

Regeringens proposition

1983/84:9

om statsbidrag till barnomsorg och social hemhjälp;

beslutad den 22 september 1983.

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

På regeringens vägnar

OLOF PALME

STEN ANDERSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag om nya regler för statens bidrag till den kommunala barnomsorgen och sociala hemhjälpen fr.o.m. den 1 januari 1984. För båda verksamheterna föreslås att bidraget bestäms med hänsyn till antalet årsarbetare. För barnomsorgen föreslås därutöver ett bidrag per inskrivet barn och för den sociala hemhjälpen ett bidrag per ålders- och förtidspensionär. Vidare föreslås att den s. k. öppna förskolan blir statsbidragsberättigad. Medel beräknas för insatser i barnomsorgen för barn med behov av särskilt stöd. För både barnomsorgen och den sociala hemhjälpen föreslås att medel avsätts för utvecklings- och förnyelsearbete.

SOCIALDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-09-22

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Rainer, Boström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg.

Föredragande: statsrådet Andersson.

Proposition om statsbidrag till barnomsorg och social hemhjälp

1 Inledning

Regeringen föreslog i propositionen 1982/83:55 om upphävande av beslutet om karensdagar m. m. bl. a. att det år 1981 fattade beslutet om försämring av statens bidrag till den kommunala barnomsorgen skulle upphävas. Riksdagen har antagit dessa förslag (SOU 1982/83:12, rskr 100). Jag anförde i anslutning härtill att arbetet med ett nytt statsbidragssystem för barnomsorgen påbörjats inom socialdepartementet och att avsikten var att efter överläggningar med Svenska kommunförbundet återkomma till regeringen med förslag till riksdagen.

Regeringen har sedermera i propositionen 1982/83:150 (kompletteringspropositionen) redovisat sin syn när det gäller den fortsatta ekonomiska politiken. Huvudinriktningen är därvid att nedbringa inflationen utan att åsidosätta sysselsättningsmålen. En central åtgärd är att fortsätta arbetet med att begränsa den automatiska ökningen i statsutgifterna. I propositionen aviseras bl. a. att förslag om nya statsbidragssystem för barnomsorg och social hemhjälp fr.o.m. år 1984 kommer att föreläggas riksdagen.

Syftet med de nya reglerna är att möjliggöra ett bättre utnyttjande av tillgängliga resurser och att begränsa den automatiska ökningen av statsbidragen utan att de pedagogiska och sociala målen åsidosätts. Jag avser nu att ta upp frågan om det statliga stödet till barnomsorgen och den sociala hemhjälpen till behandling.

2 Nuvarande regler

2.1 Statsbidragen till barnomsorgen

Statsbidrag utgår till driften av förskolor och fritidshem för år 1983 med 22 450 kr. per plats i daghemsavdelning som är öppen minst sju timmar och där barnen vistas mer än fem timmar per dag. Till plats i fritidshemsavdelning

utgår bidrag med f. n. 11 225 kr. under förutsättning att avdelningen är öppen minst fem timmar per dag. I bidragsbeloppen har beaktats behovet av extra insatser för barn med behov av särskilda stödåtgärder. Likaså har beaktats de kapitaltjänstkostnader som uppstår vid anordnande av daghems- och fritidshemsplatser.

Fullt statsbidrag utgår för plats i daghemsavdelning om minst 2/3 av platserna i avdelningen eller i kommunen som helhet utnyttjas fem timmar eller mer per dag (den s. k. 2/3-regeln).

För kommunala familjedaghem utgår statsbidrag med 35 % av kommunens bruttokostnader för lön, sociala förmåner och omkostnadsersättning till dagbarnvårdare. Därutöver utgår ett grundbelopp som f. n. utgör 4 000 kr. för barn som vistas minst sju timmar per dag i familjedaghem. För skolbarn och för barn som vistas mindre än sju timmar i familjedaghemmet är grundbeloppet 2 000 kr.

Statsbidragssystemet finansieras genom en socialavgift från arbetsgivarna. Socialavgiften är 2,2 % av det löneunderlag som gäller för de allmänna socialförsäkringsavgifterna.

Driftbidragen till daghem och fritidshem utbetalas i förskott med en fjärdedel av det beräknade bidragsbeloppet i april, juli, oktober under bidragsåret samt i januari månad året efter. Slutlikvid utbetalas i april året efter bidragsåret. Statsbidragen till familjedaghem utbetalas i sin helhet i efterskott för kalenderår.

Antalet bidragsberättigade platser i daghem och fritidshem beräknas av socialstyrelsen i förhållande dels till en ytnorm, dels till en pedagogisk norm.

Bidragsbeloppen räknas årligen upp med hänsyn till den genomsnittliga årliga löneutvecklingen för anställda i offentlig tjänst.

2.2 Statsbidraget till social hemhjälp

Statsbidrag till kommunernas kostnader för social hemhjälp utgår med 35 % av bruttokostnaderna för hemhjälppersonal och barnvårdare, som har till uppgift att hjälpa barnfamiljer, äldre och handikappade som har egen bostad. Bidrag utgår även för hår- och fotvård, matdistribution, snöröjning m. m. Vidare utgår statsbidrag för hemhjälpssledare och för kommunalt bidrag till enskild sammanslutning som bedriver social hemhjälp. Statsbidraget utbetalas för kalenderår i efterskott.

3 Föredragandens överväganden

Omsorgerna om barn, äldre och handikappade är sedan länge prioriterade samhällsområden. Det är min bestämda uppfattning att omsorgerna om dessa grupper måste fortsätta att prioriteras även i en för landet svår ekonomisk tid. Samtidigt är det ofrånkomligt att även högt prioriterade områden måste granskas och anpassas till de ramar som samhällsekonomin ger.

Regeringen har efter valet förra hösten med kraft tagit itu med uppgiften att sanera den svenska ekonomin. Skall vi lyckas med den uppgiften måste problemen angripas på bred front. Vi måste åstadkomma tillväxt i vår ekonomi, inflationen måste bekämpas och budgetunderskottet minskas. Därigenom skapas också förutsättningar att slå vakt om den fulla sysselsättningen och den sociala tryggheten. Det är mot den bakgrunden jag nu föreslår förändringar i statsbidragssystemen för barnomsorgen och den sociala hemhjälpen. Förändringarna syftar till ett bättre resursutnyttjande inom två viktiga områden samtidigt som regelsystemen byggs upp på ett sådant sätt att de sociala och pedagogiska målen behålls och administrativt krångel undviks.

Omsorgerna om barn, äldre och handikappade ligger under kommunernas ansvarsområde. Vid en omläggning av bidragssystemen är det viktigt att kommunernas frihet och ansvar markeras när det gäller att anordna verksamheterna på ett sätt som bäst svarar mot de lokala förutsättningarna. Genom de nya bidragssystem, som jag i det följande kommer att föreslå, kommer den kommunala friheten att anordna och bedriva barnomsorg att utvidgas genom bl. a. slopande av ytnormen i dag- och fritidshem. Vad gäller den sociala hemhjälpen ökar kommunernas möjligheter att anordna hemhjälp på ett differentierat sätt.

Forsknings- och utvecklingsarbete bör i ökad utsträckning genomföras i samverkan mellan centrala statliga myndigheter, forskningsinstitutioner och kommuner bl. a. i syfte att bättre utnyttja befintliga resurser. Jag kommer därför att i det följande föreslå att medel avsätts för utvecklings- och förnyelsearbete inom barnomsorgen och den sociala hemhjälpen. Jag vill i sammanhanget erinra om att riksdagen begärt en redovisning av den nuvarande barnomsorgsforskningen. Denna redovisning kommer att lämnas till riksdagen genom en särskild skrivelse senare denna dag.

Jag vill, i likhet med vad som anfördes i den socialdemokratiska motionen 1980/81:2216 i anslutning till att statsbidragen till barnomsorgen behandlades tidigare i riksdagen, understryka att det förhållandet att vissa statliga regler som styr barnomsorgen nu föreslås bli borttagna inte får leda till en kvalitativ utarmning av förskolan. Enligt min uppfattning måste därför målen för förskolans verksamhet klarare slås fast av regering och riksdag. Inom socialdepartementet har ett arbete påbörjats som berör barnomsorgens utveckling under 80-talet i kvantitativt och kvalitativt avseende. Målfrågorna kommer i det sammanhanget att uppmärksammas särskilt. Arbetet kommer att ske i samverkan med bl. a. Svenska kommunförbundet och berörda fackliga organisationer.

Jag övergår nu till att närmare redovisa mina förslag till nya statsbidragssystem för barnomsorgen och den sociala hemhjälpen.

3.1 Statsbidrag till barnomsorgen

Statsbidraget till daghem och fritidshem utgår i dag per plats. Platsantalet fastställs med hänsyn till lokalernas utrymme och ändamålsenlighet. När kommunerna exempelvis avsett att ta i bruk befintliga lokaler för barnomsorgsverksamhet har denna koppling till ytan i lokalerna medfört problem. Den s. k. ytnormen har successivt förändrats så att socialstyrelsen numera fastställer platsantalet i ett daghem inom ytintervallet 7,5 – 9,5 m²/plats i daghem. Kopplingen till en ytnorm infördes under ett uppbyggnadsskede. I dag har emellertid alla kommuner sådana erfarenheter av och kunskaper om byggandet av barnomsorgslokaler att det inte finns samma behov av sådana centrala regler. Ett borttagande av ytnormen innebär sålunda inte att ytan per barn är betydelselös. Tvärtom måste en god standard i barnomsorgen också innefatta goda lokalförhållanden. Detta gäller även den yttre miljön i form av utrymme för lek m. m. De lokala förhållandena måste dock få avgöra utformningen samtidigt som ett samutnyttjande av lokaler och lek- ytor uppmuntras.

Det nuvarande statsbidragssystemet har i vissa avseenden kommit att upplevas som ett hinder för förnyelse. Min uppfattning är att ett nytt statsbidragssystem måste ge kommunerna stor frihet att utforma sin barnomsorg så att de lokala förutsättningarna kan tas till vara. De befintliga resurserna måste utnyttjas effektivt samtidigt som utrymme måste ges för att utveckla nya verksamhetsformer. De lokala och centrala erfarenheterna bör bättre tas till vara. I bl. a. detta syfte kommer jag i det följande att föreslå en satsning på utvecklingsverksamheter. För att stödja dagbarnvårdarna och de hemarbetande föräldrarna i deras arbete med barn föreslår jag att bidragsgivningen vidgas till att omfatta även öppna förskolor.

Jag vill i detta sammanhang också beröra den allmänna förskolan för sexåringar. I debatten om statsbidragen till barnomsorgen har ibland föreslagits att också deltidförskolan för sexåringar borde omfattas av statsbidragsgivningen. Jag vill emellertid erinra om att statsbidraget till barnomsorgen är avsett att underlätta för kommunerna att bygga ut en verksamhet som inte motsvarar den efterfrågan som finns. Något sådant motiv finns inte när det gäller den allmänna förskolan. Alla sexåringar erbjuds i dag plats i deltidsgrupp eller daghem. Att låta deltidförskolan bli statsbidragsberättigad skulle i stället göra statsbidragssystemet mera svåröverskådligt och dessutom medföra tveksamma omfördelningseffekter mellan kommunerna. Jag vill vidare erinra om att sexåringarnas rätt till deltagande i förskolans verksamhet regleras genom lagstiftning, som innebär att alla sexåringar har rätt till en plats i deltidförskola. När denna tillkom var man överens mellan staten och kommunerna om att deltidförskolans verksamhet inte skulle bli statsbidragsberättigad.

Samtidigt som de befintliga resurserna i barnomsorgen utnyttjas på ett mer effektivt sätt än i dagsläget måste den pedagogiska kvaliteten i verksamheten hållas på en hög nivå. I många barngrupper kan säkerligen efter prövning av kommunen ytterligare något eller några barn tas in utan att den pedagogiska verksamheten behöver försämrats.

Jag föreslår därför en utformning av statsbidraget till daghem och fritidshem som även tar hänsyn till personaltätheten genom att en del av bidraget kopplas till antalet årsarbetare i barngrupperna.

Ett nytt statsbidrag måste, som jag tidigare anförts, anpassas till den samhällsekonomiska situation vi befinner oss i. Bidragssystemet bör utformas så att det stimulerar kommunerna till ett effektivare resursutnyttjande inom de ekonomiska ramar som står till förfogande. Det bör bl. a. främja lokala lösningar och ett bättre utnyttjande av befintliga resurser. Det nya bidragssystemet bör vidare medge en ökning av antalet barn i barnomsorgen till en lägre kommunal kostnad utan att de pedagogiska kraven eftersätts. Det bidragssystem som bäst motsvarar dessa krav är ett bidrag per inskrivet barn kombinerat med ett bidrag till personalinsatserna i daghem och fritidshem.

Det är viktigt att framhålla att det gruppinriktade arbetssättet i förskolor och fritidshem skall bygga vidare på den respekt och den lyhördhet för det enskilda barnet som verksamheten i dag bygger på.

Arbetet i förskola och fritidshem ställer höga krav på personalens förmåga att stödja barnens utveckling både enskilt och i grupp. Det är av stor betydelse att samarbetet med barnens föräldrar, skolans personal och andra vuxna som finns i barnens närhet stimuleras och utvecklas.

3.1.1 Bidragssystem

Bidrag bör utgå med ett fast belopp per inskrivet barn i daghem, fritidshem och familjedaghem. För öppna förskolor bör bidrag utgå med ett belopp per enhet.

Kommunens kostnader för barn inskrivna i daghem och familjedaghem är mycket skiftande bl. a. beroende på barnens vistelsetid. Därför bör för barn med en överenskommen och dokumenterad vistelsetid av i genomsnitt sju timmar eller mera per dag utgå ett helt bidrag medan det för barn med en vistelsetid under sju timmar per dag bör utgå ett halvt bidrag. För daghemmen bör en nedre gräns om fyra timmar gälla.

Ett bidrag per inskrivet barn innebär en stimulans för kommunerna att i ökad utsträckning utnyttja befintliga resurser. Samtidigt är det viktigt att den pedagogiska innehållet i verksamheterna även i fortsättningen är av god kvalitet. I detta sammanhang är de personella resurserna betydelsefulla. Därför bör bidrag utgå med ett belopp per årsarbetare i daghem och fritidshem. För att underlätta administrationen bör antalet årsarbetare beräknas schablonmässigt i förhållande till kommunens lönekostnader för personal

som är direkt verksam i barngrupperna. Statsbidraget per årsarbetare bör för 1984 års verksamhet sättas till 30 000 kr.

Den öppna förskolans verksamhet är i dag inte statsbidragsberättigad. Det är enligt min mening betydelsefullt att även hemarbetande föräldrar och deras barn får del i barnomsorgsverksamheten. Jag föreslår därför att bidrag skall utgå även till sådana verksamheter. Öppna förskolan ger också möjlighet till kompletterande verksamhet för familjedaghemmen. Bidrag bör utgå med ett visst belopp per enhet eftersom här inte finns möjlighet att beräkna bidraget per inskrivet barn. Vidare är det angeläget att insatser för barn med behov av särskilt stöd stimuleras genom att en del av det totala bidragsunderlaget avsätts för detta ändamål. Detta bidrag bör kopplas till antalet inskrivna barn i daghem och fritidshem.

3.1.2 Bidragsunderlag m. m.

Daghem

Helt bidrag bör utgå för barn med en överenskommen och dokumenterad vistelsetid av i genomsnitt minst sju timmar per dag. För barn med en vistelsetid av minst fyra timmar per dag men ej sju timmar bör halvt bidrag utgå.

I nuvarande bidragssystem är gränsen för bidragsgivning en närvarotid av i genomsnitt fem timmar per dag. Genom den s. k. 2/3-regeln kan dock kommunerna få statsbidrag även för barn med en lägre närvarotid, under förutsättning att 2/3 av de totala platserna i kommunen används för barn med minst fem timmars närvaro per dag.

Detta system har för vissa kommuner inneburit problem genom att antalet deltidsbarn har ökat i så stor omfattning att man haft svårigheter att klara 2/3-gränsen.

Genom den nu föreslagna förändringen till ett helt och ett halvt bidrag samt förändringen av tidsgränserna tas en större hänsyn till kommunernas reella kostnader för en barnomsorgsplats. I många kommuner genomförs i dag förändringar för att effektivisera platsutnyttjandet. Genom denna utformning av bidragssystemet underlättas kommunernas åtgärder i denna riktning. I och med att den nedre gränsen beträffande barnens vistelsetid sätts till i genomsnitt fyra timmar per dag kommer statsbidraget att omfatta så gott som alla barn som har plats i daghem. Härigenom undviks de tidigare problemen som hör samman med den s. k. 2/3-regeln.

I samband med att åtgärder vidtas för ett bättre utnyttjande av befintliga resurser är det angeläget att de personella resurserna uppmärksammas. I det statsbidragssystem jag här föreslår är en del av bidraget kopplat till antalet årsarbetare i daghem och fritidshem. Eftersom kommunernas kostnader för barnomsorgen till största delen utgörs av personalkostnader har även genom denna konstruktion tagits hänsyn till den reella situationen för kommunerna.

Bidraget avser personal som är direkt sysselsatt i barngrupperna. Antalet årsarbetare bör fastställas av socialstyrelsen som schablonmässigt gör den erforderliga beräkningen på grundval av kommunens lönekostnader inkl. lönebikostnader och ett framräknat medelvärde för lönekostnaderna avseende en årsarbetare i nämnda verksamhet

Fritidshem

För fritidshem bör utöver årsarbetarbidraget bidrag utgå för barn som är inskrivna och där kommunen härigenom åtagit sig ett omsorgsansvar. Omsorgsansvaret bör bl. a. innebära uppföljning av att barnen inte utan anledning är frånvarande. Bidrag bör således inte utgå för barn som enbart deltar i en mera allmän fritidsverksamhet. I exempelvis s. k. utvidgade fritidshem bör enbart barn som är inskrivna i hemvistdelen kunna medräknas i bidragsunderlaget. Normalt är ett deltagande i statsbidragsberättigad fritidshemsverksamhet förenat med ett avgiftsuttag från föräldrarna. Det bör ankomma på socialstyrelsen att noga följa utvecklingen i dessa avseenden.

Fritidshemmens innehåll och organisation utreds f. n. av fritidshemskommittén, som beräknas avge sitt betänkande under år 1984.

Familjedaghem

Bidragssystemet för den kommunala barnomsorgen bör så långt som möjligt ha samma konstruktion för de olika verksamheterna. Bidraget till de kommunala familjedaghemmen bör fortsättningsvis utgå per inskrivet barn. Härvid bör helt bidrag utgå för barn med en vistelsetid av minst sju timmar och för barn med en vistelsetid av mindre än sju timmar bör halvt bidrag utgå. Någon nedre gräns för vistelsen bör således inte gälla för familjedaghemmen.

Det är viktigt att kvalitetsfrågorna uppmärksammas även i familjedaghemmen. I många kommuner görs ansträngningar att höja kvaliteten i familjedaghemmen. En sådan åtgärd är att inrätta öppna förskolor. I den öppna förskolan kan dagbarnvårdarna antingen i egna grupper eller tillsammans med hemarbetande föräldrar och deras barn träffas och delta i olika verksamheter. Ofta reserveras en dag per vecka för verksamhet enbart för områdets dagbarnvårdare. Genom att den öppna förskolan inlemmas i statsbidragssystemet stimuleras verksamheten till nytta inte minst för dagbarnvårdarna och deras dagbarn.

Öppna förskolor

Öppna förskolans huvudsyfte är att ge hemarbetande föräldrar och deras barn en möjlighet att träffas och tillsammans med personalen utveckla en pedagogisk verksamhet för barnen. Vidare kan, som jag nämnt, den öppna förskolan spela en viktig roll för familjedaghemmen. De utvärderingar av

öppna förskolor som redovisats visar på en hög besöksfrekvens och på en positiv upplevelse för föräldrar och personal. Verksamheten har utformats olika i kommunerna och det pågår ett omfattande utvecklingsarbete. Jag anser att denna verksamhetsform bör stödjas och att statsbidrag fortsättningsvis bör utgå för öppna förskolor. Bidrag bör utgå med ett belopp per enhet. Varje enhet bör i princip vara öppen fem dagar per vecka antingen för verksamhet med barn i förskoleåldern tillsammans med deras föräldrar och/eller för dagbarnvårdare tillsammans med dagbarnen.

Enskilda daghem och fritidshem

För daghem och fritidshem med annan huvudman än kommunen bör som nu statsbidrag utgå under förutsättning att verksamheterna finns angivna i kommunens barnomsorgsplan.

De enskilda daghemmen och fritidshemmen drivs ofta som föräldrakooprativ och bygger på frivilliga insatser från föräldrarnas sida. Många gånger har dessa verksamheter en annorlunda organisatorisk uppbyggnad vad gäller gruppansättning, öppethållandetider, administration etc.

Statsbidrag för enskilda daghem och fritidshem bör utgå som bidrag per inskrivet barn och efter samma regler som för kommunala verksamheter vad beträffar vistelsetider, bidragsbeloppens storlek m. m.

3.1.3 Barn med behov av särskilt stöd

Den s.k. 2/3-regeln innebär bl.a. att kommunerna kan ha vissa platser obesatta utan att därför förlora statsbidrag. Härigenom har exempelvis vissa barngrupper kunnat ha ett mindre antal barn om ett eller flera barn med behov av särskilt stöd har funnits i gruppen. Genom övergången till ett statsbidragssystem som baseras på antalet inskrivna barn försvinner denna möjlighet. Den del av bidraget som baseras på antalet årsarbetare ger dock en viss kompensation för de extra personalinsatser som barnen behöver.

Enligt socialtjänstlagen skall förskolebarn med behov av särskilt stöd (t. ex. handikappade barn, vissa invandrabarn samt barn som av språkliga eller sociala skäl behöver stöd) erbjudas plats i förskola tidigare än vid sex års ålder och yngre skolbarn ges förtur till plats i fritidshem. Det är dock viktigt att insatserna inte inskränker sig till att endast erbjuda barnomsorgsplatser utan att detta erbjudande också innefattar ett planerat och för barnet anpassat innehåll i verksamheten.

Vid beräkningen av de totala statsbidragsbeloppen har hänsyn tagits till de insatser som sker i dag. Jag anser dock att ytterligare särskilda insatser erfordras. Jag föreslår därför att medel avsätts speciellt för insatser av den karaktär jag här beskrivit. Jag föreslår att dessa medel fördelas till kommunerna i förhållande till antalet inskrivna barn så att ett visst schablonmässigt beräknat belopp utgår för vart tionde inskrivet barn i daghem och fritidshem.

I detta sammanhang bör poängteras att dessa medel inte skall ersätta insatser som i dag utförs t.ex. av landstingspersonal. Det är viktigt att olika insatser från landstingens habiliteringsverksamhet, PBU m. m. samordnas med kommunernas insatser. Vad gäller invandrarbarn kompletteras dessa insatser med hemspråksträning för vilken ett särskilt bidrag utgår.

Statens invandrarverk och socialstyrelsen har i en gemensam skrivelse nyligen pekat på de svårigheter som finns att ordna barnomsorg i samband med kommunernas grundutbildning för vuxna som saknar kunskaper i läsning, skrivning och matematik. Många invandrarkvinnor har behov av denna utbildning. Svårigheter med barnomsorgen utgör dock ett vanligt studiehinder. Detsamma gäller invandrare och flyktingar som deltar i svenskundervisning (SFI). Jag anser att de föreslagna statsbidragsreglerna i kombination med de särskilda medel som avsätts för barn med behov av särskilt stöd bör kunna underlätta kommunernas åtgärder i detta sammanhang.

3.1.4 Medel för utvecklingsprojekt

Barnomsorgen har utvecklats mycket snabbt under framför allt 1970-talet. Genom den snabba utbyggnaden har verksamheterna utvecklats olika i de skilda kommunerna och ibland även inom den enskilda kommunen. Det är viktigt att genom ett fortsatt utvecklingsarbete bättre klargöra innehållet i verksamheten och syftet med denna. Gränsdragningsproblem har uppstått mellan olika kommunala förvaltningar som har ansvaret för olika verksamheter för barn, exempelvis skola-socialförvaltning-fritidsförvaltning-kulturförvaltning. Utbildning och fortbildning av personalen är en annan utvecklingssektor som diskuteras. Verksamheterna för barn med behov av särskilt stöd behöver utvecklas.

Daghemmens och fritidshemmens organisatoriska uppbyggnad medför i dag att befintliga resurser inte alltid utnyttjas effektivt. Att finna nya, rationella och bättre anpassade barnomsorgsformer är enligt min mening viktigt inte bara ur ekonomiska aspekter utan även för verksamhetens innehåll.

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att i samråd med Svenska kommunförbundet bl.a. finna modeller som är anpassade till framtida behov inom barnomsorgen.

Vad beträffar den innehållsmässiga delen kommer, enligt vad jag erfarit, socialstyrelsen att under hösten 1983 redovisa ett förslag till pedagogiskt program för barnomsorgen. I anslutning till att ett sådant pedagogiskt program prövas är det viktigt att kunna stödja lokala initiativ till utveckling av det pedagogiska arbetssättet i förskolor och fritidshem.

Behovet av utvecklings- och förnyelsearbete är stort. Jag anser det mycket viktigt att olika utvecklingsprojekt startas och dokumenteras så att erfarenheterna kan tas tillvara och föras vidare. Detta har poängterats av familjetödsutredningen i slutbetänkandet (SOU 1981:25) Bra daghem för små barn. Socialstyrelsen har vidare haft i uppdrag att översiktligt redovisa den fors-

knings- och försöksverksamhet som socialstyrelsen bedrivit på barnomsorgsområdet. I en nyligen överlämnad rapport har styrelsen föreslagit att särskilda medel avsätts för lokalt utvecklingsarbete.

Jag föreslår att inom ramen för bidraget till barnomsorgen årligen avsätts 30 milj. kr. för lokalt utvecklings- och förnyelsearbete. Dessa medel skall i huvudsak gå till kommunala utvecklingsprojekt. Medlen bör fördelas av regeringen efter ansökan.

3.1.5 Bidragsbelopp

Bidragsbeloppen för barnomsorgen bör för år 1984 fastställas enligt följande.

	Bidrag per årsarbetare kronor	Bidrag per barn kronor
Daghem		
7 tim.-	} 30 000	22 000
4-7 tim.		11 000
Fritidshem	30 000	7 000
Familjedaghem		
7 tim.-		15 000
- 7 tim.	-	7 500
Öppen förskola	-	50 000/enhet
Barn med behov av särskilt stöd	-	6 000 var för varje tiotal barn inskrivna i daghem och fritidshem

Anm. Statsbidrag för enskilda daghem och fritidshem bör utgå som bidrag per inskrivet barn och efter samma regler som för kommunala verksamheter vad beträffar vistelsetider, bidragsbeloppens storlek m. m.

3.1.6 Utbetalningsregler

Nuvarande statsbidrag till daghem och fritidshem utbetalas med fyra förskott för verksamhetsåret samt slutavräkning i april året efter. Familjedaghemsbidraget utbetalas i sin helhet kalenderårsvis i efterskott. För beräkningen av förskottsutbetalningarna lämnar kommunerna till socialstyrelsen uppgifter om planerna för verksamheten under bidragsåret.

Jag föreslår att utbetalningsreglerna ändras så att förskottsutbetalningarna sammanlagt skall omfatta 75 % av föregående års bidragsbelopp. Detta innebär att även bidraget till familjedaghem kommer att omfattas av förskottsutbetalningen. Liksom tidigare bör utbetalningarna ske med en fjärdedel av beloppet fyra gånger om året. Slutavräkning bör liksom tidigare ske i april året efter.

3.2 Statsbidrag till social hemhjälp

Syftet med den sociala hemhjälpn är att göra det möjligt för äldre och handikappade att så länge det är möjligt bo kvar i egna bostäder.

För att underlätta för kommunerna att bygga ut den sociala hemhjälpn för de berörda grupperna infördes år 1964 statsbidrag med 35 % av kommunernas nettokostnader för hemhjälpn (prop. 1964:85, SoU 106, rskr 245).

År 1974 genomfördes en översyn av statsbidragsbestämmelserna. Översynen resulterade i beslut att statsbidraget fr.o.m. den 1 juli 1974 skulle betalas med 35 % av kommunernas bruttokostnader för verksamheten. Vidare vidgades bidragsunderlaget till att omfatta även kostnader för hår- och fotvård, badservice, matdistribution och snöröjning (prop. 1974:141, SoU 41, rskr 345).

Med stöd av detta statsbidrag har kommunerna byggt upp en effektiv social service för äldre och handikappade. Samtidigt har sjukvårdshuvudmännen gett hög prioritet åt hemsjukvården och annan primärvård med sikte främst på att tillgodose de äldres behov.

Antalet äldre och handikappade med social hemhjälp ökade snabbt fram till mitten av 1970-talet, och antalet har därefter stabiliserats till omkring 350 000 personer om året.

Den sociala hemhjälpn till barnfamiljerna utgörs i huvudsak av husmorsvikariat och tillfällig barntillsyn. Dessa båda hjälpformer har minskat avsevärt i takt med föräldraförsäkringens utbyggnad. De svarar f.n. tillsammans för ca 6 % av antalet hjälptimmar inom den sociala hemhjälpn. Det totala antalet timmar inom hemhjälpn har under senare år varit i stort sett oförändrat.

Även om omfattningen av den sociala hemhjälpn under senare år i stort sett varit oförändrad, har kommunernas bruttokostnader ökat kraftigt. Under år 1975 var kostnaden 1 435 milj. kr., medan den år 1982 uppgick till ca 4 200 milj. kr. Det innebär en genomsnittlig ökning med ca 17 % per år. Statsbidraget har ökat på motsvarande sätt.

Utbyggnaden av den sociala hemhjälpn har inneburit att äldre och handikappade i större utsträckning kan bo kvar i sina invanda miljöer. Detta har minskat beroendet av omhändertagande i institutionella former. Under senare år har dock bidragssystemet blivit alltmer osmidigt och inte längre på ett önskvärt sätt främjat ny utveckling inom området. Hemhjälpens omfattning har varit tämligen oförändrad. Däremot har kostnaderna för verksamheten ökat snabbt både för kommunerna och staten. Vidare finns behov av att i större utsträckning utveckla även andra öppenvårdsinriktade former av äldre- och handikappomsorg samt att underlätta samarbetet med sjukvården. Det finns därför anledning att ompröva bidragskonstruktionen. Den tidigare regeringen anmälde också att behov förelåg av en översyn av statsbidragsreglerna för att åstadkomma bästa möjliga vård och omsorg inom ramen för bästa möjliga resursutnyttjande (prop. 1981/82:100, bil. 8, sid. 92).

3.2.1 Bidragssystem

En översyn av statsbidragsreglerna har nu gjorts, och jag lämnar i det följande förslag till ett nytt system för statsbidraget till den sociala hemhjälpen. Med det nya bidraget vidgas kommunernas möjligheter att utföra social service med statligt stöd. Syftet är att återställa bidragets effektivitet samtidigt som konstruktionen skall medföra ökad frihet för kommunerna i valet av serviceform för äldre och handikappade. Det nuvarande statsbidragssystemet föreslås ersatt med en prestationsrelaterad del i form av bidrag per årsarbetare inom den sociala hemhjälpen samt med ett schablonbidrag per person i gruppen ålders- och förtidspensionärer. Bidraget bör som enligt de nuvarande reglerna utbetalas i efterskott.

3.2.2 Bidragsunderlag m. m.

Bidraget per årsarbetare bör avse personal inom kommunernas sociala hemhjälp, som utför sådant arbete åt äldre, handikappade samt åt barnfamiljer i form av husmorsvikariat och tillfällig barn tillsyn. Bidraget bör således inte beräknas för arbetsledande eller administrativ personal eller för personal med uppgift att svara för sådan vård som ankommer på sjukvårdshuvudmännen. Vidare skall alltså gälla, att hemhjälpen utförs åt personer som har egen bostad.

Socialstyrelsen bör, på motsvarande sätt som för statsbidraget till barnomsorgen, fastställa antalet årsarbetare inom den sociala hemhjälpen. För att underlätta administrationen bör antalet årsarbetare beräknas schablonmässigt i förhållande till kommunens lönekostnader för personal i direkt vårdarbete inom den sociala hemhjälpen, inkl. lönebikostnader, och ett framräknat medelvärde för lönekostnaden avseende en årsarbetare i nämnda verksamhet. Statsbidraget per årsarbetare bör för 1984 års verksamhet sättas till 30 000 kr.

Den sociala hemhjälpen har utvecklats till en mångskiftande social service och kommunen erhåller statsbidrag för en rad särskilda funktioner, t. ex. fotvård och snöröjning. Som jag tidigare nämnt finns det ett behov av att stödja även andra öppenvårdande insatser. Jag förordar därför att statsbidraget per årsarbetare kompletteras med ett friare stöd till verksamheten för att låta kommunerna själva bestämma inriktningen av insatserna. I denna del bör statsbidraget utgå per ålders- och förtidspensionär i kommunen vid ingången av verksamhetsåret. Storleken av de medel som står till förfogande för denna del av statsbidraget blir beroende av medelsåtgången för statsbidraget per årsarbetare inom den sociala hemhjälpen. Jag förordar, att bidraget per ålders- och förtidspensionär under år 1984 med hänsyn härtill sätts att utgå till ett belopp inom intervallet lägst 250 kr. och högst 350 kr.

Den av mig förordade konstruktionen för statsbidraget till social hemhjälp ökar kommunernas möjligheter att satsa på olika öppenvårdande insatser

inom äldre- och handikappomsorgen. Det nya systemet främjar effektivitet och är rättvisare än det nuvarande genom att främst stödja kommuner som har en rationell verksamhet. Systemet innebär också mindre administrativt krångel.

Utformningen av det nu förordade statsbidragssystemet ger bl. a. utrymme för kommunerna att med statligt stöd utforma ny verksamhet inom den sociala hemhjälpens ram efter de varierande behov som föreligger i kommunerna.

Som jag redovisat i årets budgetproposition (prop. 1982/83:100, bil. 7, sid. 93) har äldreberedningen (S 1981:01) avgivit betänkandet (Ds S 1982:4) Trygghetslarm – inte bara teknik. I samråd med Svenska kommunförbundet har betänkandet distribuerats till samtliga kommuner. I betänkandet föreslås att kommunerna skall kunna få statsbidrag till kostnaderna för larmanordningar. Det bidragssystem som jag nu har förordat öppnar möjligheter för kommunerna att använda bidragsmedlen till detta.

I detta sammanhang vill jag även redovisa att arbetsgruppen för samråd beträffande boendeservice för handikappade (S 1980:01) i april 1983 avgivit betänkandet (Ds S 1983:1) Boendeservice för ungdomar med stora funktionsnedsättningar i rörelse och tal. Gruppens arbete är därmed avslutat.

Arbetsgruppen framhåller att de flesta människor med svåra funktionsnedsättningar kan bo i egen bostad om det finns boendeservice som är anpassad efter det individuella behovet. Gruppen konstaterar att behovet är betydligt större än tillgången. Eget boende frigör också den enskildes förmåga och ger möjlighet till ett självständigt liv. Jag delar dessa synpunkter.

Det av mig förordade statsbidragssystemet underlättar för kommunerna att erhålla statligt stöd för kvalificerad service även åt den personkrets som arbetsgruppens betänkande avser. Bidragets utformning står därmed i överensstämmelse med den syn som arbetsgruppen framlagt. I betänkandet väcks frågan om behovet av ett försök med förstärkt boendeservice i syfte att stödja eget boende för ungdomar med omfattande funktionshinder. En sådan verksamhet är enligt gruppen beroende av finansiering efter framställning i särskild ordning. Chefen för bostadsdepartementet kommer inom kort, med anledning av förslag i betänkandet, att föreslå regeringen uppdra åt bostadsstyrelsen att utarbeta visst informationsmaterial till ledning för kommunerna i ärenden om bostadsanpassningsbidrag. Detta bör kunna leda till en likartad bedömning i hela landet. Jag noterar slutligen att arbetsgruppen i vissa delar har överlämnat betänkandet till Stockholms läns landstings habiliteringsnämnd.

3.2.3 Medel för utvecklingsprojekt

Kommunerna bör både av sociala och ekonomiska skäl under åren framöver prioritera social hemhjälp och annan verksamhet som främjar eget boende och motverkar behovet av omhändertagande i institutioner. Jag

anser det angeläget att staten stöder sådana strävanden och även härigenom bidrar till en effektivare socialtjänst. Det förordade nya statsbidragssystemet för social hemhjälp bör därför kompletteras med ett särskilt stöd för utveckling och förnyelse av verksamheten. Dessa särskilda medel bör användas för verksamhet som syftar till att öka äldres och handikappades möjligheter till eget boende. Verksamhet som stöds med dessa medel bör även kunna leda till effektivare och resursbesparande anordningar.

Användningen av de särskilda medlen bör inte bindas alltför hårt i förväg utan avse hela den verksamhet som bedrivs inom den sociala hemhjälpen. Närmast som exempel på inriktningen av insatser som bör kunna stödjas med särskilda medel vill jag nämna utveckling av den nuvarande verksamheten vid dagcentraler med sysselsättning, mathållning och kulturaktiviteter. Andra ändamål skulle kunna vara grupphem för svårt rörelsehindrade människor med kvalificerat behov av boendeservice, omvårdnad och tillsyn eller personligt stöd genom t. ex. grannar. Ytterligare exempel på hur de särskilda utvecklingsmedlen skulle kunna komma till användning är utveckling av insatser för äldre och yngre med omfattande eller speciella omvårdnadsbehov samt av avlösningstjänst för tungt omvårdnadsbelastade anhöriga. Ett annat exempel är omsorger om äldre och handikappade invandrare. Insatser i samarbete mellan landsting och kommuner i syfte att bereda normalt boende åt personer som bor i institutioner bör vara ett viktigt ändamål för finansiering med de särskilda medlen för utveckling och förnyelse inom omsorgerna om äldre och handikappade.

De särskilda utvecklingsmedlen bör utgå med 30 milj. kr. årligen. Medlen bör fördelas av regeringen efter ansökan.

3.3 Utjämningsregler

Vid utformningen av de nya statsbidragssystemen för barnomsorg och social hemhjälp har jag eftersträvat ett system som övergångsvis inte väsentligt förändrar fördelningen av bidrag till enskilda kommuner. Det ligger dock i sakens natur, att tillämpningen fullt ut av de nya systemen skulle medföra vissa förändringar, som enligt min mening inte kan accepteras vid övergången.

Enligt min mening bör de kommuner som år 1984 vid en jämförelse mellan tillämpningen av nu gällande och de föreslagna bidragssystemen kommer att få en sammanlagd minskning av statsbidragen för barnomsorg och social hemhjälp som överstiger 10 ören per skattekrona få en kompensation härför. På motsvarande sätt bör en ökning av statsbidraget innehållas till den del ökningen överstiger 10 ören per skattekrona.

3.4 Kostnader och ikraftträdande

De nya statsbidragsreglerna för barnomsorg och social hemhjälp bör tillämpas fr.o.m. den 1 januari 1984. Beträffande medelsbehovet för statsbidragsgivningen avser jag att återkomma i budgetpropositionen för budgetåret 1984/85.

4 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att godkänna de riktlinjer för statsbidrag till barnomsorg och social hemhjälp som jag förordat i det föregående.

5 Beslut

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

Innehållsförteckning		Sid.
Propositionen	.....	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	.....	1
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde 1983-09-22	.....	2
1 Inledning	.....	2
2 Nuvarande regler	.....	2
2.1 Statsbidragen till barnomsorgen	.....	2
2.2 Statsbidraget till social hemhjälp	.....	3
3 Föredragandens överväganden	.....	3
3.1 Statsbidrag till barnomsorgen	.....	5
3.1.1 Bidragssystem	.....	6
3.1.2 Bidragsunderlag m. m.	.....	7
3.1.3 Barn med behov av särskilt stöd	.....	9
3.1.4 Medel för utvecklingsprojekt	.....	10
3.1.5 Bidragsbelopp	.....	11
3.1.6 Utbetalningsregler	.....	11
3.2 Statsbidrag till social hemhjälp	.....	12
3.2.1 Bidragssystem	.....	13
3.2.2 Bidragsunderlag m. m.	.....	13
3.2.3 Medel för utvecklingsprojekt	.....	14
3.3 Utjämningsregler	.....	15
3.4 Kostnader och ikraftträdande	.....	16
4 Hemställan	.....	16
5 Beslut	.....	16

