

Motion

1978/79:509

av Olof Palme m. fl.

om åtgärder inom barn- och familjepolitiken

1. Inledning

För socialdemokratin är familjepolitiken en del av en samlad politik för att åstadkomma en social utjämning och skapa ett bättre samhälle. Vid den senaste socialdemokratiska partikongressen antogs ett program för familjepolitiken, där vissa övergripande mål formulerades. Dessa är:

- att ge alla barn goda och likvärdiga uppväxtvillkor i ett samhälle präglad av värme och gemenskap,
- att skapa förutsättningar till ekonomiskt oberoende för alla och till en jämnare inkomstfördelning,
- att genom reformer inom barnomsorgen, skolan och fritiden verka för en samhällsförändring som gör det möjligt för barnen att utvecklas till fria och självständiga människor som verkar i gemenskap och solidaritet med varandra,
- att ge föräldrar och barn mer tid för en innehållsrik och utvecklande samvaro,
- att förverkliga jämställdheten mellan kvinnor och män såväl i hemmet som i arbets- och samhällslivet och därigenom göra det möjligt att skapa ett barnvänligare samhälle.

I överensstämmelse med dessa riktlinjer, vilkas förverkligande kräver åtgärder av många slag och därmed också tid, lägger den socialdemokratiska riksdagsgruppen vid årets riksdag fram flera förslag. Det gäller utbyggnad av barnomsorgen, vidgade möjligheter för barn och föräldrar till en samvaro, insatser för att komma till rätta med den sociala utslagningen, åtgärder för en bättre boendemiljö och en bättre skola.

I denna motion behandlas främst frågor om barnomsorg och föräldraför-säkring.

2. Barnomsorgen

2.1 1976 års riksdagsbeslut om barnomsorgen

Motiven för samhällets engagemang inom barnomsorgen är i första hand barnens rätt till en gynnsam uppväxt. Men kraven på en bra och tillräckligt utbyggd barnomsorg hämtar också sin styrka i de ökade kunskaperna om barns behov samt mäns och kvinnors ändrade roller inom familj och arbetsliv.

På förslag av den socialdemokratiska regeringen i propositionen 1975/76:92 fastställdes följande riktlinjer för bl. a. barnomsorgens utbyggnad.

Under åren 1976–1980 skall 100 000 nya platser i daghem och 50 000 i fritidshem börja byggas. Under denna tid tillkommer även ett antal platser i familjedaghem. För att möjliggöra denna utveckling har statsbidragen kraftigt höjts och anknutits till löneutvecklingen. Den förbättrade statsbidragsgivningen finansieras med en socialavgift, vilken för 1979 utgår med 1,6 % av avgiftsunderlaget.

Riksdagsbeslutet våren 1976 inbegrep också en särskild lag om barnomsorg, där kommunernas skyldighet på detta område lades fast. Vidare fattades i särskild ordning beslut om en utbyggnad av personalutbildningen.

För att utbyggnaden skall kunna fortgå i avsedd takt behövs en förlöpande ökning av medelsanvisningen för statsbidragen, vilket i sin tur kräver en höjning av arbetsgivarnas socialavgift. Folkpartiregeringen föreslår i budgetpropositionen en höjning av denna avgift.

2.2 Barnomsorgens fortsatta utbyggnad enligt de kommunala planerna

1976 års program befinner sig nu i sitt genomförandeskede. Enligt den överenskommelse som slöts mellan regeringen och Kommunförbundet inför riksdagsbeslutet 1976 skulle en stegvis ökning av utbyggnadstakten så att målet 100 000 nya platser i daghem och 50 000 i fritidshem nåddes inom en femårsperiod. Man kan nu, sedan socialstyrelsen redovisat kommunernas barnomsorgsplaner 1978–1982 och en kommunenkät gjorts under hösten 1978, konstatera att man varken når det totala antalet platser eller den avsedda ökningen av utbyggnadstakten. 1976 års riksdagsbeslut kommer alltså inte att kunna förverkligas på avsett sätt. Detta framgår av följande tabell.

År	Daghem		Fritidshem	
	Överenskommen	Planer	Överenskommen	Planer
1977	16 000	19 900	8 000	5 100
1978	18 000	15 500	9 000	6 900
1979	20 000	17 900	10 000	9 200
1980	22 000	18 600	11 000	9 700
1981	24 000	17 100	12 000	8 400
1982	—	15 900	—	9 000

Förseeningen kan totalt sett sägas motsvara ett års utbyggnad, men det allvarliga är att utbyggnadstakten ligger kvar på en i stort sett oförändrad nivå, medan 1976 års beslut förutsatt en ökande utbyggnadstakt.

Det finns också skäl att mer i detalj granska den sammanställning av barnomsorgsplanerna för åren 1978–1982 som socialstyrelsen publicerat. En sådan granskning avslöjar nämligen flera oroväckande drag i planerna.

Följande uppställning redovisar den faktiska barnomsorgsfrekvensen i kommunerna år 1977.

Andel barn i kommunal barnomsorg	Andel av kommunerna
- 10 %	18
11 - 20 %	55
21 - 25 %	16
26 + %	11
	100

Den alldeles övervägande delen av kommunerna kommer att bygga ut barnomsorgen (= både daghem och familjedaghem) ganska måttligt, vilket framgår av följande uppställning.

Ökning i procentenheter	Andel av kommunerna (%)
Högst 10	56
11 - 15	25
16 - 20	8
21 - 30	9
Över 30	2

Utbyggnadsgraden varierar således mycket kraftigt mellan kommunerna. Enklast kan detta sammanfattas så att ju fler barn en kommun redan i dag har i den kommunala barnomsorgen, desto ambitiösare är avsikten att öka utbyggnadstakten. Vi belyser detta genom följande uppställning, som visar hur kommunerna bygger ut sin barnomsorg med hänsyn till den andel barn de har år 1977 i kommunal barnomsorg.

Ökning 1977-82	Andel barn i kommunal barnomsorg 1977:				
	Under 10 %	11-15 %	16-20 %	21-25 %	26 %-
Högst 10 %	68 %	62 %	51 %	49 %	37 %
11-15 %	22 %	19 %	31 %	24 %	25 %
Mer än 15 %	10 %	19 %	18 %	27 %	38 %

Nästan 70 % av de kommuner som redan i dag har ett lågt utgångsläge planerar således att bygga ut sin barnomsorg med högst 10 procentenheter. Ju högre nivå en kommun redan har, desto större är chansen för att man skall ha en hög utbyggnadstakt. Denna utveckling leder således till att skillnaderna mellan kommunerna ökar.

Omvänt innebär denna utveckling att det kvarstående behovet av barnomsorgsplatser år 1982 (enligt de kommunala myndigheternas uppgifter på grundval av socialstyrelsens vägledning för barnomsorgsplaneringen) kommer att vara mycket stort i de kommuner som redan har och nu planerar en låg utbyggnad. Detta framgår av följande material, där det kvarstående behovet av barnomsorgsplatser år 1982 har satts i relation till andelen barn i kommunal barnomsorg år 1977.

Kvarstående ut- byggnadsbehov 1982	Andel barn i kommunal barnomsorg 1977:				
	Under 10 %	11-15 %	16-20 %	21-25 %	26 % -
Högst 10 %	10 %	15 %	18 %	33 %	59 %
11-20 %	39 %	41 %	47 %	44 %	24 %
Mer än 20 %	51 %	44 %	35 %	23 %	17 %

De uppgifter vi här tagit fram ur socialstyrelsens redovisning av de kommunala barnomsorgsplanerna ger starkt stöd åt den uppfattning vi hävdar tidigare, nämligen att den passivitet som både den borgerliga trepartiregeringen och folkpartiregeringen visat inför barnomsorgens utbyggnad är mycket allvarlig och äventyrar de uppsatta målen från 1976. Folkpartiregeringen redovisar inte heller vad man avser att göra för att komma till rätta med denna eftersläpning. Vi vill påpeka att vad som är särskilt oroande är den låga planerade utbyggnaden av barnomsorgen för skolbarn.

2.3 En planering för full behovstäckning

1976 års riksdagsbeslut innebar inte bara ett fastläggande av ett konkret handlingsprogram för barnomsorgens utbyggnad under de kommande fem åren. Då beslöts också som allmän målsättning för utbyggnaden av barnomsorgen att – utöver den allmänna förskolan – bereda plats inom den kommunala barnomsorgen för alla barn i förskoleåldern till förvärvsarbete eller studerande föräldrar samt för barn med särskilda behov av stöd och stimulans. Denna målsättning skulle uppnås inom en tioårsperiod.

De kommunala barnomsorgsplanerna kommer efter 1981 att gå in i en andra utbyggnadsetapp. Målet för den har ställts djärvt, och det är därför nödvändigt att man redan nu parallellt med genomförandet av den första etappen påbörjar planeringsarbetet för den andra etappen fram till full behovstäckning. Det är enligt vår mening utomordentligt viktigt att riktlinjer för en sådan fortsatt utbyggnad av barnomsorgen nu utarbetas genom regeringens försorg och snarast föreläggs riksdagen.

Även om man inte i dag kan fastställa den behövliga utbyggnadstakten kan man räkna med att det kan komma att krävas väsentligt ökade insatser av olika slag för att uppnå målet full behovstäckning. Det är därför nödvändigt att ingående analysera och förbereda genomförandet av de åtgärder som kommer att krävas. En värdering måste därvid göras av de olika styrinstrument som samhället kan använda.

Målet full behovstäckning kräver inte bara en förbättrad planeringsmetodik, vilket planeringsgruppen för barnomsorg kan ge underlag för, utan framför allt en konkret politisk vilja både från statens och kommunernas sida. Till skillnad från folkpartiregeringen anser vi att åtgärder behövs både från stat och kommun. Det går inte att så ensidigt som folkpartiregeringen gör

lägga ansvaret enbart på kommunerna.

Förberedelserna för att nå det ambitiösa målet full behovstäckning måste nu drivas hårt med sikte på att redovisa ett utbyggnadsbehov för varje kommun. Det krävs ett samspel av statliga och kommunala åtgärder. Den livliga lokala diskussion i kommunerna om barnomsorgens utbyggnad har ett starkt demokratiskt värde. Men statsmakterna har också ett ansvar för att fastställda mål nås. För en första utbyggnadsetappen lades målet fast i en överenskommelse med Svenska kommunförbundet. En liknande överenskommelse bör komma till stånd för den andra etappen, varvid olika instrument för att åstadkomma det erforderliga antalet platser särskilt får prövas.

Det är viktigt att kommunerna får erforderlig hjälp och medverkan när det gäller planeringsunderlag, såsom att fastlägga vilka frekvenstal man skall nyttja i fråga om förvärvsintensitet m. m. men vi vill varna för att en fastläsning till fixerade procentsatser, som är grundade i historiskt givna data, kan leda till att man inte i tillräcklig grad beaktar den dynamik i samhällsutvecklingen som en högre ambitionsgrad på barnomsorgens område i sig utgör.

Ett genomförande av utbyggnaden av den kommunala barnomsorgen i dess olika former (daghem, fritidshem, familjedaghem osv.) är också beroende av de finansiella förutsättningarna. De ekonomiska kraven måste noga studeras. Vi vill i detta sammanhang erinra om vad de socialdemokratiska ledamöterna i kommunalekonomiska utredningen föreslagit i sin reservation i utredningens betänkande (SOU 1977:78).

Den borgerliga majoriteten i utredningen har utformat ett skatteutjämningsystem som tar hänsyn till bl. a. antalet barn genom en särskild åldersfaktor. En sådan linje innebär emellertid inte någon stimulans till utbyggnad av barnomsorgen. Enligt den socialdemokratiska uppfattningen bör i stället det stöd som en kommun erhåller för barnomsorgen liksom hittills anknyta till kommunens faktiska takt i utbyggnaden och inte i någon del beräknas på det antal barn som finns i de aktuella åldrarna oavsett den faktiska graden av utbyggnad av barnomsorgen. Stödet till barnomsorgen bör således även i fortsättningen ha karaktären av ett specialdestinerat stimulansbidrag.

Frågan om barnomsorgens finansiering bör enligt vår mening lösas genom en uppräknig av statsbidragen till verksamheten. Socialdemokraterna har i kommunalekonomiska utredningen föreslagit att bidragen räknas upp så att de täcker 3/4 av kommunens kostnader för barnomsorgen. Detta innebär att kommunerna i princip får täckning för personalkostnaderna.

För den fortsatta utbyggnaden bör man även överväga i vilken utsträckning statsbidraget kan utformas så att det medverkar till att man når den för varje kommun önskvärda och avsedda utbyggnaden. Vidare bör man särskilt uppmärksamma glesbygds kommunernas behov.

För genomförandet av utbyggnaden ställs också krav på att utbildad

personal finns att tillgå. Det är i första hand beträffande förskollärare, barnskötare, fritidspedagoger och dagbarnvårdare som behovsberäkningar behöver göras med hänsyn till målet full behovstäckning. Dagens höga utbildningskapacitet är ett resultat av den socialdemokratiska regeringens insatser. Förändringar i utbildningens omfattning måste främst av resursskäl ske stegvis. Det finns därför skäl att göra en bedömning av den kapacitet som behövs för att den högre ambitionsnivån skall kunna klaras av. Därvid måste regionala skillnader i behoven beaktas. Utbildningssystemet måste också innefatta utbildning som är särskilt anpassad till dem som redan är yrkesverksamma, något som är nödvändigt för att få en allsidig rekrytering av de utbildade. Vidare krävs också fortlöpande insatser för personalens fortbildning.

Vi föreslår i det följande en utökning av förskollärarytbildningen utöver regeringens förslag.

För kommunerna finns en rad problem när de skall klara av det praktiska genomförandet av en utbyggd barnomsorg. Ofta finns det stora svårigheter rent fysiskt och planeringsmässigt, särskilt i redan utbyggda kommundelar. Markreservationer för allmänna ändamål kan saknas, och enda lösningen kan bli en stadsplaneändring med den tid detta kan ta. Även detta talar för att arbetet måste påbörjas tidigt och drivas med kraft. Det ger möjlighet till att överväga olika metoder för att tillgodose barnomsorgsbehovet.

Det bör övervägas att utsträcka kommunernas planer i tiden så att de åtminstone översiktligt täcker utbyggnaden fram till full behovstäckning. Detta skulle bl. a. ge bättre möjligheter att ta itu med frågor om markreservationer etc. Vi vill i detta sammanhang erinra om de förslag till åtgärder för en förbättrad boendemiljö som vi lägger fram i vår bostadspolitiska motion, bl. a. att kommunerna skall ha ett lagfäst ansvar för bostadsmiljön i sin helhet. En utbyggd barnomsorg har stor betydelse för att åstadkomma en bra boendemiljö, och förbättringar i denna spelar stor roll för att ge barnen en god uppväxtmiljö.

Sammanfattningsvis innebär således vårt förslag att en samlad behovsbedömning och utbyggnadsplan för den kommunala barnomsorgen arbetas fram för den fortsatta utbyggnaden fram till målet full behovstäckning. Planen, som också bör innefatta en bedömning av personalbehov och erforderliga utbildningsinsatser liksom en värdering av olika instrument för att säkerställa att målet nås, bör tas fram genom överläggningar med Svenska kommunförbundet och föreläggas riksdagen senast vid nästa riksmöte. Riksdagen bör i enlighet härmed begära riktlinjer för denna utbyggnad och förslag om de ekonomiska förutsättningarna för planens förverkligande i enlighet med vad vi anfört.

2.4 Kvalitetsfrågor inom barnomsorgen

I våra motioner till 1977 och 1978 års riksmöten har vi tagit upp även

angelägenheten av att förstärka kvaliteten inom barnomsorgen. Tyvärr har den borgerliga riksdagsmajoriteten visat ett ringa intresse för att tillmötesgå våra förslag. Vi kommer likväl att upprepa dem i denna motion.

Den viktigaste kvalitetshöjningen inom barnomsorgen är naturligtvis att öka dess omfattning och ge möjlighet för fler familjer att få tillsynsfrågan ordnad på ett för föräldrarna och barnen tillfredsställande sätt. En annan viktig faktor är utbyggnad och förändringar i utbildningen av barnomsorgspersonal. Familjestödsutredningens ambitiösa genomgång av undersökningar om barn i förskolan ger stöd för att daghemmen kan spela en viktig roll även för små barns utveckling.

Det nuvarande statsbidragssystemet inom barnomsorgen medger i sig en frihet för kommunerna att själva variera insatserna med hänsyn till skiftande behov i olika förskolor. I många fall har emellertid kommunerna – av ekonomiska och andra skäl – svårigheter att svara upp mot dessa behov.

Detta är bakgrunden till att vi lagt fram förslag om att komplettera de generella statsbidragen med mer behovsorienterade insatser i första hand i förskolans daghem.

Socialutskottet har i sitt betänkande 1975/76:28 (s. 30) erinrat om de rekommendationer som socialstyrelsen utfärdat om den maximala storleken av de olika daghemsgrupperna. I arbetsplanen för förskolan framhålls att en rad olika faktorer måste beaktas vid beräkning av personalbehovet. Som sådana faktorer anges de enskilda barnens behov, ålder och utvecklingsnivå, förskolans öppethållande, barnens sociala situation, den dagliga vistelsetidens längd för varje barn, antalet närvarande barn under olika tider på dagen, personalens utbildning samt lokalernas och lekplatsernas utformning och läge.

Förhållandena vid olika daghem och deras avdelningar kan således skifta kraftigt. Därav följer också att erforderliga insatser kan behöva variera.

Barn har ett stort behov av gemenskap och samvaro med andra barn och av att få förtroende också för andra vuxna än föräldrar. Den gemenskapen är viktig för dem i deras utveckling till fria och självständiga människor. Men om samhällets barnomsorg skall kunna fylla denna uppgift behövs det att staten – utöver den redan beslutade bidragsgivningen – går in med extra medel för att ge kommunerna möjlighet att genomföra erforderliga behovsorienterade insatser i förskolan. Detta är ett viktigt led i att förstärka barnomsorgens kvalitet.

Därigenom kan man få faktiska möjligheter att särskilt beakta behoven hos de barn som tillfälligt eller under längre tid kräver speciellt stöd och stimulans. Särskilda medel bör ställas till socialstyrelsens förfogande för detta ändamål.

Dessa medel bör inte bindas för någon viss typ av åtgärd. Det är tvärtom en fördel att man genom ett utnyttjande för olika personalstödande åtgärder kan få praktiska erfarenheter för det fortsatta reformarbetet på förskolans område. Det bör därför ankomma på socialstyrelsen att noggrant följa och utvärdera

verksamheten samt delge kommuner och personalgrupper information härom.

Under den snabba utbyggnaden av barnomsorgen uppstår många problem, vilkas lösning kräver ett samspel mellan förskolepersonalen, föräldrarna och barnen. Det kan bli fråga om tidsmässigt begränsade personalförstärkningar vid daghem där akuta problem dyker upp i barngrupperna. Förskolorna kommer att få kontakt med barn och familjer i kritiska situationer, där förebyggande åtgärder på ett tidigt skede kan få en stor betydelse. I dessa situationer kan små barngrupper med speciellt inriktad personal, assisterad av personal från andra verksamhetsområden, vara väl motiverade. Man kan ge möjlighet för personalen vid barnstugorna att i samverkan med barnens föräldrar diskutera fram lösningar på uppkommande problem. Åtgärderna kan därmed bli ett verksamt stöd för föräldrarna i deras föräldrauppgift. Extra insatser kan också avse invandrabarn och då utgå utöver de generella medel som kan nyttjas för hemspråksträning. I en särskild motion tar vi upp olika frågor som gäller invandrarernas situation i samhället. Insatser av här nämnt slag blir med nödvändighet tids- och resurskrävande. Men ytterst syftar det till att skapa en i stort sett likvärdig miljö för barnen.

De särskilda medlen bör framför allt användas för tillfälliga personalförstärkningar. Därigenom kan de också bidra till att fler arbetstillfällen skapas. Insatserna bör som nyss exemplifierats inriktas på förskolor där särskilda problem gör sig gällande. Åtgärderna bör koncentreras till förskolans daghem.

Dessa medel bör också kunna användas för en ökad integrering av handikappade barn i förskolorna. Vid en sådan integrering bör barnantalet kunna minskas eller personalstyrkan ökas för att klara det merarbete som handikappet kan leda till. En fortsatt försöksverksamhet med slussningsgrupper som förberedelse för handikappade barns integration i normalgrupp är också angelägen.

Våra förslag om på detta sätt behovsinriktade insatser är ett uttryck för vår vilja att sätta barnens behov av stimulans och utveckling i centrum för barnomsorgspolitiken.

Socialstyrelsen bör få i uppdrag att fördela medlen. Det kan därvid vara lämpligt att uppgiften anförtros styrelsens särskilda barnomsorgsdelegation. Vid bedömningen av ansökningar om bidrag från kommunerna bör tillses att bidrag inte utgår för insatser som kommunerna, med hänsyn till gällande rekommendationer för förskolans arbete, själva bör stå för. Det är också rimligt att av kommunen själv kräva en viss egen insats, vilken bör variera med kommunens skattekraft inom intervallet 10–25 %.

Det har hävdats att ett genomförande av vårt förslag skulle leda till administrativa problem av betydande mått. Vi vill emellertid hänvisa till att de motsvarande medel för särskilda insatser på skolområdet som beslöts år 1973 visat sig ha många fördelar. Administrativa invändningar mötte inte den verksamhet som möjliggjordes genom detta anslag. Det förhållandet att

man numera inbegripit dessa medel i ett permanent, behovsinriktat statsbidragssystem talar också för vårt förslag.

Med hänsyn till vad vi anför i vår motion om ekonomisk-politiska åtgärder bör för verksamheten för nästa budgetår anvisas 50 milj. kr. Av detta belopp bör särskilda medel avdelas av regeringen för att bekosta socialstyrelsens kostnader i samband med verksamhetens ledning. Medel bör anvisas under ett särskilt reservationsanslag, benämnt Särskilda insatser för förskolan.

2.5 Ökad förskollärarytbildning

Som vi framfört i det föregående är tillgången på utbildad personal av stor betydelse både för kvaliteten i och den fortsatta utbyggnaden av förskolan. Med hänsyn till att prognosunderlaget enligt socialstyrelsen är behäftat med många osäkerhetsfaktorer föreslår statsrådet Rodhe under nionde huvudtiteln inte någon ökning av utbildningen av förskollärare för budgetåret 1979/80. I kommunerna upplever man dock en brist på utbildad personal, vilket i vissa fall medfört att nybyggda förskolor inte har kunnat tas i anspråk. Det finns också starka skäl att anta att den utbyggnadstakt för perioden 1981-1985 som vi föreslår att staten och Svenska kommunförbundet skall förhandla om kommer att leda till en hög utbyggnad av förskolan. Det finns därför enligt vår mening motiv för att till nästa budgetår öka utbildningskapaciteten med 200 platser. Dessa platser bör avse s. k. 50-poängsutbildning för barnskötare. Genom att i första hand öka denna förskollärarytbildning främjas en jämnare åldersfördelning i förskollärarkåren samtidigt som man erhåller en mer allsidig rekrytering även i övrigt.

Till stor del anordnas 50-poängsutbildning främst i storstadsområdena beronde på att möjligheterna att fylla en hel klass där är störst. För vuxna studerande spelar närheten till utbildningen ofta stor roll för att man skall kunna genomgå den. Detta innebär att det utanför storstadsregionerna finns intresserade barnskötare som inte har någon praktisk möjlighet att söka till 50-poängsutbildningen. Det är därför angeläget att universitets- och högskoleämber prövar möjligheten att med en något annorlunda uppläggning av 50-poängsutbildningen anordna denna även på orter där man inte nu kan samla ett tillräckligt antal sökande.

Vi vill i detta sammanhang också peka på behovet att erbjuda barnskötare på sjukhusinstitutioner, t. ex. lekotek, möjligheter att genomgå 50-poängsutbildningen.

Enligt nuvarande antagningsbestämmelser tillgodoses tjänstgöring inom barnomsorgen som grund för antagning till förskollärarytbildningen. Detta har av antagningsmyndigheten tolkats så att barnskötare bl. a. på sjukhus inte fått sådan tjänstgöring erkänd. Regeringen har dock i ett antal fall bifallit besvär av sådan sökande som önskat komma in på 50-poängsutbildningen. Enligt vår mening bör det av behörighetsbestämmelserna framgå att barnskötare med erfarenhet av tjänstgöring på sjukhus får

tillgodoräkna sig sådan tjänstgöring vid antagning till 50-poängsutbildning. Även erfarenhet från andra områden än sjukhus bör kunna tillgodoräknas. Enligt vår mening bör därför universitets- och högskoleämbetet och socialstyrelsen tillsammans med berörda personalorganisationer kartlägga vilka typer av tjänstgöring bland barn som bör ge behörighet till 50-poängsutbildningen.

Vad vi här anfört bör ges regeringen till känna.

2.6 Finansieringsfrågor

Utbyggnaden av barnomsorgen finansieras genom en särskild barnomsorgsavgift, vilken för innevarande kalenderår utgör 1,6 %. Regeringen föreslår nu en höjning med 0,3 procentenheter till 1,9 %. Vi tillstyrker denna höjning.

Vi upprepar vidare vårt förslag att även egenföretagarna skall erlägga barnomsorgsavgifter. Detta bör ske från den 1 juli 1979. Förbättringen på statsbudgeten nästa budgetår beräknar vi till uppskattningsvis ca 250 milj. kr.

Det bör ankomma på vederbörande utskott att utarbeta erforderligt författningsförslag.

3. Ökad tid för samvaro mellan barn och föräldrar

3.1 Tidigare socialdemokratiska förslag

Under år 1976 redovisades socialdemokratins förslag om en etappvis utbyggnad av föräldraförsäkringen. I motionen 1976/77:257 fördes detta förslag vidare till riksdagen. I propositionen 1976/77:117 lade den dåvarande borgerliga trepartiregeringen fram förslag om vissa förändringar i föräldraförsäkringen. Från socialdemokratisk sida hade vi betydande invändningar i sak mot dessa förslag, vilket redovisades i motionen 1976/77:572. Vi förde ånyo fram vårt förslag om ett principbeslut om en utbyggd föräldraförsäkring i motionen 1977/78:327 och framhöll vidare, i samband med trepartiregeringens förslag i propositionen 1977/78:104 om rätt till ledighet utan lön, att utökade ledighetsmöjligheter måste kompletteras med ersättning för inkomstbortfall för att ledigheten skall kunna utnyttjas av *valla* föräldrar (mot. 1977/78:1776).

Våra förslag har dock mötts av ett kompakt motstånd från den borgerliga riksdagsmajoritetens sida. Glädjande nog hardock folkpartiet nu förklarat sig ha för avsikt att gå oss till mötes genom en viss utbyggnad av föräldraförsäkringen.

Vi fäster emellertid så stor vikt vid förslaget om utökade möjligheter för samvaro mellan barn och föräldrar att vi ånyo lägger fram detta för ett ställningstagande från riksdagens sida. Vi kan göra detta i medvetande om att

det finns en stark opinion för den socialdemokratiska uppläggningsen av föräldraförsäkringen, inte minst hos löntagarorganisationerna. Riksförsäkringsverket har också efter verkställd genomgång från tekniska och administrativa synpunkter av våra förslag funnit att de i allt väsentligt är väl genomförbara.

3.2 Socialdemokratins invändningar mot nuvarande ordning

I tidigare motion har vi redovisat våra invändningar mot nuvarande utformning av föräldraförsäkringen. Dessa är sammanfattningsvis följande.

Den första månaden med den av den borgerliga trepartiregeringen genomförda särskilda föräldrapenningen är ingenting annat än den nuvarande sjunde månaden i föräldraförsäkringen vid barnets födelse. Den andra månaden, däremot, blev den enda faktiska utökningen av föräldraförsäkringen.

Ersättningen under den nionde månaden kan inte anses vara någon reell förlängd föräldraförsäkring. Genom att ersättning under denna månad inte skall utgå i förhållande till inkomstbortfallet är det i praktiken ett beskattat vårdnadsbidrag under en månad. Folkpartiregeringen bekräftar nu i efterhand våra invändningar mot denna konstruktion genom att säga sig komma att föreslå att inkomstbortfallsprincipen skall tillämpas även för denna nionde månad.

Inte heller medför nuvarande regler en lika fördelning mellan föräldrarna av tiden för den särskilda föräldrapenningen.

De socialdemokratiska förslagen har haft som ett viktigt syfte att främja en ökad jämställdhet mellan kvinnor och män.

Betydelsefulla instrument härför i våra förslag var a) att den utökade tiden skulle delas lika mellan föräldrarna, b) att all ledighetstid skulle ersättas enligt inkomstbortfallsprincipen och c) att rätten till föräldrapenning överstigande garantinivån skulle knytas till individen. Det var på dessa punkter som den borgerliga regeringen gjorde de kraftigaste avvikelserna från våra förslag. Kombinationen av att man enbart genom en anmälan till försäkringskassan kan avstå från rättigheten att vara ledig för samvaro med barnet, att under den nionde månaden, oavsett inkomstbortfall, en ersättning av endast 32 kr. per dag utgår och att en förvärsarbetande man med hemarbetande hustru inte kan utnyttja ledigheten med belopp motsvarande sjukpenning leder till att reformen från jämställdhetssynpunkt blir utan värde.

Beloppet för garantinivån i föräldraförsäkringen (32 kr. per dag) är alltför lågt.

Slutligen har vi riktat kritik mot att den nu gällande rätten till ledighet för vård av barn inte kombinerats med vidgad rätt till ersättning för inkomstbortfallet.

3.3 Förslag till riktlinjer för ett beslut om föräldraförsäkringen

Som vi redovisat finns det således allvarliga brister i utformningen av föräldraförsäkringen efter det beslut som genomförts på förslag av den borgerliga trepartiregeringen år 1977. Det är därför angeläget att riksdagen tar principiell ställning för det förslag som vi redovisar i det följande. Först härigenom kan man åstadkomma en reform som medger utökad tid för samvaro mellan barn och föräldrar och som genom sin utformning också praktiskt bidrar till en ökad jämställdhet mellan män och kvinnor.

Vårt förslag har karaktär av ett ramförslag, som förutsätter att regeringen återkommer med en proposition till riksdagen. Huvudpunkterna är följande:

När föräldraförsäkringen infördes 1974 fastställdes försäkringens grundbelopp (*garantinivån*) till 25 kr. per dag, som alltså är garantinivån i föräldraförsäkringen. Till den som har rätt till högre sjukpenning än denna garantinivå utgår föräldrapenningen med samma belopp som sjukpenningen, dvs. med 90 % av den sjukpenninggrundande inkomsten. När föräldraförsäkringen på detta sätt ger ersättning för inkomstbortfallet i form av föräldrapenning på över 25 kr. om dagen, följer den således liksom sjukpenningen automatiskt inkomstutvecklingen.

Vid vårriksdagen 1977 beslöts en höjning av garantinivå fr. o. m. den 1 januari 1978 till 32 kr. per dag. Detta innebär att garantinivån inte återfått sitt ursprungliga realvärde.

I ett nytt förslag bör ingå en höjning av garantinivån.

Den särskilda föräldrapenningen har som främsta syfte att möjliggöra en ökad samvaro mellan barnet och båda föräldrarna. Det är viktigt att tiden för den kan tas ut på det sätt som bäst passar varje familj: genom hel ledighet, sex timmars arbetsdag eller halvtidsledighet. Tiden bör successivt förlängas så att den sammanlagda föräldraledigheten vid hel ledighet kommer att öka från nio till tolv månader och kunna tas ut, inom vissa ramar, efter föräldrarnas behov och önskemål.

En viktig del i det socialdemokratiska förslaget är att föräldraförsäkringen fullt ut skall byggas upp enligt inkomstbortfallsprincipen.

För den nionde månaden utgår föräldrapenningen enligt riksdagsbeslutet år 1977 bara med belopp motsvarande garantinivån, 32 kr. per dag. I praktiken fråntar man härigenom förvärvsarbetande föräldrar möjligheten att utnyttja en del av föräldraförsäkringen, eftersom en ersättning för inkomstbortfallet under hela ledighetstiden för dem är en förutsättning för att kunna ta ut föräldraledigheten. Detta gäller inte minst den stora gruppen ensamstående föräldrar.

Vi tar mycket bestämt avstånd från sådana försök att urholka föräldraförsäkringen. Det är enligt vår mening självklart att den särskilda föräldrapenningens belopp i sin helhet skall beräknas enligt inkomstbortfallsprincipen. Från den 1 januari 1980 bör därför den nionde månadens ersättning utgå enligt inkomstbortfallsprincipen.

I det socialdemokratiska utbyggnadsprogrammet för föräldraförsäkringen knyts rätten till den nya särskilda föräldrapenningen till varje barn – detta i motsats till borgerliga planer på ett beskattat vårdnadsbidrag som har tänkts utgå per familj med samma belopp, oberoende av barnantalet. I vårt förslag medför varje nytt barn i familjen en rätt till en i tid angiven föräldraledighet med föräldrapenning. I konsekvens med detta bör vid flerbarnsfödelse räknas med den angivna tiden för vart och ett av barnen.

Socialdemokratin ser det som en av sina stora uppgifter att med kraft föra vidare arbetet för *jämställdhet* mellan kvinnor och män. Vi vill att alla vuxna skall kunna leva ekonomiskt oberoende av varandra, att kvinnor och män skall ha samma möjligheter till ett meningsfullt liv och att rätten till förvärvsarbete skall omfatta även kvinnor. Vi vill understryka att jämställdhet mellan kvinnor och män inte är en fråga om att bara skapa formellt lika möjligheter, utan att det måste göras till en realitet inte minst för de grupper som lever under de svåraste sociala, ekonomiska och kulturella förhållandena.

Mot den bakgrunden är en lika fördelning av ersättningstiden mellan föräldrarna en grundläggande regel i det förslag om föräldraförsäkringens utbyggnad som lagts fram av socialdemokratin i tidigare motionsförslag. Enligt förslaget i denna motion skall försäkringskassan bara få göra undantag från den lika fördelningen då särskilda skäl föreligger. Nu finns en verkninglös regel om att ersättningstiden fördelas lika mellan föräldrarna, men efter anmälan till försäkringskassan kan föräldrarna utan att ange några skäl automatiskt upphäva denna regel.

Om man menar allvar med kravet på jämställdhet, så räcker det enligt vår uppfattning inte med en regel som utan vidare kan upphävas. Det skulle enligt vår mening var till stor skada för jämställdhetssträvandena om man inte genomför en strikt lika fördelning av ersättningstiden mellan föräldrarna vid föräldraförsäkringens utbyggnad till en förmån som sträcker sig upp till barnets skolålder. Vi föreslår således att ersättningstiden för den särskilda föräldrapenningen skall delas lika mellan föräldrarna och att undantag från denna regel får ske endast när det föreligger särskilda skäl.

Vi vill i detta sammanhang också erinra om familjestödsutredningens undersökning, som visar det starka samband som finns mellan moderns inkomst och yrke och utnyttjandet av föräldraledigheten. Ju mer kvalificerat yrke och ju högre inkomst modern har, desto större andel av fäderna använder föräldraledigheten. Det finns betydande hinder för många anställda att utnyttja föräldraledigheten. Och eftersom det också finns ett samband mellan föräldrarnas yrken/inkomster, betyder detta också att ökad föräldraledighet – utan regler om lika fördelning – riskerar att främst utnyttjas av de välbetalda och inte blir den möjlighet till ökad samvaro mellan barn och föräldrar i alla familjer som avsetts i det socialdemokratiska förslaget.

Vi kräver i samband härmed också en sådan ändring i föräldraförsäkringens nuvarande regler att rätten både till föräldrapenning och till den nya

särskilda föräldrapenningen överstigande garantinivån knyts till individen. Därigenom ges en förvärvsarbetande make rätt att utnyttja föräldraförsäkringen med föräldrapenning över garantinivån, även i det fall den andre föräldern är hemarbetande och för samma tid inte uppbär föräldraförsäkringens garantibelopp. En förutsättning skall givetvis vara att föräldern faktiskt har hand om barnet under den aktuella tiden.

3.4 Vissa övriga frågor

Ett fullt ut genomarbetat förslag måste också innehålla de förslag till övergångsregler som erfordras vid ett successivt genomförande. Vi vill i detta avseende hänvisa till våra tidigare framlagda förslag.

Lagstiftningen om föräldraförsäkringen har byggts ut successivt. Den har därigenom kommit att bli komplicerad. Ett nytt regeringsförslag bör därför även innefatta den överarbetning från rent lagtekniska synpunkter som krävs för att lagstiftningen skall vara en sammangjuten och samtidigt mindre komplicerad produkt.

Enligt vår mening bör riksdagen nu dels fatta principbeslut om föräldraförsäkringen enligt de grunder vi angivit, dels besluta om en omedelbar utbyggnad av försäkringen så att föräldrapenning under den nionde månaden utgår enligt inkomstbortfallsprincipen.

4. Familjestödsutredningen m. m.

4.1 Föräldraförsäkringen har successivt byggts ut till att omfatta allt fler förmåner. I betänkandet (SOU 1977:39) Föräldraförsäkring har familjestödsutredningen lagt fram förslag om ytterligare utveckling av dem. Det viktigaste av dessa förslag tar sikte på den grupp kvinnor som under havandeskapets slutskede inte kan fortsätta att utföra sitt arbete på grund av arbetsets art. Men även förslagen om utökad föräldrapenning till långtidssjuka barn och om höjning av vissa åldersgränser har sin stora betydelse i en fortsatt reformering av familjepolitiken.

I budgetpropositionen tar regeringen inte slutlig ställning till utredningens förslag. Man anmäler emellertid att dessa senare kommer att redovisas för riksdagen. Vi vill redan i detta sammanhang anföra vissa allmänna synpunkter på de framlagda betänkandena. Vi noterar därvid att förslagen stämmer överens med vad den socialdemokratiska partikongressen uttalat.

Under den socialdemokratiska regeringen fick, på förslag av delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor, familjestödsutredningen i uppdrag att behandla de problem som kan uppstå för förvärvsarbetande kvinnor under graviditeten. Utredningen konstaterar att det är främst kvinnor med tungt arbetesom systematiskt missgynnas av nuvarande regler. Man föreslår därför att i de fall problemen inte kan klaras med omplacering – vilket bör vara det

normala – skall en särskild *havandeskapspenning* kunna utgå i högst 50 dagar och längst till den tionde dagen före den beräknade tidpunkten för förlossningen.

Ett genomförande av tankarna bakom utredningens förslag skulle otvivelaktigt innebära att en betydande orättvisa undanröjs. Samtidigt måste man konstatera att förslaget rent tekniskt komplicerar försäkringen ytterligare, vilket flera remissinstanser påpekat, t. ex. riksförsäkringsverket, statskontoret och riksrevisionsverket. Vi har i vår motion 1977/78:327 liksom i det tidigare framhållit vikten av att försäkringen vid en överarbetning blir en sammangjuten och mindre komplicerad produkt.

Det är viktigt att man kommer till rätta med de problem som i dag finns för havande kvinnor i tungt arbete. Vi anser därför att utredningsförslagets principer bör förverkligas.

En annan viktig fråga som utredningen haft att pröva gäller en utökning av antalet dagar med föräldrapenning för *långtidssjuka barn*.

Av utredningens material framgår bl. a. att familjerna i genomsnitt tar ut 4–5 dagar för vård av sjukt barn. För ensamstående förälder med barn under skolåldern gäller dock att 12–13 % utnyttjar samtliga ledighetsdagar (vid undersökningsstillfället 10 dagar). Familjestödsutredningen konstaterar att det bland den begränsade grupp som i dag utnyttjar maximiantalet dagar torde finnas många som på grund av barnets sjukdom råkar i en besvärlig situation. Utredningen har därför diskuterat olika förslag för att komma till rätta med detta problem. Det slutliga förslaget innebär en rätt till förlängd ledighet efter tre dagars karenstid.

Man kan konstatera att utredningen redovisat starka skäl för att förbättra de nuvarande reglerna för långtidssjuka barn men samtidigt står det klart att förslaget med en karenstid innebär problem både för föräldrar och även rent administrativt. Vid den fortsatta prövningen bör man därför söka sig fram till en lösning som tillgodoser syftet med utredningens förslag utan att medföra de problem förslaget om karensdagar kan väntas leda till. I olika sammanhang har bl. a. frågan om *åldersgränsen* för föräldrapenning för tillfällig vård av barn diskuterats och önskemål därvid förts fram om en höjning av gränsen 10 år. Den socialdemokratiska partikongressen har uttalat sitt stöd för den höjning till 13 år som familjestödsutredningen föreslagit.

I vissa remissyttranden anser man att utredningens förslag bör behandlas inom ramen för den ny tillsatta sjukpenningutredningens arbete. Vi delar inte denna uppfattning utan anser det viktigt med en justering av nuvarande åldersgränser.

4.2 Som ett betydelsefullt led i arbetet att skapa goda uppväxtvillkor för barnen ingår även en väl fungerande föräldrautbildning. Barnomsorgsgruppen har på den socialdemokratiska regeringens uppdrag närmare utrett frågorna om föräldrautbildning och i ett betänkande (SOU 1978:5) lagt fram förslag vad avser föräldrautbildning kring barnets födelse. Det är den första

fasen av de fyra som gruppen anser föräldrautbildningen bör omfatta.

Gruppen har i betänkandet lagt fram preciserade förslag om hur föräldrautbildningen skall gå till, i första hand vid mödravårds- och barnavårdscentraller. Eftersom regeringen anmäler sin avsikt att senare återkomma med förslag i anledning av barnomsorgsgruppens förslag, vill vi i detta sammanhang endast understryka vikten av att det sker en utbyggnad av denna verksamhet. Vi avser senare att noga granska de förslag regeringen kommer att lägga fram.

5. Barns fritid

Socialdemokraterna motsatte sig våren 1978 den borgerliga trepartiregeringens förslag att avveckla statsbidraget till allmän fritidsverksamhet, som var ett betydelsefullt inslag i den socialdemokratiska regeringens proposition om skolans inre arbete. Beslutet att dra in bidraget har medfört att föreningslivets möjligheter att anordna aktiviteter för barn och ungdom i anslutning till skoldagen kraftigt har begränsats. Den dåvarande regeringens besparingsiver kom att gå ut över de barn och ungdomar som har störst behov av omsorg och stimulerande aktiviteter.

Det är förvånande att folkpartiregeringen i budgetpropositionen inte har utnyttjat möjligheten att återinföra bidraget för att därmed stödja denna del av SIA-reformen. Socialdemokraterna lägger därför i en särskild motion fram förslag om att 30 milj. kr. skall anvisas för allmän fritidsverksamhet under nästa budgetår.

Barnstugeutredningen avgav år 1975 betänkandet (SOU 1975:94) Barns sommar, i vilket utredningen föreslog åtgärder för omsorg och fritidsverksamhet för barn under somrar och andra lov. Betänkandet har remissbehandlats. Ett flertal organisationer har också uppvaktat folkpartiregeringen och begärt att förslag grundat på betänkandet skall föreläggas riksdagen.

Vi anser att det finns starka skäl att uppmärksamma behovet av sådan verksamhet för barn även under sommartid. Visserligen har under flera år arvsfondsmedel ställts till förfogande för olika försök som kommuner och ungdomsorganisationer bedrivit, verksamheter som gett erfarenheter kring aktiviteter av detta slag. Det är emellertid enligt vår mening nödvändigt och angeläget att frågan nu förs vidare på ett mer aktivt sätt. Det är anmärkningsvärt att man under det borgerliga regeringsinnehavet inte har tagit initiativ i denna riktning. Även om det vuxit fram en annan syn i vad gäller olika former av specialdestinerade statsbidrag får detta inte hindra en utveckling inom det aktuella området. Riksdagen bör därför begära att regeringen redovisar förslag i anledning av utredningens betänkande och den bedrivna försöksverksamheten. I samband därmed bör man särskilt pröva möjligheten att låta organisationslivet få vidgade uppgifter i vad gäller sommaraktiviteter för barn och ungdom.

I vår partimotion om åtgärder för att förbättra arbetsmiljön i skolan

framhålls bl. a. behovet av att ordna en tillfredsställande omsorg av eleverna under lov dagar. Det bör eftersträvas att i ökad utsträckning anställa personal som arbetar både under skol- och lov dagar. Detta är en fråga för kommunerna.

6. Bostadsbidragen till barnfamiljerna

Barnfamiljerna har drabbats hårt av den borgerliga åtstramningspolitiken. Beräkningar visar på en kraftig minskning av de disponibla inkomsterna för dem. Socialdemokratin har i flera motioner, senast under hösten 1978, lagt fram förslag i syfte att förstärka barnfamiljernas köpkraft. De borgerliga partierna har varit ovilliga att medverka till att genomföra våra förslag.

Den nu framlagda budgetpropositionen innebär därvidlag ingen förändring. Ett exempel på detta är behandlingen av bostadsbidragen till barnfamiljer. Man framställer där förslagen om höjt statligt bostadsbidrag med 20 kr. i månaden, höjd övre hyresgräns och höjd över inkomstgräns som väsentliga förbättringar. Men för stora grupper blir det i stället fråga om försämringar.

Genom att den nedre hyresgränsen höjs med 50 kr. i månaden kommer familjer med en hyra under nuvarande hyresgräns att få 480 kr. om året mindre i bostadsbidrag. Eftersom inkomstgränsen för oreducerat bidrag samtidigt hålls oförändrad kommer bidraget att vid en inkomsthöjning minskas även av denna anledning. I många barnfamiljer kan det bli en minskning av bidragen upp till 1 000 kr. om året, en minskning som inte ens neutraliseras av det höjda statliga bidraget med 20 kr. i månaden per barn. Den fördelningspolitiska effekten av regeringens förslag blir således negativ mot många barnfamiljer med måttliga inkomster.

Vi kan inte heller underlåta att konstatera att folkpartiet lägger fram förslag som dess företrädare i riksdagen för mindre än en månad sedan röstat emot. I december voterades civilutskottets förslag om höjt statligt bostadsbidrag och höjd övre hyresgräns ned av den borgerliga riksdagsmajoriteten. I januari återfinns dessa förslag som reformförslag i folkpartibudgeten.

I vår partimotion om bostadspolitiken kommer vi att lägga fram förslag som upphäver de försämringar regeringsförslaget innebär. Vi föreslår en oförändrad nedre hyresgräns. Vårt förslag innebär vidare att den övre hyresgränsen höjs utöver propositionen och fastställs med olika belopp för familjer med 1, 2, 3, 4 resp. 5 och fler barn. Inkomstgränsen för oreducerat bidrag bör höjas till 41 000 kr. i enlighet med bostadsstyrelsens förslag, och slutligen bör familjer såsom barn även få räkna icke-studerande barn upp till 18 år. I motionen föreslås även en mer omfattande översyn av bostadsbidragssystemet.

Dessa förslag skulle innebära ett verkningsfullt stöd åt barnfamiljerna.

7. Hemställan

Hemställan rörande barnomsorg, fritidsverksamhet och sommaraktiviteter för barn samt ökad förskollärarytbildning görs i särskilda motioner.

Med stöd av vad som anförts hemställs

att riksdagen

1. beslutar att från den 1 januari 1980 skall ersättning enligt inkomstbortfallsprincipen utgå under föräldraförsäkringens nionde månad,
2. fattar principbeslut om etappvis utbyggnad av föräldraförsäkringen med det innehåll som angetts i motionen,
3. hos regeringen anhåller om förslag vid nästa riksmöte om föräldraförsäkringens utbyggnad enligt vad som anges i motionen.

Stockholm den 18 januari 1979

OLOF PALME (s)

ERIK ADAMSSON (s)

INGEMUND BENGTTSSON (s)

INGVAR CARLSSON (s)

HANS GUSTAFSSON (s)

BENGT GUSTAVSSON (s)

LILLY HANSSON (s)

LENA HJELM-WALLÉN (s)

PAUL JANSSON (s)

GÖRAN KARLSSON (s)

VALTER KRISTENSON (s)

ANNA LISA LEWÉN-ELIASSON
(s)

ESSEN LINDAHL (s)

LISA MATTSON (s)

THAGE PETERSON (s)

ANNA-GRETA SKANTZ (s)

INGVAR SVANBERG (s)

