

**Regeringens skrivelse**

**1982/83:34**

**om socialstyrelsens fortsatta arbete med innehållet i barnomsorgen;**  
beslutad den 16 september 1982.

Regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

KARIN SÖDER

**Skrivelsens huvudsakliga innehåll**

I skrivelsen redovisas de olika åtgärder som socialstyrelsen avser att vidta under de närmaste åren för att ge kommunerna och personalen stöd och vägledning beträffande barnomsorgsverksamheten. Huvudvikten läggs vid framtagandet av pedagogiska program för förskolan och skolbarnsomsorgen. Även andra frågor av betydelse för verksamhetens innehåll behandlas i skrivelsen. Det gäller bl. a. frågan om kommunala riktlinjer för innehållet i barnomsorgen, samverkansfrågor m. m.

SOCIALDEPARTEMENTET

Utdrag  
PROTOKOLL  
vid regeringssammanträde  
1982-09-16

**Närvarande:** statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Wikström, Friggebo, Dahlgren, Åsling, Söder, Johansson, Wirtén, Andersson, Boo, Eliasson, Elmstedt, Ahrland, Molin

**Föredragande:** statsrådet Söder

## **Skrivelse om socialstyrelsens fortsatta arbete med innehållet i barnomsorgen**

### **1 Inledning**

På grundval av regeringens proposition om förenklade statliga regler inom barnomsorgen (prop. 1980/81:205) beslutade riksdagen hösten 1981 om ett nytt och förenklat statsbidragssystem (SoU 1981/82:1, rskr 1981/82:38). Det nya statsbidragssystemet träder i kraft den 1 januari 1983 (SFS 1982:524).

I sitt beslut har riksdagen beträffande frågor om preciserade mål och riktlinjer för barnomsorgsverksamheten givit regeringen till känna vad socialutskottet anfört om redovisning för riksdagen rörande målsättning och riktlinjer m. m. för barnomsorgsverksamheten.

Socialutskottet har i sitt betänkande bl. a. anfört att mot bakgrund av de förslag rörande olika kvalitetsfrågor som läggs fram i propositionen och utskottets ställningstagande till dessa anser utskottet liksom motionärerna att det är nödvändigt att personalen i förskolor och i barnomsorgen i övrigt får en mer preciserad målsättning för sitt arbete och klarare riktlinjer för vilket innehåll verksamheten skall ha. Utskottet har kommit fram till följande slutsatser:

Socialstyrelsen bör – inom ramen för sin skyldighet att enligt socialtjänstlagen ge ut allmänna råd – fortsätta och intensifiera sitt arbete på att konkretisera förskolans målsättning och innehåll för kommunerna. I enlighet med vad som sägs i skriften om förskolans pedagogiska verksamhet bör det samtidigt ankomma på socialnämnden i varje kommun att – på grundval av de allmänna mål som fastställts för barnomsorgen i socialtjänstlagstiftningen

och med hjälp av den vägledning som socialstyrelsen lämnar – fastställa riktlinjer för det pedagogiska arbetet inom förskolan i kommunen. Motsvarande bör så långt som möjligt gälla även den övriga barnomsorgsverksamheten.

Riksdagen bör få en redovisning för planerna då det gäller det fortsatta arbetet på att ge kommunerna och personalen stöd och vägledning rörande barnomsorgsverksamheten. Redovisningen bör göras så utförlig att det blir möjligt för riksdagen att bedöma om och i vad mån det kan vara nödvändigt med särskilda åtgärder eller initiativ för att inom rimlig tid tillgodose personalens berättigade intresse att få stöd och vägledning i sitt arbete. Redovisningen bör innehålla en utförlig tidsplan. I sammanhanget bör beaktas de synpunkter som förts fram i motionerna. Utskottet vill dock framhålla att det inte bör komma i fråga att utarbeta en läroplan för förskolan motsvarande den som finns för den obligatoriska skolan. En sådan läroplan skulle nämligen inte kunna förenas med de fria arbetsformer som även i fortsättningen bör prägla förskolan och vara ägnad att reglera verksamheten på ett sätt som skulle stå i motsättning till önskemålet att kommunerna inte skall vara bundna i detalj av centrala bestämmelser på barnomsorgsområdet.

Det är angeläget att den sålunda av utskottet förordade redovisningen för riksdagen sker så snabbt som möjligt. Utskottet föreslår i det följande att nya statsbidragsregler skall träda i kraft först den 1 januari 1983. Därmed skapas förutsättningar för regeringen att lägga fram sin redovisning rörande målsättning och riktlinjer för barnomsorgsverksamheten i sådan tid att den kan behandlas av riksdagen innan ett nytt statsbidragssystem träder i kraft.

Regeringen bör också ge en översiktlig redovisning för den forsknings- och försöksverksamhet som i första hand socialstyrelsen bedrivit på barnomsorgsområdet och för de resultat som därvid kommit fram och som är av betydelse för att uppnå de i lagstiftningen angivna målen. Särskild vikt bör läggas vid att ange hur resultatet av forsknings- och försöksverksamheten kommer huvudmännen till godo och, om så erfordras, vilka åtgärder som planeras för att förbättra informationen om resultaten. I sammanhanget bör också en översiktlig plan för den fortsatta forsknings- och försöksverksamheten redovisas för riksdagen. I den mån så är möjligt bör redovisningen avse även forskningen inom högskolans ram.

Med anledning av riksdagens beslut gav regeringen den 17 december 1981 socialstyrelsen i uppdrag att

1. i samråd med Svenska kommunförbundet sammanställa erfarenheter och finna modeller för verksamheten inom hela barnomsorgen som är anpassade till morgondagens behov av en god barnomsorg (prop. 1980/81:205 sid. 6),
2. redovisa sina planer då det gäller det fortsatta arbetet på att ge kommunerna och personalen stöd och vägledning rörande barnomsorgsverksamheten. Redovisningen bör innehålla en utförlig tidsplan (SoU 1981/82:1 sid. 16),
3. översiktligt redovisa den forsknings- och försöksverksamhet som socialstyrelsen bedrivit på barnomsorgsområdet. Redovisningen skall även

innehålla en plan för fortsatt forsknings- och försöksverksamhet (SoU 1981/82:1 sid. 16).

4. göra en översyn av anvisningarna för behovräkningarna i fråga om förskole- och fritidshemsplatser (SoU 1981/82:1 sid. 10).

Resultatet skall redovisas till regeringen snarast möjligt. Beträffande punkten 2. skall redovisningen ske före den 1 maj 1982.

Socialstyrelsen har i en rapport till regeringen den 14 maj 1982. Utvecklingsplan för barnomsorgen, redovisat punkten 2. i sitt uppdrag.

Denna rapport bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga A*.

Socialstyrelsen fortsätter sitt arbete vad beträffar övriga delar i uppdraget.

Inom socialdepartementet har startats ett arbete med att kartlägga och analysera det forsknings- och utvecklingsarbete som bedrivs inom högskolans ram. Under hösten 1982 kommer en kartläggning att ske bl. a. genom en enkätundersökning som riktar sig till de olika högskolorna.

Jag avser nu att på grundval av ovannämnda rapport från socialstyrelsen m. m. behandla olika frågor om innehållet i barnomsorgen. Den av riksdagen begärda redovisningen av pågående forsknings- och utvecklingsarbete kommer att lämnas senare i skrivelse till riksdagen.

## 2 Föredragandens överväganden

I regeringens proposition (1980/81:205) om förenklade statliga regler inom barnomsorgen behandlades en rad kvalitativa frågor. Härvid uttalades bl. a. att verksamheten måste utformas så att sociala och utvecklingsfrämjande mål kan förverkligas. Ansvaret för barnomsorgen åvilar kommunerna. Statsmakterna bör därför inte genom anvisningar eller rekommendationer ange den nivå som skall gälla exempelvis vad beträffar barngruppernas storlek, antalet anställda per barngrupp, personalens utbildning, ytor per barn etc. Någon rekommendation eller reglering beträffande kvalitetskraven, som skulle kunna medföra stelbenta preciseringar utan variationsmöjligheter, bör inte göras. Socialutskottet har i sitt betänkande anslutit sig till vad jag då framförde.

Samtidigt fördes i nämnda proposition en allmän diskussion om olika kvalitetsfrågor där jag preciserade min syn på olika frågeställningar och där jag underströk vikten av en god barnomsorg. Jag påpekade därutöver bl. a. att det inom varje kommun också bör finnas möjligheter att anpassa kvaliteten alltefter förhållandena vid de olika dag- och fritidshemmen och efter andra lokala förutsättningar. Det nya statsbidragssystem som beslutades av riksdagen och som kommer att genomföras från årsskiftet 1982/83 ger kommunerna goda förutsättningar att genomföra en flexibel och till de lokala förhållandena väl anpassad barnomsorgsverksamhet.

Socialstyrelsen har i sin utvecklingsplan konstaterat att denna är en

vidareutveckling av de ställningstaganden socialstyrelsen gjort i anslutning till de nya arbetsplaner som offentliggjordes hösten 1981. I utvecklingsplanen läggs huvudvikten vid framtagandet av ett pedagogiskt program för förskolor och fritidshem. Ett diskussionsunderlag beträffande förskolan beräknas bli publicerat under hösten 1982.

Innan jag går närmare in på socialstyrelsens förslag vill jag precisera min syn på ett par områden. Jag vill således understryka att föräldrar och andra vuxna i barnets omgivning i vid bemärkelse fungerar som pedagoger. Aktiv samvaro i hemmet tillsammans med barnen är av största vikt för barnens utveckling. Barnomsorgen har en stor betydelse att som komplement till hemmen ge barnen social träning och fostran under ledning av utbildad personal. Det pedagogiska innehållet bör utifrån detta synsätt inte låsas fast i en strikt reglerad läroplan. Detta har också slagits fast av riksdagen.

Tanken bör i stället vara att upprättandet av ett pedagogiskt program skall bidra till att skapa en klarare struktur i barnomsorgsverksamheten än vad vi hittills har haft.

Programmet avses bilda ramen för hur arbetet kan bedrivas inom barnomsorgen. Med utgångspunkt från barnens behov bör programmet ange vad som kan vara viktigt att gå igenom med barnen under olika betingelser och under olika skeden i barnets utveckling. Det bör också ange vilket förhållningssätt de vuxna kan förväntas ha till barnen och vilka förväntningar som bör kunna ställas på barn och vuxna.

Ett pedagogiskt program skall således utgöra en ram för innehållet i barnomsorgsverksamheten. Denna ram får sedan fyllas med ett mer detaljerat innehåll genom utarbetandet av arbetsplaner för olika verksamheter och genom utarbetandet av lokala riktlinjer.

Pedagogiken inom barnomsorgen måste innebära ett medvetet och aktivt arbete för att utveckla barnens intressen.

Pedagogiken inrymmer det sätt på vilket barn inhämtar kunskaper som de behöver för att klara sig i samhället. Det är en fråga om fostran till ett socialt liv i gemenskap med andra människor.

Genom olika exempel kan man belysa för personalen hur förskolepedagogiken kommer till uttryck i olika situationer i förskolan. Det gäller t. ex. i de vardagliga sysslorna, i självständighets- och jämställdhetsfostran och i en mer allmän social fostran. Vidden i förskolans pedagogik framgår av att där ingår både att lära barn att klä sig och i övrigt ta ett successivt ökande ansvar för sig själv liksom att ta hänsyn till och känna ansvar för varandra samt att få kunskap om olika delområden i vår omvärld.

Verksamheten måste enligt min uppfattning planeras och utformas under stort inflytande från personal, föräldrar och inte minst från de barn som finns i barnomsorgen. Därigenom kan man förena en social och en pedagogisk målsättning.

## 2.1 Förskolans pedagogiska verksamhet

Förskolans verksamhet är enligt socialstyrelsens utvecklingsplan i behov av ett pedagogiskt program som skall gälla för all förskoleverksamhet i landet. Ett sådant program föreslås av socialstyrelsen få karaktären av ett övergripande styrdokument för verksamhetens målinriktning, innehåll och arbetsformer. Vidare föreslås det vara utformat så att det kan fungera som ett administrativt underlag för ledning, samordning och planering av den pedagogiska verksamheten i kommunerna.

Socialnämnderna i landets kommuner föreslås därutöver utarbeta och anta kommunala riktlinjer för det pedagogiska innehållet i förskolans verksamhet. Detta kan bidra till att stödja utvecklingen på lokal nivå av det pedagogiska arbetet i förskolan. Sådana kommunala riktlinjer föreslås omfatta en redovisning av medel för att förverkliga det pedagogiska programmet och andra ställningstaganden i syfte att utveckla verksamhetens pedagogiska innehåll.

Den enskilda förskolan, slutligen, måste enligt socialstyrelsen också få ett tydligt pedagogiskt planeringsansvar om ett pedagogiskt program skall kunna utvecklas och genomföras.

Socialstyrelsen redovisar i sin utvecklingsplan för barnomsorgen en målkonstruktion för förskolans pedagogiska program. Målkonstruktionen omfattar följande delar:

- förskolans samhällsmål
- barns utveckling
- arbeta - leka - lära
- ämnesområden.

Under "förskolans samhällsmål" anförs att i socialtjänstlagens § 1 anges centrala mål för barns fostran som förskolan verkar för och som verksamheten skall präglas av. Det framhålls att attityder och värderingar måste diskuteras i detta sammanhang bland dem som finns och arbetar inom barnomsorgen eller som på andra sätt berörs av dess verksamhet.

När det gäller "barns utveckling" framhålls att utvecklingspsykologiska teorier utgör en viktig grund för förskolans verksamhet. Barns skiftande livsvillkor påverkar deras utveckling och konsekvenserna av detta måste också diskuteras inom förskolan. Utvecklingspsykologisk kunskap behöver således kompletteras med kunskap kring barns socialisation.

Jag vill understryka behovet av kraftfulla åtgärder för att stödja utvecklingen av det pedagogiska arbetet i förskolan. En viktig uppgift för socialstyrelsen är därför utarbetandet av ett pedagogiskt program för förskolan. Som jag tidigare framhållit bör detta ske med beaktande av att kommunerna vad gäller barnomsorgsverksamheten inte bör bindas av detaljerade föreskrifter som fastslagits av statsmakterna. Inom varje kommun bör det finnas möjligheter att anpassa kvaliteten efter förhållan-

dena vid de olika dag- och fritidshemmen och efter andra lokala förutsättningar. Det är vidare angeläget att kommunerna fullföljer detta arbete och utarbetar kommunala riktlinjer för den pedagogiska verksamheten och utvecklar ett pedagogiskt planeringsansvar på verksamhetsnivå.

Mål, innehåll och arbetssätt för barnomsorgsverksamheten behandlades av 1968 års barnstugeutredning. Denna utredning innebar upptakten till ett omfattande pedagogiskt utvecklingsarbete för förskolan. Barnstugeutredningens arbete har haft ett avgörande och positivt inflytande på utvecklingen av innehållet i barnomsorgsverksamheten under de senaste tio åren. Vissa begrepp som barnstugeutredningen förde fram har dock tolkats på olika sätt och ibland kanske också misstolkats.

Användningen av den s. k. dialogpedagogiken har ofta medfört ett mer individinriktat förhållningssätt mellan barn och personal än vad som sannolikt var avsikten. Barngruppens betydelse har inte tillräckligt uppmärksammat. Likaså har vissa kritiker hävdats att barnen själva fått styra innehållet i verksamheten i alltför hög grad.

Under de senaste åren har olika uppfattningar utvecklats när det gäller innehållet i verksamheten. Detta har inneburit att innehållet i verksamheten vid olika förskolor fått mycket olika utformning.

Det har också medfört att innehållsdiskussionen främst kommit att gälla sådana institutioner där det finns en aktiv och medveten personal medan andra daghem, deltidsförskolor, öppna förskolor, fritidshem och familjedaghem ofta stått utanför denna diskussion.

Jag vill därför betona att det är viktigt att kommunen utformar riktlinjer för hela barnomsorgsverksamheten och att utformningen av innehållet sker medvetet och grundat på kunskaper om barns utveckling och barns behov.

Naturligtvis måste en anpassning ske efter olika lokala förhållanden och förutsättningar men en viss gemensam grund måste finnas som ger alla förskolebarn i huvudsak likvärdiga möjligheter till berikande erfarenheter inom de olika formerna av samhällets barnomsorg.

## 2.2 Fritidshemmens pedagogiska verksamhet

Fritidshemmens pedagogiska verksamhet beskrivs i socialstyrelsens utvecklingsplan utifrån organisatoriska, kvantitativa och kvalitativa utgångspunkter.

Socialstyrelsen anför i detta sammanhang att de organisatoriska aspekterna utgör en avgörande förutsättning för innehålls- och kvalitetsfrågor. De organisatoriska lösningarna för skolbarnsomsorgen beträffande barn i åldrarna 7–12 år är fortfarande oklara och förutsätter, enligt socialstyrelsen, en mer genomarbetad utredning om organisationsfrågor där hänsyn till skolbarnens behov i olika åldrar klargörs på ett bättre sätt än f. n. Detta avses

enligt socialstyrelsen ske i samband med att regeringens uppdrag att se över framtida modeller för barnomsorgen fullföljs.

Barnstugeutredningen formulerade ett pedagogiskt program för fritidshemsverksamheten med syfte att på olika sätt främja barnens självständighet och deras intellektuella och sociala utveckling i samspel mellan barn och vuxna. Barn skulle också ges möjligheter att orientera sig i vuxenvärlden inte minst arbetslivet. Vidare betonades behovet av barnens egen aktiva medverkan i utformningen av den fysiska miljön och innehållet i verksamheten.

Riksdagen ställde sig bakom denna inriktning (prop. 1975/76:92, SoU 28, rskr 219).

En ständig utveckling och debatt pågår om målsättningen och det pedagogiska innehållet i barnomsorgen. Inte minst gäller detta fritidshemmens verksamhet. Bland personalgrupperna finns ibland en osäkerhet om den egna yrkesrollen och hur man skall kunna uppfylla de förväntningar som ställs på verksamheten.

Enligt min mening är det angeläget att ett pedagogiskt program för barnomsorgen även omfattar den fritidshemsverksamhet som bedrivs för skolbarnen. Verksamheten för barn i olika åldrar måste ses som en helhet. Det som påbörjas för de yngre barnen måste följas upp när barnen blir äldre och börjar skolan.

Barnen har behov av kontinuitet i tillvaron. Ett etablerat samband mellan dels förskole- och fritidshemsverksamhet, dels barnomsorgen och skolan kan medverka till en bättre kontinuitet. Detta ger också ett viktigt stöd till barnen i samband med att de börjar skolan.

Det finns emellertid många oklarheter när det gäller organisationen av och innehållet i barnomsorgen för skolbarn, samordningen med övrig barnomsorg och med skolans verksamheter, den samlade skoldagen och med fritidsverksamheter av skilda slag. Jag kommer därför att senare denna dag föreslå regeringen att en särskild parlamentarisk kommitté tillsätts för att se över frågan om fritidshemsverksamheten för yngre skolbarn. Detta utgör dock inget hinder för att socialstyrelsen fortsätter sitt påbörjade arbete med ett pedagogiskt program för fritidshemsverksamheten. Detta arbete bör dock ske i nära samråd med den nämnda kommittén.

### 2.3 Familjedaghemmens pedagogiska verksamhet

Familjedaghemsvärksamheten innebär att kommunalt anställda dagbarnvårdare i sitt hem tar emot förskolebarn eller yngre skolbarn under den tid barnens föräldrar förvärvsarbetar eller studerar.

Socialstyrelsen framför att vägledning och riktlinjer för förskolor och fritidshem även gäller för familjedaghem. I utvecklingsplanen redovisas utvecklingen inom familjedaghemsvärksamheten, behov och problem inom området samt planerade insatser för att förbättra och utveckla verksamhetens innehåll och organisation.

Socialstyrelsen framför att en utveckling av familjedaghemsvärksamheten ställer stora krav på ledningsorganisationen såväl centralt som lokalt. Ett utbildningsmaterial avses därför bli utarbetat för familjedaghemmens ledningspersonal. Vidare avses arbetsplaner för förskola bli utarbetade med hänsyn även till familjedaghemsvärksamheten.

Kommunernas ansvar för att utarbeta kommunala riktlinjer för barnomsorgens pedagogiska arbete bör även omfatta familjedaghemmen och socialstyrelsen har för avsikt att utarbeta en särskild vägledning för dessa.

Av den omfattande dag- och fritidshemsvärksamheten utgör familjedaghemmen en viktig del. I vissa sammanhang kan familjedaghem vara att föredra framför dag- och fritidshem, t. ex. i glesbygdsområden med långa reseavstånd till dag- eller fritidshem eller för barn med allergier och för barn som behöver vistas i små grupper.

Det är viktigt att helheten inom barnomsorgen även kommer till uttryck beträffande familjedaghemmen.

Det pedagogiska program som utarbetas för barnomsorgen från central och lokal nivå måste därför på ett smidigt sätt anpassas till och komma för dagbarnvårdarna och dem som har till uppgift att leda dagbarnvårdarna och lämna utbildning och fortbildning till del.

### 2.4 De öppna förskolornas pedagogiska verksamhet

Verksamheten med öppen förskola har vuxit fram i landets kommuner under 1970-talet. Den riktar sig till hemarbetande föräldrar, till dagbarnvårdare och deras barn. Den öppna förskolan innebär att barn och vuxna tillsammans skall utforma en verksamhet som passar dem och att de gemensamt skall utföra olika aktiviteter och sysslor. Föräldrarna skall tillsammans med den anställda personalen delta i verksamheten.

Socialstyrelsen redovisar i sin plan något om hur den öppna förskolan vuxit fram och vilka utvecklingsmöjligheter som finns för verksamheten. Det gäller t. ex. möjligheten att knyta föräldrautbildning/föräldrainsformation till den öppna förskolan, att samverka med barnhälsovården, att knyta an till den uppsökande verksamheten och att stödja dagbarnvårdarna i bostadsområdet.

Socialstyrelsen avser att under hösten 1982 publicera en skrift om erfarenheter av den öppna förskolan, som planeringsunderlag för kommunerna för befintlig och kommande verksamhet. Socialstyrelsen framhåller det önskvärda i att senare uppmärksamma arbetsätt och innehåll i den öppna förskolan.

Erfarenheterna av den öppna förskolan har hitintills varit mycket positiva. Enligt min uppfattning har den öppna förskolan en stor betydelse som kontaktpunkt för hemmavarande föräldrar och dagbarnvårdare. Den ger också barnen möjligheter att tillsammans med andra barn delta i olika gruppverksamheter. Verksamheten bidrar ofta till att bryta den isolering som många barn och vuxna kan uppleva i ett bostadsområde.

Jag vill i sammanhanget understryka vikten av en samverkan mellan den öppna förskolan och övrig barnomsorgsverksamhet i kommunerna liksom med barnhälsovården och socialtjänsten i övrigt.

För barnomsorgens del vill jag återigen betona att det krävs ett helhetsperspektiv när det gäller utarbetande av pedagogiska program såväl på övergripande nivå som på verksamhetsnivå. Det finns många praktiska och intressanta samarbetsformer som kan utvecklas i detta sammanhang. Många försöksverksamheter har startats och det är värdefullt att få en erfarenhetsåterföring såsom planeras av socialstyrelsen. En skrift om hur den öppna förskolan fungerar i olika sammanhang utgör ett värdefullt led i utvecklingsarbetet eftersom den ger underlag för fortsatta diskussioner om innehåll och arbetsätt i verksamheten.

Den öppna förskolans pedagogiska program har också en viktig roll när det gäller att stödja de föräldrar vars barn inte har plats i daghem eller deltidsgrupp liksom dagbarnvårdarna.

Med tanke på den betydelse som den öppna förskolan kan ha i förebyggande och kontaktskapande syfte är det också viktigt att kommunerna i sina egna program tar upp mål och arbetsformer för den öppna förskolan.

## 2.5 Barn med behov av särskilt stöd

Enligt 15 § socialtjänstlagen (1980:620) skall barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling, anvisas plats i förskola eller fritidshem med förtur om ej barnets behov av sådant stöd tillgodoses på annat sätt. Lagen anger vidare att kommunerna genom uppsökande verksamhet skall ta reda på vilka barn som behöver anvisas plats i förskola eller fritidshem av ovan angivna skäl.

Socialstyrelsen anför att frågan om behovet av uppsökande verksamhet för att informera om möjligheten för barn med behov av särskilt stöd att få plats inom barnomsorgen med förtur har diskuterats mycket under 1970-talet. Vidare har diskuterats vilka krav dessa barn ställer på den pedagogiska

verksamheten. I socialstyrelsens utvecklingsplan behandlas främst frågan om hur det pedagogiska programmet kan anpassas till dessa barns behov av stöd. Möjligheten att integrera barn med olika behov av särskilt stöd har setts som angelägen.

Samtidigt är barnomsorgen en generellt utformad pedagogisk verksamhet som inte direkt omfattar behandlingsarbete riktat till enskilda barn. Samverkan mellan barnomsorgens personal och bl. a. landstingens olika verksamheter för handikappade barn är därför viktig.

Socialstyrelsens insatser har hittills omfattat fortbildning och information, utvecklingsprojekt, samarbete och samråd med dem som arbetar med handikappade barn samt muntlig rådgivning till kommunerna. Socialstyrelsen ser det som angeläget att öka kunskaperna hos personalen och barn med behov av extra stöd. Ett fördjupningsmaterial för fortbildning i dessa frågor föreslås därför utarbetas.

Vidare föreslår socialstyrelsen att frågan om vilka krav som ställs på barnomsorgsverksamheten för barn med psykosociala störningar bli föremål för utvärdering och utvecklingsarbete. Man framhåller att en analys av krav och en utveckling av metoder för att stödja dessa barn är en viktig uppgift för forskningen.

Socialstyrelsen understryker behovet av personal med särskild kompetens när det gäller barn med behov av extra stöd. En fördjupningsutbildning för förskollärare, fritidspedagoger och ledningspersonal i form av s. k. steg 3-utbildning ses därvid som angelägen. Det anses även finnas behov av en översyn av den speciallärarutbildning som f. n. är tillgänglig för förskolepersonal. Därvid skulle en anpassning av utbildningen behöva övervägas med hänsyn till att allt fler barn integreras och till att specialförskolläraernas yrkesroll förändras i riktning mot konsulterande och handledande uppgifter. Behovet av metodutveckling och fortbildning för ledningspersonal i kommunerna med inriktning på barn med psykosociala störningar understryks.

Jag ser det som en angelägen uppgift för socialstyrelsen att klargöra olika frågeställningar när det gäller barn med behov av särskilt stöd. Denna grupp barn är svår att definiera på ett enhetligt sätt. Det är därför svårt att anvisa några generella lösningar. Samtidigt är det varken önskvärt eller lämpligt att dra en skarp gräns mellan barn med resp. utan behov av särskilt stöd.

De av socialstyrelsen föreslagna insatserna får närmare övervägas. Jag vill samtidigt framföra att det är väsentligt att en samordning i dessa frågor sker med det resultat som kan följa av ställningstagandena till de förslag som lagts fram av omsorgskommittén i slutbetänkandet (SOU 1981:26) Omsorger om vissa handikappade. Betänkandet bereds f. n. i regeringskansliet. Jag är därför inte nu beredd att ta ställning i denna fråga.

## 2.6 Invandrarbarn

Frågan om invandrarbarnens situation och möjligheter berör samtliga områden inom barnomsorgen framhåller socialstyrelsen. För invandrarbarnens del behöver vidare särskild vikt läggas vid hemspråksstödet, kontaktskapande och uppsökande verksamheter samt forsknings- och utvecklingsarbete.

Enligt utvecklingsplanen behövs ett fortsatt utvecklingsarbete inom socialstyrelsen för att förbättra och utveckla förskoleverksamheten och andra stödjande verksamheter för invandrarbarnen. Detta utvecklingsarbete måste bedrivas i nära samarbete med andra myndigheter och organisationer.

Barnomsorgen är tillsammans med skolan samhällets främsta instrument för att stödja invandrarbarnen i deras nya miljö. Genom att på ett tidigt stadium låta barnen vara tillsammans och därmed få del av varandras erfarenheter och kultursyn, kan man ofta överbrygga motsättningar som kan växa fram mellan människor med olika bakgrund. En av de viktigaste uppgifterna är därvid att stödja barnen i deras språkutveckling. Jag vill peka på att Utredningen om språkminoriteter i förskoleåldern nyligen har överlämnat sitt slutbetänkande (SOU 1982:43) Språk- och kulturstöd för invandrar- och minoritetsbarn i förskoleåldern. Där lämnas förslag till åtgärder för att förbättra invandrarbarnens situation såväl inom som utom förskolan. Jag är emellertid, i avvaktan på den fortsatta beredningen av utredningens förslag, inte nu beredd att ta ställning i denna fråga.

## 2.7 Barnomsorg på sjukhus

Socialstyrelsen har sedan år 1977 bedrivit en informationsverksamhet om barns situation på sjukhus från medicinska, emotionella och socio-psykologiska synpunkter. Verksamheten har delvis finansierats genom särskilda medel från Allmänna arvsfonden, delvis med medel från socialstyrelsens fortbildningsanslag. Informationen har riktat sig till sjukhuspersonal som vårdar och behandlar barn, till läkare, sjuksköterskor, förskollärare, fritidspedagoger och barnskötare under grundutbildning, till speciallärare och barnomsorgspersonal i vidareutbildning resp. fortbildning samt till befintlig lekterapipersonal.

Informationen har bl. a. avsett att belysa barns och föräldrars reaktioner vid sjukdom och sjukhusvistelse samt lekterapiens betydelse för att avdramatisera sjukhusupplevelser.

Verksamheten har inneburit att besökstider blivit generösare för föräldrarna och att de fått större möjligheter att vistas hos barnen. Vidare har alltfler studiecirklar startats om barn på sjukhus och sjukhusen har börjat ta emot alltfler studiebesök från förskolor m. m. Samarbetet mellan vårdpersonal och lekterapeuter har också vidgats.

Socialstyrelsen anför att frågan om lekterapeuternas behov av fortbildning och vidareutbildning måste lösas och menar att detta bör behandlas i samband med en översyn av speciallärarutbildningen. Forskningsinsatser omkring lekterapiens betydelse för den medicinska vården har påbörjats och bör enligt socialstyrelsen fortsätta.

Jag ser verksamheten med barnomsorg på sjukhus som en ytterst angelägen åtgärd för att påverka barns fysiska och psykiska tillfrisknande vid sjukhusvistelse och för att motverka problem i samband med att barn läggs in på sjukhus.

Landstingens engagemang i denna verksamhet är värdefull och det är viktigt att socialstyrelsen genom informationsåtgärder ger stöd för att uppmärksamma personal och andra på barnens och deras föräldrars behov vid sjukhusvistelse.

## 2.8 Samverkansfrågor

Socialstyrelsen behandlar i sin utredningsplan frågan om barnomsorgens samverkan med skolans lågstadium för att underlätta skolstarten, med fritidsförvaltningen för åtgärder för de äldre barnen i fritidshem och med kulturella organ m. fl. på kommunal nivå och riksnivå. Vidare behandlas behovet av samverkan inom socialtjänsten och med landstingets barnhabilitering resp. barnpsykiatriska verksamhet i syfte att samordna insatser när det gäller barn med behov av särskilt stöd.

Det anføres att olika synsätt präglar olika verksamheter och kan utgöra problem vid samverkan. Kunskaperna om ansvarsgränser och ansvarsområden behöver därvid vidgas. Socialstyrelsen avser därför att ge ut en översiktlig skrift där barnomsorgens ansvar avgränsas gentemot övrig socialtjänst, barnhälsovård, barnhabilitering och barnpsykiatrisk verksamhet. Därvid kommer även frågan om samarbetet med skola, fritid och kultur att behandlas.

Enligt min mening är en väl fungerande samverkan mellan de olika kommunala, regionala och statliga organ som arbetar med olika verksamheter för barn väsentlig både för att ordna bra verksamheter och för att undvika dubbelarbete. Jag vill därför för egen del understryka betydelsen av att dessa frågor ges hög prioritet.

Samtidigt vill jag erinra om att en särskild utredning f. n. arbetar med frågan om samverkan mellan förskola och skola. Kommittén kartlägger och analyserar aktuell försöks- och utvecklingsverksamhet. Enligt vad jag erfarit skall kommittén avlämna en diskussionspromemoria under hösten 1982.

Jag vill i det här sammanhanget också ta upp frågan om samverkan mellan barnomsorgen och föräldrarna. En viktig utgångspunkt för en väl fungerande barnomsorg i kommunal regi är att föräldrarna har förtroende för verksamheten – för dess innehåll, uppläggnings- och organisatoriska form. För att skapa detta förtroende är det viktigt att föräldrarna lär känna och förstå

både syftet med verksamheten och det pedagogiska arbetssättet inom barnomsorgen.

För personalen inom barnomsorgen är det på motsvarande sätt viktigt att lära känna det enskilda barnets familjesituation, dess speciella egenheter och uttryckssätt. Stor vikt har därför sedan länge lagts vid introduktionen av ett barn i samband med att vistelsen inom barnomsorgen påbörjas. Även under barnets fortsatta vistelse inom barnomsorgen är det väsentligt med ett fortlöpande nära samarbete mellan personalen och föräldrarna. Jag har därför i olika sammanhang – senast i prop. 1980/81:205 om förenklade regler inom barnomsorgen – understrukit betydelsen av föräldrarnas medverkan, bl. a. när det gäller uppläggnings- och innehållet i det pedagogiska arbetet. Jag vill understryka vikten av att såväl socialstyrelsen vid utarbetandet av det pedagogiska programmet som socialnämnderna vid utarbetandet av kommunala riktlinjer för barnomsorgen uppmärksammar dessa frågor särskilt. Enligt min mening är det väsentligt att såväl kommunen, personalen som föräldrarna medverkar till att samverkan kan organiseras på ett positivt sätt. Detta måste ibland medföra att okonventionella lösningar används och att eventuella hinder för föräldrarnas medverkan i möjligaste mån undanröjs.

## 2.9 Ledningsorganisationen för den pedagogiska verksamheten

I samband med utbyggnaden av barnomsorgen har behovet av pedagogisk och administrativ ledning för barnomsorgen på kommunal nivå alltmer uppmärksamrats. 1968 års barnstugeutredning behandlade denna fråga mycket knapphändigt och föreslog att kommunerna skulle inrätta tjänster som pedagogkonsulenter för ett visst begränsat antal förskolor. Pedagogkonsulenter skulle fungera som ett mellanled för information från socialstyrelsen till verksamheten. Familjestödsutredningen pekade i betänkandet (SOU 1981:25) Bra daghem för små barn på behovet av att bygga ut de administrativa resurserna i förhållande till utbyggnaden av verksamheten samt på behovet av att barnomsorgsassistenterna/konsulenter får en klarare definierad pedagogisk ledningsfunktion.

Socialstyrelsen framför i sin utvecklingsplan att ledningsfrågorna måste ägnas stor uppmärksamhet i utvecklingsarbete och forskning under 1980-talet. Kommunernas ansvar för ledning och samordning betonas. Det föreslås att kommunerna med stöd av det pedagogiska programmet utarbetar kommunala riktlinjer för verksamheten som utgångspunkt för den detaljplanering som bör ske i enskilda förskolor och fritidshem. Vidare framför styrelsen att ansvaret för genomförandet av det pedagogiska programmet vilar på varje enskild förskola och fritidshem. Föreståndarens ansvar och kompetens ses därvid som särskilt betydelsefullt. Socialstyrelsen anger att styrelsen i sitt fortsatta arbete med ledningsfrågorna kommer att uppmärk-

samma ansvar, funktioner och uppgifter på olika nivåer liksom metoder och förutsättningar för förändringsarbetet.

För egen del vill jag tillägga att kommunernas insatser vad gäller planering för och ledning av barnomsorgen har mycket stor betydelse för en väl fungerande barnomsorg. En god ledningsorganisation inom kommunen och försöks- och utvecklingsarbeten inom kommunerna för att pröva olika lösningar är viktiga inslag härvidlag.

Sådana försök bör som socialstyrelsen framhållit dokumenteras och erfarenheterna bör återföras till socialstyrelsen, som i sin tur bör svara för information till andra kommuner i dessa frågor. Erfarenheterna kan också ge ett viktigt underlag för den innehållsmässiga utvecklingen av barnomsorgen.

## 2.10 Personal inom barnomsorgen

Antalet anställda inom barnomsorgen har ökat från drygt 11 000 år 1970 till nära 56 000 år 1980. Inom barnomsorgen arbetar främst förskollärare/fritidspedagoger och barnskötare. Under perioden 1970–1980 har andelen förskollärare/fritidspedagoger minskat något medan andelen barnskötare har ökat kraftigt. År 1980 arbetade dessutom ca 4 000 personer som inte har examen som förskollärare, fritidspedagog eller barnskötare inom barnomsorgen.

Socialstyrelsen pekar på att ca 40 % av personalen inom barnomsorgen f. n. har barnskötarutbildning mot 25 % år 1970. Den ökning som skett av andelen barnskötare anses ha berott på behovet att kunna tillgodose verksamheten med personal med viss yrkesinriktad utbildning.

Socialstyrelsen framhåller det som angeläget med en enhetlig yrkeskår och menar att alla anställda borde ha en likvärdig grundutbildning. De barnskötare som i dag finns inom verksamheten borde därför få vidareutbildning, enligt socialstyrelsen. Det föreslås att insatser görs för att så många som möjligt skall fortsätta sin utbildning till förskollärare eller fritidspedagoger. Som ett första steg mot en enhetlig yrkesutbildning anser socialstyrelsen det angeläget att etablera ett synsätt med en stegvis utbildning.

Socialstyrelsen finner det dock inte troligt att alla barnskötare önskar eller får möjlighet att genomgå vidareutbildning till förskollärare eller fritidspedagoger. Avståndet mellan högskolan och bostadsorten, utebliven lön under utbildningstiden, svårigheten att få annan tjänst än den man hade före utbildningen utgör exempel på hinder i sammanhanget. Dessa hinder bör enligt socialstyrelsen undanröjas för att underlätta för barnskötarna att vidareutbilda sig.

Frågan om en enhetlig utbildning av barnomsorgspersonal aktualiserades i en motion i anslutning till behandlingen av propositionen om förenklade statliga regler inom barnomsorgen. Socialutskottet uttalade därvid att det inte var motiverat att göra något uttalande om vilka tjänster kommunerna

bör inrätta inom barnomsorgen. En motion med önskan om ett uttalande om att uppdelningen i barnskötare och förskollärartjänster på sikt borde avskaffas och ersättas av en tjänsteform benämnd förskollärare, avstyrktes med detta utskottsuttalande. Jag återkommer till detta under avsnittet utbildningsfrågor.

## 2.11 Utbildningsfrågor

Grundutbildning, vidareutbildning och fortbildning framhålls av socialstyrelsen som centrala och avgörande när det gäller att vidmakthålla och utveckla kvaliteten inom barnomsorgen.

*Grundutbildning* av de personalkategorier som är verksamma inom barnomsorgen sker i dag huvudsakligen inom högskolan och gymnasieskolan resp. genom den kommunala vuxenutbildningen och arbetsmarknadsutbildningen.

Socialstyrelsen redogör i sin utvecklingsplan för utbildningen av förskollärare, fritidspedagoger och barnskötare och pekar på den volymmässiga expansion som skett inom grundutbildningen. Vidare anges att stora organisatoriska och innehållsmässiga förändringar har skett inom grundutbildningen. Förändringarna har i mycket påverkats av de intentioner som fördes fram av 1968 års barnstugeutredning.

Socialstyrelsen anför att den snabba expansionen av utbildningen även medfört en rad svårigheter t. ex. p. g. a. bristen på lärarutbildare inom barnomsorgsområdet. Vissa förändringar anses inte heller ha blivit tillfredsställande prövade i någon praktisk försöksverksamhet före genomförandet. Detta har inneburit att samordningen mellan intentioner och praktisk utbildningsverklighet inte har varit tillfredsställande. Övergången till den nya högskolan anses ha inneburit nya utvecklingsmöjligheter vilka emellertid också anses ha varit svåra att ta till vara. Samtidigt har stora kvalitativa och kvantitativa förändringar skett inom barnomsorgen.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till de förändringar som kan bli aktuella utifrån de intentioner som angivits i socialstyrelsens utvecklingsplan framhåller socialstyrelsen att grundutbildningarna inom högskolan för personal inom barnomsorgen behöver ses över på central nivå.

Översynen föreslås inriktad främst på innehållet i utbildningen, metodfrågor, samverkan mellan utbildningslinjer, praktikfrågor, lärarutbildarnas kompetens, forskningsanknytningsfrågor och frågor om överbyggande utbildning.

Genom påbyggnadslinjer och enstaka kurser inom högskolan kan förskollärare och fritidspedagoger f. n. erhålla viss *vidareutbildning* inom sitt område. Behörighet som metodiklärare inom förskollärar- och fritidspedagogutbildningarna, som lärare i barnkunskap i grund- och gymnasieskola kan därmed erhållas. Vidare finns möjlighet att genom s. k. "överbyggande

kurser" söka till forskarutbildning inom ämnena psykologi eller pedagogik.

Möjligheterna till vidareutbildning för barnomsorgens personal anses emellertid enligt socialstyrelsen vara klart otillräckliga. Särskilt anses detta gälla verksamhetens ledningsfunktioner.

Socialstyrelsen föreslår att frågan om vidareutbildning för personalen görs till föremål för en omfattande översyn. Denna anses kunna ske i samband med den föreslagna översynen av grundutbildningarna.

Socialstyrelsen framhåller vidare att *fortbildningen* är av central betydelse för att vidmakthålla verksamhetens kvalitet. Fortbildningen anses dessutom särskilt viktig för personal inom barnomsorgen p. g. a. de krav som arbetet ställer på personalen. De förändringar som socialstyrelsen föreslår under 1980-talet anses också komma att ställa krav på fortbildningen.

Socialstyrelsen bedrev i mitten av 1970-talet en omfattande satsning på fortbildning och information med inriktning på förskolereformen.

Efter 1977 års riksdagsbeslut om nya riktlinjer för barnomsorgspersonalens grundutbildning och fortbildning har socialstyrelsens fortbildningsverksamhet fått en mycket begränsad omfattning.

Avsikten är i stället att socialstyrelsen skall söka tillhandahålla ett varierat underlag för olika former av fortbildningsinsatser som skall planeras på kommunal nivå.

Socialstyrelsen anser i sin utvecklingsplan att det finns starka skäl för att göra en kraftig satsning på fortbildning för barnomsorgens personal under 1980-talet. Till sådana skäl hör pågående förändringar i arbetssättet i förskolor och fritidshem, brister i grundutbildningen för personal som nu arbetar inom barnomsorgen och pågående förändringar i verksamhetens inriktning utifrån socialstyrelsens utvecklingsplan.

I enlighet med riksdagens beslut förra hösten har jag påbörjat överläggningar med Svenska kommunförbundet om en ny utbyggnadsplan för barnomsorgen. Riksdagen framhöll att en sådan plan också borde innefatta en bedömning av personalbehov och erforderliga utbildningsinsatser. En särskild arbetsgrupp med representanter för socialdepartementet, utbildningsdepartementet och Svenska kommunförbundet har i enlighet med riksdagens uttalande påbörjat ett sådant arbete som skall ske i nära anslutning till framtagandet av en ny utbyggnadsplan. Detta arbete bör enligt min mening avvaktas innan ställning tas till eventuella förändringar av nuvarande utbildningsinsatser.

## 2.12 Forskning och utvecklingsarbete

I samband med 1968 års barnstugeutredning inleddes en relativt omfattande försöksverksamhet på barnomsorgsområdet utifrån de förslag som barnstugeutredningen lade fram. Försöken följdes upp av andra försök i

samband med barnomsorgsgruppens och familjestödsutredningens utredningsarbete.

Under 1970-talet har parallellt med och med anknytning till de utredningsanknutna försöksverksamheterna även vuxit fram en s. k. sektoriell forsknings- och utvecklingsverksamhet på barnomsorgsområdet.

Socialstyrelsen framför att en hel del FoU-verksamheter och projekt har förekommit under den senaste 10-årsperioden inom barnomsorgsområdet men det anses inte innebära att området är väl tillgodosett när det gäller FoU-verksamhetens omfattning och inriktning. Socialstyrelsen pekar därvid på behovet av överblick och mer långsiktig planering samt på behovet av underlag för bedömningar och prioriteringar för olika projekt.

Vidare framhölls att de anslag som kan komma i fråga för FoU-verksamhet inom barnomsorgsområdet f. n. inte är särskilt väl anpassade till vare sig kommunernas behov eller högskolans forskningsinstitutioner och lärarutbildningar. FoU-verksamheten anses därmed inte bli tillräckligt intressant för samhället eller för forskarna själva.

Socialstyrelsen framhåller att det därför måste ske en ökad satsning resursmässigt, organisatoriskt och när det gäller forskningens inriktning. Detta föreslås ske genom att inrätta ett FoU-program för barnomsorgen. Ett sådant program föreslås omfatta dels ett program för lokalt utvecklingsarbete, dels ett program för forskning om barnomsorgen.

Socialstyrelsen anger även förslag om hur dessa forskningsprogram bör utformas och finansieras. Frågan om ett särskilt sektorsanslag diskuteras och en medelsram för forskningsprogrammet föreslås uppgå till ca 3 milj. kr. per år fr. o. m. budgetåret 1983/84.

Riksdagen har våren 1982 uppdragit åt regeringen att ge en översiktlig redovisning av den forsknings- och försöksverksamhet som i första hand socialstyrelsen bedrivit på barnomsorgsområdet. Redovisningen skall även gälla de resultat som därvid kommit fram och som är av betydelse för att uppnå de i lagstiftningen angivna målen. Frågor om hur resultatet av forsknings- och försöksverksamheten kommer huvudmännen till godo och eventuella åtgärder som planeras för att förbättra informationen om resultaten skall även belysas. Redovisningen föreslås även omfatta forskningen inom högskolans ram.

Jag vill i detta sammanhang framföra att det inom socialdepartementet har påbörjats ett arbete att, i enlighet med riksdagens uppdrag, sammanställa och analysera pågående och aktuell forskning inom barnomsorgsområdet. Därvid behandlas även frågorna om information om forskningsresultaten liksom om utarbetandet av en plan för den fortsatta forsknings- och försöksverksamheten.

Jag vill instämma med socialstyrelsen i att forskningen omkring barnomsorgen har varit av begränsad omfattning i jämförelse med forskningen på många andra områden. Utvecklingen har gått snabbt inom barnomsorgsområdet och det finns därför anledning att i fortsättningen lägga stor vikt vid

forsknings- och utvecklingsarbete. I regeringens forskningspolitiska proposition har forskning om barn dessutom lyfts fram och givits en prioriterad ställning.

Regeringen kommer senare att lämna sin redovisning om forsknings- och försöksverksamheten inom barnomsorgsområdet i enlighet med riksdagens uppdrag. Jag är därför inte beredd att nu ta ställning till de förslag som styrelsen framför.

### 2.13 Genomförande

Socialstyrelsen skulle i sin utvecklingsplan för barnomsorgen, enligt regeringens uppdrag, även redovisa en utförlig tidsplan för de insatser socialstyrelsen planerade.

I utvecklingsplanen anges emellertid att det f. n. inte är möjligt att närmare precisera vid vilken tidpunkt som olika delar av utvecklingsplanen kommer att bearbetas. Utvecklingsplanen bör i stället ses som en plan för hela 1980-talet omfattande insatser och åtgärder inom olika delområden och där varje uppgift fordrar en egen planering.

Socialstyrelsen anger att kravet på en utförlig tidsplan har tolkats så att det gäller att prioritera de mest angelägna arbetsuppgifterna i syfte att åstadkomma en struktur och ett system för ledning och samordning av det pedagogiska arbetet inom barnomsorgen.

Socialstyrelsen ser därvid som den mest angelägna uppgiften att fullfölja det pedagogiska programmet för förskolan. Arbetet har redan påbörjats och en expertgrupp har tillsatts. Avsikten är att denna grupp skall presentera ett diskussionsunderlag hösten 1982. Ett pedagogiskt program beräknas därefter föreligga vid slutet av år 1983.

Socialstyrelsen har beräknat att vissa extra kostnader för detta arbete kommer att uppgå till ca 500 000 kr.

Vidare avses arbetet med ett pedagogiskt program för fritidshemmen påbörjas under hösten 1982. Detta program beräknas vara avslutat inom två år och de extra kostnaderna beräknas till 500 000 kr.

Parallellt härmed bör enligt socialstyrelsen bedrivas ett arbete med att utveckla former för kommunal ledning och kommunala riktlinjer. Detta arbete planeras avslutat under år 1984 och de extra kostnaderna för detta arbete beräknas till 300 000 kr.

För att utveckla former och stöd för den pedagogiska planeringen vid enskilda förskolor och fritidshem erfordras, enligt socialstyrelsen, främst extern expertis. Även detta arbete föreslås bedrivet parallellt med arbetet med det pedagogiska programmet. Kostnaden i detta sammanhang beräknas till ca 200 000 kr.

Övriga frågor som behandlats i socialstyrelsens utvecklingsplan för barnomsorgen anses i princip tillhöra socialstyrelsens reguljära uppgifter inom barnomsorgsområdet. Arbetet med detta liksom fullföljandet i övrigt

av regeringens uppdrag som rör organisatoriska modeller för barnomsorgen, forskning och utvecklingsarbete och barnomsorgsplanering beräknas ta betydande resurser i anspråk.

Samtidigt anför styrelsen att dess egna resurser är begränsade. Socialstyrelsen anger därför att dess arbete främst bör koncentreras till arbetet med pedagogiska program för förskolan resp. för fritidshemmet, utvecklingsarbete om kommunala riktlinjer och kommunal ledning samt slutligen ett utvecklingsarbete om den pedagogiska planeringen i förskolor och fritidshem.

För egen del vill jag framföra att det är angeläget att den föreslagna tidsplanen hålls. Likaså är det viktigt att den föreslagna prioriteringen mellan olika uppgifter som redovisats i socialstyrelsens utvecklingsplan fullföljs.

Socialstyrelsen bör enligt min mening successivt återkomma till regeringen med mer utförliga tidsplaner för olika delområden.

Jag bedömer att de resurser som är nödvändiga för de föreslagna insatserna kan erhållas inom ramen för socialstyrelsens ordinarie anslag.

#### **2.14 Statsbidrag till kyrkans förskolor m. m.**

1982 års allmänna kyrkomöte har i skrivelse till regeringen anmält att kyrkomötet bifallit en motion där önskvärdheten framhålls av att åtgärder vidtas för att statsbidrag beviljas även till deltidsförskolor bedrivna av kyrklig kommun.

I propositionen (1980/81:205) om förenklade statliga regler inom barnomsorgen föreslogs ett nytt statsbidragssystem, som innebar att statsbidrag i fortsättningen skulle utgå med viss andel av bruttokostnaderna för barnomsorgen. Till skillnad mot tidigare gällande regler föreslogs också att kommunens kostnader för deltidsförskolor och för s. k. öppna förskolor skulle vara bidragsgrundande. Som huvudprincip föreslogs att statsbidrag skulle utgå för kommunal barnomsorg. Om en verksamhet bedrivs av annan än kommunen fanns angiven i kommunens barnomsorgsplan förut-sattes att bidrag skulle kunna beslutas av kommunen. Det kommunala bidraget skulle därmed bli bidragsgrundande för statligt bidrag.

Socialutskottet, som tog upp frågan till särskild prövning, uttalade för sin del att det då det gäller enskilda institutioner inte finns skäl att ändra tidigare gällande huvudregler enligt vilka bidrag i princip kan utgå enbart för heldagsomsorg i enskilda daghem och fritidshem. Utskottet uttalade i enlighet därmed att statsbidrag, i fråga om institutioner med annan huvudman än kommun, endast skall utgå för daghem som är öppet minst sju timmar per dag och utnyttjas minst fem timmar per barn och dag och för fritidshem som är öppet minst fem timmar per dag. Riksdagen beslutade i enlighet härmed.

Jag vill för egen del anföra följande. Avsikten med den förändring av statsbidragssystemet som regeringen föreslog i propositionen var att förenkla

och avbyråkratisera bidragsgivningen. Avsikten var vidare att skapa ett statsbidragssystem som inte onödigtvis hindrade kommunerna att organisera barnomsorgen på ett sätt som motsvarade den alltmer ökande efterfrågan på barnomsorg under endast viss del av dagen. Detta kunde bäst tillgodoses genom ett system där bidrag utgick med viss andel av kommunens kostnader. Samtidigt uppstod nya gränsdragningsfrågor bl. a. gentemot den kommunala deltidsförskolan. Av bl. a. detta skäl var det naturligt att låta kostnaderna för hela den kommunala barnomsorgen vara bidragsgrundande. För att statens kostnader därmed inte automatiskt skulle öka anpassades bidragsprocenten så att kostnaderna i princip blev neutrala i förhållande till det tidigare bidragssystemet. Avsikten var heller inte att en sådan teknisk omläggning av bidragssystemet skulle medföra att nya, tidigare inte statsbidragsberättigade, verksamheter för barn skulle bli bidragsberättigade. Jag ansluter mig därför helt till de preciseringar som socialutskottet gjorde i detta avseende i samband med riksdagsbehandlingen av propositionen.

Jag vill emellertid för klarhetens skull tillägga följande. Under den allmänna förutsättningen att kommunen beslutar att verksamheten tas med i barnomsorgsplanen kan naturligtvis såväl kyrkliga som andra enskilda förskolor bli statsbidragsberättigade om förskolan är öppen och barnen vistas i enlighet med de tidsgränser som finns angivna i bidragsbestämmelserna. En annan möjlighet är att kommunen anställer den personal som svarar för verksamheten. Jag vill erinra om att riksdagen redan år 1973 (SoU 1973:30) uttalade att kommunerna har stor frihet att inom ramen för de allmänna riktlinjerna för förskoleverksamheten utforma verksamheten inom förskolan. Något hinder att i viss utsträckning låta verksamheten variera mellan olika förskolor finns således inte.

### **3 Hemställan**

Jag hemställer att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört i det föregående.

### **4 Beslut**

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar i enlighet med hennes hemställan.

UTVECKLINGSPLAN  
FÖR  
BARNOMSORGEN

Socialstyrelsens rapport till  
regeringen den 14 maj 1982



Socialstyrelsen

Till Regeringen

Socialstyrelsen fick den 17 december 1981 i uppdrag att "redovisa sina planer då det gäller det fortsatta arbetet på att ge kommunerna och personalen stöd och vägledning rörande barnomsorgsverksamheten". Uppdraget skulle redovisas till regeringen före den 1 maj 1982.

Med utgångspunkt i uppdraget har inom socialstyrelsen utarbetats en utvecklingsplan för barnomsorgen. Expertunderlag har skrivits av prefekten Tor Hudner om personalens grundutbildning, docenten Gunni Kärrby om forskning rörande samverkan förskola-lågstadium och forskaren Björn Flising om fritidshemmen. Dessa expertbilagor kommer senare att publiceras.

Socialstyrelsens styrelse behandlade den 14 maj 1982 avsnitt 11 Personalen inom barnomsorgen. Verksstyrelsen anförde att de omständigheter som redovisas i detta avsnitt gör det angeläget att nu göra särskilda insatser för att stimulera barnskötare att vidareutbilda sig. Frågan om en gemensam grundutbildning för personal i barngruppsarbete är angelägen att aktualisera. De nu föreslagna åtgärderna kan ses i detta perspektiv. Verksstyrelsen framhöll dock att frågan om en gemensam grundutbildning för personal i barngruppsarbete är principiellt viktig och fordrar särskild uppmärksamhet vid den översyn av utbildningen som föreslås i avsnittet om grundutbildning och vidareutbildning.

Utöver avsnitt 11 om personalen inom barnomsorgen har verksstyrelsen tagit del av en sammanfattning av rapporten. På grund av den korta tidsplanen för detta uppdrags genomförande har verksstyrelsen inte haft möjlighet att behandla utvecklingsplanen i dess helhet.

Rapporten får härmed överlämnas till regeringen.

Beslut i detta ärende har fattats av överdirektör S.-O. Hedengren i närvaro av avdelningschef Nils Magnusson, t. f. avdelningsdirektör Gunnel Johansson och avdelningsdirektör Sture Henriksson, föredragande. Vid den slutliga handläggningen har jämväl 1:e byråsekreterare Barbara Martin deltagit.

S.-O. Hedengren

Sture Henriksson

## Utvecklingsplan för barnomsorgen

Socialstyrelsens rapport till regeringen den 14 maj 1982

### Innehåll

Missivskrivelse .....	23
1 Utvecklingsplan för barnomsorgen .....	24
2 Förskolans pedagogiska verksamhet .....	27
3 Fritidshemmets pedagogiska verksamhet .....	39
4 Familjedaghemmen .....	53
5 Öppen förskola .....	56
6 Barn med behov av särskilt stöd .....	57
7 Invandrarbarn .....	61
8 Barnomsorg på sjukhus .....	62
9 Samverkan .....	65
10 Ledningsorganisationen för den pedagogiska verksamheten...	72
11 Personalen inom barnomsorgen .....	74
12 Fortbildning .....	81
13 Grundutbildning och vidareutbildning .....	90
14 Forskning och utvecklingsarbete .....	94
15 Genomförande .....	100
Bilagor: Statistiska data om barnomsorgen .....	104
Regeringens uppdrag till socialstyrelsen .....	109

### 1 Utvecklingsplan för barnomsorgen

Genom beslut av regeringen den 17 december 1981 fick socialstyrelsen i uppdrag att redovisa en utvecklingsplan för barnomsorgen. Till grund för uppdraget låg riksdagens ställningstagande till barnomsorgens innehåll den 25 november 1981 (SoU 1981/82:1). Vid behandlingen av proposition 1980/81:205 om förenklade statliga regler inom barnomsorgen behandlade riksdagen med utgångspunkt i inlämnade motioner utförligt frågan om barnomsorgens pedagogiska innehåll. Avslutningsvis anförde utskottet att "riksdagen bör få en redovisning för planerna då det gäller det fortsatta arbetet på att ge kommunerna och personalen stöd och vägledning rörande barnomsorgsverksamheten. Redovisningen bör göras så utförlig att det blir möjligt för riksdagen att bedöma om och i vad mån det kan vara nödvändigt med särskilda åtgärder eller initiativ för att inom rimlig tid tillgodose personalens berättigade intresse att få stöd och vägledning i sitt arbete."

Med anledning av detta uppdrag har socialstyrelsen utarbetat föreliggande utvecklingsplan för barnomsorgen. Utvecklingsplanen tar sikte på förändringar och åtgärder som ska förbättra barnomsorgens pedagogiska innehåll.

Utgångspunkten för utformningen av den inre verksamheten i barnomsorgen är barnens behov av en pedagogisk verksamhet. Den pedagogiska

verksamheten i barnomsorgen är utformad i syfte att ge ett positivt stöd för alla barns utveckling.

Barnomsorgens utbyggnad är nära kopplad till samhällets utveckling som gjort att förskolor och fritidshem blivit ett allt mer nödvändigt komplement till hemmet. De av riksdagen antagna utbyggnadskraven finns reglerade i socialtjänstlagen. Utifrån socialstyrelsens ansvarsområde är det angeläget att betona det stora behovet av att utbyggnaden av barnomsorgen fortsätter på en så hög och jämn utbyggnadsnivå som möjligt. Barnomsorgen fortsätter också enligt statsmakternas beslut att vara ett prioriterat område i dagens kärva ekonomiska läge. En av kommunförbundet nyligen genomförd utredning visar att de långsiktiga samhällsekonomiska effekterna av en fortsatt utbyggnad av barnomsorgen är positiva.

Trots att bristen på platser i barnomsorgen är stor om man ser till landet som helhet finns det kommuner som kommit så långt i sin utbyggnad att man funnit det naturligt att gå utöver de lagstadgade kraven. I Stockholms kommun erbjuds sålunda alla barn från 4 års ålder plats i förskolan, andra kommuner har en liknande utveckling.

På sikt måste allt fler barn få rätt att delta i förskolans verksamhet oavsett föräldrarnas förvärsarbete.

På förslag av regeringen har riksdagen godtagit att den formella statliga styrningen av barnomsorgen minskar när det gäller t. ex. lokalutformning och platsantal. Staten har ålagt sig stor återhållsamhet när det gäller rekommendationer om den organisatoriska utformningen av verksamheten. Utskottet stryker under att detta ställningstagande innebär att ansvaret för kommunerna ytterligare accentueras. Utskottet anför vidare att "ställningstagandet får inte leda till att kommunerna sänker sina ambitioner då det gäller kvalitetskraven. Genom mera preciserade mål- och riktlinjer för förskoleverksamheten, något som utskottet i det föregående förordat, bör kommunerna få ett gott stöd för att efter eget bedömande vidareutveckla verksamheten och därigenom åstadkomma en god kvalitet på barnomsorgen."

Utskottet pekar på socialstyrelsens uppgift att till ledning för verksamheten utfärda allmänna råd och att noggrant följa utvecklingen på området och uppmärksamma konsekvenserna av det beslut riksdagen tog den 25 november 1981.

Socialstyrelsen offentliggjorde den 7 oktober 1981 två nya arbetsplaner för förskolan, dels Förskolans pedagogiska verksamhet – mål och inriktning och dels Förskola – lågstadium – samverkan för kontinuitet. I den förstnämnda arbetsplanen redovisar socialstyrelsen erfarenheterna kring 1970-talet och anger de utvecklingsvägar som nu bör följas. Denna utvecklingsplan är en vidareutveckling av de ställningstaganden socialstyrelsen gjort i anslutning till arbetsplanen.

Följande är en kortfattad redovisning av de huvudsakliga ställningstagandena i föreliggande utvecklingsplan.

Planeringen och utformningen av verksamheten i förskolor och fritidshem behöver stöd av ett pedagogiskt program. Socialstyrelsen har inlett arbetet med att ta fram ett pedagogiskt program för förskolan. Ett diskussionsunderlag kommer att publiceras under 1982. Arbetet med att arbeta fram ett pedagogiskt program för fritidshemmet kommer att inledas under hösten 1982.

Kommunernas organisation för ledning och samordning av den pedagogiska verksamheten måste utvecklas. Förändringarna bör bygga på en analys av ledningsorganisationens uppgifter och funktioner varefter behov av kompetens på olika nivåer i ledningsorganisationen kan beskrivas. Med utgångspunkt i det pedagogiska programmet och med stöd av kunskaper och erfarenheter från verksamheten bör varje socialnämnd utarbeta och anta kommunala riktlinjer för den pedagogiska verksamheten.

Ansvar för genomförandet av det pedagogiska programmet vilar på varje enskild förskola och fritidshem. Föreståndaren har där ett huvudansvar. Utgångspunkten för den pedagogiska planeringen i förskolor och fritidshem är kommunens riktlinjer. Föräldrarna ska beredas möjlighet att påverka planeringen.

Personalens grundutbildning och vidareutbildning är ett viktigt statligt ansvar. Till följd av de förändringar socialstyrelsen föreslår för det inre arbetet i barnomsorgen bör en översyn ske av grundutbildningen. Vidareutbildningsmöjligheterna bör förbättras, det gäller bl. a. vidareutbildningsmöjligheterna för frågor som rör pedagogiskt ledningsarbete samt barn med behov av särskilt stöd.

Ungefär 50 % av personalen inom barnomsorgen har i dag barnskötarutbildning. Nya insatser bör göras för att så många som möjligt av dessa fortsätter sin utbildning till förskollärare eller fritidspedagog.

På grund av de viktiga uppgifter föreståndarna får i den framtida verksamheten när det gäller genomförandet av ett planerat pedagogiskt program förordas att de erbjuds vidareutbildning.

En förbättring av arbetet med fortbildningen av barnomsorgens personal är nödvändig såväl på statlig, regional som kommunal nivå. Samarbetet bör förbättras mellan högskoleenheterna och kommunerna.

Arbetet med forskning och utvecklingsarbete sker i dag inom ramen för fasta forskningsresurser vid högskolor och universitet samt genom s. k. sektorsanslag främst från delegationen för social forskning. Barnomsorgsområdet bör få ökad tillgång till dessa forskningsresurser. Dessutom bör staten bidra till kommunalt utvecklingsarbete.

Familjedaghemmen bör få stöd i sitt arbete genom t. ex. öppna förskolor. Särskilt fortbildningsmaterial bör riktas till denna grupp. Frågan om dagbarnvårdarnas grundutbildning bör övervägas i särskild ordning.

Socialstyrelsens arbete med invandrabarn och barn på sjukhus bör

fortsätta med den inriktning det i dag har. Detsamma gäller styrelsens arbete med frågor som rör samverkan mellan barnomsorgen och andra verksamheter som vänder sig till barn.

Barnomsorgslagen är från och med den 1 januari 1982 inordnad i socialtjänstlagen under rubriken "Omsorger om barn och unga". Begreppet barnomsorg bör med ledning av socialtjänstpropositionen tolkas så att det även kan innefatta insatser som tidigare tillhörde socialvården. Den inriktningen ligger i linje med det utvecklingsarbete som skett inom barnomsorgsområdet under 70-talet. Med utgångspunkt i den kunskap om barnfamiljernas behov som erhålles via den uppsökande verksamheten har en rad olika insatser gjorts inom det 10-tal projekt socialstyrelsen bedrivit på detta område. Begreppet barnomsorg används här för den allmänna ej individinriktade verksamhet som vänder sig till barn i åldern 0–12 år.

Socialstyrelsen har ålagts ett viktigt ansvar när det gäller utvecklingen inom barnomsorgsområdet. Styrelsens insatser bör enligt regeringen (prop. 1979/80:6) koncentreras på planerings- och uppföljningsarbete, bl. a. avseende utbyggnaden och pedagogiskt utvecklingsarbete. I det ovan redovisade utskottsbetänkandet anges att socialstyrelsen noggrant ska följa utvecklingen på området och att styrelsen till ledning för tillämpningen av socialtjänstlagen ska utfärda allmänna råd.

Socialstyrelsens insatser inom barnomsorgsområdet är koncentrerade till att arbeta fram olika former av planeringsunderlag för kommunerna, informations- och fortbildningsarbete och att initiera och följa forsknings- och utvecklingsarbete. Socialstyrelsens metoder för att följa utvecklingen inom området har brister. Det är främst via de kommunala barnomsorgsplanerna en löpande information i vissa centrala frågor kan erhållas. En rad viktiga frågor kan dock inte följas via barnomsorgsplanerna, det gäller t. ex. utvecklingen av det inre arbetet i förskolor och fritidshem. Ökade insatser för att t. ex. via beskrivande forskning samla sådan kunskap behövs under 80-talet.

Socialstyrelsens insatser inom barnomsorgsområdet formas i ett nära samspel med kommuner, högskolor och olika centrala instanser. Representeranter för dessa grupper inbjuds årligen till seminarier, rådslag och konferenser och är ett viktigt inflöde som grund för planeringen av socialstyrelsens verksamhet. Föreliggande utvecklingsplan blir en viktig utgångspunkt för dessa samråd.

## 2 Förskolans pedagogiska verksamhet

Socialstyrelsen har i sin verksamhetsplanering 80/81 vid sidan av att följa och stimulera den fortsatta utbyggnaden av barnomsorgen särskilt prioriterat arbetet med att vidareutveckla och förbättra barnomsorgens innehåll och arbetsformer under de närmast kommande åren. Särskild uppmärksamhet

kommer att ägnas lednings- och samordningsfrågorna avseende den pedagogiska verksamheten.

I detta kapitel redovisas socialstyrelsens planering, överväganden och förslag för hur det pedagogiska arbetet inom förskolan ska utvecklas. De insatser styrelsen anser nödvändiga bygger på en analys av utvecklingen under 1970-talet. Slutsatsen av denna analys är att det behövs kraftfulla åtgärder för att stödja utvecklingen av det pedagogiska arbetet. De centrala punkterna i socialstyrelsens planering är utarbetandet av ett pedagogiskt program för förskolan, att kommunerna utarbetar kommunala riktlinjer för den pedagogiska verksamheten och förbättrar sin ledningsorganisation samt utvecklandet av ett pedagogiskt planeringsansvar på verksamhetsnivå.

### *Bakgrund*

1968 års barnstugeutredning ledde till att ett omfattande pedagogiskt utvecklingsarbete för förskolan påbörjades. Utredningen hade att ta ställning till förskolans mål, innehåll, arbetssätt och organisation samt pröva förutsättningarna för en mera allmän förskoleverksamhet för i första hand fem- och sexåringar. Utredningens olika förslag innebar en rad förändringar i såväl organisatoriskt som metodiskt avseende. Utifrån individorienterad utvecklingspsykologisk teoribildning om barns intellektuella och emotionella utveckling formulerade utredningen sina förslag om ett arbetssätt benämnt dialogpedagogik och som konsekvens därav en organisatorisk förändring mot åldersblandade barngrupper, – småbarnsgrupper 0–3 år och syskongrupper 3–6 år, – samt personal som arbetade i arbetslag. Vidare förslags en lokalutformning som skulle ha till syfte att stimulera barns fria aktiviteter och samspel.

Barnstugeutredningens förslag prövades under åren 1972–75 i en relativt omfattande försöksverksamhet ledd av socialstyrelsen. Utvärderingen av denna har redovisats i en rad rapporter. Mycket av det som barnstugeutredningen förde fram har haft bestående värde och utvecklats vidare, vissa förskjutningar av tyngdpunkter har skett, andra tankar har blivit utsatta för kritik och omprövats.

År 1976 startades forsknings- och utvecklingsprojektet MAFF (mångsidigt användbara förskolor och fritidshem) med utgångspunkt i vissa områden inom barnomsorgen såsom utveckling av de inre arbetsformerna mot ökad kontakt mellan barn i olika åldrar och de vuxnas samarbete. Lokalutformning för ökad anpassbarhet samt barnstugans förutsättningar som kontaktmiljö i bostadsområdet är andra viktiga områden i projektet. Försöksverksamheten avslutas under 1982. Resultatredovisning pågår för närvarande.

Familjestödsutredningens arbeten omkring kvalitén i barnomsorgen för de yngsta barnen vidareutvecklade flera av barnstugeutredningens tankegångar. Utredningen visade på värdet av en pedagogisk verksamhet även för de yngsta barnen. I försöksverksamhet prövades åldersblandade barngrupper

(1–12 år) samt föräldramedverkan i daghem. Utredningen utvecklade också tankegångarna om en mer grupporienterad pedagogik samt om planering och utvärdering av verksamheten. Behovet av pedagogisk forskning i barnomsorgsfrågor samt utvecklandet av en pedagogisk ledning för verksamheten i kommunerna påpekades.

Även barnomsorgsgruppens utredningsarbete omkring föräldrautbildning har omfattat pedagogiskt utvecklingsarbete för förskolan, särskilt avseende föräldrarnas roll i förskolan. Bl. a. har i försöksverksamhet prövats och redovisats en modell för föräldramedverkan i förskolan.

1970-talet innebar en dynamisk utvecklingsperiod för förskolan, inte bara genom den kraftiga utbyggnaden utan också i hög grad avseende pedagogiskt reformarbete. Frågan om förskolans innehåll har varit föremål för intensiv debatt som redovisats i olika former. Mycken kraft och ett omfattande utvecklingsarbete har lagts ner på organisatoriska frågor såsom barngruppernas sammansättning och storlek, personaldimensionering, miljöutformning och liknande viktiga ramfaktorer för en kvalitativt god barnomsorg. Decenniet har också givit värdefulla kunskaper av annat slag som rör utvecklingen av innehållet i verksamheten. Det finns en god erfarenhets- och kunskapsgrund att bygga på när det gäller vidareutvecklingen av förskolans inre verksamhet.

Att denna inledningsfas i förskolans uppbyggnad präglats av sökande och prövande har varit nödvändigt och värdefullt. Det går dock inte att bortse ifrån att perioden inneburit att verksamheten i dag i flera avseenden präglas av osäkerhet och brister och att kvalitén i förskolans inre verksamhet är skiftande och skiljer sig på ett oacceptabelt sätt mellan olika förskolor.

Det finns ett stort behov av att bygga upp kompetensen i kommunerna när det gäller ledning och samordning av det pedagogiska innehållet. Utifrån en analys av de erfarenheter och kunskaper som samlats bör verksamheten ges ökade utvecklingsmöjligheter och större enhetlighet med tydligare preciserade krav såväl när det gäller innehåll som arbetsformer. Socialtjänstreformerna har aktualiserat behovet av att klargöra och avgränsa förskolans syften och uppgifter.

### *Socialstyrelsens överväganden*

Den nya arbetsplanen Förskolans pedagogiska verksamhet – mål och inriktning (1981) bygger på en genomgång av erfarenheterna från 1970-talets utbyggnad av förskolan och de problemområden, behov och förslag till vidareutveckling som dokumenterats i utredningar och rapporter från försöksverksamheter och kommunalt utvecklingsarbete. Arbetsplanen ger en kortfattad översikt av dessa erfarenheter som utgångspunkt för det

utvecklings- och reformarbete som socialstyrelsen nu inleder. Följande synpunkter kan bl. a. noteras:

- Behovet av att vidareutveckla de teoretiska utgångspunkterna för förskolans pedagogiska verksamhet. De utvecklingspsykologiska teorierna behöver kompletteras av bl. a. gruppsykologiska teorier och socialisationsteorier, dvs. hur barn utvecklar och införlivar normer och värderingar.
- Förskolans mål och inriktning behöver utvecklas och preciseras och göras tillgängligt för ledning och planering av den pedagogiska verksamheten.
- Innehållet i den pedagogiska verksamheten behöver bli tydligare och enhetligare för att en jämnare kvalitet ska kunna utvecklas inom förskolan. Genom en tydlig och tillgänglig innehållsbeskrivning underlättas även föräldrasamarbetet och samverkan med andra verksamheter.
- Verksamheten behöver ges en klarare målrelaterad struktur genom en medveten pedagogisk planering.
- Barngruppen är en viktig resurs i sig i förskolan. Arbetsformerna i förskolan behöver vidareutvecklas mot ett grupporienterat perspektiv som komplement till det individorienterade perspektivet.
- En fast vistelsetid på minst 4-5 timmar bör gälla för alla barn.
- Föräldrasamarbetet behöver ges fastare ramar med ett mer preciserat innehåll.
- Frågan om förskolans roll i bostadsområdet kräver en analys. Här saknas preciseringar som avgränsar och klargör förskolans ansvar och uppgift.
- Ledning och samordning av den pedagogiska verksamheten behöver utvecklas och förbättras centralt, kommunalt och i den enskilda förskolan.

Med dessa utgångspunkter har socialstyrelsen gjort följande överväganden:

1. Som det första steget i arbetet att stödja utvecklingen av det pedagogiska arbetet i förskolan anser socialstyrelsen att förskolans verksamhet är i behov av ett pedagogiskt program som ska gälla för all förskoleverksamhet i landet. Det pedagogiska programmet ska ha karaktären av styrdokument för verksamhetens målinriktning, innehåll och arbetsformer på en övergripande nivå. Det bör vara utformat så att det kan tjäna som ett administrativt underlag för kommunernas arbete med ledning och samordning och planering av den pedagogiska verksamheten i kommunerna.

2. Som det andra steget i arbetet att stödja utvecklingen av det pedagogiska arbetet i förskolan anser socialstyrelsen att sociala centralnämnderna i kommunerna bör utarbeta och anta kommunala riktlinjer för den pedagogiska verksamheten. Dessa riktlinjer bör omfatta medel för förverkligandet av det pedagogiska programmet och andra ställningstaganden i syfte

att utveckla verksamhetens pedagogiska innehåll.

3. Som det tredje steget i utvecklingen och genomförandet av det pedagogiska programmet anser socialstyrelsen att ett tydligt pedagogiskt planeringsansvar ska läggas på verksamhetsnivå, i den enskilda förskolan. Föreståndaren som pedagogiskt ledningsansvarig ska tillse att en sådan planering utförs. Föräldrarnas synpunkter på den pedagogiska planeringen bör i organiserade former inhämtas. Former för en regelbunden återkoppling mellan dessa tre steg är viktiga att beakta.

### *Pedagogiskt program*

Socialstyrelsen har den 12 oktober 1981 tillsatt en expertgrupp med uppdrag att utarbeta ett förslag till pedagogiskt program för förskolan. Följande riktlinjer har antagits för expertgruppens arbete:

Ansvaret för verksamheten i förskolan vilar på kommunerna och där inom på socialnämnden. Kommunen har att utfärda de riktlinjer och administrativa regler i övrigt som behövs för verksamhetens utveckling. Riksdagen har genom antagandet av förskolepropositionen (1973:136, SoU 1973:30) och barnomsorgspropositionen (1975/76:92, SoU 1975/76:28) beslutat om syfte och inriktning av verksamheten. Från den 1 januari 1982 är barnomsorgslagens bestämmelser inordnade i socialtjänstlagen (prop. 1979/80:1, SoU 1979/80:44) och socialtjänstförordningen. Därmed har barnomsorgens övergripande samhällsmål fått en ny utformning. Denna förändring har medtagits i de nedan nämnda arbetsplanerna. Socialstyrelsens vägledning till kommunerna utgår från de nämnda riksdagsbesluten.

I socialstyrelsens uppdrag ligger att utarbeta en arbetsplan för förskolan. Under perioden 1975–79 har sex arbetsplansdelar publicerats. Socialstyrelsen har i arbetsplansdelen Förskolans pedagogiska verksamhet – mål och inriktning (aug. 1981) angivit utgångspunkter för förskolans verksamhet. I arbetsplanen framhåller styrelsen bland annat att förskolans mål och innehåll behöver preciseras och att verksamheten måste planeras och struktureras i syfte att garantera en allsidighet och en jämnare kvalitativ utveckling av förskolans inre verksamhet. Arbetsplanen vänder sig till ledningspersonal för barnomsorgen.

I syfte att vidareutveckla förskolans innehåll har socialstyrelsen tillsatt en expertgrupp. Gruppens uppgift är att utforma ett förslag till pedagogiskt program för förskolan. Utgångspunkten för gruppens arbete är den nämnda arbetsplanen och den där presenterade målkonstruktionen.

De fria arbetsformer som förespråkas för förskolan förutsätter en väl genomtänkt och långsiktig planering av verksamheten från personalens och föräldrarnas sida. Hjälpmiddel för en sådan långsiktig planering har i stort sett saknats för förskolan. Målkonstruktionen i arbetsplanen är utformad i syfte att tjäna som administrativt hjälpmiddel för att underlätta planeringen av verksamheten.

Förskolans verksamhet bedrivs i daghem och deltidsgupper. De åldersblandade barngrupperna har inneburit klara fördelar för förskolans syften och arbetssätt. Socialstyrelsen anser det dock väsentligt att inom de åldersblandade barngrupperna också utveckla verksamhet för s. k. tvärgupper med barn i likartade åldrar eller utvecklingsnivåer. De åldersblandade och de åldersindelade gruppansättningar har delvis olika funktioner, båda viktiga för verksamheten.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts bör expertgruppen utarbeta ett principförslag för förskolans pedagogiska program. Detta måste vara tillämpligt på de olika organisationstyper som förekommer inom förskolan. Det ska omfatta den pedagogiska verksamheten för samtliga förskoleåldrar (0–6 år) med beaktande av förutsättningarna som ges såväl i de åldersblandade barngrupperna som i de mer åldershomogena (t. ex. tvärgupper i daghem, deltidsgupper). Åldrarna närmast före skolinträdet bör behandlas mot bakgrund av den inriktning som socialstyrelsen angivit i arbetsplanen Förskola lågstadium – samverkan för kontinuitet (okt. 1981). Principförslaget för förskolans pedagogiska program ska utformas så att det kan utgöra ett hjälpmedel för nämnd och ledningspersonal på kommunal nivå att anta och förverkliga riktlinjer för förskolans pedagogiska verksamhet.

Utformningen av ett mer detaljerat ämnesmässigt och metodiskt innehåll ligger inte inom expertgruppens uppdrag. Ett arbete med sådan inriktning planeras inom socialstyrelsen inom de fem ämnesområdena språk, omvärldsorientering, naturorientering, bild och form, ljud och rörelse.

Fritidshemsverksamheten (7–12 år) ligger inte heller inom expertgruppens uppdrag. Denna fråga är på annat sätt under utredning inom styrelsen.

Gruppen bör samråda med experter inom områden som berör uppdraget. Genom seminarier, konferenser etc. bör gruppen inhämta erfarenheter från verksamheten, forskningen och personalutbildningarna.

Socialstyrelsen ser det som angeläget att snarast möjligt låta olika intressegrupper delta i diskussionen. Styrelsen önskar därför att expertgruppen presenterar ett förslag till diskussionsunderlag före den 1 juli 1982.

(Arbetet med denna utvecklingsplan har inneburit att presentationen av expertgruppens diskussionsunderlag fått flyttas till hösten 1982).

#### *Målkonstruktion för förskolans pedagogiska program*

Förskolans mål har kritiserats på grund av sina generella formuleringar. Innehållet i verksamheten har i hög grad blivit en fråga för personalen att ensamt ta ställning till inom de organisatoriska ramar som fastställs på kommunal nivå. Detta har lett till att kvalitén på den inre verksamheten i dag är skiftande. För att målbeskrivningen ska kunna fungera som stöd och ledning vid utformningen av verksamheten behöver den utvecklas och preciseras.

Den nya målkonstruktion för förskolans pedagogiska program som

används som utgångspunkt för expertgruppens uppdrag har utarbetats inom socialstyrelsen och finns presenterad i arbetsplanen Förskolans pedagogiska program – mål och inriktning. Målkonstruktionen innehåller fyra olika delar.

## 1 Förskolans samhällsmål

I Socialtjänstlagens § 1, den s. k. portalparagrafen, framhålls de övergripande demokratiska samhällsmålen jämlikhet, solidaritet, trygghet, ansvar. Dessa ideologiska mål står för människosyn och samhällssyn i socialtjänsten och därmed i barnomsorgen. Begreppen är centrala för de mål för barns fostran som förskolan verkar för och som verksamheten ska präglas av.

Barns fostran i detta perspektiv är en fråga som kräver en levande diskussion av dem som finns och arbetar inom barnomsorgen eller på andra sätt berörs av dess verksamhet.

Barnomsorgens samhällsmål som riktmärke för barns fostran och därtill knutna attityder och värderingar är väsentliga men också känsliga frågor som berör människor djupt. Dessa frågor kan vara lämpliga att diskutera i former som gör det möjligt för såväl personal som föräldrar i förskolan att delta. Vägledande och stödjande material i detta syfte är angeläget.

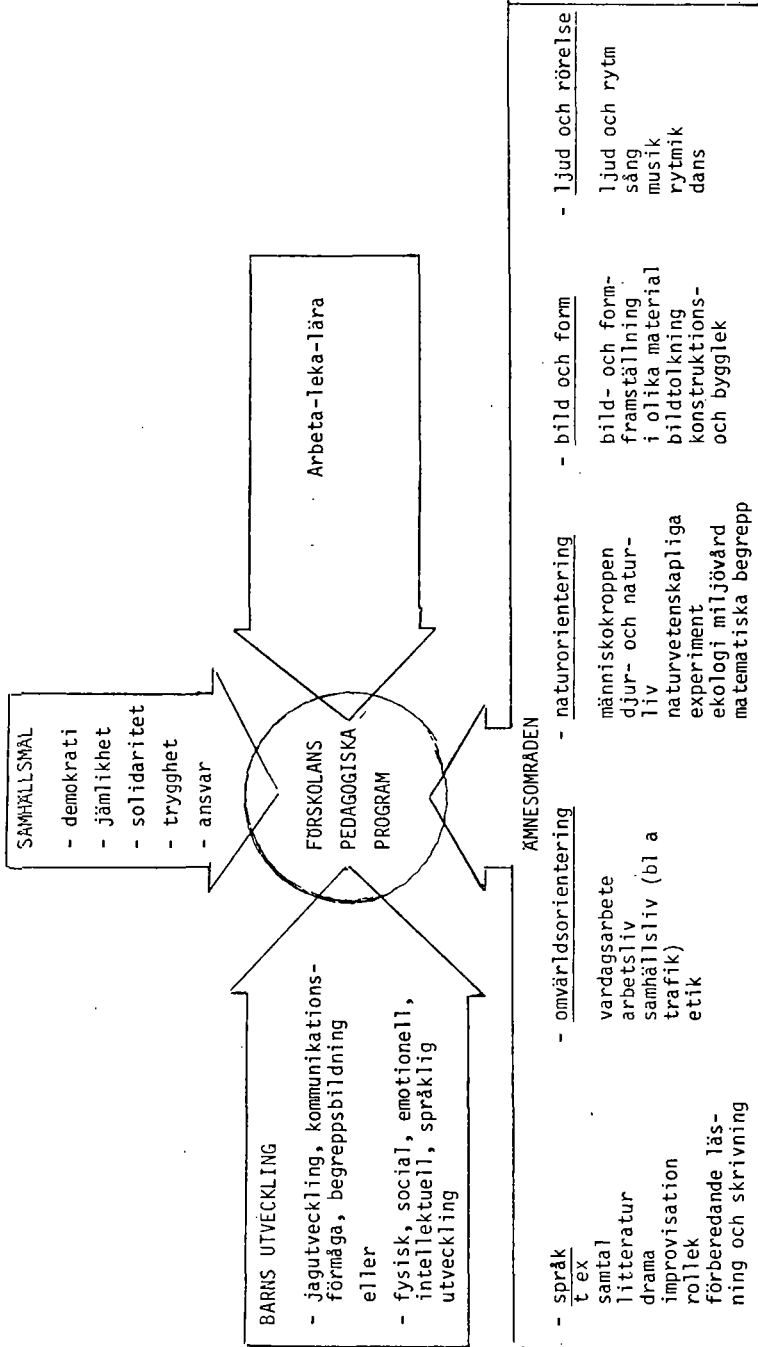
## 2 Barns utveckling

Barns utveckling är nästa utgångspunkt för målkonstruktionen. Utvecklingspsykologiska teorier utgör en viktig grund för förskolans verksamhet. Förskolan ska utifrån en helhetssyn ge barnen stöd och stimulans för sin utveckling. Området har benämnts med olika begrepp under åren beroende på aktuell vetenskaplig teoribildning. I målkonstruktionen tas ingen ställning till detta.

Goda kunskaper om barns utveckling inom alla områden, uppmärksamhet för avvikelser och metoder att stimulera barn som är sena i något avseende erfordras. Hur barns skiftande livsvillkor är av betydelse och påverkar deras utveckling samt de pedagogiska konsekvenser detta medför är också kunskaper som behöver fördjupas inom förskolan.

Det är även angeläget att de teoretiska utgångspunkterna för förskolans verksamhet vidareutvecklas och vidgas. Utvecklingspsykologisk kunskap behöver kompletteras av kunskap omkring barns socialisation, dvs. hur barn införlivar normer och värderingar och tar till sig ett omgivande samhälls- och kulturmönster. Här är kunskaperna inom barnomsorgen i dag bristfälliga och området är angeläget för ytterligare forskningsinsatser.

FÖRSKOLANS PEDAGOGISKA PROGRAM - en målkonstruktion



### 3 Arbeta-leka-lära

Förskolans inriktning förutsätter ett brött pedagogiskt synsätt där såväl fysisk omvårdnad och överföring av normer och värderingar som utvecklandet av en allsidig personlighets- och kunskapsutveckling utifrån förståelse av den situation som barnet befinner sig i utanför och inom förskolan ingår. Förskolepedagogik innebär således fostran i ordets vidaste bemärkelse.

Arbeta-leka-lära har i målkonstruktionen valts som centrala begrepp för verksamheten. Ett givande utvecklingsarbete inom förskolan under senare år har gällt att i pedagogiskt syfte låta barnen delta i och ta ansvar för det vardagliga arbetet. Sådan verksamhet kan ge rika inläringstillfällen i naturliga sammanhang. Leken är förskolebarnets naturliga förhållningssätt till omvärlden. Det är genom leken verkligheten införlivas och kunskaper, känslor och färdigheter bearbetas. Att se, uppleva och delta i riktigt arbete berikar barnens egna spontana lekar och skapande aktiviteter. Inläring i förskolan bör ske i naturliga sammanhang, meningsfulla för barnen, genom arbete och lek. Innebörden i begreppen arbeta leka lära behöver utvecklas, konkretiseras och ges praktisk innebörd och tillämpning. Vägledande material i detta syfte är angeläget för förskolan.

### 4 Ämnesområden

De fem ämnesområdena språk, omvärldsorientering, naturorientering, bild och form, ljud och rörelse är en administrativ indelning av verksamheten med exempel på innehåll och aktiviteter som kan inrymmas inom varje ämnesområde. Syftet med denna indelning är att ge en överblick av förskolans innehåll. Ämnesområdena kan tjäna som underlag vid utarbetande av vägledande material och planering av fortbildningsinsatser, försöksverksamhet och utvecklingsarbete.

Uppdelningen i ämnesområden får inte leda till någon förenklad aktivitetssyn i förskolan eller uppsplittring av verksamheten. Att innehållet inom och mellan dessa i praktiken ska utvecklas i olika projekt och teman, anpassade till barnens behov och utveckling är en förutsättning. Ämnesområdena innebär alltså inte att förskolans temainriktade metodik ifrågasätts, utan ska ses som ett medel att skapa utvecklingsmöjligheter, allsidighet och enhetlighet i verksamheten.

I expertgruppens arbete med ett pedagogiskt program för förskolan behandlas ämnesområdena översiktligt avseende motiv, mål och väsentligt innehåll.

Utöver det arbete som direkt anknyter till utvecklandet av det pedagogiska programmet för förskolan har socialstyrelsen planerat och i vissa fall påbörjat ett arbete inom de olika ämnesområdena för bevakning, uppföljning och utarbetande av vägledande material. Där kunskap saknas inom ett område behöver forskning, försöksverksamhet och utvecklingsarbete initieras.

Hösten 1981 tillsatte socialstyrelsen en arbetsgrupp med syfte att inom ämnesområdet språk utarbeta vägledande material för barnomsorgspersonalen. Till arbetsgruppen finns en vetenskaplig referensgrupp knuten. Bl. a. planeras ett material om hur förskolan kan ge barnen en grundläggande beredskap för läsning och skrivning.

Inom ämnesområdet omvärldsorientering har ett arbete påbörjats som behandlar etiska frågor i förskolan.

Vägledande material omkring trafikundervisning i förskola, fritidshem och familjedaghem utarbetas för närvarande av en arbetsgrupp samt av forskare och representanter för socialstyrelsen.

På liknande sätt kommer utvecklingsarbete att påbörjas inom övriga ämnesområden genom att erfarenheter och kunskaper insamlas, kontakter etableras med extern expertis, arbetsgrupper tillsätts, seminarier ordnas.

Arbetet inom de olika ämnesområdena kommer att resultera i skrifter riktade till förskolans personal, fortbildningsmaterial, informationsmaterial etc.

#### *Andra områden för pedagogiskt utvecklingsarbete*

Utöver det arbete som påbörjats eller planeras inom eller i anslutning till förskolans pedagogiska program finns andra angelägna områden för insatser av olika slag.

Ett sådant gäller frågan om arbetssättet i förskolan i relation till barngruppen. Behovet av att utveckla kunskaper inom förskolan om hur man skapar en välfungerande barngrupp är stort för närvarande. Utvecklingen av ett mer grupporienterat arbetssätt har väckt stort intresse bland personalen. Forskning, försöksverksamhet och utvecklingsarbete behövs inom detta område. Gruppen som pedagogiskt medel borde även vara ett område för intensifierade grundutbildnings- och fortbildningsinsatser. Socialstyrelsen planerar som ett första steg att med hjälp av extern expertis ta fram ett studiematerial för personalen som kan ge konkret vägledning i arbetet med att bygga upp gruppinriktade arbetsformer.

Ett annat sådant område gäller föräldrasamarbetet i förskolan. Frågan om föräldrarnas roll i förskolan har diskuterats ända sedan barnstugeutredningen lade fram sina förslag. Fortfarande finns många problem knutna till denna fråga när det gäller syften, former och innehåll i föräldrasamarbetet. Socialstyrelsen anser att frågan om föräldrasamarbetet inte längre får ses som en allmän ambition i förskolan. Kommunerna uppmanas att utarbeta och pröva modeller för en mer organiserad föräldramedverkan i förskolan. Ett exempel på en sådan modell har barnomsorgsgruppen presenterat i sitt betänkande om föräldrautbildning (SOU 1980:27). Genom kommunalt utvecklingsarbete och försöksverksamhet med den inriktning som angivits i den nya arbetsplanen om förskolans pedagogiska verksamhet bör frågan föras framåt erfarenhetsmässigt i praktisk tillämpning. Utvärderingar av

sådant utvecklingsarbete är viktigt för informations- och kunskapsspridning.

När det gäller förskolans roll i bostadsområdet är detta ett område som varit föremål för diskussion och försöksverksamhet bl. a. i MAFF-projektet. Erfarenheter härifrån blir värdefulla utgångspunkter när det gäller frågan om förskolans ansvar och uppgift härvidlag. Socialstyrelsen har angivit två utgångspunkter, – dels förskolans behov av att utnyttja bostadsområdet och dess resurser i det pedagogiska arbetet, – dels förskolans möjligheter att fungera som kontaktmiljö i bostadsområdet främst med tanke på föräldrarna till de barn som vistas i förskolan. Däremot ställer sig socialstyrelsen mycket tveksam till tanken på att den reguljära förskoleverksamheten skulle kunna åläggas ett ansvar som mer generell resurs i bostadsområdet. För detta lämpar sig den öppna förskolan bättre.

### *Kommunala riktlinjer*

Ansvaret för verksamheten i förskolor och fritidshem ligger på kommunen och där inom på socialnämnden som är ansvarig för att mål, inriktning och innehåll förverkligas.

Som redovisats ovan är frågor som rör ledning och samordning av den pedagogiska verksamheten ett utvecklat område för barnomsorgen. Det är därför en viktig fråga för kommunerna att arbeta med under de kommande åren. Socialstyrelsen kommer att arbeta med frågan bl. a. genom forskningsinsatser och genom deltagande i kommunalt utvecklingsarbete.

För att utveckla och förverkliga det pedagogiska arbetet bör socialnämnderna utarbeta och anta kommunala riktlinjer för verksamheten. Riktlinjerna bör koncentreras till de krav och förutsättningar som socialnämnden anger för verksamheten. Utgångspunkt för riktlinjerna är de mål som fastställs av regering och riksdag och den vägledning i form av pedagogiskt program som utarbetats av socialstyrelsen. Den kommunala ledningsorganisationens uppbyggnad liksom övriga förutsättningar som kommunen tillhandahåller som stöd för genomförandet av det pedagogiska arbetet bör anges. Socialnämndens bedömning av önskvärd utveckling, fortbildning och utvecklingsarbete kan också beröras liksom principer för föräldrarnas deltagande och påverkan av verksamheten.

Återföring av erfarenheter från personal och föräldrar av hur verksamheten utvecklats är ett viktigt underlag för revideringar av de kommunala riktlinjerna och bör därför ske i organiserade former.

Många kommuner har påbörjat ett arbete med kommunala riktlinjer. På grund av att det är ett svårt och delvis nytt område för barnomsorgen bör kommunerna se arbetet med riktlinjer som en långsiktig process där det gäller att finna former och beskrivningsnivåer som passar den enskilda kommunen.

### *Pedagogisk planering*

Att förskolans verksamhet behöver planeras på ett medvetet och omsorgsfullt sätt framstår i dag som en av de viktigaste grundreglerna för en bra barnomsorg. För att verksamheten ska bli målinriktad och meningsfull i ett långsiktigt perspektiv krävs översikt och medveten planering.

Socialstyrelsen anser att ett tydligt pedagogiskt planeringsansvar ska ligga på verksamhetsnivå, i den enskilda förskolan.

Planeringen i förskolan ska utföras av personalen. Föreståndaren som pedagogiskt ledningsansvarig ska tillse att planeringen utförs.

Det pedagogiska programmet måste utformas och förverkligas så att det anpassas till den speciella barngruppen. Barnens egna erfarenheter, livsvillkor och behov är här viktiga utgångspunkter. Här bör också tas tillvara det lokala kultur- och samhällslivet och de resurser som förskolan har tillgång till i den egna närmiljön. Personalen i förskolan ska ha kompetensen att utforma, genomföra och utvärdera den planerade verksamheten.

Föräldrarna bör delta i planering och utformning av förskolans verksamhet. Detta kan ske genom att varje förskola eller förskoleavdelning redovisar en övergripande pedagogisk planering av verksamheten och i organiserade former inhämtar föräldrarnas synpunkter.

I syfte att stimulera en utveckling av pedagogisk planering i förskolor och fritidshem ger socialstyrelsen nu årligen ut en planeringsskalender speciellt avsedd för verksamheten.

Styrelsen planerar att tillsätta en arbetsgrupp i syfte att ta fram vägledande material för personalen om pedagogisk planering.

### *Socialstyrelsens arbetsformer*

Inför det långsiktiga utvecklingsarbete för att förbättra förskolans innehåll som socialstyrelsen nu inleder har en rad åtgärder vidtagits inom styrelsen i syfte att tillskapa adekvata arbetsformer och informationskanaler samt kontakter med berörda parter och instanser inom området. Styrelsen behöver i stor utsträckning anlita extern expertis med särskilda uppdrag vid utformningen av vägledande material.

- Arbetsplanen för förskola/fritidshem har getts en ny utformning och inriktning. I denna skriftserie som utarbetas inom socialstyrelsen publiceras styrelsens policy inom olika områden som berör den pedagogiska verksamheten. Skrifterna är kortfattade översikter av överväganden och ställningstaganden. De vänder sig till de kommunala ledningsorganen, – socialnämnder, socialförvaltningar och föreståndare, – som ett led i arbetet att höja kompetensen för ledning och samordning av den pedagogiska verksamheten i kommunerna. Hittills har skrifterna Förskolans pedagogiska verksamhet – mål och inriktning (1981) samt Förskola

lågstadium – samverkan för kontinuitet (1981) publicerats i den nya arbetsplansserien.

- Arbetsplanen kompletteras av skriftserien *Arbeta i förskola/fritidshem*. Denna serie ansluter till arbetsplanen men har ej karaktären av policy och utarbetas på uppdrag av socialstyrelsen av extern expertis. Materialet vänder sig till den pedagogiskt verksamma personalen och är metodinriktat och fördjupande inom skilda delområden av verksamheten. Hittills har skriften *Åldersblandade barngrupper* (1982) av förskolepsykolog Karin Edenhammar publicerats i denna serie. Av de sex tidigare arbetsplansdelarna som utarbetats under senare hälften av 1970-talet utgår de två första. Övriga kvarstår och är närmast att betrakta som tillhörande serien *Arbeta i förskola*.
- En nystartad informationsskrift *Aktuellt inom barnomsorgen*, har utkommit med ett nummer. Informationsskriften distribueras till de enskilda förskolorna och fritidshemmen samt till socialförvaltningar och personalutbildningar och informerar personalen om aktuella frågor inom barnomsorgsområdet.
- Socialstyrelsen har tillsatt en expertgrupp med uppdrag att utarbeta ett förslag till pedagogiskt program för förskolan. Utgångspunkten för gruppens arbete är den målkonstruktion för den pedagogiska verksamheten som finns presenterad i arbetsplanen om förskolans pedagogiska verksamhet.
- Utformningen av ett mer detaljerat ämnesmässigt och metodiskt innehåll planeras och har i vissa fall påbörjats inom bl. a. de fem ämnesområdena språk, omvärldorientering, naturorientering, bild och form, ljud och rörelse.
- Ett pedagogiskt råd kommer att tillsättas. Dess uppgift blir att följa och rådgiva socialstyrelsen i arbetet med de pedagogiska frågorna. Ledamöterna kommer att vara verksamma inom kommunal barnomsorgsverksamhet, grundutbildning, forskning eller andra för barnomsorgen viktiga områden.
- Barnomsorgsdelegationen har i sin ursprungliga form upphört från 1 juli 1981. Socialstyrelsen har beslutat ersätta den med en kommunalt inriktad delegation, främst inriktad på styrelsens verksamhetsplanering och petitan.
- För socialstyrelsens behov av samråd med centrala instanser, kommuner, utbildningsinstitutioner, fackliga organisationer etc. kommer olika vägar att användas som t. ex. seminarier, konferenser och samrådsgrupper.

### 3 Fritidshemmens pedagogiska verksamhet

I detta avsnitt redovisas socialstyrelsens planering, överväganden, förslag angående skolbarnomsorgen (7–12 år). Då styrelsen inte tidigare redovisat

någon samlad översyn av fritidshemmens verksamhet behandlas detta område något utförligare än övriga i planen. Fritidshemmens pedagogiska verksamhet beskrivs utifrån organisatoriska, kvantitativa och kvalitativa utgångspunkter. Utvecklingen under 1970-talet har huvudsakligen inriktats på organisation och kvantitet.

De organisatoriska aspekterna utgör en avgörande förutsättning för diskussionen om innehålls- och kvalitetsfrågor. Mot bakgrund av den osklarhet som råder om organisatoriska lösningar för dessa åldersgrupper är det därför nödvändigt att i detta avsnitt uppehålla sig även vid dessa frågor.

Diskussionen om framtida organisationsformer syftar i detta sammanhang till att identifiera tänkbara utvecklingslinjer. En mer genomarbetad utredning av organisationsfrågorna kräver dock en större insats än vad som varit möjligt inom detta uppdrag. Dessa frågor bör bli föremål för en grundligare genomarbetning i samband med regeringsuppdraget att se över framtida modeller för barnomsorgen.

### *Bakgrund*

Fram till mitten av 60-talet var fritidshemsverksamhet endast tillgänglig för ett fåtal barn i våra största kommuner. 1964 startades utbildning av fritidspedagoger på försök vid Fröbelseminariet i Norrköping. Utbildningen startades därför att utbyggnaden av fritidshemmen hade ökat och att de förskollärare som arbetade på fritidshemmen inte ansåg sig ha tillräckliga kunskaper om skolbarn.

Den egentliga utbyggnaden av fritidshemsverksamheten startade i mitten av 70-talet. Fritidshemmen är därmed den yngsta av våra barnomsorgsformer. Med undantag av den försöksverksamhet som bedrivs i anslutning till barnstugeutredningens förslag under mitten av 70-talet är erfarenheterna av verksamhetsformen begränsade.

Barnstugeutredningen påbörjade sitt arbete med översyn av förskole- och fritidshemsverksamheten i slutet av 60-talet. Utredningens förslag rörande fritidshemmen presenterades 1974.

I direktiven till 1968 års barnstugeutredning uppmanades utredningen att pröva möjligheten att anordna fritidshemsverksamhet för barn i åldern 7-9 år samt att pröva alternativa former för äldre barn.

Utredningen menade att en snabb utbyggnad av barnomsorgen genom fritidshem i olika former var en viktig jämlikhetsfråga som borde ges hög prioritet. 1974 hade endast ca 15 000 barn plats på fritidshem och ca 12 000 skolbarn plats i familjedaghem. Behovet av platser vid samma tidpunkt beräknades till minst 175 000. Nyttillskottet av platser under de närmaste åren beräknades till 3 700 per år.

Bl. a. mot bakgrund av den låga utbyggnadsnivån och det låga tillskottet av

platser föreslog barnstugeutredningen en ny form av fritidsverksamhet, det utvidgade fritidshemmet, där hemvistrum för de inskrivna barnens behov kombineras med utrymme för öppen fritidsverksamhet både för inskrivna barn och andra barn i bostadsområdet. Utredningen framhöll att alla resurser för fritid inom bostadsområdet borde samordnas med det utvidgade fritidshemmet. Basmodellen för det utvidgade fritidshemmet föreslogs bestå av ett hemvist som anknöts till låg och mellanstadieskolan. Utöver hemvistet skulle det i skolan finnas ett allrum som skulle utgöra en träffpunkt för barnen i den allmänna fritidsverksamheten. Lokaler för den allmänna fritidsverksamheten skulle kunna frigöras bl. a. genom utnyttjande av skolans facksalar.

Barnstugeutredningen framhöll också behovet av föreningsburna verksamheter för barn i åldern 7–12 år. Utredningen menade att verksamheter som barn och ungdomar själva kunde ansvara för skulle prioriteras i den allmänna fritidsverksamheten. Föreningslivets engagemang och medverkan var en förutsättning för det utvidgade fritidshemmet.

Det pedagogiska programmet för fritidshemsverksamheten skulle enligt barnstugeutredningen syfta till att på olika sätt främja barnens självständighet och deras intellektuella och sociala utveckling i samspel med barn och vuxna.

”Samhället bör fungera som en öppen barnmiljö med rika tillfällen för barnet att orientera sig i vuxenvärlden. Särskilt angelägen är direktkontakten med arbetslivet. Barnen måste själva aktivt få medverka i att utforma den fysiska miljön och innehållet i fritidshemsverksamheten. Barn och vuxna utgör tillsammans ett arbetslag för fritid” (SOU 1974:42 sid. 13).

År 1974 presenterade utredningen om skolans inre arbete, SIA, ett betänkande som innefattade en rad förslag till reformer på skolområdet. En av de tankar som utredningen förde fram var att skolan skulle ta ett större omsorgsansvar för barnen. Bl. a. av den anledningen föreslog man införandet av den samlade skoldagen.

Den samlade skoldagens införande har på olika sätt kommit att påverka fritidshemsverksamheten. Det uppstod t. ex. osäkerhet om hur den samlade skoldagen skulle komma att påverka behovet av fritidshem. Vidare uppstod frågan om vilka uppgifter som fritidshemspersonalen skulle utföra under den tid som omsorgsansvaret vilade på skolan.

SIA-utredningens förslag om införandet av den samlade skoldagen grundade sig huvudsakligen på resonemang omkring hur skolans inre arbete skulle kunna förbättras. Utredningen gjorde däremot ingen analys av på vilket sätt som fritidshemsverksamheten skulle komma att påverkas av den samlade skoldagen. Diskussionen omkring utredningens förslag aktualiserade frågan om hur samverkan mellan fritidshemmet och skolan skulle organiseras.

Barnstugeutredningens förslag förelades riksdagen både genom proposi-

tionen om utbyggnad av barnomsorgen och genom propositionen om skolans inre arbete m. m. 75/76:39.

Genom riksdagsbehandlingen av prop. 75/76:92 antogs lagen om barnomsorg. Genom lagen ålades kommunerna att genom en planmässig utbyggnad sörja för att barn i åldern 7–12 år till förvärvsarbete och studerande föräldrar kan beredas plats på fritidshem.

Samtidigt träffade regeringen och kommunförbundet en överenskommelse om utbyggnad av 50 000 nya fritidshemsplatser fram till 1980. Överenskommelsen innebar att utbyggnaden av fritidshemmen ökade från ca 23 000 platser 1974 till 49 000 platser 1980. Beträffande den framtida fritidshemsverksamheten anförde föredragande statsrådet:

”Jag anser liksom remissinstanserna det angeläget att i enlighet med barnstugeutredningens förslag få till stånd en utbyggnad av fritidshemmen och en förändring av fritidshemmens verksamhetsformer och funktioner. Detta kan bl. a. ske genom en sådan samordning av skolans och fritidshemmens lokaler som barnstugeutredningen föreslagit. Utformningen av fritidshemmen måste dock, som utredningen och flera remissinstanser framhållit, ske efter den modell som passar det enskilda bostadsområdet och som svarar mot barnens speciella behov. Jag finner det då naturligt att olika alternativ utformas i varje kommun beroende på de lokala förhållandena.”

Även i propositionen om skolans inre arbete anslöt sig föredragande statsrådet i stort sett till de principer som barnstugeutredningen föreslagit. Statsrådet framhöll särskilt värdet av att även barn som är inskrivna på fritidshem ges tillfälle att delta i den av föreningarna anordnade fritidsverksamheten.

### *Erfarenheter*

Barnstugeutredningens betänkande ”Barns fritid” och SIA-utredningens betänkande ”Skolans arbetsmiljö” bidrog till att man började diskutera formerna för fritidshemmens organisation. Både barnstugeutredningens förslag om ”ett utvidgat fritidshem” och SIA:s förslag om en samlad skoldag med ett större omsorgsansvar från skolans sida medförde att man i allt större utsträckning började att diskutera olika former av integration mellan fritidshem och skola.

I mitten av 70-talet började erfarenheter från familjestödsutredningens försöksverksamhet med åldersblandade grupper att spridas i rapportform. De åldersblandade grupperna rönt stort intresse i många kommuner men formen motverkades delvis av statsbidragets utformning.

Formen föreföll också tilltalande för delar av personalen i barnomsorgen. För fritidshemmens del innebar de åldersblandade grupperna att man nu inte bara diskuterade olika former av skolintegration utan dessutom började intressera sig för integration med förskolan.

Under den senare delen av 70-talet och början av 80-talet har man alltmer

börjat att uppmärksamma de äldre fritidshemsbarnens (10–12) situation. Socialstyrelsen har medverkat till att försöksverksamhet har startat i några intresserade kommuner.

#### Erfarenheter från försöksverksamheten med utvidgade fritidshem

I samband med att barnstugeutredningens betänkande "Barns fritid" avlämnades uppdrog regeringen åt socialstyrelsen att starta försöksverksamhet med utvidgade fritidshem. Försöksverksamheten bedrevs under tiden 1974–1979 i Halmstad, Göteborg, Malmö, Kungsbacka och Upplands Bro. Med stöd av medel från arvsfonden har erfarenheterna från försöksverksamheten dokumenterats i rapporter från de olika försöken samt genom boken "Offentlig socialisation – det nya fritidshemmet i teori och praktik".

En grundtanke bakom idén om utvidgat fritidshem är nära samarbete mellan fritidshem och skola. Erfarenheterna från försöken visar på att sådant samarbete inte utan svårigheter kan etableras. Mest framträdande är initialsvårigheterna då samarbetet mellan lärare och fritidshemspersonal ska planeras och sättas igång. Generellt sett har dock efter en tid samarbete mellan skola och fritidshem utvecklats till en nivå som man varit nöjd med. Sådant samarbete har i stor utsträckning haft former som skilt sig från såväl skolans som fritidshemmets traditionella arbetssätt. Mycket av samarbetet har skett i s. k. projekt eller teman som gemensamt utarbetats av personalgrupperna. Omfattningen av samarbetet har varierat mellan olika försöksverksamheter.

Som en följd av samordning och samverkan ses också möjligheterna till gemensamt resursutnyttjande som en värdefull "vinst" inom det utvidgade fritidshemmet. Utnyttjande av gemensamma resurser har förekommit i varierande utsträckning inom försöksverksamheterna med utvidgat fritidshem. Vad gäller gemensamt utnyttjande av personalresurser har inget kontinuerligt byte av arbetsuppgifter mellan skolpersonal och personal från fritidshemmet genomförts.

Utvärderingarna pekar i flera fall på att det främst är skolan som fått den reella resursförstärkningen genom gemensamma aktiviteter med det utvidgade fritidshemmet, t. ex. hjälp vid utflykter, på friluftsdagar, vid inskolning av nybörjare.

Grundmodellen för det utvidgade fritidshemmet innebär att verksamheten består dels av en inskriven barngrupp i ett hemvist och dels av en öppen verksamhet för samtliga skolbarn.

Det vanligaste har varit att den inskrivna barngruppen haft ungefär likartad storlek och sammansättning som på ett vanligt fritidshem, dvs. 15–18 barn. I något fall har den inskrivna gruppen varit väsentligt större.

Erfarenheterna visar att det varit förhållandevis få svårigheter med att integrera en fast inskriven barngrupp med barn som besöker den öppna verksamheten. Vad gäller tillsynsansvaret som personalen har för den

inskrivna gruppen har detta kunnat upprätthållas även i den integrerade verksamheten. Det har i vissa fall visat sig att det utvidgade fritidshemmets hårt strukturerade utbud av aktiviteter ställer stora krav på barnens förmåga att själva välja och organisera sin fritid. Det utvidgade fritidshemmet är därför en mindre lämplig form för de yngsta skolbarnen.

Besöken av andra barn än de inskrivna i den öppna verksamheten har varit flest i början av försöksperioderna. Därefter har besöksfrekvensen stabiliserat sig. Få utvärderingar har närmare studerat barngruppen i den öppna verksamheten. Men tendenserna i de resultat som finns pekar på att denna barngrupp hela tiden varit heterogen och varierande till sin storlek. Den öppna verksamheten har också innehållit öppna aktivitetsgrupper för barn. Erfarenheter från denna typ av verksamhet är i stort positiva.

En grundtanke i modellen för öppen verksamhet är föreningslivets koppling till denna. Barnstugeutredningens betänkande om det utvidgade fritidshemmet såg föreningslivet som en värdefull brygga till inlärande av aktiva och engagerande fritidsvanor under ungdomen och i vuxenlivet. I det utvidgade fritidshemmets öppna verksamhet finns därför anknypningen till föreningsaktiviteter av skilda slag med.

I de flesta försök beslöt man att huvudsakligen erbjuda verksamhet i den öppna delen till föreningar som inte förut hade en bred förankring i många barns fritidsvanor, såsom till exempel stora idrottsföreningar.

Erfarenheterna från föreningsmedverkan visar dock att det varit svårt att engagera föreningslivet och bredda dess medverkan i verksamheten. Problemen har främst bestått i att föreningarna haft svårigheter med sina resurser, främst ledarresurser, under de tider på eftermiddagen som medverkan planerats på. Föreningsmedverkan har därför i de flesta försöken inte kunnat få den omfattning som önskats.

Erfarenheter från försök med åldersblandade grupper (utvidgade syskongrupper)

I mitten av 70-talet startade familjestödsutredningen försöksverksamhet med s. k. utvidgade syskongrupper med barn i åldern 0–12 år. Dessa grupper har utvärderats av utredningen men tyngdpunkten i dessa utvärderingar har legat på de yngsta barnen i grupperna. Generellt sett är utvärderingsrapporterna mycket positiva till de åldersintegrerade grupperna. Bland de fåtaliga kritiska punkterna intar dock skolbarnens situation en central plats. Det finns dock fortfarande inga utvärderingar som speciellt belyser skolbarnens situation i de utvidgade syskongrupperna. Här redovisas en sammanfattning av de erfarenheter som ändå framkommit när det gäller barnen i åldersgruppen 7–12 år.

I familjestödsutredningens målformuleringar avseende vidgad syskongrupp (Familjestödsutredningen 1978) anges om åldersgruppen 7–12 år att det är viktigt att dessa barn får umgås med och i viss mån ta hand om yngre

barn. Samtidigt fungerar de som förebilder för de yngre barnen. I målformuleringen påpekas att institutionerna bör vara så stora (minst två samverkande avdelningar) att man kan bilda mer tillfälliga åldershomogena grupper. Där påpekas också att den vidgade syskongruppen ej kan tillfredsställa skolbarnens alla behov, utan måste kompletteras med annan verksamhet. Dock nämns nästan inget om vilka behov som avses eller vilka andra verksamheter som kan tillfredsställa dem, varför personalen inte får någon ledning i dessa frågor.

De svårigheter som nämns är att skolbarnen, jämfört med förskolebarnen, är få och kommer in i verksamheten på "udda" tider (morgon och eftermiddag). Det är därför svårt att integrera dem i förskoleverksamheten.

Erfarenheterna när det gäller skolbarnens situation i försöken med åldersintegrerade grupper kan sammanfattas till att det krävs en noggrann planering med speciell uppmärksamhet på verksamhet för skolbarnen.

I anläggningar med flera åldersintegrerade grupper, där planering avseende skolbarnsverksamhet sker gemensamt över avdelningsgränserna, kan dock skolbarnen få en verksamhet som liknar de vanliga fritidshemmens. Samtidigt kan denna kompletteras med de positiva faktorer som familjestödsutredningen betonade (kontakt med barn i olika åldrar, mjukare skolstart, ökad kontinuitet med bättre förutsättningar till föräldrasamverkan).

#### Erfarenheter från försöksverksamhet med fritidshem för barn i åldern 10–12 år

Bristen på fritidshemsplatser under 70-talet och början av 80-talet har kommit att innebära att de yngsta barnen prioriteras då kommunerna skall fördela sina fritidshemsplatser. 1981 utgjorde mellanstadiebarnen endast 12 % av de inskrivna barnen på fritidshem. De dominerande åldersgrupperna är barn ur åk 1 och 2 som utgör hela 69 % av fritidshemsbarnen.

Under slutet av 70-talet började man i flera kommuner att diskutera bristen på omsorg för barn i mellanstadieåldern. I Örebro och Vellinge kommuner startades försöksverksamhet med en enklare form av fritidshem för barn i åldern 10–12 år. Huvudman för verksamheten har både i Vellinge och Örebro varit socialnämnden. Båda dessa projekt kommer att avrapporteras under 1982. Här redovisas kortfattat en del preliminära resultat från försöksverksamheten.

I såväl Örebro som Vellinge har ledig lokalkapacitet i fritidsgårdar utnyttjats för att anordna ett hemvist för en grupp inskrivna barn. Genom fritidsgårdens utrustning och planlösning har hemvistyten för dessa fritidshem kunnat göras något mindre än vad som ex. varit fallet i de utvidgade fritidshemmen. Sambruk av lokaler och utrustning har i stort sett fungerat bra mellan fritidshemmet och fritidsgården.

De barn som fått en fritidshemsplats i dessa försök har också utnyttjat den. I vissa fall till och med bättre än vad som gäller för barn i 7-9-årsåldern. Fritidsgårdarnas allmänna fritidsverksamhet och kontakter med föreningslivet i området har givit de inskrivna barnen goda möjligheter att knyta kontakter utanför fritidshemmet samtidigt som samvaron i fritidshemsgruppen har inneburit en trygghet och en kontinuitet i grupp- och vuxenkontakter. Efterfrågan på platser för barnen i 10-12-årsåldern har i början av försöksverksamheten varit lägre än vad som gäller för 7-12-årsgruppen. Efter en tid har dock efterfrågan på platser ökat.

Fritidshemmen har varit öppna ca 5 timmar per dag i regel mellan kl. 12 och 18. De barn som fortfarande behöver omsorg under morgontimmarna har anvisats plats på traditionellt fritidshem. I vissa fall har den korta öppethållandetiden vållat problem då det gäller att erbjuda personalen heltidstjänster. I andra fall har detta kunnat lösas genom fyllnadstjänstgöring i fritidsgårdens ordinarie verksamhet eller i skolan under den samlade skoldagen.

Med nu gällande statsbidragssystem har de eftermiddagsöppna fritidshemmen varit en ekonomiskt fördelaktig lösning för kommunerna. Nettodriftskostnaden har kunnat hållas omkring ett par tusen kronor per plats och år.

#### *Kvantitativ och organisatorisk utveckling under 70-talet*

Diskussionen omkring fritidshemmen har under 70-talet i stor utsträckning kommit att koncentreras till frågor som rör fritidshemsinstitutionernas utformning och organisation.

Rent kvantitativt har fritidshemmen utvecklats från 1970 ca 5 500 platser i hela landet till 25 000 platser 1975. Vid årsskiftet 1981/82 fanns 50 000 platser på fritidshem.

Det årliga tillskottet av platser har legat omkring 7 000 men trots detta har kommunerna inte kunnat nå det mål som fastställdes av riksdagen efter en överenskommelse mellan kommunförbundet och regeringen 1975 och som innebar att man skulle bygga 50 000 nya fritidshemsplatser på en 5-årsperiod.

Det exakta behovet av platser i fritidshem är svårt att bedöma. Antalet barn med förvärvsarbetande eller studerande föräldrar är i åldersgruppen 7-12 år ca 360 000. 117 000 barn i åldern 7-10 år anmälde att de efterfrågade eller redan innehade en fritidshemsplats då SCB genomförde sin barnomsorgsundersökning 1980.\* Kommunförbundet bedömer bristen på fritidshemsplatser till 175 000 under innevarande år. Behovet av platser i fritidshem väntas öka under de närmaste åren.

Utbyggnaden av fritidshemsverksamheten är störst i och omkring de stora kommunerna. 42 % av fritidshemsplatserna finns i Stockholms län och Stockholms kommun svarar ensam för 21 % av fritidshemsplatserna i hela

landet. 1981 saknades fritidshemsverksamhet i 26 kommuner. De kommuner som saknar fritidshem är i regel kommuner med mindre än 10–15 000 innevånare.

Omsorg i fritidshem erbjuds i regel endast barn på grundskolans lågstadium. 1981 var 88 % av fritidshemsplatserna besatta av barn ur åk 1–3 medan 12 % gick i åk 4–6.

Såväl SIA-utredningen som barnstugeutredningen aktuealiserade frågan om fritidshemmens samlokalisering med skolan. SIA-utredningens övervägande beträffande den samlade skoldagen kom också att skapa en osäkerhet om hur fritidshemsbehovet skulle se ut i framtiden. Denna osäkerhet avspeglar sig i utbyggnadssiffrorna i mitten av 70-talet.

Ökningen av antalet platser i skolanknutna fritidshem har dock inte varit särskilt påtaglig under 70-talet. Däremot har antalet barn i utvidgade syskongrupper ökat.

I Flising/Johanssons undersökning av fritidshem under 1980 fördelade sig de undersökta fritidshemmen på modeller enligt följande:

Friliggande fritidshem	22 %
Lägenhetsfritidshem	11 %
Fritidshem i skola	5 %
Fritidshem i fritidsgård	3 %
Fritidshem i barnstuga	37 %
Utvidgad syskongrupp i barnstuga	13 %
Utvidgad syskongrupp i lägenhet	3 %
Fritidshem med deltidsförskola	1 %
Annan modell	4 %

Relationen mellan skolanknutna fritidshem och utvidgade syskongrupper är i stort sett densamma i SCB:s senaste statistik över barnens fördelning på organisationsmodeller.

\* Undersökningen omfattade endast barn 7–10 år.

#### *Pedagogisk debatt och utvecklingen av fritidshemmens innehåll under 1970-talet*

De barn som gick i fritidshemmens tidigaste föregångare, arbetsstugorna, sysselsattes i stor utsträckning med olika former av hantverksarbeten. Arbetena såldes sedan på basarer och barnen bidrog på så sätt direkt till att skaffa arbetsstugans inkomster. Arbetsstugans mål var tydligt för alla. Barnen skulle fostras till ärliga och plikttrogna arbetare.

I takt med samhällsutvecklingen förändrades också verksamheten på arbetsstugor och eftermiddagshem. På 60-talet betonades barnens behov av

vila och avkoppling samt utvecklande fritidsaktiviteter vid sidan av skolarbetet. Verksamheten fick starka inslag av rekreation och "pysssel". De aktiviteter som genomfördes på fritidshemmen under 60-talet planerades nästan uteslutande av de vuxna. Barngruppens möjligheter att påverka planeringen var liten.

Fritidshemmen utrustades för att kunna möta barngruppens behov inom de egna fyra väggarna. Mot slutet av 60-talet kritiserades fritidshemmen för att de var en alltför isolerad barnmiljö. Man befarade att de inskrivna barnen skulle skäras av från sina naturliga kamratkontakter och att deras kontakt-tytor mot samhället i övrigt begränsades. Barnstugeutredningen beskriver också fritidshemmet i sin nulägesundersökning som genomfördes 1969 som en isolerad institution med få möjligheter för de inskrivna barnen att delta i beslut eller påverka verksamheten.

Man kan förmoda att fritidshemmen, liksom flera andra sektorer i samhället, påverkades av den starka tilltro till aktiviteter (aktivering) som fanns under slutet av 60-talet och början av 70-talet. Diskussionen om att göra människor aktiva kom tyvärr till största delen att handla om hur barn och vuxna skulle aktiveras och mindre om vad dessa aktiviteter skulle leda till för samhället och för individen. Själva aktiviteten blev ett tillräckligt mål. Detta innebar i sin tur att de olika aktiviteterna genomfördes avgränsade från varandra ofta utan uppföljning eller vidareutveckling.

Barnstugeutredningen föreslog att fritidshemmen i likhet med förskolan skulle tillämpa ett dialogpedagogiskt förhållningssätt. I dialogpedagogiken skulle barn och vuxna tillsammans söka kunskap och utforska omvärlden. Det dialogpedagogiska förhållningssättet präglades av stor respekt för barnet som unik kunskapssökande varelse.

Barnstugeutredningens pedagogiska program kom av många att uppfattas som svårt och ogripbart. Förslagen i utredningen gav dålig vägledning för hur arbetet i barngrupperna skulle läggas upp. Många vuxna blev också osäkra på sin roll i barngruppen. Man var osäker på i hur stor utsträckning som man fick "styra" verksamheten.

För fritidshemmen komplicerades situationen av att utredningen dels betonade värdet av barnets fria val och dels pekade på behovet av att förlägga en viss del av fritidshemsverksamheten utanför själva fritidshemmet. Detta innebar i vissa fall att fritidshemmets gruppverksamhet bröts upp och att barnen genomförde olika aktiviteter individuellt utanför fritidshemmet.

En stor del av debatten omkring fritidshemmens innehåll har upptagits av frågan om vad de övergripande målen i barnstugeutredningen står för och hur dessa skall kunna översättas till ett planeringsunderlag för verksamheten av personalgrupperna. Fritidshemmets roll i relation till skolan och den allmänna fritidsverksamheten har varit en annan dominerande fråga under 70-talet.

Avsaknaden av en centralt utarbetad arbetsplan har bidragit till att ge fritidshemspersonalen en otydligare yrkesroll än vad som ex. gäller

förskolepersonal och lärare. Yrkesrollen för den som arbetar i fritidshem är ju starkt kopplad till vilken fostran som fritidshemmet skall förmedla.

Mot slutet av 70-talet utsattes fritidshemsverksamheten för kritik för att den var alltför ostrukturerad och otydlig. Kritiken framfördes både inom den egna yrkeskåren och av personer utanför verksamheten. Kritiken har inte sällan kommit från kommunalpolitiker i ledande ställning eller från ledningspersonal inom socialförvaltningarna med ett yttersta ansvar för innehållet i barnomsorgsverksamheten. Personal på olika nivåer har ett gemensamt behov av ett tydligare och mer användbart måldokument.

Frågan hur den pedagogiska verksamheten har påverkats av den debatt omkring innehållsfrågorna som förts under 70-talet kan vara vanskelig att besvara. Någon forskning inriktad på innehållet i fritidshemmets verksamhet har inte bedrivits. Inte heller finns det exempel på något innehållsinriktat utvecklingsarbete.

Det allmänna intrycket är dock att rester av 60-talets "aktivitetspedagogik" fortfarande finns kvar på fritidshemmen även om formerna för genomförande har ändrats. Dagens fritidshem är betydligt mera utåtriktade än vad som var fallet under 60-talet. Fritidshemmen behöver dock stöd genom centrala måldokument och kommunala riktlinjer om vilken inriktning som verksamheten skall ha.

### *Socialstyrelsens överväganden*

#### Pedagogiskt program för fritidshem – några utgångspunkter

Socialstyrelsen anser att fritidshemmen i likhet med förskolan är i behov av ett centralt utarbetat pedagogiskt program. Ett arbete med sådan inriktning är planerat inom styrelsen. Vad avser behovet av kommunala riktlinjer och pedagogisk planering för fritidshemmen gäller här vad som sagts i avsnitt 2 (Förskolans pedagogiska verksamhet).

Den pedagogiska inriktningen av fritidshemmets verksamhet anges genom de övergripande samhälleliga mål som riksdagen har fastställt. För fritidshemmet och förskolan gäller de övergripande målen i socialtjänstlagens 1 §. I lagen framhålls de demokratiska samhällsmålen trygghet, jämlikhet, solidaritet och medansvar som grundläggande principer för socialtjänsten och därmed för barnomsorgen.

Enbart de övergripande samhälleliga målen ger emellertid inte tillräcklig vägledning för att utforma pedagogiken i fritidshemmet. De kunskaper vi har om barns utveckling och de former som vi bedriver verksamhet i får också stor betydelse för hur den pedagogiska praktiken kommer att te sig. Vidare påverkas utformningen av fritidshemsverksamheten av de kunskaper och den fostran som vi anser att barnen bör få under sin vistelse i fritidshemmet.

Då det gäller barns utveckling i skolådern finns det inte särskilt mycket

forskning vid sidan av den som bedrivits på skolområdet. De flesta utvecklingsteoretiker har koncentrerat sig på den tidiga barndomen och/eller tonåren. Här skall endast kort nämnas några aspekter av utvecklingen i åldern 7–12 år som är av betydelse vid utarbetandet av ett pedagogiskt program för fritidshemsverksamheten.

I skolåldern börjar barnet medvetet att söka sig bort från hemmet och det direkta beroendet av föräldrarna. Barnets frigörelseprocess påbörjas och det direkta behovet av tillsyn och omvårdnad minskar. Frigörelseprocessen är en del av identitetsutvecklingen. I den här åldern blir barnet allt mer medveten om att han/hon är en självständig individ. Barnet ägnar en stor del av sin tid åt att utveckla och pröva sin individualitet vilket tidvis kan ta sig uttryck i ett intensivt deltagande i olika aktiviteter och engagemang i olika intressen. Medvetenheten om att man är en självständig individ innebär också en medvetenhet om att man står i relation till andra individer och ingår i ett större sammanhang. Utvecklingen till medveten samhällsvarelse tar ordentlig fart i den senare delen av fritidshemsåldern. Detta tar sig bl. a. uttryck i att barnet medvetet söker sig till och prövar sig själv i olika grupprelationer. Kamratgruppen blir betydelsefull och börjar att överta en del av den socialiserande, normskapande funktion som föräldrar och andra vuxna tidigare har varit huvudpersoner för.

Åren mellan 9–12 år är en central period i barnets moralutveckling. Tankar om rättvisa, rätt och fel, följa spelets regler, handlingar, avsikter och följder upptar en hel del av skolbarnets tänkande. De äldre skolbarnen börjar också på allvar bli medvetna om att de är blivande män och kvinnor vilket leder till ett sökande och utvecklande av könsidentitet och könsrolls beteende.

De utvecklingsmässiga förutsättningarna hos barn i skolåldern innebär att verksamheten på fritidshemmet främst skall inriktas på att stödja barnets socialisation och omvärldsorientering. De innebär också att fritidshemmets verksamhet skall vara grupporienterad.

För att underlätta den pedagogiska planeringen på fritidshemmet kan man identifiera olika ämnesområden. För förskolan har man valt ämnesområdena språk, omvärldsorientering, naturorientering, bild och form, ljud och rörelse. Samma ämnesområden kan gälla som grund för planering av fritidshemmets verksamhet. Det är dock naturligt att olika ämnesområden får olika tyngd i olika åldrar. För skolbarnen är ämnesområdet social omvärldsorientering av central betydelse.

De övergripande målen, kunskapen om barns utveckling, fritidshemsverksamhetens ämnesområden samt de arbetsformer som fritidshemmet skall arbeta med bildar ramar för den pedagogiska planeringen på kort och lång sikt. I den dagliga verksamheten måste personalen vara lyhörd för de önskemål och intressen som finns i barngruppen. Fritidshemmet kan ofta inom ramen för sin pedagogiska planering låta verksamheten utgå från barnens spontana intressen.

Fritidshemmet har bättre förutsättningar än skolan då det gäller att möta

och utveckla barns spontana intressen. Genom sin till avgränsade ämnen styrda verksamhet kan skolan endast i begränsad omfattning stödja olika intressen hos barnen. Fritidshemmet kan däremot utnyttja barnens spontana intressen för att nå sina pedagogiska mål.

Att arbeta med barnens intresseutveckling, inom ramen för ett övergripande mål och med beaktande av bestämda arbetsområden och arbetssätt, kräver stor medvetenhet hos personalgruppen. Det är nödvändigt att de vuxna är uppmärksamma på vilka utvecklingsmöjligheter som olika intressen kan medföra. I motsatt fall kan verksamheten på fritidshemmet leda till osammanhängande och för barnet mindre betydelsefulla aktiviteter.

Det grupporienterade arbetssättet i fritidshemmet svarar mot barnens behov av att umgås i grupp och att pröva olika gruppbildningar. Denna aspekt bör särskilt uppmärksammas då fritidshemsverksamheten organiseras. Den fast inskrivna gruppen i fritidshemmet utgör en förutsättning för den pedagogiska verksamheten. Det grupporienterade arbetssättet kräver vidare att barnen vistas på fritidshemmet under bestämda tider. För att skapa kontinuitet och sammanhang är det lämpligt att samtliga inskrivna barn deltar i vissa fasta aktiviteter på regelbundet återkommande tider varje vecka. Barnen bör delta oavsett föräldrarnas arbetstider.

För att den pedagogiska planeringen ska bli tydlig måste det på fritidshemmet finnas en kortsiktig och långsiktig plan för hur verksamheten skall genomföras. Planen har betydelse inte minst för att underlätta för personalen att själva kontrollera att verksamheten innehåller inslag som är utvecklande och stimulerande för barn i alla de olika åldersgrupperna som finns i fritidshemmet.

Socialstyrelsen kommer under hösten 1982 att ge ut arbetsplan för fritidshem, mål och inriktning. Arbetsplanen kan ses som ett första steg på vägen att skapa ett pedagogiskt program för fritidshemsverksamheten. För det vidare arbetet med det pedagogiska programmet kommer socialstyrelsen att tillsätta en expertgrupp motsvarande den som nu arbetar på förskoleområdet.

#### Utveckling av organisationsformerna under 80-talet

Behovet av platser i fritidshem kommer under de närmaste åren att överstiga tillgången. Flertalet av de barn som skulle vara i behov av en fritidshemsplats kommer inte att kunna få en sådan. Utbyggnaden av den samlade skoldagen har inte skett i den takt som man hade beräknat. Den samlade skoldagen löser inte bristen på platser i fritidshem. Den bör dock innebära att skolan tar ett större ansvar för barnen under den tid de vistas i skolan. Genom fasta tider för skoldagens början och slut underlättas planeringen för föräldrarna och för fritidshemmen. Majoriteten av barnen på grundskolans låg- och mellanstadium omfattas inte av samlad skoldag 1982.

Den försöksverksamhet med olika former av fritidshem som bedrevs under 70-talet på initiativ av barnstugeutredningen har varit av förhållandevis ringa omfattning. Såväl barnstugeutredningen som SIA har givit otillräckliga underlag för kommunerna då det gäller att ta ställning till den organisatoriska utformningen av skolbarnsomsorger. Till detta kan läggas att det finns en allmän brist på kunskap omkring barns behov och livsvillkor i åldern 7–12 år.

I takt med att barnet blir äldre minskar det direkta behovet av tillsyn och omvårdnad. För barnen i mellanstadieåldrarna börjar detta bli särskilt påtagligt. Det minskade tillsynsbehovet behöver dock inte innebära att behovet av samhällelig omsorg minskar. Formerna för omsorgen kan dock se annorlunda ut för de äldre skolbarnen. Det vore samtidigt betydelsefullt för fritidshemsverksamheten om de äldre skolbarnen kunde behållas inom verksamheten. Detta förutsätter sannolikt en mer flexibel syn på resursanvändningen inom fritidshemmen. De äldre barnens korta vistelsetider i fritidshemmen bör kunna medföra att de inte beräknas uppta en hel plats när de vistas i traditionella fritidshem.

De yngre skolbarnen bör även i fortsättningen erbjudas heldagsomsorg av den typ som erbjuds i dag. Även här måste man dock sträva efter att finna lösningar som erbjuder bättre utnyttjande av befintliga resurser i form av lokaler och personal. Sådana möjligheter kan skapas genom att fritidshemsverksamheten samverkar med andra delar av barnomsorgen eller med andra verksamheter som skolan eller fritidsförvaltningen.

Här nedan redovisas i korthet de utvecklingsmöjligheter som i dag finns för fritidshemmens samverkan med andra verksamheter. En viktig uppgift för 80-talet är att samla in kunskap om fördelar och nackdelar med de olika organisationsformerna.

#### Samverkan med andra delar av barnomsorgen

Integration av daghem- och fritidshemsverksamheten i utvidgade syskongrupper är den mest långtgående formen av samverkan mellan fritidshem och daghem. De utvidgade syskongrupperna ger mycket goda förutsättningar till ett rationellt utnyttjande av personalen. De hitintills vunna erfarenheterna av denna typ av grupper har visat att det kan vara en lämplig form för de yngre skolbarnen. Det råder däremot viss tveksamhet om hur bra verksamheten är för barn i åldern 10–12 år.

Under 50- och 60-talet var det vanligt att de dåvarande eftermiddagshemmen kombinerades med en lekskolegrupp under förmiddagen då skolbarnen var i skolan. Denna kombination av verksamheter blev mindre vanlig i och med att fritidspedagogutbildningen startade 1964. I dag prövas dock integration av deltidsskola och fritidshem i flera kommuner. Vid den föreslagna översynen av grundutbildningarna för fritidspedagoger och forskollärare bör utbyggnaden av denna modell beaktas.

Eventuell ledig kapacitet i form av lokaler och personal i fritidshemmen bör också kunna utnyttjas för öppen förskoleverksamhet eller som en resurs för dagbarnvårdarna i fritidshemmets upptagningsområde.

#### Samverkan med skolan

Erfarenheterna av försöksverksamheten med utvidgade fritidshem visar att samverkan mellan fritidshemmet och skolan måste förberedas och planeras noggrant för att den skall ge önskat resultat. Denna organisationsform är mer lämpad för barn i åldern 10–12 år. Om kommunen genomfört samlad skoldag minskar beläggningen på fritidshemmen under förmiddagstid och fritidshemspersonalen bör då kunna utgöra ett värdefullt tillskott som ledare för fria aktiviteter. Om fritidshemmet är beläget på ett lämpligt avstånd från skolan kan även fritidshemslokalerna tas i anspråk för genomförande av fria aktiviteter. Vid samverkan mellan fritidshemmet och skolan måste man dock beakta att de två verksamheterna fyller olika funktioner för det enskilda barnet. Det är av stor betydelse att fritidshemmets omsorgsfunktioner inte åsidosätts vid samverkan med skolan. För små lågstadieenheter kan också en samverkan med fritidshem i gemensamma lokaler vara en användbar form som prövats i enstaka fall.

#### Samverkan med fritidsförvaltningen

På fritidsgårdar med ledig lokalkapacitet finns ofta goda möjligheter att inrymma fritidshem. Fritidsgårdarna har i regel en utrustning som passar de äldre skolbarnen bra. Erfarenheterna från försöksverksamheten med fritidshem för äldre skolbarn på fritidsgårdarna i Örebro har varit goda. Fritidsgårdarnas allmänna verksamhet och de föreningar som bedriver verksamhet på fritidsgården ger många möjligheter till anknytningar till den allmänna fritidsverksamheten för de barn som är inskrivna i fritidshemmet.

### 4 Familjedaghemverksamhet

Med kommunal familjedaghemverksamhet avses kommunalt anställda dagbarnvårdare som i sitt eget hem tar emot barn i förskole- och lägre skolåldern under den tid barnens föräldrar förvärvsarbetar eller studerar.

Vägledning och riktlinjer för verksamheten i förskolor och fritidshem gäller också för familjedaghem i tillämpliga delar. De speciella förutsättningar som gäller för familjedaghemverksamheten motiverar dock att denna verksamhetsform i vissa avseenden behandlas separat.

Utifrån en kortfattad beskrivning av utvecklingen inom familjedaghemverksamhetens område och identifierade behov och problem redovisar

socialstyrelsen i detta avsnitt de insatser som planeras i syfte att förbättra och utveckla verksamhetens innehåll och organisation.

### *Bakgrund*

Kommunernas ansvar för och engagemang i familjedaghemsverksamheten har utvecklats successivt sedan mitten av 1960-talet. År 1969 fanns kommunal familjedaghemsverksamhet i 82 kommuner medan det i dag finns kommunalt anställda dagbarnvårdare i samtliga kommuner. Efterfrågan på platser i dag- och fritidshem har mångdubblats under denna period. I riksdagsbesluten 1973, 1975 och 1981 som behandlade barnomsorgen och utbyggnaden av barnomsorgen har man ansett att familjedaghemsverksamheten har en viktig uppgift att fylla, främst under ett utbyggnadsskede men också framgent som ett värdefullt komplement till dag- och fritidshemsvksamheten. Särskilt betonas att familjedaghem kan vara en lämplig lösning i glesbygdsområden och för infektionskänsliga eller allergiska barn. Även sociala och andra skäl anges som skäl för att familjedaghem kan vara en lämplig barnomsorgsform för enskilda barn. Antalet barn i familjedaghem har under 1970-talet ökat med i genomsnitt 8 200 per år vilket innebär att ca 40 % av antalet barn i den kommunala heldagsverksamheten i dag återfinns inom familjedaghemmen. Enligt kommunernas barnomsorgsplaner kommer antalet barn i familjedaghem att öka också under den närmaste femårsperioden. Undersökningar har dock visat att merparten av föräldrarna föredrar dag- och fritidshem framför familjedaghem. Bristen på daghemplatser kommer att innebära att kommunal barnomsorgsplats i familjedaghem under många år kommer att vara den enda form som erbjuds ett stort antal föräldrar, även om föräldrarna önskat plats i dag- eller fritidshem för sina barn.

Även om dagbarnvårdarnas anställningsförhållanden förbättrats och möjligheterna till utbildning och fortbildning ökat betraktas dagbarnvårdaryrket fortfarande av många som ett genomgångsyrike medan de egna barnen är små. Yrkesrollen känns oklar. Möjligheterna att bedriva en planerad verksamhet försvåras av att barngruppen sällan är samlad eftersom barnen ofta kommer på oregelbundna tider. Ensamarbetet är ett problem, genom den isolering detta innebär och avsaknad av stöd och den stimulans som arbetskamrater kan ge. Det ligger i sakens natur att man varken kan eller bör ställa samma krav på ett planerat pedagogiskt innehåll i familjedaghemmens verksamhet som man ställer på förskolan. Med hänsyn till dagbarnens behov av en regelbunden samvaro med andra barn i grupp och tillgång till aktiviteter som inte kan erbjudas i det enskilda familjedaghemmet samt dagbarnvårdarnas behov av stimulans och arbetsgemenskap är det angeläget att finna former som kan bidra till att verksamheten utvecklas och förbättras. En form som under senare år prövats i många kommuner är att ge dagbarnvårdarna tillgång till en s. k. gemensamhetslokal i bostadsområdet

där dagbarnvårdarna kan mötas och kanske med stöd av barnomsorgsassistent planera och organisera gemensamma aktiviteter för barnen. Öppna förskolor som startats i allt fler kommuner har också visat sig fungera som ett pedagogiskt stöd för dagbarnvårdarna. Försök att koppla några dagbarnvårdare till förskolan i bostadsområdet har också prövats i en del kommuner, bland annat inom socialstyrelsens MAFF-projekt.

### *Socialstyrelsens överväganden*

Under överskådlig tid kommer familjedaghemmen att utgöra ett viktigt komplement till förskole- och fritidshemsverksamheten. Det utvecklingsarbete som kommer att bedrivas inom detta område bör syfta till att närma verksamheten till förskola och fritidshem.

Socialstyrelsen kommer att följa upp de former för stöd till familjedaghemmen som hittills prövats i kommunerna och bidra till att ytterligare försöksverksamhet kommer till stånd för att få erfarenheter av hur familjedaghemmens verksamhet kan förbättras.

En utveckling av verksamhetens innehåll och organisation ställer stora krav på ledningsorganisationen. Socialstyrelsen har därför för avsikt att i första hand arbeta fram fortbildningsmaterial för familjedaghemmens ledningspersonal.

Den arbetsplan för förskolan som behandlar förskolans mål och inriktning ska vara vägledande för all förskoleverksamhet och således så långt som möjligt användas också för familjedaghemsverksamhet. Detsamma kommer att gälla den arbetsplansdel som behandlar förskolans pedagogiska program och som närmare beskrivits i avsnitt 1, Förskolans pedagogiska verksamhet, och motsvarande material för fritidshem.

Kommunens ansvar att utarbeta kommunala riktlinjer för barnomsorgens pedagogiska arbete omfattar också familjedaghemsverksamheten. Vägledning för detta arbete kommer, vilket tidigare redovisats, att utarbetas av socialstyrelsen. Enligt socialstyrelsens bedömning kommer en del av det vägledande material för förskolans och fritidshemmens verksamhet som planeras i serierna *Arbeta i förskola* och *Arbeta i fritidshem* och som tidigare beskrivits att kunna utnyttjas också inom fortbildningsverksamheten för dagbarnvårdare. I vissa fall kan dessa material behöva kompletteras med vägledande material speciellt anpassat för dagbarnvårdare.

När det gäller dagbarnvårdarnas yrkesutbildning föreslog barnstugeutredningen att de borde vara barnskötare. Ytterst få dagbarnvårdare har dock skaffat sig denna grundutbildning. Det finns därför skäl att ånyo ta upp frågan om dagbarnvårdarnas utbildning.

\*Undersökningen omfattade endast barn 7-10 år.

## 5 Öppen förskola

Öppen förskola är en verksamhet som vuxit fram under 70-talet och som blivit uppskattad framför allt bland småbarnsföräldrar. Här behandlas kortfattat utvecklingen av den öppna förskolan och vidare redovisas vissa utvecklingsmöjligheter.

### *Bakgrund*

I samband med barnstugeutredningens förslag om uppsökande verksamhet för förskolebarn sa utredningen att "för att ge pedagogisk stimulans till barn som inte får plats i förskolan bör till exempel lekrådgivning prövas i samband med barnvårdscentralernas mottagningar." En förskollärare från en av områdets förskolor skulle enligt utredningen svara för verksamheten, som syftade till att ge föräldrar med barn i åldrarna 2-5 år råd om lek och lekmaterial.

På socialstyrelsens initiativ startade försöksverksamhet 1972. Verksamheten blev mycket uppskattad och utvecklades från enbart lekrådgivning till det som senare kom att benämnas öppen förskola med syfte att vara en träffpunkt för barn och vuxna i bostadsområdet. Socialstyrelsen startade på försök öppna förskolor med olika innehåll och olika organisation. Sålunda prövades den öppna förskolan som resurs i den uppsökande verksamheten och som utgångspunkt för föräldragrupper - föräldrautbildning. Öppen förskola för invandrare, öppen förskola i glesbygd och öppen förskola tillsammans med dagcenter för äldre prövades även.

Barnomsorgsgruppen utvecklade tankegångarna om den öppna förskolan i sitt betänkande Samverkan i barnomsorgen (SOU 1975:87). Utredningen ser den öppna förskolan som ett komplement till hemmiljön för de barn som i dag står utanför förskolan men utredningen betonar också småbarnsföräldrarnas behov av en kontaktpunkt i bostadsområdet. Det är kanske på den senare punkten som den öppna förskolan har sin viktigaste uppgift.

Den öppna förskolan är anordnad ungefär som en reguljär förskola med det undantaget att inredningen måste vara mer anpassad för vuxna. Till den öppna förskolan inbjuds områdets småbarnsföräldrar. Barn har inte möjlighet att komma ensam utan måste följas av en vuxen. Till den öppna förskolan knyts olika verksamheter som vänder sig till föräldrar med förskolebarn.

### *Socialstyrelsens överväganden*

Den öppna förskolan har ett stort värde som kontaktpunkt för småbarnsföräldrar. Den är också värdefull genom att man erbjuder möjlighet till gruppssamvaro för barn som står utanför förskolan. Till den öppna förskolan kan knyts olika verksamheter som vänder sig till småbarnsföräldrar, t. ex.

föräldrautbildning/föräldrainformation. Samverkan med barnhälsovården och viss samordning av de båda verksamheterna har också visat sig värdefullt liksom att knyta den uppsökande verksamheten till en öppen förskola.

Socialstyrelsen anser också att den öppna förskolan kan vara ett stöd för dagbarnvårdarna inom området. Dagbarnvårdarna är i stort behov av ett verksamhetsinriktat stöd och det kan då vara lämpligt att för en del av dagen disponera den öppna förskolan för verksamhet speciellt riktad till dagbarnvårdarna och deras barn. Av den anledningen har socialstyrelsen under senare år begärt att den öppna förskolan ska erhålla statligt stöd enligt samma regler som gäller för familjedaghemmen. Från och med 1 januari 1983 utgår statsbidrag till den öppna förskolan.

Socialstyrelsen kommer under hösten 1982 att publicera en skrift som sammanfattande redovisar de erfarenheter som i dag finns av verksamheten i den öppna förskolan. Skriften kan tjäna som ett planeringsunderlag för kommunerna för att dels utveckla de befintliga öppna förskolorna och dels för planering av kommande anläggningar.

Därefter är det önskvärt att uppmärksamma arbetssätt och innehåll i den öppna förskolan. Det gäller dels verksamheten med barnen men det gäller framför allt verksamheter för vuxna av typ föräldrautbildning/föräldrainformation, önskvärd samverkan med barnhälsovården, uppsökande verksamhet, etc.

## 6 Barn med behov av särskilt stöd

En viktig del av diskussionen inom barnomsorgen under 70-talet har gällt barn som av olika skäl är i behov av särskilt stöd. Frågan har dels gällt att dessa barn genom en aktiv information (uppsökande verksamhet) bör erbjudas att delta i förskolans och fritidshemmets verksamhet med förtur, dels har frågan gällt vad dessa barn ställer för krav på den pedagogiska verksamheten. I detta avsnitt är det den senare frågeställningen som står i blickpunkten. Frågan om samverkan med andra berörda verksamheter behandlas senare. På grund av bristande resurser har socialstyrelsens arbete med frågor om barn med behov av extra stöd främst gällt förskolan. Ett liknande arbete som behandlar fritidshemmen är dock önskvärt.

### *Bakgrund*

Barnstugeutredningen betonade i sina olika betänkanden samhällets ansvar för att utjämna skillnader i barns uppväxtvillkor. Förskolan och fritidshemmen gavs av barnstugeutredningen viktiga uppgifter att kompensera brister i uppväxtmiljön. Barnstugeutredningens arbete resulterade bland annat i att barn som av olika skäl är beroende av särskilt stöd för sin utveckling fick en lagstadgad rätt till plats i förskola före sex års ålder eller plats i fritidshem med förtur (§ 15 SoL). I samma paragraf anges också

kommunens skyldighet att bedriva en uppsökande verksamhet för att nå de barn som enligt lagen omfattas av förtursrättigheten.

Barnomsorgsgruppens utredningsarbete hade sin utgångspunkt i de resonemang som förts av barnstugeutredningen om behovet av samhälleliga insatser, främst genom förskolan, för att stödja barn som riskerade att utvecklas ogynnsamt. Barnomsorgsgruppens uppdrag gällde bland annat ansvaret handikappade barns förskolevistelse, formerna för den uppsökande verksamheten, barn på sjukhus samt föräldrautbildning (SOU 1975:87, Ds S 1976:7 och SOU 1978:5).

Socialstyrelsens arbete med de handikappade barnens förskolevistelse har inriktats på att förskolans personal genom samverkan med landstingets olika verksamheter för handikappade barn ska kunna få stöd i sitt arbete. Samverkan har också gällt vissa behandlingsinsatser. Det förekommer att personal från landstinget besöker förskolor och där utför viss behandling av handikappade barn, t. ex. sjukgymnastik. Ibland kan det förekomma att hela barngruppen deltar.

Socialstyrelsens insatser har i hög grad koncentrerats till fortbildning och information, utvecklingsprojekt, samarbete och samråd med andra organ och föreningar som arbetar med handikappade barn samt muntlig rådgivning till kommunerna.

Samverkan mellan olika verksamheter och olika personalgrupper innebär svårigheter på grund av skillnader i synsätt, tradition, inriktning osv. En landsomfattande fortbildningssatsning – Samverkan i barnomsorgen (Liber 1978) – tog främst sikte på att diskutera synsätts- och attitydfrågor i förhållande till barn i behov av särskilt stöd och att diskutera ansvar och uppgifter för de berörda verksamheterna. Genom den ökade kunskapen om varandras arbetsområden lades en grund för en positiv samverkan runt i första hand handikappade barn. Förutom barnomsorgens personal deltog i fortbildningen personal från landstingets olika verksamheter på handikappområdet, psykiska barna- och ungdomsvården, barnhälsovården och mödrahälsovården samt socialvården.

Ett omfattande arbete har lagts ned på att diskutera ansvarsfördelning och samarbetsbehov mellan den kommunala förskolan och landstingens pedagogiska hörselvård. En utredningsrapport med titeln "identitet, gemenskap, självkänsla – hörselskadade och döva barn i hem och förskola" har presenterats i serien socialstyrelsen redovisar (1981:4). Fortfarande återstår dock vissa oklara ansvarsfrågor när det gäller denna grupp barn.

Ställningstagandena av barnstugeutredningen och barnomsorgsgruppen om integrering av handikappade barn i den reguljära förskolan låg i linje med utvecklingen på detta område. Inom landstingen och inom handikapprörelsen arbetade man för samma utveckling. Detta har lett till att allt fler handikappade barn integrerats i den reguljära kommunala förskolan. Det gäller i hög grad de två största handikappgrupperna, rörelsehindrade och

psykiskt utvecklingsstörda. Även synskadade barn är som regel integrerade i den kommunala förskolan.

Hörselskadade och döva barn går också i kommunal förskola men där har det rätt starkt delade meningar om det lämpliga i att ett ensamt hörselskadat barn går i vanlig förskola. Vanligast är att en grupp hörselskadade barn går i en kommunal förskola där personalen är förstärkt med en specialutbildad förskollärare anställd av landstingets pedagogiska hörselvård. Eftersom det är ytterst få barn som har allvarliga hörselskador innebär denna s. k. gruppintegrering ofta problem för familjen genom att det kan bli långa avstånd till närmaste "hörselförskola".

Den stora grupp barn som har psyko-sociala problem har alltid funnits i den kommunala förskolan och fritidshemmen. Även dessa barn omfattas av den ovan nämnda förtursrätten. För dessa barn pågår också en diskussion om det riktiga i att integrera alla barn med psyko-sociala störningar i den reguljära verksamheten. I enstaka fall förekommer det att kommunerna har en speciell avdelning eller s. k. smågruppsdagem för barn med svårare psykiska störningar. För skolbarn med psyko-sociala störningar finns ett antal s. k. skoldaghem. Inom den psykiska barna- och ungdomsvården förekommer deltidsgupper för störda barn.

### *Socialstyrelsens överväganden*

Ett omfattande arbete återstår på detta område, främst när det gäller att utveckla förskolans egna metoder för att ge barn med behov av särskilt stöd den allsidiga stimulans som förskolevistelsen syftar till.

Förskolans innehåll och arbetssätt har särskilt stor betydelse för barn med behov av särskilt stöd. De förändringar av den pedagogiska inriktningen i förskolan som redovisats i avsnitt 2 (Förskolans pedagogiska verksamhet) innebär förbättringar för dessa barn. I arbetsplanen om förskolans pedagogiska verksamhet har redovisats nackdelarna med en oklar pedagogisk roll och ett arbetssätt som har för lite struktur just när det gäller barn med behov av extra stöd. Socialstyrelsens uppfattning är alltså att det inledda förändringsarbetet när det gäller förskolans inriktning är särskilt viktigt för barn med behov av extra stöd.

Socialstyrelsen anser det angeläget att öka kunskaperna om barn med behov av extra stöd hos personalen. Den genomförda fortbildningen, Samverkan i barnomsorgen, hade en relativt allmän och övergripande karaktär och socialstyrelsen har haft ambitionen att ta fram informations- och utbildningsmaterial som fördjupar kunskaperna inom olika problemområden. På grund av det ansträngda arbetsläget har detta ännu inte varit möjligt. Det är en angelägen uppgift att färdigställa sådant fördjupningsmaterial under 1983.

En viktig grupp att uppmärksamma är barn med psyko-sociala problem. Barn med sådana störningar, mer eller mindre uttalade, ingår ofta i

barngrupperna. Att närmare analysera vilka krav det ställer på verksamheten och utveckla metoder för att stödja dessa barn är en viktig uppgift för bl. a. FoU-verksamheten. Kunskapen om dessa barn bör ingå som en viktig del i grundutbildningen.

Frågan om de krav integrering av handikappade barn och barn med psyko-sociala störningar ställer på verksamheten bör bli föremål för utvärdering och utvecklingsarbete. Utgångspunkten är att barnomsorgen ska ha en sådan kvalitet på verksamheten att alla barn kan delta. Samtidigt är det så att barnomsorgen är en generellt utformad pedagogisk verksamhet och behandlingsarbete riktat till enskilda barn ligger inte inom barnomsorgens ansvarsområde. En dokumentation och utvärdering av de olika former som förekommer för barn i behov av extra stöd bör kunna ge ett värdefullt underlag för utvecklingen av verksamheten inom barnomsorgen. Den bör också kunna vara värdefull för att klargöra ansvarsgränsen mellan barnomsorg och andra verksamheter.

Socialstyrelsen anser det också viktigt att det inom barnomsorgens ledningsorganisation finns personal med särskild kompetens när det gäller barn med behov av extra stöd. Det är därför viktigt att fördjupningsutbildning inom detta område blir tillgänglig för förskollärare och fritidspedagoger i form av s. k. steg 3-utbildning. Denna fördjupningsutbildning som bör ha karaktären av en pedagogisk fördjupning kan också fylla andra syften inom ledningsorganisationen. En sådan vidareutbildning är viktig att etablera. Den närmare utformningen bör övervägas i samband med det utredningsuppdrag som socialstyrelsen föreslår i kapitel 12 Grundutbildning och vidareutbildning. I avvaktan härpå bör det vara möjligt att inom ramen för anslaget till enstaka kurser anordna hela eller delar av den föreslagna steg 3-utbildningen.

Vissa av speciallärarutbildningens olika linjer är i dag tillgängliga för förskolepersonal. Dessa linjer är enbart inriktade på barn med handikapp (hörselskadade och döva, synskadade, psykiskt utvecklingsstörda och talskadade). Det finns också ett behov av en översyn av denna utbildning. Syftet med en sådan översyn skulle bland annat vara att göra utbildningen mer anpassad till det faktum att allt fler barn integreras och att specialförskollärarna därför bör få en förändrad yrkesroll i riktning mot konsulterande och handledande uppgifter.

Inom ledningsorganisationen finns i de större kommunerna också psykologer och kuratorer inriktade på barn med psyko-sociala störningar. Denna grupps uppgift är oftast att ge personalen stöd. Behovet av metodutveckling och fortbildning är för denna grupp stort.

## 7 Invandrarbarn

Frågan om invandrarbarnens situation berör samtliga områden inom barnomsorgen. Vägledning och riktlinjer för verksamheten i förskolor och fritidshem gäller givetvis även för invandrarbarn. Därutöver behöver särskild vikt läggas vid hemspråksstödet, kontaktskapande och uppsökande verksamheter för personalen samt forsknings- och utvecklingsarbete avseende invandrarbarnen.

I hemspråkspropositionen (1975/76:118) anges inriktningen på förskolans verksamhet avseende invandrar- och minoritetsbarn. Målen för hemspråksutbildning i förskolan och skolan relateras till de invandrapolitiska målen jämlikhet, valfrihet och samverkan. I förskolan ska hemspråksstödet vara en integrerad del av förskolans pedagogiska verksamhet och syfta till att stödja barnens totala personlighetsutveckling. Målet ska vara att lägga grunden till tvåspråkighet och delaktighet i två kulturer.

För att förbättra och utveckla förskoleverksamheten och andra stödjande verksamheter för invandrarbarn behövs ett fortsatt utvecklingsarbete inom socialstyrelsen och i samarbete med andra myndigheter och organisationer.

### *Socialstyrelsens fortsatta arbete*

Förskolans hemspråksstöd ska bidra till att barn med annat hemspråk än svenska som umgängesspråk i hemmet på ett adekvat sätt kan bli tvåspråkiga och delaktiga i två kulturer. För att stödja personalen i förskola, fritidshem och familjedaghem och även den administrativa personalen behöver en ny arbetsplan utarbetas som ersätter nuvarande del 4. Dessutom behöver arbetas fram metodkomplement som beskriver olika invandrargruppers behov utifrån sin bakgrund, språkets uppbyggnad och förhållande till svenska språket m. m.

När det gäller invandrarfamiljer som inte har sina barn i den reguljära barnomsorgen är det angeläget att utveckla den öppna förskolans möjligheter att tillgodose dessa familjers behov. Vidare att utveckla former för grupper där invandrarföräldrar själva kan bedriva "kom-och-lek"-verksamhet med syfte att föräldrarna själva ska kunna utveckla barnens språk.

Socialstyrelsen kommer att verka för att fortbildning på olika nivåer för såväl svensk som tvåspråkig personal kommer till stånd. För vissa språkgrupper är det nödvändigt att socialstyrelsen tar ett direkt ansvar för fortbildningsinsatser. Dessa kan ibland behöva förläggas i utvandrarländerna och genomföras i samverkan med dem. I socialstyrelsens arbete ingår också att utveckla läromedelsutbudet för den tvåspråkiga personalen.

Forskning och utvecklingsarbete behöver initieras om effekter av olika organisationsmodeller för hemspråksstödet. Utveckling av metodik och

innehåll i förskolans språk- och kulturstödande verksamhet är ett annat område för forsknings- och utvecklingsarbete.

Handikappade invandrabarn har ägnats mycket liten uppmärksamhet. En ingående analys bör göras över vilka åtgärder som behövs för att förbättra dessa barns villkor. Likaså behövs en genomgång av tillgången till olika stöd och behandlingsresurser och hur dessa ska kunna utnyttjas av icke svensktalande invandrare.

Den av regeringen tillsatta utredningen Språkminoriteter i förskoleåldern kommer under sommaren 1982 att ge förslag till åtgärder för att förbättra invandrabarnens situation såväl inom förskolan som utom. Utredningen kommer att utgöra ett viktigt underlag för socialstyrelsens fortsatta arbete inom området.

## 8 Barnomsorg på sjukhus

I januari 1977 startade socialstyrelsen med medel från arvsfonden en informationsverksamhet om barns och föräldrars behov på sjukhus. Informationsverksamheten skulle ge alla berörda större medvetenhet om barns situation på sjukhus, inte bara från medicinsk utan även från emotionell och socio-psykologisk synpunkt. Den nya barnomsorgslagen innehöll en paragraf som talade om att alla barn på sjukhus hade rätt till liknande pedagogisk verksamhet som i förskola eller fritidshem. Barnomsorgsgruppen hade i sitt betänkande Samverkan i barnomsorgen, behandlat frågan om barn på sjukhus. Socialministern uttryckte en förhoppning att lekterapiverksamhet skulle byggas ut under de närmaste åren så att den skulle omfatta alla barn på sjukhus i enlighet med barnomsorgsgruppens förslag (prop. 1975/76:92).

De flesta barnklinikerna i landet hade lekterapeuter anställda redan 1977. Men lekterapeuterna var klart underdimensionerade för att hinna med de barn som vistades på barnklinikerna. Därför var det ytterst få sjukhus där barnen på "vuxenavdelningarna" fick tillgång till sjukhusets lekterapeuter. Dessa ansågs anställda för barnklinikens behov i första hand.

Då endast hälften av alla barn på sjukhus vårdas på barnkliniker var det en väsentlig uppgift att sprida kunskap om rätten till lekterapi även till de avdelningar för vuxna där barn vårdas eller besöker för undersökningar och behandlingar. Informationsverksamhet har bedrivits på tre plan, nämligen:

- 1) Temadagar för olika kategorier sjukhuspersonal som vårdar och behandlar barn
- 2) Föreläsningar om barns behov på sjukhus och lekterapins betydelse för följande grupper
  - a) grundutbildningar av läkare, sjuksköterskor, förskollärare, fritidspedagoger och barnskötare
  - b) vidareutbildning av speciallärare

- c) fortbildning för exempelvis barnomsorgspersonal
- 3) Kurser för befintlig lekterapipersonal

### *Temadagar*

Vid temadagarna har såväl medicinsk som paramedicinsk personal från det 20-tal kliniker där barn kan vårdas deltagit. Dessutom har representanter för föräldrar, administration och landstingspolitiker deltagit. Föreläsningar har hållits om barns utveckling och barns och föräldrars reaktioner vid sjukdom och sjukhusvistelse. Vilken betydelse lekterapi kan ha när det gäller att avdramatisera sjukhusupplevelse har demonstrerats inte bara genom föreläsningar, film och diverse tryckt material utan även genom Lekmiljörådets utställningar.

Vid gruppdiskussioner har alltid personal blandats så att barnutbildad personal skulle kunna dela med sig av sina kunskaper och erfarenheter till de personalgrupper som inte har haft någon utbildning om barn.

Temadagarna har fått mycket positivt gensvar och kunskapsutbytet där har bidragit till

- generösare besökstider för föräldrarna
- större möjligheter för föräldrarna att vistas på sjukhuset tillsammans med sitt sjuka barn
- att studiecirkel har startats där socialstyrelsens litteratur om barn på sjukhus har använts som kurslitteratur
- att alltfler sjukhus har börjat ta emot studiebesök från förskolor och daghem som ett led i förebyggande förberedelse för eventuella sjukhusbesök vid senare tillfällen
- att även annan förberedelse och möjligheter till bearbetning genom s. k. sjukhuslek praktiseras på diverse mottagningar och behandlingsavdelningar dit barn kommer

### *Föreläsningar*

En ökad efterfrågan på föreläsningar, informationsmaterial, konsult hjälp vid försöksverksamhet och forskning visar på det tilltagande intresset från olika utbildningsansvariga att tillföra berörd personal kunskap om barns speciella behov vid sjukdom och sjukhusvistelse.

### *Kurser för lekterapeuter*

I Sverige har det sedan lång tid tillbaka varit företrädesvis förskollärare och fritidspedagoger som har sört för lek- och sysselsättningsverksamhet bland barn på sjukhus. En ökad medvetenhet om hur leken kan få en

terapeutisk betydelse för barn vid sjukdom och handikappande situationer ställer större krav än tidigare på lekterapipersonalen. De måste ha god kunskap om barns olika sjukdomar och handikapp. Hälften av barnen på sjukhus är handikappade eller kroniskt eller svårt sjuka.

I all synnerhet förskolebarnen far illa, inte bara på grund av sin sjukdom eller sitt handikapp utan också därför att de har svårare att förstå varför de måste vara hemifrån och varför främmande personer ska handskas med dem – ibland plåga dem eller hålla dem med våld. De har inte tillräckligt utvecklat ordförråd att vare sig förstå alla främmande ord eller förmåga att själva ge uttryck för sina känslor.

Lekterapeuterna har stort ansvar att hjälpa barnet förstå upplevelser och ge dem möjlighet att genom lek och aktivitet tolka känslor. Genom den kunskap och erfarenhet som lekterapeuterna har om barn och deras behov och reaktioner kan de bli barnens ombudsmän och en förbindelselänk mellan barn och vuxna på sjukhus. Allt fler föräldrar vistas på sjukhus tillsammans med förskolebarn och även äldre barn som behöver sina föräldrar. Även föräldrarna är ängsliga och ibland i kris på grund av vad som hänt med deras barn. De kan uppmuntras och stimuleras och lära sig av lekterapeuterna hur de kan hjälpa sitt barn genom lek.

Lekterapeuten skall klara av den svåra sjukhusmiljön och samarbetet med all sjukhuspersonal med deras speciella vokabulär och form av lagarbete. Samtidigt ställs de inför exempelvis barn som skadats genom olyckshändelser eller är svårt brännskadade, nyopererade eller missbildade barn och även döende barn. De möter alla kategorier handikappade barn, barn i alla åldrar och från olika miljöer – exempelvis invandrabarn. Allt detta liknar inte alls det arbete i barnomsorgen som deras grundutbildning förberett dem för.

Många gånger är lekterapeuten ensam inom sitt yrke på sjukhuset. Hon har ingen att samråda med. Barnen finns på olika avdelningar. Det är inte säkert att hon är välkommen på alla avdelningar där barn vårdas. Man kan tycka att det är besvärligt med allt "dalt" omkring barnen.

Ända sedan speciallärarutbildningen för förskollärare startade 1965 så har sjukhusens lekterapeuter sökt sig dit. Utbildningen har inte alltid varit adekvat för sjukhusarbete. Lekterapeuterna behöver en mycket allsidig kunskap om barns olika sjukdomar och handikapp, samarbetsteknik, kristerapi m. m. Då socialstyrelsen genom brev och muntliga hänvändelser fått kunskap om lekterapeuternas akuta behov av fortbildning har styrelsen anordnat sammanlagt fem kurser för cirka 125 lekterapeuter från hela landet. Kurserna har varit mycket efterfrågade av lekterapeuterna.

All informations- och utbildningsverksamhet som hittills bedrivits har medverkat till en förbättrad situation för barn och föräldrar på sjukhus. Personal som ska ta ansvar för barnsjukvård efterfrågar alltmer samarbete med lekterapeuter med åtföljande kunskapsutbyte och stöd till att bättre kunna ge barnen helhetsomsorg och inte endast medicinsk vård.

För att utveckla detta samarbete behövs fortsatt informations- och

utbildningsverksamhet på alla nivåer. Utvecklingsarbete och forskning är angeläget då alltför litet dokumenterad kunskap finns att tillgå om vilka åtgärder som kan och bör vidtas för att undvika sjukhusskräck och psykiska skador hos barn.

Sverige har hävdats sig väl internationellt sett genom att lagstifta om pedagogiska och psykologiska åtgärder för barn på sjukhus. När det gäller forskning om förberedelse och bearbetning av sjukhusupplevelser återstår dock mycket arbete. Likaså behövs ökade kunskaper om hur spädbarn och tonåringar på sjukhus bättre ska kunna tas om hand.

Riklig litteratur från USA och Canada visar att god barnomsorg på sjukhus (s. k. child life work) bidrar till att undersökningar och behandlingar går lättare att genomföra. Lugnande medel behövs mindre än förr. Tacksamma och positiva föräldrar och barn går lättare att ta hand om vid återbesök. Man upplever tidsvinst och trivselvinst för alla parter.

Socialstyrelsens informationsverksamhet när det gäller barnomsorg på sjukhus har rönt uppskattning och påverkat utvecklingen. Denna informationsverksamhet ska fortsätta. Medel härför, – rese- och materialkostnader, – beräknas i barnomsorgens fortbildningsanslag.

Lekterapeuternas behov av fortbildning och vidareutbildning måste lösas. Vid den föreslagna översynen av speciallärarutbildningen bör denna fråga behandlas.

De påbörjade forskningsinsatserna om lekterapiens betydelse för den medicinska vården bör fortsätta och utvecklas. Medel härför får sökas från regeringen i varje särskilt fall.

## 9 Samverkan

För att utveckla förskole- och fritidshemsverksamheten och öka dess möjligheter att bidra till goda uppväxtvillkor för barnen behövs samverkan med andra verksamheter. Detta kan berika innehållet i barnomsorgen, skapa sammanhang och kontinuitet och ge barn och familjer behövligt stöd.

I detta avsnitt behandlas barnomsorgens samverkan med skolans lågstadium för att underlätta skolstarten, samverkan med fritidsförvaltningen främst avseende de äldre barnen i fritidshem samt samverkan med kulturella organ och verksamheter på såväl kommunal nivå som riksnivå. För barn med behov av särskilt stöd är samverkan inom socialtjänsten och med landstingets barnhabilitering och barnpsykiatriska verksamhet en förutsättning för samordning av insatser för barn och familjer.

De olika synsätt som präglar olika verksamheter kan utgöra problem vid samverkan. Det är viktigt att det finns klara ansvarsgränser och kunskap om varandras ansvarsområden och yrkeskompetenser för att en gynnsam samverkan ska kunna utvecklas. Socialstyrelsen planerar att snarast ge ut en översiktlig skrift där barnomsorgens uppgift och ansvar avgränsas gentemot övriga socialtjänsten, barnhälsovård, barnhabilitering och barnpsykiatrisk

verksamhet. I denna skrift kommer också samarbetet med skola, fritid och kultur att behandlas.

### Samverkan förskola-lågstadium

I samband med införandet av den allmänna förskolan blev intresset för samverkan mellan förskola och lågstadium mer allmänt och flera större forskningsprojekt startades. Kommunal samverkan kartlades, arbetsformer i förskolan och på lågstadiet jämfördes, hinder och problem i samband med samverkan studerades och olika kontaktformer prövades.

Trots ambitionen inom flera projekt att studera pedagogiska frågor som direkt påverkar verksamheterna och därmed barnens vardag i förskola och skola har detta skett i mycket ringa omfattning. Studierna har dock gett god kunskap om de pedagogiska organisatoriska och administrativa skillnader som finns mellan förskolan och skolan. Forskningen har också visat på en rad faktorer som försvårar samverkan såsom personalens olika synsätt och bristande kunskap om den andra verksamheten och dess villkor, oklarhet om syftet med samverkan och vad inom de båda verksamheterna som kan påverkas, oklara ansvarsgränser.

### *Socialstyrelsens överväganden*

Socialstyrelsen har i arbetsplanen Förskola lågstadium – samverkan för kontinuitet (1981) angett sin syn på samverkan. Arbetsplanen utgår från senare års forskning och utvecklingsarbete, diskuterar oklarheter och problem i samverkan och lyfter fram de pedagogiska frågorna, synsätt, innehåll, arbetssätt och arbetsformer som särskilt viktiga att samverka om under de närmast kommande åren.

För att barnen ska bli bekanta med skolan före skolstarten och känna igen sig från förskolan i skolans verksamhet krävs samverkan på både kommunal nivå och riksnivå. Samverkan måste inrikta sig på insatser som bidrar till ett likartat synsätt, en helhetssyn på barn, och deras behov och som stimulerar till en utveckling av verksamheterna i förskola och lågstadium mot förbättrad kontinuitet. Insatser behövs vidare för att ge kunskaper hos personalen om den andra verksamhetens funktion, villkor och arbetsformer samt stärka föräldrarnas roll som en viktig länk mellan förskola och skola.

För att möjliggöra en utveckling med denna inriktning måste samverkan omfatta följande områden:

- Regelbunden gemensam fortbildning för förskole- och lågstadijepersonal i syfte att ge möjlighet till information och diskussion om pedagogiska frågor, ge kunskap om barns utveckling och verksamheten på det andra stadiet.

- Grundutbildningar för förskollärare och lågstadielärare behöver ses över innehållsmässigt så att en gemensam pedagogisk grundsyn eftersträvas. Vidareutbildningar bör beaktas. Samverkan mellan utbildningarna måste dock vägas mot kravet på fördjupade kunskaper inom det egna arbetsområdet och kravet på en egen yrkesprofil.
- Behovet av kontinuitet mellan förskola och lågstadium bör beaktas vid utveckling av förskolans pedagogiska program och läroplansarbetet på skolområdet.
- Kommunala riktlinjer för förskolan och fritidshemmens verksamheter bör omfatta former och handlingsprogram för samverkan mellan barnomsorg och skola.
- Forskning och utvecklingsarbete behöver inriktas på barns upplevelser av skolstarten och en analys av effekter av bristande kontinuitet. Frågor som rör synsätt, arbetsformer och innehåll behöver också uppmärksammas mer.

### Samverkan med fritidsförvaltningens olika verksamheter

#### *Bakgrund*

I flertalet av kommunerna ansvarar fritidsnämnden för den allmänna fritidsverksamheten för barn och ungdom. Fritidsnämnden är också vanligen den nämnd som inom kommunen har givits huvudansvaret för samverkan och kontakt med föreningslivet.

Barnstugeutredningen framhåller i betänkandet Barns fritid (SOU 1974:42) värdet av att kommunens olika insatser för fritid samordnas för att göra det möjligt att få ett rationellt utnyttjande till stånd av de befintliga resurserna. Utredningen föreslog inrättande av s. k. programgrupper inom kommunerna med förvaltningsövergripande ansvar för barn- och ungdomsfrågor. Programgrupperna skulle bestå av företrädare för social-, kultur-, skola och fritidsnämnd.

Inom försöksverksamheten med utvidgade fritidshem har programgrupper förekommit på såväl central nivå inom kommunen som på distriktsnivå. I regel har programgrupperna kunnat bidra till att gemensamt resursutnyttjande och samordning av resurser har förbättrats. Organisatoriska svårigheter har dock i flera fall lett till att programgrupperna har upplösts efter försöksperiodens slut.

#### *Socialstyrelsens överväganden*

De olika anläggningar som finns inom fritidsnämndens verksamhetsområde lämpar sig ofta för samverkan med barnomsorgens olika delar. Särskilt gäller detta sporthallar och andra idrottsanläggningar och fritidsgårdarna. Om parklek ingår i kommunens utbud av allmän fritidsverksamhet är även

denna ett värdefullt komplement för dag- och fritidshemsverksamheten. Genom försöksverksamheten med fritidshem för äldre skolbarn främst i Örebro har det visat sig att fritidsgårdarna genom sin lokalutformning, utrustning och genom sin anknytning till föreningslivet och den allmänna fritidsverksamheten har lämpat sig bra för att genomföra fritidshemsverksamhet för de äldre skolbarnen. Fler sådana försök behövs.

Det är socialstyrelsens bedömning att samverkan mellan socialnämnden och fritidsnämnden i de avseenden som beskrivits ovan bör kunna utgöra ett värdefullt tillskott för de barn som är inskrivna på dag- och fritidshem. Strävandena efter bättre samordning av nämndernas verksamheter och bättre gemensamt resursutnyttjande bör därför intensifieras och utvecklas. I synnerhet gäller detta den gemensamma omsorgen om de äldre skolbarnen.

### **Samverkan med kulturella organ och verksamheten**

Under 1970-talets slut har flera kommuner gjort särskilda insatser för kultur inom barnomsorgen. Detta har inneburit bl. a. deltagande av kulturarbetare i barnarbete och fortbildning, initiativ till förbättrad samverkan mellan olika kulturinstitutioner och barnomsorgen samt samverkan mellan socialnämnd och kulturnämnd.

Som en uppföljning av 1974 års kulturproposition tillsatte utbildningsdepartementet en särskild barnkulturgrupp. I den rapport som avslutade och sammanfattade gruppens arbete, *Barnen och kulturen*, gavs en bred belysning av barnens kulturella situation och en rad förslag presenterades om hur barnen ska få del av samhällets kulturutbud. Riksdagen uppdrog åt statens kulturråd att genomföra en utredning om förskolan och det lokala kulturlivet. Socialstyrelsens deltagande i utredningen utgör underlag för nedanstående överväganden.

### *Socialstyrelsens överväganden*

Barnomsorgen har flera anknytningar till kulturfrågorna. Barns skapande och estetiska verksamhet handlar om olika sätt för barnet att uttrycka sig, se, känna och förstå. För barnet är dessa uttrycksätt en helhet och fungerar sällan som olika aktiviteter. Sångstunder, dans, drama och lek är naturliga former där barns skapande aktiviteter kan få utrymme.

En annan kontaktpunkt mellan kultur- och barnomsorgsfrågor är behovet av förankring i de lokala kulturtraditionerna och kulturutövandet. En sådan inriktning i barnomsorgens verksamhet kan motverka den tendens till rotlöshet och traditionsfattigdom som präglar många unga.

Kulturfrågorna är således en kvalitetsfaktor som berör barnomsorgens pedagogiska program, de kommunala riktlinjerna och personalens pedagogiska planering. Kultur såväl för, med, som av barn är aspekter som måste

beaktas. Samverkan mellan barnomsorgen och det lokala kulturlivet förutsätter att olika kulturinstitutioner, organisationer och enskilda konstnärer ges möjlighet och själva vill anpassa sin verksamhet till barnomsorgens behov. Denna verksamhet är i dag i huvudsak inriktad på personalen i barnomsorgen. Utvecklandet av former för samverkan måste ske utan att personalens arbete i barnomsorgen splittras. Uppgifter där kulturarbetare kan bidra till barnomsorgens pedagogiska utveckling finns främst inom handledning, fortbildning och grundutbildning. På kommunal nivå bör initiativ tas till samverkan mellan barnomsorg och kulturella organ. Samverkan mellan socialnämnd och kulturnämnd avseende kultur inom barnomsorgen är angelägen. Samverkansgrupper kan här vara ett stöd för barnomsorgen.

Socialstyrelsen och statens kulturråd bör gemensamt följa upp de slutsatser och förslag som kommer fram i kulturrådets utredningsarbete om kultur i förskolan, som kommer att avslutas vid årsskiftet 1982/83. Statens kulturråd har under utredningsarbetet framfört att socialstyrelsen bör få medel för att i samråd med kulturrådet stödja lokalt utvecklingsarbete som gäller kulturområdet och för att sprida information om befintlig verksamhet, som kan tjäna som inspiration och förebild för andra. Socialstyrelsen delar denna uppfattning och hänvisar till avsnitt 14 (Forskning och utvecklingsarbete).

### **Samverkan inom socialtjänsten och med mödra- och barnhälsovården**

I syfte att få kontakt med barn med behov av extra stöd föreslog barnstugeutredningen att kommunerna skulle bedriva en uppsökande verksamhet i samarbete med barnhälsovården. Tankarna vidareutvecklades av barnomsorgsgruppen och finns redovisade i betänkandet Samverkan i barnomsorgen (SOU 1975:87). Barnomsorgsgruppen definierade uppsökande verksamhet i termer som information, kontakt, serviceerbjudande. Uppsökande verksamhet i betydelsen uppspårande ansåg barnomsorgsgruppen stå i strid med grundläggande krav på integritet och därmed motverkande sitt eget syfte.

Socialstyrelsen har med utgångspunkt i barnstugeutredningens och barnomsorgsgruppens förslag bedrivit en omfattande försöksverksamhet. Erfarenheterna från denna försöksverksamhet finns redovisade i rapporten Uppsökande verksamhet för barnfamiljer, Danielson/Östling, Liber 1981. Erfarenheterna är genomgående positiva men många svårigheter har också uppmärksamrats. Framför allt har det gällt svårigheter att få till stånd ett bra samarbete mellan olika verksamheter med skilda utgångspunkter och traditioner.

Syftet med den uppsökande verksamheten är att barn ska få det stöd och den hjälp de behöver för sin utveckling. Därvid är förskolor och fritidshem viktiga resurser men inte tillräckliga och därför är det viktigt att man ser den

uppsökande verksamheten som en uppgift för hela socialtjänsten. Verksamheten innebär en förnyelse av det sociala arbetet och innebär att det utvecklas i riktning mot en generell verksamhet med pedagogiska inslag. Föräldrautbildningen bör ses som en del av denna verksamhet.

Med utgångspunkt i de erfarenheter som försöksverksamheten under 70-talet har givit behövs ett fortsatt utvecklingsarbete på detta område. Socialutredningen och socialtjänstreformen har givit sitt stöd till den utveckling som barnomsorgsgruppen föreslagit och menat att den uppsökande verksamheten bör ses som en viktig del i den nya socialtjänsten.

Socialsekreterare som arbetar med uppsökande verksamhet får en naturlig kontakt med de förskolor och fritidshem som de via den uppsökande verksamheten har kontakt med. Dessa kontakter kan vidareutvecklas och vara ett stöd för personalen inom barnomsorgen när det gäller barn inom verksamheten som riskerar att utvecklas ogynnsamt.

I samverkan runt barn med behov av extra stöd intar också mödra- och barnhälsovården en viktig plats. Socialsekreterare som sköter den uppsökande verksamheten har som ett huvudalternativ att sköta den i samråd med mödra- eller barnhälsovården. Barnsjuksköterskorna och barnläkarna inom barnhälsovården har en mycket viktig uppgift framför allt för familjer med sitt första barn och då speciellt när barnen är små.

Socialstyrelsen kommer under 1983 att publicera en skrift som visas hur barnomsorg inklusive sociala insatser och mödra- och barnhälsovård kan samarbeta. Skriften kommer att förberedas genom seminarier och rådslag med kommuner och landsting.

Med utgångspunkt i de erfarenheter som styrelsen redovisat i den ovan nämnda skriften om uppsökande verksamhet för barnfamiljer samt de nya utgångspunkter som ges i och med socialtjänstreformen anser styrelsen det önskvärt med försöksverksamhet som utvecklar samarbetet mellan barnomsorg, sociala insatser och mödra- och barnhälsovård. I ett sådant utvecklingsarbete bör föräldrainsformation och föräldrautbildning vara en naturlig del och barnomsorgsgruppens betänkande Barn och vuxna (SOU 1980:27) blir därför ett viktigt underlag.

### **Samverkan med landstingens verksamheter för handikappade barn**

Samverkan med landstinget gäller handikappade barn och då främst psykiskt utvecklingsstörda barn, rörelsehindrade barn och döva och hörsel-skadade barn. För dessa grupper har landstinget ett ansvar. Tydligast är det ansvaret när det gäller psykiskt utvecklingsstörda barn där landstingets ansvar är lagreglerat.

Syftet med samverkan med landstinget är att insatserna för de handikappade barnen så långt som möjligt bör samordnas. För barnomsorgen är samverkan värdefull framför allt när ett handikappat barn börjar på förskola eller fritidshem. Till landstingets verksamheter för handikappade barn finns i

många landsting knutna specialutbildade förskollärare som besitter särskild utbildning och erfarenhet av pedagogiskt arbete med handikappade barn. Det vore önskvärt att sådan specialutbildad personal fanns i samtliga landsting.

### *Bakgrund*

Socialstyrelsen har arbetat med samverkansfrågorna efter främst två vägar. Dels har den i avsnitt 6 (Barn med behov av särskilt stöd) nämnda fortbildningssatsningen Samverkan i barnomsorgen syftat till att olika yrkesgrupper och verksamheter ska lära känna varandras arbete och uppgifter. Dels har socialstyrelsen i samarbete med Eskilstuna kommun bedrivit ett omfattande utvecklingsarbete för att pröva samverkan i den praktiska verksamheten.

Inför förskolelagens införande 1975 startades utvecklingsarbetet i Eskilstuna i syfte att utveckla förskolans och fritidshemmens förmåga att ta hand om barn med behov av särskilt stöd. I försöksverksamhet samordnades förskolevistelsen med stödinsatser från andra verksamheter. Erfarenheterna från försöken är bland annat att samverkan mellan förskolan och verksamheter utanför denna, t. ex. habilitering, ofta stöter på stora problem. Problemen hänger samman med att de olika yrkesgrupperna har olika synsätt på vad barns förskolevistelse syftar till, på orsaker till störningar hos barn och på metoder för att komma till rätta med problem. Förskolans helhetssyn på barn har inte sällan kolliderat med en syn som starkare betonar avvikelser och behovet av diagnostik och behandling. Den fortbildningsverksamhet gemensam för förskolepersonal, barnhälsovårdspersonal, habiliteringspersonal m. fl. berörda yrkesgrupper som bedrivits inom projektet har dock visat sig vara en framgångsrik metod för att skapa ett mer gemensamt synsätt samt väsentligt öka förskolepersonalens förståelse och säkerhet i det dagliga arbetet med barn som har olika typer av störningar. Arbetet med slutrapporten pågår inom kommunen och den beräknas bli klar under 1982.

### *Socialstyrelsens överväganden*

Samverkan mellan barnomsorgen och landstingets verksamheter för handikappade barn bör fortsätta att utvecklas, den har ännu inte funnit sina former.

Erfarenheterna från projektet i Eskilstuna pekar entydigt på det positiva för personalen inom barnomsorgen att få fortbildning inom detta område, det ökar deras säkerhet och trygghet i arbetet med barn med särskilda behov. Erfarenheterna pekar också entydigt på behovet av fortbildning för personalen inom habiliteringsverksamheterna. Deras kunskap om barnom-

sorgens mål, innehåll och arbetssätt måste öka för att de på ett smidigt sätt ska kunna ge personalen sitt stöd.

I avsnitt 13 (Grundutbildning och vidareutbildning) föreslås att speciallärarutbildningen för förskollärare ses över bl. a. mot bakgrund av den förändrade roll de får när allt fler handikappade barn integreras i den kommunala förskolan.

En viktig förutsättning för en god samverkan är att uppgifter och ansvarsgränser mellan olika verksamheter är tydliga för alla medverkande grupper. Socialstyrelsen kommer därför som nämnts i inledningen till detta avsnitt att utarbeta ett kortfattat material som redovisar uppgifter och ansvar för alla de verksamheter som barnomsorgen behöver samarbeta med.

Metoderna för samarbetet behöver utvecklas. Därvid utgör den kommande slutrapporten från Eskilstuna-projektet en värdefull utgångspunkt. Socialstyrelsen kommer med utgångspunkt i denna att utarbeta en vägledning som kan användas för personal inom barnomsorgen och landstingets verksamheter när det gäller samverkan och arbete kring barn med behov av särskilt stöd.

## **10 Ledningsorganisationen för den pedagogiska verksamheten**

Huvudsyftet med förslagen i denna utvecklingsplan för barnomsorgen är att stärka den pedagogiska verksamheten. En central fråga blir då hur denna verksamhet ska ledas och samordnas. I arbetsplanen Förskolans pedagogiska verksamhet – mål och inriktning (1981) redovisar socialstyrelsen sin principiella syn på ledningen av barnomsorgen. I avsnitt 2 (Förskolans pedagogiska verksamhet) har begreppen pedagogiskt program, kommunala riktlinjer och pedagogisk planering använts för att beskriva ledningsfunktionen centralt, kommunalt och lokalt vid genomförandet av den pedagogiska verksamheten.

### *Bakgrund*

Barnomsorgens blygsamma omfattning fram till 1970 gjorde det inte naturligt eller nödvändigt att uppmärksamma ledningsfrågorna vare sig lokalt, kommunalt eller centralt. Många kommuner saknade kommunalt organiserad barnomsorg och i de kommuner det fanns kommunal barnomsorg bestod den oftast av några deltidsgupper och kanske några daghem. Endast några få stora kommuner hade en sådan omfattning på verksamheten att det fanns resurser och behov att diskutera ledningsfrågorna.

Verksamhetens ringa omfattning gjorde det också möjligt för socialstyrelsen att ha en direktkontakt med kommunalt anställda barnstugekonsulenter. Därför fungerade styrelsen som ett mer praktiskt stöd för verksamheten än vad som i dag är möjligt.

Det behövs ingen närmare förklaring till att den kommunala ledningen för

barnomsorgen under hela 70-talet i hög grad arbetat med utbyggnadsfrågor. Men det har också haft betydelse att barnstugeutredningen var mycket knapphändig i sina resonemang när det gällde ledningen av den inre verksamheten. Barnstugeutredningens förslag på denna punkt inskränkte sig i princip till att föreslå att kommunerna skulle inrätta tjänster som pedagogkonsulenter för ledning av ett visst begränsat antal förskolor. Dessa pedagogkonsulenter skulle bl. a. fungera som ett "mellanled" för information från socialstyrelsen till verksamheten.

Vid bedömningen av barnstugeutredningens förslag bör man beakta dels att verksamheten fortfarande var av liten omfattning dels att det under slutet av 60-talet och början av 70-talet var viktigt att motverka auktoritärt uppbyggda ledningsorganisationer. Utredningen ville skapa en modern och demokratisk arbetsorganisation där arbetslaget på varje enskild förskola fick ett mycket stort ansvar för verksamhetens utformning.

Resultatet av utvecklingen under 70-talet har dock blivit att kommunerna i hög grad saknar en fungerande ledningsorganisation för den inre verksamheten. Vid den genomgång och analys av utvecklingen som socialstyrelsen genomfört vid utarbetandet av arbetsplanen om Förskolans pedagogiska verksamhet har bristerna när det gäller ledning och samordning kommit i blickpunkten. Det är främst den praktiskt arbetande personalen som framhållit dessa brister.

### *Socialstyrelsens överväganden*

En förbättring av den pedagogiska ledningen för barnomsorgen framstår i dag som en mycket viktig fråga. Ska verksamheten vidareutvecklas och kvaliteten höjas är ledningsorganisationens förmåga att ge stöd och vägledning central. En förbättrad ledning är också nödvändig i en strävan mot en jämn kvalitetsmässig standard mellan olika förskolor och fritidshem.

Socialstyrelsen anser att ledningsfrågorna måste ägnas stor uppmärksamhet i utvecklingsarbete och forskning under 80-talet. En forskning som inriktas på att beskriva och analysera hur ledningen faktiskt fungerar är angelägen. Kommunerna bör i sitt eget utvecklingsarbete ägna ledningsfrågorna särskild uppmärksamhet. Socialstyrelsens uppfattning är att de flesta kommunerna inom en 5-årsperiod bör kunna utveckla en väl fungerande ledningsorganisation för den pedagogiska verksamheten.

Kommunerna bör med stöd av det pedagogiska programmet utarbeta kommunala riktlinjer för verksamheten som utgångspunkt för den detaljplanering som bör ske i den enskilda förskolan och fritidshemmet. De kommunala riktlinjerna bör antas av socialnämnden och främst behandla verksamheten på en instrumentell nivå, dvs. ange principer och förutsättningar för den pedagogiska verksamhetens genomförande, planering, föräldrasamarbete, fortbildning, etc.

Socialstyrelsen anser det viktigt att det finns en central ledning för barnomsorgen med hög kompetens och med såväl teoretisk som praktisk erfarenhet av barnomsorgsområdet. I princip bör den vara en funktion för administration av den pedagogiska verksamheten, övergripande utredningar inom området och fortbildningsplanering. Många kommuner har också en administration på distriktsnivå, för den löpande ledningen av ett mindre avgränsat område i kommunen. Funktionen blir i stort sett den som barnstugeutredningen föreslog att pedagogkonsulenter skulle ha.

Om man ser över hela den kommunala organisationen så finns det i många kommuner tre nivåer när det gäller ledningen av barnomsorgen, den centrala nivån för samordning och ledning kopplad till socialnämnden, distriktsnivån som handhar ett löpande driftansvar som ofta också innefattar en rad löpande rutiner och den lokala nivån där föreståndaren har ett ansvar för planering och genomförande av verksamheten. Ur ledningssynpunkt är det viktigt att dessa tre nivåer inbördes har öppna och enkla förbindelser för att skapa en god och effektiv samordning som undviker onödiga byråkratiska omgångar.

I socialstyrelsens fortsatta arbete med ledningsfrågorna kommer ansvar, funktioner och uppgifter på de olika nivåerna att uppmärksammas. En viktig fråga i detta sammanhang är att göra en avvägning mellan olika ansvarsnivåer med hänsyn främst till att skapa en effektiv och icke kostnadskrävande administration för stöd och utveckling av en bra barnomsorg. Metoder och förutsättningar för förändringsarbete ska uppmärksammas.

Kompetensutvecklingen för ledningspersonalen bör ägnas stor uppmärksamhet. På kort sikt bör kraftfulla fortbildningsinsatser riktas till denna grupp. Inom högskolans anslag för enstaka kurser bör kurser för ledningspersonal ges hög prioritet. I den föreslagna översynen av grundutbildningen bör ingå att överväga innehållet i en vidareutbildning för ledningspersonal.

Föreståndarnas kompetens bör också höjas genom vidareutbildning vid högskolan. Kommunen kan genom samarbete med högskolan utforma ett lämpligt kursinnehåll. Möjligheterna att erhålla statsbidrag via länsarbetsnämnden bör uppmärksammas.

## 11 Personalen inom barnomsorgen

Om man jämför åren 1970 och 1980 så har antalet anställda inom barnomsorgen ökat från 11 065 till 55 717, alltså en femdubbling av personalen på en tioårsperiod. De två huvudgrupperna inom verksamheten är förskollärare/fritidspedagoger och barnskötare. Om man ser till den andelsmässiga fördelningen så har andelen förskollärare/fritidspedagoger sjunkit några procentenheter medan andelen barnskötare har ökat kraftigt. Uppgifterna framgår av nedanstående tabell.

*Antalet anställda inom barnomsorgen uppdelade på utbildning:*

	1970		1980	
Förskollärare	5 722	51,7	23 879	42,8
Barnavårdslärare	34	0,3	78	0,1
Fritidspedagoger	176	1,6	4 476	8
Barnskötare	2 745	24,8	22 532	40,4
Annan barnavårdsutb		–	711	1,3
Utan utbildning		–	4 041	7,3
Övrig personal	2 388	21,6	–	–
<b>Totalt</b>	<b>11 065</b>	<b>100</b>	<b>55 717<sup>1</sup></b>	<b>100</b>

Mot bakgrund av det faktum att grundutbildningen är en mycket viktig kvalitetsfaktor för verksamheten diskuterar socialstyrelsen i detta avsnitt personalkårens sammansättning vad det gäller uppdelningen mellan förskollärare och fritidspedagoger å den ena sidna och barnskötare å den andra. Socialstyrelsens uppfattning är att de båda utbildningskategorierna bör ses som steg i en barnpedagogisk utbildning.

*Bakgrund*

När driftbidrag för förskolor infördes 1944 utgick det bl. a. i form av lönebidrag till förskollärare. Denna statsbidragsform slopades 1963 i syfte att förenkla administrationen och med hänvisning till kommunernas goda vilja att anställa utbildad personal.

Till den förenklade statsbidragskonstruktionen knöts socialstyrelsens "Råd och anvisningar nr 163 1963" där följande sägs om personalens sammansättning och personaltäthet:

"I daghem bör, förutom föreståndare, med hänsyn till personalens reglerade arbetstid knytas två förskollärare till varje avdelning. Vid bristande tillgång på förskollärare kan dessa med beaktande av barnens ålder ersättas av tillräckligt antal barnsköterskor. Frånsett ekonomipersonalen bör det finnas en anställd på fem barn. Omfattar daghemmet även spädbarns-avdelning, ökar personalbehovet till en anställd på fyra barn.

För fritidshem behövs, utöver pedagogiskt kvalificerade föreståndare, en förskollärare som ledare för varje avdelning.

För lekskola med en förmiddags- och en eftermiddagsavdelning svarar en förskollärare."

Det var under senare delen av 1960-talet som en påtaglig utbyggnad av förskolor och fritidshem tog sin början. Efter förslag från den på familjeberedningens initiativ bildade centrala samarbetsgruppen för plane-

<sup>1</sup> Varav 2 025 anställda som två-språkig personal

ring och utbyggnad av dag- och fritidshem vidarebefordrade kommunförbundet 1967 en rekommendation till landets kommuner om en önskvärd utbyggnadstakt. Enligt centrala samarbetsgruppen borde kommunernas målsättning fram till 1975 vara att kunna tillgodose platser för 50 % av de förvärsarbetande föräldrarnas barn. Man beräknade att det skulle innebära ett nytillskott på 70 000 platser i daghem och 25–30 000 platser i fritidshem fram till 1975.

Mot bakgrund av den ovan redovisade rekommendationen kallade kommunförbundet i mars 1970 socialstyrelsen, Sveriges Förskollärares Riksförbund och Svenska Facklärarförbundet till överläggningar kring frågan om personaltäckningen och personalsammansättningen.

Överläggningen resulterade i ett cirkulär från kommunförbundet (7/70) med bl. a. följande innehåll:

”Trots att statsmakterna successivt beräknas öka antalet utbildningsplatser från 1 410 innevarande läsår till 3 000 läsåret 1973/74 torde bristen på förskollärare bestå under hela 1970-talet och en bit in på 1980-talet. Med hänsyn härtill framhölls från socialstyrelsens sida, att under nu rådande förhållanden måste förskollärare i viss omfattning ersättas av annan arbetskraft och då lämpligen med barnsköterskor. I detta sammanhang hänvisade man samtidigt till Råd och anvisningar nr 163, sid. 21, varav framgår, att ”frånsett ekonomipersonalen bör det finnas en anställd på fem barn.”

Enligt kommunförbundets uppfattning bör målet vara att upprätthålla kvalitén på verksamheten. *Med hänsyn till bristen på förskollärare och som ett led i strävan efter bästa möjliga jämnhet i standarden på verksamheten, bör man temporärt verka för att få till stånd en rimlig fördelning av tillgängliga personalresurser på barnstugeområdet såväl inom den enskilda kommunen som inom landet i stort.*

Från samtliga intressenters sida påtalades vid överläggningarna vikten av att personalsammansättningen anpassas till förhållandena på arbetsmarknaden. Under nuvarande förhållanden bör kommunerna därför sträva efter att varje daghemsföreståndare är utbildad förskollärare och att det därutöver bör finnas en förskollärare på varje avdelning.

Med hänvisning till det ovan anförda konstaterar kommunförbundet, att hinder således icke möter för kommunerna att i rådande bristsituation organisera daghemsverksamheten så att man – utöver en utbildad förskollärare som föreståndare – får en förskollärare per avdelning.”

Barnstugeutredningen (Bu) framhåller att personalen bör ha grundläggande yrkesutbildning för sitt arbetsområde (SOU 1972:27 sid. 42):

”Den utbildning som i första hand kommer ifråga är förskolläraryt utbildning och barnskötaryt utbildning.

Med hänsyn till rådande tillgång på utbildade förskollärare och barnskötare bör en jämn fördelning av de båda personalgrupperna eftersträvas i samtliga barngrupper. Detta gäller även småbarnsgrupperna.

I grupper med stor andel barn med särskilda svårigheter bör speciallärare anställas.”

Socialstyrelsen instämde i sitt remissvar i utredningens resonemang. Även SFL accepterade utredningens ställningstagande mot bakgrund av tillgången på utbildad personal. SFL framhåller dock att utredningens ställningstagande inte kan godtas som generell norm och framhåller vidare: "Föreståndare bör för det första inte inräknas i dessa beräkningar. I barngruppen måste finnas förskollärare i en omfattning som täcker öppethållandetiden. Om det på ort skulle finnas tillgång till förskollärare, som av något skäl är bundna till orten, måste en högre andel kunna anställas. Det är emellertid angeläget att en spridning åstadkoms så att fördelningen inte blir alltför ojämn regionalt sett."

Kommunalarbetareförbundet beklagar i sitt yttrande att Bu inte närmare behandlat frågan om vilken typ av utbildning som bör gälla för förskollärare och barnskötare. Förbundet hänvisar till ett uppdrag från regeringen till skolöverstyrelsen "att överväga möjligheterna att i ökad utsträckning samordna utbildningarna på barnavårdsområdet."

Förbundet är positivt till en sådan samordning men framhåller att den även borde omfatta utbildningen av förskollärare och fritidspedagoger. Kommunalarbetareförbundet framhåller vidare: "Den framtida verksamheten inom förskola bör bygga på en varvad teoretisk/praktisk utbildning. Utbildningsgrunden bör vara gymnasieskolans gren för barna- och ungdomsvård och därmed jämställda specialkurser inom gymnasieskolan. Efter viss tids praktisk yrkeserfarenhet bör den fortsatta utbildningen till exempelvis förskollärare komma till stånd."

I tilläggsdirektiv till Bu den 22 september 1972 berörde föredragande statsråd samma fråga på följande sätt:

"Vid avvägningen av innehållet i de olika utbildningarna bör utredningen beakta utbildningarnas inbördes relationer. Utredningen bör pröva i vilken utsträckning den enskilde eleven kan genomgå en förskolepedagogisk utbildning etappvis. Eleven bör därvid vid övergången från en utbildning till en annan kunna utnyttja tidigare inhämtade kunskaper och erfarenheter."

I betänkandet Utbildning i samspel (SOU 1975:67) ifrågasätter BU "om alla de utbildningar, som bedrivs idag på de olika nivåerna i 'hierarkin' med sikte på de traditionella rollfördelningarna i ett barnpedagogiskt arbete är pedagogiskt, socialt och ekonomiskt motiverade."

Utredningen framhåller vidare:

"Företräder man en helhetssyn och vill konsekvent fullfölja denna syn på barns och ungdomars utveckling och behov samt den barnpedagogiska verksamhetens roll i samhället, är det än mer motiverat att ställa denna fråga. Utredningen vill betona vikten av att helhetssynen ges sådana konkreta uttryck, när man bygger upp en utbildning utifrån barns och unga människors behov, att de utbildningar som syftar till att ge kompetens för arbete inom den barnpedagogiska verksamheten i förskole- och fritidsverksamhet för barn och ungdomar, verkligen är och upplevs som delar av en organisk enhet."

Bu föreslog en enhetlig utbildning organiserad i tre utbildningssteg.

”Barnpedagog STEG 1:

STEG 1 svarar dels upp mot innehållet i ett barnpedagogiskt arbete för dem som tar emot andras barn i det egna hemmet och/eller arbetar i förskole- och fritidsverksamhet enligt de funktioner som utredningen i tidigare betänkanden föreslagit för de yrkesgrupper, som idag benämns barnvårdare, dagbarnvårdare, förskolassistent samt lekplats- och lekparkspersonal, dels mot innehållet i ett barnpedagogiskt lagarbete enligt utredningens pedagogiska program i förskolor och fritidshem för den yrkesgrupp som idag benämns barnskötare.

Barnpedagog STEG 2:

STEG 2 svarar upp mot innehållet i ett barnpedagogiskt lagarbete i förskole- och fritidsverksamheter för de yrkesgrupper, som idag benämns förskollärare och fritidspedagoger.

Barnpedagog STEG 3:

STEG 3 svarar upp mot en barnpedagogisk verksamhet i förskole- och fritidsverksamheter med mera specialiserade funktioner i dessas arbetslag. Detta steg är således att uppfatta som vidareutbildning/fördjupning. Det motsvarar delvis den vidareutbildning som existerar idag i form av den 16 veckors metodiklärarkurs som anordnas för blivande metodiklärare vid förskolläraryrkes- och fritidspedagogutbildningarna. STEG 3 bör ge vidareutbildning för följande områden: pedagogisk verksamhet, social, administrativ samt psykologisk verksamhet med bl. a. konsultativa arbetsuppgifter. (Utredningens förslag avseende utformning och innehåll i STEG 3 vidareutvecklas i kap. 6).”

Regeringen ställer sig i propositionen om utbildning av förskollärare och fritidspedagoger m. m. (1976/77:76) positiv till den av barnstugeutredningen föreslagna stegvisa utbildningen. Föredragande statsråd anför att barnstugeutredningens förslag om 50-veckorsutbildning till förskollärare representerar en värdefull praktisk tillämpning av principen om återkommande utbildning. Jag tror att det finns ett stort behov av en sådan utbildning bland personalen inom barnomsorgen. Den bör därför även i fortsättningen anordnas inom ramen för den statliga högskoleutbildningen. ”Föredragande statsråd ställer sig också positiv till de föreslagna inträdeskraven på fyra års yrkeserfarenhet från barnomsorgen efter avslutad barnskötaryrkesutbildning. Slutligen framhålls att ”Det är angeläget att de barnskötare som önskar vidareutbilda sig till förskollärare eller fritidspedagoger men som inte har haft möjlighet därtill under utbyggnadsperioden erbjuds plats t. ex. i 50-veckorsutbildningen.”

Frågan om personalens sammansättning berördes senast i departementspromemorian, ”Vissa kvalitetsfrågor i daghem och fritidshem samt principerna för statsbidragsgivningen” (Ds S 1970:03). Denna promemoria var underlaget till den proposition som riksdagen behandlade den 25 november 1981.

I promemorian föreslogs en rekommendation om att minst hälften av inrättade tjänster för arbete i barngrupp skulle vara förskollärartjänster då det gäller förskolebarn och fritidspedagogtjänster då det gäller skolbarn.

Efter att ha redovisat bakgrunden till uppdelningen i de två personalkategorierna framhåller socialstyrelsen i sitt remissvar den 7 september 1979 följande:

”Socialstyrelsen har i och för sig inget att invända mot rekommendationen om minst hälften förskollärare respektive fritidspedagoger som en kvalitetsgaranti för barnomsorgen. Styrelsen anser dock att det är olämpligt med ett principuttalande från regering och riksdag i denna fråga. Det hade varit värdefullare om en på sikt mer enhetlig utbildning för personal inom barnomsorgen hade diskuterats i promemorian.”

Socialstyrelsen pekar också på att det visat sig innebära svårigheter för arbetslagsprincipens genomförande att det finns två personalkategorier med samma arbetsuppgifter inom verksamheten.

Kommunalarbetareförbundet anför i sitt remissvar i detta avseende att ”En jämn fördelning måste enligt förbundets uppfattning ställa stora krav på resurser och stimulanser för att i första hand ge yrkesverksamma barnskötare utbildningsmöjligheter. I längden är dock denna funktionella indelning av personalen i en pedagogisk skolad och en mer vårdinriktad kategori olycklig och bör på sikt ersättas av en mer enhetligt utbildad baspersonal.” Förbundet uttalar också en tveksamhet när det gäller fritidspedagogutbildningen och menar att man bör pröva ”möjligheten att bygga in fritidspedagogiken i barnskötar- och förskollärarytbildningarna. Detta skulle även främja principen om arbetslag där de formella skillnaderna mellan personalkategorierna begränsas.”

Facklärarytbundet anförde i detta sammanhang att ”eftersom de krav som ställs på personalen inom barnomsorgen medför att en kvalitativt fullgod pedagogisk utbildning är nödvändig, dvs. utbildning på högskolenivå till förskollärare respektive fritidspedagoger kräver SFL en pedagogiskt utbildad personalkategori – förskollärare – respektive en pedagogiskt utbildad personal i fritidshem – fritidspedagoger.”

### *Socialstyrelsens överväganden*

Socialstyrelsen anser inte att det finns verksamhetsmässiga skäl som motiverar två yrkesgrupper för arbete i barngrupp inom förskolor och fritidshem. Det finns heller inga uttalade ställningstaganden för detta. Av redovisningen ovan framgår att den uppdelning i två yrkesgrupper som skett under 70-talet är en följd av den faktiska tillgången på personal med förskolläraryt- och fritidspedagogutbildning.

Socialstyrelsen anser att det är önskvärt med en enhetlig yrkeskår. Detta leder till att alla anställda bör ha en likvärdig grundutbildning. Det skulle innebära att de barnskötare som i dag finns inom verksamheten bör få vidareutbildning. Det bör vara en långsiktig strävan att uppnå en enhetlig yrkeskår.

Barnstugeutredningens förslag om att personalen inom barnomsorgen skall organiseras i arbetslag har ibland tolkats som att uppdelningen i två yrkesgrupper har ett egenvärde för arbetslaget. Samma tanke gäller tolkningen av förslaget om den jämna fördelningen mellan förskollärare/fritidspedagoger och barnskötare. Socialstyrelsen anser att denna tolkning är felaktig och att uppfattningen saknar stöd i hur verksamheten fungerar.

Barnstugeutredningens förslag om en jämn fördelning mellan de två yrkesgrupperna bör i stället ses som en pragmatisk bedömning i en situation då barnomsorgen stod inför en kraftig utbyggnad och bristen på utbildad personal var påtaglig. Möjligheten att på kort sikt ändra denna situation var liten. Det ovan redovisade citatet från Kommunförbundets cirkulär till kommunerna 1970 styrker denna tolkning.

Resultatet av denna situation blev en kraftig ökning av antalet barnskötare i verksamheten räknat både i absoluta och i relativa tal i förhållande till andra grupper inom verksamheten. Av redovisningen ovan framgår att i dag utgörs 40 % av personalkåren inom barnomsorgen av barnskötare. Det innebär att mer än 20 000 anställda har den utbildningsbakgrunden. Barnskötarutbildningen är också en viktig linje i gymnasieskolan.

Socialstyrelsens bedömning är att även om den kraftiga ökningen av antalet barnskötare i verksamheten har skett för att snabbt kunna tillgodose verksamheten med personal med viss yrkesinriktad utbildning så har det nu uppstått en situation som inte snabbt går att ändra. Barnskötarna utgör en viktig och värdefull del av personalen inom barnomsorgen och de förändringar som bör göras på sikt måste utgå ifrån och ta hänsyn till detta.

Socialstyrelsen anser det angeläget att som ett första steg mot en enhetlig yrkesutbildning etablera ett synsätt med en stegvis utbildning.

En stegvis utbildning har den fördelen att den ger yrkeserfarenhet mellan utbildningsstegen vilket bör kunna innebära en kvalitetshöjning av förskolläro- och fritidspedagogutbildningarna. Barnskötarna inom verksamheten blir inte på samma sätt som nu en särskild yrkeskategori utan kan mera ses som blivande förskollärare eller fritidspedagoger. Nackdelarna med en stegvis utbildning är att det kan vara svårt för barnskötarna att återgå till utbildningen efter att ha varit yrkesverksamma en tid, det fordrar att de har en ekonomisk och social situation som gör det möjligt. Till nackdelarna bör också räknas att den stegvisa utbildningen ökar personalomsättningen inom verksamheten.

Det är inte rimligt att anta att alla barnskötare inom förskolor och fritidshem önskar eller har möjlighet att genomgå en vidareutbildning till förskollärare eller fritidspedagoger. Några absoluta krav härpå bör inte heller ställas. Erfarenheten visar dock att många barnskötare önskar genomgå vidareutbildning om ekonomiska och sociala svårigheter kan undanröjas. Under början av 70-talet skedde en sådan satsning som rönt ett stort intresse från barnskötarnas sida.

Inom högskolan har man på olika sätt sökt stimulera barnskötare inom barnomsorgen att söka till den 50-poängsutbildning som är speciellt avpassad för elever med barnskötartutbildning. Erfarenheten pekar på några faktorer som motverkar barnskötarnas intresse och möjligheter att söka sig till högskolan för vidareutbildning. En viktig sådan faktor är om det finns tillgång till högskoleutbildning i närheten av den egna bostadsorten. Att flytta till en annan ort under utbildningstiden kan för många barnskötare vara närmast omöjligt med hänsyn till den egna familjen. Svårigheten att avstå från lön under utbildningstiden är en annan hindrande faktor. Slutligen upplevs det som en föga stimulerande faktor att barnskötare som utbildar sig till förskollärare eller fritidspedagog ofta får återgå till den barnskötartjänst de innehar. Dessa hinder bör undanröjas för att underlätta för barnskötare som önskar vidareutbilda sig.

Högskolan arbetar på olika sätt med att göra utbildningen tillgänglig på den egna orten. Så snart det finns en mindre grupp lärarkandidater kan utbildningen ordnas som en s. k. distansutbildning. Frågan om tillgång till utbildning på den egna orten kommer därför att lösas för flertalet barnskötare som önskar en högskoleutbildning.

Frågan om de ekonomiska hindren bör också kunna lösas. På grund av neddragningarna i utbyggnaden finns i dag en hög arbetslöshet bland förskollärare, fritidspedagoger och barnskötare.

Den 1 jan. 1982 var 1 250 förskollärare, 327 fritidspedagoger och 3 035 barnskötare arbetslösa. Neddragningen av utbyggnaden får också konsekvenser för grundutbildningens dimensionering som kan visa sig mycket olycklig på sikt.

Socialstyrelsen förordar därför att barnskötare med en viss minsta yrkeserfarenhet erbjuds möjlighet att vidareutbilda sig till förskollärare eller fritidspedagog. Under tjänstledigheten för utbildningen kan en arbetslös förskollärare/fritidspedagog eller barnskötare anställas. Statligt bidrag härför kan utgå efter ansökan till länsarbetsnämnden.

Denna lösning gör det möjligt för kommunen att betala ett utbildningsbidrag till de barnskötare som vidareutbildar sig.

Riksdagen har begärt att regeringen efter samråd med Kommunförbundet ska presentera en ny utbyggnadsplan för barnomsorgen. För den fortsatta utbyggnaden behövs utbildad personal. Den av socialstyrelsen ovan föreslagna lösningen innebär att nu arbetslösa får yrkeserfarenhet, att utbildningskompetensen inom barnomsorgen får en generell höjning och att högskolan kan utnyttja den överkapacitet som för närvarande hotar.

## 12 Fortbildning

Socialstyrelsen har i avsnitten 2 och 3 om förskolans resp. fritidshemmets pedagogiska verksamhet redovisat en planering för hur det pedagogiska arbetet inom barnomsorgen ska utvecklas. De insatser socialstyrelsen anser

nödvändiga bygger på en analys av utvecklingen under 70-talet. Slutsatsen av denna analys är att det behövs kraftfulla åtgärder för att stödja utvecklingen av det pedagogiska arbetet.

Grundutbildning, vidareutbildning och fortbildning är centrala och avgörande när det gäller att vidmakthålla och utveckla kvaliteten inom barnomsorgen. Grundutbildning är en mycket långsiktig väg att påverka verksamhetens inriktning. Fortbildning och vidareutbildning ger effekt på kortare sikt och dessa båda former blir därför avgörande i ett förändrings-skede.

Grundutbildningen behandlas i avsnitt 13. Med hänsyn till den erfarenhet som samlats under 70-talet och med hänsyn till det förändringsarbete som nu inletts föreslår socialstyrelsen att frågorna om grundutbildning och vidareutbildning skall bli utredda i särskild ordning. I detta avsnitt behandlas fortbildningen.

Att fortbildningen är av central betydelse för att vidmakthålla verksamhetens kvalitet har redan framhållits. Det gäller för många liknande verksamheter. Socialstyrelsen anser dessutom att fortbildningen är särskilt viktig för personal inom barnomsorgen på grund av de krav arbetet ställer på personalen och då särskilt på grund av de förändringar socialstyrelsen föreslår skall genomföras under 80-talet.

### *Bakgrund*

Utgångspunkterna för den framtida personalutbildningen presenterades i barnstugeutredningens betänkande: Utbildning i samspel (SOU 1975:67). Utbildningens innehåll relaterades till de förslag för verksamhetens innehåll som utredningen föreslog. Den vuxnes egen personlighet, självkänsla, insikt om sitt reaktionsmönster och sin roll i samhället gavs stor betydelse. Arbetslaget sågs som grunden för att lära sig respekt för andras behov och rättigheter.

För grundutbildningarna kom barnstugeutredningens förslag, som i sina huvuddrag antogs av riksdagen, att innebära att stor uppmärksamhet fästes vid att utveckla den vuxnes egen personlighet och självkänsla. Kommunikationsförmågan blev viktig och sågs som grunden för personalens förmåga till samverkan sinsemellan. Under främst senare delen av 70-talet kom detta synsätt att starkt prägla grundutbildningen och utbildningens form blev ofta viktigare än dess innehåll. Genom den betoning som lagts på utvecklingen av den egna förmågan har yrkeskunskapen skjutits tillbaka med en diffus yrkesroll som följd.

Tankarna om fortbildning har präglats av samma synsätt som grundutbildningen. Uppgifterna för fortbildningen formulerades som att vidmakthålla och vidareutveckla den process som grundutbildningarna sökt stimulera. att markera en omsorg och omtanke om personalen och att föra ut resultat från forsknings- och utvecklingsarbete.

Ett av utredningens viktigaste förslag var att personalen skulle organiseras i arbetslag där samarbetet och förmågan till kommunikation mellan de vuxna i arbetslaget utgjorde grunden. För att öka förståelsen och respekten för arbetslagets medlemmar ansåg utredningen att fortbildningen skulle organiseras som en gemensam fortbildning för all personal. Viss gemensam fortbildning med andra verksamhetsområden ansågs också nödvändig.

År 1974 påbörjades planeringen för en omfattande satsning på information och fortbildning till personalen inom barnomsorgen. 1975 genomfördes den första landsomfattande fortbildningsatsningen. Under detta år och de två följande åren inriktades fortbildningen på att föra ut och diskutera de centrala delarna av förskolereformen.

Våren 1977 antog riksdagen nya riktlinjer för barnomsorgspersonalens grundutbildning och fortbildning med utgångspunkt i de förslag barnstugeutredningen presenterat i sitt betänkande Utbildning i samspel. Därefter har socialstyrelsens fortbildningsverksamhet mer övergått i en reguljär verksamhet som med hänsyn till de stegvisa nedskärningarna av barnomsorgssektionen numera har en mycket begränsad omfattning.

Förändringen av socialstyrelsens funktion på fortbildningsområdet till följd av 1977 års riksdagsbeslut har bl. a. inneburit att styrelsen inte längre utarbetar centralt rekommenderade studiepaket. Styrelsen syftar i stället till att tillhandahålla ett varierat underlag för olika former av fortbildningsinsatser som ska planeras på kommunal nivå.

Förändringen av styrelsens funktion på detta område förutsatte en ökad aktivitet främst när det gäller planering av personalutvecklande insatser på kommunal nivå. Eftersom en sådan planering endast finns i ett mindre antal kommuner har avsaknaden av centrala studiepaket skapat ett tomrum i många kommuner. Fortbildningen har därför i många fall kommit att präglas av ryckighet och spontanitet. Möjligheterna till en målinriktad och långsiktig verksamhet har försvårats. Mycket kritik har därför riktats mot fortbildningens innehåll, inte minst från personalen.

Den vanligaste formen av fortbildning är studiedagsformen. I övrigt används studiecirkel och i några kommuner även längre kursuppläggningar. Studiedagsuppläggnigen möjliggör att en stor del av personalen kan erbjudas samma information och att många får träffas. Studiedagsformen har dock uppenbara brister.

Under den tid socialstyrelsen anordnade utbildning av studievägledare anlätades som regel kommunförbundets länsavdelningar som administrativa enheter för dessa kurser. Därefter har det visat sig att länsavdelningarna haft svårt att annat än i undantagsfall speciellt uppmärksamma barnomsorgspersonalen. En sådan funktion i reguljär form ligger utanför det arbetsområde som länsavdelningarna i dag har.

Socialkonsulenter vid länsstyrelserna har också i viss mån medverkat vid regional fortbildning och information. Vid de utredningar om socialkonsulenter som gjorts inom och utom socialstyrelsen har barnomsorgsenheten

framfört önskemålet att en av socialkonsulenterna borde rekryteras med hänsyn till barnomsorgsområdet och då speciellt med inriktning på information och fortbildning. Någon sådan prioritering har dock inte varit möjlig att göra med hänsyn till andra krav och önskemål som riktats mot socialkonsulenterna.

### *Socialstyrelsens överväganden*

#### Behovet av fortbildning

Inledningsvis har framhållits fortbildningens stora betydelse för att vidmakthålla och vidareutveckla verksamhetens kvalitet. Socialstyrelsen anser att det finns starka skäl att göra en kraftig satsning på fortbildning för barnomsorgens personal under 80-talet. De huvudsakliga skälen för denna satsning kan sammanfattas i följande tre punkter:

- Arbets sättet i förskolor och fritidshem bygger på de förutsättningar som finns i den egna förskolan och fritidshemmet, på de förutsättningar och villkor som finns i området och som skapas genom föräldrarnas deltagande. Med utgångspunkt i dessa förutsättningar och med ett temaorienterat arbetssätt som bygger på barnens intresse ska förskolan och fritidshemmet stimulera barnens fysiska, sociala, emotionella, intellektuella och språkliga utveckling. Detta arbetssätt kräver en välutbildad personal som har tillgång till stimulans genom fortbildning och som har goda kunskaper och möjligheter att väl planera sin verksamhet.
- Den utveckling som skedde inom grundutbildningen efter barnstugeutredningens förslag och som socialstyrelsen medverkat till har lett till brister främst när det gäller att ge den speciella yrkeskunskap och kompetens som fordras för arbete i förskolor och fritidshem. På grund av den kraftiga utbyggnad som skett under 70-talet har en mycket stor andel av personalen fått sin grundutbildning under senare år. Bristerna i grundutbildningen, som sannolikt också vidlåtits andra grundutbildningar, har alltså fått mycket stor genomslagskraft just inom barnomsorgen. Dessa brister fordrar särskild uppmärksamhet under 80-talet.
- De förändringar av verksamhetens inriktning som socialstyrelsen angett i arbetsplanen om förskolans pedagogiska verksamhet och som vidareutvecklas i denna utvecklingsplan och som därmed även innesluter övriga delar av barnomsorgen ställer nya krav på personalen inom verksamheten liksom på ledningspersonal och den politiska nämnden. Ska socialstyrelsens utvecklingsplan för barnomsorgen kunna genomföras och den planerade utvecklingen komma till stånd så fordras det möjligheter för personalen att kritiskt granska och bearbeta planerna. I annat fall kommer personalen inte att genomföra önskade förändringar. Alla insatser syftar ju till att förbättra verksamheten för barnen och därför står

och faller verksamheten i bokstavig mening med personalens pedagogiska kunskaper och vilja till förändring. Fortbildningsinsatser är tillsammans med en bra och fungerande ledning det bästa stöd personalen kan få.

#### Personalens intresse för fortbildning och vidareutbildning är stort

Ovan har framhållits att en stor del av personalen inom barnomsorgen är ung och har kort yrkeserfarenhet. Kritik har dessutom riktats mot vissa brister i grundutbildningen och till detta kommer att verksamheten är under snabb utveckling när det gäller både organisation, innehåll och arbetsformer.

Mot bakgrund av detta är det mycket positivt att personalen har ett dokumenterat stort intresse för fortbildning och vidareutbildning. Socialstyrelsen vill framhålla den mycket värdefulla resurs som ligger i personalens starka önskan att förbättra och fördjupa sina kunskaper. Det finns anledning att uppmärksamma denna studiemotivation vid utformningen av den framtida fort- och vidareutbildningen för personalen inom barnomsorgen. Villkoren för deltagandet i främst vidareutbildningskurser måste bli sådana att personalens intresse för utveckling vidmakthålls.

#### Avgränsning av begreppet fortbildning

Socialstyrelsen anser det viktigt att avgränsa begreppet fortbildning så att det framstår som klart och distinkt i förhållande till andra närliggande aktiviteter. I den praktiska verksamheten kan det ibland vara svårt att göra klara avgränsningar och det ökar behovet av en tydlig teoretisk avgränsning för att underlätta den praktiska. Här skall begreppet fortbildning jämföras med begreppen planering, vidareutbildning, information och rådgivning.

#### Fortbildning

Fortbildning är en organiserad studieverksamhet för att tillföra personalen ny kunskap och göra det möjligt för dem att bearbeta den och därmed ta ställning till den nya kunskapens relevans och användbarhet i den egna verksamheten.

#### Planering

Planeringen syftar till att med utgångspunkt i program och riktlinjer för verksamheten och personalens erfarenhet och kompetens göra en översiktlig beskrivning över hur verksamheten ska utformas för en kortare eller längre period. Förskollärare och fritidspedagoger har genom en särskild anvisning från Kommunförbundet tillerkänts en planeringstid på sex timmar per vecka.

För barnskötarna saknas motsvarande anvisning från Kommunförbundet men självfallet är det önskvärt och i praktiken nödvändigt att även dessa deltar i planeringen av verksamheten.

### Information och rådgivning

Personalen får skriftlig och muntlig information främst från sin egen huvudman men även från t. ex. socialstyrelsen. Informationen kan vara både generellt utformad och riktad till vissa enskilda befattningshavare. Begreppet rådgivning förknippas som regel med en riktad information som sker i form av en dialog mellan två parter. Informationen kan gälla nyheter av olika slag som personalen behöver veta. Rådgivning kan t. ex. gälla ett enskilt barn som personalen behöver särskild kunskap för att kunna ta emot i verksamheten.

### Vidareutbildning

Vidareutbildning syftar till att höja personalens kompetens inom ett visst område eller generellt. Den har längre omfattning än fortbildningen och bedrivs som regel inom högskolans ram i form av påbyggnadslinjer, påbyggnadskurser och enstaka kurser.

### Avgränsning

Fortbildningen särskiljer sig från andra aktiviteter genom att det är en av huvudmannen anordnad eller bekostad verksamhet som syftar till att tillföra och bearbeta ny kunskap. Fortbildningen är särskilt organiserad såsom fortbildning och bör planeras årsvis.

Det finns också mellanformer till ovan nämnda beskrivningar av begreppen fortbildning och vidareutbildning. En översyn av dessa begrepp kan därför behöva göras.

### Fortbildningens omfattning

Barnstugeutredningen föreslog att den årliga regelbundna fortbildningen skulle utgöra 30 timmar för varje anställd. Riksdagen (prop. 1976/77:76) hänsköt frågan till arbetsmarknadens parter att reglera genom avtal. Något sådant avtal har ännu inte träffats. En stor del av landets kommuner har dock de senaste åren legat nära den rekommenderade omfattningen på 30 timmar för varje anställd och år.

Kommunförbundet genomförde våren 1982 en enkät till ett 30-tal kommuner om fortbildningens omfattning. Samtliga av dessa kommuner hade anslagit medel för fortbildning men omfattningen varierade kraftigt från 8–10 timmar till 25–30 timmar per anställd och år. Några kommuner

hade anslagit en tid för fortbildning som översteg 30 timmar. Av enkäten framgår vidare att frånvaro i samband med fortbildning i mycket hög utsträckning ersätts med vikarier. Lokala avtal mellan arbetsmarknadens parter förekom inte bland de tillfrågade kommunerna.

Kommunerna uppgav att de samarbetade med högskolorna på många olika sätt och i olika omfattning. Det var inte ovanligt att man anlidade lärare från högskolan som föreläsare vid t. ex. studiedagar. Några av kommunerna uppgav att man utvecklat ett samarbete omkring enstaka kurser. Flera kommuner uppgav sig ha planer på att vidareutveckla samarbetet med högskolan. Bland de fortbildningsämnen som var aktuella under 1982 fanns bl. a. socialtjänstlagen, arbetsledarfortbildning, fortbildning om barns språk, skräpkulturen och våldet, normer och regler i förskolan, utvecklingspsykologi, musik m. m.

Socialstyrelsen har ovan redovisat den centrala roll fortbildningen har för att utveckla verksamheten i förskolor och fritidshem. För familjedaghemmen är det ofta den enda utbildning som erbjuds eftersom flertalet dagbarnvårdare saknar särskild utbildning för sitt yrke. Socialstyrelsen ser mot denna bakgrund ingen möjlighet att frångå rekommendationen att alla anställda inom barnomsorgen bör få 30 timmars fortbildning per år. Vissa personalgrupper, t. ex. ledningspersonal, kan behöva mer.

Svårigheten med att fortbildningen har medfört ökade kostnader för kommunerna bör lösas genom att huvudmannen tillsammans med de fackliga organisationerna söker finna former och organisation av fortbildningen som inte är så kostnadskrävande. Spärreglerna för det 40-procentiga statsbidraget kan behöva uppmärksammas så att inte kommunerna går miste om statsbidrag för fortbildningskostnader.

### Central organisation för fortbildning

Socialstyrelsen bör som hittills göra en övergripande planering för fortbildningsinsatser i samråd med de fackliga organisationerna och Svenska kommunförbundet. Med hänsyn till kontakterna med grundutbildningarna för förskollärare, fritidspedagoger och barnskötare adjungeras UHÄ och SÖ till detta samråd.

Socialstyrelsen bör vara kommunerna behjälplig i två avseenden när det gäller planeringen av fortbildningsinsatserna på kommunal nivå. Dels bör socialstyrelsen utarbeta metoder och vägledning för hur planeringen av de kommunala fortbildningsinsatserna bör genomföras och dels bör socialstyrelsen utarbeta regelbundet återkommande inventeringar av fortbildningsmaterial inom hela eller delar av barnomsorgsområdet.

Socialstyrelsen bör också återuppta arbetsuppgiften att för vissa centrala frågor utarbeta studiepaket som ställs till förfogande till kommunerna. Under de närmast kommande åren bör t. ex. sådana studiepaket utarbetas runt frågan om pedagogiskt program för förskolan och fritidshemmen. När

det gäller familjedaghemmen bör studiepaket utarbetas både vad gäller verksamhetens organisation och ledning och när det gäller dagbarnvårdarnas arbete.

Socialstyrelsen bör också återuppta uppgiften att anordna studieledarkurser som stöd för genomförandet av centrala och viktiga studiepaket. Studieledarkurserna bör vara korta för att begränsa kostnaderna. Administrationen av studieledarutbildningen kan ske genom kommunförbundets länsavdelningar eller genom att högskolorna får genomföra dem i form av uppdragsutbildning.

Viss fortbildning kan bara ordnas centralt på grund av att den grupp som behöver fortbildningen ifråga är så liten. Det gäller i vissa fall för personal som arbetar med invandrabarn och handikappade barn men kan även gälla vissa s. k. resurspersoner.

På grund av ledningsorganisationens stora betydelse vid genomförandet av ett nytt pedagogiskt program och på grund av att ledningsfunktionen blivit eftersatt under 70-talet bör också socialstyrelsen ha ett särskilt informationsansvar för den centrala ledningspersonalen i kommunen. Informationen bör ske skriftligt och muntligt vid regelbundet återkommande informationsdagar på regional nivå.

### Regional organisation av fortbildningen

Socialstyrelsen önskar stärka samarbetet mellan kommunerna och högskolorna främst när det gäller fort- och vidareutbildning av olika kategorier av ledningspersonal och resurspersoner knutna till verksamheten. Ett sådant samarbete bör också vara värdefullt för att diskutera praktikutbildningens innehåll och organisation. Dess tankar utvecklas närmare i avsnitt 13 om grundutbildning och vidareutbildning.

På regional nivå finns också kommunförbundets länsavdelningar och länsstyrelsens socialkonsulenter. Dessa båda organ utgör värdefulla samarbetspartners för kommunerna och socialstyrelsen. Som redovisats ovan kan de dock inte fylla en reguljär funktion inom fortbildningsorganisationen. I det samarbetsorgan mellan högskolan och kommunerna som socialstyrelsen föreslår bör dock den socialkonsulent och länsavdelningssekreterare som ansvarar för barnomsorgsfrågorna ingå.

Samarbetet mellan högskolan och kommunerna bör innebära att en representant på ansvarig nivå för varje kommun, för högskolan, länsavdelningen och socialkonsulenter träffas cirka två gånger per år för att samråda om fortbildning, vidareutbildning, praktikutbildningen samt om försöksverksamhet och utvecklingsarbete som bedrivs av kommunerna och högskolan.

Vid många högskolor finns på rekommendation av UHÄ och kommunförbundet samarbetsorgan för praktikutbildningen. Socialstyrelsen ser det som naturligt att detta organ ombildas så att det kan fylla den vidgade

funktion som styrelsen här föreslagit. För högskolans del innebär det också att det inom högskolan bör finnas en kontaktperson för kommunerna som har kunskap om de fortbildningsfrågor som är aktuella inom regionen. Denna kontaktperson blir också värdefull informationslänk för socialstyrelsen.

Socialstyrelsen kommer att ta kontakt med UHÄ och kommunförbundet för att få till stånd det regionala samarbete som beskrivits ovan.

### Kommunal organisation för fortbildning

På kommunal nivå planeras och genomförs fortbildningen för all personal. Utgångspunkterna för denna planering är det pedagogiska programmet som utarbetas av socialstyrelsen, kommunens egna riktlinjer, studiematerial och annat underlag som finns hos bl. a. socialstyrelsen och aktuell högskoleenhet. Detta ska vägas mot det behov av fortbildning som personalen anser sig ha och som den pedagogiska ledningen anser finns med hänsyn till bl. a. de kommunala riktlinjerna.

### Organisation av fortbildning

Vid utformandet av det kommunala fortbildningsprogrammet ska uppmärksammas att det finns fortbildning som är lämplig att anordna på den enskilda förskolan eller fritidshemmet så att hela arbetslaget kan delta i samma kurs, annan fortbildning kan bara bedrivas på distriktsnivå eller kanske bara på central nivå i kommunen eller genom samarbete mellan flera kommuner. Planeringsunderlag med uppgifter om bl. a. olika grupper som behöver riktad fortbildning, t. ex. tvåspråkig personal, behöver förbättras. Vid planeringen bör också den tidsmässiga förläggningen under året uppmärksammas. Mer omfattande fortbildning riktad till speciella kategorier kan t. ex. behöva förläggas vid tidpunkter då arbetsbördan inom verksamheten är lägre än normalt. I varje kommun bör finnas en namngiven person som är fortbildningsansvarig. Enligt socialstyrelsens bedömning kan det vara lämpligt att det är samma person som har det pedagogiska ledningsansvaret på central nivå inom kommunen.

### Former för fortbildning

Även de olika formerna för fortbildningen bör beaktas vid den kommunala planeringen. Studiecirkeln är något av en grundform då den är lätt att arrangera och ger goda möjligheter att bearbeta stoffet i utbildningen. Studiedagar används ofta och är lämpliga då man vill nå många med samma information. Bäst är studiedagarna om de kombineras med andra aktiviteter. Fortbildning kan också ske genom att en "resursperson" kommer till förskolan och direkt i barngruppen ger fortbildning till personalen.

Askultation är ytterligare en form som innebär att fortbildningen sker genom att delta i konkret arbete. Andra former eller kombinationer av olika former kan också vara användbara.

### Personalens planering

I samband med att varje enskild förskola och fritidshem gör sin årliga grovplanering av verksamheten bör också fortbildningsbehoven diskuteras. Personalen känner bäst sin egen verksamhet och det bör inom de kommunala ramarna finnas stort utrymme för lokala initiativ. Fördelar med att den egna arbetsplatsen gör sin egen planering är bl. a. att de bäst vet när fortbildningen bör förläggas och även att de har möjlighet att anordna gemensam fortbildning med föräldrarna när man väljer ett ämne som passar för det.

### Genomförande av fortbildning

Vid genomförandet av fortbildningen kan kommunerna, i de fall det bedöms lämpligt, utnyttja de resurser som finns vid högskolorna. Vid dessa finns idag viss outnyttjad kapacitet på grund av minskningen av förskollärary- och fritidspedagogutbildningarna. Högskolans medverkan i den lokala fortbildningen kan ske i form av uppdragsutbildning eller genom att kommunen köper in resurspersoner.

## 13 Grundutbildning och vidareutbildning

### Grundutbildning

En av de viktigaste förutsättningarna för en kvalitativt god barnomsorg är tillgången till personal med en utbildningsbakgrund och en yrkeskompetens som står i överensstämmelse med de krav som verksamheten ställer och de mål som samhället angett.

Grundutbildningen av barnomsorgens personal är därför en av de viktigaste kvalitetsfaktorerna för den verksamhet som bedrivs inom den kommunala barnomsorgen.

Grundutbildning av de personalkategorier som är verksam inom barnomsorgen sker idag huvudsakligen inom högskolan och gymnasieskolan respektive KOMVUX/AMU.

Inom högskolan sker utbildning av förskollärare och fritidspedagoger vid särskilda utbildningslinjer på 100 veckor/poäng. Det finns även varianter av förskollärary- och fritidspedagoglinjerna omfattande 80 respektive 50 veckor för personer med barnskötarutbildning. För att vara behörig för 50-veckorsutbildningen skall man dessutom ha tjänstgjort minst 4 år inom barnomsorgen. Det finns även en variant av förskolläraryutbildningen om 100 poäng som vänder sig till tvåspråkiga förskollärare. Högskolan svarar idag

för utbildning av ca hälften av barnomsorgens personal. På förskolläro- och fritidspedagoglinjerna intas under läsåret 82/83 över 5 000 studerande varav ca en fjärdedel är blivande fritidspedagoger och resten förskollärare.

Utbildning av barnskötare sker vid gymnasieskolans vårdlinje (2-årig ungdomsutbildning) samt inom KOMVUX/AMU. Ungdomsutbildningen av barnskötare omfattade 1980/81 4 400 utbildningsplatser. Utbildningen inom KOMVUX/AMU omfattade samma tid ca 2 600 utbildningsplatser. Såväl grundutbildningarna inom högskolan som inom gymnasieskolan och KOMVUX har under hela 70-talet genomgått en mycket kraftig expansion. Anledningen har naturligtvis varit att möta den stora efterfrågan på personal för den beslutade utbyggnaden av barnomsorgen. Intagningen vid förskolläro- och fritidspedagogutbildningarna utökades kraftigt särskilt från mitten av 70-talet. Antalet högskoleenheter med förskolläro- och fritidspedagogutbildning uppgår idag till 19. En liknande men inte fullt så kraftig utveckling har skett inom fritidspedagogutbildningen som under denna period övergått från kommunal till statlig huvudman.

Grundutbildningarna har emellertid inte bara genomgått en volymmässig expansion. Stora förändringar har under 70-talet också genomförts när det gäller utbildningarnas organisation och innehåll. Framför allt har dessa förändringar syftat till att ge utbildningarna en inriktning och uppläggning i enlighet med de intentioner som 1968 års barnstugeutredning föreslog för den nya förskoleverksamheten. Genomgripande förändringar av utbildningsplanerna för såväl förskolläro- och fritidspedagogutbildningar som för de olika barnskötarutbildningarna vidtog i flera omgångar. Organisatoriskt skedde även stora förändringar i och med att de tidigare förskoleseminarierna och de kommunala fritidspedagogutbildningarna fr. o. m. 1977 intogs i den nya högskoleorganisationen. Ungdomsutbildningarna av barnskötare har inte genomgått några större organisatoriska förändringar under perioden.

### *Socialstyrelsens överväganden*

Den utveckling som grundutbildningarna för personal inom barnomsorgen genomgått under den senaste 10-årsperioden har givetvis varit av avgörande betydelse för uppbyggandet av barnomsorgsverksamheten. Detta då både rent kvantitativt och för verksamhetens inriktning.

Mot bakgrund av den omfattande utveckling som skett finns det emellertid anledning att kritiskt granska den situation som grundutbildningarna idag befinner sig i.

Den mycket snabba expansionen av utbildningarna har naturligtvis medfört en rad svårigheter som inte alltid varit möjligt att ge en snabb lösning. Det gällde t. ex. tillgången till lärarutbildare med kompetens inom barnomsorgsområdet. De omfattande reformförslag som skisserades i barnstugeutredningens utbildningsbetänkande och som delvis legat till grund för de förändringar som genomförts var inte möjliga att pröva i praktisk

försöksverksamhet innan genomförandet. Vilket bl. a. medfört att koordineringen av intentioner och praktisk utbildningsverklighet inte varit av bästa slag. Övergången till den nya högskolan har för förskollärare- och fritidspedagogutbildningarna givetvis inneburit nya utvecklingsmöjligheter men det har samtidigt även varit svårt att ta till vara, överföra och vidareutveckla en kunskaps- och yrkestradition utvecklad inom en annan organisation.

Det är nu 10 år sedan barnstugeutredningen fick tilläggsdirektiv att även utreda personalutbildningarna inom barnomsorgsområdet. Som framhållits i det föregående har denna 10-årsperiod kännetecknats av genomgripande förändringar såväl kvantitativt som kvalitativt.

Mot denna bakgrund och de förslag för barnomsorgens utveckling som ges i föreliggande utvecklingsplan anser socialstyrelsen att grundutbildningarna inom högskolan för personal inom barnomsorgen behöver ges en omfattande översyn på central nivå.

En sådan översyn bör i hög grad beakta de omfattande erfarenheter och väsentligt förändrade förutsättningar som högskolereformen inneburit. Översynen bör inriktas på bl. a. följande områden:

- utbildningsplanerna och analys av utbildningarnas uppläggning
- praktikfrågorna
- utbildningarnas innehåll och arbetsformer
- samverkan mellan utbildningslinjer
- olösta frågor i samband med utbildningarnas integrering i högskolan
- lärarutbildarnas kompetens och tjänstgöringsvillkor
- kunskapsutveckling, försöks- och utvecklingsarbeten
- forskningsanknytningsfrågor och överbyggande utbildning

### Vidareutbildning

Möjligheten för personalen inom barnomsorgen att inom olika områden öka sin kompetens via vidareutbildning är av mycket stor betydelse. Vidareutbildning är nödvändig som kompetenshöjning både på verksamhets- och ledningsnivå. Vidareutbildning är även nödvändig för barnomsorgspersonalens personliga utvecklingsmöjligheter.

De vidareutbildningsmöjligheter som i dag finns för förskollärare och fritidspedagoger utgörs av dels påbyggnadslinjer och dels enstaka kurser. Inom högskolan finns två påbyggnadslinjer – pedagogik/metodiklärarlinjen om 20 poäng vilken dels leder till behörighet som metodiklärare inom förskolläraryrket och fritidspedagogutbildningarna dels till behörighet som lärare i barnkunskap i grund- och gymnasieskola – speciallärarlinjen med tre något olika grenar omfattande 40–60 poäng. Till speciallärarlinjen har förskollärare och fritidspedagoger begränsade tillträdesmöjligheter.

Som vidareutbildning för barnomsorgspersonal fungerar även olika "enstaka kurser" inom högskolan. Exempel på sådana enstaka kurser med

inriktning mot barnomsorgsområdet är "barnkunskap 20–60 p.", "familje-  
arbete 5 p.", "pedagogiskt administrativ kurs 10–40 p." samt nyligen även  
s. k. "överbryggande kurser" avsedda att skapa möjligheter för förskollärare  
och fritidspedagoger att gå vidare till forskarutbildning inom ämnet  
pedagogik alternativt psykologi. En första sådan "överbryggande" kurs –  
20–60 p. i barnpsykologi – inleddes hösten 1981 vid psykologiska institutio-  
nen vid Uppsala universitet.

Inom UIÄ sker för närvarande viss översyn av pedagogik/metodiklärar-  
linjen tillsammans med barnavårdslärlinjen.

### *Socialstyrelsens överväganden*

De nuvarande vidareutbildningsmöjligheterna för barnomsorgens perso-  
nal är enligt socialstyrelsens mening klart otillräckliga. De har dessutom en  
inriktning som inte alltid överensstämmer med det behov av fördjupning och  
kompetensutveckling som finns inom barnomsorgsverksamheten. Särskilt  
stora är bristerna – som framhållits i tidigare avsnitt – när det gäller  
kvalificerad vidareutbildning kring verksamhetens ledningsfunktioner.

De enstaka kurserna inom högskolan är för närvarande den enda  
vidareutbildning av någon omfattning som är tillgänglig för personal inom  
barnomsorgen. I sig kan sådana kurser erbjuda många fina tillfällen till  
kunskapsfördjupning och breddning av kompetens. Ett bekymmer är  
emellertid att konkurrensen om anslagen för de enstaka kurserna är mycket  
stor. Socialstyrelsen har erfarit att barnomsorgsområdet ofta kommer till  
korta i prioriteringar av kursinriktningar inom regionstyrelserna. Vanligen är  
det de mera traditionella områdena inom universiteten som tar i anspråk  
merparten av anslagen för enstaka kurser. Anmärkningsvärt är även att den  
nya fortbildningsorganisationen för det allmänna skolväsendet tycks innebä-  
ra att barnomsorgspersonalen utestängs från enstaka kurser där man tidigare  
deltagit gemensamt med klasslärare och annan skolpersonal.

Sammanfattningsvis menar socialstyrelsen att möjligheterna till vidareut-  
bildning för personal på olika nivåer inom barnomsorgsverksamheten  
avsevärt måste förbättras. I dag finns en påtaglig skevhet i förhållande till  
personalen inom det allmänna skolväsendet. Högskolan har för fortbildning/  
vidareutbildning för denna personal erhållit 31,7 milj. kr. innevarande  
budgetår. Samtidigt har kommunerna erhållit 336 milj. kr. för lokalt  
utvecklingsarbete – medel som bl. a. kan användas till B-avdrag för  
skolpersonal vid studier inom olika högskolekurser.

Socialstyrelsen föreslår att vidareutbildningen för personalen inom  
barnomsorgen görs till föremål för en *omfattande översyn*. Översynen kan  
givetvis ske i samband med tidigare föreslagna översyn av grundutbildning-  
arna. Översynen bör omfatta all nuvarande vidareutbildning – pedagogik/  
metodiklärarlinje, speciallärarlinjen samt utbudet av enstaka och överbryg-  
gande kurser.

Syftet med översynen måste vara att få till stånd vidareutbildningsmöjligheter för personal på alla nivåer inom barnomsorgsverksamheten som svarar mot de behov av kunskapsfördjupning som finns inom verksamhetens alla delar. Särskilt viktig är möjligheten till kompetensutveckling när det gäller ledningsfunktionerna inom verksamheten. Det gäller här bl. a. föreståndarna och övrig pedagogisk ledningspersonal.

Översynen bör kunna utnyttja stora delar av de erfarenheter som finns vad gäller fort- och vidareutbildning för det allmänna skolväsendets personal.

*Vidare föreslås att en påbyggnadslinje på 20–40 p. avsedd för föreståndare och annan ledningspersonal inrättas temporärt. Föreståndarnas uppgifter har som nämnts i tidigare avsnitt blivit av central betydelse för utvecklingen av det pedagogiska arbetet. Av detta skäl bör samtliga föreståndare inom en 5-årsperiod med början hösten 1983 genomgå 20 p. av den föreslagna påbyggnadslinjen. Även barnomsorgsassistenterna bör kunna ha stort utbyte av denna vidareutbildning. Ledningspersonal med högre befattningar bör genomgå samtliga 40 p.*

Påbyggnadslinjen bör kunna finansieras inom nu tillgängliga medel inom befintliga högskoleanslag genom omprioriteringar. Löneförmåner vid genomgång av den föreslagna föreståndarutbildningen bör till stor del kunna finansieras via statsbidraget för beredskapsarbete genom att vikariemöjligheter för arbetslösa förskollärare, fritidspedagoger och barnskötare tillskapas.

För att förbättra möjligheterna att utveckla enstaka kurser med inriktning mot områden av intresse för barnomsorgen bör detta område på central nivå anges som ett *prioriterat område för enstaka kurser*.

## 14 Forskning och utvecklingsarbete

Inom barnomsorgsområdet är FoU ett viktigt sätt att ge kommuner och personal stöd och vägledning vid planering och uppläggning av den egna verksamheten. FoU-verksamhet har bland annat stor betydelse som planeringsunderlag – inte primärt genom att komma med färdiga lösningar utan genom att tillföra planeringen och diskussionen om barnomsorgens utveckling ny kunskap, nya argument och frågeställningar. I tider av knappa resurser blir en FoU-verksamhet ytterst väsentlig för att kunna bedöma konsekvenser av omprioriteringar och nedskärningar.

Socialstyrelsen har under en rad år i petitasammanhang tagit upp betydelsen av utökade FoU-resurser för barnomsorgen, dels genom att resurser avsätts för lokalt utvecklingsarbete, dels genom förstärkning av sektorsanslagen för uppdragsforskning inom området och dels genom att fasta forskningsresurser med inriktning på barnomsorg inrättas inom högskolan.

Familjestödsutredningen gav i sitt slutbetänkande (SOU 1981:25) detal-

jerade förslag om förbättrade resurser och möjligheter för FoU-verksamhet inom barnomsorgen.

I den nyligen framlagda forskningspolitiska propositionen (81/82:106) har behovet av FoU inom barnomsorgen getts stor uppmärksamhet. I den övergripande prioriteringen av de mest angelägna forskningsområdena nämns området "Forskning om viktiga problem inom social och hälsovårdsområdet" tillsammans med fyra andra områden som det högst prioriterade området i landet. Inom detta område framhålls forskning om barnomsorgen som ett av de viktigaste delområdena. Propositionen aviserar en resursförstärkning för dessa prioriterade områden. Bl. a. föreslås att 10 milj. kr. avsätts på 83/84 för att påbörja utbyggnaden av forskningen inom de prioriterade områdena. Resursförstärkningen ska byggas upp under en 5-årsperiod så att vid slutet av denna period årskostnaden för förstärkningen sammanlagt ligger kring 70-75 milj. kr.

### *Socialstyrelsens överväganden*

I början av 70-talet inleddes i samband med 1968 års barnstugeutredning en relativt omfattande försöksverksamhet omkring de olika förslag som utredningen lade fram. Försöken kom att följas av andra försök i samband med barnomsorgsgruppen och familjestödsutredningen.

Parallellt med de utredningsanknutna försöksverksamheterna har det under 70-talet även växt fram en s. k. sektoriell FoU-verksamhet inom barnomsorgsområdet. Även denna FoU har dock i hög grad utgått från de olika statliga "barnutredningarnas" olika förslag och perspektiv.

En snabb överblick över den senaste 10-årsperiodens FoU inom den sociala sektorn kan ge intrycket att barnomsorgen borde vara förhållandevis väl tillgodosedd. En rad olika försöksverksamheter och projekt har förekommit - både av karaktären lokalt utvecklingsarbete och mera forskningsinriktade högskoleprojekt. Rätt omfattande resurser kan tyckas ha satsats på FoU för barnomsorgen.

Så är emellertid inte fallet. Enligt socialstyrelsens mening är barnomsorgen inte att betrakta som väl tillgodosedd när det gäller FoU. Detta gäller FoU-verksamhetens rent volymmässiga omfattning såväl hur den är organiserad som vilken huvudsaklig inriktning den har.

När det gäller FoU-verksamhetens omfattning har det anslagsmässigt skett en minskning de senare åren. De resurser som 1981/1982 avsattes för barnomsorgs-FoU uppgick till endast ca 2/3 av de belopp som anslogs inom området i mitten av 70-talet. Mot bakgrund av barnomsorgens kraftiga utbyggnad är detta naturligtvis klart otillfredsställande. Under 80-talet står barnomsorgen inför frågor och problem av annan karaktär och framför allt helt andra dimensioner än som var aktuella i 70-talets början. Det räcker inte längre att starta några spridda försök och några mer eller mindre kortsiktiga forskningsprojekt med snäv tillämpningsinriktning. Vad som behövs är en

bred satsning på forsknings- och utvecklingsarbete som står någorlunda i paritet med den omfattning och betydelse som barnomsorgen har och kommer att ha under 80-talet.

Men enbart en volymmässigt ökad satsning på FoU räcker inte långt. Det behövs också organisatoriska former som möjliggör överblick och en mera långsiktig planering. I dag tillkommer FoU-aktiviteter inom barnomsorgsområdet ofta av tillfälligheters spel. Någon samlad framställning över samhällets behov av FoU inom området som skulle kunna underlätta såväl myndigheternas bedömningar och prioriteringar som kommunernas och forskningsinstitutionernas planering finns inte i dag.

De anslag som kan komma ifråga för barnomsorgs-FoU är i dag inte särskilt väl anpassade till vare sig kommunernas behov eller högskolans forskningsinstitutioner och lärarutbildningar. Ett lokalt utvecklingsarbete utifrån ett kommunalt behov kan sällan ges stöd eftersom anslagsgivarna vanligen kräver att mera generella intressen utöver den enskilda kommunens behov måste tillgodoses. För forskningsinstitutionernas del är problemet oftast att de är alltför beroende av externa sektorsanslag. Anslagsgivarnas krav på "samhällsintresse" och "tillämpningsinriktning" genom 3- eller oftare 2-åriga anslag försvårar i hög grad en kompetensuppbyggnad och en forskningsplanering på längre sikt inom institutionerna.

Det som ovan antytts har förmodligen bidragit till att vi för närvarande har en FoU-verksamhet inom barnomsorgsområdet vars inriktning kanske inte riktigt tillgodoser någons intresse såsom en sådan verksamhet borde kunna göra.

Kommunerna finner sällan något för sina behov. De frågor eller problem som behandlas är antingen för övergripande och teoretiska eller alltför specifika för en viss kommun.

Forskarna inom högskolan får sällan sina intressen av en långsiktig kunskapsuppbyggnad tillgodosedda eftersom "uppdragsforskningen" ofta är för kortvarig för att vara attraktiv i meriteringshänseende.

De anslagsgivande och planerande myndigheterna blir sällan heller riktigt tillfredsställda då de projekt man beviljat medel nästan aldrig kan besvara frågorna på det sätt man tänkt sig. Antingen visar det sig vara fel frågor som formulerats eller så är svaren alltför teoretiska eller alltför ytliga.

Sammantaget resulterar detta i att FoU-verksamheten varken blir "samhällsintressant" eller av s. k. "inomvetenskapligt" intresse.

Det finns alltså fog för en viss kritik mot FoU-verksamheten inom barnomsorgsområdet. Eller snarare mot de bristande förutsättningarna för denna FoU.

Den situation som skisserats ovan följer ett mönster som torde gälla all samhällsinriktad (sektoriell) FoU-verksamhet. Det är frågor och problem som inte alltid är enkla att lösa och som kanske heller inte alltid ska lösas. Det FoU-system vi har i dag har t. ex. vissa inbyggda "spänningar" som enligt de forskningspolitiska beslut som riksdagen fattat ska finnas kvar.

När det gäller FoU för barnomsorgen måste också poängteras att det är en förhållandevis ny verksamhet och att det inte är realistiskt att bygga upp en väl fungerande FoU-verksamhet på bara en 10-årsperiod.

Socialstyrelsens erfarenheter av FoU inom barnomsorgen är dock som framgått av ovanstående kortfattade redogörelse att det måste ske en ökad satsning både resursmässigt, organisatoriskt och när det gäller inriktningen. Socialstyrelsen vill göra detta genom att bl. a. inrätta ett FOU-PROGRAM FÖR BARNOMSORGEN.

Socialstyrelsen ska i det följande ge en kort presentation av programmets uppläggning och förutsättningar. Programmets inriktning i mera detaljerat avseende kommer att presenteras senare i det särskilda FoU-uppdrag som socialstyrelsen har.

Syftet med FoU-programmet är att lyfta fram betydelsen av FoU-verksamhet inom barnomsorgsområdet och att underlätta planeringen av FoU-aktiviteter för både kommuner och forskningsinstitutioner, lärarutbildningar och anslagsgivare.

Programmet består av två delprogram: ett program för lokalt utvecklingsarbete och ett program för forskning om barnomsorgen.

*Programmet för lokalt utvecklingsarbete* grundar sig på socialstyrelsens bedömning att det finns ett stort behov av bättre förutsättningar för kommunerna att själva kunna följa och dokumentera utvecklingsarbete i egna projekt. Viktigt är att kommunerna ges tillgång till ett ekonomiskt stöd på ett enkelt och smidigt sätt. Viktigt är också att det är de enskilda kommunernas behov som kommer i första hand.

Programmet utgörs av ett särskilt anslag och en därtill kopplad programhandling. Kommunerna söker medel ur anslaget via ett enkelt ansökningsförfarande. Programhandlingen bör ange en övergripande inriktning för det utvecklingsarbete som i första hand kan ges stöd.

Ramarna bör dock vara vida så att en hög grad av flexibilitet och rörlighet bibehålls. I första hand bör anslaget användas för att kommunerna ska kunna "friställa" egen personal – barnomsorgsassistenten, föreståndare m. fl. – för projektarbete med uppföljning och dokumentering. Kommunerna ska även kunna köpa utvärderingstjänster av högskolorna. Anslag bör även kunna ges direkt till fältpersonal. Även personal inom lärarutbildningarna bör kunna ges medel ur anslaget.

Anslagets utformning och administration kan naturligtvis lösas på olika sätt. Det s. k. fortbildningsanslag som finns för barnomsorgen har enligt socialstyrelsen varit mycket smidigt att administrera och har varit lätt att använda för en rad olika insatser för att utveckla fortbildningsverksamheten inom barnomsorgen. En lösning kan därför vara att utvidga fortbildningsanslaget till ett anslag för *fortbildning och lokalt utvecklingsarbete*. Anslaget bör då utökas med ett belopp på 2 milj. kr. fr. o. m. bå 83/84. En annan och kanske enklare lösning kan vara att anslå årliga utvecklingsmedel ur allmänna arvsfonden, ungefär på det sätt som skedde i samband med

försöksverksamheten omkring 1968 års barnstugeutredning och de återkommande försöken med sommarverksamheter för barn och ungdom. Exempelvis skulle ett anslag på ca 2 milj. kr/år under en 5-årsperiod kunna ställas till socialstyrelsens förfogande för programmet lokalt utvecklingsarbete.

*Programmet för forskning om barnomsorg* syftar i första hand till att få till stånd en kvalificerad forskning och en långsiktig kunskapsuppbyggnad omkring olika aspekter av barnomsorgen inom högskolans ram. Dock bör det fortfarande handla om forskning av uppdragskaraktär dvs. forskningen ska styras av "samhällsintresse" i hög grad.

Väsentligt är att programmet ges en sådan utformning vad gäller såväl finansieringsfrågor som inriktning att det verksamt bidrar till att lösa de problem som ovan nämnts vidlåder den sektoriella barnomsorgsforskningen.

Detta innebär att programmet måste ta stor hänsyn till de villkor och förutsättningar som finns för högskoleforskningen.

Programmet måste också utgöra en del av den forskningsplanering som sektorsmyndigheterna ska genomföra enligt förslagen i den forskningspolitiska propositionen (81/82:106). Detta betyder att inriktningen av "programmet forskning om barnomsorgen" bör avgöras genom en löpande planering och samverkan mellan socialstyrelsen och forskare och institutioner inom högskolan som är verksamma inom barnomsorgens område.

Programmets finansiering kan lösas på flera sätt. Ett sätt är att inrätta ett särskilt sektorsanslag för barnomsorgsforskning. Något som har både för och nackdelar. En fördel är att programmet ges en garanterad del av de totala forskningsresurserna för den sociala sektorn – vilket bl. a. skulle ge en jämnare planering för institutionerna och forskarna och därmed ett bättre utnyttjande av resurserna. En nackdel är att ett särskilt anslag innebär en uppsplittring av de redan tidigare små forskningsresurserna inom området.

Fördelarna med ett särskilt sektorsanslag bör dock övervägas under ett uppbyggnadsskede. Mot bakgrund av förslagen och intentionerna i den forskningspolitiska propositionen (81/82:106) kan en lösning vara att inom Delegationens för social forskning ram avsätta medel för programmet forskning om barnomsorgen, dels genom omprioriteringar men dels också genom den resursförstärkning som propositionen aviserar för de prioriterade områdena fr. o. m. bå 83/84.

Ett riktmärke för medelsramen för forskningsprogrammet bör vara ca 3 milj. kr. per år fr. o. m. bå 83/84.

### *Information och dokumentation*

Information om och dokumentation av FoU-programmet för barnomsorg är ett viktigt område. Kommuner, lärarutbildningar och övriga avnämare är självklara målgrupper. Information och dokumentation av FoU är emellertid

mycket resurskrävande. Detta har lett till att FoU-informationen inom barnomsorgen är starkt eftersatt. Förutom slutrapporter från de enskilda projekten utgörs den enda sammanfattande dokumentationen i dag av FoU inom barnomsorgsområdet av de olika projektförteckningar som anslagsgivarna årligen publicerar – DSF:s verksamhetsberättelse, kommunförbundets idé-bank, UHÄ:s "FoU för högskolan" m. fl. Detta underlättar knappast överskådligheten.

Riksdagens socialutskott har nyligen (SoU 81/82:28) begärt att regeringen utreder möjligheten att upprätta ett centralt FoU-register över alla de olika projekt inom barnområdet som förekommer med stöd av allmänna arvsfonden, DSF, Solstickan, Rädda barnen, Riksbankens jubileumsfond, kommuner och landsting.

Forskningsinformation och frågan om en registrering av forskningsprojekt ur ett mera generellt perspektiv är för närvarande föremål för översyn och utredning inom bl. a. forskningsrådsnämnden.

När det gäller projektregister och projektkataloger vill socialstyrelsen därför avvakta ovan nämnda utredningsarbete.

Däremot avser socialstyrelsen redan nu att med hjälp av kontorsdator bygga upp ett enkelt och flexibelt bibliografiskt register över FoU-rapporter inom barnomsorgsområdet.

Även om projektkataloger är viktiga när det gäller att ge översiktlig orientering och att förbättringar förmodligen här är möjliga att göra bör dock de största resurserna satsas på information och dokumentation av annan karaktär. Vad som i stor utsträckning saknas i dagens läge är sammanfattningar, bedömningar och analyser av den FoU-verksamhet som förekommit. När det gäller FoU-programmet för barnomsorgen är det därför mycket viktigt att avsätta resurser för *sammanfattande analyser* av t. ex. flera projekt samtidigt eller översikter av hur ett visst problem behandlats av en rad olika projekt.

För sådan uppföljning, dokumentation och utvärdering av FoU-programmet för barnomsorgen bör socialstyrelsen förfoga över en rörlig resurs om ca 75 000:-/år. Inom denna ram ryms även kostnader för den tidigare nämnda forskningsplaneringen.

För att ytterligare förbättra möjligheterna för information, debatt och diskussion om socialektorns FoU-verksamhet föreslår socialstyrelsen att DSF ges uppdrag att undersöka möjligheten att starta en "Tidskrift för social forskning och utveckling". Inom utbildningssektorn finns tidskriften "Forskning om Utbildning" som skulle kunna stå som modell för en motsvarande produkt inom den sociala sektorn. Tidskriften föreslås samfinansieras mellan DSF, UHÄ och HSNR.

*Programansvar*

Socialstyrelsen ska ha det sammanhållande ansvaret för FoU-programmet för barnomsorgen. Samråd ska givetvis ske med DSF, forskningsinstitutioner, kommuner m. fl.

*Fasta forskningsresurser inom högskolan*

Socialstyrelsen ska avslutningsvis anknyta till de tidigare i petitasammanhang framförda förslagen om inrättande av fasta forskningsresurser med barnomsorgsinriktning inom högskolan. Dessa förslag ingår givetvis inte i FoU-programmet. Däremot är forskningstjänster inom högskolan en förutsättning för att FoU-programmet ska kunna bidra till att bygga upp en forskningskompetens och få till stånd en kontinuerlig kunskapsutveckling omkring barnomsorgen.

*Sammanfattning av socialstyrelsens överväganden*

Ett FoU-program för barnomsorgen inrättas fr. o. m. bå 83/84. Programmet består av två delprogram:

Ett program för lokalt utvecklingsarbete inom barnomsorgen finansierat t. ex. via arvsfondsmedel om 2 milj. kr./år.

Ett program för forskning om barnomsorgen finansierat via DSF genom omprioritering och medelsförstärkning.

Underlag till programmet tas fram genom den FoU-planering för barnomsorgsområdet som socialstyrelsen inleder under maj 1982 och beräknar färdigställa i en första version under december 1982. För FoU-planeringen som avses vara en kontinuerlig planering erfordras 75 000:–/år för konferenser och rådslag med forskare, lärarutbildare och kommuner. Dessa medel skall även täcka framtagningen av sammanfattande och utvärderande analyser av FoU-programmet.

Ett bibliografiskt register över FoU-rapporter inom barnomsorgsområdet påbörjas i september 1982.

En "Tidskrift för Social Forskning och Utveckling" bör startas.

Fasta forskningsresurser med inriktning på barnomsorg inrättas inom högskolan.

**15 Genomförande**

I regeringens uppdrag till socialstyrelsen ingick att redovisa en utförlig tidsplan för de insatser socialstyrelsen planerade.

*Socialstyrelsens överväganden*

De resurser socialstyrelsen disponerar för att genomföra de arbetsuppgifter som finns redovisade i denna utvecklingsplan är dels den egna personalen och dels det särskilda anslaget för fortbildning som fr. o. m. budgetåret 1982/83 utgör 1,4 milj. kr. Från detta anslag bekostas också socialstyrelsens särskilda skriftserier för barnomsorgspersonalen.

Socialstyrelsens egna resurser inom barnomsorgssektionen uppgår enligt regeringsbeslut till 22 helårstjänster varav 17 på handläggarnivå och 5 inom kontorsgruppen. Det innebär en kraftig neddragning jämfört med situationen vid mitten av 1970-talet. På grund av ytterligare besparingskrav och på grund av den pågående omorganisationen av socialstyrelsen är det inte möjligt för barnomsorgssektionen att disponera alla dessa 22 tjänster.

Arbetet med olika vägledande material för kommuner och personal inom barnomsorgen fordrar kunskaper inom en rad olika kompetensområden. Det är inte möjligt, även om antalet tjänster inom sektionen skulle öka, att täcka alla dessa områden med egen personal. Det är därför en helt avgörande förutsättning för socialstyrelsens arbete inom området att kunnig och erfaren personal från olika forskningsinstitutioner, högskolor, andra centrala organ och från kommunerna tillfälligt kan knytas till socialstyrelsen för att fullgöra avgränsade arbetsuppgifter.

Socialstyrelsen eftersträvar en roll inom barnomsorgsområdet där styrelsens resurser ses som en för verksamheten gemensam tillgång. Det förutsätter att kommunerna och högskolorna har god insyn i socialstyrelsens arbete och möjlighet att påverka inriktningen. Den ombildade barnomsorgsdelegationen, det pedagogiska rådet och seminarier och rådslag med kommuner, högskolor och forskningsinstitutioner är därför viktiga instrument vid formandet av socialstyrelsens verksamhet.

Den redovisade utvecklingsplanen bör ses som en utvecklingsplan för 80-talet. Den innefattar insatser och åtgärder inom en rad olika delområden. Det är i dag inte möjligt att närmare precisera varje sådan åtgärd eller insats i tiden. Varje enskild arbetsuppgift fordrar en egen planering.

Socialstyrelsen har tolkat regeringens krav på en utförlig tidsplan så att det gäller att prioritera de mest angelägna arbetsuppgifterna för det mer kortsiktiga syftet att få till stånd en struktur och ett system för ledning och samordning av det pedagogiska arbetet inom barnomsorgen.

De mest angelägna arbetsuppgifterna är då att fullfölja det påbörjade arbetet med ett pedagogiskt program för förskolan. Den expertgrupp socialstyrelsen tillsatt beräknas presentera ett diskussionsunderlag före utgången av 1982. Med utgångspunkt i detta underlag planerar socialstyrelsen att under våren 1983 anordna ett mindre antal seminarier med deltagare från kommuner och högskolor. Efter remissbehandling kommer därefter arbetet med det pedagogiska programmet att fortsätta och beräknas bli avslutat före utgången av 1983. Kostnaderna för expertgrupp, arvoden till

olika författare, kostnader för seminarier, tryckning av diskussionsunderlag m. m. beräknas till ca 500 000 kr.

Arbetet med ett pedagogiskt program för fritidshemmen påbörjas under hösten 1982 och beräknas kunna avslutas inom två år. Kostnaden beräknas även här uppgå till ca 500 000 kr.

Arbetet med att utveckla former för kommunal ledning och kommunala riktlinjer måste ske parallellt med arbetet med det pedagogiska programmet. Ambitionen är att detta arbete ska kunna avslutas under 1984. Kostnaderna för extern medverkan, kartläggningar, seminarier m. m. beräknas till ca 300 000 kr.

Att utveckla former och stöd för den pedagogiska planeringen som ska ske på varje enskild förskola och fritidshem beräknas genomföras främst genom anlitan­de av extern expertis. Även detta arbete bör bedrivas parallellt med det pedagogiska programarbetet. Kostnaden beräknas till ca 200 000 kr.

Ovan redovisade arbetsuppgifter är de mest centrala för att starta den kvalitativa utveckling som socialstyrelsen beskrivit i denna utvecklingsplan. Som framgår av utvecklingsplanen är också en rad andra arbetsuppgifter angelägna. Många av dessa kan betraktas som tillhörande socialstyrelsens reguljära uppgifter inom barnomsorgsområdet. Det gäller t. ex. förbättringar av fortbildningsverksamheten både centralt, regionalt och kommunalt, arbetsinsatser som rör invandrabarn, barn med behov av extra stöd och barn på sjukhus. Andra frågor som belastar socialstyrelsen är sammanställning och redovisning av forskning och utvecklingsarbete, under 1982 och 1983 sker ett omfattande arbete med att redovisa erfarenheterna från MAFF-projektet. Sammanställning av regler och rekommendationer för lokaler och miljö pågår f. n. och bedrivs som ett särskilt projekt med bidrag från regeringen.

Behovet av att få fram vägledning och stimulansmaterial till personalen inom barnomsorgen som behandlar de olika delarna av den nya målkonstruktionen är stort. Sådant material publiceras i skriftserien *Arbeta i förskola och Arbeta i fritidshem* och bekostas ur fortbildningsanslaget. Dessa material kan samtidigt vara värdefulla att använda i fortbildningen men där behövs även en rad andra material som rör t. ex. barn med behov av extra stöd, invandrabarn, samverkan med andra verksamheter osv.

Socialstyrelsen har i utvecklingsplanen redovisat behovet av att kommunerna får hjälp med att dokumentera och utvärdera egna försöksverksamheter. Förutom möjligheter för kommunerna att erhålla bidrag till sådana kostnader behövs också insatser och stöd från socialstyrelsens sida.

Fullföljandet av de övriga punkterna i regeringens uppdrag som rör organisatoriska modeller för barnomsorgen, forskning och utvecklingsarbete och barnomsorgsplanering kommer också att ta i anspråk betydande resurser.

Socialstyrelsens egna resurser är begränsade. De anställda är engagerade i en mängd löpande ärenden och rådgivning som inte finns redovisade i denna

utvecklingsplan. Fortbildningsanslaget på 1,4 milj. kr. är litet med hänsyn till verksamhetens omfattning när det gäller barn och personal. Med hänsyn härtill är det inte möjligt för socialstyrelsen att utlova mer än att de tillgängliga resurserna ska koncentreras till arbetet med det pedagogiska programmet för förskolan, det pedagogiska programmet för fritidshemmet, utvecklingsarbete om kommunala riktlinjer och kommunal ledning och slutligen ett utvecklingsarbete om den pedagogiska planeringen i förskolor och fritidshem.

## Bilaga 1

*Statistiska data om barnomsorgen*

Detta är en sammanställning av statistiska data om barnomsorgen hämtade ur SCB:s statistiska meddelanden 1972:5 och 1981:28. Uppgifterna redovisar barnomsorgens verksamhet 1970 och 1980.

*Huvudman för daghem, fritidshem och deltidsgrupp*

	1970		1980	
SCN/barnavårdsnämnd	1 998	74,8 %	8 151	95,8 %
Skolstyrelse	143	5,4	41	0,5
Annan primär kommunstyrelse	414	15,5	219	2,6
Landsting	29	1,1	27	0,3
Privat industri	3	0,1	66	0,8
Övriga privata	83	3,1		
<b>Totalt</b>	<b>2 670</b>		<b>8 504</b>	

Förskole- och fritidshemsverksamheten var redan 1970 till allra största delen en primärkommunal angelägenhet. 1980 hade i det närmaste 99 % av dessa institutioner primärkommunal huvudman. Av de totalt 93 institutioner med annan huvudman drevs 27 i landstingets och 66 i privat regi.

*Antal anläggningar*

	1970		1980	
Daghem	616	23,1 %	2 721	32 %
Fritidshem	144	5,4	1 405	16,5
Deltidsgrupp	1 582	59,2	2 880	33,9
Anläggningar med fler än en verksamhetsform	328	12,3	1 498	17,6
<b>Totalt</b>	<b>2 670</b>		<b>8 504</b>	

Antalet anläggningar har ökat. Ökningen från 2 670 till 8 504 innebär ca 580 nya anläggningar om året. Andelen anläggningar med daghems- och fritidshemsverksamhet har ökat i förhållande till anläggningar för deltidsgupper.

*Anläggningarnas storlek*

	1970		1980	
- 15	416	15,6 %	1 775	24,3 %
16- 20	1 318	49,4	2 989	41
21- 30	209	7,8		
31- 45	445	16,7	902	12,4
46- 60	186	7	799	11
61- 90	84	3,1	716	9,8
91-120	11	0,4	96	1,3
121-	1	0,04	17	0,2
	2 670		8 504	

Anläggningarnas storlek har förändrats under den aktuella perioden. Det har tillkommit fler små anläggningar med färre än 15 barn. Undantaget de allra största institutionerna med fler än 120 barn, har även de stora institutionerna ökat sin andel. Minskat sin andel har endast anläggningar med mellan 16 och 30 barn - från 57,2 till 41 %.

*Antal inskrivna barn*

	1970	1980
Daghem	33 140	135 246 <sup>x</sup>
Fritidshem	5 871	42 682
Deltidsgrupp	71 930	104 702
Gemensam barnstugeavd.	683	
	111 624	282 630
(inkl. familjedaghem)	155 159	408 089)

<sup>x</sup> varav 6 145 skolbarn i utvidgade syskongrupper.

*Antal familjedaghem*

	1970	1980
	30 711	33 952 (med dagbarn)

*Antal inskrivna i familjedaghem*

	1970	1980
0-6	36 593	90 156
7-	6 942	35 303
	43 535	125 459

Antalet inskrivna barn har ökat i samtliga verksamhetsformer. Det fanns ca 4 gånger så många barn i daghem 1980 som 1970, 7 gånger så många barn i fritidshem, 1,5 gånger så många barn i deltidsgupp och nästan 3 gånger så många barn i familjedaghem. Det betyder i genomsnitt en årlig ökning med ca 10 200 barn i daghem, 3 700 barn i fritidshem och 8 200 barn i familjedaghem.

Av de 135 246 barnen med daghemsplats 1980 var det 6 145 som var äldre än sex år, dvs. skolbarn inskrivna i utvidgade syskongrupper.

*Antal familjedaghem i procent av de totala barnomsorgsresurserna (exkl. deltidsgupp)*

	1970	1980
0-6 (ej dtg)	52,5 %	41,1 %
7-12	54,7	42
0-12	52,7	41,4

Andelen barn med plats i familjedaghem har minskat i förhållande till andelen barn med plats i dag- eller fritidshem från 52,7 till 41,4 %. Störst är minskningen i skolbarnsåldrarna.

*De inskrivna barnens åldrar*

Daghem	1970		1980	
-2	4 057	12,2 %	13 826	10,7 %
2	4 862	14,7	17 458	13,5
3-4	10 979	33,1	47 272	36,6
5-6	13 242	40	50 545	39,2
	33 140		129 101	

## Fritidshem

ej jämförbara åldersindelningar

*Deltidsgrupp*

	1970		1980	
3-4	1 725	2,4 %	2 344 <sup>x</sup>	2,2 %
5-6	70 205	97,6	102 358	97,8
	71 930		104 702	

<sup>x</sup> fyra år och yngre

Åldersstrukturen bland de inskrivna barnen har inte förändrats nämnvärt under den aktuella tioårsperioden. Andelen äldre barn har ökat något. För daghemsbarnens del har det delvis sin förklaring i föräldraförsäkringsreformen i slutet av 70-talet.

*Antal anställda i arbete med barn*

	1970		1980	
Förskollärare	5 722	51,7 %	23 879	42,9 %
Barnavårdslärare	34	0,3	78	0,1
Fritidspedagog	176	1,6	4 476	8
Barnskötare	2 745	24,9	22 532	40,4
Annan barnavårdsutbildning	–		711	1,3
Utan barnavårdsutbildning	–		4 041	7,3
Övrig personal	2 388	21,6	–	
	11 065		55 717	

Antalet anställd personal i arbete med barn har ökat i förhållande till antalet inskrivna barn. 1970 var det 10 barn inskrivna i daghem, deltidsgupp och fritidshem på varje anställd. 1980 var det fem inskrivna barn på varje anställd. Eftersom deltidssarbetet ökat markant under motsvarande period har den faktiska personaltätheten inte ökat i samma utsträckning i dessa verksamheter. För dagbarnvårdarnas del är det enklare att konstatera att de hade fler dagbarn 1980 än 1970. I genomsnitt 3,7 barn 1980 mot 1,4 barn 1970. Till dessa genomsnittsuppgifter ska läggas dagbarnvårdarnas många egna barn.

När det gäller personalens utbildning har andelen övrig personal eller utan barnvårdsutbildning minskat från 21,6 till 7,3 % av de anställda i arbete med barn. Andelen barnskötare har ökat i förhållande till förskollärarna och de utbildade.

*Bilaga 2*

*Uppdrag till socialstyrelsen med anledning av riksdagsskrivelse (1981/82:38) om barnomsorgen*

Regeringen uppdrar åt socialstyrelsen att på grundval av riksdagens beslut med anledning av propositionen 1980/81:205 och socialutskottets betänkande 1981/82:1 om barnomsorgen

1. i samråd med Svenska kommunförbundet sammanställa erfarenheter och finna modeller för verksamheten inom hela barnomsorgen som är anpassade till morgondagens behov av en god barnomsorg (prop. 1980/81:205 sid. 6),
2. redovisa sina planer då det gäller det fortsatta arbetet på att ge kommunerna och personalen stöd och vägledning rörande barnomsorgsverksamheten. Redovisningen bör innehålla en utförlig tidsplan (SoU 1981/82:1 sid. 16),
3. översiktligt redovisa den forsknings- och försöksverksamhet som socialstyrelsen bedrivit på barnomsorgsområdet. Redovisningen skall även innehålla en plan för fortsatt forsknings- och försöksverksamhet (SoU 1981/82:1 sid. 16),
4. göra en översyn av anvisningarna för behovsberäkningarna i fråga om förskole- och fritidshemsplatser (SoU 1981/82:1 sid. 10).

Resultatet skall redovisas till regeringen snarast möjligt. Beträffande punkten 2. skall redovisningen ske före den 1 maj 1982.

På regeringens vägnar

Karin Söder

Billy Thorstenson

Kopia till  
Svenska kommunförbundet

**Innehåll**

Regeringens skrivelse .....	1
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	1
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 1982-09-00 .....	2
1 Inledning.....	2
2 Föredragandens överväganden .....	4
2.1 Förskolans pedagogiska verksamhet .....	6
2.2 Fritidshemmens pedagogiska verksamhet .....	7
2.3 Familjedaghemmens pedagogiska verksamhet .....	9
2.4 De öppna förskolornas pedagogiska verksamhet.....	9
2.5 Barn med behov av särskilt stöd .....	10
2.6 Invandrarbarn .....	12
2.7 Barnomsorg på sjukhus .....	12
2.8 Samverkansfrågor .....	13
2.9 Ledningsorganisationen för den pedagogiska verksamheten .....	14
2.10 Personal inom barnomsorgen .....	15
2.11 Utbildningsfrågor.....	16
2.12 Forskning och utvecklingsarbete.....	17
2.13 Genomförande .....	19
2.14 Statsbidrag till kyrkans förskolor m. m. ....	21
3 Hemställan .....	21
4 Beslut .....	21
<i>Bilaga A</i> Utvecklingsplan för barnomsorgen .....	22
<i>Bilaga 1</i> Statistiska data om barnomsorgen.....	104
<i>Bilaga 2</i> Uppdrag till socialstyrelsen med anledning av riksdagsskrivelse (1981/82:38) om barnomsorgen .....	109