

Nr 136

Kungl. Maj:ts proposition om förskoleverksamhetens utbyggnad och organisation; given Stockholms slott den 25 maj 1973

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över socialärenden, föreslå riksdagen att bifalla de förslag om vars avlåtande till riksdagen föredraganden hemställt.

GUSTAF ADOLF

CAMILLA ODHNOFF

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att en allmän förskola för alla sexåringar införs år 1975. Vidare föreslås särskilda insatser för förskolebarn med olika former av handikapp samt bestämmelser om utbyggnadsplanering för daghem m. m. Förskola föreslås som gemensam benämning på daghem och deltidsgupp (nuvarande lekskola).

Kommunerna får en lagfäst skyldighet att anvisa plats i förskola för alla barn i kommunen från höstterminen det är barnet fyller sex år. Genom information och uppsökande verksamhet skall kommunen verka för att alla sexåringar i kommunen deltar i förskolans verksamhet. Verksamheten i förskolan skall omfatta minst 15 timmar per vecka och totalt minst 525 timmar om året. För glesbygdskommunerna öppnas möjlighet att anordna förskola med kortare verksamhet per år men i stället omfattande två år, dvs. redan från det barnet fyller fem år.

Särskilda insatser föreslås för barn under sex års ålder som av fysiska, psykiska, sociala, språkliga eller andra skäl har särskilt behov av stöd och stimulans för sin utveckling. Kommunerna skall bedriva uppsökande verksamhet för att få kännedom om dessa barn och anvisa dem förskoleplats. Barn i glesbygd som saknar kamratkontakter föreslås också få möjlighet att börja i förskolan före sex års ålder.

Den allmänna förskolan för sexåringar och för yngre barn med särskilt behov av stöd föreslås bli avgiftsfri upp till 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året.

För att skapa förutsättningar för en fortsatt snabb utbyggnad av daghemsverksamheten för barn med förvärvsarbetande eller studerande föräldrar föreslås att det i varje kommun skall finnas en plan för utbyggnaden av förskoleverksamheten. Planen skall avse en femårsperiod

och innefatta en redovisning av behovet av förskoleverksamhet och på vilket sätt och i vilken utsträckning kommunen avser att tillgodose detta behov i form av daghem, deltidsgupper, familjedaghem etc.

I propositionen redovisas även vissa ställningstaganden i fråga om förskoleverksamhetens innehåll och organisation. Bl. a. föreslås att förskoleverksamheten liksom nu skall handhas av barnavårdsnämnd eller social centralnämnd i kommunen och att socialstyrelsen skall vara central tillsynsmyndighet. Kommunerna ges dock möjlighet att själva besluta om annan lokal förvaltning av förskoleverksamheten. Som ett centralt samarbetsorgan med rådgivande funktion till socialstyrelsen och skolöverstyrelsen inrättas en förskoledelegation.

I avvaktan på resultatet av kommunalekonomiska utredningens pågående arbete beträffande kostnadsfördelningen mellan stat och kommun föreslås att särskilt statsbidrag övergångsvis skall utgå för kostnader i samband med genomförandet av den allmänna förskolan. Bidraget föreslås utgå med 1 200 kr. per barn och år för det ökade antal sexåringar som bereds plats i förskola i förhållande till nuvarande platsantal. Samma bidrag föreslås utgå även till kommun som redan genomfört utbyggnaden för den del av platsantalet som överstiger 90 % av antalet sexåringar i kommunen, vilket är den nuvarande utbyggnadsgraden för hela riket i genomsnitt. Vidare föreslås samma bidrag utgå till alla kommuner för den förskoleverksamhet i deltidsgupp som anordnas för yngre barn med särskilda behov av stöd och stimulans upp till 10 % av antalet fyra- och femåringar i kommunen. För glesbygdskommuner med särskilda merkostnader skall därutöver kunna utgå stöd i form av extra skatteutjämningsbidrag. För anordnande av särskilda lokaler för deltidsgupper föreslås ett nytt anordningsbidrag med 3 000 kr. per plats. Genom ändrade beräkningsgrunder ökas också i vissa fall det redan utgående statsbidraget till kommunernas daghemsverksamhet.

Lagstiftningen om förskolan föreslås träda i kraft den 1 juli 1975. Statsbidragsreglerna föreslås gälla redan fr. o. m. den 1 oktober 1973 i fråga om anordningsbidrag och fr. o. m. den 1 januari 1975 i fråga om driftbidrag.

1. Förslag till Lag om ändring i barnavårdslagen (1960:97)

Härigenom förordnas, att 2 och 55 §§ barnavårdslagen (1960:97)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Varje kommun skall sörja för sin barnavård enligt vad nedan stadgas samt även i övrigt genom lämpliga anordningar och åtgärder verka för det i 1 § angivna syftet.

I varje kommun skall finnas en barnavårdsnämnd, som vid befattning med ärenden rörande ungdom över femton år må kalla sig ungdomsnämnd.

Bestämmelser om verksamhet för barn i förskoleåldern finnas i lagen om förskoleverksamhet (1973:000).

55 §

Med barnavårdsanstalt förstås i denna lag sådan för vård och fostran av barn och ungdom under aderton år avsedd anstalt som ej är att hänföra till sjukvårdsanstalt, till hem för psykiskt efterblivna, blinda, döva eller vanföra eller till sådant elevhem som står under tillsyn av central skolmyndighet. Vad i lagen stadgas om barnavårdsanstalt äger ej tillämpning på ungdomsvårdsskola.

Särskilda former av barnavårdsanstalter äro

a) barnhem av olika slag, såsom spädbarnshem, mödrahem, upptagningshem och specialhem,

b) barnkolonier, vilka mottaga barn för vistelse under begränsad del av året,

c) *barnstugor*, vilka regelbundet mottaga barn för begränsad del av dygnet, såsom *lekskolor*, *daghem* och *fritidshem* samt

c) *förskolor och fritidshem*, vilka regelbundet mottaga barn för begränsad del av dygnet samt

d) elevhem, vilka äro knutna till skolor och ha till ändamål att underlätta elevernas skolgång.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1975.

¹ Lagen omtryckt 1971:308.

2. Förslag till Lag om förskoleverksamhet

Härigenom förordnas som följer.

Inledande bestämmelser

1 § Förskoleverksamheten, som är en del av samhällets barnavård, har till syfte att i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn som icke uppnått skolpliktig ålder eller vars skolgång uppskjutits enligt 32 § andra stycket skollagen (1962:319).

Förskoleverksamheten ankommer på kommun eller huvudman för anstalt som avses i 8 §.

2 § Förskoleverksamhet enligt denna lag bedrivs i form av förskola, samt familjedaghem och annan kompletterande förskoleverksamhet.

Förskola kan organiseras som daghem, i vilket barn mottages för vistelse minst fem timmar om dagen, eller som deltidsgrupp, i vilken barn mottages under kortare tid av dagen än som gäller för daghem.

Skyldighet att bedriva förskoleverksamhet

3 § Kommun skall i den omfattning som anges i 4–7 §§ bedriva förskoleverksamhet för de barn, som är kyrkobokförda i kommunen eller som stadigvarande vistas där.

4 § Barn skall anvisas plats i förskola från och med höstterminen det år då barnet fyller sex år. Sådan förskola skall omfatta minst 525 timmar om året.

Barn vars skolgång uppskjutits enligt 32 § andra stycket skollagen (1962:319) skall beredas möjlighet att fortsätta i förskolan ytterligare ett år.

Kan förskola på grund av barnens restider eller av andra skäl icke bedrivas i den omfattning som sägs i första stycket, får kommunen dela upp förskolan på två år. Barn som beröres 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.

5 § Barn, som av fysiska, psykiska, sociala, språkliga eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling, skall så långt möjligt anvisas plats i förskola tidigare än som anges i 4 § första stycket, om ej barnets behov av sådant stöd tillgodoses på annat sätt.

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

6 § Kommunen skall verka för att barn som avses i 4 och 5 §§ utnyttjar den anvisade platsen och informera föräldrarna om verksamheten i förskolan och syftet med denna.

7 § Kommun skall genom förskola, familjedaghem eller på annat sätt så långt möjligt sörja för att de barn som på grund av föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller av andra skäl behöver omvårdnad utöver vad som följer av 4 och 5 §§ får sådan omvårdnad, om ej behovet tillgodoses på annat sätt.

8 § Vistas barn på sjukhus, barnhem eller annan anstalt, skall huvudmannen för anstalten sörja för att barnet så långt möjligt får tillfälle att delta i verksamhet som motsvarar den som erbjudes i förskola.

Bestämmelser om förskoleverksamhet för psykiskt utvecklingsstörda barn finnes i lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.

Ledningen av förskolan m. m.

9 § Ledningen av förskoleverksamheten utövas inom varje kommun av barnavårdsnämnden.

Kommun får dock besluta att annat kommunalt organ i stället för barnavårdsnämnden skall utöva ledningen av förskoleverksamheten. I fråga om sådant organ skall beträffande förskoleverksamheten bestämmelserna för barnavårdsnämnd gälla i tillämpliga delar.

10 § I varje kommun skall finnas en av kommunfullmäktige antagen plan för förskoleverksamheten. I planen skall redovisas behovet av förskolor, familjedaghem och annan kompletterande förskoleverksamhet inom kommunen samt i vilken utsträckning och på vilket sätt behovet skall tillgodoses. Planen skall avse en period av minst fem år.

Avgifter

11 § Avgift får ej tagas ut för plats i förskola som avses i 4 eller 5 § i den mån verksamheten ej överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året. I övrigt utgår avgift enligt grunder som beslutas av kommunen. Avgiften får ej överstiga vad som motsvarar platsens andel i kommunens kostnad för förskoleverksamhet.

Tillsyn m. m.

12 § Länsstyrelsen utövar inom länet tillsynen över förskoleverksamheten.

13 § Socialstyrelsen utövar den centrala tillsynen över förskoleverksamheten.

Socialstyrelsen utfärdar vägledande information till kommunerna.

14 § Konungen eller, efter Konungens bemyndigande, socialstyrelsen får meddela undantag från skyldigheten att bedriva förskoleverksamhet enligt denna lag.

15 § Närmare föreskrifter för tillämpningen av denna lag meddelas av Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1975.

Utdrag av protokollet över socialärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 25 maj 1973.

Närvarande: Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena WICKMAN, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, JOHANSSON, HOLM-QVIST, ASPLING, LUNDKVIST, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, MÖBERG, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON.

Statsrådet Odhnoff anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *förskoleverksamhetens utbyggnad och organisation* och anför.

1. Inledning

1968 års barnstugeutredning¹ har i maj 1972 lagt fram betänkandet (SOU 1972:26 och 27) Förskolan, del 1 och 2. Betänkandet avser verksamheten för barn i förskoleåldern och innehåller förslag beträffande förskolans utbyggnad samt dess innehåll, arbetsmetoder och organisation.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av socialstyrelsen, nämnden för sjukvårds- och socialvårdsbyggnader, arbetarskyddstyrelsen, statskontoret, riksrevisionsverket, skolöverstyrelsen (SÖ), arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, statens institut för byggnadsforskning, statens invandrarverk, statens planverk, statens handikappråd, statens ungdomsråd, ärkebiskopen (efter hörande av övriga biskopar), Svenska kyrkans centralråd, socialutredningen, fosterbarnsutredningen, servicekommittén, invandrarutredningen, boendeutredningen, bygglagutredningen, utredningen om skolans inre arbete, utredningen för den fortsatta verksamheten med radio och television inom utbildningsväsendet (TRU), länsstyrelserna i Stockholms, Hallands, Göteborgs och Bohus, Värmlands, Örebro, Västernorrlands samt Norrbottens län, förskoleseminarierna i Göteborg, Luleå, Norrköping, Stockholm och Kalmar, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Statstjänstemännens riksförbund, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska kommunalarbetsareförbundet, Sveriges Förskollärares riksförbund, Svensk sjuksköterskeförening, Sveriges lärarförbund, Sveriges läkarförbund, Sveriges psykologförbund, Sveriges socionomförbund, Lantbrukarnas riksförbund, Arbetarnas bildningsförbund (ABF), Tjänstemännens bildningsverksamhet (TBV), Unga örnars

¹ Riksdagsledamoten Mats Hellström, ordförande, barnavårdsdirektören Karl-Erik Granath, riksdagsledamoten Blenda Ljungberg, ombudsmannen Elin Mossberg, skoldirektören Lennart Örehag, utbildningssekreteraren Carl-Eric Sandblad samt adj. professorn Ase Gröda Skard.

riksförbund, Svenska scoutförbundet, Förbundet Vi unga, Sveriges frikyrkoråd, Hyresgästernas riksförbund, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, AB Svenska Bostäder, Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund u.p.a. (HSB), Riksförbundet Hem och skola, kommunstyrelserna i Stockholm, Linköping, Västerås, Örebro, Uppsala, Järfälla, Haninge, Skellefteå, Kalmar, Kiruna, Ström, Karlstad och Norrköping.

Yttranden har även inkommit från Förskoleseminarierna i Borås och Malmö, barnstugepsykologerna i Stockholms län, Svenska fackläraryförbundet och Sveriges lärarförbunds samarbetskommitté rörande samverkan förskola-grundskola-fritidshem, Fredrika-Bremer-Förbundet, Sveriges förenade studentkårer (SFS), Sveriges kristna socialdemokratiska förbund, Lärarhögskolan i Stockholm, förstadielärarnas förening och hörselvårdskonsulenternas förening, Blivande lärares riksförbund, Riksförbundet Döva barns målsmän, Bättre barnmiljö, Svenska Arkitekters Riksförbund, Kungl. Automobil klubben, Esternas representation i Sverige, Nämnden för barn- och familjearbetet i Härnösands stift, För Kyrkobrodrarörelsen svenska kyrkans lekmanaförbund, Elevkåren vid förskoleseminariet i Solna, Sveriges nationalkommitté av OMEP, Kristen Demokratisk samling, Den psykiska barna- och ungdomsvårdens konsultteam vid barnvårdscentralerna i Stockholms län och barnstugorna i Stockholms kommun, Svenska läkaresällskapet, Föreningen Sveriges socialchefer, Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar, Handikappförbundets centralkommitté (HCK), Sveriges Socialdemokratiska kvinnoförbund och Hörselfrämjandets riksförbund.

2. Gällande bestämmelser

Pedagogisk verksamhet och tillsyn för barn bedrivs f. n. i barnstugor. Med barnstugor avses i barnavårdslagen (1960:97) barnavårdsanstalter, vilka regelbundet tar emot barn för begränsad del av dygnet, såsom lekskolor, daghem och fritidshem. Förutom dessa verksamhetsformer finns kommunala familjedaghem, som inte omfattas av barnavårdslagens bestämmelser om barnavårdsanstalter.

Verksamheten i lekskolor pågår i regel under tre timmar per dag och fem dagar per vecka. Verksamheten i daghem pågår däremot i allmänhet under 10–12 timmar per dag under tiden föräldrarna förvärvsarbetar eller studerar. Någon skillnad i den pedagogiska verksamhet som bedrivs i daghem och lekskolor finns inte på annat sätt än vad som följer av skillnaden i verksamhetens tidsmässiga omfattning och av att barnen i lekskolorna huvudsakligen är i åldern fem–sex år medan daghemmen tar emot barn från sex månaders ålder och upp till skolåldern. Fritidshemmen svarar för omvårdnaden av skolbarn under den skolfria del av dagen då barnens föräldrar förvärvsarbetar. Verksamheten avser främst barn i åldern sju–tolv år. De kommunala familjedaghemmen utgörs av enskilda hem som svarar för vård av barn, i eller under skolåldern, vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar. De utgör därmed ett komplement till daghem och fritidshem.

Kommunerna är i huvudsak huvudmän för den verksamhet som sker i lekskolor, daghem, fritidshem och kommunala familjedaghem.

Den 1 juli 1973 kan antalet platser i daghem beräknas till ca 56 000, i fritidshem till ca 15 000 och i kommunala familjedaghem till ca 45 000. Antalet barn i lekskolor kan vid samma tidpunkt beräknas till ca 110 000.

Statsbidrag till anordnande av daghem och fritidshem utgår enligt kungörelsen (1966:173) om statsbidrag till barnstugor (ändrad senast 1973:314) med 6 000 kr. per plats. Anordningsbidrag utgår för nybyggnad, om- eller tillbyggnad eller inköp av byggnad för barnstuga, som anordnas på sådant sätt att varje plats kan användas för barntillsyn minst fem timmar per barn och dag. Den som anordnar barnstuga skall lämna förbindelse att minst 2/3 av antalet platser i första hand skall stå till förfogande för tillsyn under minst fem timmar per dag, eller, i fråga om fritidshem, att barnstugan skall hållas öppen under minst fem timmar per dag. Beviljat anordningsbidrag kan till 90 % utbetalas som förskott när byggnadsarbetena påbörjats. Resterande bidrag utbetalas när byggnadsarbetena slutförts och kostnaderna redovisats.

Vid sidan av anordningsbidrag utgår f. n. ett speciellt lån med 4 000 kr. per plats till anordnande av barnstugor. Fr. o. m. den 1 juli 1973 kommer denna särskilda långivning att helt ersättas med lån inom ramen för de bestämmelser som gäller för den statliga bostadslångivningen.

För lekskolor utgår anordningsbidrag endast i den omfattning som följer av bestämmelserna om anordningsbidrag till daghem. Det innebär att bidrag kan utgå för lekskoleplatser som anordnas i anslutning till

daghem och då för högst 1/3 av platsantalet vid barnstugan.

Bidrag till anordnande av lekskolor kan också sökas från allmänna arvsfonden. Arvsfondsbidraget uppgår i regel till 1 400 kr. per plats. Från allmänna arvsfonden kan också sökas bidrag till inventarier för barnstugor. Sådant arvsfondsbidrag utgår med hälften av kostnaderna, dock högst 500 kr. per plats för lekskolor och 600 kr. per plats för daghem.

Statsbidrag till driften av barnstugor utgår fr. o. m. den 1 juli 1973 med 5 000 kr. per plats och år vid sådan avdelning för tillsyn av barn under skolåldern, där minst 2/3 av antalet platser utnyttjas för barntillsyn minst fem timmar per barn och dag. Driftbidrag till barnstuga utgår i efterskott för budgetår. Förskott kan utgå med högst hälften av det belopp vartill bidraget beräknas uppgå för budgetåret.

Till driften av lekskolor utgår inte statsbidrag. Enligt kungörelsen (1968:236) om statsbidrag till kommunal familjedaghemsvksamhet utgår statsbidrag med 35 % av kommunens kostnader för lön och sociala förmåner (exkl. omkostnadsersättning) åt dagbarnvårdare efter avdrag för influftna föräldraavgifter. Rätt till statsbidrag inträder när kommunens organiserade barnomsorg — genom både barnstugor och familjedaghem nått en viss omfattning uttryckt i platser per antal invånare i kommunen. För det första 10 000-talet invånare krävs minst en plats per 200 invånare och för invånarantalet över 10 000 minst en plats per 100 invånare. Bidrag utgår för de familjedaghemspatser, som överstiger en på sådant sätt beräknad gräns. Statsbidrag utgår för kalenderår i efterskott.

Kommunens befogenhet att bedriva förskoleverksamhet framgår av bestämmelser i kommunallagen (1953:753) och barnavårdslagen (1960:97). I 3 § kommunallagen anges att kommun äger att själv värda sina angelägenheter, såvitt inte handhavandet enligt gällande författningar tillkommer annan. I särskild författning kan meddelas bestämmelser om kommunens befogenheter. Om samhällets barnavård finns bestämmelser i barnavårdslagen. Syftet med barnavården är att främja en gynnsam utveckling av de unga och goda uppväxtförhållanden i övrigt för dem (1 §). Varje kommun skall sörja för sin barnavård enligt bestämmelserna i barnavårdslagen och genom lämpliga anordningar och åtgärder verka för det angivna syftet. I varje kommun skall finnas en barnavårdsnämnd (2 §). Nämnden skall bedriva uppsökande verksamhet. Den skall sålunda göra sig väl förtrogen med barns och ungdoms levnadsförhållanden och särskilt uppmärksamma sådana barn som med hänsyn till kroppslig eller själslig hälsa och utrustning, hem- och familjeförhållanden samt omständigheterna i övrigt kan anses vara särskilt utsatta för risk att utvecklas ogynnsamt (3 §). Barnavårdsnämnden bör samarbeta med myndigheter, institutioner, föreningar och andra vilkas verksamhet berör barnavården (9 §). Länsstyrelsen skall noga följa tillämpningen av barnavårdslagen och se till att barnavården ordnas och handhas ändamålsenligt (4 §). Den högsta tillsynen över barnavårdsverksamheten ankommer på socialstyrelsen, som genom råd och anvisningar skall verka för att verksamheten ordnas och utvecklas ändamålsenligt. Styrelsen skall också öva tillsyn över barnavårdsanstalterna (5 §). Barnstugorna, dvs. daghem och lekskolor, som regelbundet tar emot barn för begränsad del av dygnet utgör

en form av barnvårdsanstalter (55 §). Socialstyrelsen får meddela föreskrifter om det högsta antal barn som får vårdas på barnvårdsanstalt (58 §). Barnvårdsnämnden har tillsynen över barnvårdsanstalterna i kommunen. Om nämnden finner skäl till anmärkning mot förhållandena där skall nämnden anmäla detta för länsstyrelsen (60 §). Länsstyrelsen kan ålägga anstaltens ledning eller innehavare att avhjälpa missförhållandet (61 §). Socialstyrelsen får meddela förbud mot fortsatt verksamhet vid barnvårdsanstalt om åläggande enligt 61 § bedöms vara utan verkan eller om åläggande meddelats utan att rättelse vidtagits (62 §). Tillsynsmyndigheterna får begära upplysningar från barnvårdsanstalterna och har rätt att inspektera dessa (63 §).

Med stöd av barnvårdslagen har utfärdats tillämpningsföreskrifter om barnvårdsanstalter i stadgan (1960:595) för barnvårdsanstalter. Stadgan innehåller bestämmelser om bl. a. tillsyn, anmälan när ny barnvårdsanstalt inrättats, anstalts beskaffenhet, styrelse och personal samt den vård och fostran som skall meddelas.

Med stöd av lagen (1970:296) om social centralnämnd m. m. får de uppgifter som ankommer på barnvårdsnämnd i stället handhas av social centralnämnd om kommunstyrelsen beslutar detta.

Enligt 3 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda avser samhällets omsorger om psykiskt utvecklingsstörda även undervisning av psykiskt utvecklingsstörda barn i särskolans förskola.

Församlingarna inom svenska kyrkan har enligt 2 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse befogenhet att bedriva bl. a. kristen verksamhet bland barn och ungdom. Denna befogenhet gäller i den mån det är fråga om verksamhet som tillgodoser ett allmänt till resp. församling knutet intresse som inte enligt lag eller annan författning tillkommer annan. Den närmare innebörden i den verksamhet som församlingarna kan bedriva bland barn och ungdom preciseras inte i lagen. Det enda krav som lagen uppställer är att verksamheten skall vara kristen. Denna kristna verksamhet bland barn och ungdom, som bl. a. kan avse barn i förskoleåldern, sker under många skilda former. Om innebörden i att verksamheten skall vara kristen anförde chefen för dåvarande ecklesiastikdepartementet i prop 1961:70 med förslag till lag om församlingsstyrelse m. m. (s. 107) bl. a. att verksamheten måste vara motiverad av det budskap kyrkan har att frambära och därför utgöra ett led i det övriga kyrkliga arbetet. Det kommer enligt departementschefen an på viljan att fostra kristna människor och på att denna karaktär av verksamheten är klart ådagalagd. Detta borde enligt departementschefen beaktas särskilt då det gäller att bedöma verksamhet, som till både namn och flera yttre kännetecken är lika antingen den bedrivs av församling eller borgerlig kommun, exempelvis arbetet vid en hemgård eller ungdomsgård. Riksdagen (KU 1961:16 s. 54, rskr 1961:342) fann departementschefens uttalandena väl avvägda och underströk att verksamhet bland barn och ungdom tillkom församling under förutsättning att den utgör ett led i det kyrkliga arbetet med syfte att ge en kristen omvårdnad eller en kristen fostran. En ytterligare förutsättning är enligt riksdagens beslut att denna religiösa karaktär i det enskilda fallet är otvetydigt ådagalagd.

3. Utredningen

3.1 Inledning

Barnstugeutredningen föreslår att förskola används som enhetlig benämning på de verksamhetsformer som nu kallas daghem och lekskola. När så behövs för att precisera verksamhetsformen bör benämningen heltidsförskola kunna användas för den verksamhet som nu kallas daghem. Deltidsförskola föreslås ersätta begreppet lekskola, dvs. den verksamhet som omfattar tre timmar per dag.

Utredningen understryker att förskoleåldern är den period i livet då barnets fortsatta utveckling i en rad avseenden mer eller mindre bestäms. Förskolebarnens uppväxtvillkor i dagens samhälle måste därför enligt utredningen uppmärksammas på ett annat sätt än vad som hittills skett. Förutom åtgärder som stöder föräldrarnas möjligheter att fungera väl i sina föräldraroller krävs åtgärder i övrigt som direkt tillgodoser barnets såväl mera allmänna som speciella individuella behov.

Utredningen framhåller att en stor del av det stöd samhället ger barn i förskoleåldern utgörs av ekonomiska bidrag som syftar till att påverka familjens/barnens levnadsstandard. Förskolan, skolan och den allmänt förebyggande barnavården i övrigt samt barnhälsovården är de medel genom vilka samhället kan erbjuda komplement till familjen som mera direkt kan stödja barnets utveckling. Utredningens förslag till pedagogisk målsättning för förskolan skall därför ses i vid bemärkelse med utgångspunkt i ett socialpolitiskt program. Genom en förskola som rymmer olika former för deltid-, halvdags- och heldagsverksamhet och som kan komma in i ett tidigt skede i barnets liv, ges en av förutsättningarna för att göra fostran till mera av en växelverkan mellan barn, föräldrar och samhället.

3.2 Förskolans mål

Barnstugeutredningen framhåller att förskolans mål måste utgå från barnets och familjens behov och från deras skiftande förhållanden i samhället. Att förbättra dessa förhållanden måste ingå i förskolans målsättning. Enligt utredningen måste förskolan kunna möta både generella behov hos alla barn och särskilda behov hos vissa barn. Den skall fungera som ett komplement till familjen och stödja föräldrarna i deras funktion som förälder och underlätta för dem att fungera i arbets- och samhällsliv.

Utredningen menar att förskolans övergripande mål skall uttrycka den ideologiska bakgrunden till det pedagogiska programmet. Målet blir då ett uttryck för samhällets syn på och omsorg om varje barn i dess rätt till en god utveckling. Förskolan bör inte innebära undervisning i traditionell mening, den bör inte arbeta efter bindande kursplaner eller ställa prestationskrav. Varje barn skall stödjas och stimuleras utifrån sina

speciella förutsättningar.

Det övergripande målet för förskolan bör enligt utredningen vara att sträva efter att i samarbete med föräldrarna ge varje barn bästa möjliga betingelser att rikt och mångsidigt utveckla sina känslö- och tankemässiga tillgångar. Förskolan kan därigenom medverka till att barnet utvecklas till en öppen och hänsynsfull människa med förmåga till inlevelse och till samverkan med andra. Förskolan har en viktig uppgift i att komplettera familjen genom att ge barnen möjligheter till samspel med andra barn och vuxna i olika åldrar. Den skall också bidra till att minska familjens sårbarhet vid plötsliga omställningar. Förskolan bör bl. a. därför fungera som en naturlig del av den sociala miljön i bostadsområdet och familjen bör i förtroende kunna söka sig till förskolan med sina problem.

Förskolan skall också kunna minska skillnaderna i barns utgångsläge inför skolan och det senare livet. Enligt utredningen finns det trots utbildningsreformerna fortfarande stora skillnader i yrkes- och utbildningsval mellan barn från olika hemmiljöer. Skillnaderna är också stora mellan pojkar och flickor när det gäller sådana val. Förskolan bör enligt utredningen stödja barnen på ett sådant sätt att de kan utgå från sina egna inneboende möjligheter i stället för att så starkt som ännu sker påverkas av traditioner och attityder som hänger samman med kön, socialgrupp etc.

Utredningen understryker att förskolan måste nå barnen i tidig ålder för att kunna minska skillnaderna i utgångsläge mellan olika grupper. Detta jämlikhetskrav är särskilt påtagligt för barn som har ett sämre utgångsläge och därför behöver extra stöd för att komma till sin rätt. Det gäller integrationen av handikappade barn i samhället, antingen det är fråga om fysiska, psykiska, sociala eller språkliga handikapp. Det gäller bl. a. många invandrarfamiljers speciella svårigheter. Det kan också gälla barn från isolerade glesbygder med alltför begränsade möjligheter till kontakter utanför familjen.

Förskolan har sålunda en funktion att fylla för både individen och familjen. Denna dubbla funktion där barns och föräldrars behov tillgodoses bildar utgångspunkten för förskolans övergripande mål. Målet bör utgå från att varje barn skall ha rätt till sådana livsbetingelser att det ges förutsättningar att utveckla sina inneboende möjligheter.

Med barnets personlighetsutveckling i centrum har utredningen formulerat följande tre pedagogiska delmål.

1. Förskolan skall gemensamt med föräldrarna ge förutsättningar för att barnet utvecklar och stabiliserar en uppfattning om sig själv som individ. Det är grunden för att barnet senare skall kunna samverka med andra i olika avseenden.

2. Förskolan skall ge förutsättningar för att barnet successivt utvecklar kommunikationsförmågan i sitt samspel med omgivningen. Barnet bör i stigande grad bli medvetet om alla sina inneboende uttrycksmöjligheter och använda sig av dem i ord, ljud, rörelse och bild.

3. Förskolan skall ge förutsättningar för att en gynnsam begreppsbildning växer fram hos barnet, och som gör att det före skolinträdet förstår

grundläggande begrepp, viss växelverkan mellan begrepp och enkla systemrelationer. Barnet inhämtar inte i första hand kunskaper utan lär sig en metod att lära; det får en förmåga att utnyttja begreppen i problemlösning och kreativ verksamhet.

Dessa delmål bör ses som riktmärken för det pedagogiska arbetet i direktkontakter med barnet. Den organisatoriska modellen omkring detta arbete liksom den fysiska miljöns utformning och dess resurstillgångar bidrar också till att målen kan bli en realitet.

Förskolan skall inom sig rymma både heltids- och deltidsverksamhet. Den bör ses som en serviceinstitution för hela familjen, vilket innebär att den ur olika aspekter alltid har till uppgift att tillgodose både barns och föräldrars behov. Denna tvåfaldiga uppgift understryks av utredningen då verksamheten först i bägge dessa funktioner utgör ett viktigt led i barnets utveckling på lång sikt. Barnets och föräldrarnas behov bildar en ouplöslig enhet, där den ena partens behov påverkar den andras.

För att få en mera påtaglig betydelse för barnens utveckling bör enligt utredningen förskola i deltidsform på sikt erbjudas alla barn från den ålder då behovet av ett vidgat samspel med andra människor utanför den egna familjen och behovet av en vidgad miljöstimulans ur skilda aspekter blir speciellt påtagliga. För barn som på grund av olika slag av handikapp har särskilda behov vid sidan av de för alla barn utmärkande behoven bör komplement till familjen i form av förskola från tidig ålder realiseras på kortast möjliga sikt. För detta behövs en uppsökande verksamhet från samhällets sida. Dessa barns behov kan i en del fall tillgodoses genom tretimmarsförskolan, i andra fall lämpar det sig bäst med halv- eller heldagsverksamhet.

Föräldrar som på grund av förvärsarbete eller studier behöver och efterfrågar samhällets stöd för sina barns vård och fostran bör på sikt allmänt erbjudas denna familjeservice i form av en förskola som tillgodoser tidsmässigt sett skiftande behov. Komplement till förskolan krävs då barnet blir tillfälligt sjukt.

3.3 Allmän förskola för sexåringar

Utredningens material om barns utveckling och uppväxtmiljö visar angelägenheten av att alla barn får sådan utvecklingsstimulans som förskolan avser att ge. På kort sikt bör utbyggnaden inriktas på att tillförsäkra alla sexåringar möjligheten att gå i förskola. Utredningen föreslår därför att samtliga kommuner får skyldighet att fr. o. m. år 1975 anvisa alla sexåringar plats i förskola. Denna allmänna förskola föreslås omfatta minst 600 timmar per år motsvarande 3 timmars verksamhet per dag. Alla barns rätt till en minst ettårig förskola föreslås bli reglerad i en förskollag. Denna rätt till förskola bör på inte alltför lång sikt omprövas i syfte att utsträcka den nedåt i åldrarna. Om en kommun inte kan uppfylla målsättningen om ettårig förskola år 1975 skall det finnas möjlighet till dispens längst till hösten 1978.

Utredningen bedömer möjligheterna att år 1975 genomföra en allmän

förskola som goda. De flesta kommuner kommer att kunna ta emot barn också i åldrarna under sex år redan före år 1975. Det finns dock betydande regionala ojämnheter i utvecklingen. Vidare riskerar en del grupper barn att "komma utanför" om inte förskolan blir allmän genom lagstiftning. Det gäller bl. a. glesbygdsbarn, invandrabarn och socio-ekonomiskt sämre ställda barn. Avstånd och otillräckliga transportmöjligheter samt bristfällig kunskap om förskolan hos föräldrarna kan också medföra att ett barn ställs utanför förskoleverksamheten.

Utredningens förslag innebär att plats i förskola skall ställas till förfogande för alla sexåringar som inte redan har plats i daghem, samt att barnet och föräldrarna skall underrättas om var och när platsen får tas i anspråk. Alla föräldrar bör få ingående och konkret information om förskolans syfte, innehåll och arbetssätt.

Utredningen framhåller att ett väsentligt mål är att alla barn skall nås genom förskolan. Barnens rätt till förskola kan inte anses garanterad enbart genom att platser ställs till förfogande för de barn vars föräldrar anmält intresse. Då finns risker för att många av de barn, för vilka förskolan är viktigast, inte skulle nås av verksamheten. I de fall där en sexåring inte tar anvisad förskoleplats i anspråk föreslås därför skyldighet för kommunen att ta direkt kontakt med familjen för att få klarhet i skälen till barnets frånvaro. I de fall något slag av principiella skäl för barnets frånvaro föreligger blir det kommunens uppgift att genom t. ex. förskollärare eller socialarbetare informera familjen om bl. a. förskolans syfte, innehåll och arbetssätt för att därigenom kunna ge familjen möjlighet att ta ny ställning till förskolan.

Om föräldrarna ändå inte anser förskolan lämplig för barnet blir uppgiften att se till att barnets personlighetsutveckling främjas på annat sätt i hemmet eller eventuellt i form av lekgrupp, öppen lekverksamhet eller liknande. Någon obligatorisk skyldighet för barnen att delta i förskolans verksamhet föreslås sålunda inte av utredningen.

3.4 Barn med särskilda behov av stöd och stimulans

Utredningen har i sitt pedagogiska program betonat hur viktiga förskoleåren är för alla barn. Brist på allsidig stimulans under de mest formbara åren kan hämma barnens utvecklingsmöjligheter och det är därför viktigt att man så tidigt som möjligt tillgodoser de handikappade barnens olika behov. Utredningen föreslår att en ökad prioritering till plats i förskola tillämpas för barn med särskilda behov. Till den grupp barn som har behov av särskilda insatser från samhällets sida räknar utredningen barn som av fysiska, psykiska, sociala, språkliga eller andra skäl har svårigheter av skilda slag. Utredningen framhåller därvid att handikappade barn så långt det är möjligt bör integreras i vanlig förskola, men att andra alternativ måste finnas för de barn som behöver det.

Utredningen föreslår att barn med särskilda behov skall få rätt till

förskoleverksamhet redan före sex års ålder. Primärkommunen föreslås få skyldighet att bereda barn med särskilda behov av stöd och stimulans verksamhet i förskola eller genom anordningar som motsvarar sådan verksamhet. Utredningen framhåller att dessa stödåtgärder för de handikappade barnen bör finnas redan från tidig ålder och inte som nu komma in först när barnet skall börja i en viss skolform. Stödet bör ges barnen så tidigt som möjligt och senast från fyra års ålder.

Landstingskommunerna föreslås få ansvaret för vård och förskoleverksamhet för förskolebarn med kvalificerade handikapp, vilka kräver vård vid sjukhus, elevhem (barnhem) eller motsvarande institution. Enligt utredningen är det önskvärt att även de barn som omfattas av omsorgslagen så långt det är möjligt integreras i primärkommunernas förskolor och att landstingen därvid ersätter kommunerna för kostnaderna. Där det inte är möjligt att integrera förskolebarnen utan de måste vistas i separata institutioner bör landstingen helt svara för de omsorger barnen behöver och då även för förskolan. Landstingen bör också ha ansvaret för förskoleverksamheten för de barn under sex års ålder som vistas på sjukhus eller specialinstitution, barnhem eller liknande. Till dess landstingen förklarat sig ta över ansvaret för barnen skall primärkommunen vara skyldig att förvissa sig om att de får tillgång till förskoleverksamhet i den mån det gäller barn som omfattas av förskolelagens bestämmelser. För de sexåringar som på grund av sjukdom måste vistas i hemmet och som beräknas inte kunna delta i sin förskolas verksamhet under t. ex. minst tre veckor föreslår utredningen skyldighet för kommunen att anordna lekterapi genom hembesök av ambulera förskollärare.

Utredningen understryker att det för att spära barn med olika slag av handikapp som skapar särskilda behov av stödinsatser behövs en uppsökande verksamhet från kommunernas sida. Bestämmelser om kommunernas skyldighet i dessa avseenden föreslås inskrivna dels i barnavårdslagen, dels i den nya förskolelagen.

Invandrarbarn

Utredningen pekar på behovet av särskilt stöd från samhället för att invandrarfamiljerna och deras barn skall kunna fungera på samma villkor som andra barnfamiljer här i landet. Det är betydelsefullt att invandrarbarnet kan lära sig svenska under förskoleperioden. Utredningen framhåller språkets betydelse i socialt och känslomässigt avseende. Språkundervisningen för invandrarbarn bör dock inte enbart bli en fråga om att lära ut svenska utan också att träna barnet i dess eget modersmål. Utredningen betonar att just modersmålsträningen är viktig vid inläringen av ett nytt språk. Det finns risk för att invandrarbarn inte lär sig att behärska vare sig sitt modersmål eller svenska språket fullständigt.

Invandrarbarn bör i första hand placeras i vanliga förskolor men ibland kan andra former vara mer lämpliga. Vilken form av förskola som bör väljas beror dels på hur många invandrarbarn det finns i kommunen och deras fördelning på olika språkgrupper, dels på vilken tillgång kommunen

har till reguljära förskoleplatser, tvåspråkig personal, lokaler och transporter.

Med tanke på hur viktigt det är att invandrabarnen så tidigt som möjligt erhåller plats i förskola förordar utredningen att invandrabarnens behov av förskola undersöks genom uppsökande verksamhet. Invandrabarnen bör därvid i vissa fall hänföras till de barn som erbjuds förtursplats i förskolan. Utredningen betonar vikten av att bygga upp samarbetet mellan föräldrarna och förskolan. Utredningen föreslår att uppsökande verksamhet i dessa fall sker i tre steg: genom brev på familjens modersmål, genom direktkontakt av annat slag och genom hembesök med tolkhjälp eller genom tvåspråkig kontaktperson. Utredningen betonar också behovet av tvåspråkig personal i förskolan, särskilt under barnens introduktionsperiod. Forskning bör initieras om språkinläring och om vad det innebär för invandrabarn att möta ett nytt språk och en ny kultur.

Barn i glesbygd

Utredningen framhåller att förskoleverksamheten för barn i glesbygdsområden i många fall måste lösas genom särskilda arrangemang. Med glesbygd avses därvid i första hand stödområdena i mellersta och norra Sveriges inland. De geografiska avstånden och isoleringen för människorna i dessa områden innebär i vissa fall problem, som medför att särskilda insatser kan behövas för att tillförsäkra barnen en tillfredsställande förskoleverksamhet.

I kommuner med glesbygdsområden där antalet sexåringar är litet kan det vara motiverat att barnen skrivs in i förskolan redan vid fem års ålder dels för att man skall få lämpliga förskolegrupper, dels för att barnen skall få en tidig och successiv introduktion i gruppsamvaro och vidgade kamratkontakter. Barn som växer upp i en miljö där sådana sociala förutsättningar inte naturligt ges tillhör den grupp som bör få plats i förskola redan före sex års ålder.

Genom en pågående försöksverksamhet prövas olika organisationsformer för glesbygdsförskolorna, nämligen särskilda förskolegrupper med egna lokaler inom eller utom grundskolan, grupper där förskolebarn och lägstadiebarn har gemensamma lokaler och samverkande personal samt "rörlig förskola" i form av specialutrustad buss. Utredningen räknar inte med att alla glesbygdsbarn som skall omfattas av den allmänna förskolan skall kunna klaras med dessa organisationsformer. Lösningen i fjällbygder och skärgårdsområden kan t. ex. få bli ambulerande förskollärare som besöker barnen i deras hem kanske i kombination med ordnad gruppverksamhet. Utredningen framhåller att restiden inte får bli så lång att den tröttnar barnen. Om resan är lång bör barnen gå färre dagar men kanske längre tid per dag. Skjutsarna bör samordnas med skolbarnens. Långa resor kan också motivera en något mindre barngrupp för att inte barnen skall bli för trötta. Om förskolan omfattar en kortare tid per vecka och är kan en ettårig förskola i vissa fall bli otillräcklig.

Utredningen föreslår därför att för barn som bor i glesbygdsområden och som inte kan erbjudas förskoleverksamhet i normal omfattning skall förskolan kunna fördelas på två år och därvid omfatta minst 800 timmar under denna tvåårsperiod.

Uppsökande verksamhet

Utredningen framhåller att kommunerna redan nu med stöd av 3 § barnavårdslagen bedriver en omfattande förebyggande barnavård. Daghemmen har t. ex. ofta givit förtur åt barn till ensamstående föräldrar och låginkomsttagare som förvärvsarbetar. I vissa fall har daghemmen också använts som ett led i ett socialt behandlingsarbete. Det har även förekommit att man inrättat avdelningar inom lekskolan och vid daghemmen som varit särskilt rustade att ta hand om barn med olika svårigheter. Enligt barnstugeutredningens erfarenheter är det dock totalt sett få kommuner som bedrivit en systematisk uppsökande verksamhet längre ned i åldrarna än bland grundskolebarn, dvs. från sju års ålder och uppåt. För de flesta barn med särskilda behov av stöd och stimulans har daghem och lekskolor därför inte blivit det instrument i den förebyggande barnavården som vore önskvärt.

Utredningen föreslår därför att kommunernas skyldighet att bedriva en uppsökande verksamhet för barn och ungdom preciseras genom ändring av 3 § i barnavårdslagen. Vidare föreslår utredningen att den nya förskolelagen skall innehålla stadgande om att barn med särskilda behov av stöd och stimulans skall uppmärksammas.

Syftet med den uppsökande verksamheten är enligt utredningen i första hand att ge det uppsökta barnet den service som varje barns familj behöver. Det kan t. ex. gälla ekonomisk hjälp, bostadsanskaffning, remitteringar till andra organ och liknande åtgärder. Därtill kan i många situationer tidigt insatt förskoleverksamhet innebära en fördel för barnet och familjen. För barnet innebär förtur till en förskoleplats att gynnsamma utvecklingsbetingelser skapas. För familjen kan det innebära en avlastning men även en stimulans som ger möjligheter för en generellt bättre hemmiljö.

När det gäller metoderna för den uppsökande verksamheten framhåller utredningen att det är önskvärt att finna en form som upplevs positiv av föräldrarna och som öppet redovisar skälen till en eventuell förtursplats. Man bör därför så långt möjligt samarbeta med föräldrarna och hämta in informationer direkt från dem. Utredningen föreslår att den kommunala socialvården och landstingens barnhälsovård i samarbete genomför en generell uppsökande verksamhet i anslutning till en undersökning vid barnavårdscentralen under våren det år barnet fyller fyra år. Syftet är dels att ge reguljär hälsovård, dels att ge underlag för förtursprövning till förskolan samt uppmärksamma barn som behöver remitteras till andra fackorgan. Utredningen föreslår att personal från barnavårdsnämnd/social centralnämnd knyts till barnavårdscentralen för att där träffa de föräldrar och barn som kommer till undersökningen. Det innebär bl. a. att varje

förälder ges tillfälle till ett personligt samtal med representanter för barnavårdsnämnden/sociala centralnämnden. Utredningen ser detta samtal som en mycket viktig del av förtursprövningen. Samtalet ger föräldrarna tillfälle att diskutera både det egna barnets behov av förskolevistelse och de frågor som de upplever som väsentliga.

Vid förskoleundersökningen bör barnavårdsnämnden/sociala centralnämnden även informera om annan verksamhet för barn som förekommer i kommunen. Utredningen betonar värdet av denna information särskilt till de barn som inte får plats i förskolan.

Utredningen framhåller att det är angeläget att försöka upptäcka barn med särskilda behov av stöd och stimulans även tidigare än vid den s. k. förskoleundersökningen. Det är därför viktigt att informera föräldrar och olika yrkesgrupper som kommer i kontakt med barn om förskolans uppgifter i den kommunala sociala familjeservicen. Varje kommunalt anställd bör besitta ett visst mått av övergripande aktuella kunskaper om den samlade sociala servicen och dess funktioner utanför sitt eget verksamhetsområde för att kunna möta behov av information hos föräldrar med förskolebarn. Särskilt viktigt är det att personal som arbetar inom social-, skol-, kultur-, fritids- och hälsovårdssektorerna har kännedom om varandra, om vilka funktioner de fyller och vilka former de har för sitt servicearbete.

För att ge pedagogisk stimulans till barn som inte har plats i förskolan föreslår utredningen att en lekrådgivning prövas i samband med den uppsökande verksamheten. En förskollärare från en av områdets förskolor kan informera föräldrarna om olika vägar att stimulera barnens lek. Lekrådgivningen bör ta sikte på åldersgrupperna två till fem år.

3.5 Förskolans planering och utbyggnad

Utredningen framhåller att förskolans planering och utbyggnad måste bygga på bedömning och vägning av olika gruppers behov av förskoleplatser. Utbyggnaden måste inriktas på att tillgodose främst tre grupper, nämligen barn från sex års ålder till skolstarten, barn med särskilda behov av stöd och stimulans samt barn med förvärvsarbetande eller studerande föräldrar.

År 1970 kunde ca 60 % av alla sexåringar tas emot i lekskola. Av de ca 120 000 sexåringarna fanns ca 65 000 i lekskola och ca 8 000 i daghem. De regionala variationerna är dock betydande, vilket innebär att i vissa kommunblock få eller inga förskoleplatser finns, medan det i andra kommuner finns plats för både sex- och femåringar och i vissa fall även för fyraåringar.

Antalet sexåringar beräknas år 1975 vara ca 110 000. Enligt socialstyrelsens prognos (LUSoS 1969), som bygger på uppgifter från kommunerna, skulle det finnas 130 000 barn i lekskola år 1975. På grund av de regionala ojämnheterna finns det dock enligt utredningen risk för att mellan 5 000 och 10 000 sexåringar skulle bli utan förskoleplats år 1975 om inte särskilda åtgärder sätts in. A andra sidan skulle vissa kommuner

kunna erbjuda plats åt flertalet femåringar och i vissa fall även åt fyraåringar.

Den extra insats som kommer att krävas för att realisera en allmän förskola för sexåringar år 1975 beräknas enligt utredningen bli relativt blygsam totalt sett. För vissa kommuner med ringa utbyggnad f. n. kan dock dispens behövas lämnas för genomförande av den allmänna förskolan från en senare tidpunkt.

Utredningen föreslår att barn som på grund av fysiska, psykiska, sociala eller språkliga handikapp har särskilt behov av stöd och stimulans genom en uppsökande verksamhet skall kunna erbjudas plats i förskolan från tidig ålder. Genom särskilda insatser för barn i fyraårsåldern beräknas en förhållandevis stor grupp komma att erbjudas förtursplats före sex års ålder. Utredningen framhåller att det är mycket stora svårigheter att beräkna antalet barn som kan ha behov av förtur. Utredningen föreslår att kommunerna som en schablonmässig beräkning utgår från ett platsbehov motsvarande 10 % av de fyra- och femåringar som inte behöver heltidsplats på grund av föräldrarnas förvärsarbete. För hela landet skulle det innebära omkring 25 000 platser.

Utredningen framhåller vikten av att den förskoleverksamhet som tar sikte på barn med förvärsarbetande eller studerande föräldrar byggs ut kraftigt. Skillnaden mellan platstillgång och behov är emellertid mycket betydande för denna verksamhet och kravet på full behovstäckning måste därför ses på relativt lång sikt.

För att få till stånd en utbyggnadsplanering av daghemmen som på viss sikt leder till behovstäckning för förvärsarbetande och studerande föräldrars barn, föreslår utredningen en skyldighet för kommunerna att upprätta förskoleplaner samt bestämmelser om markreservationer för förskolor och krav på full behovstäckning i nya bostadsområden med minst 200 lägenheter.

Enligt utredningens förslag skall den kommunala planeringen för förskoleverksamheten sammanfattas i en plan för hela kommunen. Utredningen föreslår ett lagstadgat krav på att alla kommuner skall ha en sådan plan, där hela behovet redovisas. Med plankravet bör inte bindas några centralt angivna krav på viss ambitionsnivå i utbyggnadstakten totalt för kommunen. Förskoleplanen bör i stället bli föremål för politiska beslut i kommunen.

Ett viktigt element i förskoleplanen är särskilda planer som avser planering och utbyggnad inom nya områden med mer än 200 lägenheter. För dessa nya områden föreslår utredningen att kommunerna skall åläggas att ordna tillräckligt antal platser för full behovstäckning.

Utredningen föreslår vidare bestämmelser om markreservationer för förskolor i samband med den långsiktiga fysiska planeringen för bostadsbyggande. Markbehovet för förskolor och fritidshem beräknas genom att man multiplicerar antalet platser med 50 m² vilket krävs för varje plats enligt utredningens förslag.

Förskoleplanen föreslås ingå som en del av den kommunala verksamhetsplaneringen, som bl. a. ger grundläggande data om väntad utveckling,

t. ex. folkmängdsprognoser och bedömning av tillväxten av de ekonomiska resurserna. Utöver dessa allmängiltiga prognoser krävs ytterligare prognoser för förskoleplaneringen, bl. a. prognos för framtida sysselsättning bland kvinnor med förskolebarn.

Innehållet i förskoleplanen föreslås omfatta en behovsberäkning för hela kommunen innefattande folkmängdsredovisning och prognos, redovisning och prognos över den kvinnliga förvärvsintensiteten samt prognos över behovet av förskoleplatser, utarbetad enligt de metoder som anges av utredningen. Planen skall vidare redovisa kommunens beslut om graden av behovstäckning. I planen skall också redovisas underlag för förskolornas lokalisering, redovisning av befintlig organisation, översiktsplaner, bostadsbyggnadsprogram, folkmängdsredovisning på delområden samt organisationsformer och lokalisering av nya förskolor.

Behovsberäkningen i förskoleplaneringen skall utföras för varje kommun för sig men beräkningarna bör ske enligt enhetliga metoder i alla kommuner för att det skall vara möjligt att göra jämförelser. Behovsprognoserna föreslås utförda med två tidsintervaller, nämligen dels en detaljerad prognos för de närmaste fem åren, dels en översiktlig prognos för tio år. I samband med kommunens översiktsplanering bör dessutom göras markreservationer för förskolans behov som ofta bör sträcka sig 20–30 år framåt i tiden. Behovsberäkningen bör enligt utredningen förnyas minst vart femte år för att vara aktuell. I många kommuner med snabba förändringar kan femårsperioden visa sig vara för lång för att förskoleplanen skall hållas aktuell. Kommunerna förutsätts se över planen i samband med den ekonomiska planeringen.

Behovsberäkningen har två syften i den kommunala planeringen, nämligen dels att vara till ledning för kommunen vid beslut om utbyggnadstakten, som också hänger samman med den ekonomiska planeringen, dels att ge underlag för förskolans inpassning i planmiljön — den fysiska planeringen. Kommunernas planer kommer dessutom att ge information om det totala utbyggnadsbehovet i riket, vilket beräknas som summan av beräkningarna för varje kommun.

Enligt utredningen är mödrarnas förvärvsintensitet en central fråga i förskoleplaneringen eftersom det fortfarande nästan uteslutande är modern som stannar hemma för att sköta barn och hushåll. Av denna anledning bör det i anslutning till förskoleplanen finnas en redovisning av arbetsmarknadssituationen för kvinnor i kommunen. Utredningen framhåller att tillgången till förskoleplatser i stor utsträckning styr mödrarnas förvärvsbenägenhet. Verkställandet av planen ändrar alltså det underlag planen grundar sig på, vilket utgör en betydande svårighet i förskoleplaneringen.

Prognosdelen i kommunernas förskoleplanering bör utföras enligt centralt utfärdade riktlinjer. Syftet med detta är att åstadkomma enhetlighet i planeringen så att den centrala tillsynsmyndigheten kan bygga upp en rikspanering på grundval av de samlade kommunplanerna. En behovsberäkning som utförs på enhetligt sätt i alla kommuner möjliggör också interkommunala jämförelser. Några centrala riktlinjer i

fråga om ambitionsnivån för den årliga utbyggnadstakten föreslås inte bli utfärdade, utan denna fråga skall vara föremål för politiska beslut i kommunen.

Förskoleplanen skall enligt utredningens förslag fastställas av kommunfullmäktige. De kommunala förskoleplanerna skall insändas till socialstyrelsen som skall följa och utveckla förskoleplaneringen. Socialstyrelsen bör sammanställa kommunernas planer som underlag för riksplanering och interkommunala jämförelser.

3.6 Verksamhetens innehåll och organisation

Barnstugeutredningens förslag till pedagogiskt program innebär förändringar i form av delvis nytt utvecklingsbefrämjande innehåll i verksamheten, annorlunda barngruppstruktur, uppbyggande av personalens hierarkiska arbetssätt till arbetslag, integrering av barn med särskilda behov samt vidgat föräldrarsamarbete m. m.

Utredningen har i betänkandet angett tre delmål som är särskilt viktiga för barnets utveckling under förskoleåren. Det är barnets jaguppfattning, barnets förmåga att kommunicera med andra barn och med vuxna samt barnets begreppsbildning, dvs. förmågan att förstå allt mer komplicerade sammanhang och system.

Inlärnin g inriktad på begrepps bildning ses i dag allmänt som en viktig del av uppfostran. Begrepps inlärnin g för barn innebär en genom miljön styrd inlärnin g. Den bygger på att barn och vuxna tillsammans utforskar och observerar saker och sedan försöker beskriva dessa. Målet är att ge barnet hjälp när det gäller att förstå enkla begrepp. Upptäckts inlärnin g innebär en frihet för barnet att ta itu med sådant material eller stoff som det själv önskar.

Barnets kunskap om begrepp inhämtade under förskoleperioden genom alla former av lek och aktivitet skall enligt utredningen ses som en grund från vilken barnet senare i skolan skall kunna förstå hur begrepp kan knytas an till mer eller mindre avgränsade ämnesområden. Målet för förskolans sociala begrepps bildning är att på lång sikt skapa öppna människor som är toleranta och har förmåga att ompröva sin egen uppfattning. Utredningen anser det tänkbart att en tidig social träning kan underlätta för människor att utveckla sådana egenskaper som öppenhet, tolerans, kritiskt tänkande och förmåga att ompröva sin egen uppfattning.

Förskolans relationer till olika grupper i samhället, samspelet mellan människor i förskolan, begrepps bildning och kommunikation utgör ramen för det pedagogiska arbetet. Inom denna ram bör förskolans verksamhet ge stimulans och vägledning för barnets utveckling.

Utredningen framhåller att barnets fostran i familjen präglas av traditioner i den sociala, etiska eller religiösa grupp familjen tillhör samt av ekonomiska faktorer. I en allmän förskola, som rymmer olika former för deltids-, halvdags- och heldagsverksamhet, finns förutsättningar för att göra fostran till mer av en växelverkan mellan barn, föräldrar och

samhälle. Ett gott känsloklimat och en stimulansrik miljö under de tidigaste barnåren gör att barnet lättare kan utveckla sina möjligheter. Insatser från samhällets sida för att bistå och stödja föräldrar i deras fostrarroll för att varje barn skall få en god utvecklingsgrund är därför angelägna i förebyggande syfte.

Utredningen framhåller att barn i dag ofta är syskonlösa eller har ett, högst två syskon. Förskolan har en uppgift i att ersätta den syskongemenskap som är på väg att försvinna. Det värde som ligger i en grupp sammansatt av barn i olika åldrar och med individuella skillnader, har tyngdpunkten lagd på utökade och varierande sociala och känslomässiga relationer mellan barnen. För barnets uppväxt kan detta betyda att gruppgemenskapen i en åldersblandad grupp ger något utöver enbart lekkontakter.

Utredningen finner det väsentligt att förskolan så långt det är möjligt försöker skapa en miljö där man har en kunnig och stabil personal som tillgodoser framför allt de minsta barnens behov av kontinuerlig kontakt med några få vuxna. Det föreslagna gruppsystemet möjliggör att personalen samverkar i arbetslag, där kontinuitet och stabilitet i barns anknytning till en eller några vuxna kan bli en realitet under en följd av år.

Självständighetsfostran på förskolenivå går ut på att barnet skall minska beroendet av den vuxnes hjälp i aktiviteter som barnet kan klara självt. Ett känslomässigt beroende kvarstår emellertid, genom att barnet behöver uppmuntran och stöd för att fungera självständigt inom nya områden. Initiativet från barnets sida, oavsett utfallet, skall uppmuntras och förstärkas.

Om förskolan skall ge en god grund för barnets vidgade sociala utveckling bör personalens arbetssituation vara sådan att varje individ upplever sitt arbete som meningsfullt. All personal i förskolan bör enligt utredningen ha pedagogiska uppgifter och arbetsfördelningen bör ske utifrån personliga förutsättningar för olika slag av pedagogiska uppgifter. Detta gäller även förskolans ekonomipersonal som också har en viktig pedagogisk funktion.

Den barngruppsstruktur som utredningen skisserat förutsätter att samtliga personalkategorier fungerar i ett arbetslag inom såväl småbarns- som syskongrupp. Arbetslagets princip går ut på att personalen gemensamt diskuterar sig fram till en arbetsfördelning med tanke på aktuella arbetsmoment, arbetstidens förläggning, och hur barnens aktivitetsutbud skall organiseras. Arbetslagen är också en viktig inlärningskälla för barnen eftersom dessa tar efter de vuxnas sätt att samarbeta, fatta beslut och ta ansvar för sina beslut.

Föräldrasamarbetet är en annan viktig del av den pedagogiska verksamheten i förskolan. Om barnet upplever att kontakterna mellan föräldrar och personal präglas av ömsesidig respekt och tillit liksom att samverkan gäller barnets bästa, har det lättare att känna förtroende för personalen.

Innan ett barn börjar förskolan bör föräldrarna och den personal som

närmast skall handha barnet träffas. Detta samtal har betydelse för att få till stånd ett öppet och förtroendefullt samarbete med föräldrarna.

En ny förskolepedagogik som bl. a. innebär en systematiserad begreppsinsläring kan enligt utredningen resultera i att ett större antal barn än som nu är fallet är färdiga för t. ex. läsning och skrivning året före skolinträdet.

Utredningen framhåller att en förutsättning för att förskolan skall kunna bidra till barnets utveckling enligt intentionerna i det pedagogiska programmet är att den har behövliga resurser, främst personal, utrymme och utrustning samt att den organiseras på sådant sätt att resurserna kommer till bästa möjliga användning. Den organisation utredningen föreslår utgår i första hand från att befintliga resurser utnyttjas på bästa sätt, vilket kan kräva omDispositioner, ändrade funktioner och/eller samordning av befintliga resurser.

Barngruppernas storlek m. m.

Utredningen har vad gäller barngruppernas storlek och sammansättning framhållit att dessa bör bestämmas med hänsyn till de aktuella barnens behov. Utredningen har därvid pekat på följande faktorer av särskild betydelse nämligen

- a. Barnens ålder och utvecklingsnivå.
- b. Förekomsten av barnets särskilda behov på grund av fysiska, psykiska eller sociala handikapp, språksvårigheter.
- c. Vistelsetidens längd eller förläggning under dagen/dygnet, oregelbundna vistelsetider etc.
- d. Samordning av heltids- resp. deltidsvistelse.

Utredningen framhåller också att gruppernas storlek och sammansättning beror på hur stort behovet av förskoleplatser är inom förskolans upptagningsområde. Med hänsyn till att barnens behov av närbkontakt samt stöd och hjälp av vuxna genomgår mycket stora förändringar från födelsen till skolstarten föreslår utredningen att barnen i daghem delas upp så att barn i åldrarna sex månader till ca $2\frac{1}{2}$ år förs samman i småbarnsavdelningar. De yngsta av dessa barn bör bilda en grupp om fyra barn med egen personal och eget rum. De barn som lärt sig gå (ca 1 år) bör bilda en andra grupp med mellan sex och åtta barn. Småbarnsavdelningarna skulle därmed komma att bestå av högst tolv barn.

Barnen i åldern $2\frac{1}{2}$ – 7 år som vanligen hunnit så långt i sin utveckling att de allt mer klarar vård situationerna utan hjälp av en vuxen föreslås bilda åldersblandade s. k. syskongrupper. Antalet barn i varje syskongrupp skall kunna variera beroende på förhållandena men bör inte överstiga 20. Överinskrivning utöver det angivna antalet barn per grupp förutsätts inte förekomma. Deltidsgrupperna beräknas bestå av högst 20 barn i grupper för fem- och sexåringar.

Utredningen framhåller att barnen behöver vistas olika länge under dagen i förskolan. För barn med hemarbetande förälder är en kortare

vistelsetid per dag oftast tillräcklig. Undersökningar tyder dock på att så kort vistelsetid per dag som tre timmar ger mer begränsad effekt på barnens utveckling än en något längre daglig vistelsetid. Där så är möjligt bör därför vistelsetiden i deltidsgруппerna på sikt förlängas till fyra eller fem timmar per dag. Barn med särskilda behov av stöd och stimulans behöver ofta upp till fem timmars förskolevistelse per dag – ibland även mer – bl. a. för att få delta i måltider och andra vårdssituationer med andra barn. De behöver också tid såväl för en ofta nödvändig särskild träning som för vistelsen med andra barn i gruppen. Vistelsetiden för barn med heltidsarbetande föräldrar omfattar oftast 9–11 timmar per dag medan föräldrar som förvärsarbetar/studerar på deltid i regel behöver ha barnen omhändertagna 4–6 timmar. Förskolan bör därför på sikt kunna ta emot – helst inom samma grupper – barn för skilda vistelsetider.

En integrering av deltidsbarnen i heltidsgrupper innebär enligt utredningen en rad fördelar genom att barnen därmed får kontakt med barn i olika åldrar och med flera vuxna, större möjligheter till samvaro i smågrupper samt ökad flexibilitet i den dagliga vistelsetidens längd. Utredningen framhåller dock att eftersom det i de flesta kommuner råder brist på såväl heltids- som deltidspplatser och 3-timmarsförskolan ger möjlighet att med relativt begränsad personaltillgång nå ett stort antal barn torde det vara svårt att få till stånd en integrerad förskola, i vilken alla deltidsbarn kan inlemmas i heltidsgrupperna. De förskolor som byggts och utrustats för heltidsbarn behöver användas i första hand för dessa, medan särskilda grupper får anordnas för deltidsbarn. Framför allt torde det vara svårt att i nya bostadsområden kunna ta emot samtliga deltidsbarn i heltidsgrupper under de år då antalet förskolebarn är som störst. Särskilda deltidsgруппer behövs därför med all säkerhet i betydande utsträckning även fortsättningsvis.

Personal

Utredningen framhåller att tillräcklig och väl utbildad personal är villkor för att kunna omsätta förskolans mål och tillämpa det föreslagna arbetssättet. All personal som tjänstgör i barngrupperna bör enligt utredningen ha *grundläggande utbildning* för sitt arbetsområde. De utbildningar som därvid i första hand kommer i fråga är förskolläraryt- bildning och barnskötareutbildning. En i huvudsak jämn fördelning av de båda personalgrupperna bör eftersträvas i barngrupperna. Detta gäller även småbarnsgrupperna.

Utredningen framhåller att förutom den till förskolan knutna personalen bör det finnas tillgång till specialutbildad personal t. ex. barnpsykologer och kuratorer, som skall fungera för flera förskolor. För att barn med handikapp av olika slag skall kunna tillgodoses inom förskolan och där få behövlig stimulans, träning och behandling kan det behövas tillgång till bl. a. specialiserade läkare, talpedagoger, sjukgymnaster och speciallärare.

Den personaltäthet som utredningen rekommenderar för daghemmen

utgår från den som rekommenderades av socialstyrelsen i Råd och anvisningar är 1963 med kompensation för den arbetstidsförkortning som genomfördes den 1 januari 1972. Utredningens förslag innebär att det i småbarnsavdelning för barn från sex månader till 2½ år bör finnas två anställda på fem barn. För syskongrupsbarnen bör det finnas en anställd på knappt fem barn. För deltidsgруппerna föreslås en förskollärare för två grupper med 20 barn i vardera. Utredningen förordar dock att personalen i deltidsgруппerna successivt förstärks med en medhjälpare per två grupper.

Den faktiska personaltätheten inom daghemmen motsvarar f. n. inte gällande rekommendationer. År 1970 var personaltätheten i genomsnitt ungefär en anställd per 5,4 barn i daghemmen, småbarnsgruppen inräknad. Utredningen föreslår inget generellt styrmedel för att förverkliga personaltäthetsrekommendationen utan utgår från att kommunerna successivt kommer att förbättra personaltätheten i den takt resurserna medger. I ett läge med knappa resurser såväl i fråga om personaltillgång som i fråga om ekonomiska möjligheter, har utredningen funnit det väsentligt att personalförstärkningar på kort sikt koncentreras till förskolor där barn med särskilda behov integreras.

Utredningen anser inte att hela det pedagogiska program som föreslås kan förverkligas fullt ut inom ramen för dagens personaltäthet. Programmet bör emellertid kunna genomföras successivt, såsom är vanligt vid nya reformer. Det av utredningen föreslagna arbetssättet i förskolan torde underlätta arbetet även vid en lägre personaltäthet än den av socialstyrelsen rekommenderade. De förslag till utformning av lokaler som ges av utredningen torde också ge bättre arbetsmöjligheter för personalen.

Utredningen har lagt fram ett principiellt förslag om utbildningskomplettering av den personal som i dag tjänstgör inom förskoleverksamheten för att snabbt föra ut information om mål och medel för förskolan till berörda personalgrupper. Huvudsyftet är att ge den personal som skall anamma och praktisera det nya arbetssättet, möjlighet att ta ställning till det pedagogiska programmet och de arbetsmetoder det innebär. Utbildningskompletteringen föreslås genomförd i tre steg varav de två första avser studieledare. Det tredje steget avser korta internatkurser för all personal verksam inom förskoleområdet. Genomförandet av den föreslagna kompletteringsutbildningen beräknas ta fyra år.

Kostnaderna för utbildningskompletteringen beräknas till ca 90 000 kr. för steg 1, 990 000 kr. för steg 2 och 23,6 milj. kr. för steg 3. Härtill kommer kostnaderna för oavkortad lön för deltagarna.

Familjedaghemsvksamhet

Utredningen framhåller att familjedaghemmen kvantitativt sett kommer att spela en viktig roll som komplement till förskolan under ett utbyggnadsskede. Det är därför viktigt att ge familjedaghemmen förutsättningar att fungera som goda komplement till den institutionella verksamheten. I detta syfte förordar utredningen en ökad samverkan

mellan familjedaghemmen t. ex. genom att ett antal dagbarnvårdare bildar en grupp som i vissa situationer kan hjälpa och stödja varandra och delta i vissa gemensamma gruppverksamheter för barnen. Vidare förordas ett ökat samarbete mellan familjedaghemmen och förskolan t. ex. genom att dagbarnvårdarna genom återkommande besök får ta del av arbetssättet i förskolan, samtidigt som deras dagbarn då får möjlighet att delta i viss gruppverksamhet. Utredningen pekar också på möjligheterna att intresserade dagbarnvårdare får tillfälle att arbeta/praktisera i förskolan, dels som ett led i fortbildningen för dagbarnvårdare, dels som ett led i en vidareutbildning.

Omvårdnad av tillfälligt sjuka barn

Utredningen framhåller att det ansvar för barnens omvårdnad som samhället åtar sig när barn till förvärvsarbetande och studerande anvisas plats i förskola eller familjedaghem bör omfatta även den tid då barn är tillfälligt sjuka och inte kan tas emot där. Barnvårdarverksamheten bör därför byggas ut så att den motsvarar behovet och den bör ingå i organisations- och kostnadsberäkningarna för alla förskolor som tar emot barn fem timmar eller mer per dag. Utredningen framhåller vidare att generella riktlinjer bör gälla för när barn skall avskiljas från barngrupper på grund av smittorisk.

Utredningen redovisar en rad synpunkter på organisationen av barnvårdarverksamheten i kommunerna och föreslår i samband därmed att barnavårdarnas nuvarande utbildning om 90 lektionstimmar bör utökas och utbildningens innehåll prövas. Vidare bör barnavårdarnas anställningsform tryggas och möjlighet ges till kontinuerligt arbete.

Som ett första steg mot ett förverkligande av en familjeservicecentral/socialcentral som socialt, medicinskt, pedagogiskt och psykologiskt betjänar familjen, förskolor och skolor i ett bostadsområde föreslår utredningen att all fysisk hälsovård av barn i förskolan överförs till landstingets barnavårdscentral i det distrikt där förskolan är belägen. Utredningen föreslår vidare att en förstärkning med psykologiskt utbildad personal efter hand görs på barnavårdscentralerna. Ett sambruk bör därför så långt möjligt ske mellan barnavårdscentralen och förskolan. Vidare bör den psykiska barna- och ungdomsvårdens (PBU) psykolog och psykiaterorganisation knytas fastare samman med barnavårdscentralerna. Genom att PBU-personalen arbetar med de föräldrar och barn som också förskolan har kontakt med skulle även PBU-personalen kunna gå in och fylla psykologkonsultuppgifter i förskolan.

Utredningen anser att sjukvårdshuvudmännen bör svara för de extra medicinska resurser som krävs genom att förskolan i ökad utsträckning tar emot barn med olika former av handikapp. Sådana resurser som sjukgymnaster, talpedagoger, hörselassistenter, osv. måste därför samordnas och föras ut i primärkommunerna. Samarbete och samverkan via barnavårdscentralen är därvid enligt utredningen den riktiga vägen och en början till en allsidigt fungerande familjeservicecentral/socialcentral.

Öppethållande

Utredningen framhåller att många föräldrar redan har och att ännu fler synes få behov av utvidgad service i form av längre öppethållande vid daghemmet – förskolan. Skiftarbete och obekvämt arbetstid synes bli allt vanligare inom både industrin och servicesektorn. Arbete på udda tider är särskilt vanligt inom detaljhandel och sjukvård och andra delar av servicesektorn samt inom vissa industrier.

Utredningen efterlyser ett framtida arbetsliv, som mer tar hänsyn till barnens villkor och betonar i samband därmed att arbetsmarknadsparterna bör ta upp frågan om familjerollen och arbetstidernas förläggning i sina förhandlingar. I det korta perspektivet måste dock förskolan i första hand göra en insats i samhället genom att ge barnen till småbarnsföräldrar en trygg tillvaro på de tider som är nödvändiga för barnen. De öppethållandetider, kl. 06.30--19.00, som nu är rekommenderade och vanligen tillämpade bör dock enligt utredningen kunna behållas som ett slags normaltider för förskolan. Utredningen anser dock att det är nödvändigt med stor flexibilitet och att lokala behov av öppethållande på andra tider måste beaktas. Utredningen förordar därför en försöksverksamhet i kommunerna med olika modeller för förskolornas öppethållandetider. Förutsättningen är därvid, att försöken läggs upp och genomförs så att de är positiva från barnens synpunkt. Det är väsentligt att en sådan försöksverksamhet även utvärderas av den centrala tillsynsmyndigheten.

Utredningen framhåller att kommunerna återkommande bör inventera sina speciella behov av öppethållande. Flexibla kombinationslösningar bör skapas som är ekonomiskt försvarbara, samtidigt som barnens behov av trygghet och allsidig utveckling tillgodoses. Utredningen visar på olika modeller som kan användas för att tillgodose olika behov. För att lösa tillsynsfrågan för barn med temporärt behov av fosterhemsplacering förordar utredningen ett system med familjedaghem, s. k. grannskapsföräldrar, i kombination med hel- och deltidförskola.

3.7 Förskolans lokaler och utomhusmiljö

Utredningen framhåller att förskolans placering i samhället är en viktig fråga med tanke på den kontakt mellan olika människor och aktiviteter i samhället som förskolans tjänster ger. Barnen behöver kontakt med olika vardagliga företeelser, med arbetsliv och fritidsliv, med människor i olika åldrar och med naturen. Planeringen bör utgå även från barnens behov och från vetenskapen om att det område där barnen bor, går i förskola och skola, oftast är barnens helt dominerande upplevelsevärld.

Utredningen framhåller att förskolan bör finnas i barnets bostadsmiljö och utgöra en naturlig del av livet där. Förskolan bör ha en bra och tillräckligt stor tomt, där det går att göra i ordning en riktig utemiljö för barnen. Förskolan bör också där så är möjligt kunna ligga i anslutning till eller inrymma funktioner för andra än förskolans barn och personal. Det

kan bli fråga om samplanering med en lågstadieskola som inte bör vara alltför stor, med bostadsområdets lekplats, med kvartersgård för människor i olika åldrar m. m. Man bör vidare eftersträva att lokalisera förskolan så att barn från skilda sociala miljöer vistas i samma förskola.

Det pedagogiska program och de organisationsmodeller utredningen föreslagit ger grundförutsättningarna för byggnadens planering. Det innebär att det bör finnas en särskild avdelning för småbarnsgruppen, där de två delgrupperna får var sitt rum. Syskongrupperna bör få en egen hemvist och en lekhall med gemensamma aktivitetsområden för verkstad, musik, bibliotek, laborativa lekar, terapi samt miljöutrymme för låtsaslekar. Lekhallen bör ha anslutning till köket så att barnen lätt kan delta i köksaktiviteter med de vuxna.

Utredningen understryker vidare betydelsen av att bygga små anläggningar. Det pedagogiska programmet visar på värdet av relativt små sammanhållna institutioner där alla berörda har möjlighet att lära känna varandra och känna gemenskap. Utredningen anser att man i de flesta typer av bostadsområden bör undvika att bygga förskolor som är större än för 50–75 platser. Ännu mindre förskolor än dessa kan i många fall vara befogade.

Socialstyrelsens nuvarande rekommendation för tomtstorlek är 50 m^2 per plats. Utredningen menar att 50 m^2 per plats är en så pass begränsad lektyta ute att lekplatsen inrymmer ungefär förskolans egna, elementära aktiviteter. För att få sitt lokalbehov utomhus bättre tillgodosett bör barnen i sådana fall ha tillgång till en större allmän lekplats. Med en tomtyta på ca 80 m^2 per plats blir förskolans behov i relativt tillfredsställande utsträckning tillgodosett och vissa möjligheter finns att ta emot andra barn från bostadsområdet. Utredningen föreslår som ett minimum en tomtstorlek på 50 m^2 per plats i daghem men anser att en tomtyta på uppemot 80 m^2 är mer tillfredsställande. Vill man ha möjlighet att i någon större utsträckning göra förskolans utemiljö tillgänglig för barn och vuxna i dess närområde får man räkna med att gå upp över 100 m^2 per plats.

Utredningen föreslår att nya råd och anvisningar för förskolans byggnader och tomter utarbetas inom socialstyrelsen i samarbete med bostadsstyrelsen, planverket, kommunförbundet och andra sakkunniga. I likhet med bostadsstyrelsens God bostad bör nya råd och anvisningar redovisa normer i form av krav och rekommendationer för en kommunal bedömning av inlämnade byggnadsärenden.

Utredningen anser det väsentligt att den granskning som skall ligga till grund för beviljande av statsbidrag förenklas i förhållande till vad som i dag gäller. Utredningen föreslår därför att granskningen i framtiden läggs på den kommunala byggnadsnämnden genom dess föredragande tjänsteman. Utredningen anser att man genom en kommunal granskning kan få ett enklare och rationellare förfarande.

Utredningen föreslår att de krav som skall uppfyllas för statsbidrag för nya förskolor begränsas vad gäller byggnad och utemiljön till att endast avse minimiytor och rekommenderar att dessa anges per plats. För

daghemmens byggnad föreslår utredningen en minimiyta på 12 m² per plats och för daghemmens tomt en minimiyta på 50 m² per plats. För deltidsförskolans byggnad föreslår utredningen en minimiyta på 5 m² per plats (två barn) och för den egna utemiljön minimum 5 m² per plats.

3.8 Lokal och central förvaltning

Utredningen framhåller att förskolans förankring i familje- och socialpolitiken blir speciellt påtaglig i ett utbyggnadsskede. En väsentlig del av insatserna måste ägnas åt behovsinventering och uppsökande verksamhet, som skall visa vilka barn som måste få företräde och vilka vägar man skall gå för att nå barn som behöver tidigt insatt stimulans genom förskolan. Utredningen ser utbyggnaden av förskolan och reformeringen av förskolans behovsgrupper främst som en familje- och socialpolitisk reform. Detta förringar inte den inverkan som förskolan därigenom måste kunna få på skolans område. Utredningens arbete har visat hur intim kopplingen till socialpolitiken — barnavården är och vilken effekt som kan nås om olika resurser samordnas och förstärks inom barnavårdens område.

Utredningen anser det därför mest väsentligt att låta förskolan organisatoriskt samordnas med de olika kompletterande familjesociala insatserna. Ett av de tyngst vägande skälen för ett socialt huvudmannaskap är sammankopplingen mellan den uppsökande verksamheten och förskolan. Under en lång framtid måste viktiga sociala prioriteringar kunna göras, innebärande att samhällets socialpolitik integrerar förskolan som ett av de mest betydelsefulla medlen i den förebyggande barnavården. Utredningens huvudrekommendation är därför att förskolan även fortsättningsvis förvaltas av barnavårdsnämnd eller social centralnämnd. I ett mindre antal kommuner förvaltas förskolan i dag av skolstyrelser. I dessa fall anser utredningen det naturligt att bygga vidare på den lösningen. I t. ex. kommuner av glesbygdskaraktär, av vilka många ännu inte har förskoleverksamhet, är det i vissa fall fördelaktigt att skolstyrelsen förvaltar förskolan med tanke på det värde det ligger i att utnyttja de speciella resurser som finns inom skolområdet i sådana kommuner. Även alternativet med separat barnstugestyrelse kan i vissa kommuntyper vara lämpligt. Det finns därför enligt utredningen ingen anledning att strikt fordra att kommunerna följer en bestämd linje.

I konsekvens med utredningens principiella rekommendation att förskolan förvaltas av barnavårdsnämnd eller social centralnämnd förordas socialstyrelsen som central tillsynsmyndighet.

Den centrala tillsynsmyndighetens uppgift bör vara att följa förskoleverksamheten i landet och att på grundval av denna kunskap stimulera till en god utveckling. Det innebär att uppgiften är av informerande och rådgivande art. Tre basfunktioner bör tillgodoses i socialstyrelsens organisation nämligen pedagogiskt utvecklingsarbete, social utvecklingsplanering samt utbyggnads- och lokalplanering. Utredningen framhåller att om socialstyrelsen skall kunna fullgöra dessa uppgifter krävs kraftiga

personalförstärkningar.

Utredningen framhåller att man under senare år har kunnat märka ett växande intresse av att söka praktiska vägar för en närmare anknytning mellan förskola och skola. Socialstyrelsen har på det centrala planet samarbetat med bl. a. skolöverstyrelsen inom ramen för försöksverksamhet med lekskola för barn i glesbygd och lekskola för invandrabarn. Även skolöverstyrelsen har försöksprojekt kring samarbetet med förskola/lågstadium, bl. a. för att belysa frågor kring övergången från förskola till lågstadium. En utvärdering av de projekt och försök som sker under ledning av tillsynsmyndigheterna för förskolan resp. skolan är enligt barnstugeutredningen väsentlig.

Utredningen betonar att både forskning och försöksverksamhet kring förskola/skola måste initieras och fördjupas och att samverkan och samarbete måste fortsätta mellan de utredningar som arbetar med förskola och skola. Enligt utredningens mening bör lokala samrådsgrupper bildas i kommunerna för att samordna det pedagogiska utvecklingsarbetet. Detta kan innebära möjligheter till samordnad lokalplanering, personalsamverkan, anställande av viss gemensam personal och för viss samordning av lågstadium och lekskola. Samrådsgrupperna bör också verka för en samordnad fysisk och psykisk hälsovård, samordning av den fysiska planeringen och till viss del även samordnad fortbildning på lokalt plan.

Utredningen föreslår också att ett centralt samarbetsorgan skall inrättas. Detta samarbetsorgan skall utifrån förskolans synpunkt tillföra socialstyrelsen information från de olika myndigheterna och organisationerna. Dessa skall i sin tur fortlöpande informeras om socialstyrelsens arbete inom detta område. Det centrala samarbetsorganet bör få en rådgivande funktion i förhållande till socialstyrelsen. Utredningens förslag innebär att den centrala samarbetsgruppen för utbyggnad av dag- och fritidshem bör gå upp i det föreslagna samarbetsorganet.

Utredningen anser att det finns en oklarhet om ansvaret vad gäller förskoleinsatser för många grupper av handikappade barn. Detta blir särskilt markant i de fall handikappade barn integreras i vanlig förskola. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att den tillsynsmyndighet som får det generella ansvaret för förskoleverksamheten även får ett klart och övergripande ansvar för samtliga insatser – såväl för sociala, vårdande och habiliterande som för pedagogiska funktioner – i förhållande till förskolebarn med olika slag av handikapp.

4. Remissyttrandena

4.1 Förskolans mål

Utredningens förslag till övergripande mål och delmål för förskolan tillstyrks av *fosterbarnsutredningen, servicekommittén, ärkebiskopen, länsstyrelserna i Stockholms samt Göteborgs och Bohus län, förskoleseminariet i Göteborg, LO, TCO, Sveriges förskollärares riksförbund, Svensk sjuksköterskeförening, Sveriges lärarförbund, kommunstyrelserna i Norrköping och Skellefteå, Svenska facklärarförbundet, SFS, Blivande lärares riksförbund* samt *nämnden för Barn- och Familjearbetet i Härnösands stift*. Utredningens förslag tillstyrks med vissa reservationer eller tillägg av *socialstyrelsen, skolöverstyrelsen, utredningen om skolans inre arbete, landstingsförbundet, Kommunalarbetareförbundet, Lantbrukarnas riksförbund* och *Sveriges kristna socialdemokratiska förbund*.

Socialstyrelsen anser att de övergripande målen och delmålen utgör en genomtänkt bakgrund till de konkreta förslagen. Styrelsen påpekar dock att utredningen inte närmare behandlat frågan om barnstugans betydelse för det sociala behandlingsarbetet. *Skolöverstyrelsen* ansluter sig i princip till de övergripande målen för förskolan och tillägger att dessa i sina huvuddrag väsentligen överensstämmer med målen för grundskolan. *Socialstyrelsen* och *skolöverstyrelsen* anser att de övergripande målen även bör rymma en strävan att ge barnen bästa möjliga förutsättningar för en gynnsam fysisk utveckling.

LO anför att de övergripande mål utredningen formulerat synes täcka vad *LO* åsyftar när det gäller de personlighetsmässiga resurser hos de individuella barnen som är viktiga att främja genom förskolan. Däremot saknar *LO* i den övergripande målsättningen en beskrivning av förskolans uppgift i det socialpolitiska perspektivet. En sådan beskrivning finns i utredningens mer allmänna resonemang, men *LO* anser att det vore av värde när det gäller att föra ut förskolans idé om den också fanns fastslagen i det övergripande målet och i den föreslagna förskolelagens första paragraf. *Kommunalarbetareförbundet* delar i stort utredningens uppfattning men menar att utredningen borde ha gjort en starkare markering av samhällets skyldigheter att bistå föräldrarna i olika vård- och tillsynssituationer. Förbundet menar att det är viktigt att införandet av förskolan också ses ur social- och arbetsmarknadspolitisk synpunkt. Förbundet påpekar att de förvärvsarbetande föräldrarnas tillgång till barntillsyn är en förutsättning för att stora grupper av kvinnor skall kunna söka sig ut på arbetsmarknaden.

Landstingsförbundet ansluter sig i princip till utredningens ställningstaganden men anser att de övergripande målen är oklara och efterlyser en klart formulerad målbeskrivning. *Utredningen om skolans inre arbete* anför en liknande uppfattning. *Svenska kommunförbundet* anser att utredningen i sitt förslag till formulering av det övergripande målet för förskolan på ett riktigt sätt betonar dennas kompletterande roll i

förhållande till föräldrarna.

Kritiska synpunkter på förslaget framförs av *kommunstyrelsen i Karlstad*, *förskoleseminarierna i Kalmar och Borås*, *Sveriges psykologförbund*, *PBU:s konsultteam i Stockholm*, *Kristen demokratisk samling* och *Kyrkobrödrarörelsen svenska kyrkans lekmanaförbund*.

Sveriges psykologförbund menar att utredningens övergripande mål är vaga och abstrakta. *PBU:s konsultteam i Stockholm* efterlyser en grundligare analys av barnstugans roll i samhället samt en mer fördjupad diskussion om barns utveckling mot bakgrund av de mål som uppställts. Konsultteamet efterlyser också en ideologisk analys av den människosyn som ligger bakom målformuleringen. *Kyrkobrödrarörelsen svenska kyrkans lekmanaförbund* menar att den skildring utredningen ger av verksamheten inom förskolan andas en optimistisk övertro på den kollektiva barnuppföstrans möjligheter och betydelse.

Utredningens förslag att beteckningen förskola skall användas som enhetlig benämning på vad som nu kallas daghem och lekskola tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. *Statskontoret*, *socialutredningen*, *Sveriges socionomförbund*, *Svensk sjuksköterskeförening*, *Skellefteå kommun*, *Föreningen Sveriges socialchefer* och *nämnden för sjukvårds- och socialvårdsbyggnader* avstyrker eller är tveksamma till utredningens förslag. *Skellefteå kommun* anför att den föreslagna terminologin förefaller att bli tämligen tung och svåränvänd. Det förefaller knappast realistiskt att tro att benämningen heltidsförskola och deltidförskola skall komma till användning i dagligt tal. *Föreningen Sveriges socialchefer* föreslår att begreppet barnstuga även i framtiden får utgöra ett samlingsbegrepp för institutioner för barntillsyn. Inom barnstugebegreppet bör dock den särskilda benämningen fritidshem utgå och i stället skulle det finnas förskola för korttidstillsyn (understigande fem timmar/dag) och daghem för ett längre tillsynsbehov. Samma uppfattning framförs av *socialutredningen*.

4.2 Allmän förskola

Utredningens förslag till utformning av en allmän förskola där kommunen åläggs att anvisa plats till alla sexåringar tillstyrks allmänt av remissinstanserna. *Fosterbarnsutredningen*, *TCO*, *kommunstyrelsen i Kiruna*, *Svenska lärarförbundet* och *socialdemokratiska kvinnoförbundet* förordar dock att förskolan får formen av obligatorium.

Svenska kommunförbundet anser att förskolevistelsens effekt bäst uppnås genom förskolans karaktär av en rättighet som frivilligt tas i anspråk. *Kommunstyrelsen i Norrköping* anför att om förskolan skall få avsedd betydelse i uppfostran av barn är det synnerligen viktigt att samförstånd skapas mellan föräldrar, förskolans personal och samhället i övrigt. Ett tvångsförfarande – även om detta bara skulle behöva tillämpas i sällsynta fall – är inte en gynnsam utgångspunkt för sådant förtroendefullt samarbete. I den allmänna debatten om målsättningen för social

verksamhet ifrågasätts starkt lämpligheten av tvångsförfarande inom socialvården. Det skulle vara ytterst olämpligt att i en reform som den föreslagna införa ett tvångsmoment även om tillämpningen av det sällan blev aktuellt. *Skolöverstyrelsen*, *kommunstyrelsen i Järfälla*, *Svenska fackläraryrkesförbundet* och *Föreningen Sveriges socialchefer*, som alla tillstyrker utredningens förslag, anser att formen för den allmänna förskolan bör omprövas om den inte slår igenom i önskvärd omfattning. *Skolöverstyrelsen* anför att en allmän förskola för i första hand sexåringar inte får införas på ett sådant sätt att den avgränsas från den obligatoriska skolan så att en senare ofrånkomlig prövning av tidpunkten och sättet för det första inträdet i den obligatoriska skolan försenas och försvåras. *SAF* anför en liknande uppfattning.

I fråga om möjligheterna att privat institution i vissa fall skall kunna betraktas som förskola anför *ärkebiskopen* att han förutsätter en oförändrad tolkning av tillämpningen av församlingsstyrelselagen beträffande församlingens kompetens att bedriva den form av kristenfostranarbete bland förskolebarn som benämns kyrkans småbarnsskola. *Sveriges frikyrkoråd* anser att det arbete som f. n. bedrivs inom samfunden bör få fortsätta och utvecklas. *Förbundet Vi unga* framhåller att de tillsammans med Studieförbundet Vuxenskolan har en verksamhet i åldersgruppen tre -sex år med ca 11 000 barn. Förbundet menar att en viss samordning bör kunna bli aktuell mellan denna verksamhet och den som samhället bedriver. *Kommunstyrelsen i Järfälla* finner det nära nog uteslutet att de av utredningen föreslagna målen för förskoleverksamheten kan uppfyllas av de privata förskolorna.

4.3 Barn med särskilda behov av stöd och stimulans

Barnstugeutredningens förslag att ge förtur till förskolan åt barn som är i särskilt behov av stöd och stimulans har mottagits positivt av remissinstanserna. *Socialutredningen* anser att barnstugeutredningens uppmärksammande av barnens särskilda behov tillhör ett av de mest väsentliga kapitlen i betänkandet. *Fosterbarnsutredningen*, som delar barnstugeutredningens uppfattning att man genom stöd och stimulans bör försöka lindra sociala handikapp, framhåller att förskolan också i vissa fall bör kunna utgöra ett alternativ till andra sociala insatser från samhällets sida. Detta gäller bl. a. vid omhändertagande av barnet i barnhem eller fosterhem. *Svenska kommunförbundet* och *landstingsförbundet* ställer sig också positiva till utredningens generella prioritering och målsättning.

Beträffande utredningens förslag att barn med särskilda behov skall få plats i förskolan från fyra års ålder framförs erinringar av bl. a. några remissinstanser som företräder de handikappade. *HICK* anser att flertalet barn med handikapp behöver förskoleverksamhet redan tidigare och fruktar att kommunerna kommer att använda barnstugeutredningens

uttalande som motivering för att anvisa plats först då barnet fyller fyra år. Till barn med särskilda behov bör också räknas barn vars föräldrar är handikappade. HCK påpekar att denna fråga inte behandlats av barnstugeutredningen. *Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar* anser att rörelsehindrade barns förskoleträning får sättas in åtminstone i tvåårsåldern. *Kommunstyrelsen i Karlstad* framhåller för sin del att en noggrann bedömning måste göras av varje barns förmåga att tillgodogöra sig en vistelse i förskola. På grund av praktiska problem är det enligt kommunstyrelsen tveksamt med en generell garanti för dessa barns deltagande från fyra års ålder. TCO tillstyrker utredningens förslag även om tidigare insatser skulle vara önskvärda. Förslaget måste ses mot bakgrund av dagens ekonomiska verklighet och kan därför accepteras av TCO. Liknande synpunkter framförs av *Svenska facklärarförbundet*.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län är tveksam till förslaget att jämställa sociala handikapp med sjuka och handikappade barn. De socialt handikappade barnens behov av samhällets omsorger beror på föräldrarnas förmåga och inte på barnet självt. Barnen kan få en olycklig särställning om de jämställs med barn med handikapp. Det bör åligga sociala centralnämnden/barnvårdsnämnden att ge dessa barn plats i förskola om denna åtgärd kan anses lämplig.

Utredningens förslag att handikappade barn så långt som möjligt skall integreras i vanliga förskolegrupper tillstyrks av remissinstanserna. Flera remissinstanser påpekar dock att integreringen måste ske med försiktighet. *Svenska läkaresällskapet* menar att för barn ur sociala riskgrupper har en tidig stimulering ett mycket stort värde. När det gäller vissa andra typer av handikapp, exempelvis synskadade, hörselskadade och rörelsehindrade barn, bör nuvarande förskolesystem bibehållas om det ur barnets synpunkt är fördelaktigt. *Statens handikappråd* anser att flertalet handikappade barn borde kunna inplaceras i vanliga förskolegrupper. Av olika skäl kan dock särskilt svårt handikappade barn behöva placeras i specialgrupper. Även i flertalet sådana fall bör man eftersträva att kontakt hålls med övriga förskolegrupper. Det bör också finnas möjligheter att placera de icke handikappade barnen i specialgrupper för handikappade barn. Synpunkter liknande dem som ovan redovisats framförs också av *skolöverstyrelsen, länsstyrelsen i Västernorrlands län, Svenska läkaresällskapet* och *Sveriges förskollärares riksförbund*.

Förskola i glesbygd

Utredningens förslag att barn som bor i glesbygd och av denna orsak kan besöka förskolan bara tre dagar per vecka eller mindre skall börja i förskolan vid fem års ålder, tillstyrks eller lämnas utan erinran av remissinstanserna. *Länsstyrelsen i Stockholms län* påpekar att satsningar på förskola i samband med låg- och mellanstadieskola ger ett bättre barnunderlag för samordnad fortsatt skoldrift, bättre utnyttjande av lokaler, viss personal och skolskjutsar. En liknande uppfattning framförs av *länsstyrelsen i Värmlands län* och *lantbrukarnas riksförbund*. *Svenska*

*facklära*rförbundet påpekar beträffande personal i glesbygdskolan att lösningar med assistenter eller annan lärarpersonal bör förekomma enbart i undantagsfall. *Förskoleseminariet i Stockholm* framför att i den mån glesbygdskolan integreras med grundskolan, bör förskolans metodik vara utgångspunkten för arbetet och samma krav bör också ställas på förskolebarnens kvalitativa undervisning som den som gäller för grundskolan.

Utredningens uppfattning att förskolan i glesbygd måste anpassas efter lokala förhållanden understryks av *kommunstyrelsen i Kiruna* som anser att kommunerna måste ha stor suveränitet och att dispensmöjligheter från en eventuell förskolelag bör ges generöst. Behovet av extra bidrag till glesbygdskommunerna understryks av *socialstyrelsen, länsstyrelserna i Värmlands och Västernorrlands län, kommunstyrelsen i Kiruna och lantbrukarnas riksförbund. Kommunstyrelsen i Haninge* påpekar att glesbygdsområden även finns inom Haninge skärgårdsregion.

Invandrarbarn

De remissinstanser som yttrat sig över förslagen om invandrarbarnens förskoleverksamhet ställer sig positiva till utredningens förslag. *Statens invandrarverk* instämmer i utredningens uppfattning att bristande kunskaper i svenska liksom andra svårigheter till kontakt med den svenska omgivningen innebär särskilt behov av stöd. Invandrarverket anser att utredningens förslag om en allmän förskola stämmer väl överens med verkets strävanden att skapa goda förutsättningar för invandrarbarnens anpassning till det svenska samhället redan vid en tidig ålder. Verket framhåller vidare att ett långt gående samarbete mellan förskola och föräldrar, i likhet med vad utredningen föreslår, har stor betydelse för invandrarfamiljerna. *Socialstyrelsen* framhåller också att det är viktigt att kontakterna mellan invandrarbarnens föräldrar och förskolan är goda. Förskolan bör bli en av de kontaktpunkter som bidrar till att barnet och dess föräldrar finner sig till rätta i sin nya miljö. *Svenska kommunförbundet* anser att de framlagda förslagen i stort sett kan godtas som mål och användbara metoder för hur förskoleverksamheten för invandrarbarn kan bedrivas. *Arbetsmarknadsstyrelsen* pekar på att invandrarkvinnorna har högre förvärvsintensitet än svenska kvinnor och invandrarfamiljerna har därför särskilda behov av barn tillsyn på grund av arbetssituationen vartill kommer de sociala skäl för ökade insatser i detta avseende som utredningen redovisar. *Invandrarutredningen, utredningen om skolans inre arbete* och *kommunstyrelsen i Karlstad* understryker vikten av att invandrarbarnen tränas i sitt modersmål.

Uppsökande verksamhet

Utredningens förslag om en uppsökande verksamhet bland förskolebarn tillstyrks eller lämnas utan erinran av remissinstanserna. *Kommunförbundet* har i princip inte något att erinra mot att kommunernas på socialhjälp- och barnavårdslagarnas grundade skyldighet att skaffa sig kännedom om kommuninnevärnarnas behov av omvårdnad, hjälp och stöd samt att verka för att uppdagade behov avhjälpas får ett mer preciserat uttryck i barnavårdslagen. I synnerhet för socialt handikappade barn som hittills varit svåra att nå innebär förslaget fördelar. Vad gäller utredningens förslag om organisation av den uppsökande verksamheten bedömer kommunförbundet detta förslag som en av flera tänkbara lösningar. Med den inom kommunal socialvård allt mer tillämpade helhetssynen i utrednings- och behandlingsarbete kan andra former av samverkan av olika skäl vara lämpligare än att en särskild socialarbetare stationeras på barnavårdscentralerna. *Socialstyrelsen* framför att den föreslagna uppsökande verksamheten kommer att bli ett av de viktigare instrumenten i den allmänt förebyggande barn- och ungdomsvården. Praktisk erfarenhet talar för att den uppsökande verksamheten i den modell barnstugeutredningen skisserar kommer att företrädesvis finna barn vars handikapp till övervägande del är av emotionell och social natur. *Svensk sjuksköterskeförening* anser att samarbete och samverkan mellan barnavårdsnämnd/social centralnämnd, mödravårdscentral, barnavårdscentral och PBU är mycket väsentlig.

Landstingsförbundet, *facklärarförbundet* och *Svenska läkaresällskapet* tillstyrker den uppsökande verksamheten som sådan men har en avvikande uppfattning när det gäller samarbete mellan social förvaltning och barnhälsovården. Landstingsförbundet framhåller att tendensen att från olika verksamhetsområden introducera olika experter som specialister i arbetsteamet inom hälso- och sjukvården inte medför ökade förutsättningar för ett bättre omhändertagande av individen och familjen som helhet. Vid en väl fungerande barnavårdscentralens verksamhet upptäckts de barn, som på olika sätt behöver stimuleras, varför styrelsen inte anser det ur uppsökningssynpunkt vara motiverat att introducera en tjänsteman från socialförvaltningen med specialaktiviteter i barnavårdscentralens regi. Förbundet föreslår att det till stöd för den uppsökande verksamheten upprättas speciella förteckningar över barn, som befinner sig i riskzonen för fysisk, psykisk och social understimulering och att det för dessa grupper av barn och deras familjer finns tillgång till i förväg preciserade råd och stödåtgärder, som vid lämpliga tidpunkter kan sättas in som stöd och stimulering för barnen och familjen. *Svenska läkaresällskapet* förordar att barnavårdscentralernas resurser förstärks så att de kan täcka hela behovet av uppsökande verksamhet.

Utredningen om skolans inre arbete anser att den uppsökande verksamheten bör bedrivas i nära kontakt med förskolans och skolans hälso- och elevvårdande organisation, speciellt då det gäller sociala och språkliga handikapp, eftersom det inom samma familj kan finnas barn även i

skolåldern och samordning och kontinuitet bör eftersträvas i rådgivningen. *Svensk sjuksköterskeförening* och *förskolläraryförbundet* framhåller att det är nödvändigt att barnvårdscentralerna får personalförstärkning.

Ansvar för barn med handikapp

Beträffande frågan om tillsynsansvaret för barn med särskilda behov anför *landstingsförbundet* att de tekniska/organisatoriska förutsättningarna för att samla tillsynsansvaret till en myndighet för de handikappade barnens förskoleverksamhet närmare behöver utredas. En klarare gränsdragning beträffande tillsynsmyndighetens befogenheter gällande barn med särskilda behov bör därvid komma till stånd. Landstingsförbundet menar att det är angeläget att man åstadkommer ett enhetligt huvudmannaskap för förskolan och anser att primärkommunen principiellt bör vara huvudman för all förskoleverksamhet. Detta bör gälla oavsett om verksamheten bedrivs för barn vilka vårdas av sina föräldrar eller annan vårdnadshavare i hemmet eller om den är anordnad för barn som vårdas vid landstingskommunala institutioner eller vid av annan huvudman ägd institution. Förbundet anser att primärkommun bör ha ansvaret även för förskoleverksamhet för de barn som omfattas av omsorgslagen. Eventuella särskilda kostnader för dessa barn i förskolan bör ersättas av landstinget. Liknande synpunkter framförs av *Svenska läkaresällskapet* och *Sveriges läkarförbund*. *Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar* ansluter sig till utredningens förslag om ett samlat tillsynsansvar där de olika funktionerna, vård—habilitering—förskola kan integreras. Förbundet framför viss tveksamhet till utredningens förslag om ansvarsfördelning mellan primärkommun och landstingskommun. Barnens förskoleplacering får inte bli beroende av diskussioner om vem som skall stå för kostnaderna.

4.4 Förskolans planering och utbyggnad

Utredningen förordar att vid sidan av genomförandet av en allmän förskola för sex-åringar bör daghemsutbyggnaden prioriteras. Flertalet av de remissinstanser som tar upp denna fråga är positiva till den allmänna inriktningen av utredningens förslag. Flera remissinstanser framför dock synpunkter på vilken del av förskoleverksamheten som bör prioriteras i utbyggnaden. Några remissinstanser är tveksamma till de ekonomiska möjligheterna att bygga ut förskolan i den takt som utredningen föreslår. *Svenska kommunförbundet* säger att den snabba utbyggnaden av förskolan under andra hälften av 1960-talet sammanhängde med den goda ekonomiska situationen för kommunerna. En långsammare höjning av skattekraften tillsammans med att utdebiteringen nu nått en höjd som framtvingar restriktivitet med ytterligare skattehöjningar gör att kommunerna nu befinner sig i en annan ekonomisk situation. Kommunförbundet anser det därför mycket tveksamt om ens antalet platser enligt

utredningens lägsta utbyggnadsalternativ kan uppnås. LO framhåller att den prioritering utredningen gjort inneburit att heltidsförskolan kommit något i skymundan i betänkandet. Mot bakgrund av dagens bristsituation när det gäller daghemplatser anser LO detta vara beklagligt.

Förslaget om att en allmän förskola för sexåringar skall genomföras till år 1975 tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Svenska kommunförbundet ställer sig i princip positivt till förslaget men anser dock att det inte bör genomföras till år 1975. Kommunförbundet anser att det är bättre att skjuta fram den lagfästa tiden för sexåringsförskolans genomförande än att i större omfattning utnyttja den föreslagna dispensmöjligheten.

Arbetsmarknadsstyrelsen framför att den av utredningen förordade utbyggnadstakten med avseende på heltidsförskolan inte är tillfredsställande. Styrelsen understryker därför starkt att förskolan bör tilldelas sådana ekonomiska resurser att utbyggnaden kan komma att ske i betydligt snabbare takt än som föreslagits. Föreningen Sveriges socialchefer understryker kraftigt vikten av att daghemmen snarast möjligt byggs ut i sådan omfattning att full behovstäckning kan erhållas inom detta område. Först när en sådan utbyggnad skett finns en valfrihet för föräldrar att arbeta inom eller utom hemmet. Många ensamstående föräldrar och studerande är också helt beroende av att barn tillsynen kan ordnas för att de över huvud taget skall kunna sköta en egen anställning eller genomföra planerade/påbörjade studier. Svenska kommunalarbetsförbundet är inte nöjd med förslagen om utbyggnad av heltidsförskolan. Förbundet anser att utbyggnadstakten måste forceras. Behovet av en prioritering av heltidsförskolans utbyggnad understryks också av länsstyrelsen i Hallands län, HSB, Sveriges socionomförbund, statens planverk och ABF.

Sveriges lärarförbund anför att det inte är möjligt att ta ställning till barnstugeutredningens förslag utan att samtidigt diskutera bl. a. konsekvenserna för andra delar av utbildningssystemet. Det är inte tillfredsställande om ett påbörjat utvecklingsarbete inom den obligatoriska skolan skulle behöva avbrytas i ett känsligt utbyggnadsskede eller förskjutas på grund av att man finner det angeläget att nu satsa på andra delar av utbildningssystemet. En liknande tankegång framförs av skolöverstyrelsen.

Svenska facklärarförbundet och Sveriges förskollärares riksförbund påpekar att det saknas styrmedel för heltidsförskolans utbyggnad och menar att plankravet därför bör kompletteras med centrala beslut om utbyggnadsmål för heltidsförskolan och att statsbidragen anpassas därefter. Svenska facklärarförbundet menar dessutom att så snart heltidsförskolan täcker 50 % av behovet bör den allmänna förskolan byggas ut till att omfatta även femåringar. TCO menar att den kvantitativa utbyggnaden måste vägas mot nödvändiga behov av kvalitativa förstärkningar. TCO vill emellertid notera det riskfyllda i att som utredningen gör acceptera klyftan mellan mål och verklighet utan att föreslå effektiva styrmedel som ger kommunerna möjlighet att minska denna klyfta.

Enligt *kommunstyrelsen i Kalmar* är det angeläget att samhällets resurser inte splittras i för hög grad och att förverkligandet av avancerade pedagogiska program sker på bekostnad av den utbyggnad som är angelägen för att tillgodose vissa gruppers minimikrav. Enligt *Svenska läkarsällskapet* bör utbyggnaden anpassas till tillgången på utbildad personal. De förväntade pedagogiska vinsterna kan annars helt utebli och förskolan kan få betydande negativa effekter.

Utredningens förslag att kommunerna skall upprätta förskoleplaner tillstyrks eller lämnas utan erinran av remissinstanserna. *Svenska kommunförbundet* är positivt till utredningens förslag att kommunerna bör upprätta någon form av förskoleplan men understryker samtidigt att med plankravet inte bör bindas några krav från statliga myndigheter på viss ambitionsnivå i utbyggnadstakten. *Kommunstyrelsen i Kalmar* framför en liknande uppfattning. *LO*, som framhåller att en ökad utbyggnad av daghemmen är nödvändig, anser att en forcering av utbyggnadstakten kan ske genom att kommunerna åläggs en förskoleplanering enligt utredningens förslag.

Beträffande utredningens förslag till metod för att beräkna behovet av förskoleplatser anser *bostadsstyrelsen* att de föreslagna metoderna inte tar hänsyn till utbyggnadens stimulerande verkan på förvärvsbenägenheten och riskerar därmed att allvarligt underskatta kommande behov. Enligt *bostadsstyrelsen* kan därmed inte garantier skapas för att tillräckligt med mark avsätts för kommande behov. I behovsberäkningarna bör därför ingå en marginal för utbyggnadens efterfrågeökande effekt. Samma uppfattning framförs av *servicekommittén*, *kommunstyrelsen i Järfälla*, *svenska arkitekters riksförbund* och *socialdemokratiska kvinnoförbundet*. *Kvinnoförbundet* framhåller vidare att det finns hundratusentals föräldrar (lika med kvinnor) som skulle vilja ut i förvärvslivet, om de kunde få arbete, utbildning för det arbete som finns att få, eller om de kunde få en tryggad tillsyn för sina barn. Utredningens förslag till behovsberäkningar innebär enligt kvinnoförbundet att hela den stora s. k. dolda arbetslösheten inte beaktas. En liknande uppfattning framförs av *boendeutredningen*.

Förslaget om ett lagstadgat krav att hela behovet av förskola skall tillgodoses i nya bostadsområden om minst 200 lägenheter tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. *Svenska kommunförbundet* och *kommunstyrelsen i Kalmar* avstyrker förslaget med hänvisning till att man till plankravet inte bör binda några krav från statliga myndigheter på viss ambitionsnivå i utbyggnadstakten. Bl. a. *boendeutredningen* hyser oro för att kravet på full behovstäckning i nya områden kan innebära att kommunen tvingas göra avkall på behovstäckningen inom de befintliga bostadsområdena. En sådan utveckling kan enligt *boendeutredningen* tänkas bidra till en förstärkning av nuvarande skillnader mellan bostadsområdena i fråga om hushållens ålderssammansättning. *Statens planverk* framhåller att en betydande del av landets bostadsproduktion sker i områden med mindre än 200 lägenheter. Verket är därför tveksamt till lämpligheten av att i lag fastställa en bestämd

minsta storlek för områden för vilka särskilda förskoleplaner skall upprättas. Förskoleplanen bör även kunna omfatta mindre områden än 200 lägenheter och även befintlig bebyggelse som berörs. En liknande uppfattning framförs av *Svenska arkitekters riksförbund*. *Statens institut för byggnadsforskning* anser att en hänvisning till områden som omfattar minst 200 lägenheter är alltför diffus och bör därför inte ingå i bestämmelserna.

Utredningens förslag att de kommunala förskoleplanerna skall redovisas till socialstyrelsen och där utgöra underlag för en riksplanering möter erinringar från *Svenska kommunförbundet*. En prognos för hela riket bör enligt kommunförbundet utarbetas efter andra metoder än kommunprognoserna. Däremot anser förbundet att det är av största vikt att man från centralt håll arbetar fram tillförlitliga data om t. ex. förvärvsintensiteten på kommunnivå. *Socialstyrelsen* anser att en riksplanering blir avgörande för om det enligt förskolelagens första paragraf kommer att finnas förskolor i "tillräckligt antal för olika behov" och understryker behovet av att riksplaneringen ges en fastare form.

Den av barnstugeutredningen framförda uppfattningen att större delen av planeringsarbetet bör ske i enlighet med gängse kommunala rutiner understryks av *socialstyrelsen*, *svenska kommunförbundet*, *statens institut för byggnadsforskning* och *bygglagutredningen*. *Statens institut för byggnadsforskning* anför att förslaget att göra förskoleplanering obligatorisk men inte annan verksamhetsplanering riskerar att förvärra bristen på samordning mellan olika sektorer. Institutet rekommenderar därför att anvisningar utarbetas med sikte på samordnad planering på kommunnivå av i första hand skolan, förskolan och den öppna verksamheten bland barn och vuxna.

Utredningens förslag om ett lagstadgat krav att mark skall reserveras för förskolans ändamål vid all planering för bostadsändamål avstyrks av *statens planverk* med hänvisning till att en sådan bestämmelse är överflödigt. *Statens institut för byggnadsforskning* menar att alla föreskrifter om markreservationer i planeringen bör samordnas i byggnadslagstiftningen. *Svenska arkitekters riksförbund* anser att markreservationerna i såväl kortsiktiga som långsiktiga planer måste göras för betydligt större behov än det som utredningen redovisar för att man skall vara på den säkra sidan.

Bygglagutredningen anför att frågan om medborgarinflytande bör uppmärksammas mer, exempelvis genom föreskrifter om att planförslagen skall hållas utställda för granskning och debatt. Även *Statens planverk* anser att det med hänsyn till den stora betydelse dessa frågor har för de enskilda hushållen är angeläget att kommunerna lämnar god och tidig information beträffande förskoleplaneringen. Liknande synpunkter framförs av *Riksförbundet Hem och skola* och *Svenska arkitekters riksförbund*.

4.5 Verksamhetens innehåll och organisation

Mot bakgrund av de förslag utredningen lagt fram beträffande förskolans mål och den inre organisationen har utredningen diskuterat den pedagogiska inriktningen och arbetssättet i förskolan. Dit hör bl. a. förslagen om åldersblandade grupper, personalens lagarbete, synpunkter på relationer mellan barnen inbördes och mellan barnen och personalen, föreståndares uppgifter och funktion m. m. Utredningens förslag och synpunkter får ett positivt mottagande av flertalet remissinstanser, bl. a. av *socialstyrelsen*, *skolöverstyrelsen*, *utredningen om skolans inre arbete*, *länsstyrelsen i Stockholm*, *LO*, *TCO*, *Svenska kommunalarbetsareförbundet*, *Förskoleseminariet i Göteborg*, *Svenska fackläraryrkesförbundet*, *Sveriges förskollärares riksförbund* och *ABF*. *Sveriges psykologförbund* är däremot kritiskt till utredningens resonemang på denna punkt.

Skolöverstyrelsen säger att de beskrivna riktlinjerna för arbetssättet i förskolan är en vidareutveckling av de pedagogiska idéer som verksamheten i dag omfattar och utgör en fördjupande beskrivning av det arbetssätt som vuxit fram under de senaste åren. I vissa avseenden innebär det beskrivna arbetssättet dock förändringar, som får betydelse för personalutbildningen, funktionsuppdelningen, organisationsformer, fysisk miljö etc. Detta gäller bl. a. syskongruppsorganisationen samt framtoningen av det dynamiska samspelet mellan barnet och arbetslagets olika medlemmar.

Socialstyrelsen anför att det finns behov av ytterligare systematisering av förskolans innehåll. En studie- eller arbetsplan torde ge bättre stadga åt förskolans arbete och kunna ge kommun och personal vägledning i planeringen, vilket sannolikt skulle innebära dels en jämnare pedagogisk standard hos de enskilda förskolorna, dels att standarden på sikt skulle höjas i kvalitativt hänseende.

TCO och *Sveriges förskollärares riksförbund* biträder utredningens förslag om arbetslag men anser att förskolläraren måste vara den som tar det yttersta ansvaret för det pedagogiska arbetet, dess planläggning, utförande och uppföljning. *Förskolläraryrkesförbundet* anser vidare att framställningen kring deltidförskolan på vissa punkter är motsägelsefull och dåligt genomarbetad. *Svenska fackläraryrkesförbundet* framför en liknande kritik beträffande deltidförskolan.

Sveriges psykologförbund är bl. a. kritiskt mot utredningens syn på barns emotionella och sociala fungerande, där utredningen enligt psykologförbundet föreslår en inlärningspsykologisk betingelsemodell som tar fasta på barnens yttre beteende utan att försöka bedöma vad de är uttryck för. Psykologförbundet anser vidare att de stora barngrupperna och den lösa gruppstruktur som utredningen föreslår försvårar etablerandet av viktiga sociala relationer mellan barn och vuxna där konflikten är en av grunderna för psykisk utveckling.

Ärkebiskopen anför att den grundsyn på förskolans behandling av etiska frågor och religion som utredningen givit uttryck för kan och bör uppfattas som gemensam och riktninggivande för människor med olika

inställning i livsåskådningsfrågor. Grundläggande för förskolans behandling av dessa frågor måste vara en öppen och fördomsfri hållning gentemot religion och den andliga verkligheten. Religionens betydelse i förskoleverksamheten framhålls vidare av *förskoleseminarierna i Stockholm och Göteborg, nämnden för barn- och familjearbete i Härnösands stift* och *Kristen demokratisk samling*.

En kritisk syn framförs av *Kyrkobrödrarörelsen svenska kyrkans lekmanaförbund*, som anser att det pedagogiska programmet för förskoleverksamheten begränsas vad det gäller begreppsinnläringen till den fysiska och sociala omvärlden medan den andliga verksamheten helt lämnas utanför. Förbundet tolkar utredningens förslag så att förskolans personal skall ha rätt att på barnen överföra sina norm- och värdesystem, sina samhällsvärderingar och sina värderingar i livsåskådningsfrågor — oavsett om dessa värderingar står i strid mot föräldrarnas livsåskådning eller samhällsuppfattning.

Utredningens betoning av ett bra samarbete med föräldrarna understryks bl. a. av *Svenska kommunalarbetsareförbundet, Svenska fackläraryförbundet* och *Sveriges förskollärares riksförbund. Kommunalarbetsareförbundet* framhåller att samarbetet med föräldrarna är viktigt men att samarbetet inte får bli till ett hinder för personalen i dess arbete. Förbundet ställer sig t. ex. tveksamt till möjligheten att tillämpa något slags "öppet hus" där personalen skall fungera som värdinnor i samband med att föräldrarna hämtar barnen. Förbundet är också tveksamt till sammankomster förlagda till arbetskvällar alternativt lördagar där personalen på sin fritid skall stå till förfogande för en samvaro med föräldrarna. *Svenska fackläraryförbundet* tillstyrker utredningens förslag och säger att de exempel på arbets- och studiegrupper som utredningen föreslår säkerligen är värda att pröva men att de med tanke på föräldrarnas stora arbetsbörda kan bli svåra att genomföra. *Kommunstyrelsen i Järfälla* anser att man bör överväga att införa systemet med obligatoriska föräldrakontakter från personalens sida liknande det som finns i grundskolan.

Utredningens förslag till organisation av verksamheten innebär vad gäller heltidsförskolan att barn i åldern ca 6 mån. -- 2 1/2 år bör sammanföras i en småbarnsavdelning och barnen i åldern 2 1/2 -- 7 år i syskongrupper. Utredningen räknar emellertid med att även andra organisationsmodeller skall kunna tillämpas och har därför redovisat exempel med även åldersindelade grupper. Remissinstanserna ställer sig genomgående positiva till utredningens förslag. *LO* ser således utredningens förslag om småbarnsgrupper och syskongrupper som ett konsekvent genomförande av tankarna bakom de övergripande målen. *Svenska kommunförbundet* framhåller att förslagen innehåller möjligheter för den flexibilitet som omständigheterna kan nödvändiggöra. *Socialstyrelsen* anser att förslaget har stora fördelar från såväl social som utvecklingspsykologisk synpunkt. *Svenska fackläraryförbundet*, som ställer sig positivt till principen om indelning av förskolan i småbarnsgrupper och syskon-

grupper, påpekar att många av de fördelar som utredningen motiverar syskongrupper med även kan åstadkommas med nuvarande åldersindelningar om större öppenhet mellan grupperna tillämpas.

Även skolöverstyrelsen stöder utredningens förslag om syskongrupper och anser att denna organisatoriska grundmodell kan ge goda förutsättningar för en pedagogisk verksamhet som utgår från de olika utvecklingsnivåer barnet befinner sig på. Skolöverstyrelsen framhåller dock att modellen väsentligen är oprövad och inte bör införas utan att en föregående prövning visat lämpligheten härav. Även Svenska kommunförbundet, utredningen om skolans inre arbete och Sveriges läkarförbund finner det angeläget att modellen med syskongrupper prövas mera omsorgsfullt.

TCO, Svenska fackläraryrket, Svensk sjuksköterskeförening, Blivande lärares riksförbund och Barnpsykologiska forskningsgruppen vid lärarhögskolan i Stockholm understryker nödvändigheten av att hänsyn tas till barnens individuella utvecklingsnivå när det gäller överflyttningen från småbarnsgrupp till syskongrupp och att åldersgränsen generellt torde ligga något högre — 3—3 1/2 år — än vad utredningen föreslagit.

Förslagen om barngruppernas storlek har mött delade meningar bland remissinstanserna. Flertalet remissinstanser har inte uttalat någon erinran mot utredningens förslag. Därutöver har socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet, Sveriges kommunalarbetsförbund samt kommunstyrelserna i Järfälla och Karlstad tillstyrkt förslaget. Socialstyrelsen framhåller att bl. a. på grund av den i dag praktiserade överinskrivningen är det inte ovanligt med upp till 18 barn inskrivna i samma grupp. Utredningens förslag att 20 barn skall utgöra en absolut övre gräns är alltså ungefärligen den övre gräns som praktiseras i dag. Styrelsen anser emellertid att man noggrant måste studera barngruppernas storlek innan en generell rekommendation kan utfärdas. Skolöverstyrelsen ställer sig i viss mån tveksam till möjligheten att med den maximala syskongrupperstorleken på 20 barn genomföra meningsfull pedagogisk verksamhet men framhåller samtidigt att ett lägre antal barn per grupp medför starkt stegrade kostnader. Man erinrar också om att 20 barn per grupp avsevärt understiger elevantalet per klass i årskurs ett i grundskolan. Unga örnars riksförbund delar i princip utredningens uppfattning om barngruppernas storlek och sammansättning men anser, mot bakgrund av den erfarenhet som man har av verksamhet med barn i åldersgruppen 2 1/2—7 år, att mindre grupper är att föredra.

Socialutredningen, Länsstyrelsen i Örebro län, förskoleseminarierna i Stockholm och Kalmar liksom elevkåren vid förskoleseminariet i Solna, TCO, Svensk sjuksköterskeförening, ABF, kommunstyrelsen i Stockholm, Svenska fackläraryrket, Fredrika-Bremer-förbundet, Sveriges Förenade Studentkårer, lärarhögskolan i Stockholm, Blivande lärares riksförbund och PBU:s konsultteam redovisar däremot betänkligheter mot den föreslagna maximala gruppstorleken, framför allt när det gäller syskongrupperna. Socialutredningen framhåller att alltför stora grupper

försvårar eller omöjliggör individuella hänsyn och insatser, som utgör en av hömstenarna i förskolans program. *PBU:s konsultteam* framhåller att den grupp barn som utredningen särskilt vill värna om i och med utbyggnaden av förskolan, dvs. de barn som av olika skäl är missgynnade i sin hemmiljö, tenderar att bli de som "slås ut" i för stora grupper och där det inte finns tillräckligt många vuxna som kan värna om dem. Några av de remissinstanser som anfört betänkligheter mot gruppstorleken har framfört egna förslag om högsta antalet barn per grupp – i allmänhet högst 10 barn i småbarnsavdelningarna och högst 15 barn i syskongrupperna.

Utredningens förslag att överinskrivning inte skall förekomma tillstyrks eller lämnas i allmänhet utan erinran. Några remissinstanser bl. a. *Svenska kommunförbundet* och *kommunstyrelsen i Uppsala* framhåller emellertid att möjligheter till överinskrivning bör behållas i de fall lokaler och personalläthet inte direkt ställer hinder i vägen. Kommunförbundet pekar därvid på att ett slopande av överinskrivningen innebär en kostnadsökning som korresponderar mot den nu aktuella överinskrivningen. *Skolöverstyrelsen*, som delar utredningens uppfattning om att överinskrivning bör undvikas, understryker att praktiska omständigheter inte sällan gör lokala undantag ofrånkomliga. *Socialstyrelsen* och *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* tillstyrkes för sin del att överinskrivningen successivt slopas för att garantera att tillgängliga resurser effektivt utnyttjas under ett utbyggnadsskede.

Utredningen föreslår att på orter där så är möjligt bör deltidsförskolan organiseras så att deltidsbarnen ingår i förskolans heltidsgrupper i enlighet med nu gällande bestämmelser för s. k. gemensam barnstugeavdelning. Förslaget tillstyrks av *socialstyrelsen*, *utredningen om skolans inre arbete*, *ABF*, *kommunstyrelsen i Karlstad* och *Svenska fackläraryrket förbundet*. *Socialutredningen* är däremot tveksam till tanken på att heltids- resp. deltidsbarn skall ingå i samma grupp. Även om utredningen säger sig vara medveten om de praktiska och organisatoriska fördelarna bör dock detta vägas mot nackdelarna av de störningar och avbrott i gruppens aktiviteter som följer av deltidsbarnens uppbrott vid olika tidpunkter.

Familjedaghemverksamheten

Utredningen framhåller dagbarnvårdarnas behov av utbildning samt möjligheterna till samverkan och kontakt mellan familjedaghemmen och andra grenar av förskoleverksamheten. Behovet av vidgade kontakter och miljöupplevelser för barnen i familjedaghem har också understrukt.

Svenska kommunalarbetsförbundet framhåller att den målsättning som finns för förskolan i största möjliga utsträckning bör gälla också för familjedaghemverksamheten. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* och *Förbundet Vi unga* framför en liknande uppfattning. Svenska kommu-

nalarbetareförbundet är emellertid skeptiskt mot kommunernas ambitioner och förmåga att trygga en likvärdig barntillsyn i familjedaghemmen. Ett talande bevis härför är den nuvarande situationen som bl. a. kännetecknas av att vid tider av ekonomisk åtstramning många kommuner pressas att skära ner familjedaghemsversamheten av kortsiktiga ekonomiska hänsyn, vilket direkt drabbar de förvärvsarbetande föräldrarna. Dagbarnvårdarna bör ges en fastare anställningsform och deras utbildningsbehov bör uppmärksammas. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* understryker också dagbarnvårdarnas utbildningsbehov. *Arbetsmarknadsstyrelsen* anser att familjedaghemmen även framledes har en viktig funktion att fylla på orter där förskoleklasser inte räcker till. Familjedaghemmen har också en viktig funktion som komplement till förskolan vid snabba förändringar på arbetsmarknaden och för föräldrar med oregelbundna arbetstider. Styrelsen understryker att det är angeläget med ett ökat kommunalt ansvar för familjedaghemmen.

Tillfälligt sjuka barn

Utredningens förslag och synpunkter beträffande omvårdnaden av tillfälligt sjuka barn tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. *Landstingsförbundet* framhåller dock att det inte är önskvärt att förskolan annat än i mycket speciella situationer tar emot infekterade barn med feber, vilket kräver speciell vård och behandling. Förbundet kan inte heller principiellt tillstyrka att lätt infekterade barn tas emot i förskolan med hänsyn till dels speciellt de yngre barnens höga infektionskänslighet, dels generell subjektivitet vid bedömning av grad av infektion.

Socialstyrelsen finner den föreslagna organisationen av barnvårdarverksamheten stämma väl överens med styrelsens målsättning för den tillfälliga barntillsynen. Styrelsen anser att det finns ett stort behov av att samordna barnvårdarna, hemvårdarna och hemsamariterna till en enda personalkategori med bred basutbildning som gör vederbörande lämplig att ge vård och tillsyn oavsett den vårdades ålder och hälsotillstånd. Styrelsen anser vidare att det finns starka skäl att utveckla samarbetet mellan barnvårdare, dagbarnvårdare och förskolan. *Svenska kommunalarbetareförbundet* delar i stort utredningens förslag och anser de riktlinjer till organisatorisk lösning som barnstugeutredningen drar upp i fråga om nyttjande av barnvårdare i hemmet vara angelägna.

Utredningens förslag att förskolans hälsovård skall handhas av barnvårdscentralerna tillstyrks av *socialstyrelsen*, *skolöverstyrelsen*, *socialutredningen*, *länsstyrelserna i Göteborg och Bohus*, *Västernorrlands*, *Norrbottnens* och *Örebro län*, *förskoleseminarierna i Norrköping* och *Göteborg*, *Svenska kommunförbundet*, *landstingsförbundet*, *Svensk Sjuksköterskeförening*, *Sveriges förskollärares riksförbund*, *Svenska fack-*

lärarförbundet, Svenska läkarsällskapet samt kommunstyrelserna i Järfälla, Kalmar och Karlstads kommuner.

Utredningen om skolans inre arbete, TCO och Sveriges lärarförbund är kritiska till utredningens förslag och anser att hälsovården skall vara integrerad i skolsystemet.

Landstingsförbundet framhåller att det med tanke på rådande läkarbrist och de av utredningen föreslagna ökade kraven på barnhälsovården är riktigt att förskolans barnhälsovård förs över till barnavårdscentralerna i den takt tillgängliga ekonomiska och personella resurser i enskilda huvudmannaområden kan medge. *Socialutredningen* anför att en samordning av barnstugornas och skolans hälsovård till de nuvarande barnavårdscentralerna är en riktig utveckling. Det föreligger också starka skäl för ett ökat engagemang från den psykiska barna- och ungdomsvården inom såväl förskolan som den obligatoriska skolan. *Svenska facklärarförbundet* anser att för att dels uppnå en bättre samordning med hälsovården för andra barn än förskolan, dels en kontinuitet till skolhälsovården skulle det vara önskvärt att all förebyggande hälsovård för barn till och med skolålderns slut har samma huvudman, lämpligen kommunen. I nuläget stöder emellertid facklärarförbundet utredningens förslag att den fysiska hälsovården för förskolan överförs till barnavårdscentralerna. *Sveriges förskollärares riksförbund* framför en liknande uppfattning.

Förslaget om familjeservicecentraler tillstyrks i princip av bl. a. *socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet, fosterbarnsutredningen, Sveriges läkarförbund* och *Svenska läkarsällskapet*. *Svenska kommunförbundet* anför att förbundet delar utredningens synpunkter på värdet av en långtgående samordning av sociala och medicinska servicefunktioner. *Kommunförbundet* anser att utredningens överväganden på denna punkt bör beaktas i det pågående arbetet med de komplicerade frågorna om integration av socialvård och medicinsk hälsovård.

Personalfrågor

Utredningens uppfattning att personalen i förskolan bör ha god grundutbildning understryks i allmänhet av remissinstanserna. *Svenska kommunförbundet* framhåller emellertid att i avvaktan på att utbildningskapaciteten bättre anpassas till verksamhetens behov tvingas kommunerna arbeta med de personalresurser som finns tillgängliga oavsett om de har adekvat utbildning eller inte. Förbundet understryker i sammanhanget angelägenheten av en snar översyn av samtliga barnavårdande utbildningar. *Svenska kommunalarbetsförbundet*, som anser att man bör ställa höga krav på personalen, förordar att den framtida verksamheten inom förskolan bör bygga på en varvad teoretisk-praktisk utbildning. *Sveriges lärarförbund* pekar på ett sannolikt framtida överskott på lägstadielärare och menar att dessa efter kompletterande utbildning bör vara behöriga att söka och inneha tjänst i förskola.

Förslaget om viss utbildning som krav för fast anställning i förskola avvisas av *Svenska kommunförbundet* och *Svenska kommunalarbetsförbundet*. *Kommunalarbetsförbundet* framhåller att man anser det vara en avtalsfråga för arbetsmarknadsparterna att fastställa de villkor som skall gälla för anställning. *Sveriges förskollärares riksförbund* menar däremot att krav på genomgången yrkesutbildning måste fastställas i särskild stadga. Åtgärder utöver dem som utredningen förordat för täckande av behovet av pedagogiskt utbildad personal i förskolorna efterlyses också av *Sveriges nationalkommitté av OMEP*. *Förskoleseminariet i Göteborg* betraktar det som en bristföreteelse att man i nuvarande utbyggnadsskede har personal anställd som saknar adekvat utbildning.

Utredningens förslag att en jämn fördelning av förskollärare och barnskötare bör eftersträvas i samtliga barngrupper tillstyrks i allmänhet eller lämnas utan erinran från remissinstanserna. *Svenska kommunalarbetsförbundet* framhåller därvid att med en förbättrad grundutbildning för barnskötare bör sammansättningen av personal med pedagogiskt arbete på längre sikt kunna omprövas efter hand som denna utbildning får effekt. *TCO* och *Svenska fackläraryrket* anser för sin del att fördelningen mellan förskollärare och barnskötare/annan personal bör regleras genom en särskild stadgebestämmelse.

Utredningens förslag att nu gällande rekommendation från socialstyrelsen om personaltättheten överförs till den föreslagna förskoleorganisationen har föranlett olika synpunkter från remissinstansernas sida. Huvuddelen av remissinstanserna tillstyrker eller instämmer i utredningens bedömningar av personalbehovet. Detta har dock skett från olika utgångspunkter. *Skolöverstyrelsen* tillstyrker den föreslagna personaltättheten i småbarnsgrupperna men menar att den föreslagna personaltättheten i syskongrupperna är hög, inte minst i jämförelse med vad som gäller för skolans lägstadium. Överstyrelsen anför vidare att även om den föreslagna personaltättheten synes förklarlig och i och för sig pedagogiskt motiverad anser man att ytterligare överväganden bör göras i denna fråga med hänsyn till de omfattande resurser som genomförandet av en stor förskolereform kräver. *TCO*, *Svenska fackläraryrket* och *Sveriges förskollärares riksförbund* anför att man, under vissa förutsättningar som sammanhänger med beräkningsunderlaget, kan tillstyrka utredningens förslag. Man anför vidare att personaltättheten bör bindas i en stadga till förskolelagen och kommunerna i stadgan åläggas att öka personaltättheten när barn med särskilda behov är inskrivna i förskolan. Man framhåller vidare att det pedagogiska program som utredningen skisserat, inte går att genomföra med nuvarande personaltätthet. *ABF*, som framhåller vikten av att personalen avpassas efter barngruppernas storlek, anser att kommunerna bör åläggas att i den föreslagna förskoleplanen ange riktlinjer för hur den rekommenderade personaltättheten skall kunna uppnås. *Kommunstyrelsen i Stockholm* påpekar att personaltättheten är en viktig fråga och att det finns anledning att uppmärksamt följa utvecklingen under utbyggnadsskedet för att senare vidta de justeringar

som kan befinnas påkallade. Liknande synpunkter anförs också av *Svenska kommunalarbetsförbundet*.

Socialstyrelsen betonar, i likhet med utredningen, att förbättringar av personaltäteten måste åstadkommas successivt. Det av utredningen diskuterade personalbehovet i förskolan ser styrelsen inte som ett generellt krav utan mera som ett riktmärke för en minimal standard. Liknande synpunkter anförs också av *Fredrika-Bremer-Förbundet*. *LO* framhåller att man finner utredningens rekommendation om personaltäteten riktig i det läge med knapp personaltillgång som kommer att gälla under förskolans utbyggnadsskede. *LO* understryker i det sammanhanget att redan tillgången till en förskoleplats innebär en kvalitativ förbättring. *Svenska kommunförbundet* framhåller att om personalstyrkan skulle ökas till den av socialstyrelsen rekommenderade skulle detta tillsammans med de ökningarna som följer av förslagen om slopande av överinskrivning, sex veckotimmar barnfri tid för barnsköterskor samt kompensation för den senaste arbetstidsförkortningen, innebära en kraftig personalökning. Förbundet drar slutsatsen att utredningens modell för personaltätet i förskolan inte kan läggas till grund för rekommendationer till kommunerna.

Utredningens förslag om att medhjälpare anställs i deltidförskolan mottas i regel positivt av remissinstanserna. *Skolöverstyrelsen* liksom *förskoleseminariet i Norrköping* framhåller emellertid att frågan om denna medhjälparens kompetens närmare behöver övervägas. *Kommunförbundet* framhåller för sin del att om varje förskollärare i deltidförskolan skall ha en medhjälpare innebär detta i dagsläget ett tillskott av 2 500 personer.

Utredningens förslag om en särskild fortbildning för all personal i förskolan för att snabbt föra ut det pedagogiska programmet tillstyrks eller lämnas utan erinran av remissinstanserna. *Kommunförbundet* ansluter sig i princip till det av utredningen skisserade målet för utbildningskompletteringen och till utredningens uppfattning att en sådan fortbildning är en av de viktiga förutsättningarna för att den nya pedagogiken skall kunna genomföras. Förbundet påpekar dock att ett förläggande av internatkurserna helt till fritid kan innebära att viss del av personalen avstår från att delta. Ett förläggande av utbildningen helt till arbetstid kan å andra sidan medföra att kommunerna får svårighet att genomföra utbildningen. Mot bakgrund härav vill kommunförbundet ifrågasätta om det inte är möjligt att begränsa internatkurserna till två om vardera tre dagar för att motverka de problem som här berörts.

TCO framhåller att om syftet med utbildningen skall nås måste deltagandet i sådan utbildning vara obligatorisk. *TCO* kan tillstyrka att internatutbildningen förläggs till veckoslut endast under förutsättning att detta räknas som arbetstid. Liknande synpunkter framförs av *Sveriges förskollärares riksförbund* och *Svenska fackläraryrket förbundet*, *Svenska kommunalarbetsförbundet* och *förskoleseminariet i Stockholm*. *TRU* framhåller de positiva erfarenheterna av användning av radio i samband med den omfattande fortbildningen av lärare i engelska. Utredningen menar

att det är sannolikt att radio och TV som komplement till annat kursmaterial skulle kunna bli effektiva och billiga läromedel i den omfattande utbildningsinsats som erfordras för förskolans personal.

Öppethållande

Utredningens uttalande att man i arbetslivet mera bör ta hänsyn till barnens villkor har i allmänhet mött ett positivt gensvar hos remissinstanserna. *SAF* säger sig således dela utredningens uppfattning att föräldrarnas situation i högre grad bör beaktas vid avtalsförhandlingar och diskussioner om arbetstider och deras förläggning. Även *arbetsmarknadsstyrelsen* finner det angeläget att söka generella lösningar för att på ett bättre sätt anpassa arbetstiden efter föräldrarnas och barnens gemensamma behov av samvaro. *Ärkebiskopen, socialutredningen, TCO, Sveriges läkarförbund, ABF, HSB, kommunstyrelserna i Stockholm och Kalmar, Fredrika-Bremer-Förbundet, Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund* samt *förskoleseminariet i Stockholm* och *elevkåren vid förskoleseminariet i Solna* delar också utredningens uppfattning om att arbetsmarknadens parter bör söka lösa frågan om familjerollen och arbetstidernas förläggning i samband med förhandlingar. *Svenska facklärarförbundet* och *Blivande lärares riksförbund* anser att frågan om förkortad arbetstid för småbarnsföräldrar, liksom för andra människor som har behov därav, måste få en lösning, eventuellt genom lagstiftning. *Svenska kommunalarbetsförbundet* menar däremot att det inte kan vara en realistiskt framkomlig väg att räkna med att arbetsmarknadens parter anpassar arbetslivet efter förskolans dagtider. Även *LO* och *SABO* framför uppfattningen att förskolan måste anpassa sina öppethållandetider till de behov som de vuxnas varierande arbetstider medför.

Utredningen har förordat en försöksverksamhet i kommunerna med bl. a. dygnet-runt-service i förskolorna. Värdet av att en sådan försöksverksamhet kommer till stånd betonas av flera remissinstanser. Andra framhåller emellertid att lösningen med att kombinera förskola och barnavårdarverksamhet eller familjedaghem bör prioriteras framför nattöppna daghem. *Svenska facklärarförbundet, Sveriges förskollärares riksförbund, Blivande lärares riksförbund, Sveriges psykologförbund, Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund, kommunstyrelsen i Kalmar* och *Förskoleseminariet i Göteborg* ställer sig tveksamma till ett system med nattöppna daghem. *Kvinnoförbundet* betonar att i de fall de ändå måste finnas, de inte får tillämpas för att möjliggöra missbruk från arbetsgivarens sida.

4.6 Förskolans lokaler och utomhusmiljö

Utredningens uppfattning att förskolan bör få en öppnare funktion i förhållande till bostadsområdet i övrigt delas av bl. a. *statens planverk, boendeutredningen, servicekommittén, Svenska kommunförbundet* och *Svenska arkitekters riksförbund. Kommunförbundet* påpekar dock att

man i integrationssträvandena måste ägna uppmärksamhet åt ansvarsfrågorna. *Statens planverk* anför att vid planering av nya områden bör en samordnad programmering av ytorna för lek och rekreation komma till stånd. I vissa fall kan även en gemensam projektering vara önskvärd. *Sveriges förskollärares riksförbund* avvisar förslaget att förskolans utemiljö skall vara i centrum i bostadsområdet och i vissa fall fungera som skolgård och lekplats för bostadsområdets övriga barn. Förskolläraryrket föreslår i stället att förskolan samverkar med öppna lekområden. En liknande uppfattning framförs av *Svenska fackläraryrket*.

Beträffande utredningens förslag att daghemmens tomt bör hålla en minimiyta på 50 m² per plats anför *kommunförbundet* att även om tomterna för närvarande är mindre än 50 m² per plats vill förbundet inte invända mot att detta tal uppställs som ett riktmärke för heltidsförskolans tomtyta. *Bostadsstyrelsen* framhåller att tomterna bör vara väl tilltagna vilket innebär att den föreslagna miniminormen 50 m² per plats endast bör tillämpas om förskolan ligger i anslutning till parklek och dylikt. I andra fall krävs större ytor, 80–100 m² per plats, för att motsvara den redovisade ambitionen och undvika isolering av förskolebarnen. *Sveriges förskollärares riksförbund* och *Svenska fackläraryrket* anser att tomtytan bör uppgå till minst 80 m² per plats för förskolans eget behov. *Svenska arkitekters riksförbund* framhåller att barnstugeutredningens programskisser, liksom erfarenheter från andra håll, talar för att barnstugans tomt gärna bör bli minst 4 000–5 000 m², vilket motsvarar ca 100 m² per plats vid normal förskolestorlek. Denna tomtstorlek behövs inte i första hand för att förskolebarnen skall få plats för sina lekar, utan för att tomten skall kunna utformas meningsfullt och ge plats för tillräckligt stimulerande och omväxlande lekmöjligheter.

Utredningens uttalande att man bör undvika förskolor som är större än 50–75 platser biträds av *Svenska kommunförbundet* och *Sveriges förskollärares riksförbund*. *Kommunförbundet* framhåller att till de skäl utredningen anfört för en sådan dimensionering kan läggas att skillnaden i investeringskostnader per plats mellan barnstugor med exempelvis 120 och 60 platser blir så liten att man kan bortse från den ekonomiska vinsten av större enheter. *HCK* framför att man vid lokalutformningen måste följa bestämmelserna i handikappbyggnormerna. I övrigt ställs för olika handikappgrupper en rad krav på förskolans utformning för att förskolan skall bli tillgänglig för barn med olika handikapp.

Utredningens förslag att lokalytan skall uppställas som norm för dimensioneringen av nya barnstugor har mött en del invändningar under remissbehandlingen. *Svenska kommunförbundet*, som är beredd att tillstyrka förslaget om lokalyta som ett riktmärke vid den fortsatta utbyggnaden, framhåller således att avvikelser från denna ytstorlek kan behövas av organisatoriska skäl. Ytkravet bör i vissa fall kunna ställas lägre om man t. ex. utesluter köksfunktionen i en barnstuga. Utrymmet för barnen och aktiviteterna kan därför – beroende på hur förskoleutrymmet för övrigt tas i anspråk – bli större eller mindre med en stel regel om totalytan per plats. *TCO*, *Sveriges förskollärares riksförbund*, *Svenska*

fackläraryförbundet och *nämnden för sjukvårds- och socialvårdsbyggnader* framhåller att en norm för totalytan måste kombineras med miniminormer för vissa utrymmen, t. ex. kapprum och tvätttrum. *Bostadsstyrelsen* anför att man inte bör låsa lokalytorna förrän erfarenheter har vunnits av den nya inre organisationen. I det lokalprogramförslag som utredningen presenterat finner bostadsstyrelsen en viss bundenhet till ett antaget funktionssätt. Styrelsen menar att de kommande anvisningarna bör grundas på systematiska studier av ytbehovet för de olika dimensionerande aktiviteterna och gruppbildningarna. En liknande uppfattning framförs av *nämnden för sjukvårds- och socialvårdshyggnader* och *Svenska arkitekters riksförbund*.

Barnstugeutredningens förslag till förenklingar i granskningsförfarandet tillstyrks av bl. a. *statens planverk* och *Svenska kommunförbundet*. Med vissa reservationer tillstyrks förslaget även av *bostadsstyrelsen*, *arbetarskyddsstyrelsen*, *statens institut för byggnadsforskning* och *länsstyrelsen i Örebro län*. *Bostadsstyrelsen* anser att förslaget möjliggör en från praktisk synpunkt önskvärd samordning med bostadslänegranskningen. *Bostadsstyrelsen* anser dock inte att den förhandsgranskning av förskolor ur pedagogisk synvinkel som i dag utförs på NSB bör avskaffas.

För någon form av fortsatt central granskning eller rådgivning uttalar sig *socialstyrelsen*, *nämnden för sjukvårds- och socialvårdsbyggnader*, *TCO*, *Sveriges förskollärares riksförbund*, *Svenska fackläraryförbundet*, *Sveriges arkitekters riksförbund* och *Svenska Bostäder*. *Nämnden för sjukvårds- och socialvårdshyggnader* understryker att syftet med det hittills tillämpade granskningsförfarandet varit mindre att utöva kontroll än att handha en rådgivningsverksamhet grundad på allsidig kunskap och erfarenhet, som inte rimligen utan mycket betydande insatser kan finnas inom den enskilda kommunen.

Socialstyrelsen framhåller att det arbete som nu sker i samband med granskningen i dess helhet fyller en viktig servicefunktion. Styrelsen framhåller samtidigt att den information som därvid ges till kommunerna bl. a. har till syfte att begränsa kommunernas kostnader. Ett alternativ till det system som nu praktiseras bör vara ett serviceinriktat samrådsförfarande som kan förutses bli allmänt utnyttjat.

4.7 Lokal och central förvaltning

Utredningen förordar, mot bakgrund av de starka kopplingar som finns till det socialpolitiska fältet, att förskolan även fortsättningsvis förvaltas av barnvårdsnämnd eller social centralnämnd. Utredningen förordar också att socialstyrelsen blir central tillsynsmyndighet. Utredningens uppfattning delas av *socialstyrelsen*, *statskontoret*, *socialutredningen*, *fosterbarnsutredningen*, *länsstyrelserna i Stockholms, Hallands, Göteborgs och Bohus, Örebro, Västernorrlands och Norrbottens län*, *Svenska kommunförbundet*, *LO*, *SAF*, *Svenska kommunalarbetsförbundet*, *Svensk*

sjuksköterskeförening, Sveriges socionomförbund, kommunstyrelserna i Stockholm, Örebro, Uppsala, Järfälla, Skellefteå, Kalmar, Kiruna, Karlstad och Norrköping, Stockholmskretsen av Sveriges Förskollärares riksförbund, förskoleseminariet i Borås, KDS, Svenska läkaresällskapet, Föreningen Sveriges socialchefer, Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar och Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund. Socialstyrelsen anför att samtidigt som utredningen lägger stor vikt vid det pedagogiska programmet och metoderna för dess genomförande visar den i betänkandet angivna målsättningen för förskolans utbyggnad och reformeringen av dess inre verksamhet att förslagen samtidigt i hög grad kan ses som en familje- och socialpolitisk reform. Förslagen om den uppsökande verksamheten och de särskilda insatserna för barn med handikapp har enligt styrelsen direkt anknytning till den sociala barnvården. *Kommunförbundet* framhåller att det samband som redan nu finns mellan förskola och socialvård ytterligare kommer att förstärkas dels genom barnstugeutredningens och dels genom andra utredningars framlagda eller väntade förslag. *Socialutredningen* framhåller att om den föreslagna utvidgningen av förskolebegreppet kommer till stånd, blir en väsentlig del av kommunens förebyggande verksamhet förlagd till förskolan. Detta kräver en effektiv samordning av tillgängliga sociala, medicinska och pedagogiska resurser. Ansvaret för en sådan sammanhållen servicefunktion, liksom en kvalificerad uppsökande verksamhet, bör åvila det kommunala organ som enligt gällande lagstiftning har det yttersta vårdansvaret. *LO* ifrågasätter bl. a. om inte ett överförande av huvudmannaskapet på nya myndigheter skulle vålla ett sådant avbräck i verksamheten att utbyggnadstakten skulle bromsas upp.

Förslag om att skolstyrelsen skall vara förvaltningsmyndighet i kommunen med skolöverstyrelsen som central tillsynsmyndighet framförs av *riksrevisionsverket, skolöverstyrelsen, utredningen om skolans inre arbete, länsstyrelsen i Värmlands län, förskoleseminarierna i Göteborg, Luleå, Norrköping, Stockholm och Kalmar, TCO, SACO, SR, Sveriges förskollärares riksförbund, Sveriges lärarförbund, kommunstyrelsen i Hunninge, Svenska facklärarförbundet, SFS, Förstadielärarnas förening och hörselvårdskonsulenternas förening, Blivande lärares riksförbund, Riksförbundet Döva barns målsmän, Sveriges nationalkommitté av OMEP* samt *Hörselfrämjandets riksförbund. Skolöverstyrelsen* framhåller således att såväl pedagogiskt som socialt har förskolan och skolan samma uppgifter. Skillnaden ligger primärt i barnens kronologiska ålder, sekundärt i verksamhetsformernas anpassning till åldersnivåerna. Dessa skillnader kan inte motivera en uppdelning av ansvaret för två verksamheter som är så beroende av och i många avseenden integrerade i varandra. Med hänsyn såväl till betydelsen av kontinuitet i verksamheterna för barnens del som samhällets möjligheter att för de olika stadierna i barns uppväxt värna om en samlad syn på och inriktning av stödjande och utvecklingsfrämjande insatser är det av vikt, att tillsynen ligger på samma myndighet i första hand på det lokala planet. *TCO* framhåller i sitt yttrande att det

är väsentligt att tillsynsmyndigheten bedriver pedagogiskt utvecklingsarbete, vilket hittills inte skett. Om förskolan läggs under skolöverstyrelsen ges större möjlighet att inrikta psykologisk och pedagogisk forskning även på förskoleåldrarna. En sådan bör ske i nära kontakt och samverkan med det pedagogiska forsknings- och utvecklingsarbete som nu äger rum under SÖ:s ledning. En ny och separat sådan verksamhet i socialstyrelsen framstår inte på samma sätt som meningsfull. *Sveriges förskollärares riksförbund* är av den uppfattningen att motiven för att förskolan även i fortsättningen skall lyda under nuvarande organisation är alltför tunna. Man framhåller därvid att den inre verksamhetens art skall vara avgörande för valet av tillsynsmyndighet och pekar därvid på att utredningen i centrala kapitel markerat verksamhetens pedagogiska innehåll.

I några fall har remissinstanserna föreslagit en delad organisation eller en fristående organisation. *Statskontoret* framhåller således att både den förväntade utbyggnaden och förskolans stora kontaktytor gentemot andra områden talar för en organisatorisk förankring av annat slag än de hittills diskuterade. Centralt bör detta ske genom att förskolefrågorna förs till en självständig myndighet i form av en nämnd. När det gäller den lokala förvaltningen tillstyrker statskontoret utredningens förslag att denna skall åvila barnavårdsnämnd/social centralnämnd.

Utredningens förslag att det kommunalt och centralt inrättas samrådsorgan med uppgift att vaka över att förskolan verkligen får den sociala och pedagogiska effekt utredningen dragit upp riktlinjer för tillstyrks av remissinstanserna. *Kommunstyrelsen i Karlstad* hyser dock en viss oro för överorganisation och menar att samråd i de flesta fall kan ske mest praktiskt direkt mellan berörda parter utan att en stelbent sammanträdesrutin byggs upp. *Sveriges förskollärares riksförbund* tillstyrker utredningens förslag om samrådsorgan om skolöverstyrelsen väljs som central tillsynsmyndighet. Om däremot socialstyrelsen väljs som central tillsynsmyndighet förordar förbundet ett speciellt samverksorgan för att uppnå de mål utredningen ställt beträffande kontinuitet m. m.

Utredningens förslag att det lokalt skall finnas pedagogkonsulenter anställda tillstyrks i regel av remissinstanserna. *Socialstyrelsen* säger sig vara väl medveten om att den föreslagna förstärkningen med kommunala pedagogkonsulenter endast kan komma att genomföras på relativt lång sikt och vill därför påpeka att den lagstadgade tillsynsskyldigheten kvarstår på länsstyrelserna. *TCO, Svenska fackläraryrket, Sveriges förskollärares riksförbund* samt *Förskoleseminariet i Norrköping* anser att ett beräknat barnantal av mellan 1 000 och 1 800 barn per pedagogkonsulent är för mycket. *Svenska kommunförbundet* avstyrker utredningens förslag. Förbundet anför därvid att de arbetsuppgifter som pedagogkonsulenter skall handha i dag utförs av barn- och utbildningskonsulenter eller liknande. Om denna personal anses ha alltför omfattande administrativa uppgifter bör dessa uppgifter effektiviseras och förenklas.

Utredningens uttalande av behovet av samverkan mellan förskola och lägstadium understryks kraftigt av remissinstanserna. *Skolöverstyrelsen*, som inte delar utredningens uppfattning att förskola och lägstadium är

två olika verksamhetsformer, anser att denna samverkan bör infogas i det organisatoriska grundmönster med syskongrupper som utredningen föreslår och att möjligheterna för barnen i åldrarna 5–8 år att efter sina utvecklingsförutsättningar och aktuella behov få delta i syskongruppens eller lågstadiets verksamhet måste garanteras. SÖ framhåller vidare att även den lokalmässiga samordningen måste bli föremål för utredning. *Svenska facklärares förbundet*, *Sveriges förskollärares riksförbund* och *Samarbetskommittén SFL–SL rörande samverkan förskola–grundskola–fritidshem* menar att det hade varit av stort värde om utredningen lagt fram konkreta förslag till samverkansformer efter en analys av de svårigheter – t. ex. metodiska och personalpolitiska – som kan vara förknippade med dessa. *Förskollärares förbundet* framhåller också att det i dessa viktiga frågor inte räcker med råd och anvisningar utan samverkan måste regleras i t. ex. en stadga.

5. Föredraganden

5.1 Inledning

De familjepolitiska frågorna har under senare år fått en framträdande plats i reformpolitiken och samhällsdebatten. Vid sidan av det ekonomiska familjestödet har kraven på en utbyggd samhällsservice för barnens omvårdnad och tillsyn växt sig allt starkare. Samhällsutvecklingen i stort och de förändringar i familjernas levnadsmönster som den fört med sig har medverkat härtill.

Ansvaret för barnens fostran och omvårdnad vilar i första hand på hemmet. Familjens sammansättning och uppgifter har emellertid förändrats i många avseenden. Antalet barn i familjen har successivt minskat och det är numera vanligt att barn växer upp helt utan eller med bara ett syskon. Generationerna bor längre ifrån varandra. Genom att på detta sätt familjeenheterna blivit mindre har barnens kontakter inom familjens ram med andra barn och med vuxna i olika åldrar minskat. Denna utveckling skapar ett ökat behov av samvaro utanför familjen med andra barn. En sådan samvaro är ofta särskilt betydelsefull för barn utan syskon och för barn som saknar lekkamrater i närheten av hemmet.

I allt fler familjer förvärvsarbetar numera båda föräldrarna även när barnen är små. Det är då nödvändigt att barnens tillsyn och omvårdnad under föräldrarnas arbetstid kan ordnas på ett tillfredsställande sätt. För de ensamstående föräldrarna är en ordnad barnomsorg också en förutsättning för att de genom förvärvsarbete skall kunna försörja sin familj. För både barn och föräldrar är det viktigt att omsorgen om barnen ordnas på ett sådant sätt att barnen trivs och stimuleras i sin utveckling och att föräldrarna känner trygghet för att barnen tas om hand på ett lämpligt sätt som också innebär en komplettering av den fostran och omvårdnad barnen får i hemmet.

Ett viktigt mål för familjepolitiken är att ge ökad trygghet för barnen. För barnen är det viktigt att få både en meningsfull samvaro med båda sina föräldrar och en stimulerande samvaro med andra barn. Barnens levnadsförhållanden och känslomässiga kontakter under förskoleåren är av stor betydelse för individernas fortsatta utveckling och därmed för hela samhällsutvecklingen. I målet att ge barnen trygghet ligger också att ge alla barn tillgång till en stimulerande och personlighetsutvecklande uppväxtmiljö. Ogyvnnsamma förutsättningar i barndomen begränsar utvecklingsmöjligheterna och kan skapa svårigheter längre fram i livet. Utbildnings- och yrkesvalet är fortfarande starkt knutet till könsfördomar och föräldrarnas sociala medvetenhet och utbildningsbakgrund, i stället för till barnets personlighetsförutsättningar och intressen. Barn med fysiska, psykiska eller sociala handikapp och invandrarbarn hör till dem som i vissa avseenden ofta har ett sämre utgångsläge än andra och som därför kan behöva särskilt stöd och stimulans för sin utveckling.

Ett annat centralt mål för familjepolitiken är att åstadkomma en

utveckling i riktning mot jämställdhet mellan män och kvinnor. Både kvinnor och män bör kunna förena förvärvsarbete och familjeliv på villkor som ger barnen trygghet och god omvårdnad. I direktiven för delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor framhålls bl. a. att den arbetsfördelning mellan män och kvinnor som nu präglar samhället låser fast såväl män som kvinnor i skilda roller och försvårar en fri personlig utveckling. Kraven på jämställdhet gäller därför inte endast förändringar av kvinnornas villkor utan också av männens. Förändringen avser bl. a. för kvinnornas del ökade möjligheter att förvärvsarbeta och för männens del möjligheter att ta ökat praktiskt ansvar för barnen. Statsmakterna måste genom åtgärder på samhällslivets olika områden ta aktiv del i arbetet på att förändra såväl männens som kvinnornas ställning.

Kungl. Maj:t har tidigare i år efter min föredragning lagt fram förslag om förbättringar av familjeförmånerna inom den allmänna försäkringen och den framlagda propositionen har nu godtagits av riksdagen (prop. 1973:47, Sfu 1973:19, rskr 1973:198). Dessa reformer syftar till att ge barnfamiljerna en ökad ekonomisk trygghet främst i de situationer då det i regel är ofrånkomligt att en av föräldrarna avstår från förvärvsarbete för att ta hand om barn, nämligen under tiden i samband med och närmast efter barnens födelse, när barnen är sjuka och när svårt handikappade barn vårdas i hemmet. I nämnda proposition betonade jag att en aktiv familjepolitik behövs bl. a. för att främja ökad jämställdhet mellan barn med olika uppväxtmiljö. Jag framhöll också att en snabb utbyggnad av samhällets barnomsorg enligt min mening är minst lika viktig som en ytterligare förstärkning av kontantstödet till barnfamiljerna.

Jag skall nu ta upp frågan om förskoleverksamhetens fortsatta utbyggnad och organisatoriska utformning på grundval av barnstugeutredningens betänkande (SOU 1972:26 och 27) Förskolan. Betänkandet tar upp såväl heltidsverksamheten i daghem som deltidverksamheten i lekskolor. Det innehåller bl. a. förslag om en allmän förskola för alla sexåringar, speciella insatser för barn med särskilda behov av stöd och stimulans samt förslag till åtgärder för att garantera en utbyggnad av förskolans verksamhet för barn i förskoleåldern vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar. Betänkandet har remissbehandlats. Utredningens arbete fortsätter med bl. a. frågan om fritidsverksamhet för barn i skolåldern och utbildningen av personal till förskoleverksamheten.

Innan jag nu går över till att behandla det närmare innehållet i utredningens förslag vill jag något beröra namnfrågorna. Utredningen har föreslagit att namnet förskola används som enhetlig benämning på vad som nu kallas daghem och lekskola. Förskolan skall därvid enligt utredningens mening kunna organiseras som heltidsförskola – nuvarande daghem – och som deltidförskola eller deltidsgrupp, vilket skulle motsvara nuvarande lekskola.

Jag delar i likhet med huvuddelen av remissinstanserna utredningens uppfattning att det är väsentligt att genom ett enhetligt namn markera

den gemensamma pedagogiska syn som hör prägla förskolans olika verksamhetsformer. Namnet förskola hör därför även enligt min mening användas som enhetlig benämning för den verksamhet som pågår under längre eller kortare del av dagen. Som några remissinstanser framhållit är det dock tveksamt om benämningen heltidsförskola resp. deltidförskola skulle komma till användning i dagligt tal. Jag vill därför för min del förorda att man vid precisering av verksamhetsformen även framdeles använder sig av benämningen daghem när det gäller förskola där barnen regelbundet vistas fem timmar eller mera per dag, dvs. den verksamhet som avser barn med förvärvsarbetande eller studerande föräldrar. Den del av förskolans verksamhet som tar emot barn kortare tid per dag hör därvid benämnas deltidsgupp. Begreppet förskoleverksamhet bör också innefatta kompletterande verksamhet i form av familjedaghem, barnvårdare för vård av sjuka barn i hemmet, parklek etc.

Förskoleverksamheten har under senare år byggts ut i en takt som har få motsvarigheter på andra områden. Från att i början av 1960-talet snarast ha varit en undantagsföreteelse är förskolan nu på väg att bli ett allmänt inslag i barnens uppväxtmiljö och en naturlig komplettering av föräldrarnas egen omsorg om barnen. Utbyggnaden har nått så pass långt att vi nu kan diskutera regler om full täckning av behovet av förskoleplatser för vissa ålders- och behovsgrupper. Förskoleverksamheten har nu också fått en sådan omfattning att tiden kan vara mogen att i lag lägga fast de grundläggande reglerna för verksamheten.

Fortfarande finns det emellertid betydande behov som inte kan tillgodoses och det behövs därför en fortsatt snabb utbyggnad av antalet förskoleplatser. Det innebär också att det är av stor vikt att tillgängliga platser fördelas med hänsyn till bl. a. barnens behov av förskoleverksamhet och att den fortsatta utbyggnaden inriktas på de områden där behoven av denna verksamhet är särskilt framträdande.

Barnstugeutredningens betänkande ger en god grundval för de riktlinjer för förskoleverksamhetens utbyggnad, inriktning och organisatoriska utformning som nu bör läggas fast. Utredningen har främst pekat på tre viktiga behovsområden. Det gäller för det första de behov som alla barn har av verksamhet och samvaro med andra barn under pedagogisk ledning. Förslaget om en allmän förskola för sexåringarna tar sikte på dessa behov. För det andra gäller det de särskilda behov av stöd och stimulans som vissa grupper av barn har. Förslaget om särskilda insatser för barn med fysiska, psykiska och sociala handikapp samt för invandrabarn och barn i glesbygdsområden tar sikte på dessa behov. För det tredje gäller det behovet av en kraftig utbyggnad av samhällets insatser för omsorg om barnen under de tider deras föräldrar förvärvsarbetar eller studerar. Förslaget om att varje kommun skall upprätta en plan för förskoleverksamheten tar sikte på att få till stånd en fortsatt utbyggnad av dessa insatser.

I likhet med flertalet remissinstanser delar jag i allt väsentligt utredningens uppfattning när det gäller behoven av en utbyggd förskoleverksamhet. Jag anser det också vara viktigt att tillgängliga resurser under

utbyggnadstiden i första hand inriktas på de grupper barn som är i störst behov av det stöd och den stimulans för utvecklingen som förskoleverksamhet ger. De reformer i fråga om förskolans utbyggnad och inriktning som jag här kommer att förorda innebär i huvudsak följande.

1. Allmän förskola för sexåringar införs år 1975. Kommunerna får en lagfäst skyldighet att anvisa plats i förskola (daghem eller deltidsgupp) åt alla barn i kommunen från höstterminen det år barnet fyller sex år. Genom information och uppsökande verksamhet skall kommunen verka för att alla sexåringar i kommunen deltar i förskolans verksamhet. Verksamheten för sexåringarna skall omfatta totalt minst 525 timmar om året. Denna tid skall normalt fördelas med minst 15 timmar per vecka. För glesbygdskommunerna öppnas möjlighet att anordna förskola med kortare verksamhet per år men i stället omfattande två år, dvs. redan från det år barnet fyller fem år.

2. Särskilda insatser föreslås för barn under sex års ålder som av fysiska, psykiska, sociala eller andra skäl har särskilt behov av stöd och stimulans för sin utveckling. Kommunerna skall bedriva uppsökande verksamhet för att få kännedom om dessa barn och tillhandahålla förskoleplats åt dem. Barn i glesbygd som saknar kamratkontakter föreslås också få möjlighet att börja i förskola före sex års ålder.

3. För att skapa förutsättningar för en fortsatt snabb utbyggnad av daghem för barn med förvärvsarbetande eller studerande föräldrar föreslås att det i varje kommun skall finnas en plan för utbyggnaden av förskoleverksamheten. Planen skall avse en femårsperiod och innefatta en redovisning av behovet av förskoleverksamhet samt i vilken utsträckning och på vilket sätt kommunen avser att tillgodose detta behov i form av daghem, deltidsgupper, familjedaghem etc.

4. Det föreslås att förskoleverksamheten liksom nu skall handhas av barnavårdsnämnd eller social centralnämnd i kommunen och att socialstyrelsen skall vara central tillsynsmyndighet. Kommunerna ges dock möjlighet att själva besluta om annan lokal förvaltning av förskoleverksamheten. Som ett centralt samarbetsorgan med rådgivande funktion till socialstyrelsen och skolöverstyrelsen inrättas en förskoledelegation.

5. Den allmänna förskolan för sexåringar och yngre barn med särskilt behov av stöd blir avgiftsfri upp till 15 timmar per vecka eller 525 timmar per år. I avvaktan på resultatet av kommunalekonomiska utredningens pågående arbete föreslås att särskilt statsbidrag övergångsvis skall utgå för kostnaderna i samband med genomförandet av den allmänna förskolan.

Barnstugeutredningen har i sitt betänkande också tagit upp viktiga frågor rörande förskolans innehåll, metoder, organisation och miljö. Därvid har utredningen lagt fram förslag om pedagogiskt program för förskolan, förskolans inre och yttre organisation, m. m. Jag kommer i det följande att ta upp vissa av dessa frågor till behandling. Många av de frågor utredningen behandlat eller som väckts under remissbehandlingen är emellertid av den art att de inte kräver något ställningstagande från statsmakternas sida utan bör lösas i den praktiska tillämpningen och med

hjälp av vägledande information från tillsynsmyndigheten. Jag vill i det här sammanhanget också erinra om att socialstyrelsen på Kungl. Maj:ts uppdrag i ett antal kommuner organiserat en försöksverksamhet som avser dels förskolans organisation och pedagogiska innehåll, dels utbyggnadsplanering av kommunernas insatser för barn i förskoleåldern innefattande även uppsökande verksamhet för barn med särskilda behov av stöd och stimulans. Vidare pågår en omfattande försöksverksamhet avseende lekskoleverksamhet i glesbygdsområden med hjälp av särskilda statliga medel. Särskilda försök pågår även med språkträning för invandrarbarn i lekskola. Genom den pågående försöksverksamheten, som tar sikte på de delvis nya verksamhetsformer som utredningen aktualiserat, har redan nu praktiska erfarenheter vunnits som blir till nytta vid genomförandet av de åtgärder jag här förordar.

De grundläggande bestämmelserna om förskoleverksamheten bör tas in i en särskild lag om förskoleverksamhet. Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1975. Genom att riksdagen kan ta ställning till de här redovisade förslagen redan under hösten 1973 bereds kommunerna erforderlig tid för att förbereda verksamheten. Statsbidragsreglerna föreslås gälla redan fr. o. m. den 1 oktober 1973 i fråga om anordningsbidrag och fr. o. m. den 1 januari 1975 i fråga om driftbidrag.

5.2 Förskolans mål

Utredningen har framhållit att förskolans verksamhet bör inriktas på att ge varje barn bästa möjliga förutsättningar att utvecklas till en öppen och hänsynsfull person med förmåga att samverka med andra. Verksamheten bör vidare inriktas på att ge barnen möjligheter att utveckla och stabilisera en uppfattning om sig själva som individer med möjlighet till att samverka med sin omgivning. Barnen bör också före skolinträdet träna sig att förstå vissa grundläggande begrepp.

Utredningens förslag till allmän målsättning för verksamhetens innehåll har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser. Några remissinstanser, bl. a. socialstyrelsen och skolöverstyrelsen, anser dock att verksamhetens målsättning bör ytterligare systematiseras och preciseras.

För egen del kan jag i huvudsak ansluta mig till den allmänna målsättning för förskoleverksamheten som angetts av utredningen. Förskolan bör också främja en gynnsam fysisk och social utveckling hos barnen.

Förskolans verksamhet skall i huvudsak omfatta barn i åldrarna från sex månader och upp till inträdet i grundskolan. Målsättningen med verksamheten bör vara densamma för hela förskolan men verksamhetens innehåll måste givetvis variera med hänsyn till barnens ålder och utveckling. Jag återkommer i det följande till verksamhetens innehåll och organisation.

Några remissinstanser anser att den allmänna målsättningen för verksamheten vid förskolan är för oklar och för intetsägande. Jag vill dock framhålla att den nämnda målbeskrivningen för förskolan inte bör ses isolerat utan i förening med de konkreta förslag utredningen lägger fram om verksamhetens organisation och innehåll. Förslaget om lagarbete, syskongrupper, föräldrasamarbete etc. skall ses som preciseringar av verksamhetens mål och inriktning. Även i bilagorna till utredningens betänkande finns exempel på hur det pedagogiska innehållet i förskolan skall kunna utformas. Den allmänna målsättningen för verksamheten kommer då att bli den ram inom vilken konkret verksamhet med en bestämd viljeinriktning skall utformas.

5.3 Allmän förskola för sexåringar

Det material om barns utveckling och barns uppväxtmiljö i dagens samhälle som barnstugeutredningen redovisar pekar mycket starkt på nödvändigheten av att alla barn får en sådan utvecklingsstimulans som förskolan avser att ge. En viktig uppgift för förskolan är därvid, som jag tidigare framhållit, att vidga och fördjupa barnens relationer till och orientering i omvärlden. Barnens behov av syskonrelationer, dvs. kontakt med andra barn i olika åldrar, är viktigt att tillgodose. Sådana kontakter kan främja en positiv självkänsla och begynnande samarbetsförmåga hos barnet. Särskilt viktigt är detta naturligtvis för de barn som saknar syskon eller lekkamrater i sin närmaste omgivning.

Likaså är barnens kontakt med olika samhällsgrupper väsentlig för barnens utveckling. Uppväxttiden präglas starkt av familjens sociala situation med kanske endast sporadiska och ytliga kontakter utanför den egna samhällsmiljön. Sådana isoleringstendenser förstärks också av en kategorisering av bostadsområdena efter inkomst, ålder etc. Familjens omvårdnad om barnen behöver därför kompletteras genom insatser från samhället för att vidga barnens orientering i omvärlden. Som jag tidigare framhållit medverkar också familjens sociala medvetenhet och utbildningsbakgrund till de påtagliga skillnader i fråga om studie- och yrkesinriktning som kan förmärkas bland unga människor. Även könstillhörigheten är i viss mån avgörande för utbildnings- och yrkesval. Också i detta avseende måste de attityder barnen får genom familjens sociala bakgrund kompletteras.

De första levnadsåren har otvivelaktigt en avgörande betydelse för barnens utveckling. Det är då grunden läggs för en mångsidig utveckling av såväl sociala och känslomässiga som motoriska och intellektuella sidor av personligheten. Det är enligt min mening viktigt att samhället genom olika insatser ger familjen stöd och hjälp under dessa faser av barnens utveckling, bl. a. mot bakgrund av att barnen i vårt land börjar i skolan relativt sent sett i internationellt perspektiv.

Utbyggnaden av förskoleverksamheten har inte skett i samma takt i hela landet. Olikheter i utbyggnad förekommer också inom en och samma kommun. Detta har medfört att vissa marginalgrupper barn

riskerar att bli ställda utanför den verksamhet som förskolan ger. Följden kan bli att vissa barn, som kanske är i särskilt behov av det stöd och den stimulans förskolan kan ge, aldrig får möjlighet till en fullständig personlighetsutveckling. De kan också få svårigheter när de börjar grundskolan och där kommer tillsammans med kamrater som nästan alla har erfarenheter från förskoleverksamheten.

Det är mot denna bakgrund barnstugeutredningen föreslagit att en ettårig allmän förskola genomförs. Med allmän förskola avser utredningen en skyldighet för samtliga kommuner att anvisa alla sexåringar plats i förskolan. Denna barnens rätt till en minst ettårig förskolevistelse föreslås bli reglerad i lag. Den allmänna förskolan skall enligt utredningens förslag i princip omfatta tre timmars verksamhet per dag och vara avgiftsfri. Utredningens förslag om en allmän förskola för alla sexåringar har tillstyrkts av remissinstanserna. Jag ansluter mig till utredningens förslag och förordar således att en allmän förskola införs för sexåringarna.

När det gäller den allmänna sexåringsförskolans omfattning ansluter jag mig också till utredningens förslag att verksamheten normalt bör omfatta tre timmar per dag fem dagar i veckan i de fall det inte gäller daghem för barn med förvärvsarbetande föräldrar. Med anknytning till de terminer som gäller för grundskolan bör det totala timantalet för den allmänna förskolan sättas till minst 525 timmar per år. Jag återkommer i ett senare avsnitt till frågan om förskolans utformning i glesbygder. Verksamheten bör vara avgiftsfri upp till nyssnämnda timantal. Kommunens skyldighet bör, som utredningen föreslagit, regleras i lag.

Utredningens förslag till utformning av den allmänna förskolan som en skyldighet för kommunen att anvisa plats har fått allmän anslutning vid remissbehandlingen. Några få remissinstanser har förordat att förskolan blir obligatorisk för barnen. Några andra har framhållit att formen för den allmänna förskolan bör omprövas om den inte slår igenom i önskvärd omfattning.

Som utredningen framhållit är det ett väsentligt mål att alla barn får möjlighet att delta i förskolans verksamhet under minst ett år före inträdet i grundskolan. Utredningens förslag att kommunerna skall anvisa plats i förskola för alla barn fr. o. m. sex års ålder innebär dels att plats skall ställas till förfogande, dels att barnet och dess föräldrar skall informeras om förskolans syfte m. m. och meddelas var och när barnet kan börja i förskolan. Jag anser att den utformning utredningen föreslagit med en obligatorisk skyldighet för kommunerna att anvisa plats för alla sexåringar och att bedriva uppsökande verksamhet — på ett tillfredsställande sätt kan tillgodose syftet att förskolan skall komma alla sexåringar till del och dessutom nå yngre barn med särskilda behov av stöd för sin utveckling. Jag förordar således att den allmänna förskolan skall innebära skyldighet för kommunen att anvisa alla barn plats i förskola fr. o. m. höstterminen det år barnet fyller sex år. Det bör också ingå i kommunens skyldigheter att i god tid innan barnet skall börja i förskolan informera föräldrarna om förskolans syfte, innehåll och arbets-sätt. Jag återkommer i det följande till frågan om förskoleverksamheten för barn under sex år.

Som framgår av vad jag tidigare anfört är det ett viktigt mål för förskoleverksamheten att stimulera barnens inneboende förutsättningar för en mångsidig personlighetsutveckling och ge ett bra utgångsläge för alla barn när de skall börja den egentliga skolan. Det är därför viktigt att alla barn kan nås av förskolans verksamhet. Jag vill därför i detta sammanhang något beröra den situation som uppstår när en sexåring inte utnyttjar den anvisade möjligheten att delta i förskoleverksamheten. I sådana fall bör det som utredningen föreslagit ankomma på kommunen att ta direkt kontakt med familjen för att ta reda på skälen till att barnet inte kommit till förskolan och för att ytterligare informera familjen om förskolans syfte, innehåll och arbets sätt. Kontakten bör syfta till att hos föräldrarna skapa ökad förståelse för barnets situation och behov inför skolstarten. Kontakten med familjen och barnet ger också upplysning om barnets förhållanden och vilka åtgärder som kan behövas för att tillgodose barnets bästa. Om föräldrarna ändå inte anser förskolan lämplig för barnet bör kommunen så långt möjligt verka för att barnets utveckling främjas på annat sätt. Skulle kontakten med familjen visa att allvarliga brister föreligger i barnets hela uppväxtsituation, ger barnavårdslagen möjligheter till åtgärder från barnavårdsnämndens sida.

Beträffande tidpunkten för genomförande av en allmän förskola för sexåringar framhåller utredningen att gjorda beräkningar visar att det finns goda möjligheter att genomföra en sådan från år 1975. Med hänsyn till de betydande ojämnheter som föreligger i utbyggnaden mellan olika regioner och även mellan olika kommuner i samma region föreslår utredningen att dispens skall kunna ges de kommuner som till dess inte kan uppfylla målsättningen att anvisa förskoleplats för alla sexåringar.

Några avgörande invändningar mot utredningens förslag om tidpunkten för genomförandet av den allmänna förskolan har inte kommit fram. Uppgifter som i olika sammanhang samlats in från kommunerna om nuvarande och framtida tillgång till förskoleplatser i heltids- eller deltidssform visar enligt min bedömning att förutsättningar finns för ett genomförande av den allmänna förskolan från år 1975. Antalet sexåringar i landet beräknas då uppgå till ca 110 000. F. n. finns plats för ca 90 000 sexåringar i lekskola. Vidare kan ca 10 000 sexåringar beräknas ha plats i daghem. Skillnader i utbyggnaden föreligger dock mellan olika kommuner och regioner. I vissa kommuner kan samtliga sexåringar och dessutom en del av femåringarna tas emot i lekskola eller daghem. I andra kommuner får däremot endast en mindre andel av antalet sexåringar del av sådan verksamhet. Fem kommuner saknar f. n. helt lekskola och daghem. Vidare finns i vissa fall betydande olikheter i utbyggnaden inom en och samma kommun beroende på avstånd och resemöjligheter. Detta gäller framför allt kommuner som innefattar större glesbygdsområden.

Mot denna bakgrund förordar jag att bestämmelser om en allmän förskola för sexåringar införs fr. o. m. den 1 juli 1975. Förskoleplats skall därvid erbjudas alla sexåringar fr. o. m. höstterminen 1975. Det innebär att kommunerna har två år till förfogande för att förbereda sig för de nya bestämmelserna. Detta torde vara en tillräcklig planeringstid för de flesta

kommunerna. Med hänsyn till de betydande olikheterna i utbyggnaden bör det dock finnas möjlighet att lämna viss kommun dispens från bestämmelsen om allmän förskola fram till den 1 juli 1978. Det bör ankomma på Kungl. Maj:t eller efter Kungl. Maj:ts bemyndigande på socialstyrelsen att pröva sådana dispensärenden.

Inom kyrkliga församlingar samt intresseorganisationer av skilda slag bedrivs sedan länge barnverksamhet som delvis påminner om förskolans verksamhet. Årkebiskopen har i sitt remissyttrande över utredningens förslag förutsatt en oförändrad tolkning av tillämpningen av församlingsstyrelselagen beträffande församlingens kompetens att bedriva den form av arbete bland förskolebarn som benämns kyrkans småbarnsskola. Sveriges frikyrkoråd anser för sin del att det arbete som f. n. bedrivs inom samfundet skall få fortsätta och utvecklas. Förbundet Vi unga menar att en viss samordning bör kunna bli aktuell mellan den verksamhet förbundet bedriver tillsammans med studieförbundet vuxenskolan och samhällets förskoleverksamhet.

Att kommunerna nu enligt mitt förslag åläggs en i lag preciserad skyldighet att anordna viss förskoleverksamhet leder inte till att församlingarna inom svenska kyrkan hindras från att anordna kristen verksamhet för de barn som anges i lagförslaget. Församlingarna kommer liksom hittills att ha befogenhet att bedriva kristen verksamhet bland barn i förskoleåldern. Denna verksamhet får liksom hittills inte avse enbart sådan verksamhet som kommunerna anordnar. Församlingarnas befogenhet kommer således inte att avse ett alternativ till de borgerliga kommunernas förskoleverksamhet utan en verksamhet som kompletterar den förskoleverksamhet som de borgerliga kommunerna skall bedriva. Församlingarnas kristna verksamhet bland barn i förskoleåldern måste nämligen enligt de allmänna reglerna om församlingarnas kompetens ha en annan inriktning. Den måste ha en klart religiös prägel. I fråga om den närmare innebörden i detta krav får jag här hänvisa till de uttalanden av chefen för dåvarande ecklesiastikdepartementet och av konstitutionsutskottet (prop. 1961:70 s. 107; KU 1961:16 s. 54; rskr 1961:342) som jag tidigare citerat (s. 11).

Jag har inledningsvis redogjort för min syn på behovet av samhällsinsatser med utgångspunkt i barnens och föräldrarnas intressen och den målsättning förskolans verksamhet bör ha. Denna målsättning kan enligt min mening inte tillgodoses på annat sätt än genom en allmän förskola i kommunal regi. Som jag anförde i det föregående måste den verksamhet bland barn i förskoleåldern, som församlingarna inom svenska kyrkan kan bedriva, ha en speciell inriktning. I de flesta fall torde församlingarnas verksamhet bland barn i förskoleåldern också ha en annan rekryteringsbas än den kommunala förskoleverksamheten. Även ideella organisationers förskoleverksamhet har av naturliga skäl ofta en sådan speciell inriktning och en speciell rekryteringsbas. Detta gör att varken församlingarnas kristna verksamhet bland barn i förskoleåldern eller de ideella organisationernas förskoleverksamhet kan tillgodose förut nämnda målsättning.

Som jag redan anfört kommer församlingarna inom svenska kyrkan att ha rätt att anordna kristen verksamhet bland barn i förskoleåldern. Denna verksamhet kan alltefter behoven utformas på många olika sätt utan att det uppkommer konkurrens med kommunernas förskola. Självfallet gäller därvid att församlingarna inte anordnar sin verksamhet bland de barn, för vilka kommunerna blir skyldiga att hålla förskola, på sådant sätt att syftet med den kommunala förskolan motverkas. Detta innebär bl. a. att församlingarnas verksamhet bör förläggas till sådan tid och plats att alla berörda barn kan delta i allmän förskola i kommunal regi. Jag räknar med att inte heller de ideella organisationer som bedriver förskoleverksamhet skall motverka syftet med den kommunala förskolan. Jag förväntar mig att de problem rörande samordningen mellan kommunernas, församlingarnas och de ideella organisationernas verksamhet som kan uppstå skall kunna lösas lokalt genom nära kontakter mellan berörda kommuner, församlingar och organisationer. Det blir annars inte möjligt att förverkliga ett av de grundläggande målen för den kommunala förskoleverksamheten, nämligen att bredda barnens kontakter och motverka segregationstendenser inom samhället. I detta sammanhang bör understrykas att en tidig uppdelning av barnen efter föräldrarnas livs-
askädning är lika litet förenlig med förskolans idé som en sortering efter socialklasser eller förmögenhetsförhållanden.

Kommun bör inte ges rätt att fullgöra sina skyldigheter enligt lagförslaget genom att överlåta på t. ex. församling inom svenska kyrkan eller privat organisation att bedriva förskoleverksamhet enligt samma förslag.

5.4 Barn med särskilda behov av stöd och stimulans

Jag har tidigare betonat hur viktig förskoleåldern är för alla barn eftersom personligheten då i stora drag grundläggs. Särskilt för handikappade barn, invandrarbarn och socialt isolerade barn kan förhållandena under förskoleåldern få avgörande betydelse för barnets hela framtid. Som jag inledningsvis framhållit måste dessa barns behov prioriteras när det gäller samhällets insatser. Förskolan kan här i kombination med hemmet medverka till att dessa barn får det stöd och den stimulans som är nödvändig för deras utveckling. Förtur till förskolan bör också, som fosterbarnsutredningen framhållit i sitt remissyttrande, i vissa fall kunna utgöra ett alternativ till andra sociala insatser från samhällets sida. Förskolan har en viktig funktion att fylla inom den förebyggande barnavården.

Utredningen har framhållit att det är önskvärt att de handikappade barnen så långt möjligt integreras med andra barn i förskolan. Ett av utredningens huvudmotiv härför är att grunden därigenom kan läggas för en fruktbar växelverkan mellan personer med olika förutsättningar. De handikappade barnen bör enligt utredningen få plats i förskola senast från fyra års ålder. Några remissinstanser har pekat på att flertalet barn med handikapp behöver förskoleverksamhet redan tidigare än vid fyra års ålder.

I likhet med utredningen och remissinstanserna anser jag att barn med olika former av handikapp bör ges prioritet när det gäller möjligheten att från så tidig ålder som möjligt få tillfälle att delta i förskolans verksamhet. Dessa barn bör också så långt möjligt integreras tillsammans med andra barn i daghem eller deltidsgupper. Kommunerna bör få skyldighet att ge de barn som på grund av olika former av handikapp har särskilda behov av stöd och stimulans möjlighet att delta i förskolans verksamhet redan före sex års ålder. Det är svårt att ange någon generell åldersgräns för när handikappade barn bör beredas plats i förskola. Med hänsyn till arten av barnets handikapp kan denna tidpunkt variera. Det måste därför ankomma på det ansvariga kommunala organet att i sin uppsökande verksamhet från fall till fall bedöma när det är lämpligast för resp. barn att börja i förskolan. I vilken omfattning det är möjligt att tillgodose behovet av förskoleplats för handikappade barn beror dessutom på vilka resurser kommunerna har framför allt under den första utbyggnadstiden. Utbyggnaden bör dock inriktas på att så snart som möjligt kunna bereda de barn som är i särskilt behov av stödinsats tillfälle att delta i förskoleverksamhet från fyra års ålder.

Invandrarbarn

Invandringen under slutet av 1960-talet har inneburit att ett stort antal familjer med annat språk och annan kulturell bakgrund har bosatt sig i landet. För de familjer som bosätter sig i ett nytt land följer självfallet svårigheter av olika slag. Åtskilliga åtgärder har vidtagits för att underlätta för invandrarfamiljerna att fungera i det svenska samhället. Barnstugeutredningen har framhållit den stora betydelse förskolan kan få för barnen i invandrarfamiljer som en första introduktion till det svenska samhället. I leksamvaro med det nya landets barn får invandrarbarnen hjälp att tillägna sig svenska språket och träning i att kommunicera med andra. Flera kommuner bedriver också försöksverksamhet med förskola för invandrarbarn. Med medel från allmänna arvsfonden har socialstyrelsen medverkat vid försöksverksamhet i ett tiotal kommuner. Denna verksamhet drivs som språklekskola dels i grupper där invandrarbarn integreras med svenska barn och dels i grupper med enbart invandrarbarn. I ett par kommuner bedrivs språklekskola för finska förskolebarn där verksamheten innefattar både träning i svenska språket och modersmåls-träning. Syftet med de olika försöksprojekten är att försöka få fram metoder och material som kan användas allmänt när det gäller språkutbildning m. m. för invandrarbarn. Socialstyrelsen har redovisat vissa erfarenheter från det första årets försöksverksamhet.

Jag delar utredningens uppfattning att invandrarbarn ofta har särskilda behov av stöd och stimulans för sin utveckling. Det är därför viktigt att de invandrarbarn som har språk- och/eller kontaktsvårigheter får delta i förskoleverksamhet så tidigt som möjligt. För svenska barn är det också berikande att därigenom få kontakt med andra länders språk och kultur. Jag anser det angeläget att kommunerna vidtar åtgärder för att få kontakt

med de invandrabarn som behöver särskilt stöd och stimulans i sin utveckling och så långt möjligt bereda dem plats i förskolan redan före sex års ålder.

Barn i glesbygder

Utredningen har framhållit att barn som bor i glesbygdsområden växer upp i en i vissa avseenden privilegierad miljö, men att de samtidigt ofta kan sägas vara socialt isolerade i den meningen att de saknar lekkamrater och över huvud taget har få kontakter utanför familjen, vilket har betydelse för deras möjligheter till kommunikation och intellektuell stimulans. Utredningen menar därför att den pedagogiska gruppverksamhet som bedrivs i förskolan har särskilt stor betydelse för barn som växer upp i glesbygdsmiljö eller av andra skäl är socialt isolerade. Jag delar utredningens uppfattning att dessa barn, som genom bostadens läge har begränsade möjligheter till kamratkontakter, bör ges möjlighet att delta i förskolans verksamhet redan före sex års ålder. För många av dessa barn finns, som utredningen framhållit, speciella behov av förberedelser för skolan, där de ofta för första gången skall leva med en större grupp människor i form av kamrater och lärare.

För att ordna en reguljär förskoleverksamhet behövs normalt ett befolkningsunderlag på mellan 1 400 och 2 000 personer inom ett visst begränsat område för att inte resorna skall bli alltför påfrestande för barnen. Detta medför att det ofta inte går att bilda förskolegrupper av normalstorlek i glesbygdsområden. Utredningen föreslår därför att verksamheten i förskolan under sådana förhållanden skall kunna begränsas till två eller tre dagar i veckan och då förlängas till fem eller sex timmar per verksamhetsdag. Utredningen anser också att förskolan för barn som bor i glesbygdsområden skall kunna begränsas till ett mindre antal timmar per år men då i stället omfatta två år. Barn i glesbygdsområden skulle därvid få börja lekskolan redan från fem års ålder. Denna glesbygdsförskola avses enligt utredningen omfatta minst 800 timmar under en tvåårsperiod.

Jag delar utredningens åsikt att det bör finnas möjligheter att anpassa förskolan i glesbygder med hänsyn till de lokala förhållandena. Detta bör enligt min mening kunna ske dels genom viss anpassning av verksamheten inom ramen för det tidigare föreslagna minimiantalet timmar per år, dels genom minskning av antalet timmar per år och fördelning av verksamheten på två år. Om förskolan med hänsyn till barnens resor eller av andra praktiska skäl inte kan omfatta 15 timmar i veckan bör förskoleverksamheten således kunna fördelas på två år. Verksamheten för dessa barn bör därvid utökas till att omfatta minst 700 timmar under tvåårsperioden i stället för de 525 timmar som jag tidigare föreslagit för sexåringförskolan i övrigt. Denna möjlighet att fördela förskolan på två år bör också gälla i de fall ett barn deltar i en reguljär förskolegrupp men på grund av reseavståndet endast kan närvara vissa dagar i veckan.

Uppsökande verksamhet

Jag har inledningsvis förordat att kommunerna får ett lagfäst ansvar för uppsökande verksamhet och andra insatser för barn med särskilda behov av stöd och stimulans för sin utveckling. När det gäller utformningen av den uppsökande verksamheten föreslår utredningen bl. a. att kommunens socialförvaltning skall samordna sin verksamhet med landstingets barnhälsovård i syfte att spåra upp behov av social service bland barn och barnfamiljer. En huvudpunkt i förslaget är en kontakt med föräldrar till samtliga fyraåringar i samband med hälsokontroll av barnet vid barnvårdscentralen. Denna s. k. förskoleundersökning innebär bl. a. att en representant för kommunens socialförvaltning träffar och samtalar med barnen och deras föräldrar och därvid ger information om förskoleverksamhet och annan barnverksamhet inom kommunen. Barn som av olika skäl – det kan gälla handikappade barn, socialt isolerade barn, invandrarbarn eller andra – är i behov av stöd och stimulans bör därvid erbjudas plats i förskola eller annan stödåtgärd.

På Kungl. Maj:ts uppdrag har socialstyrelsen sedan en tid tillbaka bedrivit försök med bl. a. uppsökande verksamhet enligt i huvudsak den modell utredningen föreslagit. Försöksverksamheten har bedrivits i Haninge, Skellefteå, Eskilstuna och Huddinge kommuner. Försöken i Eskilstuna och Huddinge startade först under våren 1973 och några erfarenheter föreligger ännu inte från dessa projekt.

Försöksverksamheten i Haninge och Skellefteå har inneburit att barnhälsovården och socialförvaltningen i samarbete genomfört en förskoleundersökning för samtliga fyraåringar i vissa delar av kommunerna. Dessutom har bedrivits lekrådgivning. Förskoleundersökningen har genomförts genom att en socialarbetare från socialförvaltningen funnits tillgänglig på barnvårdscentralen under mottagningstiderna. Antalet barn som bedömts ha särskilt behov av stöd och stimulans har varit ganska olika i de båda kommunerna. I Haninge har efter den första försöksperioden 18 % av de undersökta barnen bedömts ha behov av någon form av hjälp från samhällets sida. I Skellefteå har denna andel varit betydligt mindre. Att en stor del av barnen bedömts ha behov av någon hjälpåtgärd från samhällets sida får inte tolkas så att dessa barns situation på något sätt varit alarmerande. Styrkan i den här diskuterade typen av förebyggande verksamhet är just att man genom enkla och förhållandevis billiga åtgärder kan påverka en situation innan något egentligt problem har uppstått. För både barn, föräldrar och samhälle är detta en mycket påtaglig fördel. Vissa av de barn man kommit i kontakt med har fått en förtursplats i förskolan, i andra fall har kontakt ordnats med socialförvaltningen eller den psykiska barn- och ungdomsvården, för andra åter har kontakt ordnats med annan barnverksamhet i kommunen. Erfarenheterna från båda projekten är positiva.

Jag delar utredningens uppfattning att en ökad samordning av barnhälsovårdens och socialvårdens verksamhet på det här aktuella området bör eftersträvas för att få till stånd en så effektiv uppsökande verksamhet

som möjligt för barn med särskilda behov. Denna uppfattning har också fått allmänt stöd vid remissbehandlingen. Bl. a. kommunförbundet och landstingsförbundet är positiva till utredningens förslag om samverkan mellan kommunernas socialvård och landstingens barnavårdscentraler. I fråga om utformningen av denna samverkan menar kommunförbundet dock att det finns lösningar som kan vara lämpligare än de som angetts av utredningen. Jag avser att i annat sammanhang föreslå Kungl. Maj:t att socialstyrelsen beviljas medel för fortsatta försök under budgetåret 1973/74 med bl. a. uppsökande verksamhet innefattande olika former av samverkan mellan barnhälsovård och socialvård. Jag kommer därvid också att föreslå att en särskild arbetsgrupp tillkallas med uppdrag att följa nyssnämnda försöksverksamhet och bl. a. på grundval därav utarbeta förslag till hur den uppsökande verksamheten lämpligen kan organiseras i olika kommuner samt hur ett vidgat samarbete mellan barnhälsovård och social barnavård kan utformas.

Ansvar för barn med handikapp

Utredningen visar att man hittills har haft svårigheter att dra gränsen mellan det primärkommunala och det landstingskommunala ansvaret för barn med olika slag av handikapp. Därigenom har också barnens möjligheter till integrering i den vanliga förskolan försvärats.

Remissinstanserna delar utredningens uppfattning att det är av största vikt att ansvarsfördelningen mellan primärkommuner och landstingskommuner klarläggs. Det framhålls att barnens förskoleplacering måste lösas utifrån grundsynen att barnens behov skall tillgodoses på bästa sätt, oavsett vilket organ som har huvudmannskapet. Jag vill instämma i att ansvarsfrågan i dessa fall behöver klarläggas. Ansvaret för att ett barn med särskilda behov av stöd och stimulans får sin rätt till förskoleverksamhet bör i första hand alltid vila på den kommun där barnet i fråga är kyrkobokfört eller stadigvarande vistas. Detta ansvar bör kvarstå till dess ansvaret för barnet övertagits av annan, t. ex. landstingets omsorgsverksamhet. Det bör alltså åligga primärkommunen att vidta åtgärder för att de barn som finns inom kommunen får delta i förskoleverksamhet genom förskola eller i annan form.

Även de barn som omfattas av omsorgslagen bör så långt det är möjligt integreras i primärkommunernas förskolor. Det ankommer därvid på landstingen att ersätta kommunerna för kostnaderna. Där en integration inte är möjlig utan förskolebarnen på grund av sitt handikapp behöver vistas i särskilda institutioner bör landstinget helt svara för de omsorger barnen behöver. För barn som vistas på sjukhus, barnhem eller annan liknande institution bör huvudmannen för institutionen också svara för att barnen så långt möjligt får delta i förskoleverksamhet.

Den tidigare nämnda arbetsgruppen angående uppsökande verksamhet m. m. bör få i uppdrag att pröva om det finns behov av närmare bestämmelser i fråga om ansvaret för de handikappades förskoleverksamhet.

5.5 Förskoleverksamhetens planering och utbyggnad

Utredningen har, vid sidan av förslaget om en allmän förskola för sexåringar, diskuterat frågan om hur en samtidig utbyggnad av förskolan för barn med förvärvsarbete eller studerande föräldrar skall kunna garanteras. Utredningen har inte funnit det möjligt att genom lagbestämmelser kräva att kommunerna skall tillgodose hela behovet av barn tillsyn i daghem. Utredningen har valt att i stället föreslå att kommunerna åläggs att upprätta förskoleplaner som visar behovet av förskoleplatser i kommunen och i vilken utsträckning och på vilket sätt kommunen avser att tillgodose detta behov.

I en sådan plan skall behovet av förskoleverksamhet under de närmaste fem åren redovisas enligt vissa centralt angivna beräkningsmetoder. Vidare skall redovisas kommunens planer för förskolans utbyggnad under samma tidsperiod. För nya bostadsområden, med minst 200 lägenheter, föreslår utredningen att kommunen åläggs att tillgodose hela behovet av förskoleplatser vid områdets färdigställande.

Remissinstanserna har genomgående ställt sig positiva till utredningens förslag om en förskoleplan. Bl. a. kommunförbundet, bygglagutredningen och socialstyrelsen har understrukit att arbetet med planeringen av förskolans utbyggnad i tillämpliga delar bör samordnas med övrig kommunal planering.

Jag vill understryka att införandet av en allmän förskola för sexåringar givetvis inte får medföra att den i hög grad angelägna utbyggnaden av förskoleverksamheten för övriga åldersgrupper med förvärvsarbete eller studerande föräldrar eftersätts. Daghemsutbyggnaden måste ges hög prioritet även under fortsättningen av 1970-talet. Jag vill erinra om den höjning av statsbidragen till daghemsverksamheten som i enlighet med förslagen i årets statsverksproposition nu genomförs för att ge kommunerna ökade möjligheter att genomföra en fortsatt snabb utbyggnad av denna verksamhet. Som utredningen framhållit torde det inte vara realistiskt att räkna med att kommunerna inom de allra närmaste åren skall kunna täcka hela behovet av daghemsplatser. Däremot anser jag i likhet med utredningen att det är viktigt att få till stånd en allmän och systematisk planering av insatserna på detta område. Som utredningen framhållit bör bestämmelserna på denna punkt ta sikte på att åstadkomma en fortsatt snabb utbyggnad. Den nya lagen om förskoleverksamhet bör innehålla bestämmelser om skyldighet för kommunerna att utarbeta sådana planer för utbyggnaden av samhällets barnomsorg. Planen bör omfatta en redovisning av befintlig och planerad verksamhet i form av förskolor (daghem och deltidsgupper), familjedaghem, åtgärder för vård av sjuka barn, parklek och annan verksamhet för barn i förskoleåldern. Detta bör ske mot bakgrund av en behovsredovisning i fråga om daghems- och andra förskoleplatser m. m. inom kommunen. Det bör ankomma på den centrala tillsynsmyndigheten att utarbeta de regler som behövs för att få fram viss enhetlighet i metoderna för dessa beräkningar m. m.

Planen, som bör fastställas av kommunfullmäktige, skall vidare redovisa på vilket sätt och i vilken utsträckning kommunen avser att tillgodose det framräknade behovet. Planen bör avse en femårsperiod och ha formen av en rullande planering som ses över varje år bl. a. med hänsyn till nyproduktion eller sanering av bostäder.

I likhet med utredningen och vissa remissinstanser anser jag att denna planering så långt möjligt bör samordnas med övrig kommunal planering. Det bör ske en ömsesidig anpassning av det underlagsmaterial som behövs för förskoleplaneringen och för annan kommunal planering. Jag anser inte att detta behöver innebära några svårigheter vid förslagets genomförande.

Jag delar utredningens uppfattning att det till plankravet inte bör bindas några centrala bestämmelser om viss ambitionsnivå i utbyggnadstakten. I anslutning till kommunens utarbetande av planen för förskoleverksamheten bör politiska, fackliga och andra lokala organisationer ges möjligheter att framföra sina synpunkter på behoven inom förskoleområdet. Jag vill framhålla att detta förutsätter att intresserade organisationer och enskilda kommunmedlemmar i god tid före beslut i fullmäktige får tillgång till ett lättillgängligt informationsmaterial. Kommunen bör vidta åtgärder för att aktivt föra ut information om planarbetet.

I likhet med vad utredningen föreslagit förordar jag att kommunernas planer för förskoleverksamheten skall redovisas till socialstyrelsen och där sammanställas till en samlad redovisning för hela landet. En sådan sammanställning är av stor betydelse för bl. a. planeringen av personalutbildningen.

Utredningen har föreslagit att det totala behovet av förskoleplatser i kommunen skall beräknas enligt en enhetlig metod, dels för att möjliggöra en sammanställning för hela landet av de olika planerna, dels för att underlätta jämförelser mellan kommunerna. Den metod som utredningen föreslår innefattar bl. a. en relativt enkel framskrivning av andelen barn med förvärvsarbetande moder. Som stöd för denna framskrivning använder utredningen dels en prognos över den kvinnliga förvärvsintensiteten på kommunnivå, dels utvecklingen av andelen barn till förvärvsarbetande mödrar på riksnivå.

Den föreslagna metoden har föranlett en del invändningar vid remissbehandlingen. Jag anser mig inte ha anledning att i detta sammanhang gå närmare in på denna rent beräkningstekniska fråga. Det bör ankomma på tillsynsmyndigheten att utarbeta vägledning för kommunerna i denna fråga på grundval av utredningens betänkande och vad som kommit fram under remissbehandlingen liksom under den försöksverksamhet som pågår för att pröva olika planeringsmodeller.

I likhet med utredningen anser jag det angeläget att behovet av förskoleverksamhet beaktas vid planeringen av ny bostadsbebyggelse och att förskoleverksamheten byggs ut samtidigt med bostäderna i ett område. Barnstugeutredningen har föreslagit två styrmedel i detta syfte, nämligen skyldighet för kommun dels att reservera mark för förskoleändamål i samband med all planläggning av mark för bebyggelse, dels att

helt tillgodose behovet av förskoleplatser i nya bostadsområden med minst 200 lägenheter.

Som flera remissinstanser framhållit skulle ett ovillkorligt krav på full behovstäckning i nya bostadsområden medföra att kommunens resurser i hög grad styrs till nya bostadsområden, vilket inte behöver vara liktydigt med en riktig prioritering. Vidare omfattar utredningens förslag inte den del av bostadsproduktionen som sker i områden med mindre än 200 lägenheter eller i samband med sanering av äldre bostadsområden. Jag delar utredningens uppfattning att det är av den största betydelse att kommunerna reserverar mark för förskolans kommande behov. Detta är en förutsättning för att förskolan i framtiden skall kunna bedrivas under tillfredsställande förhållanden. Av kommunens ställning som huvudman för den fysiska planeringen följer att den skall tillse att mark reserveras för skilda behov, bl. a. förskolans, som skall tillgodoses inom kommunen. Jag finner därför att någon föreskrift om skyldighet för kommun att reservera mark för förskoleändamål inte behövs. Det får som kommunförbundet framhållit bli kommunerna själva som inom ramen för tillgängliga resurser gör de nödvändiga avvägningarna av förskolebehovet mellan äldre och nya bostadsområden.

Behovet av förskoleverksamhet måste uppmärksammas också vid ekonomisk och annan planering i anslutning till nyproduktion och sanering av bostäder. Fr. o. m. år 1973 ingår uppgifter om byggandet av alla lokaler för boendeservice således även lokaler för förskolor i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen i enlighet med beslut av 1972 års riksdag (prop. 1973:72, CU 1972:28, rskr 1972:201). Genom att lokalbyggandet för förskolorna ingår i bostadsbyggnadsprogrammen och sålunda blir föremål för politiska beslut i kommunen skapas förutsättningar för debatt och avvägningar på det lokala planet i samband med planeringen av nya bostadsområden utöver vad som sker i samband med upprättandet av förskoleplaner.

Fr. o. m. år 1974 gäller vidare en gemensam låneram för bostäder och servicelokaler. Mot bakgrund av att det statliga lånestödet till förskolor i framtiden lämnas enbart i form av bostadslån har förskolornas behandling i ramsystemet ägnats särskild uppmärksamhet i prop. 1973:72 (s. 40). Härvid anfördes att den gemensamma låneramens storlek bör bestämmas så att utbyggnadsbehovet för förskolor får erforderligt utrymme i ramen. Vid fördelningen på kommuner av ramar bör därför behovet av lokaler för förskolor täckas i första hand. Vidare förutsattes att kommunerna vid sin bedömning av rambehovet och vid fördelningen av dem tilldelade ramar ger förskolorna den prioriterade ställning som motsvarar syftena med de här angivna riktlinjerna.

Inrymmandet av förskolorna i bostadsbyggnadsprogrammen och den prioriterade ställning som getts förskolorna i ramsystemet för bostadsbyggandet är ett viktigt steg på vägen när det gäller att tillgodose behovet av förskoleplatser i bostadsområdena. Enligt min mening bör kommunerna också i samband med uppgörandet av bostadsbyggnadsprogrammen på

grundval av förskoleplaner redovisa behovet av förskoleplatser och hur detta behov skall konkretiseras i form av förskolor i de olika bostadsområdena.

5.6 Verksamhetens innehåll och organisation

Förskolans organisation och arbetssätt skall inte ses som ett egenvärde utan som en spegling av de ambitioner vi har för samhället och dess utveckling. Mot den bakgrunden blir frågor om t. ex. föräldrasamarbete, syskongrupper och arbetslag viktiga pedagogiska frågor. Av naturliga skäl får utredningens förslag i dessa avseenden genomföras successivt i takt med lokalmässiga och personella förutsättningar. Dessa frågor är heller inte av den art att de kräver något riksdagens ställningstagande. Jag vill emellertid här anföra några allmänna synpunkter på dessa frågor och därvid även redovisa erfarenheterna av försöksverksamheten på området.

Utredningen har pekat på att det är viktigt att barnen i daghemmet har en god och varaktig kontakt med ett begränsat antal vuxna. Barnen bör också ha en viss frihet att välja den bland personalen som de finner den naturligaste kontakten med. Barnen har vidare behov av kontinuitet i sina relationer till andra barn och till personalen. Liksom flertalet remissinstanser biträder jag den av utredningen föreslagna inriktningen. Resonemanget leder fram till att barnen bör bilda åldersblandade grupper, s. k. syskongrupper och att personalen bör fungera i arbetslag.

Formandet av syskongrupper i daghemmet som omspannar flera ärsgrupper och där barnen därför kan stanna i flera år möjliggör ett varaktigt kamratförhållande barnen emellan och mellan barn och personal. Denna form av gruppindelning innebär också en socialt riktigare situation än med strikt åldersindelade grupper. Barnen kommer att få uppleva att i samma grupp finns barn som fysiskt eller psykiskt är mera eller mindre utvecklade än de själva är. Det bör ge goda möjligheter att lära barnen att leka och trivas ihop med barn som i något avseende inte är lika utvecklade som de själva.

Barnen kan genom den föreslagna gruppindelningen också tränas i att ta hänsyn till varandras olikheter och att hjälpa varandra. De äldre barnen kan i olika situationer hjälpa de yngre barnen t. ex. vid av- och påklädning, när de äter, leker etc. De yngre barnen å sin sida får från de äldre barnen stimulans i sin utveckling. Vid den försöksverksamhet socialstyrelsen bedrivit i Gävle, Sandvikens och Halmstads kommuner har organisationen med syskongrupper prövats. Erfarenheterna från dessa försök är positiva. Barnen har sålunda visat större självständighet och initiativ såväl i lekaktiviteter som i rutinsituationer. De äldre barnen har utvecklat metoder att förebygga konflikter med de mindre, t. ex. avledningsmanövrer som att överrätta en bil åt en treåring som kommer för att leka med femåringens byggkonstruktion. Barnen har spontant valt lekkamrater med hänsyn till den egna utvecklingsnivån. De större barnen

har hjälpt de mindre, främst i rutinsituationer. Bland de frågor som ytterligare behöver uppmärksammas inom försöksverksamheten kan nämnas de äldre barnens behov av vuxenkontakt och en mer strukturerad handledning.

Utredningens förslag leder fram till att personalen i daghemmet bör forma arbetslag som planerar och fördelar arbetet. All personal bör om möjligt vara inlemmad i arbetslagen. Av bl. a. dessa skäl är det en fördel om rengöring och vård av lokalerna kan ske på dagtid. Om rengöringen sker på kvällstid kan det vara svårt att få med denna personal. I de fallen kan man dock vid regelbundet återkommande tillfällen söka lägga arbetslagens träffar så att det är möjligt för denna grupp att delta. Det är också viktigt att barnen lär sig att städning och övrig lokalvård, matlagning m. m. är nödvändiga och likvärdiga delar av dagens arbetsrutin.

Arbetslagens demokratiska arbetsformer kan resa vissa frågor om ansvarsfördelningen inom personalgruppen, framför allt vad det gäller föreståndarens uppgifter. Forskolläraförbundet anser också att en viss föreskriven ansvarsfördelning bör finnas mellan personal med olika utbildningar. Detta strider dock mot grundtanken med arbetslaget, nämligen att varje medlem skall bidra efter den kunskap och den förmåga han har. De lagmedlemmar som har en lång erfarenhet och/eller en god grundutbildning får alltså i arbetslaget i viss utsträckning vägleda sina mindre erfarna arbetskamrater. Arbetslagen bör alltså, som utredningen påpekar, också få betydelse som en form av intern fortbildning.

Föreståndarens roll när personalen fungerar i arbetslag kommer enligt min mening sannolikt inte att föranleda några problem eftersom det även i framtiden kommer att finnas behov av en formellt ansvarig i förskolan. Att någon samordnar planeringen i de olika arbetslagen anser jag inte strida mot arbetslagstanken. Organiserandet av arbetslag i förskolan torde sannolikt öka föreståndarens möjligheter att påverka den pedagogiska standarden i förskolan.

Vid försöksverksamheten har också arbetslagsidén prövats. Erfarenheterna från denna försöksverksamhet är i stort sett positiva. Personalen har inte upplevt arbetslagsidén som något helt nytt. Personalkonferenser och informella diskussioner förekommer vid de flesta förskolor. De arbetsformer som nu utprövas innebär i vissa avseenden en fördjupning av personalsamarbetet.

Genomförandet av en organisation med arbetslag har visat sig innebära fördelar. Man har t. ex. erfarit att personalen upplever ett ökat kollektivt ansvar för samtliga barn och för institutionen som helhet. Intresset från ekonomi- och lokalvårdpersonalen för det pedagogiska arbetet bland barnen har ökat som en effekt av deltagande i arbetslagen och i gemensamma utbildningsdagar. Medlemmarna i arbetslaget har fått en bättre kännedom om varandras arbetsuppgifter och resurser. Det har naturligtvis också förekommit svårigheter. Detta öppnare sätt att arbeta som arbetslagen innebär kan ibland upplevas som påfrestande. Det ligger i arbetslagens funktionssätt att en gruppmedlem kan uppleva ett tryck att förändra sig. Ett sådant tryck är oftast något stimulerande och positivt

men det kan också upplevas som påfrestande. Enligt min mening är det en väsentlig uppgift för den centrala ledningen av kommunens förskoleverksamhet och för föreståndaren att följa arbetslagens arbete så att andan hela tiden är konstruktiv.

Föräldrasamarbetet är en annan viktig fråga i förskolan. Stråvan bör vara att föräldrarna engageras i förskolans arbete. Det bör uppfattas som naturligt att föräldrarna i mån av tid och intresse deltar i arbetet i förskolan, lägger synpunkter på verksamheten eller tar upp en diskussion om det egna barnet. Manga föräldrar föredrar att inte blanda sig i förskolans verksamhet så länge den verkar fungera bra. När sedan något händer som gör det nödvändigt att föräldrarna och personalen diskuterar med varandra uppfattas det lätt som kritik mot personalen, som då kan uppleva föräldrarna som otacksamma för det arbete som utträttas.

För min del vill jag understryka betydelsen av ett samarbete mellan föräldrar och personal. Det bör i första hand ankomma på personalen att ta initiativ till detta samarbete som bör ske under så smidiga och informella former som möjligt. Det gäller också att finna de områden inom förskoleverksamheten där föräldrarna kan fullgöra en uppgift med hänsyn till förskolans behov men kanske framför allt med hänsyn till föräldrarnas möjligheter att avsätta tid. Kanske är det en möjlighet att föräldrarna vid förskolan utser någon form av föräldragrupp som till viss del kan överta ansvaret för att föräldrasamarbetet utvecklas och i viss utsträckning följa arbetet vid förskolan. Jag vill understryka angelägenheten av att föräldrasamarbetet tar sikte på kontakten med alla föräldrar och inte begränsas till ett fåtal aktiva föräldrar medan de övriga kommer att stå utanför samarbetet.

Vid introduktionen av ett nytt barn i förskolan är naturligtvis föräldrasamarbetet särskilt viktigt. Jag anser liksom utredningen det önskvärt att föräldrarna har möjlighet att tillsammans med barnet delta i verksamheten en tid när barnet börjar i förskolan.

Frågan om ämnesinnehållet och det kunskapsstoff som bör förmedlas till barnen har ingående behandlats i barnstugeutredningens betänkande. Med utgångspunkt i det material utredningen har presenterat samt de synpunkter som kommit fram under remissbehandlingen och under försöksverksamheten bör socialstyrelsen i samarbete med skolöverstyrelsen utarbeta en arbetsplan som pedagogisk vägledning för förskolepersonalen och för dem i kommunen som har att befatta sig med förskolefrågor. Det är också angeläget att socialstyrelsen – liksom skolöverstyrelsen inom sitt område – bedriver ett fortsatt utvecklingsarbete på detta område.

Jag vill i detta sammanhang understryka vikten av att även de yngsta barnen erbjuds en verksamhet med en god pedagogisk standard. Av tradition finns det en tendens att vid vård av små barn – i hemmet eller i förskolan – betona den fysiska omvårdnaden till förfång för den psykiska. Intellectuell, språklig och social stimulans är emellertid lika viktig för barnen i småbarnsgrupperna som för syskongrupsbarnen. Därtill kommer att yngre barn har ett större behov av att få träna sin rörelseförmåga. Det finns därför starka skäl som talar för att man vid fördelning av

personal inom förskoleverksamheten bör fördela personal med förskolepedagogisk utbildning och erfarenhet lika mellan olika barngrupper.

Det bör ankomma på den centrala tillsynsmyndigheten att mera i detalj ta ställning till verksamhetens innehåll i förskolan. Jag vill emellertid i detta sammanhang redovisa vissa synpunkter i fråga om verksamhetens allmänna inriktning och utformning. Det gäller bl. a. frågan i vilken utsträckning verksamheten vid förskolan skall vara strukturerad. Utredningen har betonat att barnen inte i första hand skall inhämta kunskaper utan lära sig en metod att lära. I likhet med några remissinstanser anser jag att frågan inte gäller huruvida barnen skall lära sig något utan vad de skall lära sig. Förskoleåldern är en period under vilken barnen lär sig snabbt i många avseenden, inte minst när det gäller språkutvecklingen. Fria arbetsformer, där barnet har möjlighet att välja sysselsättning, arbetsmaterial och medarbetare är bäst lämpad för förskolebarnens sociala och intellektuella utveckling. Förskolan bör därför inte bindas genom en kursplan som anger vissa bestämda övningsmoment. Detta får dock inte tolkas så att verksamheten inte skall planeras. Tvärtom är det så att de fria verksamhetsformerna kräver en väl genomtänkt planering för att ge bra resultat. Fria arbetsformer utesluter inte heller en viss strukturering och systematisering av innehållet. De av barnstugeutredningen framlagda ämnesbilagorna till betänkandet kan tjäna som ett provisoriskt ämnesinnehåll. I dessa bilagor beskrivs hur t. ex. naturkunskap, social omvärldsorientering, religionsorientering, matematik, svenska och musik kan bearbetas på förskolenivå.

Förskolan ger rika tillfällen till att utveckla språket i konkreta vardagliga sysslor, i barnens experimenterande verksamhet och i mera lärarledd muntlig framställning. Den matematiska begreppsbyggnaden kan tränas utifrån barnens egna behov av att systematisera sina iakttagelser, vilket också kan ske i vardagliga och strukturerade situationer. Naturkunskap är ett annat ämne där barnen kan förväntas inhämta viss kunskap före skolan. Från biologin och närliggande områden ges barnen stimulerande konkreta upplevelser som bör utnyttjas i förskolan. Närmiljön kan utnyttjas praktiskt för besök som bearbetas språkligt och vidgar barnens begreppsbyggnad även i fråga om barnens sociala omvärldsorientering. Barnets utveckling berikas genom att det tidigt görs delaktigt i en levande kultur, inte bara som passiv åhörare eller åskådare utan som aktiv kulturbärare som bevarar och vidareutvecklar konsten att uttrycka sig i tal, sång, musik, rörelse, färg och form. Jag vill framhålla att ett av de viktigaste områdena för personlighetsutvecklingen är förmågan att meddela sig med andra människor inte bara genom språket utan genom bild och rörelse, att från människa till människa förmedla tankar, avsikter, behov, känslor. Förskolan ger vidare många tillfällen till samverkan som stöd för barnens sociala fostran. Drama, musik, rytmik och olika former av fysisk aktivitet är exempel på aktiviteter som på ett naturligt sätt leder från individuell aktivitet till samarbete i grupp och samtidigt har stor betydelse för utvecklingen av barnens kommunikationsförmåga. Frågor som rör etiska frågor och religion kan i förskolan behandlas genom att

personalen i nära samarbete med föräldrarna försöker möta barnen i deras frågor.

Den stimulans barnen kan ges på olika områden bör i enlighet med utredningens förslag utformas i en vägledande arbetsplan. Denna plan bör ge exempel på hur en översiktlig planering i verksamhetsperioder kan göras. Med stöd av denna plan och barnobservationer bör arbetet i förskolan kontinuerligt följas upp och anpassas till ett verksamst stöd för samtliga barn. Arbetsplanen bör vidare innehålla uppgifter om vilka ämnen som är lämpliga för olika åldersgrupper och ge förslag på hur dessa ämnen kan behandlas och övas. Dessa frågor har behandlats i utredningens pedagogiska programavsnitt. Planens syfte bör vara att ge personalen stöd i dess arbete.

En planering av innehållet i förskolans verksamhet är nödvändig också för att ge information till grundskolan om inriktning och innehåll i förskolans verksamhet. Detta kan också verka utvecklande på lågstadiets arbetsformer. När barnen går över från förskolan till lågstadiet bör förskolan kunna ge upplysningar om var barnet befinner sig t. ex. beträffande språklig utveckling och övriga ämnen som behandlats och vilka erfarenheter barnen fått på olika områden. Vägledning för utformningen av denna information bör utarbetas av socialstyrelsen och skolöverstyrelsen.

Gruppstorlek m. m.

I enlighet med de råd och anvisningar från socialstyrelsen som f. n. gäller indelas i allmänhet daghemmen i avdelningar efter barnens ålder. I avdelningar för barn i åldern tre–fyra år finns normalt 12 platser och i avdelningar för barn i åldern fem–sju år 15 platser. Vid sidan av det fastställda platsantalet tillämpas ett system med överinskrivning. Detta var från början avsett att ge utrymme för särskilt angelägna fall intill 20 % utöver det godkända antalet platser.

Utredningen har föreslagit att förskolans daghemsverksamhet organiseras i småbarnsavdelningar och syskongrupper. Småbarnsavdelningen bör enligt utredningen omfatta barn från ca sex månaders ålder och upp till omkring två och ett halvt år. Avdelningen bör bestå av två grupper, där de yngsta barnen bildar en egen grupp medan de småbarn som lärt sig gå bildar en andra grupp inom avdelningen. Småbarnsavdelningen avses omfatta högst 12 inskrivna barn. Syskongrupperna föreslås omfatta högst 20 inskrivna barn i åldern två och ett halvt år och upp till skolåldern. När det gäller antalet barn i grupperna har förutsatts att lägre antal skall gälla bl. a. i de fall grupperna innehåller barn som kräver särskilda insatser från personalens sida. Utredningen har räknat med att överinskrivning enligt nuvarande system inte skall förekomma i den föreslagna organisationen. Utredningen har vidare förutsatt att även andra organisationsmodeller - exempelvis nuvarande åldersindelade grupper - skall kunna tillämpas. I dessa fall har utredningen i sina organisationsmodeller utgått från nuvarande gruppstorlek - normalt 12 barn i tre–fyraårsavdelningar och

15 barn i fem-sjuårsavdelningar.

Förslagen om barngruppernas storlek har väckt delade meningar bland remissinstanserna. Utredningens förslag har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser. En rad remissinstanser har emellertid förordat mindre grupper i synnerhet när det gäller syskongrupperna. Skolöverstyrelsen är tveksam till möjligheten att med den maximala syskongruppsstorleken genomföra meningsfull pedagogisk verksamhet men erinrar om att 20 barn per grupp avsevärt understiger elevantalet per klass i årskurs ett i grundskolan. Överstyrelsen framhåller samtidigt att ett lägre antal barn per grupp medför starkt stegrade kostnader.

Socialstyrelsen framhåller att det idag inte är ovanligt att 18 barn finns inskrivna i samma grupp genom att de flesta kommuner genomgående tillämpar överinskrivning. Socialstyrelsen pekar därför på att utredningens förslag om att 20 barn skall utgöra en absolut övre gräns ungefärligen motsvarar den gräns som praktiseras i dag.

En annan synpunkt som givetvis är av stor betydelse i sammanhanget är att utredningens förslag om att antalet inskrivna barn får vara högst 20 inte innebär att grupperna i praktiken kommer att innehålla 20 barn. Flera undersökningar har visat att frånvaron i de nuvarande daghemmen är relativt stor. En undersökning som i samråd med barnstugeutredningen genomfördes av familjepolitiska kommittén visade således att frånvaron från daghemmen uppgick till i genomsnitt omkring 28 %. Frånvaron på grund av barnets sjukdom utgjorde därvid närmare 13 %. Om man utgår från dessa uppgifter skulle således i genomsnitt endast ca 14 å 15 barn av en grupp på totalt 20 inskrivna barn vara närvarande. Den föreslagna gruppstorleken skall också ses i samband med utredningens förslag till ny organisation och nytt arbetssätt i förskolan.

Mot bakgrund av det anförda finner jag utredningens förslag till gruppindelning och gruppstorlek för förskolans daghemsverksamhet väl ägnat att läggas till grund för praktisk tillämpning. Vid bedömningen av hur många barn som bör skrivas in i varje grupp måste givetvis hänsyn tas till sådana faktorer som om det i gruppen förekommer många barn med särskilda behov av stödinsatser, lokalernas utformning och rymlighet m. m. Jag finner det från flera synpunkter ändamålsenligt att i fråga om platsantalet, liksom utredningen föreslagit, utgå från det antal barn som avses ingå i en grupp (avdelning). Överinskrivning bör således i allmänhet inte förekomma utöver det avsedda högsta antalet barn. Undantag bör emellertid kunna göras från denna huvudregel om särskilda skäl finns och tillgång till lokaler och personal medger detta. Det bör ankomma på tillsynsmyndigheten att på grundval av utredningens förslag, remissyttrandena och erfarenheterna från pågående försöksverksamhet utarbeta vägledning till kommunerna i denna fråga.

När det gäller deltidsguppernas organisation har utredningen dragit den slutsatsen att sådana särskilda grupper sannolikt kommer att behövas i betydande utsträckning även fortsättningsvis. Utredningen anser emellertid att flera skäl talar för att tretimmarsförskolan på orter där så är möjligt organiseras så att deltidsbarn ingår i förskolans heltidsgrupper.

Jag har i det föregående föreslagit att den allmänna förskolan för sexåringar vanligen skall omfatta tre timmar per dag när det inte gäller barn med förvärvsarbetande eller studerande föräldrar. För vissa barn med hemarbetande förälder men med särskilda behov av stöd och stimulans kan det dock vara värdefullt med en längre daglig vistelsetid. I vissa fall kan det också vara svårt att anpassa vistelsetiden i särskilda deltidsgupper till barnens behov. I dessa fall är det nödvändigt med en smidigt fungerande organisation som medger att barn med hemarbetande föräldrar kan integreras i förskolans daghemsgrupper. Vanligen får man dock räkna med att deltidsförskolans platsbehov får täckas genom det system med särskilda deltidsgupper som redan finns i dag. Jag räknar med att de förskolor som byggts och utrustats för daghemsändamål i dag och under överskådlig framtid behövs i första hand för detta ändamål medan särskilda avdelningar eller förskolor får anordnas för deltidsgupper. En organisation med två trettimmarsgrupper per dag i samma lokal och med samma lärare är enligt min mening det bästa sättet att utnyttja tillgängliga resurser. En lokalmässig anknytning med daghemmen kan dock i många fall innebära organisatoriska och ekonomiska fördelar.

Jag har i det föregående berört några av de frågor som gäller organisationen av förskoleverksamheten i landets glesbygdsområden. Den praktiska utformningen av förskolan i dessa områden blir beroende av avstånd, barnantal m. m. För att få underlag för en bedömning av hur förskolan skall kunna organiseras i glesbygder har en omfattande försöksverksamhet pågått sedan budgetåret 1970/71. Till försöksverksamheten har utgått statligt stöd av de medel för särskilda insatser i glesbygdsområden som står till förfogande under socialdepartementets anslag till social hemhjälp. Syftet med försöksverksamheten har varit att för varje kommun finna en organisation av förskolan som gör det möjligt att bedriva verksamheten på ett för barnen tillfredsställande sätt och till en för kommunen rimlig kostnad.

Den hittillsvarande försöksverksamheten har visat på olika möjligheter att lösa förskolans organisation i glesbygd. Det är inte möjligt att generellt fastslå en viss organisation som den mest lämpliga i kommuner med glesbygdsområden. Den lokala strukturen och de lokala förutsättningarna måste i hög grad vara avgörande för vilken organisatorisk lösning man väljer. En fortsatt försöksverksamhet och utvärdering av pågående försök bör ge ytterligare underlag till vägledning för lämpliga organisatoriska lösningar.

Familjedaghemsvksamheten

Jag vill i samband med förskolans organisation också något beröra familjedaghemsvksamheten. Som utredningen framhållit kommer familjedaghemmen under ett utbyggnadsskede att ha en viktig uppgift att fylla när det gäller att tillgodose behovet av omvårdnad för barn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar. Familjedaghemmen kommer också fortsättningsvis att ha stor betydelse framför allt i glesbygder och orter med ett

otillräckligt underlag för ett permanent daghem samt i nya bostadsområden med ett stort men övergående behov av heldagsplatser.

Jag vill understryka angelägenheten av att på olika sätt stärka familjedaghemsvärksamheten exempelvis genom ett ökat samarbete med förskolan. Ett sådant samarbete kan som utredningen framhållit innebära att dagbarnvårdarna genom återkommande besök får ta del av arbetssättet i förskolan och att dagbarnen får möjlighet att delta i viss gruppverksamhet och på så sätt får kontakt med flera barn och vuxna. Ett sådant samarbete kan också lägga grunden för en ökad samverkan mellan familjedaghem och förskola i samband med förskolepersonalens och dagbarnvårdarens semestrar och sjukdom.

Tillfälligt sjuka barn

Omvårdnaden av tillfälligt sjuka barn utgör en viktig men ofta försummad del av förskolans organisation. Som utredningen framhållit bör det ansvar för barnens omvårdnad som samhället påtagit sig genom att anvisa plats för barn till förvärvsarbetande eller studerande föräldrar i förskolan även omfatta den tid barnen är tillfälligt sjuka och inte kan vistas i förskolan eller familjedaghemmet. Jag vill i det sammanhanget erinra om att riksdagen nyligen fattat beslut om en betydelsefull utbyggnad av samhällets ekonomiska stöd till föräldrar som vårdar sjukt barn (prop. 1973:47, SfU 1973:19, rskr 1973:198). Beslutet innebär en rätt till sjukpenning som vid egen sjukdom under högst 10 dagar per familj och kalenderår för förälder som stannar hemma från förvärvsarbetet för att vårda ett sjukt barn. Makarna i en tvåförälderfamilj får därvid själva avgöra vem som skall stanna hemma och vårda barnet.

Möjligheten att få sjukpenning vid vård av sjukt barn i hemmet innebär givetvis en värdefull förbättring för de småbarnsföräldrar som förvärvsarbetar. I den proposition som låg till grund för beslutet underströk jag dock att den nya rätten till sjukpenning inte innebär något alternativ till eller minskar behovet av insatser från den kommunala barnvårdarorganisationen. En fortsatt utbyggnad av de kommunala insatserna för omvårdnad av sjuka barn är tvärtom angelägen. Jag kan därför instämma i vad barnstugeutredningen anfört om vikten av att barnvårdarverksamheten byggs ut i kommunerna. Dessa åtgärder för sjuka barn bör planeras samtidigt med att nya förskolor byggs och med beaktande av de kunskaper om behovet av barnvårdare som framgår av den befintliga sjukstatistik utredningen redovisat. Barnvårdarverksamheten bör självfallet bedrivas i nära samarbete med förskolor, fritidshem och familjedaghem. Det är en stor fördel om barnvårdarna, som skall ta hand om barnen när dessa är sjuka, är kända för barnen genom tidigare kontakter i förskolan.

Utredningen har också föreslagit att generella regler bör gälla för när barn på grund av smittrisker måste avskiljas från barngruppen. Vid lindriga sjukdomar bör barnen kunna tas emot i sin vanliga barngrupp om det inte innebär ökad risk för smitta eller barnet behöver särskild vård

och vila. Jag finner det viktigt att socialstyrelsen utarbetar vägledning för hur tillfälligt sjuka barn på daghem skall behandlas. Därvid bör även beaktas möjligheterna att utnyttja familjedaghem under känsliga perioder för vissa barn.

Enligt barnstugeutredningens uppfattning bör landstingens barnavårdscentraler svara för den fysiska hälsovården vid förskolorna. Utredningen konstaterar att barnavårdscentralerna redan i dag har ansvar för hälsovården även för barn som är inskrivna vid förskolan. Både landstingsförbundet och kommunförbundet har ställt sig positiva till utredningens förslag. Det torde därför finnas goda förutsättningar att nå en tillfredsställande lösning av denna fråga.

Personalfrågor

Utredningen har i sitt förslag i princip utgått från att den föreslagna organisationen skall kunna genomföras med den personaltäthet som rekommenderas i nu gällande råd och anvisningar från socialstyrelsen. Rekommendationen innebär att det i daghem bör finnas en anställd på fem barn fränsett ekonomipersonalen. Om daghemmet också omfattar spädbarnsavdelning ökar personalbehovet enligt rekommendationen till en anställd på fyra barn. Rekommendationen som gäller sedan år 1963 har ännu inte helt uppfyllts. Den verkliga personaltätheten är således i genomsnitt lägre än den av socialstyrelsen rekommenderade.

Utredningen anser det vara möjligt att med denna rekommenderade personaltäthet i huvudsak förverkliga det pedagogiska program man föreslagit för verksamheten, under förutsättning att utredningens rekommendationer för samarbetsformer, lokalanvändning och utrustning följs. Utredningen vill dock göra vissa justeringar för den arbetstidsförkortning som genomförts i januari 1972. Med denna justering räknar utredningen med att det i småbarnsavdelningarna skall finnas två anställda för fem barn och i syskongruppen en anställd för knappt fem barn. Utredningen föreslår vidare att det i deltidsgруппerna skall finnas en förskollärare för varje grupp och att man vidare bör sträva efter att successivt förstärka personalen med en medhjälpare.

Utredningens förslag har fått ett blandat mottagande av remissinstanserna. Kommunförbundet har sålunda starkt understrukit att utredningens förslag inte bör läggas till grund för rekommendation till kommunerna, eftersom förslaget enligt förbundets beräkningar skulle medföra en kraftig personalökning i förhållande till nuläget. Vissa andra remissinstanser, bl. a. TCO, facklärarförbundet och förskollärarförbundet, har tillstyrkt utredningens förslag och samtidigt framhållit att bestämmelser om personaltätheten bör bindas i särskilda tillämpningsföreskrifter till förskolelagen.

Jag vill för egen del understryka personalens avgörande betydelse för förskoleverksamhetens innehåll och kvalitet. Utredningen har framhållit att det bör finnas personal i sådan utsträckning att varje barn får den individuella omvårdnad och stimulans det behöver för sin utveckling. Ett

ökat antal barn i förskolan som av olika skäl är i särskilt behov av stöd och stimulans ökar givetvis personalens arbetsuppgifter. Å andra sidan torde den arbetsorganisation som utredningen föreslagit kunna underlätta arbetet. Vidare bör uppmärksammas möjligheterna att låta ekonomipersonalen delta i arbetet med barnen. Utredningen har inte föreslagit några särskilda bindande föreskrifter om personalen vid förskolorna utan utgår från att kommunerna successivt kommer att förstärka personaltäteten i den takt resurserna medger. Inte heller jag är beredd att förorda några stadgebundna besfämmelser om personaltätet. Jag delar också utredningens uppfattning att i ett läge med knappa resurser, såväl i fråga om personaltillgång som i fråga om ekonomiska möjligheter, är det angeläget att tillgängliga personalresurser i första hand används för att bygga ut förskolan och för att genomföra personalförstärkningar i de fall förskolorna tar emot flera barn som kräver särskilda insatser från personalens sida. Den av utredningen föreslagna personaltäteten i daghemmen får förverkligas i den takt ekonomiska resurser och tillgången till personal gör detta möjligt. Jag utgår från att socialstyrelsen snarast möjligt kommer att utvärdera erfarenheterna i fråga om personalorganisationen vid den pågående försöksverksamheten och delge kommunerna resultaten härav. Utredningens förslag om att mera allmänt knyta medhjälpare till förskolläraren i en deltidsgupp får förverkligas allteftersom detta befinns möjligt.

Utredningen framhåller behovet av fortbildning för förskolans personal mot bakgrund av de förändringar av förskoleverksamheten som utredningen föreslagit. På initiativ av utredningen har viss fortbildning påbörjats i skolöverstyrelsens regi.

Jag vill i detta sammanhang framhålla vikten av att resurser ställs till förfogande för lokal pedagogisk rådgivning. Utredningen har i bl. a. detta syfte föreslagit att särskilda pedagogkonsulenter anställs i kommunerna. Jag delar utredningens uppfattning om betydelsen av ett mellanled som kan förmedla konkret information i direkt kontakt med den dagliga verksamheten. Detta torde dock kunna genomföras först på relativt lång sikt. I likhet med vad kommunförbundet anfört i sitt remissyttrande vill jag därför peka på möjligheten att avlasta de nuvarande barn tillsynskonsulenterna en del av deras administrativa uppgifter för att ge dem möjlighet att mera aktivt ägna sig åt bl. a. det pedagogiska arbetet i förskolan.

Öppethållande

Av väsentlig betydelse när det gäller förskolans organisation är frågan om tiderna för öppethållande. Utredningen har för sin del uttalat att nuvarande öppethållandetider i princip bör behållas som normaltider. Utredningen förordar emellertid en försöksverksamhet med olika modeller med dygnet-runt-service i förskolan. Utredningen betonar också nödvändigheten av att man i arbetslivet tar större hänsyn till småbarns-föräldrar när det gäller skiftarbete, förläggningen av arbetstiden m. m.

Flertalet remissinstanser delar utredningens uppfattning att större hänsyn till småbarnsföräldrarna bör tas i arbetslivet. LO menar dock att förskolan måste anpassa sina öppethållandetider till de behov de vuxnas arbetstider medför. Flera remissinstanser ställer sig å andra sidan tveksamma till ett system med nattöppna daghem.

Flertalet daghem är f. n. öppna 12 timmar per dag, i allmänhet från kl. 6.30 till 19.00, lördagar kl. 6.30 till 14.00. Verksamheten under lördagar har dock minskat under senare år. Utredningen har redovisat exempel på daghem med längre öppethållandetider, exempelvis nattöppna daghem och vissa speciella försök att lösa tillsynen för barn till skiftarbetande föräldrar. Exemplen visar på såväl fördelar som svagheter. Gemensamt är att kostnaderna blir avsevärt större än för daghem med normalt öppethållande.

Det är oklart hur stort det faktiska behovet är av andra öppethållandetider än de nuvarande. Utredningen konstaterar också att inga omfattande vetenskapliga undersökningar gjorts beträffande barns trötthets-symptom eller störningar i daghemsmiljön i förhållande till vistelsetidens längd. Utredningen har mot den bakgrunden inte velat slå fast att vissa modeller för öppethållande under vissa angivna tider bör gälla, utan hävdar att det i stället bör vara en avvägningsfråga utifrån rådande lokala förhållanden.

Jag delar utredningens uppfattning att det är angeläget att större hänsyn tas till småbarnsföräldrarnas situation i arbetslivet, framför allt när det gäller arbetstidens förläggning. När det gäller samboende föräldrar med småbarn torde det i allmänhet vara möjligt att anpassa arbetstiden så att inte båda samtidigt arbetar på obehövlig arbetstid. De största problemen har de ensamstående föräldrarna. För dessa är det särskilt angeläget med en anpassning av arbetstidens förläggning till föräldrarnas behov av samvaro och vård av barnen.

Vid sidan av angelägna åtgärder på arbetslivets område kan behövas andra åtgärder för barnens omvårdnad under tider som inte överensstämmer med förskolans normala öppethållningstider. Det ankommer på kommunen att med hänsyn till de lokala behoven närmare avgöra vilka tider daghemmen skall vara öppna liksom vilka tider verksamheten i deltidsgupper skall pågå. Vederbörlig hänsyn måste därvid givetvis tas till hur olika öppethållningstider påverkar barnen. Jag delar utredningens uppfattning att man genom försöksverksamhet bör försöka få fram mera kunskaper på detta område. Jag vill här också framhålla möjligheten att använda familjedaghemmen för barn med föräldrar vars arbetstider inte sammanfaller med förskolans öppethållande. Även andra lösningar måste emellertid sökas. Som utredningen framhållit är det nödvändigt att förskolans öppethållande visar stor flexibilitet och att lokala behov av öppethållande på andra tider än de normala uppmärksammas av kommunerna.

5.7 Förskolans lokaler och utomhusmiljö

Mot bakgrund av förslagen till gruppindelning av barnen i förskolan föreslår utredningen ett nytt lokalprogram. Huvudpunkten i utredningens förslag till lokalprogram är att syskongrupperna skall ha en gemensam lekhall. Den normala förskoleenheten avses bestå av två syskongrupper. Till denna enhet kan sedan efter behov knytas småbarnsgrupper eller fritidshemsgrupper och deltidsgupper. Enligt utredningen bör man undvika större institutioner än 50--75 platser. Beroende på hur många av dessa platser som utnyttjas för deltidsgupper kan det totala antalet barn bli något högre.

Förslaget om att en förskola inte bör omfatta mer än sammanlagt 50 - 75 platser tillstyrks bl. a. av kommunförbundet och Sveriges förskollärares riksförbund. Jag vill understryka att förskolan är en närservice och att avståndet mellan barnens hem och förskolan bör vara kort. Av detta följer att förskolan bör lokaliseras i bostadsområdena och att det totala antalet barn därvid bör vara begränsat.

Utredningen betonar att förskolans lokaler och utomhusmiljö är viktiga delar för att åstadkomma en bra verksamhet. Det är inte så att omoderna och trånga lokaler omöjliggör en bra verksamhet men sådana lokaler är mer arbetskrävande och kan därför på sikt vara oekonomiska. Lokaler som till sin funktion och storlek är väl genomtänkta underlättar arbetet för personalen. Det är därför god ekonomi att bygga bra lokaler.

Utredningen föreslår ett antal alternativa gruppstorlekar för att kommunerna skall kunna välja den storlek som passar dem bäst. Nämnden för sjukvårds- och socialvårdsbyggnader anför att förslaget med lokalanpassning till preciserade gruppstorlekar innebär att byggnadernas utformning blir mer bunden än vad som nu är fallet. Nämnden framhåller att minst 90 % av samtliga förskolor som byggs utformas för olika verksamhetsformer och växlande platsantal.

Jag anser att de synpunkter nämnden för sjukvårds- och socialvårdsbyggnader anför är värda att beakta. Behovet av förskoleplatser och grupp sammansättningar varierar mellan olika områden och mellan olika tidpunkter beroende på att befolkningens sammansättning förändras. Det är därför önskvärt att få en lokalutformning som underlättar förändringar av grupp sammansättningar och verksamhet. Man bör också beakta att lokalerna kan komma att användas för annat än förskoleverksamhet efter ett antal år. Det bör ankomma på tillsynsmyndigheten att mot bakgrund av barnstugeutredningens betänkande och de synpunkter som framkommit vid remissbehandlingen utarbeta vägledande information till kommunerna i denna fråga.

Flertalet av de lokaler som har byggts under senare år har haft en yta per plats på 5 m² eller mer som varit direkt avsedd för barnens lek. Det motsvarar en ungefärlig totalyta på 12 m² per barn. Utredningen föreslår att som villkor för statsbidrag skall gälla att byggnaden skall ha en minimiyta på 12 m² per plats. Däremot bör enligt utredningen inte föreskrivas hur denna yta skall disponeras.

Bl. a. kommunförbundet, nämnden för sjukvårds- och socialvårdsbyggnader och TCO har invändningar mot utredningens förslag att använda totalytan som norm för den fortsatta utbyggnaden. Dessa remissinstanser pekar på att det utrymme som blir tillgängligt för barnens verksamhet kan variera inom samma totalyta. Lekytan blir beroende av hur stora ytor som går åt för kök, kapprum, korridorer och andra liknande utrymnen. Bl. a. bostadsstyrelsen har en mer principiell invändning mot förslaget till lokalytor och anser att utredningen varit bunden av ett visst antaget funktionssätt och av en viss totalyta. Genom den pågående försöksverksamheten bör det vara möjligt att analysera lokalbehovet med utgångspunkt i olika aktiviteter och gruppbildningar.

Mot bakgrund av de synpunkter som framkommit vid remissbehandlingen finner jag det för min del lämpligt att socialstyrelsen får i uppdrag att på grundval av utredningens förslag, remissyttrandena samt erfarenheterna från försöksverksamheten utarbeta förslag till de nya normer i fråga om lokalutförning m. m. som kan behövas för prövningen av statsbidrag. Jag avser att återkomma till denna fråga i samband med anmälan av frågan om medel för fortsatt försöksverksamhet.

Barnstugeutredningen har som en allmän uppfattning framfört att kommunerna vid planering av förskolor bör beakta möjligheterna att samutnyttja och samordna olika resurser. Det gäller framför allt förskolornas utelekplatser som om de är väl tilltagna i storlek även skulle kunna utnyttjas av bostadsområdenas övriga barn och även vuxna. Om det finns en organiserad parklek kan viss samordning av verksamheterna vara lämplig. Utredningen anser att nuvarande norm för barnstugedomstens storlek, 50 m² per plats, bör utgöra ett minimum och att detta tal bör ökas till 80 m² om det skall finnas några större möjligheter att ta emot andra barn från bostadsområdet.

Enligt min mening är tillgången till ett väl tilltaget lekområde utomhus viktig i synnerhet för daghemmen. Vid planering av nya områden torde det som regel finnas möjligheter att till en rimlig kostnad åstadkomma detta. De av utredningen föreslagna tomtytorna bör därvid kunna tjäna som riktmärke. Det är givetvis en fördel om ytan görs större när så är möjligt. Jag anser också den synpunkt värd att beakta som framförs av Svenska arkitekters riksförbund nämligen att det inte i första hand är antalet barn som bör styra tomtstorleken utan mer behovet av en tomt som kan ge plats för tillräckligt stimulerande och omväxlande lekmöjligheter.

Vid utbyggnad av förskolor i redan befintliga bostadsområden kan det vara svårt att fylla de krav på tomten som bör gälla för nya områden. Det torde dock många gånger vara möjligt att ge barnen tillräckligt med lekya utomhus genom att utnyttja befintliga lekplatser, parker, skolgårdar för lågstadiet etc.

Genom vistelsetidens längd och till följd därav verksamhetens uppläggning har inte deltidsförskolan samma behov av ett eget område utomhus. Liksom utredningen anser jag dock att det är väsentligt att även deltidsgруппerna har tillgång till utelekplatser inom ett kort avstånd från institutionen.

Kommittén för barns utemiljö har i betänkandet (SOU 1970:1) Barns utemiljö framhållit önskvärdheten av en ökad samordning mellan olika former för institutionell barn tillsyn och mellan barninstitutioner och öppen pedagogisk verksamhet. Kommittén menar att en samordning av förskola och lekpark borde kunna lösas för små enheter i bostadsområdena, där såväl förskolans som lekparkens personal har möjlighet att ta hand om de barn som kommer. Samplaneringen skulle innebära tillgång till mera differentierade utrymmen och sysselsättningar och till personal med varierande utbildning och inriktning och den skulle möjliggöra spontana gruppindelningar över åldersgränserna. Rent praktiskt ger samplaneringen möjlighet till ytvinster i mark och lokaler och möjlighet till dubbelanvändning av olika lokaler. Kommittén anser att möjligheterna att avsätta sammanhängande markutrymmen för lågstadieskolor, förskolor och lekparker bör utnyttjas både i nyplaneringen och i befintliga bostadsområden.

Liksom barnstugeutredningen och kommittén för barns utemiljö anser jag att ett ökat sambruk av lekplatser bör eftersträvas. Hur samverkan och samutnyttjande skall organiseras och vilka effekter det får dels för förskolans barn och dels för övriga barn får prövas genom praktiska försök. Inom den försöksverksamhet som bedrivs och i kommande försök bör uppmärksamhet ägnas åt frågan om personalens ansvar i förhållande till olika barngrupper. Förskolans personal har ett stort ansvar för de barn som vistas i förskolan och man kan inte förutsätta att personalen skall kunna åläggas samma ansvar för barn som tillfälligt besöker förskolans lekplats.

I detta sammanhang bör också nämnas den försöksverksamhet som socialstyrelsen på Kungl. Maj:ts uppdrag bedriver med fritidsaktiviteter för barn i åldern 7–12 år. På förslag av barnstugeutredningen har vidare Kungl. Maj:t beviljat medel för ett försök med viss samordning mellan ett fritidshem och öppen verksamhet i Lund.

Barnstugeutredningen föreslår att den nuvarande centrala ritningsgranskningen av förskolelokaler skall upphöra och att som krav för statsbidrag endast skall gälla vissa minimiytor. Förslaget har föranlett delade meningar bland de remissinstanser som yttrat sig i denna fråga. Bl. a. socialstyrelsen framhåller att det arbete som nu sker i samband med granskningen av nya lokaler i dess helhet fyller en viktig servicefunktion. Den rådgivning som ges har bl. a. till syfte att minska kommunernas kostnader. De tjänstemän som handlägger dessa frågor centralt besitter en stor erfarenhet och kunskap som vidarebefordras till andra kommuner i samband med rådgivningen. Bl. a. Svenska bostäder framhåller att bygandet av förskolor även fortsättningsvis kommer att bli udda ärenden för många kommuner och att det kommer att kräva avsevärda inlärningstider för flertalet objekt om kommunen skall sköta granskningen helt själv.

Den nuvarande granskningen i samband med beslut om anordningsbidrag är både en formell granskning från statsbidragssynpunkt och en rådgivning till kommunerna från kvalitetssynpunkt. Viss kritik har riktats

mot framför allt det förhållandet att det för kommunen i vissa fall kan vara svårt att veta vad som är ett krav för att kunna få statsbidrag och vad som är ett råd för att lokalen skall fungera bra för sitt ändamål.

Jag anser det angeläget att de centrala myndigheterna så långt möjligt kan tillgodose kommunernas behov av råd i samband med anordnande av nya förskolor. Därmed kan den samlade erfarenheten i dessa frågor nyttiggöras av den som mera sällan har att behandla ett nybyggnadsärendet av detta slag. När det gäller själva det formella granskningsförfarandet bör detta förenklas så långt som möjligt. Som nämnden för sjukvårds- och socialvårdsbyggnader framhållit i sitt remissvar är många förskolelokaler prefabricerade typhus varför granskningen i dessa fall bara blir en formalitet för fastställande av underlag för statsbidrag. I kontakterna med kommunerna bör det också klart framgå vad som t. ex. är villkor för statsbidrag resp. rådgivande synpunkter. Vissa administrativa frågor beträffande ritningsgranskning m. m. bör prövas i samband med budgetarbetet under hösten 1973.

5.8 Lokal och central förvaltning

Utredningen har framhållit att den lokala och centrala förvaltningen av förskolan i första hand måste utgå från de mål för verksamheten som utredningen skisserat. Utredningen har funnit att viktiga sociala prioriteringar måste kunna göras under en lång tid framåt, innebärande att samhällets sociala verksamhet använder förskolan som ett av de mest betydelsefulla medlen i den förebyggande barnvården. Utredningen har därför förordat att förskolan även i fortsättningen lokalt förvaltas av barnvårdsnämnd eller social centralnämnd. I konsekvens härmed har utredningen föreslagit socialstyrelsen som central tillsynsmyndighet.

Förslaget har mötts av delade meningar bland remissinstanserna. En majoritet av dessa, bl. a. kommunförbundet och alla kommunstyrelserna utom en. LO, socialstyrelsen, flera länsstyrelser och socialutredningen tillstyrker utredningens förslag. Bl. a. skolöverstyrelsen, TCO och olika lärarorganisationer förordar att förskolan skall förvaltas av skolstyrelserna resp. skolöverstyrelsen.

Jag har i det föregående anfört att de framträdande frågorna på förskoleområdet nu är genomförandet av en allmän förskola för sexåringar, en stark satsning på förskoleverksamheten för barn med särskilda behov och en kraftig utbyggnad av förskoleverksamheten för att tillgodose barn med förvärvsarbetande eller studerande föräldrar. Denna inriktning gör att förskolan i ett utbyggnadsskede får en särskilt påtaglig förankring i familje- och socialpolitiken. Ett betydande intresse måste ägnas åt behovsinventering och uppsökande verksamhet, som skall visa vilka barn som måste få företräde och vilka vägar man skall gå för att nå barn som behöver tidigt insatt stimulans genom förskolan. Det är också viktigt att beakta att förskolans verksamhet inte är avgränsad till sexåringarna utan omfattar hela den verksamhet som bedrivs för barn fr. o. m. sex månaders ålder. Jag finner det därför naturligt att förskolan

organisatoriskt får utgöra en del av de olika familjesociala insatser som måste komplettera varandra.

Jag förordar således i likhet med utredningen och flertalet remissinstanser att förskolan tills vidare liksom nu förvaltas av barnavårdsnämnd eller social centralnämnd och att socialstyrelsen fungerar som central tillsynsmyndighet på förskolans område. Länsstyrelsen bör liksom nu vara regional tillsynsmyndighet. Detta utesluter inte att andra lösningar av den lokala förvaltningen, t. ex. en separat förskolenämnd, kan väljas i vissa fall. Det bör ges möjlighet för kommunerna själva att besluta om annan lokal förvaltning av förskoleverksamheten. Jag vill liksom utredningen framhålla vikten av att ansvaret för olika verksamhetsformer för barn i förskoleåldern därvid hålls samman hos ett och samma kommunala organ. Framför allt i glesbygdskommuner kan det dock finnas skäl för andra organisatoriska lösningar än den här nämnda. I dessa fall bör det t. ex. finnas möjlighet att även om förskolan förvaltas av barnavårdsnämnden i kommunen låta viss del av verksamheten, exempelvis den verksamhet i kommunens glesbygdsområden som är samordnad med skolan, praktiskt administreras av skolstyrelsen. Planeringsansvaret för hela förskoleverksamheten bör därvid vara samlat hos barnavårdsnämnden. Oavsett hur den lokala förvaltningen utformas kommer det att finnas ett starkt behov av samarbete mellan den sociala förvaltningen och skolförvaltningen i frågor som gäller förskoleverksamheten.

Jag har tidigare redogjort för den försöksverksamhet som bedrivs i ett stort antal kommuner med förskola i glesbygd. Av denna försöksverksamhet och annan försöksverksamhet med social service i glesbygd framgår att det för glesbygdskommunerna finns ett behov av att samordna och samutnyttja olika resurser främst med grundskolan. Skjutsarna för förskolebarnen bör således samordnas med skolans skjutsorganisation men också med annan transportservice, bl. a. med färdtjänst och s. k. kompletteringstrafik. Samma resonemang gäller lokaler, pedagogiskt material och pedagogiska hjälpmedel. Även här är en samordning mellan förskola och skola nödvändig men också med fritidsverksamheten för barn och ungdom och föreningarnas verksamhet.

Vad gäller den centrala tillsynsmyndighetens socialstyrelsens uppgifter kan dessa som utredningen framhållit indelas i tre basfunktioner, nämligen pedagogiskt resp. socialt utvecklingsarbete samt utbyggnads- och lokalplanering. Vad först gäller det pedagogiska utvecklingsarbetet blir socialstyrelsens uppgift främst att initiera, leda och samordna försöks- och utvecklingsarbete samt att samla, bearbeta, utvärdera och informera om olika försök och om resultatet av utvecklingsarbetet.

Även beträffande det sociala utvecklingsarbetet blir socialstyrelsens uppgifter främst av samordnande, initiativtagande och stödjande karaktär. Till en början bör som utredningen framhållit en viktig del av insatserna vara att följa och samla erfarenheter från kommunernas uppsökande verksamhet bland barn i förskoleåldern. Socialstyrelsen bör också själv initiera försöksverksamhet och forskning på det sociala fältet. Projekten bör även innefatta pedagogiska och hälsovårdande insatser,

vilka är viktiga delar av socialt utvecklingsarbete. Exempel på sådana insatser som utredningen redovisat är planering för att skapa förutsättningar för en kontaktmiljö i nya bostadsområden, bl. a. genom att skapa plats för olika slags aktiviteter för barn, ungdom och vuxna. Det kan gälla att ge förskolor, skolor, bibliotek, barnvårdscentraler och andra institutioner möjlighet att fungera på ett öppnare sätt gentemot människorna i bostadsområdena och sinsemellan mera samordnade än vad som vanligen är fallet idag. Vidare är det väsentligt att stimulera och stödja försök som görs att samordna kommunal barnavård och barnhälsovård i kombination med insatser för föräldrautbildning, vuxenrådgivning m. m. I detta utvecklingsarbete bör den regionala socialkonsulentorganisationen kunna svara för viktiga uppgifter.

När det gäller socialstyrelsens uppgifter beträffande utbyggnads- och lokalplaneringen måste som utredningen framhållit sociala och pedagogiska aspekter och miljöaspekter bli bestämmande för den mera översiktliga utbyggnadsplaneringen. Utarbetandet av vägledande information beträffande lokaler och utemiljö för förskolan bör därför förutom pedagogisk information också innefatta information om utbyggnadsplanering, t. ex. lokalisering av förskolor inom kommunen och inom bostadsområdena m. m. När det gäller direkt rådgivning om utbyggnadsplaneringen till kommunerna bör även länsstyrelserna få en viktig uppgift att fylla.

Av vad jag tidigare anfört framgår att förskolan bör utgöra ett viktigt led i samhällets olika familjesociala åtgärder men att den också utgör en viktig bakgrund för skolan, där det är väsentligt att bevaka att det för det enskilda barnet finns en kontinuitet mellan förskola och skola. Vid mitt ställningstagande till vem som lokalt och centralt skall förvalta förskolan har jag också utgått ifrån att ett nära och kontinuerligt samarbete kommer till stånd mellan skolan och förskolan. Ett sådant samarbete mellan skolan och den sociala barna- och ungdomsvården bör avse inte enbart förskoleverksamheten utan även verksamheten för barn i skolåldrarna och leda till en samordning och effektivisering av all den samhällsservice som vänder sig till barn och ungdom samt barnfamiljer.

Formerna för ett sådant samarbete på det kommunala planet bör givetvis grundas på de lokala förutsättningarna. Som utredningen framhållit har i vissa kommuner ett intensifierat samarbete påbörjats mellan barna- och ungdomsvården samt skolan. Det kan därför vara naturligt att bygga vidare på de samsarbetsorgan som där bildats. Jag delar i det sammanhanget utredningens uppfattning att det är angeläget att samrådet sker på sådant sätt att det kan påverka utformningen av de sociala, pedagogiska och hälsovårdande insatser som görs på kommunal nivå. Det bör ankomma på kommunerna själva att besluta om på vilket sätt detta samrådsförfarande skall ske.

Utredningen har föreslagit att det också centralt inrättas ett samsarbetsorgan med uppgift att verka för att förskolan får den sociala och pedagogiska utformning utredningen dragit upp riktlinjer för. Utredningen menar att avsikten med ett sådant centralt samsarbetsorgan bör vara att, utifrån förskolans synpunkt, tillföra socialstyrelsen väsentlig informa-

tion från de olika myndigheter och organisationer som föreslås ingå och att dessa i sin tur fortlöpande skall informeras om socialstyrelsens arbete inom detta område. Samarbetsorganet föreslås få en rådgivande funktion i förhållande till socialstyrelsen.

Jag vill för egen del framhålla att även skolöverstyrelsen nu har och i fortsättningen kommer att ha viktiga funktioner på förskolans område. Det gäller bl. a. frågor angående utbildning av personal för förskolans verksamhet. Det pedagogiska forsknings- och utvecklingsarbetet på skolans och förskolans område kommer också att i framtiden behöva samordnas och vidareutvecklas. Efter samråd med chefen för utbildningsdepartementet förordar jag därför att ett centralt samarbetsorgan – förskoledelegation – inrättas med en rådgivande funktion inte bara i förhållande till socialstyrelsen utan också i förhållande till skolöverstyrelsen. I delegationen bör beredas frågor som rör förskolan och dess framtida inriktning. Som nämnts bör delegationen endast ha en rådgivande funktion och besluten i de olika frågorna ankomma på resp. myndighet. Detta hindrar dock inte att delegationen själv initierar frågor som gäller förskolan och lämnar förslag om åtgärder till de beslutande myndigheterna. Det bör ankomma på Kungl. Maj:t att besluta om delegationens sammansättning. Delegationen bör till sitt förfogande ha en sekreterare men bör i övrigt, beroende på vilka frågor som behandlas, kunna repliera på befattningshavare hos socialstyrelsen och skolöverstyrelsen. I samband med att förskoledelegationen inrättas bör den centrala samarbetsgruppen för daghem och fritidshem upphöra.

Frågan om socialstyrelsens personalorganisation för insatser på förskoleområdet får prövas i samband med budgetarbetet under hösten 1973.

5.9 Vissa statsbidragsfrågor

Jag har i det föregående förordat att en allmän förskola för sexåringar införs år 1975. Antalet sexåringar beräknas då uppgå till ca 110 000. Den genomsnittliga bruttokostnaden för att bereda ett barn plats i deltidsgrupp kan beräknas uppgå till ca 2 400 kr. per år. De totala kostnaderna för att bereda plats i förskola för samtliga sexåringar kan således överslagsvis beräknas till ca 265 milj. kr. Enligt kommunernas egna uppgifter finns i dag i landet plats för sammanlagt ca 100 000 sexåringar i lekskola och daghem. Kommunerna har således redan i dag kostnader för förskolan för sexåringarna av storleksordningen 240 milj. kr. Den återstående kostnaden för en fullt utbyggd sexåringsförskola är alltså inte högre än ca 25 milj. kr. Som jag nämnt i det föregående är emellertid problemet att utbyggnadsgraden varierar kraftigt mellan olika delar av landet och mellan olika kommuner. I vissa kommuner kan bara hälften eller undantagsvis en mindre del av sexåringarna få förskoleplats. I andra kommuner kan, utöver alla sexåringar, en betydande del av femåringarna få plats i förskola. Ett särskilt problem är att förskolan är mindre utbyggd i kommuner av glesbygdskaraktär. I glesbygdskommunerna kan förskoleverksamheten bl. a. av organisatoriska skäl också kräva

högre kostnader per barn räknat.

Införandet av en allmän förskola för sexåringar innebär att kommunen blir skyldig att tillhandahålla plats för alla sexåringar i kommunen. Dessutom får kommunerna ett lagfäst ansvar för att barn med särskilda behov av stöd erbjuds förskoleplats redan före sex års ålder. Detta innebär att kommunen i realiteten måste dimensionera förskolan så att platser finns för såväl alla sexåringar som ett visst antal fyra- och femåringar. Hur stort behovet av platser för fyra- och femåringarna med särskilda behov kommer att bli vet man mera bestämt först en tid efter det att de nya reglerna har trätt i kraft. I avvaktan på dessa erfarenheter beräknar jag platsbehovet till 10 % per årsklass. Detta innebär att kommunerna i princip får beräkna antalet erforderliga förskoleplatser till hela antalet sexåringar samt 10 % av antalet fyra- och femåringar i kommunen. Härtill kommer givetvis platsbehovet för barn under sex år med förvärvsarbetande eller studerande förälder.

Som förut nämnts har kommunerna redan tagit på sig betydande kostnader för förskoleverksamheten. Detta är naturligt mot bakgrunden av att förskoleverksamheten är en mycket viktig del av kommunernas allmänt förebyggande barnavård. Frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller förskoleverksamheten har direkt samband med det uppdrag som på riksdagens begäran lämnats till kommunal-ekonomiska utredningen och bör därför prövas i det sammanhanget. Den av mig föreslagna skyldigheten för kommunerna att anvisa alla sexåringar och vissa yngre barn plats i förskola kommer emellertid att medföra vissa kostnadsökningar för kommunerna, framför allt för kommuner med ett större kvarstående utbyggnadsbehov. Dessa uppgifter och kostnadsåtaganden bör inte åläggas kommunerna utan att de samtidigt erhåller statligt stöd för verksamheten. Jag förordar därför efter samråd med chefen för finansdepartementet att ett särskilt statsbidrag införs övergångsvis i avvaktan på resultatet av kommunalekonomiska utredningens pågående arbete. Detta statsbidrag bör utformas på ett sådant sätt att det underlättar för kommunerna att genomföra den utbyggnad som behövs för att tillgodose det återstående behovet av förskoleplatser för alla sexåringar och för yngre barn med särskilda behov av stöd och stimulans.

Statsbidraget bör utgå med 1 200 kr. per barn och år för det ökade antal sexåringar som bereds plats i förskola i förhållande till platsantalet i maj 1973. Statsbidraget bör därvid utgå även för det platsantal som omfattas av nuvarande med statligt stöd bedriven försöksverksamhet med lekskola i glesbygd. Samma bidrag bör utgå även till kommuner som redan genomfört utbyggnaden för den del av platsantalet som överstiger 90 % av antalet sexåringar i kommunen, dvs. den för hela riket genomsnittliga utbyggnadsgraden. Vidare bör samma bidrag utgå till alla kommuner för den förskoleverksamhet i deltidsgupp som anordnas för yngre barn med särskilda behov av stöd och stimulans upp till 10 % av antalet fyra- och femåringar i kommunen. Undantag från detta procenttal bör kunna göras när så behövs för att bidraget skall kunna omfatta även de femåringar i glesbygd som deltar i förskoleverksamheten. Bidraget bör

utgå fr. o. m. den 1 januari 1975, dvs. ett halvt år före det nya bestämmelser om förskolan träder i kraft. Årskostnaden för bidraget kan beräknas till omkring 50 milj. kr.

I glesbygdskommuner kan särskilda kostnader för förskoleverksamheten uppkomma bl. a. beroende på att verksamheten måste organiseras i mindre grupper och med längre resavstånd. Enligt vad jag tidigare nämnt bör femåringarna i glesbygdskommunerna också i större utsträckning än i övrigt beredas förskoleplats. Efter samråd med chefen för finansdepartementet förordar jag att sådana särskilda kostnader för glesbygdskommuner skall beaktas vid utdelning av de extra skatteutjämningsbidragen till kommunerna.

För barnstugor som anordnas på sådant sätt att de kan användas för barntillsyn minst fem timmar per dag utgår f. n. statsbidrag i form av anordningsbidrag med 6 000 kr. per plats. Om högst en tredjedel av antalet platser i en barnstuga utnyttjas för förskoleverksamhet mindre än fem timmar per dag utgår anordningsbidrag även för dessa platser. För övriga förskoleplatser utgår f. n. inget anordningsbidrag. Från allmänna arvsfonden kan f. n. utgå bidrag för inredning och utrustning för barnstugor. Gällande bestämmelser för bidragsgivningen från allmänna arvsfonden innebär att arvsfondsbidrag inte kan utgå för ändamål som det åligger stat eller kommun att bekosta. Möjligheten att använda arvsfondsmedel för bidrag till förskolor bortfaller således i fortsättningen. Jag förordar därför att statsbidrag skall utgå även till anordnande av förskolor som mera permanent utnyttjas enbart för deltidsgrupper. Bl. a. med hänsyn till att sådana lokaler kräver lägre anordningskostnader bör statsbidraget till dessa utgå med 3 000 kr. per plats, dock högst med anordningskostnaden. För att göra det möjligt för kommunerna att snabbt påbörja utbyggnaden bör detta anordningsbidrag kunna utgå för platser som börjar byggas redan fr. o. m. den 1 oktober 1973. Kostnaden kan beräknas till ca 6 milj. kr. per år. Bidraget bör för budgetåret 1973/74 betalas från reservationsanslaget Bidrag till anordnande av barnstugor. Ytterligare medel under detta anslag får vid behov anvisas på tillägsstat.

Till driften av daghem utgår f. n. statsbidrag med 4 000 kr. per plats och år. I enlighet med förslag i årets statsverksproposition höjs detta driftbidrag med 1 000 kr. till 5 000 kr. per plats fr. o. m. den 1 juli i år för att ge kommunerna möjlighet till en fortsatt snabb utbyggnad och för att ge kommunerna stöd i strävandena att bereda plats åt handikappade barn i daghemmen. Den ändring av barngruppernas storlek i daghem som följer av barnstugeutredningens förslag och som jag ställt mig positiv till innebär att platsantalet i princip kommer att innefatta den nuvarande överinskrivningen. Denna förändring kommer i vissa fall att innebära en ytterligare ökning av statsbidraget till kommunernas daghemsverksamhet. Kostnaderna härför kommer att belasta förslagsanslaget Bidrag till driften av barnstugor.

6 Upprättade författningsförslag

I enlighet med det anförda har inom socialdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i barnavårdslagen (1960:97).
2. lag om förskoleverksamhet.

7 Specialmotivering

7.1 Förslaget till lag om ändring i barnavårdslagen (1960:97)

2 §

Av paragrafen framgår att samhällets barnavård i främsta rummet är en kommunal angelägenhet. Där sägs också att det är obligatoriskt med en särskild barnavårdsnämnd i varje kommun. Som jag tidigare framhållit bör förskoleverksamheten vara en del av samhällets barnavård. Det hade därför varit naturligt om de lagregler som behövs för förskoleverksamheten hade inarbetats i barnavårdslagen. Detta skulle emellertid ha medfört betydande ingrepp i barnavårdslagen, som f. n. ses över av socialutredningen. Jag har därför i likhet med utredningen stannat för att låta de nya bestämmelserna få formen av en särskild lag. Den bör benämnas lag om förskoleverksamhet. I 2 § barnavårdslagen har emellertid tagits in en erinran om den nya lagen.

55 §

Paragrafen ingår i 8 kap. barnavårdslagen, som innehåller bestämmelser om barnavårdsanstalter. Paragrafen innehåller definitionen på begreppet barnavårdsanstalt. Därav framgår att barnstugorna är en form av sådan anstalt.

I likhet med utredningen anser jag att bestämmelserna i 8 kap. barnavårdslagen bör gälla även för förskolorna. Jag vill emellertid erinra om att såväl fosterbarnsutredningen som socialutredningen från olika utgångspunkter ser över bestämmelserna i 8 kap. barnavårdslagen. Det kan följaktligen relativt snart bli anledning att återkomma till dem. F. n. har därför endast formella ändringar gjorts i 55 §.

7.2 Förslaget till lag om förskoleverksamhet

1 §

I paragrafen anges förskoleverksamhetens allmänna syfte och vilka barn som avses med verksamheten. Förskoleverksamhetens syfte har

behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.2 och 5.6). Av paragrafen framgår att lagen endast avser av samhället bedriven förskoleverksamhet. Sådan verksamhet kan bedrivas av kommun eller huvudman för sådan anstalt som avses i 8 §. Av den allmänna motiveringen (avsnitt 5.3) framgår att något förbud inte föreligger att på privat väg anordna likartad verksamhet. På sådan verksamhet blir bestämmelserna i barnavårdslagen och stadgan om barnavårdsanstalter tillämpliga. Möjligheterna för församling inom svenska kyrkan att bedriva kristen verksamhet bland förskolebarn berörs inte av bestämmelsen. Kommun får dock ej fullgöra sina skyldigheter enligt lagen genom att överlåta på annan att bedriva förskoleverksamheten. Det ligger inte inom församlings befogenheter att bedriva sådan verksamhet som avses i denna lag.

Förskoleverksamheten omfattar, förutom de barn som inte uppnått skolpliktig ålder, även barn vilkas skolgång uppskjutits. Det förekommer att skolstyrelsen ordnar särskild verksamhet för barn vars skolgång uppskjutits. Lagen innebär inte något hinder för detta.

2 §

I paragrafen anges de olika formerna av förskoleverksamhet. Benämningarna har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.1). Även förskoleverksamhet som omfattar fem timmar eller mera per dag men pågår under mindre än fyra dagar i veckan bör hänföras till begreppet deltidsgrupp och inte till daghem. Med kompletterande förskoleverksamhet avses förutom familjedaghemverksamhet bl. a. vård av tillfälligt sjuka barn och den verksamhet som kommunen bör bedriva för de barn som omfattas av den allmänna förskolan men av olika skäl inte kan besöka förskolan.

3 §

Skyldighet att bedriva förskoleverksamhet åligger dels kommun (3-8 §§) dels landstingskommun (8 §).

Kommunens barnavård omfattar de barn som vistas i kommunen. Vistelsens längd är i princip utan betydelse. När det gäller kommunens skyldighet att erbjuda förskoleverksamhet bör dock krävas att vistelsen i kommunen inte är av rent tillfällig natur. Jag har därför föreslagit att kommunens skyldighet skall omfatta barn som är kyrkobokförda i kommunen eller som stadigvarande vistas där. Med uttrycket stadigvarande vistelse avser jag en vistelse som är avsedd att vara minst två månader. Viss betydelse bör alltså tillmätas avsikten med barnets vistelse. Är avsikten att barnet skall stanna längre tid i kommunen bör vistelsen redan från början anses stadigvarande. Jag har inte ansett att så detaljerade bestämmelser som finns i 43 § skollagen (1962:319) behövs på förskolans område. En viss ledning för kommunerna torde dock nämnda bestämmelse ge.

Undantagsvis kan två kommuner vara skyldiga att erbjuda förskoleplats

för samma barn. Regelmässigt torde dock barnet komma att utnyttja förskoleplatsen i vistelsekommunen. I enstaka fall torde föräldrar komma att begära att barnen får gå i förskola i annan kommun än den som framgår av 3 §. Om särskilda skäl föreligger bör en sådan begäran tillmötesgås. Det får ankomma på Svenska kommunförbundet att utfärda de rekommendationer som behövs för att samarbetet kommunerna emellan skall fungera väl.

4 §

I paragrafen regleras kommuns skyldighet att anordna allmän förskola för sexåringar och möjligheten för kommunen att fördela denna förskola på två år. Bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitten 5.3 och 5.4).

5 §

I paragrafens första stycket ges bestämmelser om kommunens skyldighet att anordna förskoleverksamhet för barn som av fysiska, psykiska, sociala, språkliga eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling innan de uppnått sex års ålder. Bestämmelserna har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.4).

Enligt andra stycket har kommunerna skyldighet att bedriva uppsökande verksamhet för att få reda på vilka barn som behöver särskilt stöd. Barnstugeutredningen hade föreslagit en ändring i 3 § barnavårdslagen i syfte att klargöra kommuns skyldighet att inom ramen för sin barnavård bedriva uppsökande verksamhet. Som jag redan framhållit i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.4) är kommunernas uppsökande verksamhet en förutsättning för att syftet med förskolereformen skall kunna fullföljas. En allmän skyldighet att bedriva uppsökande verksamhet är dock redan ålagd kommunerna enligt barnavårdslagen. Jag anser det därför inte påkallat att i detta sammanhang föreslå någon ändring i 3 § barnavårdslagen. Däremot har det ansetts lämpligt att i lagen om förskoleverksamhet ta in en specialbestämmelse som slår fast kommunernas skyldighet att bedriva den uppsökande verksamhet som behövs för att förskolereformens syften skall kunna fullföljas.

6 §

Bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.3 och 5.4).

7 §

I paragrafen behandlas kommuns skyldighet att svara för omvårdnaden av de förskolebarn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar och som därför behöver omvårdnad under längre tid än som följer av 4 och 5 §§.

Bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.5). Kommunen skall så långt möjligt ordna omvårdnaden för dessa barn. Det slutliga ansvaret härför måste dock ligga på föräldrarna. Med förvärvsarbete och studier bör likställas t. ex. vård av anhörig.

8 §

I paragrafens första stycke regleras skyldigheten för landstingskommun och kommun som inte tillhör landstingskommun att så långt möjligt ordna förskoleverksamhet för de barn som vistas på sjukhus, barnhem eller annan anstalt. Bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.4).

I paragrafens andra stycket erinras om landstingskommuns skyldigheter enligt omsorgslagstiftningen. Bestämmelser om förskola för psykiskt utvecklingsstörda barn finns i 3 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda och i 35 § stadgan (1968:146) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.

9 §

I paragrafen anges att ledningen av förskoleverksamheten i kommunen skall utövas av barnavårdsnämnden (social centralnämnd). Bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.8). I likhet med utredningen har jag ansett att en möjlighet bör öppnas för kommun att överlåta på annat kommunalt organ att leda förskoleverksamheten i kommunen, t. ex. en särskild förskolenämnd. För detta organ bör vid handläggning av ärende som rör förskoleverksamheten gälla samma regler som för barnavårdsnämnd, bl. a. hänvisningarna i 8 § barnavårdslagen till kommunallagens bestämmelser. För att undvika uppsplittring av ansvaret för olika verksamhetsformer för barnen i förskoleåldern bör sådan överlåtelse omfatta hela den samlade förskoleverksamheten i kommunen.

Utredningen har föreslagit en särskild bestämmelse om att barnavårdsnämnd bör samarbeta med dem som bedriver verksamhet liknande förskolans. Att sådant samarbete bör ske är självklart. Särskilt angeläget är samarbetet med skolstyrelsen. Bestämmelser om samarbete finns dock redan i 9 § barnavårdslagen. Jag har inte ansett att det behövs en särskild bestämmelse härom i lagen om förskoleverksamhet.

10 §

I paragrafen behandlas kommunernas skyldighet att upprätta planer för förskoleverksamheten. Skyldigheten är särskild betydelse för utbyggnaden av daghemverksamheten. Bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.5).

11 §

I paragrafen behandlas kommuns rätt att ta ut avgifter för förskoleverksamheten. Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 5.3) skall verksamheten i förskola enligt 4 eller 5 § vara avgiftsfri upp till 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året. För verksamhet som överstiger vad som nyss sagts och för annan förskoleverksamhet än som avses i 4 och 5 §§ får tas ut avgift enligt normer som beslutas av kommunen.

I fråga om rätten för landstingskommun och kommun som ej tillhör landstingskommun att ta ut avgift för förskoleverksamhet vid sjukhus, barnhem eller annan anstalt gäller samma regler som för vården i övrigt vid ifrågavarande anstalt.

Att förskoleverksamhet för vissa psykiskt utvecklingsstörda är avgiftsfri framgår av 56 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.

Besvär över kommuns beslut i fråga om avgift, liksom i fråga om andra beslut enligt denna lag, kan föras endast i den ordning som är föreskriven för kommunalbesvär.

Fördelningen av kostnaderna mellan kommun och landstingskommun i vissa fall behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.4).

12 och 13 §§

I paragraferna ges bestämmelser om tillsyn m. m. De har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.8).

14 §

I paragrafen ges bestämmelser om dispens från tillämpningen av lagen. Bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.3).

8. Hemställan

Under återopande av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen att

dels antaga förslagen till

1. lag om ändring i barnavårdslagen (1960:97),
2. lag om förskoleverksamhet,

dels godkänna de allmänna riktlinjer för förskoleverksamhetens utbyggnad och organisation som jag angett i det föregående,

dels godkänna de av mig förordade grunderna för bidrag till förskoleverksamhet.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Britta Gyllensten

Innehållsförteckning

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	3
Utdrag av statsrådsprotokollet den 25 maj 1973	7
1. Inledning	7
2. Gällande bestämmelser	9
3. Utredningen	12
3.1 Inledning	12
3.2 Förskolans mål	12
3.3 Allmän förskola för sexåringar	14
3.4 Barn med särskilda behov av stöd och stimulans	15
3.5 Förskolans planering och utbyggnad	19
3.6 Verksamhetens innehåll och organisation	22
3.7 Förskolans lokaler och utomhusmiljö	28
3.8 Lokal och central förvaltning	30
4. Remissyttrandena	32
4.1 Förskolans mål	32
4.2 Allmän förskola	33
4.3 Barn med särskilda behov av stöd och stimulans	34
4.4 Förskolans planering och utbyggnad	38
4.5 Verksamhetens innehåll och organisation	42
4.6 Förskolans lokaler och utomhusmiljö	50
4.7 Lokal och central förvaltning	52
5. Föredraganden	56
5.1 Inledning	56
5.2 Förskolans mål	60
5.3 Allmän förskola för sexåringar	61
5.4 Barn med särskilda behov av stöd och stimulans	65
5.5 Förskoleverksamhetens planering och utbyggnad	70
5.6 Verksamhetens innehåll och organisation	73
5.7 Förskolans lokaler och utomhusmiljö	84
5.8 Lokal och central förvaltning	87
5.9 Vissa statsbidragsfrågor	90
6. Upprättade författningsförslag	93
7. Specialmotivering	93
8. Hemställan	98

