning inom de områden som förtydligats i läroplanen, framförallt barns språkliga och matematiska utveckling, men även naturvetenskap och teknik samt utvärdering. Förskolelyftet förlängdes flera gånger och avslutas vid utgången av 2015, då det ersätts med en ny satsning för kompetensutveckling.

Ny förskollärarytbildning

Lärarytbildningen, med en enda gemensam lärarexamen, startade 2001. En av reformens bärande idéer var studenternas valfrihet, det vill säga rätten att fritt välja kurser och inriktningar. Utbildningen kritiserades dock för bland annat alltför stor valfrihet för de studerande, bristande vetenskaplig grund och för att viktiga kunskapsområden saknades. Ett problem med utbildningen var även att den ofta var riktad mot breda åldersintervall, exempelvis intervallen 1–12 år och 12–19 år. Dessa intervall medförde att studenterna hade svårt att få kunskaper och kompetenser anpassade för hela åldersspannet. Dessutom valde alltför få studerande förskolan som sin framtida arbetsplats.

Den nya förskollärarytbildningen startade höstterminen 2011 och ger en uppenbar inriktning mot arbete i förskolan

och en tydligare yrkesidentitet jämfört med den tidigare lärarytbildningen. Längden på utbildningen är som tidigare 210 högskolepoäng, motsvarande 3,5 års heltidsstudier. Grundlärarytbildningen infördes samtidigt om 240 högskolepoäng, vilket innebär ett halvårs längre utbildning än tidigare. Den ges med tre inriktningar: mot arbete i förskoleklass och årskurs 1–3, mot arbete i årskurs 4–6 och mot arbete i fritidshem. Inriktningen mot fritidshem är dock treårig.

Den nya förskollärarytbildningen är tydligare, mer strukturerad och specialiserad och har blivit attraktiv och lockat många fler sökande. Detta har skapat en ökad konkurrens om platserna, vilket leder till högre nivå på förkunskaperna hos studenterna.

Efterord

Den här skriften om förskolans framväxt har gjorts på uppdrag av Utbildningsdepartementet. Den bygger på muntliga källor, utredningar, propositioner, riksdagsprotokoll och rapporter om förskolan under perioden 1970 till 2006, samt på material som finns angivet i litteraturförteckningen. Texten har skrivits av Barbara Martin Korpi, tidigare ämnesråd i Utbildningsdepartementet. Hon hade när hon pensionerades 2007 i flera decennier arbetat i Regeringskansliet med förskola och fritidshem och därmed själv deltagit i det mesta av det arbete som beskrivs. Hon svarar själv för innehållet. Den här upplagan har uppdaterats på Utbildningsdepartementet med det som hänt under åren 2006–2014.

Tabeller och statistik har tagits fram av Skolverket. De aktuella citaten kommer från samtal som Barbara Martin Korpi haft under arbetets gång med personer, ministrar och andra, som haft ansvar för frågorna.

När boken gavs ut 2006 skrev hon;

- Vid en tillbakablick av det här slaget inser man lätt med vilken konsekvens den svenska barnomsorgen har byggts upp och hur tidigt man varit på det klara med dess syften och målsättning. Barnomsorgens utveckling i Sverige visar på politikens möjligheter.

Hon citerade också en känd engelsk ekonomiprofessor som sagt;

- Det extraordinära med er är inte att ni införde er barnomsorgsmodell i början av 70-talet utan att ni har lyckats behålla den genom åren.

Stockholm den 30 oktober 2015
Utbildningsdepartementet

Bildregister

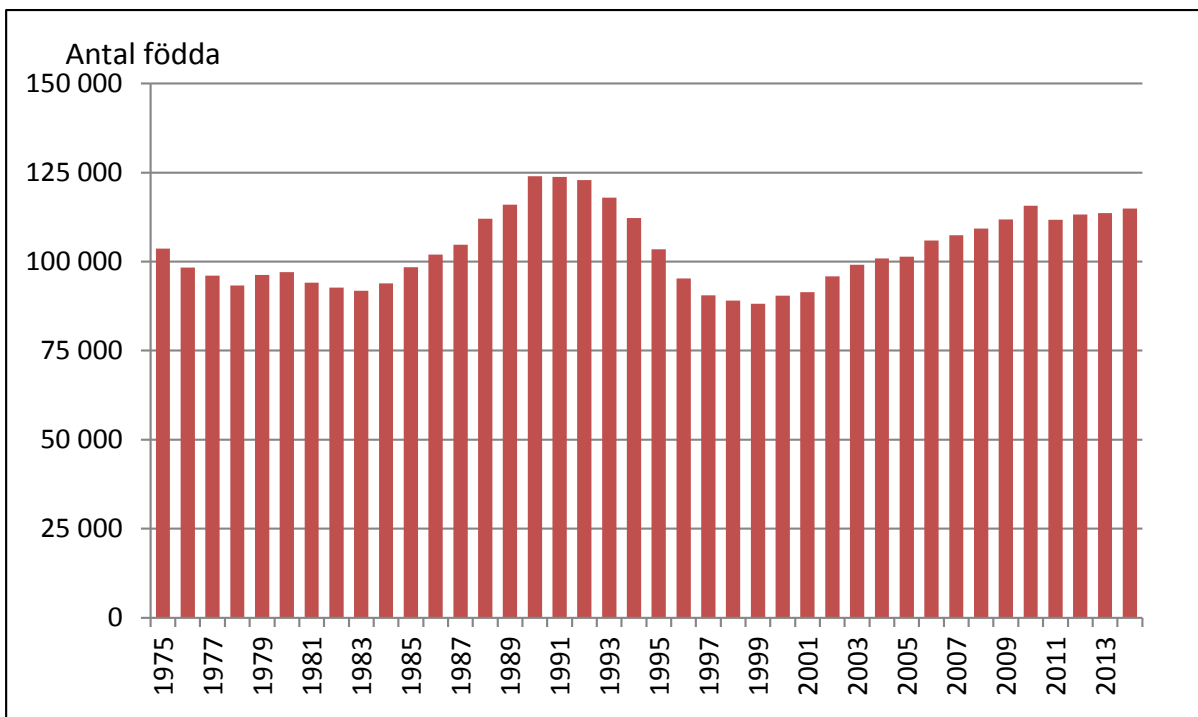
- Utbildningsminister Gustav Fridolin på en förskola i Sundbyberg, foto Lasse Allard, IBL
- Katarina västra barnkrubba på Söder i Stockholm 1906, Stockholms stadsmuseum
- Engelbrekts barnkrubba i Stockholm 1909, Stockholms stadsmuseum
- Barnkrubba i Stockholm på 1930-talet, Stockholms stadsmuseum
- Barn i barnträdgården med sina lärarinnor, Örebro Länsmuseum
- Systrarna Ellen och Maria Moberg, Norrköpings stadsarkiv
- Trafikskola i en barnträdgård i Stockholm 1947, Scanpix
- Gertrud Sigurdsen, foto Hans Malmberg
- Familjen Palme i radhuset i Vällingby 1969, foto Jan Delden, Scanpix
- Camilla Odhnoff 1973, foto Kenneth Jonasson, Scanpix
- Hoa-Hoa och bebin, affisch om föräldraförsäkringen 1976, foto Reijo Rüster, Scanpix
- "Ropen skalla daghem åt alla" 1975, foto Lars Groth, Scanpix
- Sten Andersson i riksdagen, foto Lennart Nygren, Scanpix
- Olof Palme 1985, foto Jack Mikrut, Scanpix
- Bengt Lindqvist besöker daghem på Bergengatan i norra Stockholm 1987, foto Erich Stering, Scanpix
- Göran Persson och skolbarn, Utbildnings- och kulturdepartementet
- Inför riksdagsvalet 1991, foto Jens Assur, Scanpix
- Anna Hedborg 1998, foto Peter Hoelstad, Scanpix
- Bengt Westerberg besöker förskola i Reggio Emilia 1993, foto Carlo Barsotti
- Studiegrupp i Reggio Emilia 1993, privat ägo
- Sergio Spaggiari och Loris Malaguzzi, barnomsorgschefer i Reggio Emilia 1989, privat ägo
- Ylva Johansson med sina barn 1998, foto Gunnar Sundberg, Scanpix
- Fackeltåg för maxtaxan i Åkersberga vintern 2001, foto Susanne Karlsson, Scanpix
- Demonstration för maxtaxa i Stockholm 1999, foto Cecilia Larsson, Scanpix
- Skolminister Ingegerd Wärnersson, foto Regeringskansliet
- Förskoleminister Lena Hallengren läser för Sara och Julia på förskolan Kastanjen i Stockholm 2002, foto Sven-Erik Sjöberg, Scanpix
- Förskoleminister Lena Hallengren 2004, foto Frida Hedberg
- Barn i Rosenbad, foto Regeringskansliet
- Skolminister Jan Björklund besöker förskolan Tappan, foto Regeringskansliet

Ministrarar med ansvar för förskolan

| | | |
|--|-----------|---------------------------------|
| - Förskoleminister Nyamko Sabuni talar på Förskoledagarna 2011, foto Regeringskansliet | 1967–1973 | Camilla Odhnoff (f.1928-2013) S |
| - Förskoleminister Maria Arnholm besöker Glömsta förskola i Huddinge, foto Regeringskansliet | 1962–1976 | Sven Aspling (1912-2000) S |
| - Teckning gjord av barn på Stella Nova förskola | 1976–1978 | Rune Gustavsson (1920-2002) C |
| | 1978–1979 | Gabriel Romanus (f.1939) Fp |
| | 1979–1982 | Karin Söder (f.1928) C |
| | 1982–1985 | Sten Andersson (f.1923-2006) S |
| | 1985–1991 | Bengt Lindqvist (f.1936) S |
| | 1991–1994 | Bengt Westerberg (f.1943) Fp |
| | 1994–1996 | Anna Hedborg (f.1944) S |
| | 1994–1998 | Ylva Johansson (f.1964) S |
| | 1998–2002 | Ingegerd Wärnersson (f.1947) S |
| | 2002–2002 | Thomas Östros (f. 1965) S |
| | 2002–2006 | Lena Hallengren (f.1973) S |
| | 2006–2010 | Jan Björklund (f. 1962) Fp |
| | 2010–2013 | Nyamko Sabuni (f. 1969) Fp |
| | 2013–2014 | Maria Arnholm (f. 1958) Fp |
| | 2014– | Gustav Fridolin (f. 1983) Mp |

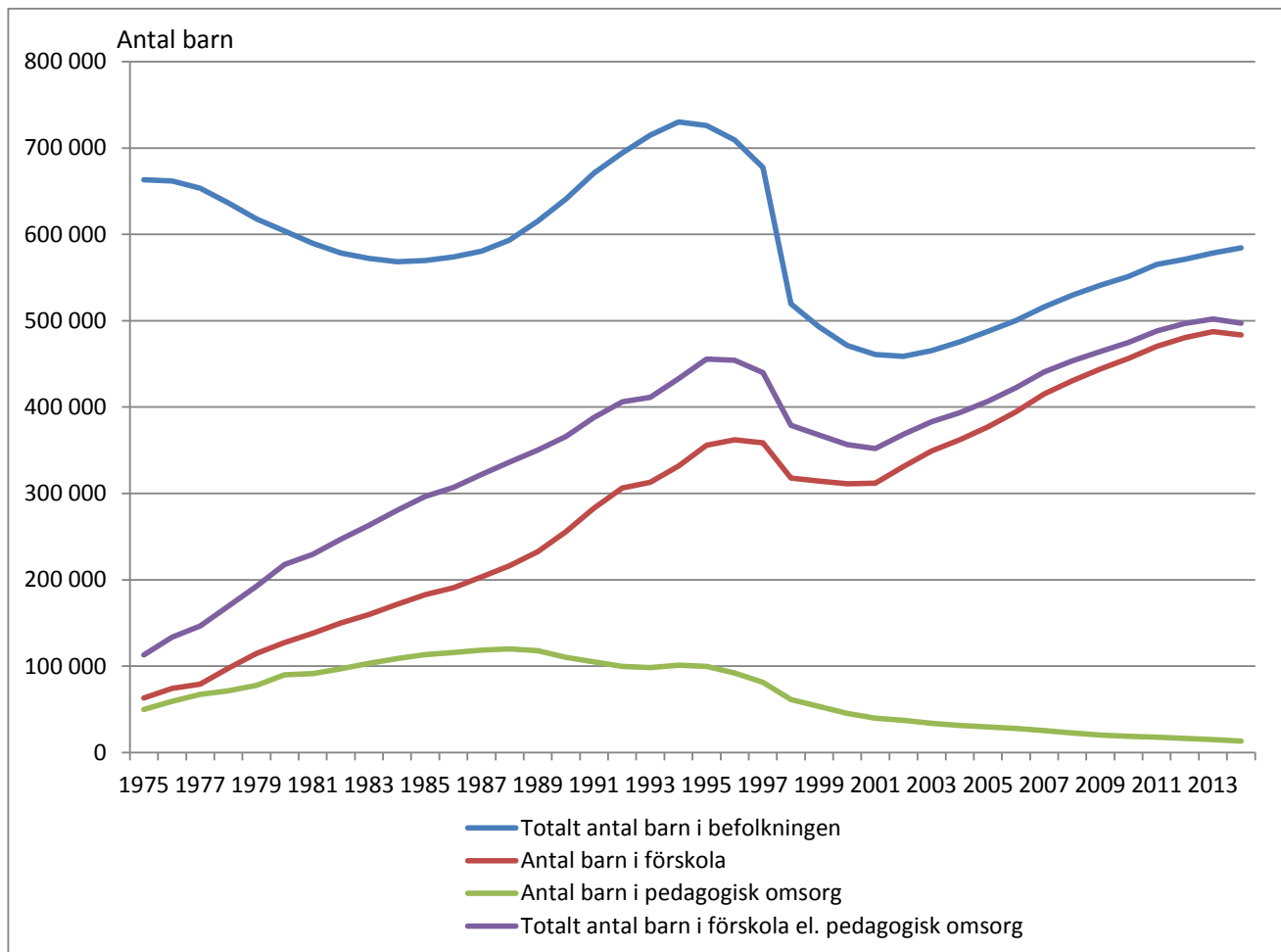
Tabeller och diagram

Diagram 1. Barn födda 1975–2014.



Källa: Statistiska centralbyrån (SCB).

Diagram 2. Alla barn 1–6 år/1–5 år i befolkningen samt antal barn i daghem/förskola, familjedaghem och deltidsgrupp 1975–2013.



Källa: Skolverket.

Tabell 1. Årsarbetare i förskola efter utbildning 2006–2014, i procent.

Antal årsarbetare som arbetar med barn.

| | Totalt | därav andel (%) med | | | | | |
|------|--------|----------------------------------|------------------------------------|----------------------|--------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|
| | | förskol- lärar- utbildning | fritids- pedagog- utbildning | lärar- utbildning | barn- skötar- utbildning | fritids- ledar- utbildning | annan utb. för arbete med barn |
| 2006 | 77 506 | 48 | 1 | 2 | 41 | 03 | 5 |
| 2007 | 80 396 | 49 | 1 | 3 | 40 | 02 | 5 |
| 2008 | 82 086 | 48 | 1 | 3 | 39 | 03 | 5 |
| 2009 | 83 715 | 50 | 1 | 3 | 39 | 03 | 5 |
| 2010 | 85 599 | 49 | 1 | 4 | 38 | 03 | 5 |
| 2011 | 88 872 | 49 | 1 | 4 | 38 | 03 | 5 |
| 2012 | 90 600 | 49 | 1 | 4 | 38 | 03 | 6 |
| 2013 | 91 675 | 49 | 1 | 3 | 37 | 03 | 6 |

Antal årsarbetare som arbetar med barn.

| | Totalt | därav med | | | | | |
|------|--------|------------------------------|--------------------------------|------------------|--------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|
| | | förskol- lärar- examen | fritids- pedagog- examen | lärar- examen | gymn. utb. för arbete med barn | viss peda- gogisk utbildning | ingen utb. för arbete med barn |
| 2014 | 91 338 | 43 | 1 | 2 | 22 | 9 | 24 |

Källa: Skolverket.

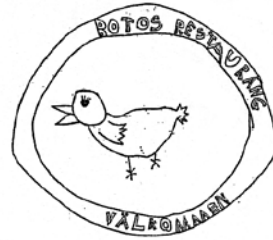
Från och med 2014 bygger uppgifterna på individdata och uppgifter om personalens utbildning hämtas från SCB:s utbildningsregister. I tidigare insamlingar var det kommunerna som rapporterade uppgifter om personalens utbildning. Då vissa verksamheter i enskild regi har valt att inte rapportera in uppgifter om årsarbetare i förskola är siffrorna för 2014 något lägre.

Tabell 2. Barn i förskola fördelade på kommunal och enskild förskola 2006–2014, i procent.

| | Kommunal förskola | Fristående förskola | Totalt |
|------|----------------------|------------------------|--------|
| 2006 | 83 | 17 | 100 |
| 2007 | 83 | 17 | 100 |
| 2008 | 82 | 18 | 100 |
| 2009 | 81 | 19 | 100 |
| 2010 | 81 | 19 | 100 |
| 2011 | 81 | 19 | 100 |
| 2012 | 80 | 20 | 100 |
| 2013 | 80 | 20 | 100 |
| 2014 | 81 | 19 | 100 |

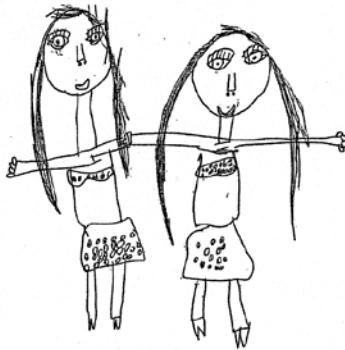
Källa: Skolverket.

VÄLKOMMEN TILL BOTOS RESTAURANG



GOD MAT

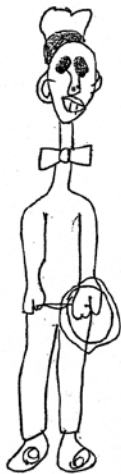
BALET



MASDANS



HIBHOB



TREKLIGA SERVEDÖRER

Förskolan i Politiken – om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans framväxt ger en lättillgänglig och översiktlig bild av de politiska överväganden och beslut som legat bakom utbyggnaden och utvecklingen av förskolan. Den bygger på utredningar, propositioner och riksdagsdebatter under perioden 1970 till 2014 och på material som finns angivet i text och litteraturförteckning. Skriften innehåller även aktuella kommentarer av personer - ministrar och andra, som har varit eller är ansvariga för förskolan. Den har skrivits på uppdrag av Utbildningsdepartementet av Barbara Martin Korpi, tidigare ämnesråd. Detta är den fjärde upplagan som har uppdaterats på Utbildningsdepartementet med det som hänt under åren 2006–2014.

Utbildningsdepartementet
Regeringskansliet
Växel: 08-405 10 00
Besöksadress Drottninggatan 16
Stockholm