

Regeringens proposition

1990/91:38

om statsbidrag till personalkooperativ barnomsorg



Prop.
1990/91:38

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 4 oktober 1990.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Bengt Lindqvist

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisas under vilka förutsättningar statsbidrag skall kunna lämnas för barnomsorg i form av daghem och fritidshem som ägs och drivs av personal (personalkooperativ).

Riksdagen föreslås godkänna de angivna riktlinjerna för utvidgning av statsbidraget.

De nya reglerna avses träda i kraft den 1 januari 1991.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 oktober 1990.

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Engström, Hjelm-Wallén, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Freivalds, Wallström, Löow, Persson, Molin, Sahlin, Larsson, Åsbrink

Föredragande: statsrådet Lindqvist

Proposition om statsbidrag till personalkooperativ barnomsorg

1 Inledning

Riksdagen antog i december 1985 regeringens förslag i propositionen om förskola för alla barn (prop. 1984/85:209, SoU 1985/86:5, rskr.27). Riksdagen lade därmed fast principerna för att förverkliga en rätt för alla barn att delta i kommunal barnomsorgsverksamhet från ett och ett halvt års ålder till dess de börjar skolan. Utbyggnaden av verksamheten avsågs ske i sådan takt att barnomsorgen skulle vara fullt utbyggd senast år 1991.

Det i propositionen beräknade utbyggnadsbehovet uppnåddes i praktiken redan vid mitten av år 1989. Behovet, och därmed efterfrågan på platser i daghem och familjedaghem har emellertid ökat för varje år. Denna ökade efterfrågan kan i stort sett förklaras av den mycket kraftiga ökningen av antalet födda barn under den senare delen av 1980-talet. Även kvinnornas förlängda arbetstider och en ökad invandring har bidragit till den ökade efterfrågan på barnomsorgsplatser. Tillgången på platser i förhållande till behovsutvecklingen varierar emellertid mellan kommunerna.

Regeringen tillsatte i april 1990 en särskild grupp, kallad Aktionsgruppen för barnomsorg. Gruppens direktiv (dir. 1990:13) innebar bl.a. att gruppen snabbt skulle agera för att åstadkomma en förbättring av utbyggnadssituationen inom barnomsorgen. Gruppen har nyligen redovisat sitt arbete i betänkandet (SOU 1990:80) Förskola för alla barn 1991 – hur blir det?

Enligt aktionsgruppen bedömer en klar majoritet av landets kommuner att de kommer att klara det uppställda målet. Ett antal kommuner har emellertid i en av aktionsgruppen genomförd enkätundersökning anmält att de har svårigheter att klara utbyggnaden. Olika förklaringar till svårigheterna har framförts från dessa kommuners sida. Hit hör, förutom en oförutsedd ökad efterfrågan på platser, en försämrad ekonomisk situation, instabil politisk majoritet i kommunen, tidsödande planeringsregler vid ny- och ombyggnation och i många fall – främst i storstadsområdena – brist på personal och lokaler.

För att underlätta för kommunerna att nå det av riksdagen uppsatta ut-

byggnadsmålet har olika åtgärder vidtagits. Fr.o.m. år 1990 höjdes således statens årliga bidrag till kommunerna för barnomsorg med ca 900 miljoner kronor. Regeringen har vidare uppdragit åt socialstyrelsen att utarbeta ett särskilt informationsmaterial om vilka regler och villkor som gäller när man startar alternativ barnomsorg.

Socialstyrelsen genomför för närvarande en utvärdering av barnomsorgens kvantitet, kvalitet och ekonomi.

I 1990 års budgetproposition (prop. 1989/90:100, bil. 10) föreslogs en ökning av förskolläraryrket med 270 platser fr.o.m. höstterminen 1990. Riksdagen beslutade i enlighet med detta förslag (UbU 1989/90:22, rskr. 233). För att ytterligare förbättra situationen i barnomsorgen beslutade regeringen den 8 mars 1990 att ökningen av förskolläraryrket år 1990 skulle fördubblas till 540 nya platser.

1985 års riksdagsbeslut innebar också att mål och innehåll för barnomsorgens förskoleverksamhet lades fast. För verksamheten finns numera ett av socialstyrelsen utarbetat pedagogiskt program. I ett stort antal kommuner har, som ett komplement till det pedagogiska programmet, utarbetats kommunala riktlinjer för förskolans pedagogiska ledning och utveckling. Vidare har socialstyrelsen nyligen presenterat ett särskilt komplement till det pedagogiska programmet för de äldre barnen i förskolan. I detta sammanhang vill jag också nämna att sedan år 1984 avsätts särskilda statliga medel för utvecklingsinsatser i barnomsorgen. Hittills har ca 600 utvecklingsprojekt genomförts med stöd av dessa medel.

Av särskild betydelse för barnomsorgens kvalitetsmässiga utveckling är möjligheterna till fortbildning för personalen. Sedan år 1988 har särskilda medel för fortbildning avsatts inom ramen för statsbidraget. Svenska kommunförbundet gör för närvarande i samarbete med socialdepartementet en analys av utvecklingen på fortbildningsområdet.

Jag tar nu, mot bakgrund av nu lämnad redovisning, och då särskilt med avseende på personalsituationen, upp till behandling frågan om statsbidrag till alternativ barnomsorg i form av personalkooperativa daghem och fritidshem.

2 Nuvarande regler för statsbidrag till alternativ barnomsorg

Riksdagen beslutade år 1984 om riktlinjer för statsbidrag till alternativa barnomsorgsformer (prop.1983/84:177, SoU 31, rskr. 387). Beslutet innebar att statsbidrag lämnas till kommunen även för sådan barnomsorg i form av daghem eller fritidshem som drivs av någon annan än kommunen (alternativ barnomsorg). Statsbidrag lämnas endast under förutsättning att den som driver daghemmet eller fritidshemmet är antingen en sammanslutning av föräldrar som gemensamt tar ansvaret för omsorgen om sina egna eller varandras barn, eller en sammanslutning som har anknytning till en ideell organisation, erbjuder en speciell form av pedagogik eller arbetar på andra liknande ideella grunder.

De beslutade riktlinjerna innebär vidare att daghemmet eller fritidshemmet skall vara upptaget i kommunens barnomsorgsplan samt uppfylla de krav som finns för motsvarande kommunal verksamhet, dvs. verksamheten skall bedrivas fortlöpande, barnen skall vara inskrivna och det skall finnas en överenskommelse med föräldrarna om barnens vistelsetider.

Slutligen innebär riktlinjerna att statsbidrag inte lämnas till daghem eller fritidshem som drivs i uppenbart vinstsyfte.

Föreskrifter om statsbidrag i enlighet med dessa riktlinjer trädde i kraft den 1 juli 1984 och återfinns numera i förordningen (1987:860) om statsbidrag till kommunerna för barnomsorg. Socialstyrelsen meddelar verkställighetsföreskrifter om de förutsättningar som gäller för statsbidrag till alternativa barnomsorgsformer. Dessa föreskrifter har redovisats för riksdagen i 1988 års budgetproposition (prop. 1987/88:100, bil.7, SoU 13, rskr. 179) och har därefter tillämpats av socialstyrelsen.

3 Nya regler

Mitt förslag: Statsbidrag för barnomsorg lämnas till kommunen även för daghem och fritidshem som ägs och drivs av personalen (personalkooperativ). Den personal som ingår i kooperativet och som arbetar med barnen skall ha sådan utbildning och erfarenhet att den kan tillgodose barnens behov av omsorg och god pedagogisk verksamhet. Principen skall vara att barnen i verksamheten skall hämtas ur kommunens kö enligt samma regler som gäller för placering i kommunala daghem och fritidshem. För barnomsorg i personalkooperativ bör avgiften inte överstiga den som tillämpas i kommunens barnomsorg.

Skälen för mitt förslag: För att underlätta utbyggnaden till full behovstäckning, skapa fler alternativ i barnomsorgen och för att erbjuda utbildad personal som i dag inte finns i barnomsorgen ytterligare en alternativ verksamhetsform föreslår jag att daghem och fritidshem som ägs och drivs av utbildad, erfaren personal skall vara statsbidragsberättigade i likhet med föräldrakooperativa daghem, daghem med alternativ pedagogik och daghem som drivs av ideella organisationer. Aktionsgruppen för barnomsorg konstaterar i sitt betänkande att det tycks vara en allmän uppfattning i de kommuner som gruppen har besökt att det finns personal som är intresserad av att starta och driva dag- och fritidshem. Det torde i de flesta fall röra sig om personal som, i friare former än vad som hittills varit vanligt i den kommunala barnomsorgen, vill utveckla det pedagogiska arbetet.

Den kooperativa verksamhetsformen är internationellt välkänd och använd, inte minst inom EG-länderna. Den personalkooperativa verksamhetsformen är enligt min mening ett lämpligt komplement till nuvarande alternativ verksamhet i barnomsorgen.

Personalkooperativet utmärks av att medlemmarna såväl äger som arbetar i verksamheten. Verksamheten sker inom ramen för kommunernas barnom-

sorg och de regler som gäller för statsbidrag. Delaktighet och insyn för alla parter kan garanteras.

Den vanligaste kooperativa driftformen är den ekonomiska föreningen. Jag anser att denna form är lämplig för att driva ett personalkooperativ. En tvingande bestämmelse i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar som kan utgöra ett hinder för att driva dag- eller fritidshem i form av personalkooperativ är emellertid regeln om att det minsta antalet medlemmar i en ekonomisk förening skall vara fem när det är fråga om fysiska personer. I den allmänna debatten har det emellertid ofta åberopats att det kan finnas enskilda förskollärare som tillsammans med en yrkeskollega vill driva barnomsorg. Jag menar mot den bakgrunden att det också måste vara möjligt för t.ex. två förskollärare att bilda ett personalkooperativ. Det lämpliga tillvägagångssättet är då att bilda ett handelsbolag som anpassas till den kooperativa formen. Aktiebolag är däremot inte aktuella för statsbidrag.

En förutsättning för statsbidrag skall vidare vara att verksamheten finns upptagen i kommunens barnomsorgsplan. Häri ligger ett hinder mot att undermålig barnomsorgsverksamhet får statsbidrag eftersom det får förutsättas att kommunen i sin plan endast tar upp sådan verksamhet som uppfyller grundläggande kvalitetskrav.

Enligt min mening bör kommunen, när den avgör om en verksamhet skall tas upp i planen, kunna bedöma om verksamhetsformen och verksamhetens kvalitet är tillfredsställande.

Socialstyrelsen bör dock noggrant följa utvecklingen på området och årligen avlämna en rapport till regeringen.

Jag vill också understryka att kommunerna har det yttersta ansvaret enligt socialtjänstlagen (1980:620) för socialtjänsten. Kommunen kan inte undandra sig detta ansvar genom att hänvisa till att verksamheten bedrivs av annan.

En förutsättning för att få statsbidrag skall också vara att verksamheten ägs och drivs av en sammanslutning av dem som arbetar på daghemmet/fritidshemmet. Beträffande personalen bör samma krav på utbildning gälla som för övrig i barnomsorgsplanen upptagen verksamhet. Självfallet skall också de allmänna kraven för statsbidrag till alternativ barnomsorg gälla för verksamheten, dvs. den skall bedrivas fortlöpande, barnen skall vara inskrivna och det skall finnas en överenskommelse med föräldrarna om barnens vistelsetider. Personalkooperativen skall, i likhet med övrig barnomsorg, också ta emot barn med behov av särskilt stöd.

För att undvika att man får sociala skillnader mellan olika former av barnomsorg bör principen vara att barnen tas ur kommunens kö enligt samma regler som för kommunal barnomsorg i övrigt. Det bör dock vara möjligt för kommunen att medge undantag från denna princip när det gäller arbetsplatsdaghem.

Avgiften för barn i personalkooperativ bör inte överstiga den som tillämpas i kommunens barnomsorg.

Om en familj inte önskar plats för sitt barn i ett personalkooperativ måste den självfallet ha en bibehållen möjlighet till en kommunal barnomsorgsplats.

Enligt gällande föreskrifter lämnas statsbidrag fr.o.m. den 1 januari 1990 med 475 000 kr för varje femtontal barn i daghem och med 185 000 kr för varje femtontal barn i fritidshem. Kommunen bör söka och betala ut statsbidrag till personalkooperativ enligt samma ordning som för övriga typer av alternativ barnomsorg. Detta innebär att även de medel som är avsedda för insatser för barn med behov av särskilt stöd eller för insatser för fortbildning av personalen överförs från kommunen till personalkooperativet, dock endast i den mån kooperativet har haft kostnader för dessa ändamål. I annat fall stannar dessa medel hos kommunen.

I detta sammanhang vill jag i fråga om s.k. arbetsplatsdaghem som min mening uttala att sådana enligt nuvarande föreskrifter kan erhålla statsbidrag, om de uppfyller förutsättningarna för statsbidrag till alternativ barnomsorgsverksamhet, exempelvis genom att ha formen av föräldrakooperativ. Med mitt förslag kan arbetsplatsdaghem också ha formen av personalkooperativ och få statsbidrag. Kommunerna bör, med hänsyn till barnens bästa, sträva efter att i första hand placera barn i daghem som ligger i närheten av deras hem.

Kompletterande föreskrifter om statsbidragsvillkoren avses bli intagna i förordningen om statsbidrag till kommunerna för barnomsorg.

De nya föreskrifterna bör träda i kraft den 1 januari 1991.

4 Kostnadskonsekvenser

Det finns inte något underlag för att bedöma hur många personaldrivna dag- och fritidshem som kommer att bildas med den konstruktion som jag föreslår. Utbetalningsbestämmelserna för statsbidrag till kommunerna för barnomsorg innebär emellertid att det inte blir någon belastning på anslaget innevarande budgetår.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna de riktlinjer som jag har anggett för statsbidrag till barnomsorg i form av daghem och fritidshem som ägs och drivs av personal (personalkooperativ).

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.