

Regeringens proposition

1984/85: 209

om förskola för alla barn;

beslutad den 18 april 1985.

Regeringen förelägger riksdagen vad som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för de åtgärder och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

SVANTE LUNDKVIST

STEN ANDERSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen lägger 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.

För barn vars vårdnadshavare förvärvsarbetar eller studerar skall rätten avse plats i kommunalt daghem, föräldrakooperativ eller familjedaghem. För barn som är i familjedaghem eller vars föräldrar är hemarbetande skall rätten gälla deltagande i öppen förskola eller plats i deltidsgrupp.

Den angivna målsättningen främjas genom en planmässig utbyggnad som innebär att barnomsorgen för alla barn är fullt utbyggd senast år 1991.

För att underlätta utbyggnaden föreslås i propositionen vissa generella höjningar av nuvarande statsbidrag till barnomsorgen. Vidare föreslås att statsbidrag införs för deltidsgruppernas verksamhet. Höjningarna av statsbidragen föreslås ske från den 1 januari 1986. Dessutom föreslås att det tillfälliga anordningsbidraget för budgetåret 1984/85 förlängs till att gälla även budgetåret 1985/86.

Förskolan skall vara ett komplement till hemmet och till barnens sociala och kulturella miljö.

I propositionen föreslås vissa grundläggande principer för verksamheten i förskolor (daghem, deltidsgrupp och öppen förskola) och familjedaghem. Bl. a. aviseras att socialstyrelsen skall få i uppdrag att utarbeta pedagogiska program för olika delar av barnomsorgen. De pedagogiska programmen skall bilda ramen för den pedagogiska verksamheten i förskolan. Slutligen anges i propositionen att frågor om organisationen av barnomsorgen är en uppgift för kommunen.

SOCIALDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1985-04-18

Närvarande: statsrådet Lundkvist, ordförande, och statsråden Leijon, Peterson, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom

Föredragande: statsrådet Andersson

Proposition om förskola för alla barn

1 Inledning

I Sverige liksom i många andra länder har det länge funnits olika former av organiserad barnomsorg. Längre handlade det om välgörenhet. De första barnkrubborna öppnades vid 1800-talets mitt. De tog företrädesvis emot barn till medellösa mödrar, som var tvungna att arbeta för att klara sin försörjning. Omkring sekelskiftet startades olika former av barnträdgårdar. Verksamheten i barnträdgårdarna syftade till att stimulera barnens utveckling. I samband med att kvinnorna mera allmänt började söka sig ut på arbetsmarknaden ökade intresset för en god barnomsorg. Att barnen fick en god omvårdnad var i realiteten en förutsättning för småbarnsföräldrarnas möjligheter att förvärsarbeta. Den kommunala barnomsorgen i form av daghem kombinerade barnens behov av en god omsorg med föräldrarnas behov av att känna trygghet för barnen.

Utbyggnaden av daghemmen tog fart under 1960-talet. Riksdagen beslutade på grundval av förslag från bl.a. 1962 års familjeberedning om organisatoriska och statsbidragsmässiga förändringar som gynnade denna utveckling. Behovet av daghemsplatser ökade dock i långt högre grad än vad som motsvarades av utbyggnaden.

För att möta efterfrågan av barnomsorg kom kommunerna att i ökad omfattning använda sig av familjedaghem. Även här beslutade riksdagen, då på grundval av förslag från 1966 års familjedaghemsutredning, om förändringar som underlättade en utvidgning av familjedaghemsverksamheten i kommunal regi.

Behovet av barnomsorg ökade emellertid i accelererande takt i början av 1970-talet och ledde till att regeringen och Svenska kommunförbundet år

1975 träffade en överenskommelse om en femårig utbyggnadsplan för barnomsorgen. Överenskommelsen underställdes riksdagen, som på grundval därav bl.a. uttalade att 100 000 nya daghemsplatser borde byggas åren 1977 till 1981. Familjedaghemsvärksamheten skulle under samma period byggas ut efter varje kommuns eget behov. För att möjliggöra utbyggnaden beslutade riksdagen om kraftigt förstärkta statsbidrag till barnomsorgen.

Utbyggnadsplanen kom emellertid inte att helt förverkligas. Under femårsperioden byggdes ca 60 000 nya daghemsplatser. Familjedaghemmen ökade dock under perioden i en omfattning som inte hade förutsatts i samband med överenskommelsen.

Utbyggnaden av daghem och familjedaghem har fortsatt även efter femårsperiodens utgång. Under åren 1982 t.o.m. 1984 har således ytterligare ca 35 000 barn fått plats i daghem.

Det totala antalet förskolebarn som var inskrivna i daghem och kommunala familjedaghem den 1 januari 1985 beräknas till ca 177 000 resp. 109 000.

Parallellt med denna kvantitativa utbyggnad av barnomsorgen, utifrån de förvärvsarbetande föräldrarnas behov, har hela tiden funnits synen att en kvalitativt god pedagogisk gruppverksamhet har stor betydelse för barnens utveckling.

1968 års barnstugeutredning kom i mycket hög grad att ägna sitt arbete åt frågor som gällde verksamhetens innehåll i såväl daghem som deltidsgupper. Utredningens förslag ledde också till att riksdagen år 1973 beslutade om att införa en allmän förskola för alla sexåringar. Begreppet allmän förskola innebar att alla sexåringar erhöi en lagstadgad rätt att delta i en förskoleverksamhet i daghem eller deltidsgrupp som omfattade minst 525 timmar per år. Utvecklingen har fortsatt och i dag erbjuds i många kommuner även fyra- och femåringar möjlighet att delta i deltidsgruppsverksamhet. Under senare år har också s.k. öppna förskolor i ökad utsträckning anordnats i kommunerna. Den öppna förskolan syftar till att ge de barn som är i familjedaghem eller har hemarbetande föräldrar möjlighet att delta i en pedagogiskt upplagd gruppverksamhet. Den öppna förskolan ger också hemarbetande föräldrar och dagbarnvårdare tillfälle att träffa andra föräldrar och personal och därigenom få stöd i sitt arbete med barnen.

Riksdagen har såväl år 1983 (SoU 1982/83:12, rskr 43), som år 1984 (SoU 1983/84:18, rskr 212), hemställt att regeringen förelägger riksdagen en plan för den fortsatta utbyggnaden av barnomsorgen fram till full behovstäckning.

Jag vill även erinra om att regeringen den 21 mars 1985 beslutat om proposition (1984/85:176) med förslag till lag om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. Enligt förslaget upphör särskolans förskola att vara en del av särskolan. Till följd härav skall psykiskt utvecklingsstörda förskolebarn beredas plats i kommunernas förskolor på samma sätt som andra barn.

Jag avser nu att ta upp frågan om en förskola för alla barn fr.o.m. år 1991 till behandling. I det följande kommer jag att ange principerna för hur detta skall genomföras. Under utbyggnadsperioden, dvs. senast år 1991, avser jag att återkomma till regeringen om en lagstiftad rätt till förskola för alla barn.

Frågan om en utbyggnad av skolbarnsomsorgen behandlas inte i detta sammanhang. Anledningen härtill är att skolbarnsomsorgen utreds i en särskild kommitté – Fritidshemskommittén (S 1982:08) – som beräknas lägga fram sina förslag senare i år. Enligt vad jag under hand inhämtat kommer kommittén att föreslå relativt omfattande förändringar av skolbarnsomsorgens organisation och innehåll. Ett ställningstagande till skolbarnsomsorgens omfattning och innehåll bör enligt min mening inte göras utan sedvanlig remissbehandling av kommitténs förslag.

Vidare kommer jag i det följande att endast översiktligt behandla samverkan mellan förskola och skola. Denna fråga utreds särskilt av Förskola-skolakommittén (U 1981:01) som avlämnar sitt slutbetänkande senare i år. Jag anser även i detta avseende det angeläget att kunna ta hänsyn till remissbehandlingen innan slutgiltig ställning tas i de frågor om förskolans innehåll som berör övergången till skolans lågstadium.

Jag vill vidare informera om att jag i mina kontakter med Svenska kommunförbundet har erfarit att förbundet avser att utarbeta en ny rekommendation om principerna för avgiftssättningen inom barnomsorgen. Rekommendationen skall därvid ha som utgångspunkt att taxorna utformas på ett sådant sätt att ingen på grund av sina inkomstförhållanden utestängs från möjligheten att anlita den kommunala barnomsorgen.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Allmänna utgångspunkter

Jag har inledningsvis kortfattat pekat på några viktiga ställningstaganden som påverkat barnomsorgens utbyggnad under efterkrigstiden. Jag vill tillägga att den ökade yrkesutbildningen bland kvinnor naturligtvis i hög grad medverkat till att förvärvsfrekvensen bland kvinnor med små barn ökat så kraftigt. I dag förvärvsarbetar ca 80 % av dessa kvinnor. Detta har i sin tur lett till att efterfrågan på en trygg och kvalitetsmässigt högtstående barnomsorg har ökat.

Barnens uppväxtvillkor har förändrats. Barnfamiljerna har fått allt bättre materiell standard och kunskaperna om barns behov har ökat påtagligt. Jämfört med tidigare generationer har de flesta föräldrar nu större möjligheter att ägna barnen omsorg och intresse. Men samhällsutvecklingen har också inneburit att dagens småbarnsfamiljer oftast bara har ett eller två barn. Ensamföräldrarnas antal har ökat. Familjernas sammansättning är mer skiftande. Befolkningsomflyttningar har medfört att kontakter och släktband mellan människor inte alltid kan upprätthållas kontinuerligt. Arbete och boende har skilts åt, i storstadsområdena ofta med långa resvägar

emellan. Barnen i vår tid möter som aldrig förr en mängd information och påverkan från TV, reklam, lekmaterial, tidningar m.m.

Sverige har dessutom under drygt en generation blivit ett invandrarland. Närmare 60 000 barn i förskoleåldern har föräldrar med annan kulturbakgrund och annat modersmål än svenska. Invandrarna utgör 8 % av befolkningen och representerar ca 130 olika språkgrupper.

Samhällsutvecklingen har således på många sätt förändrat barnens uppväxtvillkor. Detta har kommit att ställa stora krav på barnomsorgen och ytterligare understrukt att omsorgen behövs för barnens skull.

Det är enligt min mening viktigt att på ett tydligare sätt än hittills visa på den betydelse verksamheten har för det enskilda barnets utveckling i olika avscenden. Det är min bestämda uppfattning att förskolans verksamhet kan ge alla barn stöd och stimulans som betyder mycket för deras utveckling. Den kan ge kunskaper och erfarenheter av omvärlden, förmedla ett kulturarv och lägga grund till att barnen kan finna sig till rätta i vårt samhälle. Barn vars föräldrar förvärvsarbetar kan dessutom få del av en trygg och god omsorg.

Barnomsorgen måste enligt min mening nu medvetet inriktas på att bli en del av en god uppväxtmiljö för *alla* barn. Skall vi leva upp till socialtjänstlagens mål och krav måste barnomsorgen byggas ut. Vi måste dessutom satsa på olika former av öppen verksamhet inom barnomsorgens ramar.

Även om barnomsorgen måste byggas ut för barnens skull går det inte att förbigå det faktum att en god barnomsorg också är en förutsättning för föräldrarnas möjligheter till personlig utveckling och till sin egen och barnens försörjning.

Kvinnor skaffar sig numera yrkesutbildning i lika hög grad som män och förutsätter att deras yrkesliv går att förena med familjeliv och barn. Samhällets uppgift blir därför enligt min mening att skapa förutsättningar härför för både kvinnor och män. Samhällets uppgift blir samtidigt att skapa goda betingelser för varje barns utveckling.

2.2 Rätten för barn och föräldrar

Mitt förslag: Principen om alla barns rätt att fr.o.m. ett och ett halvt års ålder och fram till skolstarten delta i en kommunal förskoleverksamhet läggs fast. Alla barn vars vårdnadshavare förvärvsarbetar eller studerar får rätt till plats i daghem eller familjedaghem under den tid behov av omsorg föreligger. Alla barn som inte är inskrivna i daghem ges rätt att delta i verksamhet i öppen förskola eller deltidsgrupp.

Skälen för mitt förslag: Utifrån de allmänna förutsättningar som jag hittills berört är det nu dags att slå fast en rätt för alla förskolebarn att få delta i en pedagogisk gruppverksamhet som syftar till att ge barnen goda och så långt

möjligt lika uppväxtvillkor. Det kan självfallet diskuteras från vilken tidpunkt en sådan rätt för barnen skall inträda. F.n. gäller att en förälder har en lagfäst rättighet att vara ledig från sin anställning under barnets första 18 månader. Jag finner det lämpligt att knyta an till denna åldersgräns. Det betyder inte att kommunen befrias från sitt ansvar för omsorger för barn under 18 månaders ålder.

Möjligheten att med ekonomisk ersättning utnyttja rätten till ledighet finns under tolv månader. Under denna tid har föräldrarna rätt att uppbära föräldrapenning enligt inkomstbortfallsprincipen för nio månader, vilket ger en generell möjlighet att vara hemma och själv vårda sitt barn. I övrigt utgår ersättning enbart enligt garantivån i föräldraförsäkringen för tre månader. För de följande sex månaderna av den lagstadgade rätten till ledighet utgår ingen ersättning alls. Familjestödet för barn under ett och ett halvt års ålder förbättras genom att föräldraförsäkringen byggs ut då de ekonomiska förutsättningarna så medger.

För de barn vars föräldrar förvärsarbetar eller studerar bör rätten till kommunal barnomsorg avse den tid behov av sådan omsorg föreligger. De former som då främst kommer i fråga är daghem och familjedaghem. För övriga barn bör rätten avse öppen förskola eller deltidsgrupp. Kommunen bör själv få göra avvägningen mellan dessa former. Jag vill i anslutning härtill dock göra ett påpekande.

Redan i dag gäller att de sexåringar, som inte har plats i daghem, har rätt att delta i verksamhet i deltidsgrupp som omfattar minst 525 timmar per år. I många kommuner tar man också emot yngre barn i deltidsgrupp. Jag ser det som en naturlig utveckling att kommunerna mer generellt öppnar deltidsgrupporna för fyra- och femåringar som inte finns i daghem. Självfallet bör denna verksamhet tidsmässigt anknyta till de regler som nu gäller för den allmänna förskolan.

Barn som inte har plats i daghem eller deltidsgrupp bör ha generell rätt att delta i öppen förskoleverksamhet. Härigenom ges barnen möjlighet att tillsammans med förälder eller annan vårdare delta i en verksamhet i gruppens form som syftar till att ge pedagogisk stimulans. Rätten att delta ger vidare ökade möjligheter för barn och hemmavarande föräldrar att bryta den isolering som kan följa av att en övervägande andel småbarnsföräldrar i ett bostadsområde förvärsarbetar. Rätten ger också dessa föräldrar möjlighet att få stöd i sin föräldraroll av utbildad personal och av andra föräldrar.

Rätten att delta i öppen förskoleverksamhet bör erbjudas barnen och föräldrarna utan krav på inskrivning eller deltagande i viss omfattning av verksamheten. Det bör dock av erbjudandet framgå vilken öppen förskola som erbjudandet avser och vilka öppettider och andra förhållanden som gäller för verksamheten. Jag vill understryka att det i vissa fall kan vara till fördel om den öppna förskolan har en speciell inriktning som ansluter till t.ex. ett bostadsområdes särskilda karaktär, till befolkningens sammansättning osv.

I fråga om kommunernas val mellan att erbjuda fyra- och femåringar plats i deltidsgrupp resp. i öppen förskola är det min uppfattning att barnen från fyra års ålder har större utbyte av en mera strukturerad verksamhet i daghem eller deltidsförskola där verksamheten leds av utbildad personal.

Jag vill i det här sammanhanget beröra frågan om alla barns och föräldrars möjligheter att utnyttja den kommunala barnomsorgen. LO har i några undersökningar konstaterat att deras medlemmar i lägre utsträckning än tjänstemannagrupperna har sina barn inom barnomsorgen. Särskilt gäller detta daghemmen. En bidragande faktor är givetvis föräldrarnas arbetstider – betydligt fler av LO:s medlemmar arbetar på obehövlig arbetstid än andra grupper. Föräldrar som arbetar på tider då daghemmen är stängda erbjuds huvudsakligen plats inom familjedaghem – i den mån de överhuvudtaget kan få plats inom kommunal barnomsorg. Försök har också bedrivits med nattöppna smådaghem. Det bör enligt min mening vara en viktig uppgift för kommunen att särskilt beakta behovet av omsorg på tider som faller utanför den ordinarie öppethållandetiden för den kommunala barnomsorgen.

Jag vill understryka vikten av att man i kommunen tillämpar en medveten och flexibel resursfördelning inom barnomsorgen när det gäller stödjande åtgärder av olika slag.

Jag vill också peka på den omständigheten att det i vissa fall är praktiskt/organisatoriskt omöjligt att åstadkomma t.ex. daghems- och deltidsgruppverksamhet i mycket glest befolkade områden. Jag vill dock understryka att huvudprincipen bör vara att barnen erhåller en god pedagogisk omsorgsform.

2.3 Mål och innehåll i barnomsorgen

Mitt förslag: För mål och innehåll i barnomsorgens förskoleverksamhet skall finnas en gemensam ram för hela landet i form av ett pedagogiskt program för förskolan. Det pedagogiska programmet skall i tillämpliga delar följas i daghem, deltidsgrupp och öppen förskola. Vårdnadshavare till barn som omfattas av kommunal barnomsorg har rätt att delta i planeringen av verksamheten samt i dess genomförande enligt riktlinjer som antagits av kommunen.

Skälen för mitt förslag: Riksdagen har hos regeringen hemställt om en redovisning av målsättning och riktlinjer för barnomsorgsverksamheten (SoU 1981/82:1, rskr 38). Jag vill i det följande ta upp och belysa denna fråga.

Mål och inriktning

Barnomsorgens uppgift är att i samarbete med hemmet bidra till en trygg och stimulerande uppväxtmiljö, att ge barnen omvårdnad och stöd i sin utveckling och att ge dem gemenskap med andra barn och vuxna utanför den egna familjen. Barnomsorgen skall successivt ge barnen kunskap om och erfarenheter av omvärlden. Den skall förmedla ett kulturarv och lägga grunden till att barnen kan finna sig väl tillrätta i samhället och vilja delta i och påverka samhällsutvecklingen. Mot denna bakgrund bör enligt min uppfattning innehållet i verksamheten preciseras.

Det övergripande målet för barnomsorgen är att förmedla och ge konkret innebörd åt demokratiska värderingar. Verksamheten skall fostra barnen till solidaritet med andra barn samt lägga grunden för deras uppfattning om allas lika värde, självbestämmanderätt och integritet. Detta överensstämmer med den människosyn och samhällssyn som präglar socialtjänstslagens 1 §. Nyckelorden är *demokrati, solidaritet, jämlikhet, trygghet och ansvar*. Dessa ideologiska mål skall vägleda och prägla barnomsorgen.

Barnomsorgen skall vidare tillsammans med hemmet skapa goda förutsättningar för varje barns utveckling i fysiskt, socialt, emotionellt och intellektuellt avseende genom en allsidig personlighetsutveckling. Verksamheten skall också ge kunskaper, erfarenheter och upplevelser i omvärlden som är anpassade till barnens ålder och utvecklingsnivå, genom att låta dem arbeta, leka och lära i meningsfulla sammanhang.

Detta innebär att barnomsorgens förskoleverksamhet bedriver en i vid mening *pedagogiskt inriktad verksamhet* där barn i grupp får del av omsorg, fostran och kunskaper. Pedagogisk förskoleverksamhet utmärks av att den är målinriktad och planerad och ledd av utbildad personal.

Till barnomsorgen kommer barn från olika uppväxtmiljöer, med skiftande familjeförhållanden och livsvillkor. Barnomsorgen är till för alla barn. Där finns barn med handikapp, barn med psyko-sociala problem och barn med olika kulturbakgrund. Jag anser att barnomsorgen på denna grund bör och kan utveckla en *socialt medveten* pedagogisk verksamhet och att det bör vara en strävan att förmedla ett sådant synsätt.

Detta innebär först och främst att ha en *helhetsyn* på barnet. Personalen i barnomsorgen måste ha kunskap om barns fysiska och psykiska utveckling och behov. De måste också ha kunskap om det samhälle som barnen växer upp i. Verksamheten behöver planeras och genomföras utifrån barnens egen livssituation, uppväxtmiljö och erfarenheter och på ett aktivt sätt bygga vidare från sådana utgångspunkter. Det bör således finnas en klar *förankring i närmiljön* socialt och kulturellt. Därför är det viktigt att den pedagogiska planeringen sker bland barnen i den egna verksamheten av personalen som känner barnen och deras livssituation och att detta sker i samarbete med barnens föräldrar.

Barngruppen

Ett av de stora värdena med barnomsorgen är att barnen får växa upp i daglig kontakt och gemenskap med andra barn och därigenom utvecklas som individer och gruppmedlemmar. Därför är *barngruppen* i sig en viktig resurs. Genom att tillhöra en barngrupp och få växa och utvecklas tillsammans med andra kan barnen med personalen som stöd och förebild fostras till ansvarskänsla och solidaritet och utveckla vänskap och känsla för varandra. Viktigt är att den pedagogiska verksamheten stöder det enskilda barnets fostran och utveckling såväl som individ som gruppmedlem. Varje barn är betydelsefullt för gruppen och skall stödjas och uppmuntras att sätta sin prägel på den, men också lära sig att handskas med situationer där olika erfarenheter och intressen bryts mot varandra. Det är personalens uppgift att skapa förutsättningar för att barngruppen utvecklas demokratiskt, att motverka utstötning och att se till att relationerna i barngruppen präglas av uppfattningen om alla barns lika värde.

En fast grupptillhörighet under längre tid är väsentligt för *kontinuitet och sammanhang* i barnens tillvaro. Att barnen regelbundet deltar i verksamheten är viktigt för deras trygghet och gruppgemenskap. Ju mer av kontinuitet och sammanhang man strävar efter desto svårare kan det bli för barn som vistas oregelbundet i förskolan och bara kommer i kontakt med osammanhängande delar av verksamheten. Jag vill därför understryka vikten av att barnen regelbundet deltar i verksamheten på fasta tider. Föräldrar och personal bör i samförstånd diskutera lämpliga tider för det enskilda barnet. En strävan bör vara att närvaron blir så regelbunden och kontinuerlig som möjligt.

Föräldrarna

Ett aktivt *föräldrasamarbete* byggt på ömsesidig respekt är också en viktig beståndsdel i en socialt medveten pedagogisk verksamhet. Barnomsorgspersonalen behöver kunskap om barnets värld i familjen och i bostadsområdet. Här ser jag föräldrasamarbetet som länken mellan hem och barnomsorg. Föräldrars medverkan och inflytande i förskolan har varit föremål för diskussioner och utredningar under 1970-talet. I dag deltar många föräldrar i barnomsorgen, men jag anser att detta fortfarande är ett viktigt utvecklingsområde.

Barns trygghet och självkänsla är beroende av samarbete mellan föräldrar och personal. Olika uppfattningar och värderingar i frågor som rör barnens fostran behöver diskuteras gemensamt. Invänjningen och den dagliga kontakten är grundläggande för samarbetet. Genom att föräldramedverkan ges en fastare form och ett klarare angivet innehåll kan föräldrarnas roll göras tydligare. Former för ett föräldrasamarbete som är inriktat på att omfatta all personal och samtliga föräldrar behöver utvecklas i förskolan. Varje förskola bör utforma en modell för detta som är ändamålsenlig just där.

Föräldrars möjlighet att knyta kontakter och vara till stöd för varandra genom förskolan som en träffpunkt i bostadsområdet är också en väsentlig del av föräldrasamarbetet. Om barnfamiljerna bor i samma bostadsområde, vilket bör vara en princip vid förskoleplaceringen av barnen, kan den gemenskapen också få betydelse för trivseln och tryggheten i bostadsområdet.

Det är uppenbart att innehållet i den kommunala barnomsorgen påverkas av föräldrars möjligheter att delta i verksamheten. Ansvaret för att verksamheten planeras åvilar personalen. Föreståndaren har självfallet en viktig roll i det sammanhanget. Ett fungerande föräldrasamarbete förutsätter samtidigt att föräldrarna ges reella möjligheter att delta i och påverka planeringen av den verksamhet där deras barn deltar.

Enligt min mening bör man från statsmakternas sida därför uttala sig för en rätt för barnens vårdnadshavare att delta i planeringen av verksamheten.

I många kommuner, och framför allt inom föräldradrivna daghem, deltar föräldrarna också aktivt i genomförandet av verksamheten, eller en del av verksamheten. Det finns enligt min mening all anledning att understödja sådana strävanden. Förutsättningarna för ett sådant deltagande från föräldrarnas sida skiftar emellertid från kommun till kommun och från förskola till förskola. Det är därför inte lämpligt att ange några generella riktlinjer för hur föräldrarnas deltagande skall organiseras. Det blir en viktig uppgift för kommunerna att i sina riktlinjer ange formerna för och omfattningen av föräldrarnas deltagande.

Den pedagogiska verksamheten

Barnomsorgen omfattar omvårdnad, fostran och utvecklande stimulans byggd på ett pedagogiskt arbetssätt i gruppens form. *Vård och omsorg* är delar i den pedagogiska verksamheten. Det har ibland hävdats att vård och omsorg inte låter sig förenas med pedagogisk verksamhet. Jag delar inte den uppfattningen utan menar tvärtom att dessa är oskiljaktiga delar i barnomsorgen.

Barnomsorgen skall ge barnen omvårdnad som ger trygghet i vardagen. Värme, ömhet, glädje och närhet mellan barn och vuxna är en väsentlig del i detta. Att fostra till goda vanor när det gäller hygien, måltider, utevistelse, vila och aktiviteter är andra viktiga delar. De dagliga rutinerna ger en välkänd struktur och stadga och kan användas för att skapa ett positivt känslomässigt klimat i förskolan. De kan också pedagogiskt utnyttjas för att träna självständighet och hjälpsamhet och kan ge rika inlärningstillfällen inom olika områden i för barnen naturliga och meningsfulla sammanhang.

Barnomsorgen skall också i övrigt ge barnen del av en pedagogisk verksamhet som i gruppens form omfattar *arbete, lek* och *inlärning*. Arbete, lek och inlärning står i ett nära inbördes förhållande. Inget förekommer

oberoende av det andra. Barn lär medan de leker och arbetar.

Lek och skapande är av central betydelse för barns utveckling i förskoleåldrarna. Leken behöver stoff och näring för att utvecklas. Här är arbete – barns och vuxnas – en viktig källa. Inlärnin g i förskoleverksamheten skall ske i naturliga konkreta sammanhang genom lek och arbete. Gemenskap, samarbete och ansvar, som är väsentliga delar i social fostran, skall utvecklas genom att barnen deltar i vardagsarbetet. Grundförutsättningen för inlärnin g under förskoleåldern är den konkreta upplevelsen. Barnens förmåga till abstraktioner ökar i takt med mognad och ålder.

Barnens värld bör inte isoleras från vuxnas liv och arbete. Liksom i samhället i övrigt behöver barn ha en funktion i förskolan och erfara att de är delaktiga i de vuxnas liv. Barnen bör efter ålder och förmåga tillsammans med de vuxna få delta i och ta ansvar för olika dagliga sysslor inne och ute. Det gäller uppgifter som t.ex. matlagning, disk, tvätt, städning, reparationer, trädgårdsskötsel, växtodling och att gå ärenden. Barnen bör också få tillfälle att se vuxna i arbete genom besök på olika arbetsplatser. På detta sätt kan barnen få del av en omvärld som berikar deras egna lekar och skapande.

Leken måste få stort utrymme i förskolebarnens liv och i barnomsorgens dagliga verksamhet. I många av barnens lekar ser man kopplingen mellan lek och arbete. I den fria leken bearbetar barnen sina konflikter och upplevelser. Därför bör leken ges mycket tid. De vuxna bör finnas i närheten för att stödja, stimulera och inte minst lära av barnens lek. Barnomsorgen har en viktig uppgift i att ge förutsättningarna för att barns lekkultur hålls levande och utvecklas.

Den spontana leken är ett viktigt mått på barns välbefinnande och utveckling. En annan funktion har de olika regellekar som barn i alla tider lärt av äldre kamrater och vuxna. Den organiserade leken i barnomsorgens verksamhet skall därför ge barnen del av den gemensamma lekkultur av sånger, danser, rim och ramsor, regler, sagor och berättelser som länge bundit samman generationerna.

En annan viktig del av innehållet i barnomsorgen är den skapande verksamheten. Förskolans pedagogiska verksamhet har av tradition fäst stor vikt vid aktiviteter för, med och av barn inom musik, dans, teater, bild och form och litteratur. Detta måste tillvaratas och medvetet utvecklas med utgångspunkt i de skiftande sociala och kulturella miljöer där barnomsorgen finns.

Jag vill i detta sammanhang nämna den rapport från statens kulturråd som överlämnades till regeringen år 1982 med ideér och förslag om hur kulturen i förskolan kan utvecklas (Rapport från statens kulturråd 1982:5. Kultur i förskolan). En genomgående tanke är att kultur inte kan särskiljas från övrig verksamhet utan måste ses som en dimension av all verksamhet i förskolan. En utgångspunkt är barns behov av att genom egna erfarenheter skaffa sig kunskaper om omvärlden. Estetiska aktiviteter bidrar till att stärka barns förmåga att upptäcka mer, urskilja allt fler nyanser i tillvaron och att uttrycka

sig på ett mångsidigt sätt. Verksamheter som knyter an till kulturarv och traditioner ger barn förankring och trygghet i den miljö de växer upp i. Kultur i förskolan är också viktig för att motverka negativa effekter av den kommersiella påverkan som barn ofta utsätts för. Mot denna bakgrund är det angeläget att barn redan i förskolan ges rika tillfällen till skapande verksamhet och kommer i kontakt med ett levande kulturliv.

Under 1970-talet har en generellt sett väl fungerande pedagogisk verksamhet utvecklats för de yngsta barnen i daghemmen. Verksamheten för barn i åldern 1-3 år har varit föremål för ett särskilt utrednings- och utvecklingsarbete av Familjestödsutredningen som avlämnat betänkandet (SOU 1981:25) Bra daghem för små barn. Det är viktigt att de erhållna kunskaperna om de yngsta barnens behov och förutsättningar och hur dessa skall mötas i daghemmet vidmakthålls och vidareutvecklas.

Debatten om förskolans innehåll har under senare tid mera rört hur de något äldre barnens sociala och intellektuella kapacitet kan tas tillvara och utvecklas i förskolan. Hela förskoleåldern är en intensiv period av utveckling. Barns behov av vuxenkontakter, omsorg och pedagogisk handledning ändrar dock karaktär varefter barnet blir äldre och självständigare. Därför är det väsentligt att barnen får möta nya utmaningar och vidgade perspektiv och att de successivt får utveckla självständighet, initiativ och eget ansvar.

Viktigt är också att beakta att barn har olika behov och behöver stöd och stimulans i olika avseenden. Förskolan skall vara ett komplement till hemmet och till barnens sociala och kulturella miljö. Detta innebär att verksamheten kan behöva utformas på olika sätt i olika bostadsområden, att vissa barn kan behöva särskilt stöd att utveckla sin sociala kapacitet, andra sina språkliga och intellektuella kapaciteter.

Att inlärning främst sker genom lek och arbete i naturliga sammanhang bör vara utmärkande för den pedagogiska verksamheten. Barnen bör få en kunskaps- och erfarenhetsgrund i förskolan som är anpassad till deras olika utvecklingsnivåer och egen miljö. Verksamheten bör utformas så att den stimulerar barnen till att aktivt utforska omvärlden. Inlärningen i förskolan bör ske dels i anslutning till barnens egna upplevelser och frågor och dels på ett planerat sätt ge barnen kunskaper om olika företeelser i närmiljön som är väsentliga för barnen att känna till.

Barns kommunikationsförmåga omfattar socialt samspel och förmåga att uttrycka sig genom språk, bild, musik och rörelse. Det samband som finns mellan barns motoriska utveckling och deras självkänsla och intellektuella utveckling bör uppmärksammas. Förskolan bör ge alla barn en aktiv språkstimulans samt en grundläggande begreppsbildning som förbereder läsning, skrivning och räkning. Ett särskilt ansvar har förskolan i detta avseende för barn som kommer från språkligt eller socialt eftersatta miljöer. Men även de barn som visar språklig mognad och vilja att läsa och skriva bör få stöd och stimulans för detta i förskolan.

Den pedagogiska planeringen av förskolans verksamhet, för vilken personalen ansvarar i samråd med föräldrarna, bör på ett målinriktat och strukturerat sätt anpassas till barns behov, ålder och utvecklingsnivå. Kraven på struktur i förskoleverksamheten bör vara större allt efter som barnen blir äldre.

En uppstramning av innehållet i förskolan med hjälp av successiva inlärningsmål i förhållande till det enskilda barnets och barngruppens tillväxtprocess bör leda till att innehållet i verksamheten över tiden visar en utvecklingslinje från det enkla till det mer komplexa.

Verksamheten under dagen bör växla mellan aktiviteter i storgrupp, i smågrupper eller individuellt. Gruppsammansättningen kan utgå från personalens bedömning av barnens behov, förutsättningar och intressen, men också från barnens egna önskemål och spontant bildade lekgrupper.

Det ligger i förskolans uppgift att stimulera varje barns utveckling utifrån barnets egna förutsättningar och behov utan inriktning på jämförande prestationer. Vissa riktmärken för vad förskolan bör ha givit barnen av kunskaper och färdigheter inför övergången till skolan kan dock vara angeläget att ange. Exempel på detta är

- att kunna ta emot instruktioner och information i grupp,
- att kunna uttrycka sig i fullständiga meningar, ha ordförståelse och kunna vissa begrepp som t.ex. över-under, före-efter, stor-större-störst,
- att ha fått viss kännedom om sitt bostadsområde, hemland, andra länder,
- att ha viss kunskap om naturen,
- att under ledning och i samarbete utföra gemensamma vardagssysslor,
- att ha tillägnat sig sånger, lekar, sagor och berättelser,
- att kunna hantera enkla verktyg och redskap,
- att ha utvecklat kompetens och självständighet när det gäller påklädning, hygien och måltider.

Förskolan kan genom en mer strukturerad verksamhet för de äldre barnen lägga en god grund för arbetet i skolan. Sett från barnens utgångspunkter måste förskolan och skolan utgöra delar i en helhet där hänsyn bör tas till barnens successiva utveckling och till det förhållandet att barnen utvecklas i olika takt. En gemensam syn på barns utveckling och inläring behöver arbetas fram i förskolan och skolan. Större överensstämmelse behöver också skapas när det gäller arbetssätten i förskola och skola. Frågan om samverkan mellan förskola och skola utreds f.n. av Förskola-skola-kommittén. Det finns, som jag nämnt inledningsvis, anledning att närmare återkomma till samspelet mellan förskolans och skolans innehåll och arbetsformer efter det att kommitténs förslag presenterats och remissbehandlats. Det kan gälla frågor som berör fortbildning av personalen samt områden som ur detta perspektiv särskilt behöver beaktas i pedagogiska program för förskolan.

Pedagogiskt program för förskolan

Med detta har jag velat peka på några grundläggande drag för mål, innehåll och arbetssätt i vår barnomsorgs verksamhet som bygger på såväl gamla traditioner som nyvunna erfarenheter under 1970-talets utbyggnadsperiod. Jag anser att det nu är av största vikt att förskolan får ett pedagogiskt program fastlagt. Jag ser det därvid som väsentligt att alla barn oavsett om de vistas i daghem, deltidsgrupp eller öppen förskola – helt eller delvis – får del av det pedagogiska programmet för förskolan. Jag avser att återkomma till regeringen med frågan om uppdrag till socialstyrelsen att utarbeta ett sådant program.

Socialstyrelsen har påbörjat ett arbete som syftar till ett pedagogiskt program för förskolan och som omfattar verksamheter för barn från 1 till 7 års ålder. År 1983 publicerades ett programförslag som remitterades till bl. a. ett stort antal kommuner. Remissammanställningen pågår f.n. I programförslaget görs en översiktlig strukturering av ett tänkbart innehåll i förskoleverksamheten som kan anpassas till olika åldrar och till barnens egen miljö. Innehållet är indelat i fem ämnesområden. Det framhålls dock särskilt att förskolan skall ha ett temainriktat arbetssätt och att dessa teman kan omfatta flera ämnesområden. Detta innebär att den övergripande planeringen av aktiviteter utgår från ett tema, som håller ihop innehållet för samtliga barn i gruppen. Ett tema kan ha kulturell innebörd, röra natur, teknik eller samhälle och fortgå under längre eller kortare tid.

Det pedagogiska programmet för förskolan bör enligt min mening ange ramarna för den verksamhet som bedrivs. Programmet måste redovisa förskolans mål samt principer för innehåll och arbetssättet. Programmet bör utformas så att det kan tjäna som underlag för kommunernas ledning, utveckling och utvärdering av den pedagogiska verksamheten och för personalens pedagogiska planering.

Om det pedagogiska programmet skall kunna genomföras och bli verkningsfullt bör det anpassas till lokala förutsättningar och behov. Detta bör ske genom utarbetande av kommunala riktlinjer – till vilka jag senare återkommer – och genom förskolepersonalens egen pedagogiska planering.

De kommunala riktlinjerna för förskolans pedagogiska verksamhet skall vara kommunernas instrument för ledning och utveckling. Syfte bör vara att åstadkomma en lokal anpassning genom att ange förutsättningar och preciseringar för programmets genomförande och förskolepersonalens arbete.

Den pedagogiska planeringen bör utföras av personalen i den enskilda förskolan. Detta bör ske inom de ramar som anges i det pedagogiska programmet och med de förutsättningar som anges i de kommunala riktlinjerna. Pedagogisk planering innebär att förskolepersonalen med kännedom om den egna barngruppen utformar den pedagogiska verksamheten med utgångspunkt i barnens livsvillkor, erfarenheter och behov.

Pedagogiskt ledningsansvar

Frågan om föreståndarens uppgift och ställning i barnomsorgens förskoleverksamhet har varit föremål för olika uppfattningar under senare år. Barnstugeutredningens betoning av att personalen skulle arbeta i arbetslag, som var ett värdefullt nytänkande i början av 1970-talet, gjorde att föreståndarrollen kom att ifrågasättas. Denna hållning har så småningom omprövats.

I dag framstår det som mera självklart att verksamheten kräver ett pedagogiskt ledningsansvar och att detta bör innehåsa av föreståndaren. I föreståndarens uppgift ingår att tillse att verksamheten planeras på ett målinriktat sätt och att detta sker i samråd med föräldrarna. Varje barnomsorgsenhet bör finna lämpliga former för föräldrarnas medverkan i den pedagogiska planeringen.

Personalens fortbildning

De förändringar och den kvalitetsutveckling av barnomsorgen som ett pedagogiskt program innebär påverkar personalen inom verksamheten. Grundutbildning, vidareutbildning och fortbildning är av central betydelse när det gäller att utveckla kvaliteten inom barnomsorgen.

Grundutbildning är en långsiktig väg att påverka verksamhetens inriktning. Fortbildning ger effekt på kortare sikt i ett förändringsskede.

Barnstugeutredningen föreslog att den årliga regelbundna fortbildningen skulle utgöra 30 timmar för varje anställd inom förskolan. Riksdagen hänsköt frågan till arbetsmarknadens parter att reglera genom avtal. Något sådant avtal har ännu inte träffats. En stor del av landets kommuner har emellertid de senaste åren legat nära den rekommenderade omfattningen på 30 timmar för varje anställd och år.

Jag vill i detta sammanhang särskilt framhålla den betydelse som barnomsorgspersonalens möjligheter till fortbildning har för en kvalitativ utveckling av verksamheten. För att erforderlig fortbildning skall vara möjligt att genomföra är det angeläget att finna former för denna som inte är alltför kostnadskrävande. En möjlighet som jag vill peka på är att fortbildningen förläggs till tider när beläggningen är låg i verksamheten, t.ex. i anslutning till semestrar eller till sommaruppehåll.

Socialstyrelsen bör utarbeta studiepaket och annat vägledande material i anslutning till det pedagogiska programmet som kan ställas till kommunernas förfogande. Dessa studiepaket bör vända sig till de olika verksamhetsformerna daghem, deltidsgupp, familjedaghem knutet till öppen förskola och öppen förskola.

2.4 Riktlinjer för barnomsorgen

Min bedömning: Kommunen bör besluta om riktlinjer för barnomsorgens förskoleverksamhet som är anpassade till lokala förhållanden. I riktlinjerna bör anges vilka resurser som erfordras för att nå uppställda mål.

Skälen för min bedömning: För att ett pedagogiskt program för förskolan skall kunna fylla sitt syfte på bästa sätt bör det enligt min mening ange ramarna för innehållet i barnomsorgen. Programmet måste dock anpassas till lokala förutsättningar och behov i kommunerna. Därför bör kommunerna utarbeta kommunala riktlinjer för barnomsorgens pedagogiska innehåll. Ett sådant arbete pågår redan i många kommuner.

Jag vill understryka att riktlinjerna bör utformas så att barnomsorgsverksamheten särskilt kompletterar barnens egen sociala och kulturella miljö. I riktlinjerna bör också anges vilka resurser som erfordras för att nå uppställda mål.

Kommunen bör i sina riktlinjer ange förutsättningarna för personalens pedagogiska planering av verksamheten.

2.4.1 Organisationen av barnomsorgen

Det statsbidragssystem för barnomsorgen som infördes den 1 januari 1984 syftar till att ge kommunerna stor frihet att utforma sin barnomsorg så att de lokala förutsättningarna kan tas tillvara. Det är nödvändigt att befintliga resurser kan utnyttjas effektivt samtidigt som utrymme ges för att utveckla verksamhetsformer anpassade till barnfamiljernas behov av en kvalitativt god barnomsorg.

Jag har tidigare pekat på behovet av att mål, innehåll och arbetssätt i barnomsorgens förskoleverksamhet fastställs i ett pedagogiskt program för förskolan, som bildar en ram för verksamheten i landet.

Däremot bör organisationen av den kommunala barnomsorgen enligt min mening beslutas av kommunen. Det finns i dag en relativt god erfarenhetsgrund att bygga på i kommunerna när det gäller barnomsorgens organisation. Den lokalkännedom som finns i den enskilda kommunen är nödvändig för att en flexibel resursfördelning skall kunna tillämpas så att resurser kan styras dit de bäst behövs.

Därför är det viktigt att ansvaret för barnomsorgens organisation vilar på kommunen. Det innebär att kommunen beslutar om fördelningen mellan barnomsorgens olika verksamhetsformer och även i övriga frågor av organisatorisk art, t.ex. när det gäller barngruppernas storlek, personaldimensionering, extra resurser för barn i behov av särskilt stöd, lokalutformning och öppethållande.

Socialstyrelsen bör dock även fortsättningsvis noggrant följa utvecklingen i kommunerna i dessa frågor.

Att kommunen har ett huvudansvar för barnomsorgens organisation strider inte mot den uppfattning jag tidigare framfört om behovet av alternativa barnomsorgsformer. Att föräldrar sluter sig samman och i kooperativa former svarar för omsorgen av sina barn anser jag vara positivt. Att ideella organisationer av olika slag startar och driver barnomsorgsverksamheter är också av värde. Dessa alternativ till kommunal barnomsorg kan ge viktiga impulser till den kommunala verksamheten.

2.5 Genomförande av utbyggnaden

Mitt förslag: Barnomsorgen byggs ut så att alla barn vars föräldrar så önskar kan erbjudas plats från ett och ett halvt års ålder till dess de börjar skolan senast år 1991.

Skälen för mitt förslag: Ett fastläggande av principen om alla barns rätt att fr.o.m. ett och ett halvt års ålder delta i kommunal förskoleverksamhet, enligt vad jag tidigare har föreslagit, innebär att barnomsorgen byggs ut så att alla barn vars föräldrar så önskar skall kunna erbjudas plats. Utbyggnaden bör därvid ske i sådan takt att barnomsorgsverksamheten är fullt utbyggd senast år 1991. Som jag tidigare framhållit, avser jag att senast vid denna tidpunkt återkomma till regeringen om en lagstiftad rätt till förskola för alla barn.

För de barn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar är det i första hand fråga om behov av barnomsorg i daghem eller familjedaghem. För övriga barn avses öppen förskola eller deltidsgrupp. Som jag tidigare anfört ser jag det som en naturlig utveckling att kommunerna mer generellt öppnar deltidsgруппerna för de fyra- och femåringar som inte finns i daghemmen. För sexåringarna finns redan denna möjlighet.

F.n. finns totalt ca 570 000 barn i åldrarna ett och ett halvt t.o.m. sex och ett halvt år. Av dessa barn är f.n. 266 000 barn inskrivna i daghem eller familjedaghem och ca 78 000 barn finns i deltidsgroupsverksamhet. Vidare finns ca 640 öppna förskolor i 200 kommuner. Om man antar att ca 50 barn har möjlighet att besöka någon av dessa öppna förskolor har ca 32 000 barn tillgång till sådan verksamhet i dag. Bland barn under ett och ett halvt år är ca 19 000 barn inskrivna i daghem eller familjedaghem.

Med ledning av SCB:s senaste undersökning om efterfrågan på barnomsorg (1982/83) beräknar jag att totalt ca 380 000 barn i åldrarna ett och ett halvt år t.o.m. de börjar skolan har föräldrar som förvärvsarbetar eller studerar. Av dessa beräknas 307 000 efterfråga barnomsorg i daghem eller familjedaghem. Detta innebär att det för barn i dessa åldrar i dag saknas plats för ca 41 000 barn i daghem eller familjedaghem.

Jag föreslår således att barnomsorgen i daghem och familjedaghem byggs ut så att alla barn över ett och ett halvt års ålder med förvärvsarbete och studerande föräldrar kan erbjudas sådan plats år 1991. Det totala utbyggnadsbehovet av daghem och familjedaghem under hela utbyggnadsperioden 1987–1991 beräknar jag till nära 55 000 inskrivna barn. Jag har då förutsatt en viss ökning av den kvinnliga förvärvsfrekvensen under perioden och att kommunerna under åren 1985 och 1986 bygger ut barnomsorgen i enlighet med sina planer. Jag har då även utgått ifrån att antalet inskrivna barn under ett och ett halvt års ålder inte minskar.

Bland förskolebarn över ett och ett halvt års ålder finns drygt 325 000 barn som inte är inskrivna i daghem eller deltidsgrupp. Jag räknar med att en stor del av dessa barn kommer att utnyttja rätten till deltagande i öppen förskola eller deltidsgrupp. Det är dock realistiskt att anta att en viss andel av barnen inte kan eller önskar delta i verksamheten. Mot denna bakgrund och på grundval av befintlig befolkningsstatistik, aktuella befolkningsprognoser och antaganden om förvärvsfrekvensens utveckling har jag beräknat det totala utbyggnadsbehovet i landet åren 1987 – 1991 till drygt 170 000 barn i den öppna förskolan och deltidsgupper. Jag har då utgått ifrån att en viss utbyggnad av öppna förskolor och deltidsgupper sker under åren 1985 och 1986.

Det är självklart att en utbyggnad av den omfattning jag har redogjort för måste åstadkommas genom en planmässig utbyggnad under ett antal år. Jag förordar således att regeringen föreslår riksdagen att godkänna principen att barnomsorgen byggs ut så att alla barn vars föräldrar så önskar kan erbjudas plats i daghem eller familjedaghem eller får möjlighet att delta i verksamhet i öppen förskola eller deltidsgrupp senast år 1991.

För att närmare bedöma omfattningen av behovet anser jag att statistiska centralbyrån bör få i uppdrag att årligen genomföra efterfrågeundersökningar av den typ som gjordes åren 1980 och 1982/83. Dessa undersökningar visar, förutom för landet som helhet, för varje kommun den aktuella efterfrågan på plats i daghem och familjedaghem. Jag avser att återkomma till regeringen i den frågan.

Sammanfattningsvis förordar jag att den faktiska utbyggnaden av barnomsorgen under femårsperioden sker på följande sätt. Behovet av barnomsorg i daghem och familjedaghem, öppen förskola och deltidsgrupp mäts fr.o.m. 1985/86 årligen genom efterfrågeundersökningar. Med ledning av dessa undersökningar skall kommunen bygga ut barnomsorgen till full behovstäckning senast år 1991. Det innebär exempelvis att behovet tillgodoses genom att barnomsorgen byggs ut med 1/5 varje år. Antalet barn som årligen kan erbjudas att delta i de olika verksamhetsformerna bestäms dock av kommunen. Jag vill som en utgångspunkt för kommunernas egna beräkningar av utbyggnadsbehovet redovisa några exempel på hur utbyggnaden kan genomföras. Exempelen visar utbyggnadstakten när behovet är statiskt, när det ökar och när det minskar.

Ex 1 Behovet är statiskt

År	1986	1987	1988	1989	1990
Behov av nya platser	100	80	60	40	20
Utbyggnad	1/5	1/4	1/3	1/2	1/1
Antal platser under efterföljande år	20	20	20	20	20

Ex 2 Behovet ökar

År	1986	1987	1988	1989	1990
Behov av nya platser	100	120	100	90	50
Utbyggnad	1/5	1/4	1/3	1/2	1/1
Antal platser under efterföljande år	20	30	33	45	50

Anm. Behovet som år 1986 är 100 ökar alltså med 40 år 1987. Eftersom 20 platser byggs blir återstående behov 120 osv.

Ex 3 Behovet minskar (dvs. utöver utbyggnad)

År	1986	1987	1988	1989	1990
Behov av nya platser	100	70	40	20	0
Utbyggnad	1/5	1/4	1/3	1/2	
Antal platser under efterföljande år	20	17	13	10	0

Anm. Behovet som år 1986 är 100 minskar alltså med 30 år 1987. Eftersom 20 platser byggs minskar således behovet med 10 utöver vad som följer av utbyggnaden.

2.6 Statsbidrag till barnomsorgen**2.6.1 Nuvarande regler**

Det nuvarande statsbidragssystemet för barnomsorgen trädde i kraft den 1 januari 1984 (prop. 1983/84:9, SoU 12, rskr 43). Enligt detta system utgår ett bidrag per inskrivet barn i daghem, fritidshem och familjedaghem kombinerat med ett bidrag per årsarbetare i daghem och fritidshem.

Ett särskilt bidrag lämnas för barn med behov av särskilt stöd beräknat i förhållande till antalet inskrivna barn i daghem och fritidshem. Vidare omfattas även den öppna förskolan av statsbidragsgivningen. Följande bidragsbelopp gäller fr.o.m. den 1 januari 1984:

- a) Daghem
 - för varje barn inskrivet heltid (minst 7 tim./dag) 22 000 kr.
 - för varje barn inskrivet deltid (mellan 4 och 7 tim./dag) 11 000 kr.
- b) Fritidshem; för varje inskrivet barn 7 000 kr.

c) Bidrag per årsarbetare i daghem och fritidshem	30 000 kr.
d) Familjedaghem för varje barn inskrivet heltid (minst 7 tim./dag)	15 000 kr.
för varje barn inskrivet deltid (mindre än 7 tim./dag)	7 500 kr.
e) Öppen förskola; per enhet	50 000 kr.
f) Barn med behov av särskilt stöd: Bidrag för vart 10:e inskrivet barn i daghem och fritidshem	6 000 kr.

Bidrag per inskrivet barn i daghem och fritidshem kan även lämnas till kommunen för verksamhet som har annan huvudman än kommunen under förutsättning att daghemmet eller fritidshemmet finns angivet i kommunens barnomsorgsplan. Därutöver kan bidrag lämnas med 30 000 kr. per avdelning under förutsättning att huvudmannen för verksamheten är en organisation eller annan sammanslutning, att verksamheten drivs utan vinstsyfte och att den faktiska kostnaden för anställd personal uppgår till minst detta belopp.

Vidare avsätts årligen 30 milj. kr. för utveckling och förnyelse av barnomsorgen. Dessa medel fördelas av regeringen efter ansökan hos socialdepartementet.

2.6.2 Allmänna utgångspunkter

Det statsbidragssystem som infördes år 1984 har givit kommunerna bättre möjligheter än tidigare att finna lokala lösningar som är anpassade efter den aktuella efterfrågesituationen, vilket i sin tur synes leda till ett alltmer förbättrat resursutnyttjande utan att de sociala och pedagogiska målen för verksamheten blir eftersatta. Bidragssystemet har också främjat en fortsatt utbyggnad av barnomsorgen i kommunerna.

Svenska kommunförbundet har genom en enkät till samtliga kommuner våren 1984 sökt kartlägga vilka effekter det nya statsbidragssystemet kan förväntas ge upphov till.

Enkätresultatet visar bl.a. att många kommuner vidtagit eller planerar att vidta åtgärder som en direkt följd av det nya bidragssystemet. Som exempel har barngrupperna utökats något för att förbättra resursutnyttjandet och intagningsreglerna anpassats till de nya timgränser som gäller för helt resp. halvt bidrag. Vidare har avgiftsreglerna förändrats i många kommuner.

Enkätsvaren visar att statsbidragsutfallet för kommunerna är avhängigt fördelningen mellan olika omsorgsformer och fördelningen mellan hel- och deltidsbarn. Sälunda blir bidragsutfallet bättre ju högre andel daghemsbarn och ju högre andel heltidsbarn kommunen har. Många kommuner anser det svårt att alltför snabbt ändra fördelningen mellan daghem och familjedag-

hem. I vissa fall kanske det inte alls skulle vara lämpligt med en omfördelning mellan dessa barnomsorgsformer t.ex. när det finns stora glesbygdsområden inom kommunen.

Vissa effekter av det nya statsbidragssystemet kompenseras i skatteutjämningsbidraget fr.o.m. år 1986. För de kommuner som har en särskilt utsatt ekonomisk situation kan hänsyn tas till omfördelningseffekter av de nya bidragssystemen för barnomsorg och äldreomsorg vid prövning av extra skatteutjämningsbidrag hösten 1985.

Den ökning av antalet inskrivna barn i barnomsorgen som kan beräknas för år 1984 visar att bidraget under det första bidragsåret inneburit ett förbättrat resursutnyttjande och en kraftig utbyggnad av verksamheten som helhet. Kommunernas barnomsorgsplaner visar också på en fortsatt utbyggnad av daghem och familjedaghem.

Enligt min mening är de effekter av det nya statsbidragssystemet som nu kan bedömas gynnsamma. Detta gäller inte minst den ökade friheten för kommunerna att finna lokala lösningar. Mina förslag i det följande bygger på dessa erfarenheter. Jag vill i detta sammanhang peka på vikten av att förändringar av antalet barn i grupperna inte bör göras utan att detta föregåtts av noggranna undersökningar av varje daghems förutsättningar för detta. Jag förordar att de medel som kan ställas till förfogande för ökade bidrag till kommunerna för barnomsorgen disponeras så att de dels kompenserar för vissa obalanser i det nuvarande statsbidragssystemet, dels medverkar till att ytterligare stimulera till en fortsatt utbyggnad av barnomsorgen.

Mitt förslag om att rätten till barnomsorg i vissa fall även skall omfatta rätt till deltagande i öppen förskola eller i deltidsgruppsverksamhet har inneburit att jag även sett över det nuvarande statsbidraget till den öppna förskolan samt att jag övervägt frågan om statsbidrag till deltidsgrupper. Jag har vidare gjort vissa överväganden om statsbidragen till föräldrakooperativa barnomsorgsformer m.fl.

Jag vill mot denna bakgrund redovisa följande förslag till förändringar av statsbidragssystemet.

2.6.3 Anordningsbidrag

Mitt förslag: Det nuvarande tillfälliga anordningsbidraget till daghem och fritidshem förlängs till att gälla även budgetåret 1985/86.

Skälen för mitt förslag: För att underlätta för kommunerna att bygga ut barnomsorgen föreslår jag att det nuvarande tillfälliga anordningsbidraget även får utgå under budgetåret 1985/86. Bidraget bör utgå med 300 000 kr. per avdelning, vid ombyggnad dock med högst 50 % av de faktiska kostnaderna.

Jag föreslår att bidraget administreras av socialstyrelsen. Före igångsättningen av arbetena skall arbetsförmedlingen höras. Jag föreslår att 100 milj. kr. avsätts för ändamålet. Jag avser att återkomma till regeringen i samband med tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1985/86 med förslag om anslagsmedel.

2.6.4 Statsbidrag till öppen förskola, deltidsgrupp och alternativa barnomsorgsformer

Mitt förslag: För anställda i öppen förskola, deltidsgrupp eller i enskilda daghem eller fritidshem skall utgå ett statsbidrag per årsarbetare enligt samma principer som gäller för kommunalt anställda i daghem och fritidshem. Bidragsförändringarna skall gälla fr.o.m. år 1986.

Skälen för mitt förslag: Statsbidrag till *den öppna förskolan* utgår f.n. med ett visst belopp för varje enhet som hålls öppen minst tre dagar per vecka. Bidraget uppgår till 50 000 kr. per år om enheten hålls öppen fem dagar per vecka, till 40 000 kr. per år om den hålls öppen fyra dagar per vecka och till 30 000 kr. per år om enheten hålls öppen tre dagar per vecka.

Systemet med öppna förskolor har införts för att ge hemarbetande föräldrar och deras barn samt dagbarnvårdarna och deras barn möjlighet att träffas och tillsammans med personalen i den öppna förskolan utveckla en pedagogisk verksamhet. Den öppna förskolan har utvecklats successivt och blivit en allt viktigare resurs för de hemmavarande barnen och deras föräldrar liksom för dagbarnvårdarna och deras barn.

År 1977 fanns ett femtiotal öppna förskolor i landet. Därefter har utbyggnaden fortsatt och i början av år 1984 fanns totalt 573 öppna förskolor i 180 kommuner. Fr.o.m. år 1984 har verksamheten varit statsbidragsberättigad. Intresset för verksamheten har ökat, vilket bl.a. visar sig i att 200 kommuner söker statsbidrag för år 1984 för sammanlagt 637 öppna förskolor. Ett antagande om att varje öppen förskoleenhet besöks av ca 50 barn i genomsnitt per vecka innebär att ca 32 000 förskolebarn deltog i den öppna förskolans verksamhet under år 1984.

Till *deltidsgupper* utgår inget statsbidrag. Kommunerna skall enligt 14 § socialtjänstlagen (1980:620) anvisa plats i förskola för barn fr.o.m. höstterminen det år då barnen fyller sex år. För barn som fått uppskjuten skolgång skall kommunerna dessutom anvisa plats i förskola.

Deltidsgrupporna bedrivs vanligen i form av en trettimmarsverksamhet varje dag under höst- och vårterminer. Den riktar sig främst till sexåringar som har hemarbetande föräldrar eller till barn som vistas i familjedaghem. I vissa kommuner tas även yngre barn emot i verksamheten.

Förskolan kan delas upp på två år i de fall barnen t.ex. har långa restider. I dessa fall skall förskolan omfatta minst 700 timmar och platsen skall anvisas

fr.o.m. höstterminen det år då barnen fyller fem år.

Vid slutet av år 1983 var enligt SCB (SM S 1984:16) ca 82 800 barn inskrivna i deltidsgrupp. Därav deltog ca 76 000 barn i grupper som omfattade minst 15 timmar per vecka och ca 6 800 barn i grupper som omfattade 10-14 timmar per vecka. Av det totala antalet inskrivna barn var 1 % sju år eller äldre, 81 % sex år, 16 % fem år och 2 % fyra år.

Verksamheten med deltidsgupper har inte hittills varit statsbidragsberättigad. Skälen till detta har bl.a. varit att det i första hand har gällt att genomföra en utbyggnad av verksamheten i daghem, fritidshem och familjedaghem. De mål som jag nu har angivit för barnomsorgen innebär att alla barn år 1991 skall ha rätt till någon form av förskoleverksamhet. Om deltidsgupperna skall kunna svara mot de förväntningar som jag har angivit vad gäller utbyggnaden fram till år 1991 ser jag det som angeläget att den nu kan bli statsbidragsberättigad från år 1986.

Kommunernas kostnader för verksamheten i deltidsgupper liksom i öppna förskolor utgörs till största delen av personalkostnader. Det kan dessutom ofta vara så att personalen som tjänstgör inom barnomsorgen har placering inom flera olika delar av verksamheten. De kan t.ex. vara anställda för att arbeta både i deltidsgrupp och fritidshem eller i deltidsgrupp och daghem.

Statsbidraget till den öppna förskolan utgår som jag nämnt med ett visst belopp per enhet. I vissa kommuner har det visat sig svårt att få barnunderlag till en enhet som kan hålla öppet så mycket att den kan bli statsbidragsberättigad. Detta har inneburit att t.ex. barn i glesbygd måste resa långa sträckor för att delta i den öppna förskolan. I andra fall har det inneburit att man inte startat någon verksamhet.

Ett årsarbetarbidrag skulle ge kommunerna möjlighet att samordna sina personalinsatser inom barnomsorgen på ett bättre sätt än tidigare. Samtidigt skulle det även underlätta kommunernas administration av statsbidragsansökningar. I dag krävs att personalkostnader för deltidsguppernas och den öppna förskolans personal räknas bort från kommunernas lönekostnader innan kommunen söker statsbidrag.

Jag föreslår därför att det nuvarande statsbidraget per årsarbetare i daghem och fritidshem utvidgas till att gälla även per årsarbetare i öppna förskolor och deltidsgupper som är intagna i kommunens barnomsorgsplan. Det nya statsbidraget till öppen förskola ersätter således det nuvarande bidraget som utgått per enhet i öppen förskola.

Det finns f.n. totalt i landet ca 200 avdelningar i enskilda daghem/fritidshem, dvs. *alternativa barnomsorgsformer* som är statsbidragsberättigade. Statsbidrag utgår under förutsättning att dessa daghem resp. fritidshem finns upptagna i kommunens barnomsorgsplan och att den som driver verksamheten är en sammanslutning av föräldrar som gemensamt tar ansvaret för sina egna barn eller har anknytning till en ideell organisation. Statsbidraget per barn utgår i dessa fall med samma belopp och efter samma

tidsregler som gäller för kommunala daghem och fritidshem. Det bidrag som utgår med 30 000 kr. per helårsarbetare som är direkt sysselsatt i barngrupp i kommunala daghem eller fritidshem utgår i stället i form av ett bidrag på 30 000 kr. för en årsarbetare per avdelning.

Bidragen till alternativa barnomsorgsformer som är berättigade till statsbidrag bör jämföras med bidrag som utgår till kommunernas barnomsorg. Jag föreslår därför att det även till alternativa barnomsorgsformer bör utgå ett statsbidrag med 30 000 kr. per år för varje helårsarbetare som är direkt sysselsatt i barngrupp i enskilt daghem eller fritidshem. Det nu gällande avdelningsbidraget upphör därmed.

De föreslagna bidragsförändringarna bör gälla fr.o.m. den 1 januari 1986.

2.6.5 Övriga bidragshöjningar

Mitt förslag: Statsbidraget för barn inskrivna 4–7 timmar i daghem höjs med 1 500 kr. till 12 500 kr. per barn och år och statsbidraget till barn som är inskrivna 7 timmar eller mer i familjedaghem höjs med 1 500 kr. till 16 500 kr. per barn och år. Statsbidraget till barn med behov av särskilt stöd höjs med 1 500 kr. till 7 500 kr. för vart 10:e barn i daghem och fritidshem. Bidragshöjningarna skall gälla fr.o.m. år 1986.

Skälen för mitt förslag: Det nya statsbidraget för barnomsorgen har inneburit att kommunerna i vissa fall fått högre kostnader särskilt för barn som är inskrivna på deltid i daghem samt för barn som är inskrivna på heltid i familjedaghem.

I vissa kommuner önskar en stor del av föräldrarna att deras barn skrivs in för sex timmars vistelse per dag i daghem. Kommunerna får halvt statsbidrag för dessa barn. Resultatet har blivit att barnen i stället erbjuds att bli inskrivna i familjedaghem.

För barn som har långa vistelsetider har kommunerna fått en sämre kostnadstäckning när barnen är inskrivna i familjedaghem än i daghem. Samtidigt finns det barn som har så långa eller så oregelbundna vistelsetider eller bor så långt från daghemmen att de lämpligen bör vara inskrivna i familjedaghem.

Jag föreslår således att bidraget till barn som är på deltid (4–7 timmar) i daghem ökas med 1 500 kr. från 11 000 kr. till 12 500 kr. per barn och år. Statsbidraget för barn som är inskrivna sju timmar eller mer i familjedaghem föreslår jag höjt med 1 500 kr. från 15 000 kr. till 16 500 kr. per barn och år.

Kommunerna har enligt socialtjänstlagen ett särskilt ansvar för barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling.

Många barn med behov av särskilt stöd kan placeras i daghems- eller fritidshemsgrupper. I statsbidraget till daghem och fritidshem ingår ett särskilt bidrag som är schablonmässigt beräknat för vart tionde inskrivet barn i daghem och fritidshem. Bidragsbeloppet är f.n. 6 000 kr. Jag förordar att detta bidrag höjs med 1 500 kr. till 7 500 kr.

De föreslagna bidragshöjningarna bör gälla fr.o.m. den 1 januari 1986.

2.7 Kostnader

Statens kostnader för förändringarna av statsbidragssystemet till barnomsorgen beräknas för år 1986 uppgå till totalt ca 300 milj. kr. Därav avser ca 60 milj. kr. höjning av statsbidraget till barn som är inskrivna 4–7 timmar i daghem, ca 60 milj. kr. höjning av statsbidraget till barn som är inskrivna 7 timmar eller mer i familjedaghem, ca 40 milj. kr. höjning av statsbidraget för barn med behov av särskilt stöd samt ca 130 milj. kr. för införande av årsarbetarbidrag för anställd personal i deltidsgupper. Förändringen av statsbidraget till alternativa barnomsorgsformer innebär en ytterligare kostnad för staten på ca 6 milj. kr. Härutöver beräknar jag vissa kostnader för de årliga efterfrågeundersökningar som SCB får i uppdrag att genomföra. Bidragsförändringen för den öppna förskolan beräknas inte medföra några kostnadsförändringar.

Till detta kommer ett anordningsbidrag budgetåret 1985/86 på 100 milj. kr.

3 Hemställan

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

1. godkänna de riktlinjer som jag har angett för utbyggnad av och innehåll i barnomsorgen,
2. godkänna de riktlinjer som jag har angett för statsbidrag till öppen förskola, deltidsgrupp och alternativa barnomsorgsformer,
3. godkänna de riktlinjer som jag har angett för en höjning av statsbidragen till daghem, familjedaghem och fritidshem,
4. godkänna vad jag har anfört om riktlinjer för anordningsbidrag till daghem och fritidshem för budgetåret 1985/86.

Vidare hemställer jag att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om kommunernas riktlinjer för barnomsorgens förskoleverksamhet.

4 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och det ändamål som föredraganden har hemställt om.

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 18 maj 1985 ..	2
1 Inledning	2
2 Föredragandens överväganden	4
2.1 Allmänna utgångspunkter	4
2.2 Rätten för barn och föräldrar	5
2.3 Mål och innehåll i barnomsorgen	7
2.4 Riktlinjer för barnomsorgen	16
2.4.1 Organisationen av barnomsorgen	16
2.5 Genomförande av utbyggnaden	17
2.6 Statsbidrag till barnomsorgen	19
2.6.1 Nuvarande regler	19
2.6.2 Allmänna utgångspunkter	20
2.6.3 Anordningsbidrag	21
2.6.4 Statsbidrag till öppen förskola, deltidsgrupp och alternativa barnomsorgsformer	22
2.6.5 Övriga bidragshöjningar	24
2.7 Kostnader	25
3 Hemställan	25
4 Beslut	26

