

Motion

1977/78:332

av Olof Palme m. fl.
om barnomsorgen

1. Inledning

Insatser för att förbättra barnens levnads- och uppväxtvillkor måste stå i centrum för det politiska arbetet. Under den socialdemokratiska regeringsperioden har också sådana insatser gjorts – täckande hela samhällsfältet. Det räcker här att erinra om de olika familjestödande åtgärderna, om barnomsorgens utbyggnad och de genomgripande förändringarna av skolsystemet.

Det arbetet måste drivas vidare. Det är då i första hand barnens behov som skall påverka inriktningen av politiken på de skilda områdena. Det måste också stå klart att alla vuxna har ett gemensamt ansvar för barnen och för att stödja föräldrarna i deras viktiga uppgift.

Socialdemokratisk familjepolitik innebär ett aktivt handlande på flera områden. I motionen 1976/77:257 redovisade vi riktlinjerna för de närmaste årens reformarbete som de formulerats av den socialdemokratiska partikongressen.

- I särskilda motioner till årets riksmöte lägger vi nu fram förslag om
- o en utbyggd barnomsorg
 - o fortsatt utbyggnad av föräldraförsäkringen
 - o förstärkt bostadsstöd
 - o bevarande av bosättningslånen som en social rättighet
 - o särskilda medel för att underlätta genomförandet av reformen av skolans inre arbete (SIA)
 - o åtgärder för en god boendemiljö.

Att förbättra barnens och ungdomens uppväxtvillkor är ett väsentligt mål för den socialdemokratiska politiken. Utbyggd barnomsorg, förstärkt bostadsstöd, att ge mer tid för samvaro mellan föräldrar och barn, åtgärder för en god boendemiljö och genomförandet av SIA är alla åtgärder som – tillsammans med bl. a. sysselsättningspolitiska insatser – kan hinna en social utslagning bland barn- och ungdomsgrupperna.

Ett annat viktigt mål för vår familjepolitik är att öka jämställdheten mellan män och kvinnor. Här är våra förslag om en planering för full behovstäckning inom barnomsorgen och om föräldraförsäkringens utbyggnad av särskild betydelse.

Ett tredje mål med de föreslagna åtgärderna är att underlätta familjebildningen. De sjunkande födelsetalen inger en betydande oro för framtiden. De förslag vi lägger fram är ett led i våra strävanden att minska existerande

skillnader mellan familjer med barn och dem utan. I detta sammanhang framstår barnomsorgens utbyggnad och direkt ekonomiskt stöd till barnfamiljerna som särskilt viktiga. Men även ett vidmakthållande av bosättningslånen som en social rättighet är betydelsefullt.

2. 1976 års riksdagsbeslut om barnomsorgen

På förslag av den socialdemokratiska regeringen i propositionen 1975/76:92 fastställdes riktlinjer för bl. a. barnomsorgens utbyggnad. Under åren 1976–1980 skall 100 000 nya platser i daghem och 50 000 i fritidshem börja byggas jämte ett ökat antal platser i familjedaghem. För att möjliggöra denna utveckling har statsbidragen kraftigt höjts och anknutits till löneutvecklingen. Den förbättrade statsbidragsgivningen finansieras med en socialavgift, vilken för 1978 utgår med 1,3 % av avgiftsunderlaget.

Riksdagsbeslutet 1976 inbegrep också en särskild lag om barnomsorg där kommunernas skyldigheter på detta område lades fast. Vidare fattades i särskild ordning beslut om en utbyggnad av personalutbildningen.

För att utbyggnaden skall kunna fortgå i avsedd takt behövs en fortlöpande ökning av medelsanvisningen för statsbidragen, vilket i sin tur kräver en höjning av arbetsgivarnas socialavgift. Den borgerliga regeringen föreslår i budgetpropositionen en ny höjning av denna avgift.

3. Genomförandet av 1976 års riksdagsbeslut

Det är enligt vår mening av vikt att det sker en kontinuerlig uppföljning beträffande genomförandet av det beslutade utbyggnadsprogrammet. En viktig uppgift har här den arbetsgrupp för utbyggnadsplaneringen som den socialdemokratiska regeringen tillsatte och vars uppgift är att förbättra underlaget för utbyggnadsplaneringen och behovsberäkningarna inom barnomsorgen.

Sedan riksdagsbeslutet togs har i tre omgångar material redovisats om kommunernas planer för utbyggnaden under de fem närmaste åren. Det framtagna materialet visar att kommunerna ännu inte når upp till det av riksdagen fastställda målet. Ca 25 000 av de 150 000 platserna har inte inplanerats under den aktuella perioden. Härav faller ca 15 000 på daghemmen och ca 10 000 på fritidshemmen.

Dessa uppgifter är i själva verket än mer oroande. För åren 1976 och 1977 översteg antalet nya platser väsentligt vad som ursprungligen beräknats tillkomma. Men detta beror främst på att anordningsbidragen utsträcktes att gälla till början av år 1977. Tillgängliga uppgifter tyder på att utbyggnadstakten därefter har stannat av.

Under slutet av år 1977 har planeringsgruppen för barnomsorg redovisat i vad mån kommunerna når upp till 80 % av det platsbehov som med ledning av 1975 års förskoleplan kan beräknas för år 1980. Materialet visar att enligt

huvudalternativet når 188 av de 277 kommunerna inte den nämnda procentsatsen. Den främsta orsaken härtill anges vara av ekonomisk art. Men flera kommuner redovisar också bristande efterfrågan och svårigheter i samband med planeringen.

Vi hyser mot denna bakgrund oro för att det kan visa sig svårt att förverkliga ens den utbyggnad som kommunernas planer innefattar. Uppseendeväckande nog redovisar regeringen i sin budgetproposition inte några resultat av tidigare aviserade överläggningar med Kommunförbundet eller andra åtgärder i syfte att förverkliga 1976 års riksdagsbeslut. Det är därför viktigt att den nya avstämningen av barnomsorgsplanerna kombineras med en noggrann prövning av vilka åtgärder som behöver vidtas från statens sida så att riksdagsbeslutet kan fullföljas.

4. En planering för full behovstäckning

1976 års riksdagsbeslut innebar inte bara fastläggande av ett konkret handlingsprogram för barnomsorgens utbyggnad under de kommande fem åren. Då beslöts också som allmän målsättning för utbyggnaden av barnomsorgen att – utöver den allmänna förskolan – bereda plats inom den kommunala barnomsorgen för alla barn i förskoleåldern till förvärvsarbete eller studerande föräldrar samt för barn med särskilda behov av stöd och stimulans. Den målsättningen skulle uppnås inom den närmaste tioårsperioden.

De kommunala barnomsorgsplaner som upprättas nu och kommer att upprättas framöver kommer att gå in i vad som kallas den andra etappen av barnomsorgens utbyggnad. Målet för den har ställts djärvt, och det är därför nödvändigt att man redan nu, parallellt med genomförandet av den första etappen, påbörjar planeringsarbetet för den andra etappen fram till full behovstäckning. Det är enligt vår mening utomordentligt viktigt att riktlinjer för en sådan fortsatt utbyggnad av barnomsorgen nu utarbetas genom regeringens försorg och snarast föreläggs riksdagen.

Även om man inte i dag kan fixera den behövliga utbyggnadstakten kan man räkna med att det kan komma att krävas väsentligt ökade insatser för att uppnå målet full behovstäckning. Det är därför nödvändigt att ingående analysera och förbereda genomförandet av de åtgärder som kommer att krävas. En värdering måste därvid göras av de olika styrinstrument som samhället kan använda.

Målet full behovstäckning kräver inte bara en förbättrad planeringsmetodik, vilket den tidigare nämnda arbetsgruppen kan ge underlag för, utan framför allt en konkret politisk vilja både från staten och kommunernas sida. En sådan framstår som än mer nödvändig i ljuset av erfarenheterna från genomförandet av det första delmålet.

Förberedelserna för det ambitiösa målet full behovstäckning måste nu drivas hårt med sikte på att redovisa ett utbyggnadsbehov för varje kommun.

För att nå målet krävs ett samspel av statliga och kommunala åtgärder. Den livliga lokala diskussionen i kommunerna om barnomsorgens utbyggnad har ett starkt demokratiskt värde. Men statsmakterna har också ett ansvar för att fastställda mål nås. För den första utbyggnadsetappen lades målet fast i en överenskommelse med Svenska kommunförbundet. Frågan om en liknande överenskommelse bör nu övervägas, varvid olika instrument för att åstadkomma det erforderliga antalet platser särskilt får prövas.

Det är viktigt att kommunerna får erforderlig hjälp och medverkan när det gäller planeringsunderlag såsom att fastlägga vilka frekvenstal man skall nyttja i fråga om förvärvsintensitet m. m. Men vi vill varna för att en fastlåsnings till fixerade procentsatser, som är grundade i historiskt givna data, kan leda till att man inte i tillräcklig grad beaktar den dynamik i samhällsutvecklingen som en högre ambitionsgrad på barnomsorgens område i sig utgör.

För genomförandet av utbyggnaden ställs givetvis också krav på att utbildad personal finns att tillgå. Det är i första hand för förskollärare, barnskötare, fritidspedagoger och dagbarnvårdare som behovsberäkningar behöver göras med hänsyn till målet full behovstäckning. Dagens höga utbildningskapacitet är ett resultat av den socialdemokratiska regeringens insatser. Förändringar i utbildningens omfattning måste främst av resursskäl ske stegvis. Det finns därför skäl att göra en förnyad bedömning av den kapacitet som behövs för att den högre ambitionsnivån skall kunna klaras av. Därvid måste regionala skillnader i behoven beaktas. Utbildningssystemet måste också innefatta utbildning som är särskilt anpassad till dem som redan är yrkesverksamma, något som är nödvändigt för att få en allsidig rekrytering av de utbildade. Vidare krävs också fortlöpande insatser för personalens fortbildning.

För kommunerna finns en rad problem när de skall klara av det praktiska genomförandet av en utbyggd barnomsorg. Ofta finns det stora svårigheter rent fysiskt och planeringsmässigt, särskilt i redan etablerade stadsdelar. Markreservationer för allmänna ändamål kan saknas, och enda lösningen kan bli en stadsplaneändring med den tid detta kan ta. Även detta talar för att arbetet måste påbörjas redan nu och drivas med kraft.

Det bör övervägas om kommunernas planer bör utsträckas i tiden så att de åtminstone översiktligt täcker utbyggnaden fram till full behovstäckning. Detta skulle bl. a. ge bättre möjligheter att ta itu med frågor om markreservationer etc. Vi vill i detta sammanhang erinra om de förslag till åtgärder för en förbättrad boendemiljö som vi lade fram i motionen 1976/77:553. En utbyggd barnomsorg har stor betydelse för att åstadkomma en bra boendemiljö, och förbättringar i denna spelar stor roll för att få en god uppväxtmiljö för barnen. Våra förslag i den nämnda motionen, som kommer att läggas fram också vid årets riksmöte, får därför också ses som ett viktigt instrument för förbättringar av den sociala miljön i bostadsområdena.

Självfallet är genomförandet av barnomsorgens utbyggnad också beroende

av de finansiella förutsättningarna. De ekonomiska kraven måste noga studeras. Vi vill i detta sammanhang erinra om vad de socialdemokratiska ledamöterna i kommunalekonomiska utredningen föreslagit i sin reservation i utredningens betänkande (SOU 1977:78).

Den borgerliga majoriteten i utredningen har utformat ett skatteutjämningsystem som tar hänsyn till bl. a. antalet barn genom en särskild åldersfaktor. En sådan linje innebär emellertid inte någon reell stimulans till utbyggnad av barnomsorgen. Enligt den socialdemokratiska uppfattningen bör i stället det stöd som en kommun erhåller för barnomsorgen liksom hittills anknyta till kommunens faktiska takt i utbyggnaden och inte i någon del beräknas på det antal barn som finns i de aktuella åldrarna oavsett den faktiska graden av utbyggnad av barnomsorgen. Stödet till barnomsorgen bör således även i fortsättningen ha karaktären av ett specialdestinerat stimulansbidrag.

Frågan om barnomsorgens finansiering bör enligt vår mening lösas genom en uppräknig av utgående statsbidrag för verksamheten. Socialdemokraterna har i kommunalekonomiska utredningen föreslagit att bidragen räknas upp så att de räcker 3/4 av kommunens kostnader för barnomsorgen. Detta innebär att kommunerna i princip får täckning för personalkostnaderna.

Sammanfattningsvis innebär således vårt förslag att en samlad behovsbedömning och utbyggnadsplan arbetas fram för den fortsatta utbyggnaden fram till målet full behovstäckning. Planen, som också bör innefatta en bedömning av personalbehov och erforderliga utbildningsinsatser liksom en värdering av olika instrument för att säkerställa att målet nås, bör framtas genom överläggningar med Svenska kommunförbundet och föreläggas riksdagen senast vid nästa riksmöte. Riksdagen bör i enlighet härmed begära riktlinjer för denna utbyggnad.

5. Kvalitetsfrågor inom barnomsorgen

Vi vill i detta sammanhang också ta upp de rent kvalitativa aspekterna i samband med barnomsorgens utbyggnad.

På grundval av 1973 års riksdagsbeslut pågår ett omfattande utvecklingsarbete och försöksverksamhet i socialstyrelsens regi angående förskolans arbetssätt. Den kraftigt vidgade personalutbildningen bidrar även till en höjd kvalitet i förskolan.

Enligt vår mening finns det emellertid också starka skäl att överväga klart behovsorienterade insatser i främst förskolans daghem. Socialutskottet har i sitt betänkande 1975/76:28 (s. 30) erinrat om de rekommendationer som socialstyrelsen utfärdat om den maximala storleken av de olika daghemsgrupperna. I arbetsplanen för förskolan framhålls att en rad olika faktorer måste beaktas vid beräkning av personalbehovet. Som sådana faktorer anges de enskilda barnens behov, ålder och utvecklingsnivå, förskolans öppethållande, barnens sociala situation, den dagliga vistelsetidens längd för varje

barn, antalet närvarande barn under olika tider på dagen, personalens utbildning samt lokalernas och lekplatsernas utformning och läge.

Förhållandena vid olika daghem och deras avdelningar kan således skifta kraftigt. Därav följer också att erforderliga insatser kan behöva variera. Kommunernas möjlighet härtill är emellertid i vissa fall begränsad, främst i de fall skattekraften är låg eller utbyggnadsbehovet inom barnomsorgen särskilt stort och förenat med särskilda problem.

Barn har ett stort behov av gemenskap och samvaro med andra barn och av att få förtroende också för andra vuxna än föräldrarna. Den gemenskapen är viktig för dem i deras utveckling till fria och självständiga människor. Men om samhällets barnomsorg skall kunna fylla denna uppgift behövs det att staten – utöver den redan beslutade bidragsgivningen – går in med extra medel för att ge kommunerna möjlighet att genomföra erforderliga behovsorienterade insatser i förskolan. Detta är ett viktigt led i att förstärka barnomsorgens kvalitet.

Däriigenom kan man få faktiska möjligheter att särskilt beakta de stora behoven hos de barn som tillfälligt eller under längre tid kräver speciellt stöd och stimulans. Särskilda medel bör ställas till socialstyrelsens förfogande för detta ändamål.

Dessa medel bör inte bindas för någon viss typ av åtgärd. Det är tvärtom en fördel att man genom ett utnyttjande för olika personalstödande åtgärder kan få praktiska erfarenheter för det fortsatta reformarbetet på förskolans område. Det bör därför ankomma på socialstyrelsen att noggrant följa och utvärdera verksamheten samt delge kommuner och personalgrupper material härom.

Under den snabba utbyggnad av barnomsorgen som nu förestår kommer en rad problem att uppstå, vilkas lösning kräver ett gott samspel mellan förskolepersonalen, föräldrarna och barnen. Det kan bli fråga om tidsmässigt begränsade personalförstärkningar vid daghem där akuta problem dyker upp i barngrupperna. Förskolorna kommer att få kontakt med barn och familjer i kritiska situationer, där förebyggande åtgärder på ett tidigt skede kan få en stor betydelse. I dessa situationer kan små barngrupper med speciellt inriktad personal, assisterad av personal från andra verksamhetsområden, vara väl motiverade. Man kan ge möjlighet för personalen vid barnstugorna att i samverkan med barnens föräldrar diskutera fram lösningar på uppkommande problem. Åtgärderna kan därmed bli ett verksamt stöd för föräldrarna i deras föräldrauppgift. Extra insatser kan också avse invandrabarn och då utgå utöver de generella medel som kan nyttjas för dessas hemspråksträning. Insatser av detta slag blir med nödvändighet tids- och resurskrävande. Men ytterst är det fråga om att eftersträva en i stort sett likvärdig tillsynsmiljö för barnen.

De särskilda medlen bör avse anställande av ytterligare personal. Däriigenom kan de också bidra till en välbehövlig utökning av antalet arbetstillfällen. Insatserna bör som nyss exemplifierats inriktas på förskolor

där särskilda problem gör sig gällande. I varje fall i ett inledande skede bör åtgärderna koncentreras på förskolans daghem.

Dessa medel bör också kunna användas för en ökad integrering av handikappade barn i förskolorna. Vid en sådan integrering bör barnantalet kunna minskas eller personalstyrkan ökas för att klara det merarbete som handikappet kan leda till. En fortsatt försöksverksamhet med slussningsgrupper som förberedelse för handikappade barns integration i normalgrupp är också angelägen.

Våra förslag om på detta sätt behovsriktade insatser är ett uttryck för vår vilja att sätta barnens behov av stimulans och utveckling i centrum för barnomsorgspolitiken.

Socialstyrelsen bör få i uppdrag att fördela medlen. Det kan därvid vara lämpligt att uppgiften anförtros styrelsens särskilda barnomsorgsdelegation. Vid bedömningen av ansökningar om bidrag från kommunerna bör tillses att bidrag inte utgår för insatser som kommunerna, med hänsyn till gällande rekommendationer för förskolans arbete, själva bör stå för. Det är också rimligt att av kommunen själv kräva en viss egen insats, vilken bör variera med kommunens skattekraft inom intervallet 10–25 %.

Det har i den allmänna debatten om vårt förslag hävdats att det skulle leda till administrativa problem av betydande mått. Vi vill emellertid hänvisa till att de motsvarande medel för särskilda insatser på skolområdet som beslöts år 1973 visat sig vara ett verksamt och positivt instrument för att utjämna de ojämnheter ett generellt statsbidragssystem alltid medför.

Med hänsyn till vad vi anför i vår motion om ekonomisk-politiska åtgärder bör för verksamheten för nästa budgetår anvisas 50 milj. kr. Av detta belopp bör särskilda medel avdelas av regeringen för att bekosta socialstyrelsens utgifter i samband med verksamhetens ledning. Medel bör anvisas under ett särskilt reservationsanslag, benämnt Särskilda insatser för förskolan.

6. Finansieringsfrågor

Utbyggnaden av barnomsorgen finansieras genom en särskild barnomsorgsavgift, vilken för innevarande kalenderår utgör 1,3 %. Regeringen föreslår nu en höjning med 0,3 procentenheter till 1,6 %. Vi tillstyrker denna höjning.

Vi upprepar vidare vårt förslag att även egenföretagarna skall erlägga barnomsorgsavgifter. Detta bör ske från den 1 april 1978. De därigenom ökade avgifterna för egenföretagarna uppgår för nästa budgetår till uppskattningsvis ca 200 milj. kr.

Det bör ankoma på vederbörande utskott att utarbeta erforderligt författningsförslag.

7. Allmän fritidsverksamhet

Riksdagsbeslutet om skolans inre arbete (SIA) år 1976 var en sammansmältning av barnstugeutredningens betänkande Barns fritid och SIA-utredningens betänkande Skolans arbetsmiljö. SIA-reformen bör därför ses som en barn- och ungdomspolitisk reform även om förnyelsen av skolans inre arbetestår i förgrunden. Den första delen i SIA-reformen som kommit att förverkligas är den allmänna fritidsverksamheten före och efter skoldagen. Detta har kunnat ske med hjälp av det statsbidrag på 25 milj. kr. som utgår fr. o. m. 1977/78.

Bidraget har under innevarande år använts främst till föreningsledd eftermiddagsverksamhet för barn och ungdom. Bidraget har möjliggjort glesbygdsverksamhet, aktiviteter i nybyggda bostadsområden, temadagar, lovverksamhet och särskilda satsningar på föreningslösa och handikappade barn och ungdomar.

Denna allmänna fritidsverksamhet kan ses som ett komplement till den kommunala barnomsorgen i dag- och fritidshem.

I årets budgetproposition föreslår regeringen uppseendeväckande nog att detta bidrag skall slopas.

Enligt vår mening innebär regeringens förslag om att slopa bidraget till den allmänna fritidsverksamheten ett hårt slag mot de barn och ungdomar som deltar i denna. Många barn och deras föräldrar är beroende av den omsorg före skolans början som startats i många kommuner med hjälp av detta bidrag. Ännu fler elever deltar i och är i behov av fritidsaktiviteter på eftermiddagarna. Om statsbidraget slopas kommer det allra mesta av denna verksamhet att upphöra, eftersom bidragen till föreningslivet i övrigt, t. ex. lokalt aktivitetsstöd, inte räcker för att bedriva eftermiddagsverksamhet. Det är heller knappast troligt att kommunerna kan och vill gå in och ta på sig de kostnader som staten genom två enhälliga riksdagsbeslut lovat bestrida.

Regeringens förslag i denna är så till vida konsekvent som det stämmer in i en bild av försämrade sociala förmåner som på flera punkter präglar budgetförslaget. Denna åtgärd drabbar ytterst barn och ungdom.

Vi finner det nödvändigt att 25 milj. kr. anvisas även nästa budgetår som bidrag till allmän fritidsverksamhet. Våra förslag utvecklas närmare i en särskild motion.

8. Hemställan

Med stöd av vad som anförts hemställs

1. att riksdagen hos regeringen begär riktlinjer för den fortsatta utbyggnaden av barnomsorgen i enlighet med vad som anförts i motionen,
2. att riksdagen till *Särskilda insatser för förskolan* (socialdepartementet) för budgetåret 1978/79 anvisar ett reservationsanslag av 50 000 000 kr.,

3. att riksdagen beslutar att barnomsorgsavgift från den 1 april 1978 även skall erläggas av egenföretagare.

Stockholm den 17 januari 1978

OLOF PALME (s)

ERIK ADAMSSON (s)

INGEMUND BENGTTSSON (s)

INGVAR CARLSSON (s)

HANS GUSTAFSSON (s)

BENGT GUSTAVSSON (s)

LILLY HANSSON (s)

LENA HJELM-WALLÉN (s)

PAUL JANSSON (s)

GÖRAN KARLSSON (s)

VALTER KRISTENSON (s)

ANNA LISA LEWÉN-ELIASSON (s)

ESSEN LINDAHL (s)

LISA MATTSON (s)

THAGE PETERSON (s)

ANNA-GRETA SKANTZ (s)

INGVAR SVANBERG (s)

