

Regeringens proposition

1983/84:177

om statsbidrag till alternativa barnomsorgsformer:

beslutad den 22 mars 1984.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

STEN ANDERSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen anges under vilka förutsättningar statsbidrag skall kunna lämnas till alternativa barnomsorgsformer. Förutsättningarna för att statsbidrag skall lämnas bör vara att den som driver daghemmet eller fritidshemmet antingen är en sammanslutning av föräldrar som gemensamt tar ansvaret för omsorgen om sina egna barn, eller en sammanslutning som erbjuder en speciell form av pedagogik, har anknytning till en ideell organisation, eller har andra liknande ideella grunder. Vidare förutsätts att daghemmet eller fritidshemmet är upptaget i kommunens barnomsorgsplan och att daghemmet eller fritidshemmet uppfyller de krav som finns för motsvarande kommunal verksamhet. Förslaget innebär att statsbidrag inte kommer att kunna lämnas till daghem och fritidshem som drivs i uppenbart vinstsyfte.

De nya statsbidragsreglerna föreslås tillämpas fr. o. m. den 1 juli 1984.

SOCIALDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-03-22

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, Holmberg, Hellström, Wickbom

Föredragande: statsrådet Andersson

Proposition om statsbidrag till alternativa barnomsorgsformer

1 Inledning

Riksdagen har i november 1983 (SoU 1983/84:12, rskr 43) på grundval av regeringens proposition 1983/84:9 beslutat om ett nytt statsbidragssystem till kommunal barnomsorg. Syftet med de nya statsbidragsreglerna är bl. a. att stimulera ett bättre utnyttjande av tillgängliga resurser och att begränsa den automatiska ökningen av statsbidragen utan att de pedagogiska och sociala målen åsidosätts. Det nya statsbidragssystemet har bl. a. särskilda regler för bidrag till enskilda daghem och fritidshem. Särskilda medel anvisas för utveckling och förnyelse av barnomsorgen.

I anslutning till och efter riksdagens beslut har i vissa kommuner diskuterats och föreslagits nya former av enskild daghemsverksamhet, som skulle drivas av företag eller enskilda personer i uppenbart vinstsyfte. Jag avser nu att mot denna bakgrund ta upp frågan om statsbidrag till alternativa barnomsorgsformer till behandling.

2 Nuvarande regler

Det nya statsbidraget är utformat som 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 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.

3 Föredragandens överväganden

3.1 Inledning

Svensk barnomsorg har utformats med hänsyn till såväl arbetsmarknads- mål som sociala och pedagogiska mål. Föräldrarna skall när de förvärvsarbetar eller studerar kunna lämna sina barn i en trygg och säker omsorg. Men barnomsorgen är främst till för barnens skull. Barn har behov av gemenskap och samvaro med andra barn och av att få förtroende också för andra vuxna än föräldrarna. Svensk barnomsorg skiljer sig i flera avseenden från andra länders. En viktig princip i arbetet är att inte göra skillnad på tillsyn och pedagogisk verksamhet. Det innebär att höga kvalitativa krav måste ställas på verksamheten. I en internationell jämförelse kan vi också se att de resursmässiga förutsättningarna för en bra barnomsorg är mycket goda i vårt land. Såväl när det gäller personaltäthet, gruppstorlekar som utrymmesstandard etc. hävdar vi oss mycket väl. För att innehållet i verksamheten skall bli bra krävs också en intresserad och väl utbildad personal och en bra planering

av verksamheten med inflytande från personal, föräldrar och barn. Jag har den bestämda uppfattningen att vår barnomsorg också på dessa områden har en mycket hög kvalitet som vi skall slå vakt om.

I barnomsorgsdebatten har de fysiska resurserna under lång tid spelat den största rollen. I dag har vi emellertid alltmera börjat ägna intresse åt innehållet i verksamheten. Socialstyrelsen har nyligen presenterat förslag till ett pedagogiskt program för förskolan. Detta förslag är nu ute på en bred remissbehandling.

Den samhällseliga utvecklingen går snabbt och med den förändras även barnomsorgen. Vi befinner oss i dag i ett samhällsekonomiskt pressat läge där alla utgifter måste övervägas noga. Vi måste se till att alla samhällseliga insatser sker på effektivast möjliga sätt. Detta gäller även barnomsorgen. Det nya statsbidragssystemet ger möjligheter för kommunerna att anordna en verksamhet som bäst svarar mot de lokala behoven och förutsättningarna. I detta sammanhang vill jag poängtera vikten av ett brett utvecklings- och förnyelsearbete. Att finna nya, rationella och bättre anpassade barnomsorgsformer är enligt min mening viktigt inte bara ur ekonomiska aspekter utan även för verksamhetens innehåll. För att stimulera ett sådant arbete avsätts inom statsbidragssystemet 30 milj. kr. årligen. Dessa medel som fördelas av regeringen skall i huvudsak gå till kommunala utvecklingsprojekt.

3.2 Kommunernas ansvar

Förskolor och fritidshem är en viktig del av det förebyggande arbetet som enligt socialtjänstlagen åligger kommunerna. Lagen åligger kommunerna att bedriva förskole- och fritidshemsverksamhet för barn som stadigvarande vistas i kommunen. Kommunen skall genom en planmässig utbyggnad av förskole- och fritidshemsverksamheten sörja för att de barn som på grund av föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller av andra skäl behöver omvårdnad skall få sådan när inte behovet tillgodoses på annat sätt. Fr. o. m. höstterminen det år barnen fyller sex år är kommunerna skyldiga att anvisa plats i förskola, dvs. i daghem eller deltidförskola. Vidare skall de barn, som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling anvisas plats i förskola tidigare än vid sex års ålder eller med förtur anvisas plats i fritidshem om inte barnens behov av sådant stöd tillgodoses på något annat sätt. Socialnämnden skall genom uppsökande verksamhet ta reda på vilka barn som behöver särskilt stöd. Kommunen kan inte genom att t. ex. hänvisa till andra verksamheter än sina egna fränsäga sig det lagstadgade ansvaret att anvisa plats i förskola för dessa grupper. I kommunens barnomsorgsplan skall anges dels behovet av förskolor, familjedaghem och andra förskole- och fritidsverksamheter inom kommunen, dels på vilket sätt detta behov skall tillgodoses.

Som framgår ovan är barnomsorgen en kommunal uppgift. Socialtjänstlagen (69 §) möjliggör dock för enskilda att driva t. ex. daghem efter tillstånd

av länsstyrelsen. Daghemmet skall stå under fortlöpande tillsyn av socialnämnden som har rätt att inspektera verksamheten.

En förutsättning för att kommunen skall erhålla statsbidrag för enskilda daghem och fritidshem är att dessa är upptagna i kommunens barnomsorgsplan. Kostnaderna för barnomsorgen finansieras genom kommunalskatt, statsbidrag och avgifter. Staten bidrar alltså till kommunernas kostnader för barnomsorgen dels om kommunen själv har hela driftansvaret, dels om kommunen använder sig av enskilda daghem och fritidshem som är upptagna i kommunens barnomsorgsplan.

En av de främsta orsakerna till att statsmakterna har ålagt kommunerna huvudansvaret för barnomsorgen är barnens behov av kontinuitet i verksamheten. Kontinuiteten garanteras bäst om kommunen själv driver verksamheten. Kontinuiteten kan allvarligt äventyras om kommunen blir beroende av någon annan för exempelvis tillgången på nödvändiga lokal- och personalresurser. Risken varierar givetvis beroende på vilken bevekelsegrund för att driva daghem eller fritidshem som är avgörande för den som kommunen anlitar. Den är störst om den som lämnar tjänsten skulle göra detta huvudsakligen i vinstgivande syfte. Om däremot den som lämnar tjänsten har en ideell bevekelsegrund eller en annan intressegemenskap med föräldrar och barn är givetvis denna risk avsevärt mindre. Här tänker jag då på de sammanslutningar av föräldrar som gemensamt tagit ansvaret för omsorgen om sina egna barn, föreningar som erbjuder en speciell form av pedagogik, exempelvis montessori eller Waldorfpedagogik, religiösa, politiska och andra liknande föreningar.

3.3 Hittillsvarande och pågående utveckling

Barnomsorgen har expanderat mycket snabbt. I mitten av 1960-talet fanns ca 10 000 daghemspplatser. I dag har ungefär 160 000 barn plats i daghem. År 1965 hade ca 20 000 barn i åldern 0–12 år plats i olika former av kommunal barnomsorg, i dag är motsvarande siffra ca 360 000. Det är självklart att med en så snabb utbyggnad följer en rad problem. Det har varit naturligt att under detta uppbyggnadsskede försöka skapa en så enhetlig verksamhet som möjligt. Socialstyrelsen har i rådgivande syfte givit ut jämförelsevis detaljerade beskrivningar av hur byggnader kan utformas, etc. Bl. a. har det funnits en särskild ytnorm. I dag har alla kommuner egna erfarenheter av barnomsorgsutbyggnad. Därmed har det blivit naturligt att släppa de statliga detaljkrav som funnits. Detta har varit en utgångspunkt för det nya statsbidragssystemet. Samtidigt har socialstyrelsen tagit fram underlag för en debatt om den innehållsmässiga delen av barnomsorgen. I det förslag till pedagogiskt program som lämnats förutsätts att de mera övergripande diskussionerna följs upp i en kommunal planering. Kommunerna har att dra upp ramarna för verksamheten medan den närmare planeringen måste ske i den enskilda förskolan i samarbete med personal, föräldrar och barn. Detta

innebär bl. a. att varje förskola, inom de ramar som fastställs genom politiska beslut, får ta ett långtgående ansvar för verksamheten.

I en rad kommuner pågår ett omfattande utvecklingsarbete. Ett av de problem som uppmärksammas är en alltför låst styrning från centrala kommunala instanser. Personalen upplever sig inte ha tillräckliga möjligheter att påverka besluten om den egna verksamheten. Detta kan gälla utrustning, mathållning, anställning av personal etc. Ett sätt att möta denna typ av problem är att ge personalen ett direkt ansvar för den ekonomiska förvaltningen av verksamheten. Detta kan ske genom t. ex. en rambudgetering.

Bland de frågor som är föremål för särskild uppmärksamhet kan nämnas resursutnyttjandet, dvs. att på ett så effektivt sätt som möjligt utnyttja befintliga resurser. Gränsdragningen och samverkan mellan olika kommunala förvaltningar är en annan fråga, liksom föräldrasamverkan, verksamheter för barn med behov av särskilt stöd, utbildning, fortbildning och vidareutbildning m. m.

Det finns all anledning att stödja den positiva utveckling som barnomsorgen genomgår mot en förnyelse och utveckling av verksamheten. De 30 milj. kr. som inom statsbidragssystemet satsas på utvecklings- och förnyelsearbete kommer att ha stor betydelse i detta avseende. Detta arbete diskuteras med kommunerna i en serie konferenser som under våren arrangeras av socialdepartementet.

3.4 Slutsatser och förslag

Som jag anfört ovan pågår ett intensivt utvecklingsarbete i kommunerna med stöd av statliga bidrag. I detta perspektiv anser jag att de förslag som framförts i vissa kommuner om affärsmässigt drivna daghem inte tillfört verksamheten något nytt av positivt värde. Det är självklart att man genom ett effektivare personalutnyttjande, bättre personalplanering eller en lägre personaltäthet kan minska kostnaderna. En lägre utrymmesstandard kan på samma sätt medföra lägre byggnadskostnader. Detta är självfallet lika möjligt att genomföra i kommunala verksamheter som i affärsmässig privat verksamhet. Skillnaden är dock att beslut om de kommunala verksamheterna sker i demokratisk ordning. Om daghem skall drivas i affärsmässiga former där verksamheten måste ge en viss avkastning för att kunna drivas vidare måste en vinst tas ut antingen genom en sänkt standard, genom höjda föräldraavgifter eller ökade statliga eller kommunala bidrag. Enligt min uppfattning är ingetdera alternativet tilltalande.

Ofta har hänvisats till att en affärsmässigt driven verksamhet skulle ske försöksvis och att det skulle vara enkelt att avbryta försöken om de misslyckades. Enligt min mening skall inte verksamheter med barn bedrivas på detta sätt. Som jag tidigare nämnt är barnet starkt beroende av kontinuitet i sin vardag. Kommuner som gjort sig beroende av denna verksamhet skulle i

många fall bli tvingade att ta över densamma trots dess brister. Att lägga ned en verksamhet som barnen vant sig vid skulle vara inhumant mot barn och föräldrar.

Kommunerna måste i sin planering av barnomsorgen ha en helhetssyn på verksamheten. Där måste hänsyn tas till bostadsområdets speciella behov, till föräldrars arbetstider, till en del barns behov av särskilt stöd etc. Prioriteringar måste kunna göras så att vissa barnstugor under särskilda perioder får extra resurser. Om kommunen i vissa bostadsområden lyckas pressa kostnaderna skall självfallet inte vinsten där tillfalla enskilda personer utan kommunen.

Om vinstintresset är avgörande för vissa daghem eller fritidshem kommer sådana verksamheter med stor sannolikhet att förläggas till områden som kan betraktas som lönsamma, där behoven av extra insatser inte är så stora. Risker för en segregation av barnomsorgen är därmed uppenbar.

Riskerna för att oseriösa företag lockas att etablera sig inom barnomsorgen är stora. I ett förfarande där kommuner tar in anbud på barnomsorgsverksamhet kan man alldeles uppenbart se sådana risker. Även företag som i ett inledningsskede är seriöst satsande kan inom en relativt kort tid hamna i ekonomiska svårigheter där omsorgens kvalitet mycket lätt kan hotas. Därför måste det redan nu tas en klar ställning till att statsbidrag ej skall utgå till denna typ av verksamhet.

Jag anser det vara mycket angeläget att föräldrar har ett stort inflytande på barnomsorgen och tar aktiv del i verksamheterna. Sättet på vilket detta kan ske i den kommunala barnomsorgen måste vidareutvecklas. I varje barnomsorgsform bör föräldrarnas medverkan vara ett viktigt inslag i verksamheten.

Att föräldrar sluter sig samman och i kooperativa former svarar för omsorgen om sina egna barn anser jag vara positivt. Dessa former av barnomsorg finns i dag och är berättigade till statsbidrag. Man måste emellertid vara uppmärksam på att alla föräldrar på grund av sin arbetssituation inte har möjlighet att delta i en sådan verksamhet. Likaså är det positivt att ideella organisationer av olika slag startar och driver barnomsorgsverksamheter. I dessa fall är inte det ekonomiska vinstintresset styrande utan omtanken om barnen. Dessa alternativ till kommunal barnomsorg kan ge viktiga impulser till den kommunala verksamheten som är grunden i barnomsorgen. De bör därför även fortsättningsvis kunna berättiga till statsbidrag.

Förslagen om affärsmässigt drivna daghem kan ses som ett led i ett angrepp på den gemensamma och demokratiskt styrda sektorn i vårt samhälle. Enstaka företag eller projekt innebär inget omedelbart hot mot verksamheten. Steget därifrån till en vidgad verksamhet är dock inte långt. I en sådan situation skulle hela det system vi byggt upp inom barnomsorgen hotas. En sådan utveckling anser jag vara ytterst olycklig. Därför bör inte statsbidrag utgå till affärsmässigt driven barnomsorg. Detta synsätt överensstämmer väl

med vad socialutskottet anförde i sitt betänkande 1983/84:12 om statsbidrag till barnomsorg och social hemhjälp, m. m. Utskottet förutsatte nämligen att för rätt till det s. k. årsarbetarbidraget skulle gälla "att barnomsorgsverksamheten drivs utan vinstsyfte och med en organisation, en förening, ett föräldrakooperativ eller liknande som huvudman."

Det kan däremot inte anses rimligt att statsbidrag skall utgå när enskilda personer eller företag vill skapa vinster för sig själva eller för sina företag genom affärsmässigt driven verksamhet i barnomsorgen, i synnerhet om detta drabbar det kvalitativa innehållet i omsorgen.

I syfte att klargöra att statsbidrag inte bör lämnas till sådana affärsmässigt drivna daghem och fritidshem som behandlats i det föregående krävs vissa ändringar i nu gällande statsbidragsregler. Jag föreslår sålunda att statsbidrag lämnas till kommun för sådan barnomsorg i form av daghem och fritidshem som drivs av någon annan än kommunen endast under följande förutsättningar:

1. att den som driver daghemmet eller fritidshemmet antingen är 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 andra liknande ideella grunder,
2. att daghemmet eller fritidshemmet är upptaget i kommunens barnomsorgsplan,
3. att daghemmet eller fritidshemmet uppfyller de krav som finns för motsvarande kommunal verksamhet, dvs. att verksamheten bedrivs fortlöpande, att barnen är inskrivna och att en överenskommelse finns om barnens vistelsetid.

De nya reglerna kan beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. De bör tillämpas fr. o. m. den 1 juli 1984.

Förändringarna i statsbidragsreglerna innebär inga förändringar i medelsbehovet.

4 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att godkänna de riktlinjer för statsbidrag till alternativa barnomsorgsformer som jag förordat i det föregående.

5 Beslut

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