Socialutskottets betänkande

1981/82: 1

om barnomsorgen (prop. 1980/81:205)

Propositionen m. m.

I proposition 1980/81:205 om förenklade statliga regler inom barnomsorgen föreslår regeringen (socialdepartementet) – efter föredragning av statsrådet Karin Söder – att riksdagen

1. godkänner vad i propositionen förordats om förenklad statsbidragsgivning till barnomsorgen,
2. godkänner vad i övrigt i propositionen anförts beträffande den kommunala barnomsorgen,
3. godkänner vad i propositionen förordats beträffande räntebidrag vid tillfällig uthyrning av bostäder till barnstugor.

Utskottet har inhämtat yttrande från civilutskottet. Yttrandet. (CU 1981/82:1 y), fogas vid betänkandet som *Bilaga.*

I ärendet har inkommit ett antal skrivelser. Utskottet har uppvaktats av Svenska fackläraförbundet.

Motioner

Motioner väckta under den allmänna motionstiden 1980

I motion 1979/80:280 av Stig Alftin m. fl. (s) hemställs att riksdagen som *sin mening ger regeringen till känna* vad som anförts i motionen om en utvärdering av försöksverksamheten gällande samverkan mellan förskola och skola och det delade huvudmannaskapet.

I motion 1979/80:282 av Olof Palme m. fl. (s) hemställs, såvitt här är i fråga (yrkande 1), att riksdagen hos regeringen begär riktlinjer för den fortsatta utbyggnaden av barnomsorgen i enlighet med vad som anförts i motionen.

I motion 1979/80:496 av Ulla Tillander (c) och Maj Pehrsson (c) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts beträffande information till kommunerna om dessas möjligheter att i den kommunala förskoleplanen inräkna och ge ekonomiskt stöd till alternativa förskolor.

I motion 1979/80:843 av Britta Hammarbacken m. fl. (c) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts om neutrala statsbidrag till barnomsorgen.

I motion 1979/80:848 av Ove Karlsson m. fl. (s) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna behovet av sådan ändring i lagen om barnomsorg att kommunerna åläggs att ge förtur till den som blivit ofrivilligt arbetslös, så att inget hinder föreligger i detta hänseende att anta erbjudet arbete.

I motion 1979/80:1192 av Lennart Bladh m. fl. (s) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om införande av behörighetsbestämmelser för tjänst inom barnomsorgen.

I motion 1979/80:1194 av Görel Bohlin m. fl. (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär en utredning om konsekvenserna av det nuvarande delade huvudmannaskapet mellan deltidsförskola och skola.

I motion 1979/80:1195 av Christer Eirefelt (fp) och Bonnie Bernström (fp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om önskvärda förenklingar för att underlätta tillkomsten av daghem i lägenheter och småhus.

I motion 1979/80:1220 av Ingrid Sundberg m. fl. (m) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller att som underlag för erhållande av bidrag till drift av förskola och fritidshem skall icke räknas plats som upptas av barn med långvarigt hemmavarande förälder, om icke särskilt behov av kommunal barnomsorg föreligger.

Motioner väckta under den allmänna motionstiden 1981

I motion 1980/81:531 av Rolf Dahlberg m. fl. (m) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller att en översyn av socialstyrelsens normer för beräkning av behovstäckningen av fritidshems- och barnstugeplatser omedelbart genomförs.

I motion 1980/81:714 av Elisabeth Fleetwood (m) och Ann-Cathrine Haglund (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär översyn av huvudmannaskapet för fritidshemmen.

I motion 1980/81:926 av Görel Bohlin (m) och Ewy Möller (m) hemställs att riksdagen uttalar att kommunerna vid planeringen av barnomsorgen bör sträva efter en samlad pedagogisk gruppverksamhet för barn i sexårsåldern som förberedelse inför skolan.

I motion 1980/81:933 av Karin Israelsson (c) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till statsbidrag för den öppna förskolan.

I motion 1980/81:1251 av Olof Palme m. fl. (s) hemställs, såvitt här är i fråga (yrkandena 3 och 5),

3. att riksdagen hos regeringen begär riktlinjer för den fortsatta utbyggnaden av barnomsorgen i enlighet med vad som anförts i motionen,

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om förskolans pedagogiska verksamhet m. m.

I motion 1980/81:1544 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs att riksdagen uttalar att allmän behörighet när det gäller tjänstgöring inom barnomsorgen bör fastställas och hemställer hos regeringen om förslag härom.

Motivering till yrkandet finns i motion 1980/81:976.

I motion 1980/81:1639 av Sven Johansson m. fl. (c, m, fp) hemställs att riksdagen beslutar uttala sig för

1. att förskolan ges samma etiska målsättning som den övriga skolan,

2. att det klarare anges på vilka grunder barnens livsfrågor skall besvaras.

I motion 1980/81:1644 av Lennart Nilsson m. fl. (s) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts om översyn av statsbidragsbestämmelserna till kommunernas barnomsorgsverksamhet.

I motion 1980/81:1893 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs, såvitt här är i fråga (yrkandena 1–4),

1. att riksdagen uttalar att målet för utbyggnaden av samhällets barnomsorg skall vara att tillgodose alla barns rätt till en bra och avgiftsfri barnstugeplats,

2. att riksdagen uttalar att målsättningen för samhällets utbyggnad av barnomsorgen under de närmaste tre åren bör fastställas till 50 000 platser varje år,

3. att riksdagen hemställer hos regeringen om att förhandlingar snarast bör upptas med Svenska kommunförbundet, varvid målsättningen bör vara att full utbyggnad skall uppnås under 1980-talet,

4. att riksdagen hemställer hos regeringen om att vid de under punkt 3 föreslagna förhandlingarna även lösa frågan om barnomsorgens finansiering, med målsättning att uppnå en kostnadsfördelning mellan stat och kommun som gör utbyggnaden realiserbar.

I motion 1980/81:1908 av Rune Gustavsson m. fl. (c) hemställs, såvitt här är i fråga (yrkandena 3 och 4),

3. att riksdagen anhåller att regeringen presenterar förslag till program för barnomsorgen avseende daghem, familjedaghem, öppen förskola och fritidshem för den kommande femårsperioden,

4. att riksdagen anhåller att regeringen utformar statsbidragsgivningen till kommunerna så att statsbidrag till familjedaghem och öppen förskola bättre anpassas till reglerna för statsbidrag till barnomsorg i övrigt.

Motioner väckta med anledning av proposition 1980/81:205

I motion 1980/81:2213 av Bonnie Bernström (fp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att regeringen vid sin utvärdering av det förändrade statsbidraget för barnomsorgen särskilt bör uppmärksamma dess konsekvenser för heldagsomsorgen.

I motion 1980/81:2214 av Nils Carlshamre m. fl. (m) hemställs att riksdagen

1. med bifall till proposition 1980/81:205 i övrigt avslår förslaget i propositionen om nytt statsbidragssystem för barnomsorgen,

2. begär förslag från regeringen om nytt statsbidragssystem för barnomsorgen enligt de riktlinjer som redovisas i motionen.

I motion 1980/81:2215 av Elisabeth Fleetwood (m) och Birgitta Rydle (m) hemställs att riksdagen med bifall till förslaget i övrigt beslutar att det nya statsbidragssystemets ikraftträdande skall ske den 1 januari 1983.

I motion 1980/81:2216 av Olof Palme m. fl. (s) hemställs

1 a) att riksdagen avslår förslaget i proposition 1980/81:205 om nytt statsbidragssystem för barnomsorgen,

b) att riksdagen begär förslag från regeringen om nytt statsbidragssystem för barnomsorgen enligt de riktlinjer som redovisas i motionen,

2. att riksdagen avslår förslaget i proposition 1980/81:205 om slopande av räntebidrag vid tillfällig uthyrning av bostäder till barnstugor,

3. att riksdagen – med avslag på proposition 1980/81:205 i denna del – begär förslag från regeringen om ett program, som innebär mer preciserade mål och riktlinjer och därmed skapar förutsättningar för en fastare, mer planerad och tydligare målinriktad verksamhet i förskolan och den kommunala familjedaghemsverksamheten.

I motion 1980/81:2217 av förste vice talmannen Ingegerd Troedsson m. fl. (m) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till höstriksdagen om ett skattefritt värdnadsbidrag på 400 kr. i månaden per barn mellan ett och tre års ålder fr. o. m. 1982 som finansieras i enlighet med vad i motionen anförts.

I motion 1980/81:2218 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs

1. att riksdagen beslutar avslå proposition 1980/81:205,

2. att riksdagen uttalar att målsättningen bör vara att alla barn i ålder 0,5 till 12 år på sikt skall kunna beredas plats i samhällets barnomsorg,

3. att riksdagen hos regeringen hemställer om tillsättande av en kommitté med representanter från samtliga riksdagspartier med uppdrag att utarbeta en läroplan för samhällets barnomsorg i enlighet med vad som anförs i motionen.

4. att riksdagen uttalar

a) att utbyggnaden av samhällets barnomsorg bör ske i form av daghem och fritidshem och att familjedaghemmen därvid på sikt endast bör utgöra ett komplement för barn i speciella situationer,

b) att de öppna förskolorna bör ses som ett nödvändigt komplement till familjedaghemmen,

c) att deltidsförskolan successivt bör avvecklas och dess resurser överföras till heltidsförskolan,

5. att riksdagen uttalar att för kommunerna bindande kvalitetsnormer för samhällets barnomsorg bör utarbetas och fastställas innebärande

a) att ytkravet fastställs till 9–9,5 m^2 per plats men att dispens skall kunna ges ner till 7–7,5 m^2 per plats vid särskilt goda planlösningar,

b) att gruppstorleken fastställs till högst 10 barn i åldern 0,5–3 år, till 15 barn i åldrarna 3–7 och 7–12 år samt till 12–15 barn i s. k. utvidgad syskongrupp,

c) att personaltätheten fastställs till 0,40 i åldersgruppen 0,5–3 år, 0,20 i åldersgruppen 3–7 år och 0,17 i åldersgruppen 7 år och däröver,

6. att riksdagen uttalar att institutioner inom barnomsorgen bör innehålla minst två avdelningar och att arbetet bör organiseras så att ensamarbete undviks,

7. att riksdagen uttalar att vid inrättande av åldersintegrerade avdelningar inom barnomsorgen behovet av att bedriva åldersanpassade verksamheter beaktas,

8. att riksdagen uttalar att fasta vikarier bör anställas inom barnomsorgen, motsvarande 1 vikarie per 5 anställda,

9. att riksdagen uttalar att kommunen bör ges rätt att anlita den stödpersonal för barn med särskilda behov som befinns erforderlig och att i efterhand, sedan särskild redovisning skett, erhålla full kostnadstäckning från staten för denna stödpersonal,

10. att riksdagen uttalar sig för och hos regeringen hemställer om förslag innebärande

a) att utbildningen för förskollärare och fritidspedagoger samordnas, varvid utbildningstiden förlängs till 4 år med varvad teori och praktik i enlighet med vad som anförs i motionen,

b) att de som har anställning inom utbildningsyrkena men saknar formell kompetens bör ges möjlighet att genomgå utbildningen och att för denna kategori i ersättning skall utgå under utbildningstiden motsvarande full lön,

c) att på grundval av under 10 a) föreslagen utbildning behörighetskrav för arbetet inom barnomsorgen fastställs,

11. att riksdagen uttalar att uppdelningen i barnskötar- och förskollärartjänster på sikt bör avskaffas och ersättas av en tjänsteform benämnd förskollärare,

12. att riksdagen uttalar att ett nytt statsbidragssystem för barnomsorgen bör vara utformat för att stimulera till en kraftig utbyggnad av barnomsorgen och dessutom garantera en hög och jämn kvalitet i landets samtliga kommuner,

13. att riksdagen hos regeringen hemställer om förslag till statsbidrag för barnomsorgen innebärande att staten tar på sig samtliga personalkostnader,

14. att riksdagen hemställer hos regeringen om att förhandlingar omedelbart bör upptas med kommunerna om den fortsatta utbyggnaden av barnomsorgen, varvid

a) ett första etappmål bör vara att minst 50 000 platser i daghem och fritidshem skall ha påbörjats senast hösten 1982,

b) de ekonomiska förutsättningarna för fortsatt utbyggnad bör klarläggas och staten bör ta på sig en skälig andel av investeringskostnaderna,

c) ansträngningar bör göras att åstadkomma en sänkning av föräldraavgifterna inom barnomsorgen i syfte att minska det hårda ekonomiska trycket på barnfamiljerna.

Utskottet

Huvudsakligt innehåll i propositionen

I propositionen föreslås ett nytt och förenklat statsbidragssystem för barnomsorgen. Bidraget föreslås fr. o. m. den 1 januari 1982 utgå med 40 % av kommunens bruttokostnader för barnomsorgen exkl. administrationsutgifter. I bidragsunderlaget får ingå kostnader för daghem, fritidshem och familjedaghem. Bidraget föreslås utgå även för barnomsorg i deltidsförskolor och i s. k. öppna förskolor samt för en schablonmässigt beräknad kostnad för pedagogisk ledning.

I propositionen tas också upp vissa frågor, som brukar sammanfattas under beteckningen kvalitetsfrågor. Frågorna redovisas i fyra avsnitt, som rubriceras Utrymmesstandard m. m. i daghem och fritidshem, Barngruppernas storlek, Personaldimensionering och Personalens utbildning m. m. Socialministern uttalar sig i dessa avsnitt för ett långtgående kommunalt ansvar för barnomsorgens kvalitet. Riksdagen föreslås godkänna dels vad socialministern anför i de angivna avsnitten, dels vad hon i ett inledande avsnitt uttalar om familjedaghem, öppna förskolor och deltidsförskolor.

Slutligen behandlas i propositionen frågan om räntebidrag vid tillfällig uthyrning av bostäder till barnstugor.

I samband med propositionen behandlar utskottet ett antal motioner. Vissa av dessa har väckts redan under den allmänna motionstiden 1980. Behandlingen av dem har emellertid uppskjutits i avvaktan på propositionen, vilken av den dåvarande regeringen aviserats till våren 1980.

Motionsvägen har yrkats avslag dels på propositionen i dess helhet, dels på vissa av förslagen i denna. Yrkandena behandlas i anslutning till utskottets överväganden rörande de olika förslagen i propositionen.

Inledning

Vid det kommande årsskiftet träder socialtjänstlagen (1980:620) i kraft. Samtidigt upphävs lagen (1976:381) om barnomsorg. De centrala bestämmelserna i sistnämnda lag om samhällets service till barnfamiljerna tas in i socialtjänstlagen som en integrerad del av reglerna om socialtjänsten. För de frågor som i övrigt regleras i barnomsorgslagen har bestämmelser tagits in i socialtjänstförordningen (1981:750).

Efter årsskiftet får begreppet omsorg om barn och ungdom en utvidgad betydelse. I socialtjänstlagen används nämligen begreppet som en sammanfattande beteckning för all den verksamhet som socialtjänsten skall bedriva för barn- och ungdomsgrupperna. I detta betänkande används den definition av begreppet barnomsorg som finns i barnomsorgslagen.

Utbyggnad av barnomsorgen

Målsättning för utbyggnaden av barnomsorgen

Den allmänna målsättningen för utbyggnaden av barnomsorgen enligt 1976 års riksdagsbeslut skall vara att det – utöver den allmänna förskolan – skall beredas plats inom den kommunala barnomsorgen för alla barn i förskoleåldern till förvärvsarbetande eller studerande föräldrar samt för barn med särskilda behov av stöd och stimulans så att efterfrågan på sådana platser kan tillgodoses. Denna målsättning avser även fritidsverksamhet för barn i skolåldern.

Det finns inte anledning till omprövning av denna målsättning. Utskottet avstyrker därför motion 1980/81:2218 av Lars Werner m. fl. (vpk) och motion 1980/81:1893 likaledes av Lars Werner m. fl. (vpk), båda motionerna i motsvarande del (yrkande 2 resp. yrkande 1). I den mån sistnämnda motion avser frågan om kvaliteten på barnomsorgen hänvisar utskottet till framställningen i det följande. Då det gäller den i motionen upptagna frågan om avgiftsfri barnstugeplats vill utskottet erinra om följande. I proposition 1978/79:95 om den kommunala ekonomin underströks bl. a. att avgifterna inom den kommunala sektorn inte får ges en sådan utformning och sättas på en sådan nivå att man därigenom utestänger dem som bäst har behov av de socialt inriktade tjänsterna (nämnda prop. s. 39). I finansutskottets av riksdagen godkända betänkande över propositionen (FiU 1978/79:35 s. 10) underströks detta uttalande.

Riktlinjer för utbyggnaden av barnomsorgen

Socialstyrelsen har gjort en sammanställning av kommunernas barnomsorgsplaner 1981. De avser perioden 1981–1985. Planerna bekräftar att det år 1976 uppställda målet för barnomsorgsutbyggnaden under femårsperioden 1977–1981 inte tillnärmelsevis kommer att uppnås. Under perioden beräknas det tillkomma 73 100 nya daghemsplatser och 34 200 nya fritidshemsplatser. I 1976 års riksdagsbeslut var målet 100 000 nya daghemsplatser och 50 000 nya fritidshemsplatser.

Kommunernas planerade utbyggnad för åren 1981–1985 visar på väsentligt sänkta ambitioner jämfört med föregående års planer. För daghemmens del ligger den planerade utbyggnadstakten drygt 20 % under den som angavs i 1980 års planer. Motsvarande siffra för fritidshemmen är 15 %. Detta innebär att omkring 16 700 färre förskolebarn och 6 700 färre skolbarn kommer att beredas plats i daghem och fritidshem jämfört med planerna för perioden 1980–1984.

Enligt uppgifter från socialstyrelsen kan man inte längre skönja den tendens som tidigare funnits att kommunerna kompenserar en reducerad daghemsutbyggnad med fler platser i familjedaghem. Hälften av den minskade fritidshemsutbyggnaden kommer dock enligt de nya planerna att kompenseras genom en ökad utbyggnad av familjedaghem.

I den budgetproposition, som avgavs i januari i år, redovisas en undersökning av aktuell efterfrågan på kommunal barnomsorg och anges att antalet tillgängliga platser för förskolebarn beräknas till 305 000 år 1984. Det erinras vidare om att riksdagens år 1976 fattade beslut om utbyggnad av barnomsorgen också innebar ett fastläggande av en målsättning att hela behovet av barnomsorg för barn till förvärvsarbetande och studerande föräldrar samt för barn med behov av särskilt stöd skulle tillgodoses inom en tioårsperiod, dvs. i realiteten i slutet av år 1986. Socialministern uttalar att det mot bakgrund av de gällande kommunala planerna inte är uteslutet att denna målsättning kan uppfyllas.

Då det gäller kommunal barnomsorg för skolbarn beräknas i propositionen antalet platser uppgå till 122 500 i slutet av år 1984. Den tidigare nämnda målsättningen skulle därmed för skolbarnens del kunna tillgodoses inom den avsedda tioårsperioden, anför socialministern. Statsrådet tillägger att även här förutsättningen självfallet gäller att kommunerna genomför sina planer och att ändringar i förvärvsfrekvensen kan komma att påverka beräkningarna.

Vid behandlingen av budgetpropositionen i här aktuell del i maj i år uttalade utskottet (SoU 1980/81:40) – under hänvisning till en av Svenska kommunförbundet under början av året gjord enkät om kommunernas planer rörande barnomsorgsutbyggnaden – att möjligheterna att uppnå full behovstäckning inom en tioårsperiod framstår som mycket ovissa. Den i det föregående lämnade redovisningen rubbar inte denna bedömning.

Såväl i det angivna betänkandet SoU 1980/81:40 som i yttrande till finansutskottet över kompletteringspropositionen diskuterades de svårigheter som kommer att finnas för kommunerna att bygga ut barnomsorgen, eftersom det av samhällsekonomiska skäl är nödvändigt att begränsa den kommunala konsumtionsökningen. Socialutskottet framhöll sammanfattningsvis att kommunerna troligtvis måste göra omdisponeringar för att skapa utrymme för fortsatt utbyggnad av barnomsorgen och att hög prioritet även i fortsättningen måste ges åt detta område. Vidare uttalade utskottet att de resurser som nu finns inom barnomsorgssektorn eller som kan tillföras denna måste utnyttjas effektivt och att alla möjligheter till omdisponeringar och rationaliseringar måste tillvaratas.

Finansutskottet uttalade i sitt av riksdagen godkända betänkande över kompletteringspropositionen (FiU 1980/81:40) bl. a. att konsumtionsökningen under kommande år måste begränsas till 1 % och att det därför är oundvikligt att avsevärda begränsningar måste göras i av kommunerna antagna planer och att statsmakterna måste frigöra kommunerna från en rad åtaganden och anvisningar som nu styr kommunernas planering och handlande. Finansutskottet drog slutsatsen att det reviderade budgetförslaget borde godkännas; i kompletteringspropositionen hade bl. a. angivits att utbyggnaden av barnomsorgen inte kunde ske i den takt som förutsatts i kommunerna, nya platser skulle tillskapas genom ett effektivare utnyttjande av befintliga resurser och den statliga detaljregleringen slopas.

De socialdemokratiska ledamöterna i socialutskottet och finansutskottet hade vid behandlingen av kompletteringspropositionen en avvikande uppfattning från majoriteten. De ansåg att det finns utrymme för en tvåprocentig ökning av den kommunala sektorn – majoriteten och regeringen hade bedömt ökningsutrymmet till 1 % – och att det därför också finns utrymme för en fortsatt utbyggnad av bl. a. barnomsorgen.

I en rad motioner uttrycks betydande oro för att utbyggnaden av barnomsorgen inte kommer att ske i sådan takt att full behovstäckning nås inom den tioårsperiod som angavs år 1976 eller ens under 1980-talet. Med vissa inbördes variationer innebär yrkandena att krav ställs på att det utarbetas riktlinjer eller program för den fortsatta utbyggnaden av barnomsorgen tills full behovstäckning nås. I någon av motionerna tas också upp frågor om personalbehov och behov av utbildningsinsatser. Beträffande det närmare innehållet i yrkandena hänvisar utskottet till motion 1979/80:282 av Olof Palme m. fl. (s), motion 1980/81:1251 likaledes av Olof Palme m. fl. (s), motion 1980/81:1908 av Rune Gustavsson m. fl. (c) och motion 1980/81:1893 av Lars Werner m. fl. (vpk).

Socialutskottet tvingas konstatera att, som av det föregående framgått, de mål som uppställdes 1976 för utbyggnaden av daghem och fritidshem under perioden 1977–1981 inte har uppnåtts. Stor ovisshet råder om vilket utrymme som finns för den kommunala expansionen för tiden efter 1982. Utskottet

anser dock att det bör utarbetas en plan för den fortsatta utbyggnaden av den kommunala barnomsorgen fram till 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 efter överläggningar med Svenska kommunförbundet och föreläggas riksdagen snarast möjligt.

Då det gäller utbyggnaden blir det av väsentlig betydelse hur kommunerna kan tillskapa nya platser genom ett effektivare utnyttjande av befintliga resurser, något som framhållits vid behandlingen av vårens kompletteringsproposition. I anslutning härtill kan erinras om att, enligt vad som anges i den här behandlade propositionen, socialstyrelsen kommer att få i uppdrag att i samråd med Svenska kommunförbundet studera barnomsorgens nuvarande organisation i kommunerna för att sammanställa erfarenheter och finna modeller för verksamheten som är anpassade till morgondagens behov av god barnomsorg.

Frågan om när full behovstäckning kan nås är naturligtvis beroende av den faktiska efterfrågan på barnomsorg. Som grundmaterial för den av utskottet förordade utbyggnadsplanen bör tas fram uppgifter som innefattar en samlad behovsbedömning. Som hjälpmedel härvidlag bör användas resultatet av en ny barnomsorgsundersökning motsvarande den som statistiska centralbyrån utförde 1980. En ny sådan undersökning bör således göras inom en nära framtid.

För den rullande planeringen av barnomsorgsutbyggnaden måste de enskilda kommunerna göra årliga behovsberäkningar. Utskottet anser i överensstämmelse med vad som förordas i motion 1980/81:531 av Rolf Dahlberg m. fl. (m) att en översyn av socialstyrelsens normer för behovsberäkningen i fråga om förskole- och fritidshemsplatser bör göras. Därvid bör beaktas det utredningsarbete som gjorts av planeringsgruppen för barnomsorg (SOU 1979:57 och 58).

Vad utskottet sålunda anfört om en plan för utbyggnaden av barnomsorgen fram till full behovstäckning m. m. bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna med anledning av motion 1979/80:282 yrkande 1, motion 1980/81:531, motion 1980/81:1251 yrkande 3, motion 1980/81:1908 yrkande 3 och motion 1980/81:1893 yrkande 3.

Av det sagda följer att utskottet inte är berett att i detta sammanhang ställa upp visst etappmål för barnomsorgsutbyggnaden liknande det som gäller för åren 1977–1981. Yrkande härom framställs i motion 1980/81:1893 (yrkande 2) och motion 1980/81:2218 (yrkande 14 i motsvarande del) av Lars Werner m. fl. (vpk).

Utskottet behandlar i det följande frågan om statsbidrag till barnomsorgen. Med hänvisning till vad därvid anförs och till vad utskottet anfört i det föregående avstyrker utskottet yrkande 14 i motion 1980/81:2218, såvitt däri tas upp frågan om klarläggande av de ekonomiska förutsättningarna för fortsatt utbyggnad m. m.

Inte heller kan utskottet tillstyrka nämnda motion i vad den syftar till förhandlingar med kommunerna om en sänkning av föräldraavgifterna (yrkande 14 delvis). Utskottet hänvisar till de uttalanden om kommunala avgifter som gjordes 1979 vid behandlingen av frågan om den kommunala ekonomin och som ovan redovisats.

Kvalitetsfrågor m. m.

Familjedaghem, öppna förskolor och deltidsförskolor

I propositionen gör socialministern vissa allmänna uttalanden om familjedaghem, öppna förskolor och deltidsförskolor. Beträffande innehållet i uttalandena hänvisar utskottet till framställningen i propositionen (s. 8) och till vad som anförs i det följande. Utskottet anser att riksdagen bör ta ställning till vad som i angivna hänseenden anförs i propositionen och avstyrker därför yrkande 1 i här aktuell del i motion 1980/81:2218 av Lars Werner m. fl. (vpk). Det i samma motion framställda konkreta yrkandet behandlas nedan.

Nämnda yrkande (nr 4) avser inriktningen av barnomsorgsutbyggnaden.

Motionärerna vill ha uttalanden om (a) att utbyggnaden av samhällets barnomsorg bör ske i form av daghem och fritidshem och att familjedaghemmen därvid på sikt endast bör utgöra ett komplement för barn i speciella situationer, (b) att de öppna förskolorna bör ses som ett nödvändigt komplement till familjedaghemmen och (c) att deltidsförskolan successivt bör avvecklas och dess resurser överföras till heltidsförskolan.

Den öppna förskolans idé bygger på att barn och vuxna tillsammans skall utforma en verksamhet som passar dem och att de gemensamt skall utföra olika aktiviteter och sysslor. Barnen skall således delta i verksamheten tillsammans med de vuxna. Avsikten är inte att föräldrarna skall lämna sina barn där för tillsyn genom kommunens försorg. Föräldrarna skall själva delta i verksamheten.

Som närmare redovisas i propositionen har den öppna förskoleverksamheten successivt byggts ut i landets kommuner. Enligt kommunernas barnomsorgsplaner planerar kommunerna en fortsatt utbyggnad under de kommande åren.

Utskottet har tidigare understrukit de fördelar för barnomsorgen som kan stå att vinna om öppna förskolor inrättas (SoU 1978/79:1 s. 17). Därvid har utskottet uttalat att, såvitt utskottet kan bedöma, den öppna förskolan torde kunna bli av särskild betydelse för att få en ökad kontakt mellan dagbarnvårdarna och förskoleverksamheten i övrigt och därigenom ge dagbarnvårdarna ett önskvärt stöd. Även i propositionen understryks värdet av den öppna förskolan. Frågan om statsbidrag till denna förskoleverksamhet behandlas i ett följande avsnitt. Utskottet anser inte att några ytterligare

uttalanden om värdet av den öppna förskolan erfordras och anser därför att motionen genom det anförda får anses besvarad i motsvarande del.

I propositionen redovisas tidigare uttalanden av statsmakterna om familjedaghemsverksamheten, bl. a. av socialutskottet. Vidare anför socialministern vissa synpunkter på familjedaghemmen (prop. s. 12). Hon uttalar att de utgör ett värdefullt komplement till daghem och fritidshem samt anger vissa situationer, där enligt hennes mening familjedaghemmen kan vara att föredra framför dag- eller fritidshem, exempelvis i glesbygdsområden med långa reseavstånd till dag- eller fritidshem.

Enligt utskottets mening kan det finnas situationer där det är lika lämpligt eller lämpligare att placera ett barn i familjedaghem som i daghem eller fritidshem. Med hänsyn till den frihet som kommunerna har och även i fortsättningen bör ha att organisera barnomsorgen är det emellertid inte påkallat med något särskilt riksdagsuttalande om familjedaghemmens framtida ställning. Motionen avstyrks i motsvarande del.

Vid behandlingen av socialtjänstreformen förra våren uttalade utskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande (SoU 1979/80:44 s. 31) bl. a. att deltidsgrupp utgör ett värdefullt komplement till den övriga förskoleverksamheten och innebär ökade möjligheter att erbjuda den form av service som behövs i varje särskilt fall. I propositionen (s. 12) uttalas bl. a. att deltidsförskolan har en viktig social och pedagogisk roll för de barn som har hemmavarande förälder eller har plats i familjedaghem. Utskottet vidhåller sin tidigare uttalade uppfattning och instämmer i vad som sägs i propositionen. Motionen avstyrks i motsvarande del.

Frågor om preciserade mål och riktlinjer, läroplan samt kvalitetsnormer för barnomsorgsverksamheten

Barnstugeutredningen angav i betänkandet Förskolan II (SOU 1972:27) de övergripande målen för förskolan på följande sätt.

- Förskolan bör sträva efter att i samarbete med föräldrarna ge varje barn bästa möjliga betingelser för att rikt och mångsidigt utveckla sina känslo- och tankemässiga tillgångar.
- Förskolan kan därigenom lägga grunden till att barnet utvecklas till en öppen, hänsynsfull människa med förmåga till inlevelse och samverkan med andra i stånd att komma fram till egna omdömen och problemlösningar.
- Förskolan bör hos barnet lägga grunden till en vilja att önska och använda kunskap för att förbättra såväl egna som andras levnadsvillkor.

I flera motioner ställs krav som bl. a. syftar till mera preciserade målsättningar för barnomsorgsverksamheten. Kraven innebär sammanfattningsvis följande.

I motion 1980/81:2216 av Olof Palme m. fl. (s) yrkas att riksdagen skall begära förslag från regeringen om ett program, som innebär mer preciserade mål och riktlinjer och därmed skapar förutsättningar för en fastare, mer

planerad och tydligare målinriktad verksamhet i förskolan och den kommunala familjedaghemsverksamheten. I avvaktan på en sådan plan bör man behålla vissa av de rekommendationer som nu finns rörande förskolan, nämligen i vart fall rekommendationerna om gruppstorlek och personaldimensionering.

Enligt motionärerna bör den begärda planen innehålla *dels* mer preciserade mål för verksamheten än vad som innefattas i de av barnstugeutredningen gjorda övergripande formuleringarna, vilka redovisats ovan, *dels* en precisering av hur innehåll och arbetsformer i förskolan skall vara utformade. En mer strukturerad verksamhet behövs. Motionärerna anser det nödvändigt att det klargörs från samhällets sida hur olika faktorer – exempelvis utbildning, fortbildning, arbetsplaner, försök, information – skall utformas och samspela. I sammanhanget framhåller motionärerna bl. a. att en diskussion börjat om vilket innehåll daghemspedagogiken skall ha. I motionen framhålls också att socialstyrelsen bör ge en samlad redovisning av arbetet inom myndigheten med frågorna om förskolans pedagogiska verksamhet. Vikten av att man uppmärksammar sambandet mellan förskola och skola understryks också.

Vissa av de redovisade frågorna har också tagits upp i en tidigare väckt motion av Olof Palme m. fl. (s), nämligen motion 1980/81:1251.

I motion 1980/81:2218 av Lars Werner m. fl. (vpk) yrkas att det skall tillsättas en kommitté med representanter från samtliga riksdagspartier med uppdrag att utarbeta en läroplan för samhällets barnomsorg. Även i denna motion framhålls att formuleringarna om förskolans mål är alltför allmänna och inte ger någon egentlig vägledning för arbetet. Detsamma gäller begreppet dialogpedagogik som skall prägla arbetssättet. På grund av det anförda krävs enligt motionärernas mening fastare målsättningar för verksamheten. Dessa bör vara olika för olika åldersgrupper eftersom man måste ta hänsyn till barnens olika utvecklingsstadier. Det skall klart anges vart arbetet skall leda och vilka medel som bör ställas till förfogande för att man skall nå målet. Det bör inte utarbetas en läroplan i grundskolans mening utan man bör snarare skapa "byggstenar" som verksamheten kan byggas upp av och struktureras kring.

Då riksdagen på hösten 1973 behandlade propositionen om förskoleverksamhetens utbyggnad och organisation anslöt sig socialutskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande SoU 1973:30 till att förskoleverksamheten borde ha det i propositionen föreslagna syftet, nämligen att i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn som inte uppnått skolpliktig ålder eller vars skolgång uppskjutits. Dessa formuleringar har i princip oförändrade överförts till barnomsorgslagen och socialtjänstlagen. I det angivna betänkandet uttalade utskottet att den gjorda avgränsningen av frågor som borde regleras i förskolelagen var lämpligt avvägd. Utskottet uttalade härefter följande (s. 23).

Inom ramen för de bestämmelser om bl. a. förskoleverksamhetens syfte och organisation, som meddelas i lagen eller tillämpningsföreskrifter till denna och som får sitt närmare innehåll genom det material som presenteras av utredningen och i propositionen, får kommunerna stor frihet att utforma verksamheten. Detta innebär bl. a. att det överlämnas till kommunerna att själva ta ställning till många av de frågor som aktualiserats av barnstugeutredningen eller under remissbehandlingen av utredningens betänkande. Som en följd härav blir den centrala tillsynsmyndighetens vägledande information av största betydelse för kommunerna.

Utskottet uttalade vidare bl. a. att den vägledande informationen borde bli av särskilt värde i den mån den kunde grundas på utvärderingar som gjorts av den omfattande försöksverksamhet som pågick på förskoleområdet.

I ett påföljande år avgivet betänkande (SoU 1974:40) avvisade utskottet ett yrkande om att riksdagen snarast skulle beredas tillfälle att ta ställning till förslag om den allmänna målsättningen för den fortsatta förskoleverksamheten. Utskottet hänvisade till sitt ställningstagande nästföregående år och erinrade härvid om det omfattande arbete på en arbetsplan för förskolan som pågick inom socialstyrelsen. Slutligen uttalade utskottet att det var väsentligt att tillsynsmyndigheten och huvudmännen för förskoleverksamheten under i vart fall de närmaste åren fick möjlighet att söka finna lämpliga former för det praktiska förskolearbetet utan att oroas av övergripande utredningar, som hade till syfte eller kunde leda till en omedelbar omprövning av de ställningstaganden rörande förskolan som gjorts i samband med 1973 års förskolereform.

I detta sammanhang bör noteras att den allmänna målsättningsparagrafen (1 §) i socialtjänstlagen kommer att avse även den nuvarande barnomsorgsverksamheten. Påpekas bör också att det i socialtjänstlagen stadgas att socialstyrelsen till ledning för tillämpningen av lagen skall utfärda allmänna råd (67 §).

Av särskild betydelse för prövningen av de här aktuella motionsyrkandena är två för några veckor sedan av socialstyrelsen utgivna delar av arbetsplanen för förskolan med namnen Förskolans pedagogiska verksamhet – mål och inriktning och Förskola – lågstadium, Samverkan för kontinuitet.

I den förstnämnda skriften görs – med utgångspunkt i en kortfattad redogörelse för förskolans roll i samhället, dess syften, mål och funktioner – en sammanfattning av utvecklingstendenserna inom verksamheten under 1970-talet. Därefter behandlas ett antal från kvalitetssynpunkt centrala områden som särskilt behöver uppmärksammas för att en önskvärd utveckling av förskolans inre verksamhet skall kunna ske. Bl. a. tas upp frågor om planering och strukturering av verksamheten, grupporienterat arbetssätt, föräldramedverkan och samarbete i närmiljön. I ett särskilt avsnitt tas upp ledningen och samordningen av den pedagogiska verksamheten. Socialstyrelsen anser att förskolan behöver ett klarare angivet innehåll för att den kvalitativa utvecklingen av den inre verksamheten skall

kunna bli jämnare. Det framhålls i skriften att socialstyrelsen har ett viktigt ansvar för utvecklingen av förskolans innehåll och att skriften inleder en bred satsning på förskolans kvalitativa utformning. En central uppgift i detta sammanhang är att förbättra ledningen och samordningen av verksamheten. Som ett hjälpmedel i detta sammanhang föreslår styrelsen att förskolan skall vara målinriktad från fyra utgångspunkter. I detta hänseende anges följande.

Samhällsmål för barnomsorgen: Demokrati, jämlikhet, solidaritet, trygghet

Delområden för barns utveckling: Jagutveckling, kommunikationsförmåga, begreppsbildning eller
Fysisk, social, emotionell, intellektuell, språklig utveckling

Former för verksamheten: Arbete, lek, inlärning

Ämnesblock:	Språk	Omvärldsorientering	Naturorientering	Bild och form	Ljud och rörelse
Exempel:	Samtal litteratur teater förberedande läsning o skrivning	Vardagsarbete arbetsliv samhällsliv etik	Människokroppen naturliv naturvetenskapliga experiment matematiska begrepp	Bild- o. formframställning i olika material konstruktions- o bygglek	Sång o musik rytmik roll- o miljölek

De sålunda redovisade utgångspunkterna utvecklas närmare.

Socialstyrelsen anser att de politiskt ansvariga nämnderna – efter årsskiftet socialnämnderna – skall utarbeta och anta riktlinjer för verksamhetens inriktning och anvisa metoder för hur riktlinjerna skall förverkligas.

I den andra av de båda skrifter som nämnts ovan, nämligen Förskola – lågstadium, Samverkan för kontinuitet, uppmärksammar socialstyrelsen – med utgångspunkt i resultatet från forskning och försöksverksamhet samt andra erfarenheter av samverkan – frågor som är viktiga för den fortsatta utvecklingen av samverkan mellan förskolan och lågstadiet. Det understryks att frågorna även är viktiga för en kvalitativ utveckling av de båda verksamheterna.

Här vill utskottet också erinra om att familjestödsutredningen i betänkandet (SOU 1981:25) Bra daghem för små barn behandlat vissa frågor om den pedagogiska verksamheten i förskolan.

Mot bakgrunden av de förslag rörande olika kvalitetsfrågor som läggs fram i propositionen och utskottets ställningstagande till dessa anser utskottet liksom motionärerna att det är nödvändigt att personalen i förskolor och i barnomsorgen i övrigt får en mer preciserad målsättning för sitt arbete och

klarare riktlinjer för vilket innehåll verksamheten skall ha. Utskottet har haft anledning att ingående överväga hur detta resultat skall nås. Utskottet har kommit fram till följande slutsatser.

Socialstyrelsen bör – inom ramen för sin skyldighet att enligt socialtjänstlagen ge ut allmänna råd – fortsätta och intensifiera sitt arbete på att konkretisera förskolans målsättning och innehåll för kommunerna. I enlighet med vad som sägs i skriften om förskolans pedagogiska verksamhet bör det samtidigt ankomma på socialnämnden i varje kommun att – på grundval av de allmänna mål som fastställts för barnomsorgen i socialtjänstlagstiftningen och med hjälp av den vägledning som socialstyrelsen lämnar – fastställa riktlinjer för det pedagogiska arbetet inom förskolan i kommunen. Motsvarande bör så långt som möjligt gälla även den övriga barnomsorgsverksamheten.

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

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

Det är angeläget att den sålunda av utskottet förordade redovisningen för riksdagen sker så snabbt som möjligt. Utskottet föreslår i det följande att nya statsbidragsregler skall träda i kraft först den 1 januari 1983. Därmed skapas förutsättningar för regeringen att lägga fram sin redovisning rörande

målsättning och riktlinjer för barnomsorgsverksamheten i sådan tid att den kan behandlas av riksdagen innan ett nytt statsbidragssystem träder i kraft. Tilläggas bör att det är uppenbart att anskaffande och sammanställning av material om forsknings- och försöksverksamhet kan bli relativt tidskrävande. Utskottet anser därför att regeringen bör vara oförhindrad att lämna redovisningen i denna del först vid en senare tidpunkt.

Vad utskottet sålunda anfört – med anledning av motion 1980/81:1251 yrkande 5, motion 1980/81:2218 yrkande 3 och motion 1980/81:2216 yrkande 3 utom såvitt avser avslagsfrågan – om viss redovisning för riksdagen rörande målsättning och riktlinjer m. m. för barnomsorgsverksamheten bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

I motion 1980/81:1639 av Sven Johansson m. fl. (c, m, fp) föreslås att förskolan skall ges samma etiska målsättning som den övriga skolan och att det klarare skall anges på vilka grunder barnens livsfrågor skall besvaras.

Utskottet erinrar om vad utskottet i det föregående anfört om målsättning och riktlinjer för barnomsorgsverksamheten. Motionen får därigenom anses besvarad. I sammanhanget finner utskottet också anledning nämna följande.

Vid tillkomsten av förskolelagen diskuterades behandlingen av etiska frågor och religionsfrågor m. m. i förskolan (SoU 1973:30 s. 26). Därvid förutsatte utskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande att inom förskolan utrymme kommer att finnas för behandling av livsåskådningsspörsmål för att positivt möta barnens intresse för dylika frågor. Hos många föräldrar finns, anförde utskottet, otvivelaktigt farhågor för att personalen vid behandlingen av sådana spörsmål kan komma att på barnen överföra ensidiga värderingar. Utskottet betonade vikten av att personalen uppmärksammas på riskerna för att så sker. Vidare uttalade utskottet bl. a. att det framstår som naturligt att som ett moment i omvärldsorienteringen bl. a. de stora religiösa högtiderna ägnas uppmärksamhet. Dessa uttalanden godtogs av riksdagen.

I motion 1980/81:926 av Görel Bohlin (m) och Ewy Möller (m) föreslås att riksdagen uttalar att kommunerna vid planeringen av barnomsorgen bör sträva efter en samlad pedagogisk gruppverksamhet för barn i sexårsåldern som förberedelse inför skolan.

Utskottet vill med anledning av motionen erinra om att det i början av året tillsatts en kommitté – Förskola – skola-kommittén (U 1981:01) – för att belysa frågor om samverkan mellan förskola och skola (dir. 1980:84). Kommittén har sedermera genom tilläggsdirektiv fått i uppdrag att förutsättningslöst överväga de för- och nackdelar som är förknippade med sänkt skolpliktsålder (dir. 1981:39). En närmare redovisning för kommitténs uppgifter lämnas i det följande (s. 32).

Med hänsyn till det uppdrag som ankommer på den angivna utredningen och under hänvisning till den ovannämnda skriften från socialstyrelsen

Förskola – lågstadium anser utskottet att något riksdagens initiativ med anledning av motion 1980/81:926 inte är erforderligt.

Vad utskottet i det föregående anfört innebär att regeringen bör förelägga riksdagen en redovisning rörande målsättning och riktlinjer för barnomsorgsverksamheten i sådan tid, att riksdagen kan ta ställning till regeringsförslaget innan ett nytt statsbidragssystem träder i kraft den 1 januari 1983. Utskottet anser att förslaget inte behöver avvaktas för att riksdagen i princip skall kunna ta ställning till de kvalitetsfrågor som tas upp i propositionen. Det slutgiltiga ställningstagandet till frågor om normer och rekommendationer inom barnomsorgen får ske i anslutning till riksdagens behandling av regeringsförslaget rörande målsättning och riktlinjer för barnomsorgsverksamheten. Vad utskottet sålunda anfört med anledning av motion 1980/81:2216 (yrkande 3 i vad avser avslag på propositionen i här aktuell del) bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Utskottet avstyrker motion 1980/81:2218 av Lars Werner m. fl. (vpk), såvitt däri yrkas avslag på propositionen i här aktuell del (yrkande 1 delvis). De i motionen framställda konkreta yrkandena behandlas nedan.

I propositionen framhålls att det är angeläget att samhällets barnomsorg ges ett bra pedagogiskt innehåll samt att de barnomsorgsresurser som finns måste utnyttjas på ett sådant sätt att så många som möjligt av de barn som i dag står utanför barnomsorgen blir delaktiga av den verksamhet som bedrivs i daghem och fritidshem. Det framhålls att det av samhällsekonomiska skäl framstår som allt angelägnare att en utveckling och lokal anpassning av verksamhetsformerna kan ske. Socialministern uttalar bl. a. att vissa av de krav som olika statliga myndigheter f. n. ställer på framför allt lokalernas och miljöns utformning hindrar eller försvårar en sådan lokal anpassning. Hon pekar i sammanhanget på att tillämpningen av det nuvarande statsbidragssystemet har försvårats genom de senaste årens utveckling i samhället. Det ökande deltidsarbetet, omsorgerna under obekväm arbetstid och den pedagogiska uppläggningen av arbetet i daghem och fritidshem har urholkat begreppet "plats". Detta har lett till tolkningssvårigheter, merarbete och byråkratiskt krångel. Socialministern för härefter en allmän diskussion om kvalitetsfrågorna och uttalar mot bakgrunden av att kommunerna har ansvaret för barnomsorgen att enligt hennes mening statsmakterna inte genom anvisningar eller rekommendationer bör ange den nivå som skall gälla i fråga om bl. a. barngruppernas storlek, antalet anställda per barngrupp och personalens utbildning. Inom varje kommun bör finnas möjlighet att anpassa kvaliteten alltefter förhållandena vid de olika dag- och fritidshemmen och efter andra lokala förutsättningar. Någon rekommendation för eller reglering av kvalitetskraven, som skulle kunna medföra stelbenta preciseringar utan variationsmöjligheter, bör därför inte göras.

Socialutskottet kan ansluta sig till vad socialministern sålunda anfört. Utskottet har i olika sammanhang uttalat (se bl. a. SoU 1973:30 och SoU 1975/76:28) att kommunerna har stor frihet att utforma verksamheten i dag-

och fritidshem. I sistnämnda betänkande uttalade utskottet att kommunerna vad gäller barnomsorgsverksamheten inte bör bindas av detaljerade föreskrifter som fastslagits av statsmakterna. Enligt utskottet innebär detta samtidigt att ett stort ansvar läggs på kommunerna då det gäller kvalitetskraven på barnomsorgen. Den omständigheten att utskottet nu ansluter sig till socialministerns ovan redovisade ställningstagande innebär bl. a. att ansvaret för kommunerna ytterligare accentueras. Ställningstagandet får inte leda till att kommunerna sänker sina ambitioner då det gäller kvalitetskraven. Genom mera preciserade mål- och riktlinjer för förskoleverksamheten, något som utskottet i det föregående förordat, bör kommunerna få ett gott stöd för att efter eget bedömande vidareutveckla verksamheten och därigenom åstadkomma en god kvalitet på barnomsorgen. Socialstyrelsen och länsstyrelserna har enligt socialtjänstlagen en tillsynsfunktion bl. a. då det gäller barnomsorgen. Utskottet förutsätter att myndigheterna noggrant följer utvecklingen på området och uppmärksammar konsekvenserna av det nu aktuella beslutet. Som tidigare påpekats skall vidare socialstyrelsen till ledning för tillämpningen av nämnda lag utfärda allmänna råd. Utskottet vill understryka att regeringen inte föreslagit någon ändring därvidlag.

I det följande går utskottet närmare in på vissa av de centrala kvalitetsfrågorna.

Utrymmesstandard m. m. i daghem och fritidshem

Storleken av statsbidrag för dag- och fritidshem är knuten till platsantalet, som fastställs av socialstyrelsen med hänsyn till lokalernas utrymmen och ändamålsenlighet. Den s. k. avdelningsytan ligger till grund för beräkningen av antalet platser i dag- och fritidshem.

Som framgår av den utförliga redovisning som lämnas i propositionen (s. 13–15) är de ytnormer som nu finns mycket komplicerade.

Det föreslås i propositionen att ytnormen skall slopas. Fördelarna med en central norm har enligt socialministerns mening varit att den garanterat en någorlunda jämn standard över hela landet vad gäller lokalernas utrymmen. Slopandet av ytnormen ger emellertid ökade möjligheter till kommunala initiativ och prövning av nya idéer. Det innebär dessutom minskade krav på redovisning till en central instans och minskade krav på en central administration. I det följande uttalar socialministern vidare att hon i likhet med socialstyrelsen förutsätter att kommunerna i dag är tillräckligt medvetna om betydelsen av en god utrymmesstandard för att kunna planera och iordningställa förskolornas/fritidshemmens fysiska miljö. Hon anför att socialstyrelsen även fortsättningsvis bör förmedla erfarenheter om hur lokaler och utemiljöer lämpligen kan utformas.

I sammanhanget erinras om de lokalkrav som ställts upp i arbetsmiljölagstiftningen och byggnadslagstiftningen. I viss utsträckning har krav som tidigare ställts upp tagits bort eller förändrats.

I överensstämmelse med det övergripande ställningstagande till frågan om statlig reglering av kvalitetsfrågorna som utskottet gjort i det föregående och på de särskilda skäl som redovisas för ett slopande av ytnormerna tillstyrker utskottet att riksdagen godkänner vad socialministern anfört om slopandet av socialstyrelsens ritningsgranskning och fastställande av platsantal, vilket sker med utgångspunkt i uppställda ytnormer. Utskottet avstyrker därför motion 1980/81:2218 av Lars Werner m. fl. (vpk), såvitt i motionen föreslås att bindande normer beträffande ytkrav skall fastställas i enlighet med vad som anges i motionen (yrkande 5 a).

I samma motion, 1980/81:2218, vill motionärerna ha ett riksdagsuttalande av innehåll att institutioner inom barnomsorgen bör innehålla minst två avdelningar och att arbetet bör organiseras så att ensamarbete undviks (yrkande 6). Motionen kan sägas innebära ett avståndstagande från en mera allmän inriktning av den fortsatta utbyggnaden mot s. k. lägenhetsdaghem.

Utskottet ansluter sig till vad i propositionen anförs om lägenhetsdaghem (s. 19) och avstyrker motionsyrkandet. I propositionen understryks värdet av att små daghem kan placeras ut i bostadsområdena. En sådan lokalisering har flera fördelar. I nya områden kan vissa toppbelastningar mötas genom att lägenheter eller småhus temporärt används som barnstuga. Verksamheten blir en naturlig del av bostadsområdets liv och ökar möjligheterna till kontakter mellan barnen och de vuxna. Närheten till hemmet ökar tryggheten för barnen som har lätt att känna igen sig i omgivningen. Föräldrarnas möjligheter att ta del av och påverka verksamheten ökar, anförs det vidare i propositionen.

Utskottet vill med anledning av vad som anförs i motionen tillägga följande. Självfallet måste personalfrågorna ägnas stor uppmärksamhet, då det gäller små daghem, och stor omsorg läggas ner på schemaläggningen. Detta är av vikt av hänsyn såväl till personalen som till barnen. I sammanhanget vill utskottet erinra om att det inom arbetarskyddsstyrelsen pågår ett arbete som avser nya anvisningar rörande ensamarbete.

I detta sammanhang behandlar utskottet också motion 1979/80:1195 av Christer Eirefelt (fp) och Bonnie Bernström (fp). Motionärerna vill att förenklingar bl. a. då det gäller lokalkraven skall vidtas för att underlätta tillkomsten av daghem i lägenheter och småhus.

Av propositionen framgår att en rad förenklingar har vidtagits av det slag som motionärerna åsyftar. Motionen får därför i huvudsak anses tillgodosedd. Utskottet vill dock understryka vikten av att förenklingsarbetet fortsätter.

Barngruppernas storlek

Frågan om barngruppernas storlek i dag- och fritidshem redovisas relativt utförligt i propositionen. Utskottet hänvisar till framställningen däri (prop. s. 19). Socialministern uttalar uppfattningen att den exakta bestämningen av barngruppsorganisationen måste göras lokalt utifrån de förutsättningar som gäller för den enskilda anläggningen. Hon anför att hittillsvarande erfarenheter tyder på att med en traditionell syskongruppsindelning och där så gott som samtliga barn är närvarande pa heltid samt i övrigt normala förhållanden råder stor försiktighet bör visas med att låta barngruppen omfatta mer än 15 barn. I sammanhanget pekas på en rad faktorer som bör påverka barngruppernas storlek, exempelvis antalet samtidigt närvarande barn, barnens vistelsetider och antalet barn med behov av särskilt stöd.

Utskottet ansluter sig till den gjorda bedömningen. Utskottet vill tillägga att socialministerns uttalande självfallet inte får tolkas på det sättet att det är acceptabelt att i vart fall 15 barn ingår i grupperna. Inte minst i de fall där det finns flera barn med behov av särskilt stöd kan således en barngrupp som omfattar 15 barn vara för stor.

I det här aktuella avsnittet i propositionen görs också vissa särskilda uttalanden om s. k. utvidgade syskongrupper. Det framhålls bl. a. att utvidgade syskongrupper är en organisationsform som många gånger kan vara lämplig. Den ger möjlighet för barn i olika åldrar att växa upp tillsammans och stimulera varandra. De äldre barnen kan på ett naturligt sätt få möjligheter att ta ansvar för de yngre. Barnen behöver inte heller byta grupp för att de uppnår en viss ålder utan de kan ha möjlighet att vistas i samma grupp under hela den period de är i daghem och fritidshem. Socialministern anser att detta ger barn och vuxna möjligheter till att lära känna varandra och knyta mer varaktiga kontakter. Samarbetet med hemmen kan därmed utvecklas bättre. Vidare framhåller socialministern att för glesbygdskommuner denna organisationsform har fördel då den kan underlätta för kommunerna att organisera barnomsorgsverksamheten i områden med få barn i varje åldersgrupp. En verksamhet av detta slag måste emellertid, framhålls det i propositionen, få utvecklas efter lokala överväganden. En övergång till åldersblandade barngrupper innebär bl. a. krav på ett förändrat arbetssätt för personalen såväl inom en barngrupp som t. ex. mellan olika avdelningar i ett daghem.

Utskottet ansluter sig till socialministerns uppfattning beträffande organisationsformerna men vill framhålla att alla barns behov av åldersanpassad verksamhet måste beaktas. Något särskilt uttalande av riksdagen är inte påkallat med anledning av motion 1980/81:2218 av Lars Werner m. fl. (vpk), såvitt däri tas upp frågan om behovet av att bedriva åldersanpassade verksamheter i åldersblandade avdelningar (yrkande 7).

Utskottets ställningstagande i det föregående innebär samtidigt att utskottet avstyrker den nämnda motionen, 1980/81:2218, såvitt däri yrkas att

bindande normer beträffande gruppstorlek skall fastställas i enlighet med vad som anges i motionen (yrkande 5 b).

Personaldimensionering

Utvecklingen av den genomsnittliga personaltätheten under senare år visar en förbättring, dvs. att antalet barn per anställd successivt har sjunkit. I propositionen framhålls att den genomsnittliga personaltätheten har närmat sig den rekommendation som socialstyrelsen utfärdat på området men att det finns stora variationer mellan kommunerna.

Socialministerns överväganden mynnar ut i att kommunerna själva är mest kapabla att avgöra sin organisation av barnomsorgen. En viss variation är naturlig med hänsyn till olika förhållanden i kommunerna. Hon är därför inte beredd förorda bindande bestämmelser eller rekommendationer för personaltätheten.

Också då det gäller personaldimensioneringen pekas på en rad faktorer som bör påverka bedömningen, exempelvis öppethållandetider, vistelsetider, schemaläggning av personalens arbetstider och barngruppernas sammansättning.

Utskottet tillstyrker propositionen i denna del och avstyrker därmed motion 1980/81:2218 av Lars Werner m. fl. (vpk) såvitt i motionen yrkas att bindande normer av visst innehåll bör utarbetas då det gäller personaltätheten (yrkande 5 c).

Utskottet avstyrker också yrkande 8 i samma motion, vilket yrkande innebär krav på ett uttalande om att fasta vikarier bör anställas inom barnomsorgen, motsvarande en vikarie per fem anställda. I överensstämmelse med det tidigare ställningstagandet får det ankomma på kommunerna att själva avgöra på vilket sätt personalfrågor skall lösas då det uppstår behov av vikarier.

Personalens utbildning m. m.

Personalen i förskolor och fritidshem består av barnskötare, förskollärare och fritidspedagoger. I viss omfattning arbetar emellertid inom barnomsorgen även personal utan adekvat utbildning. Några särskilda behörighetsregler för rätten att inneha tjänst i förskola eller fritidshem har inte uppställts.

Det framhålls i propositionen att arbetet med barn i förskolor och fritidshem förutsätter ingående kunskaper om barns utveckling och behov samt om barns förmåga att samarbeta med varandra och med andra vuxna. Utbildningsbakgrund kombinerad med praktisk erfarenhet är därmed av väsentlig betydelse för kvaliteten inom barnomsorgsverksamheten. Socialministern ser det som angeläget att på sikt få till stånd en jämnare fördelning än den som nu finns mellan och inom kommunerna av personal med

förskollärar-, fritidspedagog- och barnskötarutbildningar. Den ökade tillgången på utbildad personal underlättar självfallet en sådan utveckling. Hon påpekar i detta sammanhang även att formell utbildning inte ensamt kan utgöra mätare på personalens kunskaper och kompetens. Många som i dag arbetar inom barnomsorgen har genom erfarenhet tillägnat sig betydande kunskaper inom området. I anslutning härtill uttalar socialministern att hon inte är beredd att förorda att behörighet fastställs vad gäller utbildningsnivån. Hon ser inte heller någon anledning till farhågor för att kommunerna inte skulle anställa utbildad personal i tillräcklig omfattning.

Det framhålls också att frågan om åldersfördelning och om könsfördelning bland dem som är anställda vid daghem, fritidshem eller i deltidsgrupper är av stor betydelse för kvaliteten i verksamheten. Barnens kontakter med vuxna i olika åldrar samt med män och kvinnor ger dem viktiga erfarenheter inför framtiden. Under förskoleåldern grundläggs barnets attityder till t. ex. äldre människor liksom barnens könsrollsuppfattning. Det gäller därför att medvetet arbeta för förändringar inom dessa områden på kort och lång sikt, såväl på lokal som central nivå.

I propositionen diskuteras också frågan om fortbildning för personalen inom barnomsorgen. Den framhålls såsom varande en viktig förutsättning för att verksamheten skall utvecklas och hållas levande. Den är nödvändig för att underlätta samarbetet mellan de personalgrupper som finns inom verksamheten och de som finns inom angränsande verksamheter, t. ex. socialvården, skolan, barnhälsovården m. m. För dagbarnvårdarna, framhålls det, bör fortbildningen dessutom syfta till att skapa en brygga mellan verksamheten i hemmet och kommunens övriga barnomsorgsverksamhet, t. ex. den öppna förskolan.

Utskottet anser i likhet med vad som kommer till uttryck i propositionen att det är utomordentligt viktigt att det finns personal inom barnomsorgen som är utbildad för uppgiften. Den som arbetat länge inom området men som saknar formell utbildning kan ha goda förutsättningar för att på ett bra sätt svara för uppgifter inom barnomsorgen, och han eller hon kan tillföra verksamheten erfarenheter som är av stort värde. Detta gäller inte minst i fall där på en avdelning också arbetar personal som har en adekvat utbildning men som saknar någon längre tids yrkeserfarenhet. Tillgången på personal med lång erfarenhet av arbetet vid förskolor och fritidshem kan emellertid inte ersätta behovet av personal som är utbildad för området. Utskottet vill därför framhålla angelägenheten av att det vid förskolor och fritidshem anställs personal som genomgått utbildning till förskollärare, fritidspedagog eller barnskötare och att personal som redan är anställd bereds möjlighet att genomgå sådan utbildning. Av en av socialstyrelsen nyligen publicerad rapport framgår att tillgången på utbildad personal successivt ökar och på sikt beräknas bli mycket god. Detta underlättar möjligheterna för kommunerna att anställa sådan personal. Utskottet utgår från att kommunerna tar till vara

de sålunda ökande möjligheterna att stärka barnomsorgens kvalitet. Det skulle strida mot det synsätt på kommunernas frihet då det gäller att ordna barnomsorgen som utskottet inledningsvis anslutit sig till, om riksdagen fattade beslut om särskilda behörighetsregler för rätt att inneha tjänst inom barnomsorgen eller om att viss andel av personalen skulle ha genomgått visst slag av utbildning.

Under hänvisning till det anförda avstyrker utskottet två motioner i vilka krävs att särskilda behörighetskrav för tjänst inom barnomsorgen skall fastställas, nämligen motion 1979/80:1192 av Lennart Bladh m. fl. (s) och motion 1980/81:1544 av Lars Werner m. fl. (vpk). Ett likartat motionsyrkande behandlas nedan (yrkande 10 c i motion 1980/81:2218).

I motion 1980/81:2218 av Lars Werner m. fl. (vpk) yrkas (10 a) att utbildningen för förskollärare och fritidspedagoger samordnas, varvid utbildningstiden förlängs till fyra år med varvad teori och praktik i enlighet med vad som anförs i motionen, (10 b) att de som har anställning inom utbildningsyrkena men saknar formell kompetens bereds möjlighet att genomgå utbildningen och att för denna kategori ersättning skall utgå under utbildningstiden motsvarande full lön samt (10 c) att på grundval av den i motionen föreslagna utbildningen behörighetskrav för arbetet inom barnomsorgen skall fastställas.

Yrkandena 10 a och 10 b hänför sig i första hand till utbildningsutskottets område. Då utbildningsutskottet flera gånger och senast under våren (UbU 1980/81:24) behandlat yrkanden med i huvudsak samma innehåll har socialutskottet inte funnit det motiverat att inhämta yttrande över motionen från utbildningsutskottet.

Socialutskottet delar utbildningsutskottets uppfattning att det inte finns skäl ompröva 1977 års beslut om en reformering av förskollärar- och fritidspedagogutbildningarna: reformen beslöts i huvudsak enligt de riktlinjer som barnstugeutredningen förordat. Socialutskottet vill dock i detta sammanhang nämna att universitets- och högskoleämbetet har tagit initiativ till ett utvecklingsprojekt rörande samverkan mellan förskollärar-, fritidspedagog- och klasslärarutbildningen. Ämbetet har också startat ett försök rörande dels samverkan mellan förskollärar-, fritidspedagog- och lågstadielärarutbildning, dels en särskild lågstadielärarutbildning med viss inriktning mot förskolan.

Till följd av beslutet 1977 om reformering av förskollärar- och fritidspedagogutbildningarna anordnas 50-poängsutbildningar för dem som under lång tid, minst fyra år, tjänstgjort som förskollärare eller fritidspedagog utan kompetensgivande utbildning. Utbildningsutskottet har avstyrkt det här aktuella motionsyrkandet och under hänvisning härtill framhållit att frågan om löneförmånerna för kommunalt anställd personal är en förhandlingsfråga. Socialutskottet ansluter sig till utbildningsutskottets bedömning i detta avseende. Socialutskottet vill vidare framhålla följande. För vissa bristyrken

kan arbetsmarknadsutbildning beviljas utan att den enskilde är arbetslös på grund av behovet av arbetskraft inom speciella yrkesområden. Inom vårdområdet anordnas kurser för barnskötare såväl med som utan praktisk erfarenhet. Vidare anordnas en verksamhet med beredskapsarbete i kombination med arbetsmarknadsutbildning (BAMU) sedan hösten 1972. Verksamheten bedrivs av arbetsmarknadsverket i arbetslöshetsbekämpande syfte och efter bemyndigande av statsmakterna. Verksamheten avser bl. a. att bereda möjlighet till utbildning för redan anställd personal inom primär- och landstingskommunerna.

I enlighet med det anförda avstyrker utskottet yrkandena 10 a och 10 b i motion 1980/81:2218. Som en följd av att yrkande 10 a avstyrks och med hänsyn till vad utskottet i det föregående anfört avstyrks även yrkande 10 c i motionen, vilket avser frågan om behörighetsbestämmelser.

I detta avsnitt behandlar utskottet slutligen yrkande 11 i motion 1980/81:2218. Motionärerna vill ha ett uttalande av innehåll att uppdelningen i barnskötar- och förskollärartjänster på sikt bör avskaffas och ersättas av en tjänsteform benämnd förskollärare.

Utskottet anser det inte motiverat att göra något uttalande om vilka tjänster kommunerna bör inrätta inom barnomsorgen och avstyrker därför motionsyrkandet.

Statsbidrag

Det nuvarande statsbidragssystemet för barnomsorgen är utformat på följande sätt.

För daghem utgår statsbidrag med ett årligt belopp för varje plats. För år 1981 är beloppet före slutlig uppräkning 19 750 kr. (SFS 1981:251). Bidrag utgår för plats i avdelning som är öppen under minst sju timmar om dagen. Statsbidrag utgår för alla platserna i en avdelning, om minst 2/3 av platserna i avdelningen eller i kommunen som helhet utnyttjas minst fem timmar per barn och dag (den s. k. tvåtredjedelsregeln).

För plats i fritidshem är statsbidraget hälften av bidraget till en daghemsplats. Bidragskrav är att avdelningen är öppen under minst fem timmar per dag.

Antalet platser i daghem och fritidshem som är statsbidragsberättigande bestäms av socialstyrelsen i förhållande dels till en ytnorm, dels till en s. k. pedagogisk norm (se prop. s. 13).

Statsbidrag utgår till kommunen. Detta gäller även för sådant daghem eller fritidshem som drivs av annan än kommunen, t. ex. en religiös eller annan ideell organisation, om institutionen ingår i kommunens barnomsorgsplan. Kommunen förmedlar vanligen statsbidraget till huvudmannen. I vissa fall lämnar kommunen härutöver ytterligare driftbidrag.

För familjedaghem utgår statsbidrag med 35 % av kommunens bruttokostnader. Därutöver utgår i vissa fall ett grundbelopp – f. n. 3 550 kr. – för barn som vistas minst sju timmar per dag i familjedaghem samt ett hälften så stort grundbelopp för förskolebarn som vistas i sådant hem mindre än sju timmar per dag och för skolbarn.

Bidragen till barnomsorgen räknas årligen upp med hänsyn till den genomsnittliga löneutvecklingen för anställda i offentlig tjänst.

I propositionen (s. 32 och 33) redovisas de svårigheter som kunnat konstateras vid tillämpningen av det nuvarande statsbidragssystemet. Det konstateras bl. a. att nuvarande system med samma bidrag för yngre och äldre barn i daghem gör det förmånligare för kommunerna att i daghem i första hand bereda plats för de äldre förskolebarnen. Vidare innebär systemet med halvt bidrag för skolbarn i dag- och fritidshem att åldersintegrerade grupper i daghem motverkas. Andra svårigheter som redovisats är oklarheter i platsbegreppet, den s. k. tvåtredjedelsregelns tillämpning, kravet på öppethållandetider, bidragen till privat verksamhet m. m. Även redovisningen av verksamheterna i samband med statsbidragsansökan har berörts.

I den promemoria som ligger till grund för beredningen av regeringsförslaget redovisades två olika alternativ till ett nytt statsbidragssystem, dels ett avseende bidrag per barn, dels ett avseende bidrag med viss procent av kommunernas bruttokostnader.

Remissinstanserna har nästan genomgående förordat en övergång till ett procentuellt statsbidragssystem.

I propositionen föreslås ett nytt statsbidragssystem som bygger på den sålunda förordade principen. Förslaget läggs fram för att tillgodose krav på *att* statsbidragssystemet bör vara enkelt, överskådligt och lättadministrerat, *att* kommunerna utifrån vissa grundläggande förhållanden själva bör få avgöra i vilka former barnomsorgen skall anordnas *och att* det antal uppgifter som skall lämnas i anslutning till ansökan om statsbidrag bör minimeras. Vidare är syftet bl. a. att underlätta kommunernas administration och att underlätta tillkomsten av nya platser inom barnomsorgen. Önskvärdheten av att dessa krav tillgodoses utvecklas ytterligare. Särskilt framhålls vikten av att ett nytt statsbidragssystem bör byggas upp utifrån principen att kommunerna skall lämnas så stor frihet som möjligt att utnyttja sina resurser.

Utskottet sammanfattar regeringens förslag till statsbidragssystem för barnomsorgen i följande sju punkter.

1. Procentregel. Statsbidrag utgår till kommun med 40 % av kommunens bruttokostnader för barnomsorgen. Kostnaderna beräknas på ett bidragsunderlag, som fastställs enligt p. 2.

2. Beräkning av bidragsunderlag. Följande kostnader för daghem, fritidshem, kommunala familjedaghem, deltidsförskolor och öppna försko-

lor är bidragsgrundande, nämligen *dels* kostnader för personal, inklusive vikarier, fortbildning samt enligt en schablonmässig beräkning för den pedagogiska ledningen, *dels* kostnader för lokaler, inventarier, kost, lekmaterial, utflykter och liknande.

Socialstyrelsen utformar närmare bestämmelser om beräkning av bidragsunderlaget.

3. Spärregel beträffande befintlig verksamhet. Statsbidraget för befintlig verksamhet i daghem och fritidshem i viss kommun får öka i förhållande till föregående år högst motsvarande den genomsnittliga årliga löneutvecklingen för anställda i offentlig tjänst. Kostnaderna för under budgetåret nedlagd verksamhet skall dras ifrån bidragsunderlaget före uppräkningen.

4. Kompletterande regel beträffande ny verksamhet. Om kostnaderna för nytillkommande verksamhet väsentligt avviker från kommunens kostnader för barnomsorgen i övrigt per enhet får socialstyrelsen frångå kommunens redovisning, såvida avvikelsen inte beror på särskilda omständigheter.

5. Plankrav. Verksamheten skall vara angiven i kommunens barnomsorgsplan.

6. Bidragsutbetalande myndighet. Socialstyrelsen skall betala ut statsbidraget.

7. Utbetalningsperioder. Statsbidrag skall betalas ut varje år genom fyra förskottsbetalningar och en slutbetalning. Det sammanlagda förskottsbeloppet skall vara 75 % av det totala bidraget för nästföregående år.

Regeringen föreslår att det nya statsbidraget skall gälla fr. o. m. den 1 januari 1982.

I partimotioner från socialdemokraterna och vänsterpartiet kommunisterna samt i en motion från enskilda motionärer tillhörande moderata samlingspartiet yrkas avslag på de nya statsbidragsreglerna. Motionärerna vill med skilda motiveringar att ett nytt förslag till ändrat statsbidragssystem skall föreläggas riksdagen.

I den socialdemokratiska partimotionen, 1980/81:2216, förordas ett nytt förslag – efter överläggningar med Svenska kommunförbundet - enligt följande riktlinjer (yrkande 1). Liksom enligt propositionen skall systemet vara utformat som ett procentbidrag som utgår för daghem, fritidshem, familjedaghem och öppna förskolor. Däremot skall bidrag inte utgå för deltidsförskolan. Bidragsunderlaget skall beräknas på samma bidragsunderlag som enligt propositionen. Bidraget bör motsvara personalkostnaderna. Dock bör bidragsprocenten t. v. bestämmas så att bidrag utgår med belopp motsvarande dem som skulle utgå om nuvarande bidragsregler behölls; enligt motionärerna innebär propositionsförslaget att kommunerna förlorar 200 à 250 milj. kr. Ett belopp om 100 milj. kr. bör utgå till särskilda insatser inom förskolan.

Vänsterpartiet kommunisterna vill att statsbidragssystemet skall vara utformat för att stimulera till en kraftig utbyggnad av barnomsorgen och att

det skall garanteras en hög och jämn kvalitet i landets samtliga kommuner (motion 1980/81:2218 yrkandena 1 delvis, 12 och 13). Reglerna bör innebära att staten svarar för samtliga personalkostnader inom barnomsorgen.

I den tredje motionen, 1980/81:2214 av Nils Carlshamre m. fl. (m), förordas ett bidragssystem med prestationsrelaterade bidrag. De skall utgå med visst belopp för barn i barnomsorgen och således inte som enligt nuvarande system per plats.

Utskottet anser att det material som finns då det gäller faktorer som är av betydelse för att bedöma statsbidragsfrågan är tillräckligt för att man nu skall kunna ta ställning i frågan och ansluter sig till det redovisade förslaget till nytt statsbidragssystem. Förslaget är enkelt och lättöverskådligt, och det har den fördelen att samma regler kommer att gälla för kommunala familjedaghem som för förskolor och fritidshem. Utskottet har i olika sammanhang framhållit värdet av den öppna förskolan, bl. a. för familjedaghemsverksamheten, och det nya systemet är ägnat att stimulera utbyggnaden av denna. Förslaget bör kunna leda till administrativa förenklingar både för stat och kommun. Som utskottet ser det är det stora värdet med förslaget att det ger kommunerna betydande möjligheter att effektivisera sin barnomsorgsverksamhet utan att hindras av ett regelsystem, som binder verksamheten i vissa organisatoriska former utan egenvärde. Det sagda ligger i linje med det synsätt som kommit till uttryck då riksdagen tidigare i år diskuterat den kommunala ekonomin (se bl. a. ovan s. 9). Utskottet konstaterar att regeringen i propositionen (s. 36) anger att statsbidragets nivå bör bestämmas utifrån den kostnadsfördelning som i dag föreligger mellan stat och kommun och att det skall göras en utvärdering av det nya bidragssystemet. Utskottet berör frågan om utvärderingen närmare i det följande och återkommer till den i motion 1980/81:2214 upptagna frågan om prestationsrelaterat stöd.

I enlighet med det anförda avstyrker utskottet de här aktuella motionsyrkandena (1980/81:2214, 1980/81:2216 yrkande 1 och 1980/81:2218 yrkandena 1 delvis, 12 och 13) och tillstyrker att riksdagen godkänner de i propositionen angivna huvudprinciperna för ett nytt statsbidragssystem för barnomsorgen.

Av det sagda följer att utskottet avstyrker även yrkande 4 i motion 1980/81:1893 av Lars Werner m. fl. (vpk). I motionen, som väcktes under den allmänna motionstiden, förordas att vid förhandlingar mellan regeringen och Kommunförbundet rörande barnomsorgsutbyggnaden frågan om barnomsorgens finansiering skall lösas på visst sätt.

Då det gäller enskildheterna i regeringens förslag finns med anledning av motioner skäl anföra ytterligare följande.

Förste vice talmannen Ingegerd Troedsson m. fl. (m) vill i motion 1980/81:2217 att det fr. o. m. 1982 skall införas ett skattefritt vårdnadsbidrag

på 400 kr. i månaden per barn mellan ett och tre års ålder. Bidraget skulle finansieras genom en sänkning av bidragsprocenten i det nu aktuella regeringsförslaget från 40 till 33.

Enligt vad utskottet inhämtat behandlar familjeekonomiska kommittén f. n. olika frågor som avser införande av vårdnadsbidrag. Utskottet utgår från att kommitténs överväganden redovisas snarast möjligt. Under hänvisning härtill avstyrks motionen.

I enlighet med vad som föreslås i propositionen och som ovan berörts bör bidragsprocenten i det nya statsbidragssystemet fastställas till 40.

Karin Israelsson (c) föreslår i den under den allmänna motionstiden väckta motionen 1980/81:933 att statsbidrag för den öppna förskolan skall införas.

Motionen tillgodoses genom godkännande av reglerna om beräkning av bidragsunderlaget. Motionen påkallar därför inte någon riksdagens åtgärd.

Utskottet har inte heller i övrigt något att erinra mot punkt 2 om beräkning av bidragsunderlaget. Utskottet vill framhålla angelägenheten av att, då socialstyrelsen utfärdar bestämmelser om beräkning av bidragsunderlaget, myndigheten bl. a. anger hur kapitaltjänstkostnaden skall redovisas.

I flera motioner framställs yrkanden som syftar till större neutralitet i fråga om bidrag till olika former av förskole- eller fritidshemsverksamhet eller för olika barngrupper. Även dessa yrkanden – i motionerna 1979/80:843 av Britta Hammarbacken m. fl. (c), 1980/81:1908 (yrkande 4) av Rune Gustavsson m. fl. (c) och 1980/81:1644 av Lennart Nilsson m. fl. (s) – tillgodoses vid ett genomförande av regeringsförslaget. Inte heller dessa yrkanden påkallar därför någon riksdagens åtgärd.

Kommunerna bör enligt motion 1980/81:2218 (yrkande 9) ges rätt att anlita den stödpersonal för barn med särsilda behov som befinns erforderlig och att i efterhand, sedan särskild redovisning skett, erhålla full kostnadstäckning från staten för denna personal.

Yrkandet har viss likhet med kravet i det ovan behandlade yrkandet i motion 1980/81:2216 om bl. a. 100 milj. kr. till särskilda insatser för förskolan.

Utskottet vill framhålla att enligt barnomsorgslagen – liksom enligt socialtjänstlagen – kommunerna har särskilda skyldigheter gentemot barn med behov av särskilt stöd. Om kostnaderna ökar som en följd av kommunens insatser för sådana barn kommer också statsbidraget att öka. Differentierade statsbidrag skulle innebära att en av de stora fördelarna med det nya statsbidragssystemet försvann, nämligen den administrativa förenklingen för stat och kommun. Utskottet avstyrker motionsyrkandet. Utskottet vill dock hänvisa till vad utskottet i det följande anför om utvärderingen av det nya bidragssystemet.

Ingrid Sundberg m. fl. (m) vill i motion 1979/80:1220 att vid beräkning av

underlag för erhållande av bidrag till drift av förskola och fritidshem det inte skall räknas in plats som upptas av barn med långvarigt hemmavarande förälder, om inte särskilt behov av kommunal barnomsorg föreligger.

Det i motionen framlagda förslaget kan uppenbarligen inte förenas med det nya statsbidragssystemet. Ett bifall till motionsyrkandet skulle innebära en betydande administrativ komplikation vid beräkningen av bidragsunderlaget i det nya statsbidragssystemet. Med hänsyn härtill finns det inte skäl att gå in i någon närmare diskussion av förslaget. Motionen avstyrks.

Utskottet ansluter sig till förslaget i propositionen att driftbidrag till barnomsorgen liksom hittills skall utgå endast till kommun. I p. 5 ovan har angivits att en bidragsförutsättning är att verksamheten finns angiven i kommunens barnomsorgsplan. Häri ligger att kommunen liksom nu skall kunna besluta om bidrag till enskild huvudman. I propositionen berörs härutöver inte frågan om bidrag till institutioner som har sådan huvudman. Utskottet finner anledning ta upp denna fråga till närmare prövning.

Utskottet anser att då det gäller enskilda institutioner det inte finns skäl att nu ändra de huvudregler enligt vilka bidrag i princip utgår för heldagsomsorg i enskilda daghem och fritidshem. En av fördelarna med att i huvudsak bibehålla det nuvarande systemet är att man slipper genomföra en detaljgranskning av de enskilda institutionernas ekonomi. Med hänsyn till det ändrade statsbidragssystemet i övrigt bör dock följande ändringar av vad som nu gäller vidtas. Kommunen bör med utgångspunkt i nu gällande bestämmelser och de kompletterande regler som socialstyrelsen utfärdar pröva hur många platser en enskild institution kan godkännas för. Vidare bör socialstyrelsen på grundval av stickprovsundersökningar beräkna genomsnittskostnaden under 1982 per plats för kommunala daghem och fritidshem med huvudsakligen heltidsbarn. Bidrag bör utgå till kommunen med 40 % av detta belopp för varje godkänd plats. En uppräkning av beloppet bör årligen ske motsvarande den genomsnittliga löneutvecklingen för anställda i offentlig tjänst. Socialstyrelsen bör om särskilda skäl föreligger få beräkna bidrag för ett annat platsantal än det som fastställts av kommunen. Ett sådant fall kan exempelvis vara att en kommun vid det nya statsbidragssystemets ikraftträdande godkänner enskilda institutioner för ett antal platser som avviker från vad som gäller enligt nuvarande system.

Utskottet förordar således att riktlinjerna för det nya statsbidragssystemet kompletteras med de regler som utskottet sålunda angivit i fråga om enskilda daghem och fritidshem. I enlighet härmed föreslår utskottet en ny punkt 8 i bidragssystemet av följande lydelse.

8. Regler för enskilda institutioner. I stället för vad som sägs i punkt 1–7 skall i fråga om institutioner med annan huvudman än kommun gälla följande. Statsbidrag utgår för daghem som är öppet minst sju timmar per dag och utnyttjas minst fem timmar per barn och dag och för fritidshem som är öppet minst fem timmar per dag. Bidrag utgår till kommunen med 40 % av

en av socialstyrelsen beräknad genomsnittskostnad per plats. Beloppet skall årligen räknas upp motsvarande den genomsnittliga årliga löneutvecklingen för anställda i offentlig tjänst. Antalet platser bestäms av kommunen. Socialstyrelsen får om särskilda skäl föreligger beräkna bidrag för ett annat platsantal än det som bestämts av kommunen. Verksamheten skall vara angiven i kommunens barnomsorgsplan. Socialstyrelsen betalar ut bidraget. Betalning sker varje år genom fyra förskottsutbetalningar och en slutbetalning. Det sammanlagda förskottsbeloppet skall vara 75 % av det totala bidraget för nästföregående år.

I motion 1980/81:2215 av Elisabeth Fleetwood (m) och Birgitta Rydle (m) yrkas att det nya statsbidragssystemet skall träda i kraft först den 1 januari 1983 eller således ett år senare än vad regeringen föreslagit. Det anförs i motionen att de nya reglerna kommer att medföra betydande bidragsminskningar för vissa kommuner vid en jämförelse med vad som skulle blivit fallet om bidragsreglerna behållits oförändrade och att propositionen förelagts riksdagen så sent att riksdagsbeslut och formellt fastställande av kommunernas budget i stort sett sammanfaller i tiden. Ett ikraftträdande av de nya reglerna i enlighet med regeringens förslag skulle därför inte ge kommunerna tillräckligt rådrum att anpassa sig efter de nya reglerna.

Utskottet delar motionärernas uppfattning. Om ikraftträdandet av de nya statsbidragsreglerna skjuts upp ett år får kommunerna möjlighet att anpassa sin verksamhet efter de nya reglerna, som ger möjlighet till ett effektivare utnyttjande av kommunernas resurser, och att beakta konsekvenserna av de nya reglerna i den budgetberedning som avser år 1983. Utskottet tillstyrker således motion 1980/81:2215 och föreslår att med ändring av regeringens förslag det nya statsbidragssystemet skall träda i kraft den 1 januari 1983.

Den s. k. tvåtredjedelsregeln har visat sig leda till resultatet att vissa kommuner har fått sitt statsbidrag väsentligt reducerat trots att det antal barn i barnomsorgen för vilka bidrag fått beräknas endast obetydligt understigit det antal som krävts för att fullt bidrag skulle utgå med stöd av regeln. Med stöd av sin initiativrätt föreslår utskottet därför att om särskilda skäl föreligger vid beräkningen av statsbidrag till barnomsorgen för år 1982 regeringen efter ansökan skall kunna ge dispens från tvåtredjedelsregeln.

I propositionen (s. 36) uttalas att, sedan effekterna och erfarenheterna av det nya bidragssystemet kan överblickas, bidragsnivån kan behöva omprövas med hänsyn till såväl utvecklingen av kostnaderna för verksamheten som den statsfinansiella situationen samt allmänna kommunalekonomiska överväganden.

Utskottet vill framhålla att man därvid särskilt bör bedöma vilken effekt spärregeln (punkt 3 ovan) haft och om det finns behov av denna. Även i övrigt bör konsekvenserna av de nya reglerna övervägas, bl. a. såvitt avser effekterna för kommuner som redan nu har en väl utbyggd omsorg på heltid. I sammanhanget bör belysas möjligheterna och effekterna av att i vart fall

viss del av statsbidraget görs prestationsrelaterat. Motion 1980/81:2214 som redovisats tidigare (s. 28) blir därigenom i viss mån tillgodosedd.

Med hänsyn till det anförda påkallar motion 1980/81:2213 av Bonnie Bernström (fp) inte någon riksdagens åtgärd. I motionen tas upp frågan om en utvärdering av konsekvenserna för heldagsomsorgen av det nya statsbidragssystemet.

Sammanfattningsvis föreslår således utskottet att riksdagen *dels* godkänner vad som förordats i propositionen om förenklad statsbidragsgivning till barnomsorgen och som ovan redovisats i sju punkter, *dels* kompletterar det föreslagna systemet med en åttonde punkt om enskilda daghem och fritidshem, *dels* beslutar att det nya bidragssystemet skall träda i kraft den 1 januari 1983 i stället för den 1 januari 1982, *dels ock* beslutar att för år 1982 dispens skall kunna ges från den s. k. tvåtredjedelsregeln om särskilda skäl föreligger.

Finansiering av barnstugor

I propositionen föreslås att man skall slopa den nuvarande möjligheten att – efter medgivande av länsbostadsnämnden – i vissa fall få behålla räntebidraget när en bostad tillfälligt utnyttjas som barnstuga.

Socialutskottet ansluter sig till den bedömning som gjorts av civilutskottet i yttrande CU 1981/82:1y, som fogas vid betänkandet som bilaga. Detta innebär att socialutskottet tillstyrker propositionen i här aktuell del och avstyrker avslagsyrkanden som framställts, nämligen yrkande 2 i motion 1980/81:2216 av Olof Palme m. fl. (s) och yrkande 1 delvis i motion 1980/81:2218 av Lars Werner m. fl. (vpk).

Huvudmannaskapet för förskolor och fritidshem

I början av året tillkallades en kommitté (U 1981:01) om samverkan mellan förskola och skola (dir. 1980:84). I direktiven till kommittén, som antagit namnet Förskola – skola-kommittén, redovisas olika frågeställningar rörande förhållandet mellan förskola och skola som skall belysas av kommittén. Det framhålls bl. a. följande:

Behovet av en ökad samverkan mellan samhällets olika verksamheter för barn har blivit starkare genom de senare årens snabba utbyggnad av förskolan och omfattande reformering av grundskolan. Ett samarbete omkring barnets totala situation har genom denna utveckling blivit allt nödvändigare.

En försvårande omständighet för en samverkan kan enligt min mening vara de skillnader mellan förskolan och skolan som finns när det gäller arbetssätt och metoder. En ökad samverkan mellan barnomsorgen och skolan bör bygga på ett likartat synsätt i fråga om barns utveckling och behov. Samverkan bör innehålla ett närmande av arbetssätt och pedagogisk metod till varandra.

Mot bakgrund av bl. a. det allmänna önskemålet att de kommittéer som tillsätts ej ges onödigt omfattande utredningsuppdrag skall kommittén begränsa sitt arbete till att kartlägga och utvärdera erfarenheterna av den försöksverksamhet med samverkan mellan förskola och skola som har bedrivits eller som fortfarande bedrivs i olika delar av landet. Kommittén skall komma in till regeringen med sin bedömning av till vilka områden ett eventuellt fortsatt utredningsarbete för att åstadkomma en närmare samverkan mellan förskola och skola bör koncentreras. Kommittén skall arbeta skyndsamt.

Efter begäran av riksdagen har kommittén fått tilläggsdirektiv (dir. 1981:39) enligt vilka kommittén skall förutsättningslöst överväga de för- och nackdelar som är förknippade med sänkt skolpliktsålder.

Med hänsyn till det utredningsarbete som sålunda ankommer på Förskola–skola-kommittén påkallar följande motioner, nämligen motion 1979/80:280 av Stig Alftin m. fl. (s) och motion 1979/80:1194 av Görel Bohlin m. fl. (m), inte någon riksdagens åtgärd. I motionerna tas upp frågan om konsekvenserna av det nuvarande delade huvudmannaskapet mellan förskola och skola.

I en annan motion, motion 1980/81:714 av Elisabeth Fleetwood (m) och Ann-Cathrine Haglund (m), yrkas att regeringen skall begära en översyn av huvudmannaskapet för fritidshemmen. Motionärerna menar att ett överförande av huvudmannaskapet för fritidshemmen till skolan eller ett delat huvudmannaskap skulle kunna medföra ett smidigare genomförande av den samlade skoldagen.

Utskottet kan så till vida ansluta sig till motionärernas uppfattning att det kan vara motiverat att man överväger vilka konsekvenser den samlade skoldagen får för fritidshemsverksamheten. Utskottet anser därför att regeringen i lämpligt sammanhang bör överväga formerna för denna verksamhet. Vad utskottet sålunda anfört med anledning av motion 1980/81:714 bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Övriga frågor

Ove Karlsson m. fl. (s) vill i motion 1979/80:848 att barnomsorgslagen skall ändras så att kommunerna åläggs att ge förtur till den som blivit ofrivilligt arbetslös, så att inget hinder föreligger i detta hänseende att anta erbjudet arbete.

Med anledning av motionen finns skäl anföra följande.

Planeringsgruppen för barnomsorg behandlade relativt utförligt frågan om barnomsorg för barn med arbetslösa föräldrar. I betänkandet (SOU 1979:57) Barnomsorg – behov, efterfrågan, planeringsunderlag' behandlade planeringsgruppen följande frågeställningar beträffande arbetslösa, nämligen dels hur barnomsorgsplaneringen skall ta hänsyn till deras behov, dels hur barnen

skall kunna erbjudas plats inom barnomsorgen. I sistnämnda hänseende anförde planeringsgruppen följande (s. 107).

Planeringsgruppen har inte i uppdrag att utreda i vilken utsträckning olika barngrupper behöver behålla en barnomsorgsplats i samband med att föräldern inte längre förvärvsarbetar. Vi vill emellertid framhålla att det för barnens del är angeläget att inte plötsliga avbrott görs i barnomsorgen. Barnomsorgen har utvecklats för att barnen skall erhålla en god omvårdnad under det att föräldrarna förvärvsarbetar m. m. I det bör också ligga att det finns en vistelsetrygghet i omvårdnaden så att avbrott i omsorgen undviks så långt möjligt. Vi vill också peka på de svåra avvägningar som kan uppstå om vissa barn, enligt ALF-utredningen (1974 års utredning om en allmän arbetslöshetsförsäkring), skall ha rätt till barnomsorg före andra barn. Det kan vara mera humant och vålla mindre problem vid förtursplaceringar om de arbetslösas barn stannar kvar på sin barnomsorgsplats. Den kontinuerliga utbyggnaden av barnomsorgen till full behovstäckning bör innebära utrymme för detta.

Enligt utskottets mening framstår det som angeläget att den som förlorar en barnomsorgsplats till följd av att han eller hon blir arbetslös skall kunna få tillbaka platsen om han eller hon erbjuds ett arbete. Detta står inte i motsättning till vad planeringsgruppen anfört och utskottet kan ansluta sig till gruppens uppfattning att det i och för sig kan vålla mer problem att låta barn till arbetslösa som erbjuds arbete få förtur till barnomsorgsplats än att låta barnet eller barnen behålla den plats de har då arbetslösheten inträffar. Utskottet vill tillägga att den av motionärerna upptagna frågan ytterst är en fråga om fördelning av tillgängliga platser inom barnomsorgen. Utskottet är inte berett att i vidare mån än vad som följer av bestämmelserna i barnomsorgslagen – eller fr. o. m. den 1 januari 1982 – i socialtjänstlagen om barn med särskilda behov reglera kommunernas rätt att besluta om fördelningen av tillgängliga platser. Det kan emellertid finnas skäl för socialstyrelsen att exempelvis i samband med information till kommunerna om den i detta betänkande behandlade reformen erinra om vad utskottet ovan anfört. Med hänsyn till det anförda anser utskottet att motion 1979/80:848 får anses besvarad.

Slutligen behandlar utskottet motion 1979/80:496 av Ulla Tillander (c) och Maj Pehrsson (c). Motionärerna vill att kommunerna skall få information om sina möjligheter att i den kommunala förskoleplanen inräkna och ge ekonomiskt stöd till alternativa förskolor. Motionärerna uttalar bl. a. att t. ex. Montessori-, Waldorf- eller ekumeniskt-kristna förskolor kan bedriva verksamhet med lika mycket kommunalt stöd som den allmänna förskolan. Riksdagsbeslutet förutsätter naturligtvis att dessa förskolor uppfyller de allmänna krav som gäller för den vanliga förskolan.

Bakgrunden till motionsyrkandet är följande. I sitt av riksdagen godkända förskolebetänkande år 1973 (SoU 1973:30) uttalade utskottet bl. a. att kommunerna fick stor frihet att inom ramen för de allmänna riktlinjer för förskoleverksamheten som togs upp i propositionen i ämnet (1973:136)

utforma verksamheten inom förskolan. Något hinder att i viss utsträckning låta verksamheten variera mellan olika förskolor inom samma kommun skulle inte finnas (se även SoU 1975/76:28 s. 32). Då det nuvarande statsbidragssystemet tillkom beslöts att driftbidrag skulle utgå endast till kommun men att daghem eller fritidshem som drivs av annan än kommun skulle få inräknas i kommunens bidragsunderlag i den mån de ingår i kommunens barnomsorgsplan. Det skulle sedan ankomma på kommunen att besluta om bidrag till den som driver verksamheten. Som framgår av avsnittet om statsbidrag ovan föreslår utskottet viss förändring av reglerna för bidrag till förskolor som drivs av annan huvudman än kommun.

Då socialstyrelsen går ut med information till kommunerna om innehållet i de nya statsbidragsreglerna för barnomsorgen bör naturligtvis informationen innefatta även uppgifter om innehållet i de nya reglerna för enskilda förskolor. Enligt utskottets mening kan det vara lämpligt att man i detta sammanhang informerar även om de riksdagsuttalanden som föreligger då det gäller möjligheterna att variera innehållet i förskoleverksamheten även i de fall då kommunen är huvudman. Utskottet anser med hänsyn till det anförda att motion 1979/80:496 inte påkallar någon riksdagens åtgärd.

Utöver vad ovan anförts föranleder propositionen inte något uttalande eller någon erinran från utskottet.

Hemställan

Utskottet hemställer

Utbyggnad av barnomsorgen

1. beträffande *målsättningen för utbyggnaden av barnomsorgen*
   att riksdagen avslår motion 1980/81:1893 yrkande 1 och motion 1980/81:2218 yrkande 2,
2. beträffande *plan för utbyggnad av barnomsorgen, m. m.*
   att riksdagen med anledning av motion 1979/80:282 yrkande 1, motion 1980/81:531, motion 1980/81:1251 yrkande 3, motion 1980/81:1908 yrkande 3 och motion 1980/81:1893 yrkande 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om en plan för utbyggnaden av barnomsorgen fram till full behovstäckning, m. m.,
3. beträffande *etappmål för utbyggnaden av barnomsorgen*
   att riksdagen avslår motion 1980/81:1893 yrkande 2 och motion 1980/81:2218 yrkande 14 i motsvarande del,
4. beträffande *klarläggande av de ekonomiska förutsättningarna för fortsatt utbyggnad av barnomsorgen*
   att riksdagen avslår motion 1980/81:2218 yrkande 14 i motsvarande del,

5. beträffande *förhandlingar om en sänkning av föräldraavgifterna*
   att riksdagen avslår motion 1980/81:2218 yrkande 14 i motsvarande del,

Kvalitetsfrågor m. m.

6. beträffande *frågan om avslag på proposition 1980/81:205 såvitt avser vissa uttalanden om familjedaghem, öppna förskolor och deltidsförskolor (punkt 2 delvis i propositionens hemställan)*
   att riksdagen avslår motion 1980/81:2218 yrkande 1 i motsvarande del,
7. beträffande *inriktningen av barnomsorgsutbyggnaden*
   att riksdagen avslår motion 1980/81:2218 yrkande 4,
8. beträffande *frågor om preciserade mål och riktlinjer samt läroplan för barnomsorgsverksamheten*
   att riksdagen – med anledning av motion 1980/81:1251 yrkande 5, motion 1980/81:2218 yrkande 3 och motion 1980/81:2216 yrkande 3 utom såvitt avser avslagsfrågan – som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om redovisning för riksdagen rörande målsättning och riktlinjer m. m. för barnomsorgsverksamheten,
9. beträffande *den etiska målsättningen för förskolan m. m.*
   att riksdagen avslår motion 1980/81:1639,
10. beträffande *pedagogisk gruppverksamhet för barn i sexårsåldern*
    att riksdagen avslår motion 1980/81:926,
11. beträffande *frågan om avslag på proposition 1980/81:205 såvitt avser kvalitetsfrågor (punkt 2 i propositionens hemställan i den mån den inte behandlats i mom. 6)*
    att riksdagen med anledning av motion 1980/81:2216 yrkande 3 i motsvarande del och motion 1980/81:2218 yrkande 1 i motsvarande del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om slutgiltigt ställningstagande till frågor om normer och rekommendationer inom barnomsorgen,
12. beträffande *bindande ytnormer för daghem och fritidshem*
    att riksdagen avslår motion 1980/81:2218 yrkande 5 a,
13. beträffande *institutionsstorlek m. m. inom barnomsorgen*
    att riksdagen avslår motion 1980/81:2218 yrkande 6,
14. beträffande *underlättande av tillkomsten av lägenhetsdaghem m. m.*
    att riksdagen avslår motion 1979/80:1195,
15. beträffande *verksamheten i åldersblandade barngrupper*
    att riksdagen avslår motion 1980/81:2218 yrkande 7,

16. beträffande *bindande normer för gruppstorlek i daghem och fritidshem*
    att riksdagen avslår motion 1980/81:2218 yrkande 5 b,
17. beträffande *bindande normer för personaltätheten i daghem och fritidshem*
    att riksdagen avslår motion 1980/81:2218 yrkande 5 c,
18. beträffande *anställande av fasta vikarier inom barnomsorgen*
    att riksdagen avslår motion 1980/81:2218 yrkande 8,
19. beträffande *fastställande av behörighetsbestämmelser för tjänst inom barnomsorgen*
    att riksdagen avslår motion 1979/80:1192 och motion 1980/81:1544,
20. beträffande *vissa utbildningsfrågor m. m. rörande barnomsorgen*
    att riksdagen avslår motion 1980/81:2218 yrkande 10,
21. beträffande *tjänsteformer inom barnomsorgen*
    att riksdagen avslår motion 1980/81:2218 yrkande 11,
22. beträffande *kvalitetsfrågor m. m. inom barnomsorgen*
    att riksdagen godkänner vad i propositionen anförts (punkt 2 i propositionens hemställan) i den mån frågorna inte behandlats i tidigare mom.,

Statsbidrag

23. beträffande *frågor om avslag på proposition 1980/81:205, såvitt avser nytt statsbidragssystem för barnomsorgen (punkt 1 i propositionens hemställan) och begäran om nytt förslag till bidragssystem*
    att riksdagen avslår motion 1980/81:2214, motion 1980/81:2216 yrkande 1 och motion 1980/81:2218 yrkandena 1 i motsvarande del, 12 och 13,
24. beträffande *vissa förhandlingar om finansieringen av barnomsorgsutbyggnaden*
    att riksdagen avslår motion 1980/81:1893 yrkande 4,
25. beträffande *införande av vårdnadsbidrag*
    att riksdagen avslår motion 1980/81:2217,
26. beträffande *statsbidrag till den öppna förskolan*
    att riksdagen avslår motion 1980/81:933,
27. beträffande *större neutralitet i fråga om bidrag till olika former av barnomsorg*
    att riksdagen avslår motion 1979/80:843, motion 1980/81:1908 yrkande 4 och motion 1980/81:1644,
28. beträffande *bidrag till stödpersonal för barn med särskilda behov*
    att riksdagen avslår motion 1980/81:2218 yrkande 9,

29. beträffande *bidrag för plats inom förskola och fritidshem som upptas av barn till långvarigt hemmavarande föräldrar*
att riksdagen avslår motion 1979/80:1220,
30. beträffande *tidpunkten för ikraftträdande av nytt statsbidragssystem för barnomsorgen*
att riksdagen med bifall till motion 1980/81:2215 och med avslag på regeringens förslag beslutar att nytt bidragssystem skall träda i kraft den 1 januari 1983,
31. beträffande *frågan om en förenklad statsbidragsgivning till barnomsorgen*
att riksdagen godkänner vad som förordats i propositionen (punkt 1 i propositionens hemställan) i den mån frågan inte behandlats i tidigare mom.,
32. beträffande *regler för statsbidrag till enskilda institutioner inom barnomsorgen*
att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,
33. beträffande *den s. k. tvåtredjedelsregeln i det nuvarande statsbidragssystemet för barnomsorgen*
att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,
34. beträffande *utvärdering av konsekvenserna för heldagsomsorgen av det nya statsbidragssystemet*
att riksdagen avslår motion 1980/81:2213,

Finansiering av barnstugor

35. beträffande *räntebidrag vid tillfällig uthyrning av bostäder till barnstugor*
att riksdagen med bifall till regeringens förslag och med avslag på motion 1980/81:2216 yrkande 2 och motion 1980/81:2218 yrkande 1 i motsvarande del godkänner vad i propositionen förordats beträffande räntebidrag i angivna fall (punkt 3 i propositionens hemställan),

Huvudmannaskapet för förskolor och fritidshem

36. beträffande *konsekvenserna av det delade huvudmannaskapet mellan förskola och skola*
att riksdagen avslår motion 1979/80:280 och motion 1979/80:1194,
37. beträffande *huvudmannaskapet för fritidshemmen*
att riksdagen med anledning av motion 1980/81:714 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om formerna för fritidshemsverksamheten,

Övriga frågor

38. beträffande *förtursplats inom barnomsorgen vid ofrivillig arbetslöshet för vårdnadshavaren*
att riksdagen avslår motion 1979/80:848,
39. beträffande *information om ekonomiskt stöd till alternativa förskolor*
att riksdagen avslår motion 1979/80:496.

Stockholm den 11 november 1981

På socialutskottets vägnar
GÖRAN KARLSSON

Närvarande: Göran Karlsson (s), Gabriel Romanus (fp), Karl Leuchovius (m), Rune Gustavsson (c), Evert Svensson (s), John Johnsson (s), Ivar Nordberg (s), Karin Israelsson (c), Kersti Swartz (fp), Anita Bråkenhielm (m), Stig Alftin (s), Gunhild Bolander (c), Ann-Cathrine Haglund (m), Maria Lagergren (s) och Anita Persson (s).

Reservationer

Tre reservationer har avgivits av de *socialdemokratiska ledamöter* som deltagit i ärendets avgörande, nämligen Göran Karlsson, Evert Svensson, John Johnsson, Ivar Nordberg, Stig Alftin, Maria Lagergren och Anita Persson.

1. Beträffande nytt statsbidragssystem för barnomsorgen (mom. 23 i hemställan) anser reservanterna

dels att det avsnitt i utskottets betänkande på s. 28 som börjar med "Utskottet anser" och slutar med "för barnomsorgen" bort ersättas med text av följande lydelse.

Utskottet kan inte tillstyrka regeringens förslag till nytt statsbidragssystem för barnomsorgen. Skälen härför har utförligt redovisats i den socialdemokratiska partimotionen 1980/81:2216. Skälen kan sammanfattas på följande sätt.

När det nuvarande statsbidraget för daghem och fritidshem infördes var syftet att statens andel i princip skulle motsvara personalkostnaden. Vid bidragssystemets införande år 1977 motsvarade bidraget ca 55 % av kommunens kostnader för daghem. Andelen har successivt sjunkit och uppgick 1980 i genomsnitt till 49,5 % enligt Svenska kommunförbundets beräkningar.

I det nu föreslagna bidragssystemet är bidragsprocenten 40 %. Systemet

innebär bl. a. att även deltidsförskolor och öppna förskolor blir bidragsberättigade. Det sagda får den konsekvensen att det kommer att ske en betydande omfördelning mellan kommunerna av nu utgående bidrag. Vidare innebär reglerna att – enligt Svenska kommunförbundets beräkningar – staten skär ner sitt totala bidrag till barnomsorgen med åtminstone 200 milj. kr. räknat på 1980 års siffror. Som anges i motion 1980/81:2216 är det ett belopp på uppskattningsvis 700 milj. kr. som kommer att omfördelas eller skäras bort från nuvarande statsbidragsberättigade verksamheter. Den tillsynsform som drabbas mest är daghem eller således den verksamhet där den beslutade utbyggnaden kraftigt sackar efter och där de största köerna finns. Även familjedaghemsverksamheten drabbas.

Det av regeringen framlagda förslaget innebär således att kommuner som lojalt följt riksdagens beslut år 1976 om att daghems- och fritidshemsverksamheten skall byggas ut i första hand straffas härför medan kommuner som nöjt sig med att ha den allmänna förskolan och en begränsad daghems- och fritidshemsverksamhet tjänar på regeringens förslag. Genom utredningsmaterial som utskottet haft tillgängligt vid ärendets behandling och genom vad som framgår av skrivelser som kommit in från olika kommuner har de beräknade konsekvenserna för ett antal enskilda kommuner fått en bred belysning. För vissa kommuner skulle det föreslagna bidragssystemet leda till ett bortfall av betydande belopp i statsbidrag, något som i sin tur uppenbarligen skulle kräva icke obetydliga skattehöjningar. Utskottet kan inte acceptera sådana konsekvenser i all synnerhet som kommunernas ekonomi är utsatt för mycket hårda påfrestningar f. n.

Utskottet kan således inte biträda regeringsförslaget. Detta har dock en förtjänst, nämligen så till vida att det skulle innebära fördelar om man gick över till ett procentbidrag. Ett sådant system har tillstyrkts av Svenska kommunförbundet.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår regeringsförslaget och hemställer att regeringen efter överläggningar med Svenska kommunförbundet återkommer till riksdagen med ett nytt förslag efter följande riktlinjer.

Statens bidrag till daghem, fritidshem, familjedaghem och öppna förskolor bör utgå som ett procentbidrag. Bidragsunderlaget bör kunna utformas enligt de grunder som återfinns i propositionen. Statens insats bör därvid i princip motsvara personalkostnaderna; av statsfinansiella skäl bör dock bidragsprocenten t. v. motsvara vad en tillämpning av nuvarande regler medger.

Som ett moment i det nya statsbidragssystemet bör vidare ingå ett särskilt stöd om 100 milj. kr. för behovsorienterade insatser, i första hand i daghemmen. Medlen bör fördelas av socialstyrelsen. De bör utgå till kommuner som behöver göra särskilda insatser för barn som kräver speciellt stöd och stimulans, bl. a. barn som är handikappade eller från invandrarfamiljer.

dels att utskottets hemställan under mom. 23 bort ha följande lydelse:

23. beträffande *frågor om avslag på regeringens förslag till nytt statsbidragssystem för barnomsorgen (punkt 1 i propositionens hemställan) och begäran om nytt förslag till bidragssystem*
att riksdagen
a) med bifall till motion 1980/81:2214 yrkande 1, motion 1980/81:2216 yrkande 1 i motsvarande del och motion 1980/81:2218 yrkande 1 i motsvarande del avslår regeringens förslag (punkt 1 i propositionens hemställan),
b) med bifall till motion 1980/81:2216 yrkande 1 i motsvarande del, med anledning av motion 1980/81:2218 yrkandena 12 och 13 och med avslag på motion 1980/81:2214 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om ett nytt förslag till bidragssystem för barnomsorgen.

2. Beträffande viss följdfråga till regeringens förslag till nytt statsbidragssystem anser reservanterna – under förutsättning av bifall till reservaton 1 – att utskottets hemställan under mom. 30–32 bort ha följande lydelse:

30–32. att riksdagen avslår motion 1980/81:2215.

3. Beträffande räntebidrag vid tillfällig uthyrning av bostäder till barnstugor (mom. 35 i hemställan) anser reservanterna

dels att det avsnitt i utskottets betänkande på s. 32 som börjar med "I propositionen" och slutar med "m. fl. (vpk)" bort ersättas med text av följande lydelse.

I propositionen föreslås att man skall slopa den nuvarande möjligheten att – efter medgivande av länsbostadsnämnden – i vissa fall få behålla räntebidraget när en bostad tillfälligt utnyttjas som barnstuga.

Socialutskottet ansluter sig till den bedömning som gjorts av de socialdemokratiska ledamöterna i civilutskottet i yttrande CU 1981/82:1 y, som fogas vid betänkandet som bilaga. Detta innebär att socialutskottet avstyrker propositionen i här aktuell del och tillstyrker de avslagsyrkanden som framställs i motioner, nämligen yrkande 2 i motion 1980/81:2216 av Olof Palme m. fl. (s) och yrkande 1 delvis i motion 1980/81:2218 av Lars Werner m. fl. (vpk).

dels att utskottets hemställan under mom. 35 bort ha följande lydelse:

35. beträffande *räntebidrag vid tillfällig uthyrning av bostäder till barnstugor*
att riksdagen med bifall till motion 1980/81:2216 yrkande 2 och motion 1980/81:2218 yrkande 1 i motsvarande del avslår regeringens förslag (punkt 3 i propositionens hemställan),

Bilaga

Civilutskottets yttrande
1981/82:1 y

om förenklade statliga regler inom barnomsorgen, såvitt avser finansieringen av barnstugor (prop. 1980/81:205)

Till socialutskottet

Socialutskottet har beslutat inhämta yttrande från civilutskottet över

1. *proposition 1980/81:205* om förenklade statliga regler inom barnomsorgen, såvitt avser hemställan 3, nämligen att riksdagen godkänner vad socialministern förordat beträffande räntebidrag vid tillfällig uthyrning av bostäder till barnstugor,

2. *motion 1980/81:2216 (s)* yrkande 2, vari hemställs att riksdagen avslår förslaget i prop. 1980/81:205 om slopande av räntebidrag vid tillfällig uthyrning av bostäder till barnstugor,

3. *motion 1980/81:2218 (vpk)* yrkande 1 delvis, vari föreslås att riksdagen beslutar avslå proposition 1980/81:205.

Regeringens förslag innebär att man slopar möjligheten att i vissa fall få behålla räntebidraget när en bostad tillfälligt utnyttjas som barnstuga, något som nu är möjligt efter medgivande från länsbostadsnämnden. Bostadsstyrelsen har på förfrågan upplyst att sådana medgivanden lämnats endast beträffande ett tjugotal lägenheter i hela riket. Det kan dock inte uteslutas att bostäder används som barnstugor även i fall där medgivande inte begärts.

Mot detta förslag står avslagsyrkandena i motionerna – avslagsyrkanden som i (s)-motionen är uppdelade på avsnittet om räntebidragen och propositionen i övrigt och i (vpk)-motionen omfattar regeringsförslaget i dess helhet. Det har aktuella avslagsyrkandet i (s)-motionen grundas inte på några specifika argument i denna del: man vill avvakta förhandlingar om ett nytt statsbidragssystem. Det generella avslagsyrkandet i (vpk)-motionen har inte heller kopplats till några särskilda motiv för att inte ändra räntebidragsreglerna.

Det av socialministern efter samråd med bostadsministern formulerade motivet för regeringsförslaget i här aktuell del är att i sak räntebidrag i princip endast skall utgå för bostäder och inte för lokaler. Undantaget vid tillfällig uthyrning är en kvarstående del av en undantagsmöjlighet som öppnades för att underlätta uthyrning av lägenheter som inte kunde hyras ut som bostäder.

Civilutskottet delar uppfattningen att det är mest formellt konsekvent att enligt regeringsförslaget slopa möjligheten att bibehålla räntebidraget i samtliga fall då bostäder hyrs ut som lokaler, sålunda även som barnstugor. Praktiskt innebär regeringsförslaget att en kommun där detta är aktuellt får

högre hyreskostnader för barnstugor som tillfälligt inryms i bostadslägenheter, och statens utgifter för räntebidrag sjunker i motsvarande mån. Kommunens ökade bruttoutgifter täcks emellertid av statsbidrag, enligt regeringsförslaget till 40 %.

Som exempel kan noteras att en lägenhet som färdigställts 1979 med ett laneunderlag om 350 000 kr. år 1982 far ett räntebidrag om ca 29 500 kr. Vid bifall till regeringsförslaget ökar kommunens nettokostnad med 60 % därav eller med ca 17 700 kr.

De ekonomiska effekterna av det här behandlade regeringsförslaget inom de fataliga medgivandenas ram är sålunda ytterst begränsade för de här berörda kommunerna och även för statsbudgeten. De är små även i relation till felmarginalerna vid beräkning av statsbidragskostnaderna.

Mot bakgrund av det anförda finns enligt civilutskottets mening inte ett så markerat faktiskt samband mellan de aktuella räntebidragsreglerna och förslaget till ändrade statsbidragsregler att det finns anledning att, som enligt (s)-motionen, lata äldre regler kvarstå i avvaktan på eventuella ytterligare överväganden om statsbidragssystemet.

Socialutskottet bör – *oavsett ställningstagandet till ett nytt statsbidrags*-system – enligt civilutskottets mening tillstyrka propositionens hemställan 3 och avstyrka motionerna i här behandlade delar.

Stockholm den 15 oktober 1981

På civilutskottets vägnar
KJELL A. MATTSSON

Närvarande: Kjell A. Mattsson (c), Per Bergman (s), Oskar Lindkvist (s), Kerstin Ekman (fp), Lars Henrikson (s), Knut Billing (m), Sven Eric Åkerfeldt (c), Maj-Lis Landberg (s), Bertil Danielsson (m), Birgitta Dahl (s), Kerstin Andersson i Hjärtum (c), Ingvar Eriksson (m), Per Olof Håkansson (s), Margareta Palmqvist (s) och Erik Börjesson (fp).

Avvikande mening

Per Bergman, Oskar Lindkvist, Lars Henrikson, Maj-Lis Landberg, Birgitta Dahl, Per Olof Håkansson och Margareta Palmqvist, alla (s), anser att den del av utskottets yttrande som på s. 1 börjar "Civilutskottet delar" och på s. 2 slutar "behandlade delar" bort lyda:

Skäl talar allmänt sett för en princip att kanalisera stödet till barnstugorna över ett direkt statsbidrag och förbehalla räntebidraget för dess bostadspolitiska syfte. Utvecklingen har dock gett en faktisk koppling mellan stödformerna som inte är betydelselös för vissa kommuner. Det måste också

vara riktigast att bedöma de föreslagna ändringarna och deras effekter i ett sammanhang. Socialutskottet bör därför enligt förslagen i motionerna 1980/81:2216 (s) och 2218 (vpk) avstyrka även hemställan 3 i proposition 1980/81:205.

Innehållsförteckning

	Sid.
Propositionen m. m.	1
Motioner	1
Motioner väckta under den allmänna motionstiden 1980	1
Motioner väckta under den allmänna motionstiden 1981	2
Motioner väckta med anledning av prop. 1980/81:205	4
Utskottet	6
Huvudsakligt innehåll i propositionen	6
Inledning	7
Utbyggnad av barnomsorgen	7
Målsättning för utbyggnaden av barnomsorgen	7
Riktlinjer för utbyggnaden av barnomsorgen	8
Kvalitetsfrågor	11
Familjedaghem, öppna förskolor och deltidsförskolor	11
Frågor om preciserade mål och riktlinjer, läroplan samt kvalitetsnormer för barnomsorgsverksamheten	12
Utrymmesstandard m. m. i daghem och fritidshem	19
Barngruppernas storlek	21
Personaldimensionering	22
Personalens utbildning m. m.	22
Statsbidrag	25
Finansiering av barnstugor	32
Huvudmannaskapet för förskolor och fritidshem	32
Övriga frågor	33
Hemställan	35
Reservationer	39
Bilaga (civilutskottets yttrande CU 1981/81:1 y)	42