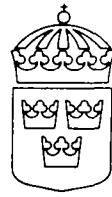


Regeringens proposition

1993/94:11



Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet,
m.m.

Prop.
1993/94:11

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 26 augusti 1993.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Bengt Westerberg

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisas regeringens familjepolitik för valfrihet och jämställdhet. Förnyelsen av familjepolitiken syftar till att ge barnfamiljerna ökade möjligheter att lösa barnomsorgen på det sätt de själva önskar, genom god barnomsorg utanför hemmet och genom bättre ekonomiska möjligheter för dem som önskar stanna hemma när barnen är små.

Övergripande mål för barnomsorg utanför hemmet läggs fast. Kommunens skyldighet att tillhandahålla barnomsorg för barn i åldrarna 1 till och med 12 år skärps genom förslag till ändringar i socialtjänstlagen (1980:620). Bestämmelser införs i lagen som preciserar barnomsorgens uppgift samt de kvalitetskrav som gäller för verksamheten.

Kommunen föreslås bli skyldig att ge bidrag till enskilda förskolor och fritidshem med ett belopp per barn som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i den egna verksamheten. Vid tillståndsgivning som gäller enskilda förskolor och fritidshem får avseende endast fästas vid sökandens lämplighet och ändamålsenligheten av lokalerna.

I propositionen aviseras att förslag senare kommer att läggas fram om ett vårdnadsbidrag för de barn som fyllt ett men inte tre år. Bidraget skall uppgå till 2 000 kronor per barn och månad. Samtidigt skall en skattemässig avdragsrätt för styrkta barnomsorgskostnader upp till ett visst högsta belopp införas. Förslag kommer senare också att läggas fram om att rätten till tjänstledighet för vård av barn förlängs från dagens 18 månader till tre år.

1 Förslag till

Lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (1980:620)¹
dels att 17 § skall upphöra att gälla,
dels att nuvarande 14-16 §§ skall betecknas 15-17 §§ och nuvarande
 18 § skall betecknas 14 §,
dels att 13 §, de nya 14-17 §§ samt 35 § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas nya bestämmelser, 13 a, 13 b, 14 a-
 14 c och 18 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

För barn som stadigvarande vistas i kommunen skall bedrivas *förskole- och fritidshemsverksamhet*.

Förskoleverksamheten avser barn som inte har uppnått skolpliktig ålder *och barn vilkas skolstart har skjutits upp enligt 3 kap. 7 § skollagen (1985:1100)*.

Fritidshemsverksamheten avser skolpliktiga barn till och med tolv års ålder.

För barn som är *bosatta i Sverige och* som stadigvarande vistas i kommunen skall bedrivas *förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg*.

Förskoleverksamheten avser barn som inte har uppnått skolpliktig ålder.

Skolbarnsomsorgen avser barn till och med tolv års ålder *som är inskrivna i grundskolan eller någon motsvarande skolform enligt skollagen (1985:1100)*.

13 a §

Förskoleverksamheten bedrivs i form av förskola, som organiseras som daghem eller deltidsgrupp, i form av familjedaghem och i form av kompletterande förskoleverksamhet (öppen förskola).

Skolbarnsomsorgen bedrivs i form av fritidshem, integrerad skolbarnsomsorg eller familjedaghem. För barn mellan tio och tolv år kan skolbarnsomsorgen även bedrivas i form av öppen fritidsverksamhet. *Skolbarnsomsorgen* skall ta emot barn för vistelse den del av dagen då barnet inte vistas i skolan och under lov.

¹ Lagen omtryckt 1988:871.

13 b §

Förskoleverksamhetens uppgift är att genom pedagogisk verksamhet erbjuda barn fostran och omvårdnad. Skolbarnsomsorgens uppgift är att komplettera skolan samt erbjuda barn en meningsfull fritid och stöd i utvecklingen.

För bedrivande av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Barngrupperna skall ha en lämplig sammansättning och storlek. Lokalerna skall vara ändamålsenliga.

Verksamheten skall utgå från varje barns behov. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall ges den omsorg som deras speciella behov kräver.

(18 §)

Om ett barn vårdas på sjukhus eller i någon annan institution, skall huvudmannen för institutionen sörja för att barnet får tillfälle att delta i verksamhet som motsvarar den som erbjuds i förskola eller fritidshemsverksamhet.

14 §

Varje kommun svarar för att barn inom dess område erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Verksamheterna kan också anordnas av enskilda.

Om ett barn vårdas på sjukhus eller i någon annan institution, skall huvudmannen för institutionen sörja för att barnet får tillfälle att delta i verksamhet som motsvarar den som erbjuds i förskola, fritidshem eller integrerad skolbarnsomsorg.

14 a §

Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall tillhandahållas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov.

Förskoleverksamhet skall tillhandahållas för barn som har fyllt ett år. För barn som inte har fyllt ett år skall förskola tillhandahållas om barnet omfattas av 16 §.

14 b §

När vårdnadshavaren har anmält behov av plats inom förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen, skall kommunen erbjuda plats utan oskäligt dröjsmål.

Kommunen kan fullgöra sin skyldighet enligt 14 a § också genom att utan oskäligt dröjsmål hänvisa barnet till en motsvarande plats i en enskild förskola, ett enskilt fritidshem eller enskild integrerad skolbarnsomsorg.

Kommunen skall ta skälig hänsyn till vårdnadshavarens önskemål om omsorgsform när den erbjuder plats inom förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen enligt första eller andra stycket.

14 c §

Plats inom förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen skall erbjudas så nära barnets eget hem eller skola som möjligt med beaktande av vad som krävs för att effektivt utnyttja lokaler och andra resurser. Skälig hänsyn skall också tas till vårdnadshavarens önskemål.

(14 §)

Barn skall anvisas plats i förskola från och med höstterminen det år då de fyller sex år. Förskolan skall omfatta minst 525 timmar om året.

De barn vilkas skolstart har skjutits upp enligt 3 kap. 7 § skollagen (1985:1100) skall anvisas plats i förskola.

Kan förskola på grund av barnets restider eller av andra skäl inte bedrivas i den omfattning som anges i första stycket, får kommunen dela upp förskolan på två år. Barn som berörs av sådan uppdelning skall anvisas plats i förskolan från och med höstterminen det år då barnet fyller fem år. Sådan förskola skall omfatta sammanlagt minst 700 timmar.

(15 §)

De barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall anvisas plats i förskola tidigare än som anges i 14 § första stycket eller

16 §

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall anvisas plats i förskola, fritidshem eller integrerad skolbarnsomsorg, om

med förtur anvisas plats i fritidshem, om inte barnets behov av sådant stöd tillgodoses på något annat sätt.

Socialnämnden skall genom uppsökande verksamhet ta reda på vilka barn som behöver anvisas plats i förskola eller fritidshem enligt första stycket.

(16 §)

Socialnämnden skall verka för att barn som avses i 14 och 15 §§ utnyttjar den anvisade platsen och informera föräldrarna om verksamheten och syftet med denna.

inte barnets behov av sådant stöd tillgodoses på något annat sätt.

Socialnämnden skall genom uppsökande verksamhet ta reda på vilka barn som behöver anvisas plats enligt första stycket.

17 §

Socialnämnden skall verka för att barn som avses i 15 och 16 §§ utnyttjar den anvisade platsen och informera föräldrarna om verksamheten och syftet med denna.

18 §

Enskilda förskolor, enskilda fritidshem och enskild integrerad skolbarnsomsorg skall, på de villkor som uppställs med stöd av andra stycket, efter ansökan tilldelas medel för verksamheten av den kommun där verksamheten bedrivs. För varje barn skall kommunen lämna ett belopp som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet. Ansökan skall ha kommit in senast den 1 september året innan verksamheten skall börja, om inte kommunen medger annat.

Kommunen får ställa upp som villkor för bidraget

1. att avgifterna för den enskilda verksamheten inte oskäligt överstiger den avgift som kommunen tar ut för motsvarande verksamhet och

2. att den som driver verksamheten i mån av lämplig plats tar emot barn som hänvisas av kommunen enligt 14 b § andra stycket.

Om ett barn som inte hör hemma i kommunen har tagits emot i en enskild verksamhet som har tilldelats medel enligt första stycket, har kommunen rätt till ersättning för sina kostnader för barnomsorgen från barnets hemkommun. Detsamma gäller när en

kommun i sin motsvarande verksamhet har tagit emot ett barn som inte hör hemma i kommunen.

35 §²

För plats i *förskola eller i fritidshem*, färdtjänst, hjälp i hemmet, service och omvårdnad, sådant boende som avses i 20 § andra stycket eller 21 § tredje stycket eller annan liknande social tjänst får kommunen ta ut skäligen avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

För sådana platser i förskola som avses i 14 och 15 §§ får avgift tas ut endast i den mån verksamheten överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året.

Avgifter för hjälp i hemmet, service och omvårdnad samt boende får inte, tillsammans med avgifter som avses i 26 § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), uppgå till så stort belopp att den enskilde inte förbehålls tillräckliga medel för sina personliga behov.

För plats i *av kommunen anordnad förskola, fritidshem, integrerad skolbarnsomsorg, familjedaghem*, färdtjänst, hjälp i hemmet, service och omvårdnad, sådant boende som avses i 20 § andra stycket eller 21 § tredje stycket eller annan liknande social tjänst får kommunen ta ut skäligen avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

För sådana platser i förskola som avses i 15 och 16 §§ får avgift tas ut endast i den mån verksamheten överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

² Senaste lydelse 1993:47.

Lag om ändring i lagen (1987:442) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning för vissa hem för vård eller boende enligt socialtjänstlagen (1980:620)

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1987:442) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning för vissa hem för vård eller boende enligt socialtjänstlagen (1980:620), som gäller till utgången av år 1993¹,

dels att lagen skall fortsätta att gälla till utgången av år 1995,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

Vid prövning av ansökan om tillstånd enligt 2 § får avseende fästas endast vid sökandens lämplighet att bedriva verksamheten och vid ändamålsenligheten av de lokaler där sökanden avser att bedriva verksamheten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

¹ Lagens giltighetstid senast förlängd 1991:1593.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 augusti 1993

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Davidsson, Könberg, Odell, Lundgren, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet B. Westerberg

Proposition om utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet, m.m.

1 Familjepolitik för valfrihet och jämställdhet

Familjepolitiken skall underlätta för föräldrarna att själva välja den vård och fostran av barnen och den arbetsfördelning som passar dem och barnen bäst. Det innebär att familjepolitiken skall främja både valfrihet och jämställdhet mellan kvinnor och män. Den som väljer att förvärvsarbeta skall ha ekonomiskt utbyte av detta.

I den regeringsförklaring som avgavs i oktober 1991 aviserades en förnyelse av familjepolitiken. Den syftar till att ge ökad valfrihet för småbarnsföräldrar. Om varje barnfamilj får möjlighet att lösa barnomsorgen på det sätt den själv önskar skapas större trygghet. Det innebär att det måste finnas barnomsorg utanför hemmet av god kvalitet för den som vill ha det och bättre ekonomiska möjligheter för dem som önskar stanna hemma när barnen är små. Denna omläggning av familjepolitiken sker i flera steg.

Ett första steg togs genom riksdagens beslut 1992 att existerande hinder för fri etablering och fritt utnyttjande av olika former av barnomsorg togs bort (Prop. 1991/92:65, bet. 1991/92:SoU12, rskr. 1991/92:85). Ca 6 700 platser i enskilda dag- och fritidshem har sedan dess tillkommit.

Tiden har kommit att ta ytterligare steg i utvecklingen av familjepolitiken. Jag kommer nu att föreslå ändringar av socialtjänstlagen som syftar till att säkerställa tillgången på barnomsorg utanför hemmet i kommunal eller enskild regi. Jag avser att senare återkomma med förslag om införande av ett skattepliktigt vårdnadsbidrag för barn i åldern 1 – 3 år.

Innan jag kommer närmare in på förslagen till ändringar i socialtjänstlagen vill jag ge en samlad redovisning av de steg som nu planeras i syfte att förbättra familjepolitiken. Riksdagen bör föreslås ställa sig bakom de riktlinjer som redovisas i det följande.

1.1 Reformen för ökad valfrihet

För att vidga och säkerställa valfriheten kommer jag i det följande att föreslå att det i socialtjänstlagen klargörs att kommunerna är skyldiga att se till att det finns barnomsorg för de familjer som så önskar från det att barnet har fyllt ett år. Det är också angeläget att de barn som har börjat i förskolan vid ändrade sociala förhållanden, till exempel då de får syskon eller då föräldrar blir arbetslösa, får möjlighet till fortsatt kontakt med barnomsorgen, åtminstone under några timmar per dag.

I många kommuner har redan system med så kallad barnomsorgsavgift införts. Det innebär att föräldrarna själva kan avgöra vilken barnomsorg de vill utnyttja. Kommunens bidrag utbetalas till den anordnare, även enskild sådan, som föräldrarna bestämmer. För att säkerställa mångfald föreslås att det i lagen skall slås fast att kommunerna är skyldiga att betala ut bidrag till enskilda alternativ.

Jag kommer också att diskutera vissa kvalitetsaspekter på barnomsorgen.

Ändringarna i socialtjänstlagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1995.

Som jag nämnde inledningsvis avser jag att senare återkomma till regeringen med förslag till ett vårdnadsbidrag.

Jag har mot bakgrund härav nyligen tillkallat en arbetsgrupp inom regeringskansliet med uppgift att utarbeta ett förslag till lag om vårdnadsbidrag. Arbetsgruppen skall bland annat belysa tekniska och administrativa aspekter på ett skattepliktigt vårdnadsbidrag samt belysa olika konsekvenser därav.

Ett vårdnadsbidrag skall införas för de barn som har fyllt ett men inte tre år. Bidraget skall uppgå till 2 000 kronor per barn och månad. Samtidigt bör en skattemässig avdragsrätt för styrkta barnomsorgskostnader upp till ett visst högsta belopp införas. Avdragsrätten motiveras dels av önskemål att undvika marginaleffekter när vårdnadsbidraget införs och, som jag strax skall återkomma till, avgifterna höjs, dels av den mer principiella synen att kostnader för barnomsorg kan ses som utgifter för inkomstens förvärvande.

Föräldrarna får använda vårdnadsbidraget på det sätt de själva önskar. Jag förutsätter dock att avgifterna i den offentligt subventionerade barnomsorgen kommer att höjas för berörda årskullar varför de föräldrar som utnyttjar denna barnomsorg i praktiken får använda vårdnadsbidraget för att betala de högre avgifterna. Det är rimligt att det höjda avgiftsuttaget står i proportion till vistelsetidens längd. Samtidigt får motsvarande kostnad dras av vid inkomstbeskattningen.

Högre avgifter för de minsta barnen kan motiveras inte bara av föräldrarnas ökade betalningsförmåga utan också av kostnadsskäl. En plats i småbarnsavdelning kan uppskattas kosta 15-20 000 kronor mer än i en avdelning med något äldre barn.

För dem som vill avstå från förvärvsarbete eller som vill lösa barnomsorgen på privat väg öppnar vårdnadsbidraget och avdragsrätten nya möjligheter. En del av förskolebarnen har i dag föräldrar som

förvärvsarbetar, och således betalar skatt, men som löser sin barnomsorg utan offentliga subventioner, t.ex. genom att arbeta skift, genom att anställa privat vårdare eller genom att utnyttja någon anhörig eller liknande. Det är önskvärt från rättvisesynpunkt att även dessa grupper får visst ekonomiskt stöd från det allmänna.

Vårdnadsbidraget ökar också möjligheterna för dem som vill stanna hemma en längre tid. Inkomstförlusten blir också mindre för dem som önskar gå ned i arbetstid. Vårdnadsbidraget ökar därmed småbarnsföräldrarnas möjligheter att anpassa yrkesarbete och omvårdnad om barnen så att familjens egna önskemål bättre kan tillgodoses. Beloppet 2 000 kronor per barn och månad kan naturligtvis vid en första anblick te sig lågt, men det skall ses tillsammans med föräldrapenningen och ofta med bostadsbidraget. Tillsammans ger dessa stödformer ett inte oväsentligt ekonomiskt stöd under några år för den som vill avstå från eller minska förvärvsarbetet.

Låt mig ge en enkel illustration i sifferexempels form. Den som redan i dag uppbär exempelvis 100 000 kronor i föräldrapenning under ett år och har ett bostadsbidrag under ett par år med, säg, 15 000 kronor per år, får nu en ytterligare inkomstförstärkning med 24 000 kronor per år i två år. Sammantaget motsvarar det en årsinkomst före skatt, om inkomsten fördelas jämnt under tre år, på över 50 000 kronor eller ca 15 000 kronor mer än i dag, alltså en höjning med ca 50 procent.

I samband med att förslag till vårdnadsbidrag framläggs kommer regeringen att föreslå att rätten till tjänstledighet för vård av barn förlängs från dagens 18 månader till tre år.

Dessa reformer kommer att föreslås träda i kraft den 1 juli 1994.

I kompletteringspropositionen våren 1993 (prop. 1992/93:150) har regeringen som ett led i saneringen av statens finanser aviserat ett förslag om sänkt ersättningsnivå i föräldraförsäkringen.

Jag bedömer det emellertid som angeläget att behålla ersättningsnivån i föräldraförsäkringen, bland annat för att även fortsättningsvis stimulera fäder att ta föräldraledigt. Det kan befaras att en sänkt ersättningsnivå skulle leda till att de minskade sitt uttag. Sedan ersättningsnivån i den tillfälliga föräldrapenningen sänktes från 90 till 80 procent för de första 14 dagarna per barn och år har andelen fäder som tar ut de så kallade pappadagarna i samband med barns födelse minskat från 86 till 82 procent. Jag uppfattar det som en allvarlig varningssignal. Ersättningsnivån i föräldraförsäkringen bör därför ligga kvar på 90 procent och den budgetförstärkning som en sänkt ersättningsnivå skulle innebära ersättas av en annan av motsvarande omfattning. Till denna senare fråga finns anledning att återkomma när regeringen lägger fram förslag i syfte att ytterligare konkretisera saneringsplanen.

Enligt 4 kap. 3 § lagen (1962:381) om allmän försäkring har varje förälder, om de gemensamt har vårdnaden om barnet, rätt att uppbära föräldrapenning under minst 90 dagar. Enligt samma paragraf kan en förälder, genom skriftlig anmälan till försäkringskassan, avstå rätten att uppbära föräldrapenning till förmån för den andra föräldern.

Det är inte ovanligt att fäder helt eller delvis överläter sin rätt till föräldrapenning till mödrarna. Under år 1992 togs drygt 90 procent av dagarna ut av mödrar och således knappt 10 procent av fäderna. Enligt en färsk studie från Riksförsäkringsverket, *Vilka pappor kom hem?* (RFV informerar R 1993:3), avseende barn födda 1989, var det under 1989/1990 för över hälften av barnen endast mamman som utnyttjade föräldrapenningen. Knappt hälften av papporna tog ut någon föräldrapenning. I genomsnitt tog denna hälft ut knappt 50 dagar.

Skälen till att fäderna i så ringa utsträckning utnyttjar föräldraledigheten kan variera. Det är dock inte ovanligt att nyblivna fäder upplever sig möta motstånd från arbetsgivare och arbetskamrater. Många har fortfarande uppfattningen att vården om de små barnen är mödrarnas uppgift snarare än ett gemensamt ansvar för föräldrarna. Arbetsgivare frågar inte sällan unga kvinnor om deras eventuella planer på att skaffa barn – medan det knappast förekommer att samma fråga ställs till unga män. Traditionella värderingar om arbetsfördelningen i hemmen är naturligtvis inte ovanliga heller hos föräldrarna själva. Såsom sociologen Carin Holmberg har visat i sin doktorsavhandling, *Det kallas kärlek*, överförs sådana värderingar från generation till generation även hos unga par som betraktar sig själva som jämställda.

Bristen på jämställdhet i hemmen avspeglas i samhället i stort och på arbetsmarknaden. Villkoren är olika för kvinnor och män. Där makt finns finns mest män, till exempel på chefsposter i näringsliv och offentlig förvaltning (*Man är chef*, Statistiska Centralbyrån, 1992). Den statliga löneskillnadsutredningen (SOU 1993:7), *Löneskillnader och lönediskriminering*, har nyligen visat att det finns löneskillnader mellan kvinnor och män på mellan 1 och 8 procent som det inte går att förklara.

Det är angeläget att statsmakterna i utformningen av regelsystem för till exempel föräldraförsäkringen markerar att ansvaret för barnen delas av bägge föräldrarna. Den tidigare nämnda regeln att tre månader i försäkringen är förbehållen vardera föräldern kan ses som en sådan markering. Löneskillnadsutredningen har föreslagit att möjligheten att avstå rätt att uppbära föräldrapenning till den andra föräldern bör begränsas. I Norge har sedan den 1 april i år införts en s.k. fedrekvot, dvs. en månad i föräldraförsäkringen som är förbehållen fadern.

Jag har nyligen tillsatt en arbetsgrupp för att närmare studera på vilket sätt fäderna ytterligare skulle kunna uppmuntras att utnyttja föräldraförsäkringen. Arbetsgruppen skall belysa såväl möjligheten att begränsa möjligheten att avstå förmån till den andra föräldern som andra tänkbara alternativ.

Jag avser att återkomma till regeringen med förslag i denna fråga i anslutning till den s.k. jämställdhetspropositionen under våren 1994.

Arbetsgruppen skall även belysa och lämna förslag beträffande vissa andra frågor rörande föräldraförsäkringen bland annat i syfte att motverka vad som kan uppfattas som ett viss överutnyttjande av systemet.

När vårdnadsbidraget införs bör vidare de 90 dagarna i föräldraförsäkringen med rätt till ersättning enligt garantinivån avskaffas.

2 Allmän bakgrund

2.1 Förskolelagen

Efter att tidigare ha varit en helt oreglerad verksamhet beslutade riksdagen år 1973 att en allmän förskola för alla sexåringar skulle införas år 1975 (prop. 1973:136, bet. 1973:SoU30, rskr. 1973:372). Kommunerna fick en lagfäst skyldighet att anvisa plats i förskola för alla barn i kommunen från höstterminen det år barnet fyller sex år. Verksamheten skulle omfatta minst 15 timmar per vecka och totalt minst 525 timmar om året. För glesbygdskommuner öppnades en möjlighet att anordna förskola med kortare verksamhet per år men i stället omfattande två år, dvs. redan från det barnet fyller fem år.

Vidare infördes en bestämmelse om att barn, som av fysiska, psykiska, sociala, språkliga eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling, så långt möjligt skulle anvisas plats redan före sex års ålder.

I varje kommun skulle finnas en plan för utbyggnaden av förskoleverksamheten. Planen avsåg en femårsperiod och innefattade en redovisning av behovet av förskoleverksamhet och på vilket sätt och i vilken utsträckning kommunen avsåg att tillgodose detta behov i form av daghem, deltidsgupper, familjedaghem etc.

Vidare beslutades att den allmänna förskolan för sexåringar och för yngre barn med behov av särskilt stöd skulle vara avgiftsfri upp till 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året.

Bestämmelserna fanns i lagen (1973:1205) om förskoleverksamhet, som trädde i kraft den 1 juli 1975.

2.2 Lagen om barnomsorg

På grundval av en överenskommelse mellan regeringen och Svenska kommunförbundet beslutade riksdagen år 1976 om ett omfattande utbyggnadsprogram för barnomsorgen (prop. 1975/76:92, bet. 1975/76:SoU28, rskr. 1975/76:219). Programmet innefattade en utbyggnad av 100 000 platser i daghem och 50 000 platser i fritidshem samt en ökning av platstillgången i kommunala familjedaghem. Utbyggnaden skulle ske under femårsperioden 1976 - 1980.

Riksdagen beslutade samtidigt om en lag om barnomsorg som innebar att barnomsorgen blev en lagfäst kommunal uppgift med skyldighet för kommunerna att svara för en planmässig utbyggnad. Statsbidragen höjdes väsentligt samtidigt som en särskild arbetsgivaravgift infördes för att finansiera statens kostnader. I övrigt överfördes bestämmelserna i den tidigare förskolelagen till den nya lagen (1976:381) om barnomsorg.

År 1980 beslutade riksdagen om en ny social vårdlagstiftning. Beslutet innebar att gällande barnavårdslag, nykterhetsvårdslag, socialhjälpslag och barnomsorgslag ersattes av en ny socialtjänstlag (1980:620). De viktigaste bestämmelserna i barnomsorgslagen flyttades därvid över till socialtjänstlagen utan några sakliga ändringar.

2.4 Riksdagens beslut Förskola för alla barn

Genom beslut år 1985 lade riksdagen fast principerna för att förverkliga en rätt för alla barn att delta i kommunal barnomsorgsverksamhet från ett och ett halvt års ålder till dess de börjar skolan (prop. 1984/85:209, bet. 1985/86:SoU5, rskr. 1985/86:27). Åldersgränsen ett och ett halvt år valdes eftersom avsikten var att förlänga föräldraförsäkringen till 18 månader. Samtidigt framhölls att den valda åldersgränsen i sig inte befriade kommunen från ansvar för omsorger för barn under 18 månaders ålder.

För barn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar avsåg rätten plats i kommunalt daghem, föräldrakooperativ eller familjedaghem. För barn som är i familjedaghem eller vars föräldrar är hemarbetande avsåg rätten deltagande i öppen förskola eller plats i deltidsgrupp. Den angivna målsättningen skulle främjas genom en planmässig utbyggnad så att barnomsorgen för alla barn var fullt utbyggd senast år 1991.

Beslutet innebar vidare att vissa grundläggande principer för verksamheten i förskolor och familjedaghem lades fast. Några förändringar i den gällande lagstiftningen beslutades inte, men föredragande statsrådet anförde i propositionen att han avsåg att under utbyggnadsperioden, dvs. senast år 1991, återkomma till regeringen om en lagstiftad rätt till förskola för alla barn.

2.5 Aktionsgruppen för barnomsorg

Regeringen tillsatte i mars 1990 en särskild aktionsgrupp med uppdrag att i nära samarbete med kommunerna inventera möjliga åtgärder för att snabbt bygga ut och förbättra situationen i barnomsorgen. Beträffande lagstiftningsfrågan föreslog aktionsgruppen i sitt betänkande (SOU 1990:80) Förskola för alla barn 1991 – Hur blir det?, att frågan borde lösas genom en sådan ändring i socialtjänstlagen att tillgång till plats i barnomsorgen blev en rättighet för de barn som så önskade.

Sammanfattningsvis föreslog aktionsgruppen bl.a.

att en lagstiftad rätt till plats i barnomsorgen för barn i åldern 18 månader till skolåldern genomförs från och med den 1 januari 1993,

att den allmänna förskolan utvidgas till att omfatta även femåringar från höstterminen 1993,

att den allmänna förskolan utvidgas till att omfatta även fyraåringar från höstterminen 1994,

att kommunerna får en lagstadgad skyldighet att tillhandahålla öppen förskola för barn under fyra års ålder som inte vistas i deltidsgrupp eller daghem från höstterminen 1994.

Aktionsgruppens förslag har remissbehandlats. Förslaget till lagstiftning tillstyrktes av Socialstyrelsen, Skolöverstyrelsen, fyra länsstyrelser, fem kommuner, TCO, SACO, LO och Sveriges Socialdemokratiska kvinnoförbund.

Förslaget avstyrktes av Riksrevisionsverket, Statskontoret, Svenska Kommunförbundet, tio kommuner samt Moderata samlingspartiets kvinnoförbund. Övriga remissinstanser var tveksamma eller hade inte tagit ställning till förslaget.

En sammanställning av remissyttrandena i vad avser aktionsgruppens förslag till lagstiftning har gjorts inom Socialdepartementet och finns tillgänglig i ärendet (dnr S90/3993/B).

2.6 Skolbarnsomsorgskommittén

En särskild kommitté tillkallades år 1989 för att följa, stimulera och påskynda en utveckling i riktning mot en organisatoriskt och pedagogiskt samlad verksamhet för skola och skolbarnsomsorg. Kommitténs arbete hade som mål att från en helhetssyn på verksamheten i skolan och skolbarnsomsorgen stimulera utvecklingen i riktning mot en god heldagsomsorg av hög kvalitet i en ekonomiskt rationell organisation. Kommittén redovisade i sitt betänkande (SOU 1991:54) Skola-skolbarnsomsorg, en helhet, olika exempel som visade vilka ekonomiska effekter olika former av samarbete får avseende lokal- och personalanvändning. Analysen innehåller vissa osäkerheter men visar dock att de samlade kostnaderna för en elev som går i skola och skolbarnsomsorg var lägre i de integrerade lösningarna än i de traditionella, dvs. med skola och fritidshem separerade.

3 Utvecklingen under de senaste åren

- * De senaste årens mycket stora födelsekullar har nått maximum och börjar åter minska.
- * Kvinnor i Sverige har bland de högsta födelsetalen i Västeuropa samtidigt som de förvärvsarbetar i nästan samma omfattning som männen.
- * Ca 10 procent av förskolebarnen har en ensamstående förälder.
- * Vårdnadshavares (majoriteten kvinnor) arbetstider har under den senaste tioårsperioden förändrats så att allt fler förvärvsarbetar lång deltid eller heltid.
- * LO-familjernas utnyttjande av daghem har ökat kraftigt.
- * Antalet förskolebarn totalt har ökat med 110 000, antalet förskolebarn i offentligt finansierad barnomsorg har ökat med 144 000 och antalet i privat omsorg har minskat med 58 800 under den senaste tioårsperioden.

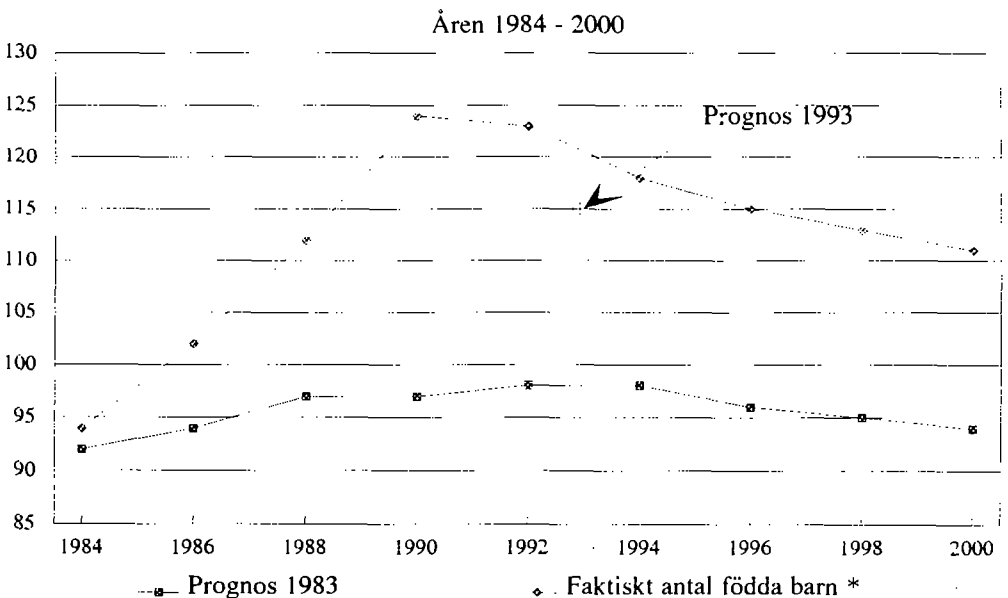
- * Antalet barn i daghem har på fyra år ökat med nära 100 000 varav den största relativa ökningen har skett i de enskilda daghemmen (+ 17 200 barn).
- * Antalet barn i familjedaghem har under samma period minskat med ca 30 000 varav hälften skolbarn.

3.1 Barnafödandet

Under de senaste åren har det fötts betydligt fler barn i Sverige än vad som var väntat och man får gå tillbaka ända till 1930-talets början för att hitta så stora födelsekullar. Det största antalet barn, ca 124 000, föddes år 1990 vilket kan jämföras med endast 92 000 barn år 1983. De senaste två åren har barnkullarna åter börjat minska och de senaste tillgängliga uppgifterna pekar på att antalet födda barn år 1993 kan komma att ligga på ca 117 000.

Det finns många orsaker till dessa variationer. Baby-boomer återkommer med 20-30 års mellanrum. Olika generationer väljer emellertid att skaffa barn under olika stadier i livet, varför barnafödandet trots allt inte helt går att förutse. Denna svårighet illustreras tydligt i *diagram 1* som visar gapet mellan 1983 års prognos och det faktiska antalet födda barn under perioden 1982 - 1992. Diagrammet visar också den senast gjorda befolkningsprognosens antaganden om födelsetalen från år 1994 fram till år 2000 som visar att kullarna åter förväntas minska till omkring 110 000 födda barn per år vid sekelskiftet.

Diagram 1. Jämförelse mellan prognos och faktiskt antal födda barn



* Åren 1994 - 2000 visar prognos från år 1991

1960-talets mödrar var ganska unga när de fick sina barn. 80- och 90-talets kvinnor har skjutit upp sitt barnafödande till dess de fullgjort sin utbildning och hunnit etablera sig på arbetsmarknaden. När de väl börjar få barn ser de i gengäld till att få dem ganska lätt. Detta beteende beror troligen delvis på regelsystemet i föräldraförsäkringen.

Förändringar i hur tätt och vid vilken ålder kvinnorna föder barnen förklarar svängningarna i antalet födda barn olika år. De senaste årens stora födelsekullar betyder emellertid inte att kvinnornas slutliga antal barn blir högre än vad de varit tidigare under seklet. Möjligen kan antalet flerbarnsmödrar vara något större i dag än för tio år sedan.

För att uppnå full reproduktion krävs att det föds 2,1 barn per kvinna. Under 1900-talet har det genomsnittliga antalet barn hos de årskullar kvinnor som fött färdigt varit förvånansvärt stabilt runt 2,0 barn per kvinna. Det finns inte anledning att tro att detta mönster kommer att förändras.

I de flesta europeiska länder sammanfaller ett ökat kvinnligt förvärvsarbete med ett minskat barnafödande – kvinnor väljer mellan familj och karriär. Ett exempel är Italien där födelsetalet är så lågt – 1,29 födda barn per kvinna – att det ligger långt under vad som krävs för full reproduktion.

Nedanstående tablå visar exempel på hur födelsetalen varierar i några västeuropeiska länder. Samtliga uppgifter är från år 1990 utom för Västtyskland där uppgiften avser år 1989.

Island	2,31
Irland	2,17
Sverige	2,14
Norge	1,93
Frankrike	1,80
Schweiz	1,59
Västtyskland	1,44
Italien	1,29

Sverige har, i jämförelse med andra västeuropeiska länder med hög kvinnlig förvärvsfrekvens, ett mycket högt födelsetal. Den jämförelsevis väl utbyggda barnomsorgen, den generösa föräldraförsäkringen och en flexibel arbetsmarknad som accepterar deltidsarbete, gör det möjligt för kvinnor – och män – att förena familj och förvärvsarbete också under den tid då barnen är små.

3.2 Familjer med förskolebarn år 1992

Statistiska centralbyrån gör varje år på Socialdepartementets uppdrag en enkätundersökning om barnomsorg riktad till föräldrar till ca 90 000 barn i åldern 3 månader t.o.m. 6 år. Undersökningen ger främst en bild av olika familjers val av eller framtida önskemål om barnomsorg.

Den ger emellertid också en bild av hur föräldrar utnyttjar sina möjligheter att ta föräldraledigt, hur föräldrarnas arbetstider ser ut i förhållande till hur barnomsorgen ordnas, antal syskon i förskoleåldern m.m. Följande avsnitt bygger huvudsakligen på information som har hämtats ur barnomsorgsundersökningarna.

År 1992 fanns det 540 700 familjer med ca 762 000 barn i förskoleåldern. Som det framgår av nedanstående sammanställning hade närmare två tredjedelar av familjerna ett förskolebarn, en tredjedel hade två barn och fyra procent (24 000 familjer) hade tre eller flera barn under sju år. Majoriteten av barnen (89 %) hade föräldrar som var gifta eller sammanboende. 76 600 barn bodde med en ensamstående mor och 5 500 barn med en ensamstående far.

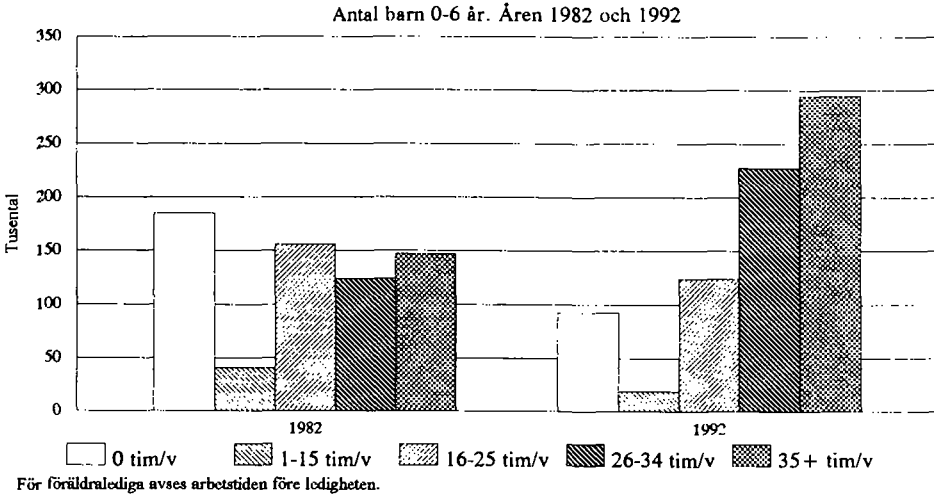
Antal förskolebarn i familjen	Familjer	%	Barn	%
1	345 423	64	345 423	45
2	171 184	32	342 374	45
3	22 486	4	67 457	9
4+	1 582	0	6 435	1
Summa	540 678	100	762 040	100

3.3 Kvinnors förvärvsmönster

Kvinnorna har i dag samma möjligheter och förutsättningar som män att skaffa sig en utbildning. Kvinnorna förvärvsarbetar också – trots att de fortfarande har huvudansvaret för barnen – i nästan lika stor omfattning som männen. Fortfarande är det dock kvinnorna som tar den helt övervägande delen av ansvaret för barnen genom att anpassa sina arbetstider till barnens behov. Den kraftiga utbyggnaden av den offentligt finansierade barnomsorgen har underlättat kvinnornas ökade förvärvsarbete.

Den senaste tioårsperiodens förändringar i kvinnornas förvärvsmönster framgår av *diagram 2*. År 1982 hade en tredjedel av förskolebarnen en vårdnadshavare – huvudsakligen modern – som förvärvsarbetade mindre än 16 timmar per vecka. Tio år senare hade andelen sjunkit till 14 procent. Under samma period hade andelen barn vars vårdnadshavare arbetade lång deltid eller heltid ökat från ca 40 till 70 procent.

En rapport från LO:s löne- och arbetslivsenhet, Barnomsorg och arbetstider, visar hur småbarnsmammorna arbetar i olika socioekonomiska grupper. Det är nu en ungefär lika stor andel som arbetar deltid inom TCO som inom SACO (53 resp. 54 %) medan den uppgår till 62 procent för LO-kvinnorna. Rapporten visar också att det fortfarande är SACO-familjer som har störst andel barn i åldrarna 2-6 år i kommunal barnomsorg. Andelen har dock gått ned något från 79 procent 1982/83 till 75 procent 1990/91. LO-familjerna har däremot ökat sin andel mycket kraftigt, från 44 till 59 procent av barnen, under samma period. För TCO-barnen är ökningen inte lika stor (från 59 till 70 %).

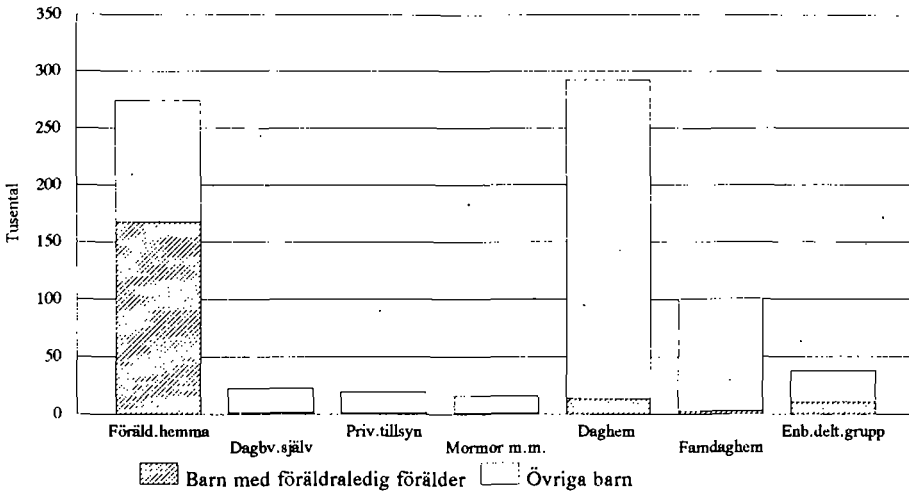


3.4 Val av olika tillsynsformer

Valet av barntillsynsform har ändrats påtagligt mellan åren 1982 och 1992. Kort kan det sägas att det år 1992 fanns flera barn i kommunala och enskilda daghem och familjedaghem, färre barn i privata tillsynsformer (t.ex. mormor) och ungefär en lika stor andel barn hemma om man jämför med år 1982. Att andelen barn som har en förälder hemma är lika stor som för tio år sedan beror på att det nu finns ca 30 000 fler barn under ett års ålder. Totalt har antalet förskolebarn ökat med ca 110 000 under perioden.

Antalet förskolebarn med plats i den offentligt finansierade barnomsorgen (kommunala och enskilda daghem samt familjedaghem) har under den senaste tioårsperioden ökat med 144 000 barn (+58 %) till totalt 392 500. Under samma period har antalet barn med privat betald eller obetald tillsyn (mormor m.m.) minskat med 58 800 (-63 %) till 35 000 barn.

Diagram 3 visar hur tillsynen för förskolebarnen ordnades under år 1992. Av diagrammet framgår också hur tillsynen ordnades för de barn som har en föräldraledig förälder. Totalt hade ca 198 000 förskolebarn en föräldraledig förälder enligt 1992 års barnomsorgsundersökning. För 74 000 av barnen gällde föräldraledigheten ett yngre syskon. Drygt 60 procent av de barn som fick sin tillsyn hemma hade en föräldraledig förälder.



3.5 Hur skall kösiffror tolkas?

Olika kommuner har olika system för att mäta köerna till barnomsorgen. I vissa fall ställs barn i kö från det de är nyfödda. För att få ett jämförbart mått för alla kommuner redovisas i avsnitt 3.6 de köuppgifter som räknas fram i barnomsorgsundersökningarna.

Kön har beräknats genom att man från det totala antalet barn som uppges ha behov av en plats *under det första halvåret*, räknar bort de barn som redan har en plats, tar hänsyn till dem som önskar byta omsorgsform och de barn som uppges inte längre behöver plats i barnomsorgen. Kön förändras kontinuerligt under året bl.a. genom att nya daghem öppnas, barn som får småsyskon lämnar sin plats antingen för att föräldrarna så önskar eller för att kommunen har sådana regler och barn flyttar från eller till ett område. Den största förändringen sker i slutet av sommaren då sexåringarna börjar skolan och flyttas till skolbarnomsorgen.

Många föräldrar som uppgivit att de behöver en plats kommer kanske inte längre att efterfråga en sådan om de konstaterar att ett nytt syskon väntas. Vid en jämförelse mellan barnomsorgsundersökningarna och uppgifter från kommunerna, redovisas i undersökningarna i flera fall en kö också för sådana kommuner som uppger att de sedan länge har full behovstäckning. En slutsats som kan dras är att de uppgifter som visar antalet barn i kö i barnomsorgsundersökningarna troligen är överskattade.

Det är rimligt att anta att familjer där vårdnadshavaren förvärvsarbetar lång deltid (> 26 tim/vecka) eller heltid är de familjer som främst har behov av barnomsorg utanför hemmet. I familjer där vårdnadshavaren förvärvsarbetar i mindre omfattning sker detta sannolikt ofta på kvällar eller helger då den andra föräldern sköter barn tillsynen.

Drygt 12 procent av samtliga barn vars vårdnadshavare är förvärvsarbetsbetande uppges få tillsyn i hemmet. Enligt 1992 års barnomsorgsundersökning var antalet barn vars vårdnadshavare förvärvsarbetar mer än 26 timmar per vecka ca 365 000 om barn vars föräldrar är föräldralediga frånräknas. Totalt hade 376 300 barn plats i daghem eller familjedaghem.

Uppgifterna visar att behovet av barnomsorg grovt för hela riket kan bedömas utifrån vårdnadshavarnas förvärvsarbetstider. För enskilda regioner, t.ex. i storstadsområdena, påverkar också tidsmässigt långa restider föräldrarnas behov av barntillsyn.

3.6 Utbyggnad i förhållande till efterfrågan

Den totala efterfrågan på offentlig barnomsorg kan definieras som summan av de barn som har plats i offentlig barnomsorg och de barn som står i kö för en plats. Av nedanstående tabell framgår att trots att det har skett en mycket kraftig utbyggnad av den offentliga barnomsorgen under den senaste tioårsperioden har antalet barn i kö till plats inte minskat i motsvarande grad.

	1982	1992	Diff. Antal	Procent
Totalt antal barn 3 mån - 6 år	653 300	762 000	108 700	+ 17
Barn med plats i daghem/familjedaghem	248 500	392 500	144 000	+ 58
Barn i kö till plats under våren	88 000	56 500	- 31 500	- 36
Totalt behov	336 500	449 000	112 500	+ 33

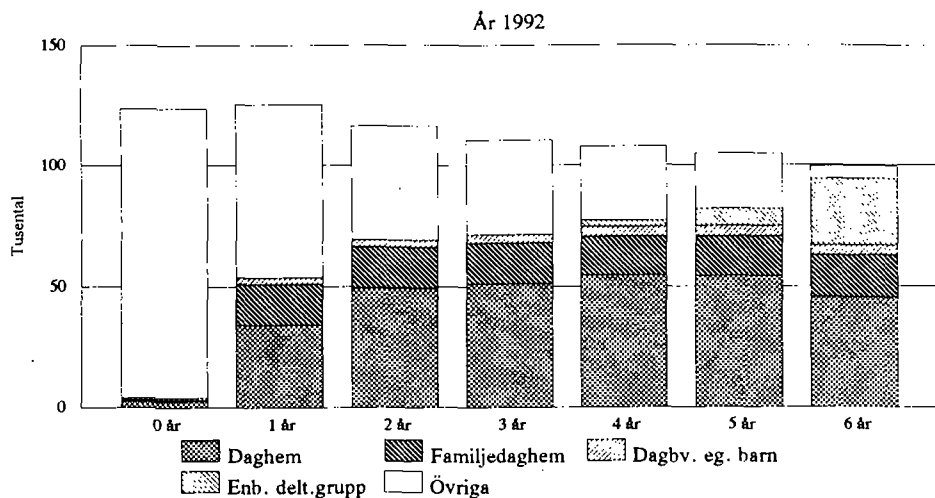
Det finns flera förklaringar till att efterfrågan på barnomsorg har ökat kraftigt under senare år.

Den främsta orsaken till förändringen är sannolikt kvinnors ändrade utbildnings- och förvärvsmönster och deras fastare anknytning till arbetsmarknaden. Detta förhållande tillsammans med ekonomiska överväganden gör att fler kvinnor förvärvsarbetar och att de gör det i större omfattning än tidigare. Antalet kvinnor som väljer att vara dagmammor med egna och andras barn minskar och mor- och farmödrar förvärvsarbetar ofta själva och är inte längre ett barntillsynsalternativ. En annan faktor som självklart har påverkat efterfrågan på barnomsorg är det ökade barnafödandet. En tredje faktor som har stor betydelse är att föräldrarnas kunskaper om barnomsorgens innehåll har ökat. Föräldrar efterfrågar barnomsorg som kan ge barnen trygghet och pedagogisk stimulans för deras utveckling.

De senaste årens efterfrågeökning kommer sannolikt att plana ut för att om något år övergå till en minskning i samband med att barnkullarna nu åter blir mindre. Ett annat skäl till en trolig minskning av efter-

frågan på främst daghemsplatser är de förändringar som rör sexåringarna. Många kommuner har fört över den obligatoriska förskoleverksamheten för sexåringar från daghemmen till skolan. Vidare har riksdagen beslutat om flexibel skolstart från år 1991 vilket gör det möjligt för sexåringar att börja i skolan. Slutligen har en utredning tillsatts med syfte att utreda lämpligheten av en obligatorisk tioårig skola med start vid sex års ålder. *Diagram 4* visar hur barnomsorgen lösts i olika års-kullar år 1992.

Diagram 4. Förskolebarn efter barnomsorgsform



Nära hälften (46 %) av sexåringarna fanns då i daghem, 28 procent i deltidsgupper och 18 procent hade plats i familjedaghem. Ca fem procent av barnen hade utnyttjat möjligheten att börja i skolan vid sex års ålder. Av femåringarna hade drygt hälften (52 %) plats i daghem, 15 procent hade plats i familjedaghem och 7 procent i deltidsgrupp. En femtedel var hemma (18 %) eller hade någon form av privat tillsyn (4 %). Sammanlagt fick 65 procent av femåringarna pedagogisk gruppverksamhet i daghem eller i deltidsgrupp.

3.7 Barnomsorgen i sin helhet

I det följande redovisas den offentligt finansierade barnomsorgen i sin helhet, dvs även skolbarnomsorgen och andra verksamheter som varit statsbidragsberättigade fram t.o.m. år 1992. Uppgifterna bygger på kommunernas ansökningar om statsbidrag för år 1992.

År 1992 lämnades statsbidrag med varierande belopp för barn i kommunala och enskilda daghem, deltidsgupper, familjedaghem och kommunala och enskilda fritidshem. Vidare lämnades ett extra bidrag till varje daghemsavdelning som hade öppet under natten eller hade förlängt öppethållande under tidiga morgnar och/eller sena kvällar. Öppna

förskolor, som inte har krav på inskrivning, fick ett bidrag som var knutet till antalet avdelningar och antalet dagar per vecka som verksamheten bedrevs.

Ett schablonbelopp, som bestämdes av det antal barn som var inskrivna i fritidshem, avsattes också som stöd till öppna verksamheter för skolbarn i mellanstadiet. Schablonbelopp avsattes vidare inom bidragen till daghem och fritidshem avsedda för barn med behov av särskilt stöd och för fortbildning av personalen. För de bidrag som lämnades som ett schablonbelopp saknas uppgifter om hur många personer som berördes av dessa verksamheter. Sammanställningen nedan visar utvecklingen från år 1988 – då den senaste mera genomgripande förändringen av statsbidragssystemet genomfördes – till år 1992.

Sammanställningen visar att antalet daghemsplatser har ökat med närmare 100 000 platser under perioden varav 17 000 i enskilda daghem. Den största andelen enskilda daghem bedrivs som föräldrakooperativ (65 %) följt av daghem med speciell pedagogik såsom Waldorf- eller Montessoridaghem (13 %) och ideella organisationer (11 %). Återstående daghem bedrivs av Svenska kyrkan, aktiebolag eller personalkooperativ. Antalet barn i familjedaghem har under perioden minskat med drygt 30 000. Om detta beror på att föräldrarna föredrar daghem framför familjedaghem, att det är brist på dagbarnvårdare eller om det finns andra orsaker är svårt att avgöra. Man kan också konstatera att antalet barn i skolbarnsomsorg har ökat mycket kraftigt trots att skolbarnsomsorgen inte omfattades av riksdagens principbeslut år 1985 om barnomsorgen.

Verksamhet	1988	1992	Förändr.
Daghem	218 700	315 700	97 000
därav			
kommunala	211 500	291 300	79 800
enskilda	7 200	24 400	17 200
Familjedaghem	175 100	146 600	- 31 500
därav			
förskolebarn heltid	45 700	43 200	- 2 600
förskolebarn deltid	76 100	63 000	- 13 100
skolbarn	53 200	37 400	- 15 800
Fritidshem	95 600	138 700	43 100
därav			
kommunala	94 300	134 500	40 100
enskilda	1 300	4 200	3 000
Deltidsgrupper	69 300	60 900	- 8 400
Öppna förskolor	1 000	1 500	500
Nattöppna daghem	20	71	51
Daghemsavdeln. med förl. öppethållande	-	63	63

År 1992 hade 466 100 förskolebarn av totalt ca 790 000 plats i daghem, familjedaghem eller deltidsgrupp. Ytterligare ca 126 000 barn hade under en vecka besökt en öppen förskola. Ca 176 000 skolbarn av totalt 290 000 barn i åldern 7 – 9 år hade plats i fritidshem eller familjedaghem.

4 Barnomsorgen i ett samhällsekonomiskt perspektiv

Övergången från barnomsorg inom familjen till en ökande grad av offentligt finansierad barnomsorg utanför hemmet har gjort barnomsorgens kostnader synliga i offentliga budgetar och därmed till ett omdebatterat ämne.

Omsorgen om barn har alltid tagit resurser i anspråk. Den offentligt finansierade barnomsorgen är bara ett sätt att tillgodose detta behov. Kommunernas bruttokostnader för barnomsorg är höga men föräldrar som utnyttjar den offentligt finansierade barnomsorgen betalar direkta och indirekta skatter till primär- och landstingskommuner och till staten. Arbetsgivarna betalar skatteandelen av arbetsgivaravgiften som tillförs statskassan. Ökade föräldrainkomster minskar vidare den offentliga sektorns utgifter för olika inkomstberoende bidrag, t.ex. bostadsbidrag.

Flera forskare har studerat frågan om barnomsorgens samhällsekonomiska effekter och hur den samhällsekonomiska vinsten eller förlusten av olika åtgärder genom skatte-, avgifts- och bidragssystemet fördelar sig på olika intressenter i samhället. En del av de samhällsekonomiska kostnaderna och intäkterna går att mäta i pengar, t.ex. kostnaderna för daghem och värdet av ett produktionstillskott som skapas när en förälder börjar förvärvsarbeta. Andra effekter är svårare att kvantifiera på detta sätt. Hit hör effekterna för barnen av olika slag av barnomsorg och det sociala värdet för föräldrarna av att kunna förvärvsarbeta.

En sammanställning av några studier av barnomsorgens samhällsekonomiska effekter med tyngdpunkten lagd på effekterna vid övergången till ett generellt statsbidrag till kommunerna har på Socialdepartementets uppdrag utarbetats av professor Brita Schwarz vid Handelshögskolan i Stockholm. Sammanställningen finns tillgänglig i ärendet (dnr. S92/8723/B).

5 Övergripande mål för barnomsorgen

De övergripande målen för barnomsorgen är

- * att genom pedagogisk gruppverksamhet ge barnen stöd och stimulans för deras emotionella, sociala och intellektuella utveckling och bidra till goda uppväxtvillkor,
- * att ge barn med behov av särskilt stöd i sin utveckling den omsorg som deras speciella behov kräver,
- * att underlätta för föräldrar att förena förvärvsarbete och studier med vård och ansvar för barn,
- * att göra det möjligt för föräldrarna att i ökad utsträckning själva välja mellan olika alternativ och därigenom öka deras inflytande över den omsorg barnen får,
- * att utforma stöd och regleringar så att verksamheten bedrivs ekonomiskt effektivt.

De övergripande målen för barnomsorgen har fastställts av regering och riksdag (prop. 1992/93:100, bil.6, bet. 1992/93:SoU15, rskr. 1992/93:273) och är därmed styrande för förskole- och fritidshemsverksamheten, dess utformning, organisation, innehåll och kvalitativa förutsättningar.

Målen innebär att barnomsorgen skall kunna fylla flera behov i det moderna välfärdssamhället – erbjuda barnen trygga och stimulerande uppväxtvillkor med ett särskilt ansvar för barn med behov av särskilt stöd, möjliggöra för föräldrar att förena föräldraskap med förvärvsarbete eller studier och ge valfrihet i barnomsorgen. Barnomsorg skall samtidigt bedrivas på ett kostnadseffektivt sätt.

Ansvar för barnomsorgens verksamhet ligger hos kommunerna. Utifrån de övergripande målen beslutar kommunen om konkreta mål och riktlinjer för barnomsorgen som är anpassade till lokala förhållanden samt om de resurser som erfordras för att nå uppställda mål.

Personalen i barnomsorgen planerar och genomför verksamheten anpassad till den egna barngruppen och i samråd med föräldrarna, med utgångspunkt i mål och riktlinjer samt tillgängliga resurser.

En mål- och resultatstyrning av barnomsorgsområdet innebär att verksamheten inte behöver och inte heller skall styras genom detaljerade regler och föreskrifter. I stället skall de uppsatta målen styra verksamheten genom att de ligger till grund för de verksamhetsmål och riktlinjer som utformas lokalt i kommunerna. Barnomsorgspersonalen skall utforma verksamheten och arbeta mot att målen nås. Graden av måluppfyllelse kan sedan bestämmas genom de utvärderingsmetoder av olika slag som utvecklas nationellt och lokalt. Utvärderingen skall ge signaler tillbaka till beslutsfattarna om var något behöver förbättras och var resurser skall sättas in.

Det är därför viktigt att ansvaret för uppföljning och utvärdering av barnomsorgsområdet tas såväl nationellt som lokalt och i den enskilda verksamheten.

5.1 Pedagogisk gruppverksamhet

Barnomsorgens uppgift är att i samarbete med hemmet bidra till en trygg och stimulerande uppväxtmiljö, att ge barnen omvårdnad och stöd i sin utveckling och att ge dem gemenskap med andra barn och vuxna utanför den egna familjen.

Förskoleverksamheten skall ge barnen kunskaper, erfarenheter och upplevelser i omvärlden som är anpassade till barnens ålder och utvecklingsnivå, genom att låta dem arbeta, leka och lära i meningsfulla sammanhang. Den skall förmedla ett kulturarv och lägga grunden till att barnen kan finna sig väl tillrätta i samhället.

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

I december år 1985 beslutade riksdagen att en förskola för alla barn över 18 månader skulle vara fullt utbyggd år 1991. Riksdagen tog samtidigt ställning till principer för förskolans innehåll. Ett pedagogiskt program skulle bilda ramen för förskolans pedagogiska verksamhet. Socialstyrelsen fick regeringens uppdrag att utarbeta det pedagogiska programmet för förskolan som utkom år 1987. Programmet är upplagt som ett ramprogram och behandlar förskolans uppgifter och den pedagogiska verksamhetens mål, innehåll och arbetssätt.

Avsikten är att det skall kunna gälla för all förskoleverksamhet i landet. Ett motsvarande program för skolbarnsomsorgen utarbetades året därpå – Pedagogiskt program för fritidshem.

5.2 Barn med behov av särskilt stöd

Barnomsorgen skall vara öppen för alla barn, också för dem med funktionshinder eller andra svårigheter. För dessa barn har barnomsorgen ett särskilt ansvar (6 och 15 §§ socialtjänstlagen, SoL, 15 § blir 16 § i det nya förslaget). Inget barn kan nekas plats i barnomsorgen för att det anses för svårt funktionshindrat eller på annat sätt avvikande. Inte heller kan barn avvisas med hänvisning till bristande kunskaper eller resurser. Ambitionen kan heller inte begränsas till att alla barn bara skall ha rätt till en plats, utan den måste vara att erbjuda en god kvalitet på verksamheten så att alla barn verkligen får det stöd de behöver.

Begreppet barn med behov av särskilt stöd definieras som barn vars svårigheter kan ha sin grund i fysisk, psykisk, social eller emotionell skada eller kan ha uppstått genom en bristsituation i uppväxtmiljön. Ofta är det barn som har förtursplacerats enligt nu gällande 15 § (16 § i nya förslaget) i socialtjänstlagen. Barn som placerats enligt den vanliga kön kan emellertid också visa sig vara i behov av särskilt stöd.

Barn med behov av särskilt stöd syftar inte i första hand på en bestämd eller avgränsad grupp barn utan uttrycker snarare att vissa barn tillfälligt eller mer varaktigt kan ha behov av att få särskild uppmärksamhet och behöver mer av de vuxnas stöd och förståelse än andra. Det är barn som ställer särskilda krav på barnomsorgen.

Barnomsorgens mål och uppgift är samma för alla barn. Avsikten med att ge barn med funktionshinder eller andra svårigheter en plats i barnomsorgen är att de skall stimuleras av den positiva utvecklingsmiljö som förskolan eller fritidshemmet i sig själv utgör. För barn som på grund av funktionshinder eller andra svårigheter riskerar att bli socialt isolerade och betraktade som annorlunda och avvikande ligger det ett särskilt värde i just detta. Barnomsorgen kan bidra till mer normala uppväxtvillkor för dessa barn. Det bör dock betonas att aktiva insatser i regel behövs för att barnet verkligen skall uppleva delaktighet och gemenskap i barnomsorgen.

I dag växer de allra flesta barn med funktionshinder i Sverige upp i sina egna familjer. Institutioner för funktionshindrade barn förekommer praktiskt taget inte längre. Barnomsorgens förskole- och fritidshemsverksamhet har spelat en mycket viktig roll när det gäller integrationen

och normaliseringen av de funktionshindrade barnens och deras familjers livsvillkor. Cirka 5 000 barn (75 %) av de funktionshindrade barnen i förskoleåldern finns inom barnomsorgen – utvecklingsstörda, rörelsehindrade, hörselskadade/döva, synskadade/blinda barn samt barn med olika typer av medicinska funktionshinder. De allra flesta av dessa barn går i en helt vanlig barngrupp. Olika former av specialgrupper (gruppintegrering, lokalintegrering) förekommer dock, t.ex. för döva barn, för gravt utvecklingsstörda och för autistiska barn, av vilka en stor andel är utvecklingsstörda.

5.3 Föräldrarna

Ett av målen för barnomsorgen är att underlätta för föräldrar att förena förvärvsarbete och studier med vård och ansvar för barnen. I dag förvärvsarbetar kvinnor i nästan lika stor omfattning som männen. Den väl utbyggda barnomsorgen, den generösa föräldraförsäkringen och en flexibel arbetsmarknad gör det möjligt för föräldrar, kvinnor och män, att förena föräldraskap och förvärvsarbete också under den tid då barnen är små.

Det förändrade familjemönster som utvecklats under de senaste decennierna har påverkat de inbördes rollerna i familjen. Papporna tar en mer aktiv del i sina barns omvårdnad och fostran än tidigare, även om hushållsarbetet fortfarande huvudsakligen sköts av kvinnan i familjen.

Barnomsorgen skall tillhandahållas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. Detta innebär att förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen skall ha ett öppethållande under dagen och i övrigt bedrivs kontinuerligt under året så att föräldrarna kan sköta sitt arbete eller sina studier. Plats inom förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen bör erbjudas så nära barnets eget hem eller skola som möjligt.

Samarbete mellan föräldrarna och barnomsorgspersonalen är en självklar del av verksamheten. Det är en förutsättning för kontinuitet mellan hem och förskola/skolbarnsomsorg och för en verksamhet som bygger på barnens erfarenheter och livsvillkor. Initiativet till att upprätthålla en aktiv dialog med varje förälder bör vara förskolans, fritidshemmets och skolans ansvar, så att föräldrar blir delaktiga och får medinflytande i verksamheten.

5.4 Valfrihet och mångfald

Barnomsorgen skall präglas av valfrihet och mångfald. Detta innebär att förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen bedrivs i olika verksamhetsformer och med olika profilering, såväl innehållsligt som organisatoriskt.

Föräldrar skall kunna välja den verksamhet som passar den egna familjens behov bäst. Det kan gälla såväl valet mellan daghem och familjedaghem för barn i förskoleåldrarna, som valet av daghem i enskild eller kommunal regi.

Inte heller kommungränser bör begränsa föräldrars möjlighet att välja barnomsorgsform och verksamhet för sina barn. Om ett barn som inte är hemmahörande i kommunen får plats i en förskola eller ett fritidshem bör kommunen få ersättning för sina kostnader från hemkommunen.

Genom att den fria etableringsrätten för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg lagts fast har möjligheterna att bedriva olika former av barnomsorg ökat samtidigt som småbarnsföräldrarnas möjlighet att välja mellan olika barnomsorgsformer förbättrats. Den ökar också barnomsorgspersonalens valfrihet. De som vill pröva egna idéer om hur verksamheten skall bedrivas kan starta eget i olika företagsformer. Den fria etableringsrätten är också en viktig del i strategin för att klara full behovstäckning inom barnomsorgen samt bidrar till ökad kostnadseffektivitet och kvalitet i verksamheten.

Avsikten med den fria etableringsrätten inom förskolan och skolbarnsomsorgen är att öka valfriheten och mångfalden inom barnomsorgen. Därför är det viktigt att enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg jämföras med kommunal sådan i större utsträckning t.ex. avseende de ekonomiska förutsättningarna för respektive verksamhet. Det bör heller inte vara möjligt för kommuner att avslå en ansökan om etablering av en enskild förskola eller ett enskilt fritidshem på andra grunder än sökandens lämplighet för uppgiften samt lokalernas ändamålsenlighet.

För att undvika onödig segregation, särlösningar och kategoriverksamheter bör kommunen kunna ställa som villkor för kommunala medel till den enskilda förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen att avgifterna inte oskäligt avviker från den avgift som kommunen tar ut för motsvarande verksamhet, att barn med behov av särskilt stöd kan tas emot i verksamheten samt att verksamheten i övrigt håller en med kommunen jämförbar kvalitet.

5.5 Kostnadseffektivitet inom barnomsorgen

Ett ytterligare mål för barnomsorgen är att utforma stödet och regleringen så att verksamheten bedrivs ekonomiskt effektivt.

I förra årets kompletteringsproposition (1991/92:150, del II) konstaterades att situationen för kommunerna – i likhet med övrig offentlig verksamhet – förändrats under 90-talet. Den kommunala verksamheten måste ställas om från expansion till konsolidering.

Detta förhållande, liksom den ekonomiska situationen i övrigt, har medfört att det nu pågår ett omfattande omställnings- och förnyelsearbete i Sveriges kommuner och landsting, bl.a. genom att det införs alternativa former för produktion av tjänster. Ett viktigt syfte med detta – utöver att åstadkomma en ökad valfrihet för dem som utnyttjar tjänsterna – är att genom ökad konkurrens åstadkomma högre effektivitet och produktivitet.

Mot denna bakgrund har regeringen på mitt initiativ uppdragit åt Socialstyrelsen att aktivt följa hur situationen utvecklades i ett antal kommuner gällande vilka konsekvenser omställnings- och förnyelsearbetet i kommunerna får för barn och ungdomar. En redovisning av situationen under hösten 1992 inom berörda områden har redovisats i rapporten Barns villkor i förändringstider. En slutrapport kommer att lämnas senast den 1 mars 1994.

Genom de förändringar som har skett genom att det specialdestinerade statsbidraget till barnomsorgen har ersatts av ett generellt statligt utjämningsbidrag har en utveckling påbörjats mot att skapa nya former för verksamheten som kan leda till att rationalisering och effektivisering underlättas.

Jag har erfarit att Svenska Kommunförbundet under våren har bedrivit ett omfattande arbete, bl.a. i form av konferenser, med syfte att ge incitament för hur barnomsorgen kan tillskapa fler platser med bibehållen kvalitet och fortsatt verksamhetsutveckling. Arbetet kommer att fortsätta nästa år genom att via länsförbunden sprida goda exempel kring bl.a.

- * effektiva lösningar och resursfördelningssystem som tillgodoser valfrihet och god resursanvändning, dock med beaktande av att vissa barn har ett alldeles särskilt behov av stödinsatser,
- * former för att tillgodose barn till föräldralediga och arbetslösa med kontinuitet i kamratkontakterna,
- * metodutveckling för de professionella i syfte att kunna hantera en förändrad situation med större barngrupper och integrerade verksamheter.

Enligt min uppfattning har denna verksamhet en stor betydelse när det gäller att säkerställa en god kvalitet inom ramen för knappa resurser i den framtida barnomsorgen.

I det följande vill jag särskilt peka på några exempel på förändringar som har lett till ett effektivare resursutnyttjande.

Enligt statistik från Svenska Kommunförbundet har antalet barn per *personal* i daghem ökat mellan åren 1990 och 1992 från 3,4 till 4,0 barn. Generellt har det således skett en ökning av barngruppernas storlek. Socialstyrelsen konstaterar i sin rapport att så är fallet men att det inte finns något som tyder på att detta har försämrat kvaliteten i verksamheten. Det kan i stället tyda på en mer medveten planering av barngruppernas sammansättning.

Socialstyrelsen har också inom projektet Aktiv uppföljning gjort en studie om daghemmens kostnader och kvalitet i två likartade kommuner och därvid konstaterat att det finns påtagliga skillnader i kostnader mellan de två kommunerna. Den avgörande förklaringen till detta är skillnader i personaltätthet. Inget tyder på att den kommun som har de lägre kostnaderna har en sämre daghemsverksamhet utan denna framstår som en kommun med höga ambitioner när det gäller kvalitet samt kännetecknas av en medveten förening av resurs- och kvalitetstänkande.

För närvarande pågår i många kommuner stora organisatoriska förändringar som rör *skolbarnomsorgen*. Ett stort antal har på senare tid

förändrat nämnd- eller förvaltningsorganisationerna, t.ex. genom att införa en gemensam nämnd för skola och barnomsorg. Förändringarna syftar bl.a. till att genom integration av skolbarnsomsorgen i skolan uppnå ett effektivare resursutnyttjande av såväl lokaler som personal.

Aven när det gäller verksamheter för *sexåringar* pågår ett intensivt förändringsarbete som präglas av strävan efter ett effektivare resursutnyttjande. Förutom att det nu finns möjlighet att börja skolan vid sex års ålder, om föräldrarna så önskar, har många kommuner fört över den allmänna förskolans verksamhet till skolan i s.k. nollklasser.

I några kommuner har systemet för *föräldraavgifter* anpassats till hur lång tid per dag barnet vistas i barnomsorgen. Föräldrarna betalar för den omsorgsnivå som de själva väljer. Vid tillfälliga behov av längre tillsynstid kan "extratid" köpas. På så sätt kan öppetiderna anpassas till det redovisade behovet av barnomsorg och verksamheten planeras mer effektivt.

I målbeskrivningen ovan nämns också att regleringen av barnomsorgsverksamheten skall utformas så att den kan bedrivas ekonomiskt effektivt. I socialtjänstlagen finns inte några detaljföreskrifter, t.ex. om barnomsorgslokalers utformning. Däremot omfattas barnomsorgsverksamheten, i likhet med vad som gäller för alla arbetsplatser, av föreskrifter i andra lagar, t.ex. arbetsmiljölagen, livsmedelslagen, plan- och bygglagen m.fl.

Självklart anser jag att såväl barn som personal skall vistas i en så god och hälsosam miljö som möjligt. Det har emellertid kommit till min kännedom att de nämnda lagarna, som är utformade som ramlagar, tillämpas på olika sätt i olika delar av landet. Det är givetvis angeläget att den s.k. kringlagstiftningen tillämpas på ett omdömesgillt sätt så att icke adekvata kostnadsdrivande förelägganden begränsas.

6 Skyldighet att tillhandahålla barnomsorg

Riksdagen beslutade den 10 juni 1992 (prop. 1991/92:150, del II, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345) att de specialdestinerade statsbidragen till barnomsorgen skulle avskaffas. Dessa statsbidrag tillsammans med ett stort antal andra statsbidrag riktade till skilda verksamheter ersattes med ett generellt statligt utjämningsbidrag till kommuner.

Till grund för propositionen låg förslagen från Kommunalekonomiska kommittén i betänkandet (SOU 1991:98) Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer. Kommittén ansåg i sitt betänkande att det legat utanför kommitténs uppdrag att föreslå förändringar av lagstiftningen eller av rådande ansvarsfördelning för den kommunala verksamhetens olika sektorer. Kommittén framhöll emellertid att om staten anser att vissa av de mål som stimuleras av specialdestinerade statsbidrag är av nationellt intresse och bör upprätthållas även framgent bör detta klargöras i lagstiftning eller andra sammanhang.

I den nämnda propositionen framhöll jag att ett inordnande av statsbidraget till barnomsorgen i det generella bidragssystemet skapade ett behov av en utvidgad lagreglering av kommunernas ansvar på detta område.

En lagreglering är viktig för att skapa förutsättningar för att efterfrågan på barnomsorg utanför hemmet skall tillgodoses. En lagreglering är också nödvändig för att säkerställa ett tillräckligt stöd för enskilda alternativ.

6.1 Skärpta krav på kommunerna

Mitt förslag: I socialtjänstlagen införs bestämmelser som dels preciserar och skärper kommunens skyldighet att tillhandahålla barnomsorg, dels i större utsträckning jämsätter enskild barnomsorg med kommunal.

Skälen för mitt förslag: Enligt socialtjänstlagen skall inom kommunens socialtjänst bedrivas förskole- och fritidshemsverksamhet. Förskoleverksamheten avser barn som inte har uppnått skolpliktig ålder och barn vilkas skolstart har skjutits upp. Fritidshemsverksamheten avser skolpliktiga barn till och med tolv års ålder.

Socialtjänstlagen innehåller, om man bortser från deltidsförskola och barn med särskilda behov, dock inga närmare preciseringar av kraven på tillgång på barnomsorg.

En skärpning och precisering av lagbestämmelserna på barnomsorgsområdet sker lämpligast genom att det i socialtjänstlagen införs preciseringar och en klarare beskriven skyldighet för kommunen att se till att barn som stadigvarande vistas i kommunen får den barnomsorg de har behov av. Jag kommer strax att redogöra närmare för detta förslag.

Jag vill i detta sammanhang ta upp en särskild fråga som gäller barn som inte räknas som bosatta i Sverige. Genom den starkt ökade tillströmningen av skyddsökande bl.a. från det forna Jugoslavien har också antalet asylsökande barn i de aktuella åldrarna ökat kraftigt, särskilt under budgetåret 1992/93. I de kommuner där Statens invandrarverk inrättat utredningsslussar eller asylförläggningar kan antalet sådana barn vara mycket stort, medan det i andra kommuner kanske inte finns

några eller endast ett fåtal sådana barn. Det statliga utjämningsbidraget till kommunerna tar hänsyn endast till personer som är folkbokförda i kommunen. Staten har dock ett principiellt kostnadsansvar för mottagandet av asylsökande och flyktingar även när åtgärder i praktiken vidtas av kommunerna.

Asylsökande och andra skyddsökande vistas i dag i huvudsak på förläggningar i avvaktan på beslut i ärendet om uppehållstillstånd. När tillståndet är klart flyttar de ut till en kommun för bosättning. Så länge de skyddsökande vistas i förläggning, är det ofta praktiskt och lämpligt att den förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som barnet kan behöva liksom hittills ordnas i anslutning till förläggningen. Kostnadsansvaret bör också som hittills ligga på Statens invandrarverk. Allt fler asylsökande barnfamiljer, särskilt med bakgrund i det forna Jugoslavien, har dock redan nu kommit att mera varaktigt vistas ute i kommunerna där de fått bostad hos släkt och vänner. Regeringens avsikt är att ytterligare underlätta sådant boende, även om det kan förutsättas att merparten av de asylsökande också framdeles kommer att vistas på förläggningar. Det är därför nödvändigt att tillgodose dessa barns behov av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Detta bör ske inom ramen för de bestämmelser som gäller för mottagandet av asylsökande och flyktingar. Vissa särskilda anordningar har redan införts på grundskolans område. Skollagens bestämmelser om gymnasieskolan gäller endast personer som är bosatta i Sverige om inte regeringen föreskriver annat. Enligt min mening bör bestämmelserna i socialtjänstlagen om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på motsvarande sätt endast gälla barn som är bosatta i landet.

Vidare bör reglerna i socialtjänstförordningen om de olika verksamhetsformerna för barnomsorg intas i socialtjänstlagen.

I socialtjänstlagen bör också införas bestämmelser som leder till att enskild barnomsorg i större utsträckning jämföras med kommunal sådan verksamhet.

Mitt förslag: Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg enligt socialtjänstlagen skall avse barn till och med tolv års ålder som är bosatta i Sverige och som stadigvarande vistas i kommunen. Verksamheten skall tillhandahållas i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov.

Barn som har fyllt ett år men inte uppnått skolpliktig ålder och vars vårdnadshavare förvärvsarbetar eller studerar skall efter begäran erbjudas plats i daghem eller familjedaghem. Skolbarn vars vårdnadshavare förvärvsarbetar eller studerar skall på motsvarande sätt erbjudas plats i fritidshem, integrerad skolbarnsomsorg eller familjedaghem. Barnets eget behov kan också föranleda en skyldighet för kommunen att erbjuda barnet plats inom förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen. För barn mellan tio och tolv år (dvs. tio-, elva och tolvåringar) kan skolbarnsomsorgen bedrivas i form av öppen fritidsverksamhet.

När vårdnadshavare anmält behov av plats inom förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen skall kommunen erbjuda en sådan plats utan oskäligt dröjsmål.

Kommunens skyldighet att erbjuda plats skall också kunna uppfyllas genom att kommunen hänvisar barnet till en motsvarande plats inom en enskild förskola, ett enskilt fritidshem eller enskild integrerad skolbarnsomsorg.

Skälig hänsyn skall tas till vårdnadshavares önskemål om omsorgsform och läge.

Skälen för mitt förslag: Som jag nyss sagt innehåller de nuvarande reglerna om den kommunala förskole- och fritidshemsverksamheten i socialtjänstlagen inte några preciseringar av i vilken utsträckning en kommun är skyldig att tillhandahålla platser till barn inom kommunen. Några kvalitetskrav på verksamheten uppställs inte heller.

Jag anser att begreppet skolbarnsomsorg bör användas i stället för begreppet fritidshemsverksamhet, eftersom det är mer adekvat för den verksamhet som avses och dessutom väl inarbetat.

Kommunens ansvar för att tillhandahålla barnomsorg bör, liksom i dag, omfatta de barn som stadigvarande vistas i kommunen. Såsom jag anförde i avsnitt 6.1 anser jag dock att detta ansvar endast bör gälla för barn som är bosatta i Sverige.

Enligt min mening bör uttryckligen föreskrivas i socialtjänstlagen att förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall tillhandahållas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. Jag anser också att kommunen, sedan vårdnadshavare anmält behov av plats inom verksamheten, utan oskäligt dröjsmål skall vara skyldig att erbjuda barnet sådan plats. Vidare

bör de olika formerna för verksamheten beskrivas i socialtjänstlagen.

Förskoleverksamheten bör enligt min mening i första hand tillhandahållas för barn som har fyllt ett år. Yngre barn som har särskilt behov av stöd i sin utveckling bör dock också erbjudas plats inom förskolan.

Vad gäller åldersgräns uppåt för skolbarnsomsorgen, anser jag att den nuvarande gränsen tolv år bör vara oförändrad. För barn mellan tio och tolv år skall dock en öppen, enklare form av skolbarnsomsorg än fritidshem kunna erbjudas, s.k. öppen fritidsverksamhet. I den öppna fritidsverksamheten är barnen inte inskrivna och barngrupperna kan vara större. Verksamheten behöver inte erbjuda samma grad av omvårdnad och tillsyn som fritidshemmen och den integrerade skolbarnsomsorgen, men skall i gengäld erbjuda de äldre barnen en verksamhet som är mer anpassad till dessa åldersgruppers behov. Den kan bedrivas i samarbete med annan fritidsverksamhet eller föreningslivet.

Jag anser vidare att förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i första hand bör tillhandahållas i sådan omfattning att föräldrarna kan sköta sina arbeten eller studier. Öppethållande m.m. bör i möjligaste mån anpassas till föräldrarnas arbetstider. Det får emellertid i viss mån accepteras att verksamheten kan hållas stängd enstaka dagar under året för personalplanering och liknande ändamål. I allmänhet bör dock sådana problem kunna lösas utan att verksamheten behöver stängas. Kommunen måste också hålla en beredskap med vikarier så att inte verksamheten annat än i rena undantagsfall behöver stängas på grund av sjukdom hos personalen. Det är givetvis önskvärt att verksamheten om möjligt även erbjuds till barn vars föräldrar har obekväma arbetstider eller t.o.m. nattarbetar. Det skulle dock leda för långt att uppställa ett generellt krav på att verksamhet skall kunna erbjudas även på andra tider än vad som kan anses som normal arbetstid på dagtid under vardagar.

Det bör dock inte uppställas något krav på att föräldrarna förvärvsarbetar eller studerar för att plats inom förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen skall erbjudas. Ett barn som har behov av att delta i sådan verksamhet bör även i andra fall kunna ges en sådan möjlighet, t.ex. när en förälder är intagen på behandlingshem.

Det bör vara en strävan att ett barn, om föräldrarna så önskar, får behålla en plats i förskolan även vid förändrade sociala förhållanden, t.ex. om en förälder blir arbetslös eller tar ledigt för vård av ett yngre syskon. Det bör undvikas att barnet rycks upp ur barngruppen när sådana förändringar inträffar. Bedömningen bör således i dessa fall göras med beaktande av barnets behov av trygga förhållanden och av att delta i pedagogisk verksamhet. I många fall kan det av hänsyn till barnets behov räcka om det istället för en heltidsplats erbjuds en plats på deltid. För att kunna upprätthålla kravet på pedagogiskt innehåll bör dock vistelsen omfatta minst tre timmar per dag, dvs. den tid som är normal i deltidsförskolan. Under alla förhållanden är det angeläget att kommunerna snabbt kan erbjuda omsorg av nödvändig omfattning för barn till arbetslösa föräldrar som har möjlighet att få arbete.

Allmänt bör gälla att kommunen när vårdnadshavaren har anmält behov av plats inom förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen skall vara skyldig att erbjuda plats utan oskäligt dröjsmål.

Kommunens skyldighet att erbjuda plats bör, enligt det resonemang som nyss förts om att enskilda alternativ i större utsträckning skall jämföras med kommunens verksamhet, också kunna uppfyllas genom att kommunen hänvisar barnet till en motsvarande plats som erbjuds barnet i en enskild förskola, ett enskilt fritidshem eller enskild integrerad skolbarnsomsorg.

Jag anser emellertid att det bör slås fast att kommunen skall ta skälig hänsyn till vårdnadshavarens önskemål om omsorgsform. Det gäller både vårdnadshavarnas önskemål om exempelvis familjedaghem eller daghem och om enskild eller kommunal verksamhet. I vissa fall, om exempelvis verksamheten drivs av en organisation med en viss ideologi eller religiös övertygelse, bör föräldrarnas önskemål att inte ha sitt barn där vara helt avgörande.

Den förskoleverksamhet som erbjuds bör ligga så nära barnets eget hem som möjligt, med beaktande av vad som krävs för att effektivt utnyttja lokaler och andra resurser. Beträffande skolbarnsomsorgen kan närheten till skolan vara viktigare eftersom barnet förutsätts själv kunna ta sig mellan skola och skolbarnsomsorg. Skälig hänsyn bör också i detta avseende tas till vårdnadshavarens önskemål.

Jag kommer strax att återkomma till de kvalitetskrav på verksamheten som jag anser skall fastslås i socialtjänstlagen.

Riksdagens beslut om en flexibel skolstart innebär att skolhuvudmännen fr.o.m. läsåret 1997/98 har skyldighet att ta emot alla sexåringar som vill börja i skolan. Redan nu är det emellertid möjligt för de sexåringar som så önskar att börja skolan om skolhuvudmännen medger det. Nu gällande socialtjänstlag innebär ingen skyldighet för kommunerna att i sådana fall erbjuda dessa barn ett förberedande år i förskolan. Enligt min mening är det dock angeläget att skolstarten föregås av en skolförberedande verksamhet.

Med hänsyn till att regeringen nyligen tillkallat en särskild utredare med uppdrag att analysera konsekvenserna av en förlängd grundskola med sänkt skolstartsålder samt vissa alternativa lösningar till en sådan reform (dir. 1993:39) är jag inte beredd att nu föreslå att en bestämmelse med denna innebörd införs i socialtjänstlagen. Jag utgår emellertid från att kommunerna på frivillig väg erbjuder femåringar som avser att börja skolan vid sex års ålder en sådan möjlighet.

6.3 Kravet på barnomsorgsplan slopas

Mitt förslag: Bestämmelsen om att det i kommunen skall finnas en av kommunfullmäktige antagen plan för förskole- och fritidsverksamheten slopas.

Skälen för mitt förslag: I 17 § socialtjänstlagen finns en bestämmelse om att kommunen genom en planmässig utbyggnad av förskole- och fritidshemsverksamheten skall sörja för att de barn som på grund av föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller av andra skäl behöver omvårdnad, utöver vad som följer av 14 och 15 §§ får sådan omvårdnad, när inte behovet tillgodoses på annat sätt. Vidare föreskrivs att det i kommunen skall finnas en av kommunfullmäktige antagen plan för förskole- och fritidshemsverksamheten. Planen skall avse en period av minst fem år.

Mitt förslag innebär att den särskilda bestämmelsen om kommunernas ansvar för att bygga ut verksamheten inte längre är nödvändig. Även bestämmelsen om att det skall finnas en av kommunfullmäktige antagen plan för förskole- och fritidshemsverksamheten har i takt med utbyggnaden av barnomsorgen förlorat i betydelse. Jag anser därför inte att det i lagen är nödvändigt att i detalj reglera kommunernas planeringsverksamhet. Självfallet utgår jag därvid från att kommunerna även fortsättningsvis dokumenterar och utvärderar de verksamheter som inom kommunen finns tillgängliga för barn. Mycket talar för att sådana planer inte bör begränsas till barnomsorgsområdet utan med fördel även kan belysa andra verksamheter för barn inom kultur- och fritidsområdet.

6.4 Kommunernas skyldigheter i sammanfattning

Kommunens skyldighet att erbjuda förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i olika verksamhetsformer kan sammanfattas enligt följande.

- * För de barn som inte uppnått skolpliktig ålder skall förskoleverksamhet tillhandahållas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. De former som då främst kommer i fråga är daghem och familjedaghem. Dessa verksamhetsformer erbjuder heldagsomsorg med kontinuerligt öppethållande och kan i vissa fall även erbjuda omsorg tidiga morgnar, kvällar och natt. Kommunen skall, när ett erbjudande om plats inom förskoleverksamheten lämnas, ta skäligen hänsyn till vårdnadshavarens önskemål om omsorgsform.
- * Alla barn skall från och med höstterminen det år barnet fyller sex år anvisas plats i förskolan. Denna skall omfatta minst 525 timmar per år. Kan förskola på grund av barnets restider eller av andra skäl inte bedrivas i denna omfattning får kommunen dela upp förskolan på två år. Sådan förskola skall omfatta sammanlagt minst 700 timmar. Den allmänna förskolans verksamhet bedrivs såväl i daghem som i deltidsgrupp. För hemmavarande barn och för barn i familjedaghem innebär rätten till förskola främst en plats i deltidsgrupp. Kommunen bör även erbjuda de femåringar vars föräldrar så önskar, med anledning av att barnet avses börja skolan vid sex års ålder, en plats i förskolan.

- * De barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall anvisas plats i förskola före sex års ålder, oavsett om föräldrarna förvärvsarbetar eller studerar. För barn med behov av särskilt stöd innebär detta främst en plats i daghem.
- * Barn som inte har plats i daghem eller deltidsgroup bör ha generell möjlighet att delta i öppen förskoleverksamhet. Härigenom ges barnen tillfälle att tillsammans med förälder, dagbarnvårdare eller annan vårdare delta i en verksamhet i gruppens form som syftar till att ge pedagogisk stimulans. Den öppna förskolan kan motverka isolering och ge stöd i föräldrarollen av utbildad personal och andra föräldrar. För familjedaghemmen utgör den öppna förskolan ett pedagogiskt komplement för de yngre barnen. I den öppna förskolan finns inget inskrivningsförfarande.
- * För skolbarn skall tillhandahållas skolbarnsomsorg i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. Skolbarnsomsorgen avser skolbarn till och med tolv års ålder och bedrivs i form av fritidshem, integrerad skolbarnsomsorg och familjedaghem. Skolbarnsomsorgen skall ta emot barn för vistelse den del av dagen då barnet inte vistas i skolan och under lov. Skolbarnsomsorg i form av fritidshem, integrerad skolbarnsomsorg eller familjedaghem erbjuder främst barn i åldern sju till nio år – skolans årskurs 1-3 omsorg, tillsyn och pedagogisk stimulans.
- * För barn mellan tio och tolv år kan skolbarnsomsorgen bedrivas i form av öppen fritidsverksamhet. I den öppna fritidsverksamheten är barnen inte inskrivna och barngrupperna är ofta större. Verksamheten erbjuder inte samma grad av omvårdnad och tillsyn som fritidshemmen och den integrerade skolbarnsomsorgen, men erbjuder i gengäld de äldre barnen en verksamhet som är mer anpassad till dessa åldersgruppers behov. Ofta bedrivs den i samarbete med annan fritidsverksamhet eller föreningslivet.
- * Barn med behov av särskilt stöd för sin utveckling skall dock erbjudas plats i fritidshem eller integrerad skolbarnsomsorg till och med tolv års ålder.

Mitt förslag: Kommunen skall ge bidrag till enskilda förskolor och fritidshem samt enskild integrerad skolbarnsomsorg med ett belopp för varje barn som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet. Kommunen får ställa upp vissa villkor för bidraget som avser avgifter och skyldighet att ta emot barn.

Vid tillståndsgivning som gäller enskilda förskolor och fritidshem, och som kommunen har ansvar för enligt en särskild tidsbegränsad lag därom, får avseende fästas endast vid sökandens lämplighet och ändamålsenligheten av lokalerna.

Skälen för mitt förslag: En utgångspunkt är att enskild barnomsorg där så är möjligt skall vara jämställd med kommunal sådan. Med anledning därav och med beaktande av vad som i övrigt framförts i avsnitten 1 och 5 om valfrihet i barnomsorgen anser jag att det i socialtjänstlagen skall införas en skyldighet för kommunen att stödja enskilda förskolor och fritidshem samt enskild integrerad skolbarnsomsorg så att sådan verksamhet kan bedrivas på lika ekonomiska villkor som den kommunala. Det bör ske genom att kommunen ger bidrag till enskilda förskolor och fritidshem samt enskild integrerad skolbarnsomsorg med ett belopp per barn som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet. Hänsyn bör vid jämförelsen bl.a. tas till barnens ålderssammansättning samt sociala och lokala variationer som påverkar kostnaderna.

Jag anser att det är lämpligt att den som vill ha bidrag för en viss verksamhet skall ge in en ansökan därom till kommunen. För att kommunen skall ha möjlighet att i sitt budgetarbete beakta de bidrag man har att utbetala under det kommande året, bör ansökan ha kommit in till kommunen före den 1 september året innan verksamheten skall börja, om inte kommunen medger annat. Det kan ibland finnas anledning att ge bidrag med kortare varsel. Den enskilde skall dock alltid kunna räkna med att få bidrag för en verksamhet från dess början om han eller hon lämnar in ansökan senast den 1 september året innan verksamheten skall börja.

Kommunen bör enligt min mening därvid kunna påverka avgifterna i den enskilda verksamheten för att på så sätt säkerställa att avgiften för de platser i verksamheten som erbjuds inte blir orimligt betungande för föräldrarna. Kommunen bör därför som villkor för bidraget föreskriva att avgifterna i den enskilda verksamheten inte oskäligt får överstiga den avgift som kommunen tar ut för motsvarande verksamhet.

Vidare bör kommunen som villkor för bidraget få föreskriva att den som driver den enskilda verksamheten i mån av lämplig plats skall ta emot barn som kommunen vill placera där.

Kommunerna bör också ha rätt att få ersättning av varandra för barn som erhåller plats på förskolor, fritidshem och integrerad skolbarnsomsorg inom kommunen utan att vara hemmahörande där.

Enskilda förskolor och fritidshem skall ha tillstånd av länsstyrelsen enligt 69 § socialtjänstlagen. Kommunen kan enligt lagen (1987:442) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning för vissa hem för vård eller boende enligt socialtjänstlagen genom en anmälan till länsstyrelsen överta denna tillståndsprövning. Jag anser att det bör säkerställas att enskild sådan verksamhet inte hindras på annat än rent objektiva grunder. Omständigheter som att kommunen själv föredrar att driva viss verksamhet eller att man har olika meningar om den lämpliga utformningen av en verksamhet anser jag inte skall kunna åberopas som skäl för att vägra tillstånd. Det bör därför införas en bestämmelse i den nämnda lagen om att man vid tillståndsgivning som gäller förskolor eller skolbarnsomsorg endast får fästa avseende vid sökandens lämplighet att bedriva verksamheten och ändamålsenligheten av de lokaler där sökanden avser att bedriva verksamheten.

Jag har tidigare (avsnitt 6.2) redogjort för min mening att kommunen skall kunna fylla sin uppgift att erbjuda plats inom förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen genom att hänvisa barnet till en motsvarande plats inom en enskild förskola, enskilt fritidshem eller enskild integrerad skolbarnsomsorg.

Någon skyldighet för kommunen att lämna bidrag till familjedaghem, kompletterande förskoleverksamhet eller öppen fritidshemsverksamhet som drivs i enskild regi föreslås inte. Det hindrar inte att kommunerna t ex kan låta föräldrar använda en barnomsorgsavgift också för att betala för sådana alternativ.

Stockholms stad har vid en uppvaktning hos statsrådet Lundgren påtalat vissa möjliga problem av skattemässig och arbetsrättslig natur som berör i första hand enskilda familjedaghem. Jag har erfarit att en rättslig prövning kan väntas vad gäller förutsättningarna att utfärda s.k. F-skattebevis för enskilda dagbarnvårdare. Denna prövning bör avvaktas innan eventuella initiativ tas till översyn av gällande lagstiftning.

7 Kvalitetsfrågor

Mitt förslag: I socialtjänstlagen införs bestämmelser som dels preciserar förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens uppgift samt de kvalitetskrav som skall gälla för verksamheten, dels anger förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens ansvar för barn med behov av särskilt stöd.

Skälen för mitt förslag: Enligt socialtjänstlagen skall kommunens socialtjänst verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden samt i nära samarbete med hemmen främja en

allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom. Vidare anges ett särskilt ansvar för barn som behöver särskilt stöd för sin utveckling, dels genom att de tidigare eller med förtur skall få del av förskole- och fritidsverksamheten, dels genom uppsökande verksamhet.

Socialtjänstlagen innehåller dock inga närmare preciseringar av förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens uppgifter samt de kvalitetskrav dessa ställer på verksamheten.

Den utvidgade lagreglering på barnomsorgsområdet som jag här föreslår är ett uttryck för den omfattning och grundläggande betydelse som barnomsorgen har i dagens samhälle. Jag har tidigare redogjort för målen för barnomsorgen samt vikten av uppföljning och utvärdering av verksamheten. Enligt min uppfattning är det nu nödvändigt att i lag precisera vilka kvalitetskrav som skall ställas för att verksamheten skall kunna fylla sin uppgift i samhället, i förhållande till föräldrarna och till barnen. Kvalitetskraven som här anges innebär dock ingen detaljreglering av verksamheten.

Förskoleverksamhetens uppgift är att genom pedagogisk verksamhet erbjuda barn fostran och omvårdnad. Skolbarnsomsorgens uppgift är att komplettera skolan samt erbjuda barn stöd i sin utveckling och en meningsfull fritid. Förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens verksamhet omfattar omvårdnad, fostran och utvecklande stimulans byggd på ett pedagogiskt arbetssätt i gruppens form. Att inte särskilja pedagogiken och omsorgen utan istället se dessa som integrerade delar i verksamheten är utmärkande för den svenska, såväl som nordiska, modellen av barnomsorg.

Barnomsorgens organisation, dess kvantitet och kvalitet, innebär att den kan fylla flera behov i det moderna välfärdssamhället. Den möjliggör för föräldrar, mödrar som fäder, att förena föräldraskap och förvärvsarbete. Den erbjuder barnen trygga och stimulerande uppväxtvillkor. För barn med behov av särskilt stöd, t.ex. barn med funktionshinder och barn med psykosociala problem, tar barnomsorgen ett särskilt ansvar.

Personalen i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg är den viktigaste kvalitetsfaktorn för verksamheten. Personalen skall ha sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

Den svenska barnomsorgspersonalen är av tradition välutbildad. I dag arbetar ca 100 000 personer inom förskolan och skolbarnsomsorgen. Av dessa är 42 procent förskollärare, 9 procent fritidspedagoger, 42 procent barnskötare, 2 procent har annan barnutbildning och 5 procent saknar barnutbildning. Andelen utbildade har varit i stort sett oförändrat under hela 80- och början av 90-talet, trots att utbyggnaden under denna period varit mycket omfattande. Rekommendationen att hälften av de anställda bör vara förskollärare och hälften barnskötare i förskolan oavsett barnens åldrar har följts i de flesta kommuner under hela utbyggnadsperioden.

De ökande krav som ställs på barnomsorgen genom dess allt mer varierande verksamhetsformer, utvecklingen mot ett decentraliserat ansvar samt kraven på ökad effektivitet och god resursanvändning har aktualiserat frågan om en förlängning av den nuvarande 2½-åriga (100 poäng) barn- och ungdomspedagogiska högskoleutbildningen med inriktning på förskollärare eller fritidspedagog. Riksdagen har efter förslag i regeringens proposition (prop. 1992/93:169, bet. 1992/93:UbU14, rskr.1992/93:363, Högre utbildning för ökad kompetens) därför beslutat att den barn- och ungdomspedagogiska utbildningen förlängs med 20 poäng till 120 poäng, vilket motsvarar en akademisk grundexamen.

De ökade kraven aktualiserar också frågan om vidareutbildning. Att barnskötare vidareutbildar sig till förskollärare eller fritidspedagoger innebär en kompetenshöjning av barnomsorgens personal. Det bör vara en strävan att successivt öka andelen högskoleutbildad personal och att på sikt ha en mer enhetlig personalstyrka inom barnomsorgen.

Jag vill i detta sammanhang även ta upp frågan om män i barnomsorgen. Svenska daghem och fritidshem är fortfarande en kvinnovärld. Andelen manlig personal är mindre än fyra procent i förskolan och 16,5 procent i fritidshemmen – siffror som varit i de närmaste oförändrade genom åren, även om *antalet* män givetvis ökat under den kraftiga utbyggnadsperioden.

Det är angeläget att barn, flickor och pojkar, får både manliga och kvinnliga förebilder i barnomsorgen. Jag anser därför att olika insatser för att öka andelen män i barnomsorgen är ett viktigt område för utvecklingsarbete och försöksverksamhet.

I syfte att diskutera denna fråga inbjöd jag till ett seminarium om män i barnomsorgen i Socialdepartementet i februari 1993. Olika förslag för att rekrytera och behålla män som personal i offentlig barnomsorg framfördes av seminariedeltagarna. Bl.a. framhölls vikten av att utbildningen förlängs, att verksamheten har hög status i det allmänna medvetandet samt att föräldraförsäkringen utnyttjas av papporna, vilket kan bidra till uppfattningen att barns omvårdnad och fostran är en uppgift för både män och kvinnor. Seminariet har dokumenterats i rapporten Varför vill killar inte jobba på dagis och fritids? (Socialdepartementet 1993). Som jag tidigare redovisat avser jag att i jämställdhetspropositionen våren 1994 återkomma med förslag om hur fäder skall stimuleras att utnyttja föräldradigheten.

Även inom Nordiska Ministerrådets Ämbetsmannakommitté för jämställdhetsfrågor har initiativ tagits till ett nordiskt projekt om män i barnomsorgen. Inom projektet kommer förslag till insatser och handlingsstrategier att presenteras vilka kan bidra till fortsatt utveckling av jämställdhet mellan könen och en mer mångsidig verksamhet inom barnomsorgen.

Barngruppen i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall vara lämpligt sammansatt. Att barngruppen är lämpligt sammansatt avser både gruppens storlek och ålders- och könssammansättningen i barngruppen. Barngruppen får givetvis inte vara för stor i förhållande till personalstyrkan om kraven på pedagogiskt innehåll skall kunna upprätthållas.

Personaldimensionering och barngruppernas storlek bör inte statistiskt fastställas i kommunen utan anpassas till de behov som finns i barngruppen. Förutsättningarna i barngrupperna varierar från grupp till grupp och från tid till annan. Personaltätheten kan behöva utökas, eller barngruppen minskas, om det finns barn med behov av särskilt stöd i grupperna. Behovet av en sådan förstärkning måste prövas i varje enskilt fall.

I dag är skillnaderna betydande mellan kommunerna när det gäller personaltäthet och barngruppsstorlekar. Enligt Socialstyrelsens rapport Barns villkor i förändringstider, är 17-18 barn i syskongrupperna (3-6 år) nu vanligt mot tidigare 15 barn. 20-barnsgrupper förekommer och det finns även exempel på barngrupper med fler än 20 barn. I småbarnsgrupperna (0-3 år) varierar barnantalet vanligen mellan 10 och 15 barn. Rapporten visar dock att cirka 25 procent av de yngsta barnen finns i barngrupper med fler än 15 barn. Variationerna är även betydande när det gäller personaltätheten.

Generellt har således en ökning av barngruppernas storlek skett, men det finns f.n. inget som tyder på att detta på något avgörande sätt försämrat kvaliteten i verksamheten. Barnomsorgspersonalens höga kompetens och engagemang anges som en förutsättning för detta. I enstaka kommuner har dock ökningen av antalet barn i grupperna i förhållande till antalet personal börjat tangeras det oacceptabla för att verksamheten skall kunna uppfylla kraven på pedagogisk gruppverksamhet.

Socialstyrelsen anser att vissa grupper av barn behöver särskilt uppmärksammas. Det gäller främst de yngsta barnen i barnomsorgen som är mest känsliga för förändringar och har extra stort behov av överblickbarhet och tillräcklig personaltäthet.

När personaltätheten minskar och barngrupperna blir större är det också svårare att anpassa verksamheten till barn med behov av särskilt stöd. Socialstyrelsen anger i sin rapport att det finns tecken som tyder på ett ökande behov av specialverksamheter för de barn som inte klarar den ordinarie daghemsgruppen, vilket kan leda till ökad negativ segregation och att normaliserings- och integreringsambitionerna går förlorade.

Forskning visar att det i bostadsområden med större andel sociala problem är särskilt viktigt med en högre personaltäthet för att kvaliteten skall kunna bibehållas, medan det i bostadsområden utan dessa problem är personalens utbildning som är den viktigaste kvalitetsfaktorn.

Vid högskolan för lärarutbildning i Stockholm har nyligen ett projekt med Reggio Emiliainspirerad pedagogik initierats med stöd från Socialdepartementet. Projektet leds av svenska barnomsorgsforskare och avser att i en praktisk försöksverksamhet utveckla ett arbetssätt med hög kvalitet i större barngrupper. Såväl olika pedagogiska som organisatoriska lösningar skall prövas som kan få betydelse för barnomsorgens fortsatta utveckling.

Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen skall bedrivas i ändamålsenliga lokaler. Lokalernas storlek och utformning, miljö och mate-

rial skall vara beskaffade så att uppgiften att genom pedagogisk verksamhet erbjuda barn fostran och omvårdnad understöds och kan genomföras. Lokalernas utformning har stor betydelse när det gäller att med en god resurshushållning bedriva barnomsorgsverksamhet. Det finns numera i allmänhet en god kunskap i kommunerna när det gäller lokalernas utformning för förskolor och fritidshem. De pedagogiska programmen, tillsammans med de lagar och förordningar, t.ex. plan- och bygglagen, livsmedelslagen och arbetsmiljö- och hälsoskyddslagen, som gäller för alla arbetsplatser, reglerar arbetsmiljön i förskolor och skolbarnsomsorg och utgör grunden för utformningen av lokaler, miljö och material inom barnomsorgen.

Den utveckling som nu pågår inom skolbarnsomsorgen innebär att lokaler i stor utsträckning integreras i och samutnyttjas med skolan. Detta har i en rad försöksverksamheter visat sig ge såväl pedagogiska som ekonomiska vinster.

8 Kostnadskonsekvenser och finansiering

De åtaganden som här aktualiseras på barnomsorgsområdet bör inte i något väsentligt avseende leda till merkostnader i förhållande till de uppgifter kommunerna redan har. Jag vill än en gång erinra om att behovstäckning i barnomsorgen enligt 1985 års riksdagsbeslut skulle ha uppnåtts redan år 1991. 1985 års beslut innebar visserligen en rätt för barn vars föräldrar förvärsarbetar eller studerar att från 18 månaders ålder få en plats i heldagsomsorg, men samtidigt underströks att detta mål inte innebar att kommunerna befriades från sitt ansvar för barn under 18 månader. Att nu slå fast att kommunerna skall ha uppnått detta mål fyra år senare kan inte ses som någon ny uppgift. Många kommuner har också full behovstäckning. Däremot kan naturligtvis historiska försummelser leda till att förslagen i enskilda kommuner innebär merkostnader i förhållande till dagens verksamhet.

Bruttokostnaden för att ge barnomsorg för barn mellan 12 och 18 månader i samma omfattning som för barn mellan 18 månader och 3 år kan uppskattas till ca 350 miljoner kronor. Nettokostnaden är betydligt lägre eftersom de ytterligare föräldrar som kan tänkas utnyttja denna barnomsorg också betalar skatt. Den kan därför uppskattas till mindre än hälften. Dessa effekter får vägas in vid den reglering av statsbidragen som jag strax skall beröra.

Kostnaden för ett skattepliktigt vårdnadsbidrag på föreslagen nivå skall närmare utredas av den särskilda arbetsgrupp som jag har tillsatt. Det kan, som jag tidigare har framhållit, förutsättas att kommuner och andra anordnare kommer att höja sina barnomsorgsavgifter för de berörda årskullarna när vårdnadsbidraget införs. I enlighet med finansieringsprincipen bör ett belopp motsvarande detta ökade avgiftsuttag dras in från kommunerna. Tillsammans med inbetalda skatter från vårdnadsbidraget innebär det att nettokostnaden för vårdnadsbidraget torde motsvara ungefär en tredjedel av bruttokostnaden.

Förslag till finansiering av statens nettokostnader kommer att redovisas i budgetpropositionen i januari 1994. Konsekvenserna för kommunerna kommer att vägas in i det förslag till reglering av statens och kommunsektorns mellanhavanden som kommer att redovisas senast i kompletteringspropositionen våren 1994.

9 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom Socialdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620),
2. lag om ändring i lagen (1987:442) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning för vissa hem för vård eller boende enligt socialtjänstlagen (1980:620).

10 Specialmotivering

1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

13 §

I första stycket har terminologin ändrats något. Någon ändring i sak är inte avsedd. Begreppet skolbarnsomsorg, som numera är ett väl inarbetat begrepp, är mer adekvat för den verksamhet som avses. Dessutom har det klargjorts att kommunen inte har ansvar för att anordna förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn som inte är bosatta i Sverige. Undantaget berör i första hand barn som vistas i Sverige i avvaktan på beslut i ett ärende om uppehållstillstånd eller under liknande omständigheter, se den allmänna motiveringen (avsnitt 6.1). Det bör dock observeras att kommunens ansvar enligt 6 och 12 §§ socialtjänstlagen även gäller barn som vistas i kommunen utan att vara bosatta i Sverige. Om ett sådant barn har behov av särskilt stöd så kan det innebära att kommunen är skyldig att erbjuda den typ av hjälp som avses i 16 §. 13 § är således inte avsedd att minska kommunens allmänna ansvar för barn som vistas i kommunen.

Andra stycket föreslås ändrat genom att regeln om att verksamheten även avser barn vars skolstart har skjutits upp tas bort. Anledningen till detta är att möjligheten till uppskjuten skolstart enligt 3 kap. 7 § skollagen (1985:1100) inte längre finns.

I *tredje stycket* har i klargörande syfte "skolpliktiga" barn ändrats till barn "som är inskrivna i grundskolan eller någon motsvarande skolform enligt skollagen (1985:1100)". Bestämmelsen omfattar därmed även de sexåringar som börjat skolan utan att vara skolpliktiga.

13 a §

Paragrafen är ny. I den beskrivs i vilka former förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall bedrivas. Motsvarande regler finns i dag i 2 § respektive 3 § socialtjänstförordningen (1981:750).

Enligt *första stycket* skall förskoleverksamheten bedrivas i form av förskola, som organiseras som daghem eller deltidsgrupp, i form av familjedaghem och i form av kompletterande förskoleverksamhet (öppen förskola).

Beträffande förskoleverksamheten har, i förhållande till de nuvarande bestämmelserna i socialtjänstförordningen, endast i klagörande syfte tillagts "öppen förskola" inom parentes efter "kompletterande förskoleverksamhet".

I begreppet familjedaghem ryms verksamheter som "trefamiljssystem" och liknande.

Sedan socialtjänstförordningens tillkomst har en utveckling skett mot fler varianter inom de olika verksamhetsformerna. Det är inte heller nu meningen att begreppen skall tolkas stelt. Lagen ger med andra ord utrymme för en fortsatt sådan utveckling.

I beskrivningen av de olika formerna av skolbarnsomsorg i *andra stycket* har två nya former lagts till, dels integrerad skolbarnsomsorg och dels öppen fritidsverksamhet. Integrerad skolbarnsomsorg kan erbjudas i stället för fritidshem. Där gäller samma inriktning på omsorgen och krav på kvalitet m.m. Beträffande vad som menas med integrerad skolbarnsomsorg, se avsnitt 2.6. För barn mellan tio och tolv år (dvs. tio-, elva- och tolvåringar) kan skolbarnsomsorgen i stället bedrivas i form av öppen fritidsverksamhet. I den allmänna motiveringen (avsnitt 6.2 och 6.4) redogörs närmare för denna verksamhet. Av den nuvarande 15 § (i förslaget benämnd 16 §) framgår dock att barn med behov av särskilt stöd i sin utveckling skall anvisas plats på fritidshem eller inom integrerad skolbarnsomsorg.

Vidare har i klagörande syfte lagts till att skolbarnsomsorgen även skall bedrivas under lov. Med lov menas såväl lovdagar och studiedagar som längre lov såsom sommarlov.

13 b §

Paragrafen saknar motsvarighet i nu gällande lydelse av socialtjänstlagen. Den talar om förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens uppgift samt de kvalitetskrav som ställs på dessa verksamheter. Genom 14 b § andra stycket och den föreslagna lydelsen av 18 § kommer dessa krav att också gälla enskilda förskolor, fritidshem och integrerad skolbarnsomsorg. Däremot faller helt privata familjedaghem, där föräldrar själva placerar sina barn utan någon medverkan av kommunen, utanför regleringen.

I *första stycket* anges att förskoleverksamhetens uppgift är att genom pedagogisk verksamhet erbjuda barn fostran och omvårdnad. Skolbarnsomsorgens uppgift är att komplettera skolan samt erbjuda barn en meningsfull fritid och stöd i utvecklingen.

I *andra stycket* anges vissa allmänna kvalitetskrav på verksamheten. De faktorer som nämns är personalens utbildning, att verksamheten drivs i lämpliga lokaler och att barngruppen är av lämplig sammansättning och storlek. Personalen skall ha sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Likaså skall lokalernas storlek och utformning, miljö och material vara beskaffade så att en sådan verksamhet kan genomföras. Att barngruppen är lämpligt sammansatt avser såväl ålders- som könsammansättningen i barngruppen. Beträffande barngruppens storlek så får den givetvis inte vara för stor i förhållande till personalstyrkan om kraven på pedagogiskt innehåll skall kunna upprätthållas. Personaldimensionering och barngruppens storlek bör anpassas till de varierande förutsättningarna i olika barngrupper. Det ligger i sakens natur att kraven beträffande barngruppernas storlek och lämpliga sammansättning inte kan tillämpas strikt i fråga om den öppna förskolan och den öppna fritidsverksamheten.

I *tredje stycket* betonas att verksamheten skall utgå från varje barns behov och att barn med behov av särskilt stöd i sin utveckling måste ägnas speciell uppmärksamhet.

14 §

Nuvarande lydelse av 18 § föreslås flyttad till denna paragraf. Samtidigt har ett nytt stycke lagts till. Nuvarande 14 § föreslås i stället flyttad till 15 §.

Första stycket är nytt i förhållande till lydelsen i den nuvarande 18 §. Den klargör att ansvaret för att det finns förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, och att barn faktiskt erbjuds sådan verksamhet, ligger på kommunen. Sådan verksamhet som anordnas av enskilda utgör ett alternativ till den kommunala verksamheten. Av 14 b § följer dock att kommun, om den inte själv erbjuder plats, bara kan hänvisa till sådan enskild verksamhet som utgörs av förskola, fritidshem eller integrerad skolbarnsomsorg.

Andra stycket motsvarar vad som står i nuvarande 18 § med den skillnaden att ordet fritidshemsverksamhet bytts ut mot "fritidshem eller integrerad skolbarnsomsorg".

14 a §

Paragrafen saknar motsvarighet i socialtjänstlagens gällande lydelse. Enligt *första stycket* i förslaget skall förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg dels tillhandahållas i sådan omfattning att föräldrarna kan sköta sina arbeten eller studier och dels tillhandahållas efter barnets eget behov. Öppethållande m.m. bör i möjligaste mån anpassas till föräldrarnas arbetstider. I allmänmotiveringen (avsnitt 6.3) har närmare redogjorts för dessa frågor.

Enligt *andra stycket* skall förskoleverksamheten tillhandahållas för barn som har fyllt ett år. För barn som behöver särskilt stöd i sin utveckling skall dock förskola tillhandahållas även före ett års ålder.

Något krav på att föräldrarna förvärvsarbetar eller studerar för att plats inom verksamheten skall erbjudas har inte uppställts. Ett barn, som har behov av det, har således möjlighet att delta i verksamheten även om en förälder exempelvis fullgör värnpliktstjänstgöring, är intagen på behandlingshem eller i kriminalvårdsanstalt eller liknande.

Det skall i dessa fall göras en bedömning vid vilken beaktas barnets behov av trygga förhållanden och att delta i pedagogisk verksamhet. Socialnämndens allmänna åligganden enligt 12 § socialtjänstlagen att verka för att barn växer upp under trygga och goda förhållanden samt att medverka till att främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn bör vara vägledande. Speciell uppmärksamhet måste ägnas barn som har särskilda behov i dessa avseenden även i fall då detta behov inte är så uttalat att bestämmelsen i den nuvarande 15 § (i förslaget benämnd 16 §) är tillämplig.

Beträffande strävan att barn vid förändrade sociala förhållanden mer generellt skall få behålla sin plats i barngruppen, se den allmänna motiveringen (avsnitt 6.2).

14 b §

Paragrafen är ny. När vårdnadshavaren anmält behov av plats inom förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen skall kommunen enligt *första stycket* utan oskäligt dröjsmål erbjuda sådan. En viss varseltid måste dock ibland accepteras från det att vårdnadshavaren har anmält behov av plats till det en plats kan ordnas. Hur lång tid som kan vara skälig kan variera från fall till fall beroende bl.a. på tillgång till platser och föräldrarnas önskemål om placering. Många kommuner tillämpar en anmälningstid om tre till fyra månader innan plats kan erhållas, vilket jag anser vara en rimlig tid.

I fråga om barn med särskilda behov har kommunen enligt bestämmelserna i de nuvarande 15 och 16 §§ (i förslaget benämnda 16 och 17 §§) ett mer långtgående ansvar.

Andra stycket jämställer erbjudande om plats inom enskild förskola, fritidshem eller integrerad skolbarnsomsorg med erbjudande om plats inom kommunal sådan verksamhet. Kommunen kan enligt bestämmelsen uppfylla sitt ansvar att tillhandahålla barnomsorg såväl genom att erbjuda plats i sin egen verksamhet som att hänvisa barnet till en motsvarande plats i enskild bedriven förskola, fritidshem eller integrerad skolbarnsomsorg. Det förutsätter naturligtvis att barnet också kan få den platsen. Kommunen föreslås i den nya lydelsen av 18 § få möjlighet att, som villkor för bidrag enligt samma paragraf, föreskriva skyldighet för bidragsmottagaren att i mån av lämplig plats ta emot barn som kommunen vill placera där.

Av 69 § socialtjänstlagen framgår att enskilda förskolor och fritidshem måste ha tillstånd för sin verksamhet och att de står under löpande tillsyn av socialnämnden i den kommun där verksamheten bedrivs. Nämnden har också inspektionsrätt.

Av 14 b § andra stycket följer också att de kvalitetskrav som 13 b § ställer på förskolor, fritidshem och integrerad skolbarnsomsorg inom socialtjänsten måste vara uppfyllda även i den enskilda verksamhet som kommunen hänvisar till för att kommunens ansvar enligt 14a § skall kunna anses vara uppfyllt. Det skall vara fråga om en plats inom enskild verksamhet som motsvarar vad kommunen kan erbjuda enligt 14 b § första stycket jämfört med 13 b §.

I *tredje stycket* betonas att kommunen skall ta skälig hänsyn till vårdnadshavarens önskemål om omsorgsform. Bestämmelsen syftar både på formen av verksamhet som sådan och i vems regi verksamheten bedrivs. Kommunen skall alltså i möjligaste mån tillgodose föräldrarnas önskemål om val av omsorgsform, exempelvis önskemål om familjedaghem eller daghem samt önskemål om enskild eller kommunal verksamhet. Andra omständigheter som måste få beaktas är tillgång på platser, möjlighet att tillgodose barnets speciella behov m.m.

En förälder bör inte undantagslöst vara skyldig att acceptera en plats i enskilt bedriven verksamhet även om starka skäl talar för en sådan placering. Enskild verksamhet kan bedrivas av vitt skilda huvudmän; såväl föräldra- eller personalkooperativ som politiska, religiösa eller andra organisationer samt företag. Det måste därför också kunna godtas om föräldrar vill tacka nej till ett erbjudande om plats i t.ex. en verksamhet som drivs av en organisation med en viss ideologi eller religiös övertygelse som föräldrarna inte delar. Kommunen bör i sådant fall i stället erbjuda en annan plats.

14 c §

Paragrafen har ingen motsvarighet i socialtjänstlagens gällande lydelse. I den fastslås den s.k. närhetsprincipen. Plats skall erbjudas i barnets närmiljö eller i vart fall så nära barnets hem eller, vad gäller skolbarn, så nära barnets skola som möjligt. Med hänsyn till vad som krävs för att effektivt utnyttja lokaler och andra resurser får det dock i viss utsträckning accepteras att plats erbjuds på längre avstånd från hemmet eller skolan. En förutsättning för att skolbarnsomsorgen skall uppfylla sitt ändamål är dock att barnet själv kan ta sig mellan skolan och skolbarnsomsorgen. Föräldrarna kan dock givetvis själva framställa önskemål om placering i en verksamhet som inte ligger nära hemmet eller skolan, t.ex. i en privat förskoleverksamhet.

15 §

Bestämmelsen motsvarar den nuvarande 14 § (nuvarande 15 § föreslås i stället flyttad till 16 §). Bestämmelsen föreslås samtidigt ändrad på så sätt att andra stycket, om barn vars skolstart har skjutits upp, stryks. Anledningen till detta är att möjligheten till uppskjuten skolstart enligt 3 kap. 7 § skollagen (1985:1100) inte längre finns.

I den allmänna motiveringen berörs frågan om önskvärdheten av ett förberedande år för de barn som börjar skolan vid sex års ålder (se avsnitt 6.2 och 6.4).

16 §

Den nuvarande lydelsen av 15 § föreslås, med vissa ändringar, flyttad till denna paragraf. Nuvarande 16 § föreslås i stället flyttad till 17 §.

Första stycket har ändrats med anledning av att kommunen enligt detta lagförslag skall vara skyldig att utan oskäligt dröjsmål erbjuda förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg till alla barn som har behov av sådan verksamhet på grund av föräldrars förvärvsarbete eller studier eller på grund av barnets eget behov. Formuleringen om att barn med behov av särskilt stöd i sin utveckling skall anvisas plats "tidigare" resp. med "förtur" är då onödig. I övrigt har integrerad skolbarnsomsorg lagts till som en form av skolbarnsomsorg som kommunen kan anvisa till. Kommunen har fortfarande ett aktivt, längre gående, ansvar vad gäller dessa barns rätt till pedagogisk verksamhet i förskola, fritidshem eller integrerad skolbarnsomsorg.

Beträffande barn som stadigvarande vistas i en kommun utan att vara bosatta i Sverige se under 13 §.

17 §

Den nuvarande lydelsen av 16 § föreslås, med endast ändrad paragrafhänvisning, flyttad till denna paragraf. Nuvarande 17 § föreslås upphävd.

18 §

Bestämmelsen är helt ny. Den nuvarande lydelsen av 18 § föreslås flyttad till 14 §.

Förslaget till ny bestämmelse innebär en skyldighet för kommunen att stödja enskilt drivna förskolor och fritidshem och enskild driven integrerad skolbarnsomsorg så att dessa verksamheter kan bedrivas på lika ekonomiska villkor som de kommunala. Att enskilda förskolor och fritidshem måste ha länsstyrelsens tillstånd framgår av 69 § andra stycket.

Enligt *första stycket* skall enskilt drivna förskolor och fritidshem samt enskilt driven integrerad skolbarnsomsorg tilldelas medel för verksamheten av den kommun där verksamheten bedrivs.

Bidraget per barn skall inte oskäligt avvika från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet. Därvid skall beaktas kommunens kostnad i samma typ av verksamhet, varvid bl.a. barngruppens ålderssammansättning och sociala faktorer som påverkar kostnaderna skall beaktas. Hänsyn bör tas också till lokala variationer som att kostnaden för kommunens verksamhet kan variera mellan olika delar av kommunen.

De kostnader som skall beaktas är nettokostnader för driften såsom kostnader för personal och material samt kapitalkostnader för lokaler och utrustning (i förekommande fall en viss beräknad ränta på eget kapital).

De allmänna grunderna för bidraget skall vara lika för alla och bör fastställas i någon typ av taxa. Det måste dock finnas ett visst utrymme

för förhandlingar mellan kommunen och den enskilde bidragsmottagaren t.ex. när en förskola tar emot ett särskilt omsorgskrävande barn eller då det av andra sakliga skäl finns anledning att frånga taxan.

För att en enskild förskola, fritidshem eller integrerad skolbarnsomsorg skall anses kunna ha en motsvarighet i kommunal regi krävs att den uppfyller de kvalitetskrav som ställs på kommunens verksamhet enligt 13 b §. Någon skyldighet för kommunen att lämna bidrag till familjedaghem, kompletterande förskoleverksamhet eller öppen fritidsverksamhet som drivs i enskild regi har inte föreskrivits. Inget hindrar dock att kommunen på uppdragsbasis lämnar ersättning till enskilda verksamheter.

Bidrag enligt denna bestämmelse skall lämnas efter ansökan av den som avser att driva verksamheten. För att kommunen skall ha möjlighet att i sitt budgetarbete beakta de bidrag man är skyldig att betala ut under det kommande året, skall ansökan ha inkommit senast den 1 september året innan verksamheten skall börja, om inte kommunen medger något annat. Det kan ibland finnas anledning att ge bidrag med kortare varsel. Den enskilde skall dock alltid kunna räkna med att få bidrag för en verksamhet från dess början om han eller hon lämnar in ansökan senast den 1 september året innan verksamheten skall börja.

Såsom anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.5) bör kommunen i viss utsträckning kunna påverka avgifterna i enskild verksamhet för att på så sätt säkerställa att de platser i verksamheten som erbjuds inte blir orimligt betungande för föräldrarna. Kommunen bör därför enligt *andra stycket första punkten* uppställa det villkoret för bidraget att avgifterna i den enskilda verksamheten inte oskäligt överstiger den avgift som kommunen tar ut för motsvarande verksamhet.

Vidare kan kommunen enligt *andra punkten* ställa upp som villkor för bidraget att verksamheten i mån av lämplig plats tar emot barn som hänvisas av kommunen enligt 14 b § andra stycket. Detta är av särskild betydelse för omsorgskrävande barn. Risker är annars stor att de i hög grad utestängs från enskild verksamhet. Såsom jag nyss nämnt kan särskilda förhandlingar om bidragets storlek vara nödvändiga om den enskilda verksamheten får en mer omsorgskrävande barngrupp än vad som är normalt inom den kommunala verksamhet som skall vara referensmaterial vid bidragsgivningen.

Av *tredje stycket* framgår att när ett barn som inte är hemmahörande i kommunen där erhåller plats i förskola eller fritidshem (enskilt eller kommunalt) skall kommunen få ersättning för sina kostnader från hemkommunen. Denna regel gäller även vid familjehemsplaceringar i en annan kommun.

35 §

Genom ett tillägg i *första stycket* klarläggs att kommunen även får ta ut avgifter för plats i familjedaghem och integrerad skolbarnsomsorg. Det har för tydlighetens skull också angetts att det endast är i verksamheter anordnade av kommunen som kommunen får ta ut avgifter. Med verk-

samheter anordnade av kommunen avses då också verksamheter som kommunen lagt ut på entreprenad. Någon skillnad i förhållande till vad avgiftsbestämmelsen idag avser att omfatta för verksamheter är således inte avsedd.

Av det skälighetsrekvisit som finns i första stycket torde följa att avgifterna inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen inte får bli så betungande för den enskilde att denne av detta skäl avstår från den verksamhet som barnet erbjuds och som det skulle vara värdefullt för barnet att delta i. I så fall kan kommunen inte anses ha uppfyllt sitt ansvar enligt lagen.

Av 8 kap 13 § regeringsformen följer att regeringen kan besluta verkställighetsföreskrifter bl.a. i fråga om sådana avgifter som avses i paragrafen.

Avgifterna i enskilda förskolor och fritidshem är oregerade. Av 18 § följer dock att kommunen som villkor för bidrag till verksamheten kan föreskriva att avgifterna där inte får vara oskäligt höga.

I *andra stycket* har endast paragrafhänvisningen ändrats.

2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1987:442) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning för vissa hem för vård eller boende enligt socialtjänstlagen (1980:620)

2 a §

Paragrafen är ny. Kommunen kan enligt denna lag genom en anmälan till länsstyrelsen överta tillståndsprövningen beträffande enskilda förskolor och fritidshem. Syftet med den här föreslagna paragrafen är att säkerställa att privat sådan verksamhet inte hindras annat än när det objektivt sett är befogat. Enligt förslaget skall tillståndsprövningen grundas endast på sökandens lämplighet och ändamålsenligheten av de lokaler där verksamheten skall bedrivas. Omständigheter som att den enskilda verksamheten skulle konkurrera med den kommunala, att man har olika uppfattningar om hur verksamheten bäst skall bedrivas eller att överretablering skulle kunna uppstå kan således inte åberopas som skäl för ett avslagsbeslut.

11. Hemställen

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

dels anta förslagen till

1. lag om ändring i socialtjänstlagen,
2. lag om ändring i lagen (1987:442) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning för vissa hem för vård eller boende enligt socialtjänstlagen (1980:620),

dels godkänna de i propositionen angivna riktlinjerna för valfrihet och jämställdhet i familjepolitiken (avsnitt 1).

12. Beslut

Prop. 1993/94:11

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

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 augusti 1993	8
1 Familjepolitik för valfrihet och jämställdhet	8
1.1 Reformerna för ökad valfrihet	9
2 Allmän bakgrund	12
2.1 Förskolelagen	12
2.2 Lagen om barnomsorg	12
2.3 Socialtjänstlagen	13
2.4 Riksdagens beslut Förskola för alla barn	13
2.5 Aktionsgruppen för barnomsorg	13
2.6 Skolbarnsomsorgskommittén	14
3 Utvecklingen under de senaste åren	14
3.1 Barnafödandet	15
3.2 Familjer med förskolebarn år 1992	16
3.3 Kvinnors förvärvsmönster	17
3.4 Val av olika tillsynsformer	18
3.5 Hur skall könsiffror tolkas?	19
3.6 Utbyggnad i förhållande till efterfrågan	20
3.7 Barnomsorgen i sin helhet	21
4 Barnomsorgen i ett samhällsekonomiskt perspektiv	23
5 Övergripande mål för barnomsorgen	23
5.1 Pedagogisk gruppverksamhet	24
5.2 Barn med behov av särskilt stöd	25
5.3 Föräldrarna	26
5.4 Valfrihet och mångfald	26
5.5 Kostnadseffektivitet inom barnomsorgen	27
6 Skyldighet att tillhandahålla barnomsorgen	29
6.1 Skärpta krav på kommunerna	30
6.2 Barnomsorg för barn till förvärvsarbetande, studerande m.fl.	32
6.3 Kravet på barnomsorgsplan slopas	34
6.4 Kommunernas skyldigheter i sammanfattning	35
6.5 Enskilda förskolor och fritidshem samt enskild integrerad skolbarnomsorg	37
7 Kvalitetsfrågor	38
8 Kostnadskonsekvenser och finansiering	42
9 Upprättande lagförslag	43
10 Specialmotivering	43
11 Hemställan	50
12 Beslut	51