

Regeringens proposition

1980/81:205

om förenklade statliga regler inom barnomsorgen;

beslutad den 22 maj 1981.

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

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

KARIN SÖDER

Propositionens huvudsakliga innehåll

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 deltidsskolor och i s. k. öppna förskolor.

I anslutning till förslaget om ett förenklat statsbidragssystem understryks kommunernas ansvar för barnomsorgen. Bl. a. föreslås att den ytnorm som socialstyrelsen f. n. tillämpar vid fastställande av statsbidrag slopas. Även i övrigt behandlas begränsningar vad gäller den statliga regleringen av barnomsorgen. Behovet av en god kommunal barnomsorg understryks.

SOCIALDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringsammanträde
1981-05-22

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Wikström, Friggebo, Dahlgren, Åsling, Söder, Johansson, Wirtén, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Gustafsson, Elmstedt, Tillander, Ahrland, Molin

Föredragande: statsrådet Söder

Proposition om förenklade statliga regler inom barnomsorgen

1. Inledning

En överenskommelse träffades hösten 1975 mellan regeringen och Svenska kommunförbundet om en utbyggnad av barnomsorgen. Överenskommelsen innebar att 100 000 daghemsplatser och 50 000 fritidshemsplatser skulle byggas under femårsperioden 1976–1980 och färdigställas under femårsperioden 1977–1981. Familjedaghemmen förutsattes byggas ut enligt den bedömning som görs lokalt i varje kommun. Riksdagen anslöt sig våren 1976 till överenskommelsen och fattade i anslutning därtill beslut om ett nytt statsbidragssystem för barnomsorgen (prop. 1975/76:92, SoU 28, rskr 219).

Verksamhetens kvalitativa utveckling har övervägts inom regeringskansliet. I en departementspromemoria (Ds S 1979:3) "Vissa kvalitetsfrågor i daghem och fritidshem samt principerna för statsbidragsgivningen" analyserades behovet av särskild normer eller rekommendationer för gruppstorlek, personaltäthet, personalens utbildning och lokalernas utrymmesstandard. I anslutning härtill redovisades även vissa förslag rörande statsbidragsgivningen till daghem och fritidshem. Departementspromemorian bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1* (denna PM redovisar också gällande bestämmelser).

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av socialstyrelsen, universitets- och högskoleämbetet, länsstyrelserna i Stockholms, Gotlands och Norrbottens län, Svenska kommunförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), familjestödsutredningen (S 1974:01), Riksförbundet Hem och Skola, Stockholms, Västerrås, Göteborgs, Malmö, Botkyrka, Falkenbergs, Kristianstads, Partille, Leksands, Vara och Strömsunds kommuner, Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund, Centerns kvinnoförbund, Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund, Folkpartiets ungdomsförbund och Moderata ungdomsförbundet.

Härutöver har synpunkter på promemorian inkommit från Svenska facklärarförbundet, Delegationen för företagens uppgiftslämnande (DEFU), Riksförbundet Barnens Talan, Personalgruppen Daghemmet, Donationsgatan 4, Ljungby, Svenska Facklärarförbundet/Lidingö lokalavd. B-6 och Svenska Kommunalarbetareförbundet avd. 27.

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Vid överläggningar som regeringen under senare år hållit med Svenska kommunförbundet om den totala kommunala volymutvecklingen har förbundet vid upprepade tillfällen påtalat att den statliga detaljregleringen av barnomsorgen kraftigt driver upp kommunernas kostnader för verksamheten och hindrar en lokal anpassning av verksamhetsformerna och ett effektivt resursutnyttjande. Jag vill i detta sammanhang erinra om att riksdagen efter förslag i propositionen (1978/79:111) om åtgärder mot krångel och onödigt byråkrati m. m. har beslutat om ändringar i livsmedelslagen (SFS 1971:511), om slopande av återbetalning av anordningsbidrag till daghem och fritidshem samt om förenklningar av beräkningen av statsbidrag för deltidsplatser.

Riksrevisionsverket (RRV) har i en revisionsrapport "Statlig styrning av samhällets barnomsorg; 1: Lokaler och utemiljö" (Dnr 1978:765) granskat den statliga styrningen av samhällets barnomsorg och därvid bl. a. konstaterat att bristen på uppföljning och samordning av olika myndigheters normer är faktorer som torde ha medverkat till svårigheterna att bygga ut barnomsorgen i avsedd omfattning, även om de väsentligaste orsakerna torde hänga samman med resp. kommuners planering och ekonomi.

Mot denna bakgrund har en särskild arbetsgrupp tillkallats inom regeringskansliet med uppgift att undersöka möjligheterna att förenkla regelsystemet för barnomsorgsutbyggnaden särskilt med avseende på detaljstyrningen av barnomsorgslokalernas och utemiljöns utformning. Jag kommer i det följande att ta upp vissa av de frågor som gruppen har behandlat.

RRV har vidare i en revisionsrapport "Statlig styrning av samhällets barnomsorg; 2: Personal och utbildning" (Dnr 1978:765) behandlat den statliga styrningen av personal- och utbildningsfrågor.

Statskontrollkommittén har i betänkandet (Ds Kn 1978:3) Ökat kommunalt ansvar för barnomsorgen behandlat frågan om den statliga tillsynen över den kommunala barnomsorgen och föreslagit vissa förändringar i tillsynssystemet. Kommittén har bl. a. föreslagit att statsbidraget till förskola och fritidshem i fortsättningen utgår som en viss del av kommunernas lönekostnader för verksamheten. Kommittén har också föreslagit att det grundbelopp som utgår för varje familjedaghemsp plats slopas och att i stället den procentsats höjs enligt vilken kommunerna erhåller bidrag för lönekostnader m. m.

En informell arbetsgrupp mellan social- och budgetdepartementen har diskuterat olika tänkbara statsbidragskonstruktioner. En generell utgångs-

punkt har härvid varit att nuvarande statsbidragssystem bör ersättas med ett system som minskar statens normstyrning och som tillåter de enskilda kommunerna att lokalt anpassa och utveckla barnomsorgen. Vidare får statsbidragssystemet i sig inte leda till ökade kostnader för stat och kommun utan bör i stället ges en kostnadsdämpande utformning.

Volymutveckling m. m.

Det största intresset i både den politiska och den allmänna debatten om barnomsorgen har under de senaste åren varit knutet till utbyggnaden av daghem och fritidshem. Detta intresse är naturligt. Kvinnornas inträde på arbetsmarknaden som ökade markant i början av 1970-talet skapade ett allt större behov av en trygg omsorg om barnen, ett behov som samtidigt i allt mindre omfattning kunde tillgodoses inom familjen när båda föräldrarna förvärvsarbetade. Överenskommelsen år 1975 mellan regeringen och Svenska kommunförbundet om ett utbyggnadsprogram för den kommunala barnomsorgen som under våren 1976 befastes genom riksdagsbeslut syftade till att skapa möjligheter såväl för varje barns utveckling som för både männens och kvinnornas möjligheter att förena förvärvsarbete och familjeliv.

Under senare år har den ekonomiska tillväxten varit mycket låg och Sveriges ekonomiska situation har avsevärt försämrats. Trots detta har en betydande utbyggnad av barnomsorgen skett. Utbyggnadsprogrammet, som omfattar femårsperioden 1977–1981, har ännu inte i sin helhet genomförts. Den senaste sammanställningen av kommunernas barnomsorgsplaner som avser perioden 1980–1984 visade att ca 17 000 daghemsplatser och 14 000 fritidshemsplatser inom programmet inte kommer att bli färdiga inom den beräknade utbyggnadsperioden. Detta kompenseras genom en långt kraftigare utbyggnad av familjedaghemmen än vad som antogs när överenskommelsen ingicks. Totalt beräknades ca 116 000 platser i daghem och kommunala familjedaghem för förskolebarn tillkomma. För skolbarn beräknades totalt 48 000 platser i fritidshem och kommunala familjedaghem tillkomma. En av Svenska kommunförbundet nyligen genomförd enkät till kommunerna visar att det minskade ekonomiska utrymmet i kommunerna medfört att den planerade utbyggnadstakten åren 1980 och 1981 inte har kunnat hållas. Sålunda visar enkäten att ca 103 000 platser i daghem och familjedaghem och ca 45 000 platser i fritidshem och familjedaghem för skolbarn tillskapas under perioden 1977–1981.

Statistiska centralbyrån har på socialdepartementets uppdrag under våren 1980 genomfört en bred undersökning av hur familjerna i Sverige ordnar sin barnomsorg och vilken otillfredsställd efterfrågan som fanns vid den tidpunkten.

Undersökningen visar att kommunal barnomsorg efterfrågas för nära hälften, 348 000, av alla förskolebarn. Man efterfrågade i första hand plats i

daghem för 219 000 barn, i familjedaghem för 122 000 barn och i annan form av kommunal barnomsorg för 5 000 barn.

Jämfört med det antal förskolebarn som under februari och mars 1980 hade plats inom den kommunala barnomsorgen innebar detta en ny efterfrågan av 137 000 platser, varav 99 000 efterfrågade plats i daghem, 33 000 plats i kommunalt familjedaghem och 3 000 plats i annan form av kommunal barnomsorg.

Barnomsorgsundersökningen visade vidare att kommunal barnomsorg efterfrågades för 117 000 av de 445 000 skolbarnen i åldern 7–10 år. För 80 000 barn efterfrågades fritidshemsplats, för 36 000 kommunal familjedagshemsplats och för 1 000 barn annan form av kommunal barnomsorg. Jämfört med det antal skolbarn som under januari 1980 hade plats inom den kommunala barnomsorgen innebar detta en ny efterfrågan av 46 000 nya platser, varav 38 000 efterfrågade plats på fritidshem och 6 000 plats i kommunalt familjedaghem.

Barnomsorgsundersökningen är ett viktigt tillskott till det beslutsunderlag som tidigare finns hos stat och kommun. Undersökningen visar att det teoretiskt framräknade behov som hittills används i barnomsorgsplaneringen har överskattat den faktiska efterfrågan. Undersökningen har också givit klara besked om att föräldrarnas efterfrågan avser alla former av kommunal barnomsorg. Det finns således en efterfrågan på nya platser i både daghem, fritidshem, familjedaghem och andra former av kommunal barnomsorg.

Undersökningens resultat aktualiserar också en annan fråga av stor vikt för den framtida utbyggnaden av barnomsorgen. 226 000 (65 %) av de 348 000 förskolebarn för vilka man efterfrågade kommunal barnomsorg behövde sådan fyra till fem dagar varje vecka. Av dessa behövde 194 000 omsorg minst fem timmar per dag och 32 000 omsorg mindre än fem timmar per dag. 85 000 (24 %) behövde omsorg en till tre dagar varje vecka och 28 000 (8 %) behövde en mer oregelbunden omsorg.

En specialbearbetning som gjorts visar att av de barn som redan hade plats på daghem behövde 77 % omsorg fyra till fem dagar varje vecka och då minst fem timmar per dag. Motsvarande andel för de barn som hade plats i familjedaghem var 48 %.

Av de förskolebarn som *inte* hade men efterfrågade kommunal barnomsorg behövde 44 % omsorg i samma omfattning. 31 % behövde omsorg en till tre dagar varje vecka. 11 % behövde omsorg fyra till fem dagar varje vecka men mindre än fem timmar per dag och 9 % behövde en mer oregelbunden omsorg. För 4 % saknades uppgift.

I barnomsorgen ingår även deltidsförskolan, vilken i första hand är avsedd för barn året före skolstarten i de fall de inte har plats i daghem. F. n. har ca 125 000 barn plats i deltidsförskolan. Främst beroende på en minskad efterfrågan planerar flera kommuner en viss minskning av antalet platser i deltidsförskolan. För riket som helhet beräknas en reduktion med ca 8 000 platser fram till år 1984.

Jag avser nu att på grundval av ovannämnda utredningsarbete m. m. behandla olika frågor om förenklade statliga regler inom barnomsorgen.

2. Föredragandens överväganden

Uppgifterna i barnomsorgsundersökningen om barnens vistelsetider kan ses som ett uttryck för föräldrarnas önskemål att få mera tid att vara tillsammans med barnen. Det ökade deltidsarbetet är ett annat uttryck härför. Utbyggnaden av föräldraförsäkringen och lagstiftningen om rätt till ledighet för vård av små barn har underlättat föräldrarnas möjligheter att deltidsarbeta eller minska sin ordinarie arbetstid. Daghemmen är däremot dimensionerade efter ett heltidsutnyttjande.

Enligt min mening måste samhällets barnomsorg i ökad grad anpassas till de ändrade förhållanden som arbetslivet genomgår. Det är härvid angeläget att ge verksamheten ett bra pedagogiskt innehåll. 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.

Av samhällsekonomiska skäl framstår det som allt angelägnare att en utveckling och lokal anpassning av verksamhetsformerna kan ske. Utbyggnaden av barnomsorgen har kommit att innebära att betydande resurser tas i anspråk för investeringar och för driftverksamhet. Dessa resurser måste användas för att utforma en bra barnomsorg som motsvarar barnens behov, föräldrarnas efterfrågan och samhällets möjligheter. Nya lösningar måste självfallet utformas med hänsyn till att en god barnomsorg är av grundläggande betydelse för den fortsatta utvecklingen av jämställdhet mellan könen.

Verksamheten måste också utformas så att sociala och utvecklingsfrämjande mål kan förverkligas. Jag har för avsikt att ge socialstyrelsen ett särskilt 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 en god barnomsorg.

Jag vill samtidigt understryka att enligt proposition 1979/80:6 om socialstyrelsens uppgift och organisation bör socialstyrelsen verka för att de mål och principer som statsmakterna fastlagt för barnomsorgen blir förverkligade. Detta sker inom ramen för socialstyrelsens allmänna uppgifter att följa utvecklingen inom barnomsorgen och att till kommunerna förmedla erfarenheter från forskning, försöksverksamheter och den generella utvecklingen i landet. Tillsynen över barnomsorgen utövas av socialstyrelsen och länsstyrelserna enligt den nya socialtjänstlagen. Bestämmelsen ger inte socialstyrelsen rätt att utfärda bindande föreskrifter för kommunerna. I propositionen om socialstyrelsens uppgift och organisation förutsatte dåvarande chefen för socialdepartementet att socialstyrelsens tillsyn skulle ske med beaktande av huvudmännens självständighet och behov av att anpassa sin verksamhet efter lokala förhållanden.

Regering och riksdag har i olika sammanhang och bl. a. vid behandlingen av förskolepropositionen år 1973 och av propositionen (1975/76:92) om

utbyggnad av barnomsorgen uttalat att kommunerna har stor frihet att utforma verksamheten i dag- och fritidshem. I utskottsbetänkandet (SoU 1975/76:28) hävdas således uppfattningen 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. Det finns enligt min uppfattning ingen anledning att begränsa den kommunala handlingsfriheten inom detta område, när det gäller att hävda en god kvalitet avpassad till omständigheterna.

Det är emellertid uppenbart att olika statliga myndigheter – ofta utan inbördes samordning – f. n. ställer krav på framför allt lokalernas och miljöns utformning som, utan att kraven därför i och för sig kan anses felaktiga, hindrar eller försvårar en lokal anpassning av verksamheten. Den utrymmesnorm som socialstyrelsen använder vid fastställandet av platsantal vid viss avdelning eller institution har således i många fall utgjort ett direkt hinder för förnuftiga lokala lösningar av barnomsorgsutbyggnaden i framför allt innerstadsområden. Livsmedelslagstiftningen innehåller bestämmelser som i vissa avseenden kan vara svåra att förena med det arbetssätt man numera eftersträvar inom barnomsorgen. Olika arbetsmiljöbestämmelser har utformats mot bakgrund av behovet av generella regler för arbetsmiljön, vilket ibland kan medföra att de kan synas mindre lämpligt utformade med tanke på speciella förhållanden inom olika sektorer, t. ex. inom barnomsorgen. Tillämpningen av det nuvarande statsbidragssystemet har försvärats genom de senaste årens utveckling i samhället. Det ökande deltidsarbetet, omsorgerna under obehövlig arbetstid och den pedagogiska uppläggningsen av arbetet i daghem och fritidshem har urholkat begreppet "plats". Detta har lett till tolkningssvårigheter, merarbete och byråkratiskt krångel. Jag kommer därför i det följande att redovisa olika åtgärder som vidtagits och föreslå ytterligare åtgärder i syfte att slopa den statliga detaljregleringen av barnomsorgen. Detta innebär att tillkomsten av nya platser i barnomsorgen underlättas.

Jag vill då inledningsvis i likhet med flera av de remissinstanser som yttrat sig över departementspromemorian betona att för barnen och för de förvärvsarbetande männen och kvinnorna är tillgången till en god kommunal barnomsorg fortfarande den viktigaste kvalitetsfrågan. Detta förhållande får emellertid inte innebära att verksamhetens kvalitet åsidosätts. Tillsammans med föräldrarnas egna omsorger lägger den grunden för barnens möjligheter att utvecklas till trygga och harmoniska människor. Verksamhetens kvalitet är också avgörande för föräldrarnas inställning till den kommunala barnomsorgen.

Begreppet kvalitet innefattar emellertid i sig en rad olika men också i hög grad samverkande faktorer. Lokalerna och utemiljöns utformning och benägenheten att utnyttja de möjligheter som närmiljön erbjuder är självfallet av grundläggande betydelse för kvaliteten. Detta betyder inte att stora, nybyggda och rationellt utformade och inredda lokaler alltid

garanterar en god kvalitet. Mindre lokaler, naturligt belägna i barnens bostadsmiljö, kan många gånger vara till fördel för verksamheten.

Verksamhetens organisation och arbetssätt är också av grundläggande betydelse. I propositionen (1973:136) om förskoleverksamhetens utbyggnad och organisation framhölls bl. a. att organisationen och arbetssättet inte skall ses som ett egenvärde utan som en spegling av de ambitioner vi har för samhället och dess utveckling. Det är därför naturligt att organisationen och arbetssättet ständigt förändras och utvecklas.

Kvaliteten i verksamheten bygger i hög grad på de förhållanden som rör samspelet mellan barn, personal och föräldrar. Kvaliteten påverkas t. ex. av hur personalen samarbetar och av hur personalgruppen är sammansatt med hänsyn till ålder, kön och tidigare yrkeslivserfarenhet. En viktig förutsättning för att barnomsorgen skall fungera bra är att det finns stabila kontakter mellan barnen och de vuxna. Kontinuiteten i verksamheten är viktig ur kvalitetssynpunkt.

Även barnens sociala situation, deras förmåga att samarbeta med andra barn och utvecklas i grupp, deras vistelsetider m. m. hör till sådana faktorer som påverkar situationen i barngrupperna. Den dagliga kontakten med äldre människor i omgivningen, med föräldrarna, föräldrarnas engagemang i verksamheten, föräldrarnas deltagande på möten och vid andra aktiviteter utgör också viktiga förutsättningar för kvaliteten inom barnomsorgen.

Kvalitetsdebatten under senare år har emellertid främst gällt barngruppers storlek, antalet anställda per barngrupp och personalens utbildning. En orsak till att just dessa frågor tagits upp i debatten är troligtvis att kvalitetskrav i dessa former upplevs som lätta att mäta och jämföra t. ex. mellan olika kommuner och mellan olika daghem och fritidshem.

Kommunerna har ansvaret för barnomsorgen. Enligt min mening bör statsmakterna inte genom anvisningar eller rekommendationer inom bl. a. de nämnda områdena ange den nivå som skall gälla. Inom varje kommun bör det finnas möjligheter 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. Jag återkommer i det följande till dessa frågor.

Innan jag övergår till att närmare behandla olika frågor vill jag erinra om att regeringen nyligen beslutat tillkalla en kommitté (U 1981:01) med uppgift att utreda frågan om en bättre samverkan mellan förskolan och skolan. Ett förtroendefullt samarbete mellan såväl personalen som förtroendemännen i olika kommunala organ bör i sig leda till en bättre verksamhet inom både barnomsorgen och skolan.

2.1 Familjedaghem, öppna förskolor och deltidförskolor

Samhällets familjepolitiska uppgift är att skapa förutsättningar för att föräldrar och barn tillsammans skall kunna forma en tillvaro så att den bäst passar varje familj. Ansvaret för barnens vård och fostran ställer krav i första

hand på föräldrarna själva men också på samhället. Samhället kan genom insatser inom barnomsorgen stödja barnfamiljerna genom daghem, fritidshem, familjedaghem, deltidsgrupper, föräldrautbildning och öppen förskoleverksamhet.

Jag vill inledningsvis behandla några frågor som rör familjens roll i samhället, familjedaghemmens och den öppna förskolans betydelse.

Barnfamiljernas sammansättning och storlek har väsentligt förändrats under de senaste årtioendena. De flesta barn växer numera upp i små familjer med inget eller endast ett syskon. Det är ovanligt att fler än två generationer ingår i familjen och kontakterna med äldre anhöriga är inte lika vanliga som tidigare. Många barn lever dessutom tillsammans med endast en vuxen person.

I landet finns drygt en miljon barnfamiljer. Hälften av dessa har barn under sju års ålder. Bland familjerna med barn under 16 år har 47 % ett barn, 41 % har två barn och 12 % har tre barn eller flera. Under 1900-talet har en förskjutning skett mot allt färre barn per familj. Det genomsnittliga antalet födda barn per kvinna (fruktsamhetstalet) har sedan år 1945 sjunkit från 2,6 till 1,6 år 1979.

Samtidigt har snabba förändringar skett i samhället inom t. ex. boende, arbetsliv, transportsystem, vilket också påverkar barnfamiljernas situation. En väsentlig förändring är härvid att andelen förvärvsarbetande kvinnor med barn i förskoleåldrarna har ökat betydligt under senare år.

Statistiska centralbyråns barnomsorgsundersökning visar dock att våren 1980 hade 338 000 barn 0–6 år – dvs. 47 % av samtliga barn i denna ålder – en vårdnadshavare hemma. 28 000 av dessa barn hade vårdnadshavare som var kommunal dagbarnvårdare eller privat dagmamma.

Skillnader mellan olika familjer vad gäller ekonomisk standard, utbildning, arbetssituation och boendeförhållanden är emellertid stora.

Familjepolitiken liksom socialpolitiken i stort måste, enligt min mening, ta sikte på att i förebyggande syfte underlätta alla familjers situation. En rad åtgärder har också genomförts under de senaste åren.

I den nya socialtjänstlagen (SFS 1980:620) har socialnämndernas förebyggande uppgifter understrukits. Socialnämndernas viktiga roll i samhällsplaneringen och deras uppgift att, utifrån sociala erfarenheter, medverka vid utformningen av goda samhällsmiljöer och goda förhållanden för bl. a. barn och ungdom har lyfts fram.

Den nya lagen om rätt till ledighet för vård av barn tillsammans med föräldraförsäkringens utbyggnad med 3 nya månader från den 1 juli 1980 ger ökade möjligheter för föräldrar att ägna mer tid åt sina barn.

Det ekonomiska stödet till barnfamiljerna har förbättrats. Ett nytt flerbarnsstöd införs fr. o. m. den 1 januari 1982. Familjeekonomiska kommittén fortsätter sin kartläggning av barnfamiljernas – särskilt flerbarnsfamiljernas – ekonomiska situation. Ensamföräldrarnas situation ses över av en särskild kommitté. Bostadsbidragen och efterlevandeskyddet utreds.

Barnomsorgen för små barn behandlas av familjestödsutredningen. Hemspråksträningen för invandrabarn i förskoleåldern är föremål för översyn. Barnomsorgsgruppens förslag om föräldrautbildning i förskola och skola remissbehandlas f. n.

För barn som vistas i hemmiljö eller i familjedaghem kan såväl öppen förskoleverksamhet som deltidsförskola vara värdefull för barnens kontakter med andra barn och vuxna. Likaså inverkar det stöd som kommunerna bygger upp för de kommunala familjedaghemmen väsentligt på kvaliteten i verksamheten.

Den öppna förskolan

De "Öppna förskolorna", som startats i landets kommuner under senare år, är av stor betydelse för de barn och de hemmavarande föräldrar, dagbarnvårdare eller andra vuxna som har ansvar för barn. Den öppna förskolan är vanligen inrymd i en lokal centralt i ett bostadsområde och utgör på så sätt ett komplement till olika aktiviteter i området.

Verksamheten är "öppen" i bemärkelsen att besökare kan komma och gå under särskilda öppethållandetider. I många fall förekommer en strukturerad verksamhet riktad till en viss grupp, exempelvis dagbarnvårdare.

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.

Ett av syftena med den öppna förskolan är att bryta den isolering som många hemmavarande föräldrar med barn kan uppleva i ett bostadsområde. Den skall bidra till att skapa gemenskap mellan människor och öka aktiviteterna i närmiljön. En annan viktig uppgift är att den skall fungera som en kanal för kontakter mellan enskilda barnfamiljer och samhällets övriga organ.

Den öppna förskoleverksamheten har successivt byggts ut i landets kommuner. År 1977 fanns 50 öppna förskolor i landet, år 1978 fanns 130, år 1979 fanns 250 och år 1980 hade antalet ökat till 310. Under perioden 1980-1984 planeras en utbyggnad med 320 enheter, enligt kommunernas barnomsorgsplaner.

Jag kommer i det följande att förorda att det nuvarande statsbidragssystemet förändras på bl. a. sådant sätt att den öppna förskolan blir statsbidragsberättigad.

Familjedaghemsverksamhet

Jag vill i detta sammanhang också något beröra familjedaghemsverksamheten. I propositionen (1973:136) om förskoleverksamhetens utbyggnad och organisation och i propositionen (1975/76:92) om utbyggnad av barnomsorgen underströks det angelägna i att på olika sätt stärka familjedaghemsverk-

samheten exempelvis genom ett utökat samarbete med förskolorna. Detta samarbete avsågs innebära att dagbarnvårdarna genom återkommande besök skulle ta del av arbetet i förskolan och att dagbarnen får delta i viss gruppverksamhet. Ett sådant samarbete skulle lägga grunden för en ökad samverkan mellan familjedaghem och förskola bl. a. i samband med dagbarnvårdares eller förskolepersonalens semestrar och sjukdom.

Föredraganden anförde detta mot bakgrund av att barnstugeutredningen framhållit att familjedaghemmen under ett utbyggnadsskede kommer att ha en viktig uppgift att fylla när det gäller att tillgodose behovet av omvårdnad för barn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar. Familjedaghemmens stora betydelse i glesbygder och i orter med ett otillräckligt barnunderlag för ett permanent daghem i nya bostadsområden framhölls även i propositionen.

Vid utskottsbehandlingen av propositionen (1975/76:92) om utbyggnad av barnomsorgen (SoU 1975/76:28) anfördes vikten av att barn, som får omsorg i familjedaghem, får samma möjligheter som andra barn att delta i den allmänna förskolan. Vidare framhölls att ökad uppmärksamhet kan behöva ägnas frågan om samarbetet mellan förskolan och familjedaghemmen. En särskild utbildning för dagbarnvårdare borde även, enligt utskottets mening, eftersträvas för att hålla en hög kvalitet i familjedaghemmen.

Familjedaghemmen organiseras genom att kommunerna anställer dagbarnvårdare som i sitt hem tar emot ett eller flera barn för omvårdnad.

Det fanns vid årsskiftet 1979/80 nära 35 000 kommunalt anställda dagbarnvårdare i landet. Ca 85 000 förskolebarn och 28 000 skolbarn hade plats i familjedaghem vid samma tid.

Fram till årsskiftet 1976/77 fanns i de flesta kommuner en 90 timmars kurs för dagbarnvårdare. Från år 1978 finns en 100 timmars introduktionskurs som utarbetats i samarbete mellan socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet, Svenska kommunalarbetsareförbundet och TCO. Enligt en kommunenkät som utförts av familjestödsutredningen år 1979 hade denna kurs emellertid endast genomförts i ett fåtal kommuner.

Socialstyrelsen utarbetade år 1976 en 30 timmars fortbildningskurs för dagbarnvårdare. Denna kurs är tänkt som en studiecirkel. De flesta kommuner har haft sådana studiecirkel under åren 1976–1978 och i flera kommuner planeras ytterligare cirkel. Fortbildningskursen behandlar bl. a. dagbarnvårdarnas arbetssituation, yrkesroll, facklig tillhörighet, attityder och värderingar.

I flera kommuner har under senare år, i enlighet med barnstugeutredningens förslag, prövats olika modeller för samverkan mellan dagbarnvårdare inom kommunen eller i bostadsområden och samverkan mellan dagbarnvårdare och daghem.

Dagbarnvårdarna har under senare år erhållit en förbättrad anställningstrygghet.

Det finns naturligtvis frågor som bör uppmärksammas ytterligare när det

gäller familjedaghemsversamheten. Som exempel föreligger i vissa delar av landet svårigheter att rekrytera dagbarnvårdare och i vissa fall är även personalomsättningen hög. Det kan även vara svårt att erhålla vikarier i samband med semester eller sjukdom. Dessa frågor medför ofta en hög belastning på den centrala administrationen inom kommunerna.

Familjedaghemmen fyller, enligt min mening, en viktig funktion i samhällets barnomsorgsversamhet. De utgör ett värdefullt komplement till daghem och fritidshem i kommunerna. Inrättande av familjedaghemspplatser kan t. ex. gå snabbare än för förskolor och fritidshem p. g. a. problem att anskaffa mark, bygga lokaler m. m. Familjedaghemmen kan därigenom bidra till att barnomsorgsbehovet tillgodoses snabbare under en period av utbyggnad.

I glesbygdsområden där långa reseavstånd till dag- eller fritidshem kan vara vanligt är ofta familjedaghemmen en lämpligare lösning.

Av medicinska skäl, t. ex. infektionskänslighet eller allergier hos barn, kan familjedaghemmen även vara att föredra. Familjedaghemmen kan även av sociala eller andra skäl vara att föredra framför andra barnomsorgsformer.

Ett medel för att åstadkomma en hög kvalitet i familjedaghemmen är som jag tidigare framhållit den öppna förskoleversamheten.

Jag kommer i det följande att förorda att statsbidragsgivningen till familjedaghemsversamheten utgår enligt samma regler som för barnomsorgen i övrigt.

Deltidsförskolan

Barnomsorgen för förskolebarn omfattar även deltidförskolan. Den är i första hand avsedd för barn som är sex år och som inte har plats i daghem. Om platsantalet tillåter kan även yngre barn tas emot i deltidförskolan.

Enligt lagen (1976:381) om barnomsorg skall barn anvisas plats i förskola fr. o. m. höstterminen det år då barnet fyller sex år. Sådan förskola skall omfatta minst 525 timmar om året. Denna bestämmelse har även överförts i socialtjänstlagen (1980:620) som träder i kraft den 1 januari 1982.

Versamheten i deltidförskolan omfattar i regel 3 timmar per barn och dag. Ungefär 125 000 barn har f. n. plats i deltidförskolan.

Versamheten i deltidförskolan utgår i likhet med versamheten inom barnomsorgen i övrigt från barnens villkor, erfarenheter och intressen. Den har en viktig social och pedagogisk roll för de barn som har hemmavarande förälder eller har plats i familjedaghem.

F. n. utgår inget statsbidrag till deltidförskolan. Samtidigt är det svårt att dra en gräns för denna versamhet gentemot andra barnomsorgsversamheter. Jag kommer i det följande att föreslå att även denna versamhet blir statsbidragsberättigad.

2.2 Utrymmesstandard m. m. i daghem och fritidshem

Statsbidrag till dag- och fritidshem utgår till högst det antal platser som har fastställts 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. I avdelningsytan inräknas sådana utrymmen som kan disponeras av barnen.

Innan en anläggning tas i bruk skall den enligt nu gällande barnavårdslag anmälas till socialstyrelsen. Den nya socialtjänstlagen (SFS 1980:620), som träder i kraft den 1 januari 1982, innehåller ingen motsvarande anmälningsplikt. En kommun som önskar statsbidrag skall hos socialstyrelsen begära det antal platser (barn) som anläggningen är lämpad för fastställs. Platsantalet fastställs på förslag av kommunen utifrån en viss minsta avdelningsyta per barn, dvs. enligt den s. k. ytnormen. Den av socialstyrelsen fastlagda ytnormen innebär att avdelningsytan per plats vid ny-, till- eller ombyggnad skall uppgå till ca 9–9,5 m², beroende på avdelningens storlek.

Regeringen beslöt den 15 september 1977 att Järfälla kommun skulle kunna inrätta flera platser i lägenhetsdaghem än vad socialstyrelsens normer medger. Detta beslut har lett till en omprövning av ytkravet från 9–9,5 m² till 7–7,5 m² per plats för dag- och fritidshem med högst 15 platser. I början av år 1981 har regeringen bifallit besvär som innebär samma omprövning av ytkravet för dag- och fritidshem med två avdelningar. Även tidigare har en avdelningsyta av 7 m² per plats medgivits för tillfälligt anordnade lokaler och vid fastställande av nytt platsantal för äldre anläggningar som saknar lekhall.

För s. k. utvidgade fritidshem, vilka vanligtvis är förlagda i anslutning till låg- och mellanstadieskola eller fritidsgård, har socialstyrelsen funnit att en mindre avdelningsyta/hemvistyta, än vad som gäller för övriga fritidshem, kan accepteras. Detta förutsätter emellertid att tillräckligt med kompletterande utrymmen kan utnyttjas i omedelbar anslutning till fritidshemmet/hemvistet, dvs. i samma byggnad eller på samma tomt. Utifrån denna förutsättning har socialstyrelsen beslutat att tills vidare vid fastställandet av platsantal i utvidgade fritidshem utgå från 6,5 m² avdelningsyta per plats eller en minsta avdelningsyta/hemvistyta på 97,5 m² för en fritidshemsavdelning för 15 inskrivna barn.

Socialstyrelsen har vidare utvecklat en praxis för statsbidragsgivningen (den s. k. pedagogiska normen) som innebär att den aktuella situationen inom avdelningen vad gäller barnens ålder och barngruppens sammansättning påverkar antalet statsbidrag. För en småbarnsgrupp utgår således högst 12 statsbidrag även om avdelningen på grund av utrymmesstandarden godkänts för 15 barn. För syskongrupper kan statsbidrag utgå för högst 20 barn.

Socialstyrelsens rutiner i samband med godkännande av lokaler för förskolor och fritidshem och fastställandet av högsta platsantal för statsbidrag har förenklats i takt med att den kommunala planeringen och granskarfunktionen utvecklats. I samband med att socialstyrelsen fastställer platsantal görs en ritningsgenomgång med relativt översiktlig bedömning av utrymmesstandard och lokalernas funktionsduglighet. Granskningen är mer ingående då det gäller typritningar för serietillverkning av förskolor och fritidshem. Detta gäller även för lokaler som tidigare använts för annat ändamål.

Lokaler som endast godkänts för deltidgruppsverksamhet kräver normalt förnyad ritningsgranskning om de skall användas för dag- eller fritidshemsverksamhet i och med att nya uppgifter som måltider och vila tillkommer.

Socialstyrelsen har beträffande lokalutformningen i dag- och fritidshem angivit att även om styrelsen vid en granskning skulle finna att lokalerna har brister påverkar detta som regel inte statsbidraget. Om styrelsen uppmärksammar att kommunen valt en lokallösning som kan innebära påtagliga nackdelar för verksamheten meddelas dock detta till kommunen, som själv får ta ställning till om lösningen skall omarbetas.

Det har i olika sammanhang diskuterats huruvida kravet på en viss avdelningsyta per plats är av så avgörande betydelse för verksamhetens kvalitet att ytan bör ligga till grund för ett centralt fastställande av platsantal och därmed för statsbidragsgivningen. Andra faktorer som rör den sociala miljön, t. ex. personaltillgången, torde vara minst lika viktiga från kvalitetsynpunkt.

Den samlade erfarenhet som numera finns i kommunerna och det samrådsförfarande vid planeringen som efter hand utvecklats har gjort en central granskning och en ytnorm mindre nödvändig. Trots att den centrala granskningen efterhand har blivit allt mindre detaljerad kan den ändå verka hämmande för kommunerna vad gäller bl. a. utveckling av nya lokallösningar.

Det informationsmaterial "Planering av lokaler och utemiljö - vägledande information om miljö i förskolor och fritidshem" som f. n. används i kommunerna utgavs av socialstyrelsen år 1975. Detta material har senare kompletterats med ett arbetshäfte. Materialet är huvudsakligen inriktat på planeringen av nya lokaler. Det berör i liten utsträckning utnyttjande och ombyggnad av befintliga lokaler eller lokaler som byggts för annat ändamål.

Socialstyrelsens information har kritiserats för att vara alltför detaljerad och därmed alltför styrande och låsande, vilket anses kunna innebära att kommunerna får svårigheter att utnyttja befintliga lokaler till dag- och fritidshem.

I departementspromemorian föreslås mot denna bakgrund att den nuvarande ytnormen slopas och ersätts av en utvidgad rådgivning från

socialstyrelsens sida om verksamhetens innehåll och organisation samt om den fysiska miljön. Förslaget skall ses i samband med förslagen om vissa rekommendationer angående gruppstorlek och personaltäthet i dag- och fritidshem som även redovisas i departementspromemorian. Avsikten är, enligt förslaget i promemorian, att den nu gällande ytstandarden även skulle tillämpas fortsättningsvis som ett underlag vid planering av förskolor och fritidshem.

Socialstyrelsen anför i sitt yttrande över promemorian att den nuvarande ytnormen på ca 9,5 m² avdelningsyta per plats bestämts utifrån en utredning inom socialstyrelsen. Till grund för denna låg barnstugeutredningens förslag angående lokalyta per barn.

F. n. finns således minst tre olika ytnormer som tillämpas, vilket skapar förvirring bl. a. vid utnyttjande av äldre lokaler. Denna situation är olycklig. I sitt remissvar har socialstyrelsen framhållit att frågan om utrymmesstandarden måste undersökas och utredas.

Socialstyrelsen har i sitt yttrande vidare anført att kommunernas ansvar för lokal- och miljöfrågor och bedömning av platsantal successivt har ökat under senare år bl. a. genom att kommunerna har egna utsedda granskare. Socialstyrelsens fastställande av platsantal betraktas numera som en formalitet. Den nuvarande ytnormen som är kopplad till den gällande statsbidragsförordningen anses emellertid enligt styrelsen ha varit berättigad under den kraftiga utbyggnadsperioden.

Svenska kommunförbundet har tillstyrkt förslaget om att socialstyrelsens ritningsgranskning och fastställande av platsantal skall upphöra. LO anför att förslaget innebär en förenkling vid inrättandet av nya daghem.

Familjestödsutredningen betonar i sitt yttrande det angelägna i att socialstyrelsen får fortsätta med sitt rådgivande arbete vad gäller lokaler och lokalutformning. Utredningen ser positivt på förslaget att slopa ytkravet och önskar i stället ökade insatser från socialstyrelsen vad gäller att följa utvecklingsarbetet och ta initiativ i forskningsfrågor inom barnomsorgsområdet.

Riksrevisionsverket tillstyrker i sin revisionsrapport – om lokaler och utemiljö – förslaget om att den nuvarande kopplingen av ytnormer till statsbidraget skall slopas och att den centrala ritningsgranskningen i anslutning härtill skall upphöra. Enligt verket bör emellertid någon form av ytnorm bibehållas för att garantera en viss minsta kvalitet i alla delar av landet. Verket menar att det annars finns risk för en kvalitetsförsämring i kommunerna t. ex. vid krav på en snabb utbyggnad. När det gäller ritningsgranskningen finner verket att det är angeläget att denna decentraliseras till kommunerna.

För egen del vill jag i likhet med bl. a. socialstyrelsen och kommunförbundet instämma i att ytnormen bör slopas. Fördelarna med en central norm har, enligt min mening, varit att de 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.

Lokalytan måste dessutom som jag har framhållit inledningsvis ses som en bland flera kvalitetsaspekter av betydelse för verksamheten. Formerna för den kommunala miljöplaneringen och granskningen har utvecklats under senare år. Jag förutsätter därför i likhet med socialstyrelsen att kommunerna i dag är tillräckligt medvetna om betydelsen av en god utrymmesstandard för att kunna planera och iordningställa förskolornas/fritidshemmens fysiska miljö.

Ett slopande av ytnormen skall ses i samband med de diskussioner om övriga kvalitetsaspekter som jag återkommer till i de följande avsnitten.

Förslaget om slopande av ytnormen innebär att socialstyrelsens roll vad beträffar ritningsgranskning, fastställande av platsantal etc. bortfaller. Frågan om utrymmesstandard har dock självfallet även fortsättningsvis en central betydelse för den pedagogiska verksamheten bland barnen. Socialstyrelsen bör därför, enligt min mening, även fortsättningsvis förmedla erfarenheter om hur lokaler och utemiljö lämpligen kan utformas. Regeringen har för utarbetande av en sådan information, som huvudsakligen måste göras på uppdragsbasis, ställt särskilda medel till socialstyrelsens förfogande.

Jag vill upplysningsvis i detta sammanhang också beröra de normer som finns från arbetarskyddsstyrelsen och statens planverk beträffande förskolor och fritidshem och som riksrevisionsverket har pekat på i sin revisionsrapport om lokaler och utemiljö. Det gäller bl. a. sådana regler om ventilation som finns angivna i Svensk byggnorm samt vissa regler angående arbetsmiljön i förskolor och fritidshem som har preciserats av arbetarskyddsstyrelsen.

Arbetsmiljölagen anger endast översiktligt kraven beträffande olika arbetsmiljöfaktorer. Detta ställer stora krav på att närmare föreskrifter utarbetas för den praktiska tillämpningen.

Arbetarskyddsstyrelsen har därför i 18 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166) bemyndigats att i olika avseenden meddela föreskrifter enligt arbetsmiljölagen. Detta gör styrelsen i nära samverkan med bl. a. parterna på arbetsmarknaden.

Som chefen för arbetsmarknadsdepartementet anförde i prop. 1976/77:149 om arbetsmiljölag måste vida ramar gälla för arbetarskyddsstyrelsen att självständigt meddela föreskrifter.

Reformerna på arbetsmiljöområdet under 1970-talet har vidare inneburit att den lokala skyddsverksamheten byggts ut och skyddsombuden getts en starkare ställning. Medvetenheten om arbetsmiljöproblemen har ökat kraftigt. Samtidigt har arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen fått kraftigt ökade resurser och kan i dag på ett annat sätt än tidigare verka för en bättre arbetsmiljö.

Arbetarskyddsstyrelsens meddelande 1978:17 Förskola och fritidshem –

som utfärdades efter samråd med socialstyrelsen den 12 juni 1978 – utgjorde i huvudsak en sammanställning av tidigare utfärdade generella normer av betydelse för utformningen av lokaler inom barnomsorgen. Meddelandet utarbetades i syfte att underlätta granskning av lokaler för förskolor och fritidshem. För tillfälliga lokaler kunde yrkesinspektionen i enskilda fall ge särskilda anvisningar som innebar avsteg från reglerna i meddelandet.

Riksrevisionsverket tog i sin revisionsrapport om lokaler och utemiljö upp vissa frågor som anknöt till detta meddelande och pekade på problem vid framför allt ombyggnad av befintliga lokaler till dag- och fritidshem. Det gällde t. ex. kraven på separata omklädningsrum, tvättrum och WC för män och kvinnor, krav på tvättställ i kök och krav på ljudabsorberande tak.

Inom arbetarskyddsstyrelsen pågår f. n. arbetet med att ta fram allmänna föreskrifter enligt arbetsmiljölagen om bl. a. personalrum och restauranger (storkök) vilka i tillämpliga delar även kommer att omfatta lokaler inom förskola och fritidshem. Flera av de regler som riksrevisionsverket tagit upp i sin rapport är således föremål för översyn. Utarbetandet av sådana föreskrifter tar emellertid relativt lång tid i anspråk. Det är vidare angeläget att dessa regler samordnas med de regler som planverket har att utfärda i anslutning till byggnadsstadgan.

Jag kan därför konstatera att arbetarskyddsstyrelsen har genomfört en översyn som inneburit en väsentlig revidering av meddelandet 1978:17 Förskola och fritidshem. Denna revidering innebär bl. a. att det blir lättare att använda lokaler i befintlig bebyggelse.

Vidare har kraven på omklädningsrum och personal-WC förenklats. De nya normerna anger att dusch kan vara gemensam för barn och personal när antalet barn vid anläggningen är begränsat till högst 20. Tidigare skulle personalen ha tillgång till eget duschrum med omklädningshytt.

När det gäller kraven på mat- och dagrum, expedition, klädrum och klädska, kök och utemiljö angavs i de tidigare anvisningarna en stor mängd detaljerade krav, som i vissa fall kunnat innebära kostsamma ombyggnadsarbeten utan väsentliga vinster från arbetsmiljösynpunkt. I de nya normerna är flera sådana krav borttagna eller omarbetade.

På samma sätt som tidigare kan yrkesinspektionen för tillfälliga lokaler i enskilda fall ge särskilda anvisningar som innebär avsteg från reglerna i normen.

Det är enligt min mening mycket positivt att denna revidering av arbetarskyddsstyrelsens anvisningar kommit till stånd. Härigenom har en rad regler tagits bort eller förändrats vilka haft till syfte att skapa goda förhållanden för barn och personal men inte alltid lett till önskad effekt. Reglerna har t. ex. i vissa fall hindrat användandet av lokaler med andra positiva men mera svårsmätbara fördelar framför allt ur trivsel- och allmänna miljösynpunkter. Revideringen av anvisningarna kommer därför att underlätta för kommunerna att använda befintliga lokaler för dag- och fritidshem

eftersom det bl. a. innebär att vissa kostsamma ombyggnadsarbeten kan undvikas.

Jag vill i sammanhanget också nämna att jag har inhämtat att arbetarskyddsstyrelsen också har uppmärksamheten inriktad på att i största möjliga utsträckning söka förenkla handläggningsrutiner och därmed tidsåtgång i samband med yrkesinspektionens verksamhet rörande barnomsorgen.

Jag har hittills främst behandlat de krav som ur arbetsmiljösynpunkt ställs på förskolor och fritidshem. I det följande vill jag upplysningsvis även beröra frågor som rör byggnadslagstiftningen.

"Barnstugor" omfattas förutom av de generella krav som gäller för alla byggnader, av vissa krav som föranleds av verksamhetens art. Kraven torde i allmänhet vara relativt lätta att uppfylla vid nybyggnad, vilket även framhålls i riksrevisionsverkets rapport. De problem som kan förekomma uppstår i allmänhet vid ombyggnader. När en lokal skall byggas om till dag- eller fritidshem gäller således att den skall uppfylla skäligen anspråk på bl. a. säkerhet, handikappanpassning, god energihushållning, trevnad och god hygien. Dessa krav kan dock endast ställas på de delar av byggnaden som berörs av ombyggnaden. Vilka krav som i det enskilda fallet skall ställas prövas av byggnadsnämnden. Verkställighetsföreskrifter till byggnadsstadgan utfärdas av planverket. De finns samlade i Svensk byggnorm. Några ombyggnadsbestämmelser som särskilt rör barnstugor finns inte. Ett visst underlag för en bedömning av behovet av sådana föreskrifter torde komma ut av de studier som stadsförnyelsekommittén, enligt uppgift, utför angående frågan om utformning och samordning av ombyggnadsbestämmelserna mer generellt.

Riksrevisionsverket pekar främst på problem i samband med att i ombyggnadsfallen uppfylla nybyggnadskraven i fråga om ventilation, termiskt inomhusklimat och hiss i tvåvåningshus.

Den vid nybyggnad föreskrivna typen av ventilation, FT-ventilation (mekanisk från- och tilluft) finns normalt endast i nyare flerbostadshus och i begränsad utsträckning i nybyggda villor och radhus. Att vid omvandling till barnstuga komplettera en befintlig lägenhet med FT-system kan i många fall medföra avsevärda kostnadsökningar. Befintliga krav på termiskt inomhusklimat i barnstugor innebär att högre golvtemperatur krävs än i vanliga bostadslägenheter. Vid nybyggnader kan detta i de flesta fall tillgodoses genom att uppvärmningsanordningens kapacitet ökas. I vissa äldre hus kan dock en isolering av golvbjälklaget invid yttervägg – ibland av hela golvbjälklaget – erfordras, vilket kan medföra vissa kostnadsökningar. Barnstugan är även att betrakta som arbetslokal, och sådan skall enligt nybyggnadskraven förses med hiss om den är inrymd i en lokal med två eller flera plan. Att vid ombyggnad installera en hiss innebär en avsevärd kostnadsökning.

Inom dessa områden där nybyggnadskraven för barnstugor är högre än för bostäder innebär det således i vissa fall avsevärda kostnadsökningar om vid

ombyggnad nybyggnadskraven hävdas. Jag vill i det sammanhanget framhålla att det är byggnadsnämnderna i varje kommun som i varje enskilt byggnadslovsärende avgör vilka krav som är skäligen. Av byggnormen framgår att undantag från nybyggnadskraven kan motiveras av verksamhetens art, för höga kostnader, byggnadstekniska hinder samt kulturhistoriska och miljömässiga hänsyn (sid. 479 och 527 i SBN 1980:1).

Planverket har utfärdat nya bestämmelser som innebär lättnader i såväl kraven på brandcellsindelning som utrymningsvägar. Dessa träder i kraft den 1 januari 1982 och ingår i SBN 1980 (Svensk byggnorm). Vidare överväger planverket att ta upp frågan om typgodkännande och tillverkningskontroll av fabriksstillverkade barnstugor i syfte att underlätta byggnadsnämndernas kontroll och tillsyn.

Jag vill i sammanhanget allmänt understryka värdet av att små daghem kan placeras ut i bostadsområdena. En sådan lokalisering har fler fördelar. I nya områden kan vissa toppbelastningar mötas genom att lägenhet eller radhus 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 får lätt att känna igen sig i omgivningen. Föräldrarnas möjligheter att ta del av och påverka verksamheten ökar. Kravet att få använda befintliga lokaler är starkast i äldre bostadsområden, som inte har planerats utifrån dagens krav på barnomsorg. Behovet av lokaler i dessa områden kommer i många fall att öka när generationsväxlingar sker. Enligt min mening bör kommunerna ta hänsyn till detta i sin planering av barnomsorgsverksamheten.

2.3 Barngruppernas storlek

I propositionen (1973:136) om förskoleverksamhetens utbyggnad och organisation förordades att barnstugeutredningens förslag om organisation av förskolans verksamhet i småbarnsavdelningar och syskongrupper skulle genomföras. Småbarnsavdelningarna föreslogs omfatta högst 12 inskrivna barn och syskongrupperna högst 20 inskrivna barn. Vidare förutsattes att även andra organisationsmodeller skulle kunna tillämpas, varvid den gruppstorlek som tidigare angivits för åldersindelade barngrupper skulle utgöra beräkningsgrund. Därvid gäller att normalt 12 barn ingår i tre- eller fyra-årsavdelningar och 15 barn i fem-sjuårsavdelningar.

Föredraganden anförde detta mot bakgrund av ett positivt ställningstagande till barnstugeutredningens förslag om ett nytt arbetsätt i förskolan med inriktning på att barn i olika åldrar samarbetar och stimulerar varandra och på att personalen alltmer övergår till att forma arbetslag som planerar och fördelar arbetet och ansvaret för verksamheten. Statsrådet anförde samtidigt att vid bedömningen av hur många barn som bör skrivas in i en barngrupp måste hänsyn tas till sådana faktorer som om det i gruppen

förekommer många barn med särskilda behov av stödinsatser, lokalernas utformning och rymlighet m. m.

Vid utskottsbehandlingen av förskolepropositionen anfördes att "det borde ankomma på myndigheten – socialstyrelsen – att på grundval av barnstugeutredningens förslag, remissyttrandena och erfarenheter från pågående försöksverksamhet utarbeta vägledning för kommunerna i fråga om vilket tal som bör ange den maximala storleken av de olika daghemsgrupperna".

Därefter har en norm som medger maximalt 20 barn i daghemmens barngrupper tillämpats i statsbidragssammanhang vilket innebär att detta tal i realiteten utgjort ett tak. Utifrån detta tak har sedan lokala anpassningar gjorts i kommunerna.

Socialstyrelsen har emellertid sedan år 1978 på grundval av aktuella rön och erfarenheter rekommenderat stor försiktighet i fråga om inrättandet av barngrupper med fler än 15 barn.

Forskningsrapporter visar enligt socialstyrelsen att barn ofta inte orkar med alltför många kamratkontakter och att gruppstorleken hör till de viktigaste organisatoriska kvalitetsfrågorna.

I departementspromemorian föreslås att barngruppernas storlek i dag- och fritidshem i princip inte skall överstiga 15 barn. Det anförts vidare att speciella förhållanden dock kan innebära avvikelser enligt lokala bedömningar t. ex. när flera barn har kortare vistelsetid än 5 timmar per dag. Det kan också bli aktuellt i de fall då lokaler byggda före år 1981 är dimensionerade för fler än 15 barn. Detta gäller dock endast grupper för barn över 3 år.

En förutsättning för ökning av barnantalet är, enligt förslaget i departementspromemorian, att gruppstabilitet och barnens delaktighet i gruppgemenskap inte äventyras. Barnantalet bör därför bestämmas i samarbete med personal och föräldrar. Grupperna bör inte utökas med fler än tre barn.

Till förslaget ansluter sig socialstyrelsen, länsstyrelsen i Stockholms län och flera kommuner samt Centerns kvinnoförbund. LO ställer sig bakom förslaget med viss tvekan på grund av att bristen på platser i daghem därmed skulle kunna bli förvärrad. Från TCO:s sida har hävdats att barngruppernas storlek bör fastställas genom fasta normer alltefter barnens ålder enligt de rekommendationer som socialstyrelsen f. n. anger.

Kommunförbundet ställer sig avvisande till införandet av en bestämd gräns för antalet barn per grupp men framhåller att antalet barn i en grupp påverkar möjligheterna att bedriva en bra barnomsorgsverksamhet. Enligt kommunförbundets mening utgör intresset hos förtroendemän, föräldrar och personal en garanti för att barngrupperna och verksamheten i såväl dag- som fritidshem får den utformning och storlek som krävs för att få ett bra verksamhetsinnehåll.

Flera remissinstanser avvisar förslaget i departementspromemorian om att under vissa förhållanden kunna skriva in fler barn än 15 i daghem och fritidshemsgrupperna.

En av förutsättningarna för att uppnå en god pedagogisk kvalitet i barnomsorgsverksamheten är att barnen får möjlighet att lära känna och utveckla goda relationer till såväl personalen som de andra barnen. Avgörande för att detta skall kunna ske är att det antal relationer som barnet skall upprätthålla är begränsat. Det är också betydelsefullt att dessa relationer blir kontinuerliga dvs. att man varje dag träffar i stort sett samma människor.

Enligt min mening är det viktigt att kommunerna uppmärksammar detta förhållande i sin planering av barnomsorgen. Härvid måste man dock ta hänsyn till en rad olika faktorer. Självfallet är antalet samtidigt närvarande barn av stor betydelse. Barnens vistelsetid är en annan sådan faktor. Lokala förhållanden som förekomsten av barn med behov av särskilt stöd, bostadsområdets karaktär m. m. bör påverka också barngruppernas storlek. I olika försöksverksamheter har en annorlunda barngruppsorganisation prövats där barnen exempelvis har delats in i olika undergrupper vilka åter tillsammans och där vissa andra basaktiviteter görs tillsammans medan barnen i övrigt umgås med barn från hela anläggningen. I sådana fall är det svårt att bestämma barngruppernas egentliga storlek.

Jag menar alltså att den exakta bestämningen av barngruppsorganisationen måste göras lokalt utifrån de förutsättningar som gäller för den enskilda anläggningen. Hittillsvarande erfarenheter tyder på att med en traditionell syskongrupsindelning och där så gott som samtliga barn är närvarande på heltid samt i övrigt normala förhållanden råder bör stor försiktighet visas med att låta barngruppen omfatta mer än 15 barn.

Jag vill i detta sammanhang också något beröra frågan om utnyttjandet av platserna i dag- och fritidshem. Dessa är i dag i princip dimensionerade efter ett heltidsutnyttjande. I det följande kommer jag att beröra olika faktorer som har betydelse för utnyttjandet av barnomsorgen.

Planeringsgruppen för barnomsorg (S 1976:03) har i en rapport (1978-10-18) redovisat utnyttjandet av platserna i dag- och fritidshem och undersökt orsakerna till att det finns obesatta platser.

Av rapporten framgår att 5 % av plåtsantalet i dag- och fritidshem utgjordes av obesatta platser dvs. skillnaden mellan det av socialstyrelsen fastställda maximala antalet platser och det faktiskt utnyttjade platserna i februari 1978. I daghem hade en tredjedel av de obesatta platserna sin förklaring i att barn med behov av särskilt stöd ingick i grupperna. Nystartade institutioner där barnen successivt skrevs in var en annan vanlig orsak. För fritidshem var bristande efterfrågan på platser samt förekomsten av barn med behov av stöd vanliga orsaker.

Statistiska centralbyrån gjorde år 1977¹ en undersökning som syftade till

¹ SCB SMS 1979:1 Barns och personals närvaro och frånvaro i daghem 1977.

att belysa daghemsbarnens och daghemspersonalens närvaro och frånvaro samt orsaker till denna. Denna undersökning visar att den genomsnittliga frånvaron uppgick till 24 % av överenskommen närvaro. Sjukfrånvaron utgjorde därvid 11 % och annan frånvaro 14 %. Med annan frånvaro avsågs exempelvis föräldrarnas ledighet, sjukdom i familjen, föräldrars arbetslöshet och om barnen har slutat på avdelningen.

Sjukfrånvaron är högst för de yngsta barnen och sjunker med ökande ålder. För annan frånvaro råder det omvända förhållandet.

I detta sammanhang bör det också noteras de förändringar som skett under senare år när det gäller arbetstidens omfattning och därmed barnens vistelsetider. Som jag inledningsvis redovisat efterfrågas, enligt barnomsorgsundersökningen barnomsorg på deltid för ca 1/3 av de barn som i dag har barnomsorgsplats. För de barn som inte har plats men efterfrågar sådan är behovet av deltidsp plats ännu större nämligen mer än hälften.

Det finns sålunda många anledningar till att barnen är frånvarande. Den typ av frånvaro som är oplanerad exempelvis sjukfrånvaro, enstaka lediga dagar för föräldrarna o. d. varierar givetvis över tiden. Denna frånvaro kan alltså inte på samma sätt som den planerade frånvaron tas till intäkt för att öka antalet barn i grupperna. Bl. a. har sjukfrånvaron bland personal en tendens att sammanfalla med barnens sjukfrånvaro. Det är inte alltid möjligt att snabbt finna vikarier när t. ex. personalen insjuknar.

Stor hänsyn bör tas till barnens faktiska närvaro i barnomsorgen. Jag anser att den planerade frånvaron bör kunna ge anledning till en viss ökning av antalet inskrivna barn i gruppen. Om den sammanlagda vistelsetiden för barnen i barngruppen märkbart understiger vistelsetiden för en barngrupp med barn på heltid bör en ökning av antalet inskrivna barn kunna övervägas. Detta kan vara fallet om flera föräldrar har deltidsarbete eller om flera barn regelbundet är borta från daghemmet. Som jag tidigare anfört måste dock de lokala förhållandena för det enskilda daghemmet få avgöra vilken storlek barngrupperna skall ha.

Möjligheterna att på större institutioner samutnyttja personalen kan öka förutsättningarna att anpassa personinsatser till barnens närvarotid. Jag vill dock betona att barn med behov av särskilt stöd kan behöva vistas i en mindre barngrupp. Detta bör enligt min uppfattning särskilt beaktas vid dimensioneringen av barngruppen.

Genom att ge kommunerna ökade möjligheter att självständigt utforma verksamheten efter lokala förutsättningar och efterfrågan kan flera barn erbjudas barnomsorg inom ramen för befintliga resurser utan att kvaliteten härigenom behöver sänkas.

Alltför långa dagliga vistelsetider för barn i barnomsorgen kan medföra problem. Föräldrar med barn upp till åtta års ålder har rätt till en förkortning av den dagliga arbetstiden. Denna rätt till sex timmars arbetsdag har genomförts bl. a. för att ge barnen en kortare vistelsetid i barnomsorgen.

Jag vill i detta sammanhang betona att barnens vistelsetider påverkar deras möjligheter att vara delaktiga i barngruppens gemenskap. En förutsättning för en god pedagogisk verksamhet i barnomsorgen är att barnen deltar med kontinuitet. Mot denna bakgrund kan det i vissa fall finnas skäl att överväga inrättandet av särskilda barngrupper på deltid som ett alternativ till en utökning av barngrupperna.

Det är enligt min mening kommunerna som bäst känner de lokala förutsättningarna och kan bedöma efterfrågan och behov när det gäller öppethållandetider vid dag- och fritidshem.

Någon statlig reglering av öppethållandet vid barnstugor bör därför enligt min mening inte ske.

Åldersblandade grupper

Från de rent åldersindelade barngrupperna, där barn vistas i grupper av olika storlek alltefter ålder, har under de senaste åren en övergång skett till mer åldersblandade grupper.

Barnstugeutredningen framförde en modell med åldersblandade barngrupper där barn från ca ett halvt till tre års ålder ingår i en småbarnsgrupp och barn från ca tre till sex års ålder ingår i en syskongrupp.

År 1979 vistades drygt 70 % av alla barn i daghem i åldersblandade barngrupper med minst fyra åldersklasser.

Denna organisationsmodell innebär emellertid vissa problem för barn, personal och föräldrar i samband med barnens byte från småbarnsgrupp till syskongrupp. Det samarbete som byggts upp mellan personal och föräldrar kan exempelvis brytas. Barnen kan också uppleva det som påfrestande att förlora de kontakter de fått i småbarnsgruppen och det kan vara svårt att skapa nya kontakter i en syskongrupp.

S. k. utvidgade syskongrupper, dvs. där barnen tillhör samma grupp från sex månader till och med sex, nio eller tolv år har prövats i ett antal kommuner i landet. Försöksverksamheter pågår bl. a. i samarbete mellan familjestödsutredningen och socialstyrelsen. Även inom projektet mångsidigt användbara förskolor och fritidshem (MAFF) som drivs gemensamt av socialstyrelsen och statens byggforskningsråd sker en sådan försöksverksamhet.

Socialstyrelsen har för avsikt att ge ut en mer samlad information om de utvidgade eller åldersblandade syskongrupperna när större erfarenheter har erhållits från olika försök.

Flerparten remissinstanser är positiva till åldersblandade barngrupper och erfarenheterna av denna verksamhet. De flesta anser emellertid att denna organisationsform inte bör tvingas fram exempelvis genom en särskild statsbidragskonstruktion.

Jag anser att utvidgade syskongrupper är en organisationsform som många gånger kan vara lämplig. Den ger enligt min mening 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. Jag anser att detta ger barn och vuxna möjligheter till att lära känna varandra och knyta mer varaktiga kontakter. Samarbetet med hemmen kan därmed också utvecklas bättre.

För glesbygdskommuner har denna organisationsform en 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, enligt min mening, 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. I de åldersblandade barngrupperna bör dessutom de yngsta barnens behov och förutsättningar beaktas på ett särskilt sätt.

2.4 Personaldimensionering

Vid ett normalt öppethållande i daghem, ca tolv timmar per dag rekommenderar socialstyrelsen som utgångspunkt för planering av personalbehovet vid daghem två heltidsanställda för fem barn i åldern ett halvt till två år, en heltidsanställd för fem barn i åldern tre till sex år. En heltidsanställd rekommenderas för sex barn i fritidshem.

I åldersblandade barngrupper, där barn från samtliga ovannämnda åldergrupper ingår, beräknas personaltäckningen med hänsyn till antalet barn i de olika åldrarna. Personal tätheten definieras som antalet årsarbetare i barngrupp i förhållande till antalet inskrivna barn. Föreståndare inkluderas i beräkningen i den omfattning de arbetar i barngrupp.

Den genomsnittliga personal tätheten vid dag- och fritidshem i landet var år 1979 4,1 barn per årsanställd i daghem och 6,5 barn per årsanställd i fritidshem. Utvecklingen av den genomsnittliga personal tätheten under senare år visar en förbättring, dvs. att antalet barn per anställd successivt har sjunkit. Stora variationer föreligger emellertid fortfarande mellan landets kommuner. I departementspromemorian konstateras därför att behov föreligger av en minimirekommendation för personal tätheten.

En sådan minimirekommendation bör enligt förslaget utformas som ett genomsnitt för resp. kommun som helhet. Ett kommungenomsnitt ger möjlighet till anpassning av personal tätheten vid olika dag- och fritidshem inom kommunen alltefter lokala behov.

I departementspromemorian föreslås att personal tätheten i ett första steg bör uppgå till ett genomsnitt av högst 5,5 barn per årsarbetare i barngrupp för barn sex månader till tolv år i kommunen som helhet.

I ett andra steg skall högst fem barn per årsarbetare i barngrupp gälla som ett genomsnitt för barn sex månader – tolv år i kommunen som helhet.

Steg 1 förslås träda i kraft år 1981 och steg 2 föreslås träda i kraft år 1983.

Socialstyrelsen ställer sig positiv till ett etappvis genomförande av en jämnare personaltäthet över hela landet. Styrelsen önskar dessutom att ett tredje etappmål anges vilket motsvarar socialstyrelsens nuvarande rekommendation för personaltätheten.

Socialstyrelsen understryker vikten av att det även bör finnas möjligheter till en flexibel resursförstärkning utöver den grundresurs som föreslås i etappmålen för personaldimensionering. Vid bedömning av personaltätheten måste hänsyn tas t. ex. till att vissa kommuner har ett längre öppethållande per dag än tolv timmar samt ett öppethållande vid veckoslut.

Kommunförbundet avvisar förslaget om en minimirekommendation för personaltätheten och anför att kommunerna i stort kommer att ha den personaltäthet i början av 1980-talet som barnstugeutredningen ansåg lämplig. Förbundet menar att normer för personaltätheten kan minska intresset för en högre personaltäthet än normer anger, även om behov skulle föreligga.

TCO framför i sitt remissvar att den rekommendation som socialstyrelsen f. n. anger för personaltätheten bör fastställas i en till barnomsorgslagen knuten stadga.

LO påpekar att förslaget innebär en skyldighet för kommunerna att uppfylla ett angivet krav, men att det även kan innebära en låsning av verksamheten så att behovet av skilda insatser för olika barngrupper inte kan beaktas. LO föreslår i stället ett alternativ där kommunerna genom ett särskilt statligt stöd ges möjlighet att göra särskilda personalinsatser där behoven är störst.

Riksrevisionsverket har i sin revisionsrapport Statlig styrning av samhällets barnomsorg. 2: Personal och utbildning anført att personaltätheten är en viktig kvalitetsfaktor i barnomsorgen och att det i statens uppgifter bör ingå att verka för en god och jämn kvalitet i verksamheten. Verket anser det vara svårt att bedöma om den föreslagna normen om personaltäthet skulle ge någon ny styrimpuls eftersom den inte avses bli förenad med några sanktioner.

Den genomsnittliga personaltätheten i landet har närmat sig socialstyrelsens rekommendation. Det finns emellertid stora variationer mellan kommunerna. En låg personaltäthet påverkar arbetsförhållandena för personalen och kan ge upphov till svårigheter att rekrytera personal med adekvat utbildning.

Enligt min mening måste vi öka våra ansträngningar för att få äldre människor med lång livserfarenhet att satsa på de stimulerande uppgifter som arbetet med förskolebarn och yngre skolbarn i familjedaghem, daghem och fritidshem utgör. Åtgärder för att komma till rätta med en för hög personalomsättning och personalrörlighet är i första hand en kommunal uppgift. Både ur statligt och kommunalt perspektiv är det dock angeläget att utveckla en barnomsorg med kontinuitet och stabila relationer mellan barn

och personal. Föräldrarna har också en viktig uppgift när det gäller att skapa kontinuitet i verksamheten. Jag anser att det är en förutsättning för en bra kvalitet inom verksamheten att det finns tillräckligt med anställda som har en god kunskap om barn och barns villkor.

Enligt min mening är den personaltäthet som erfordras beroende av olika lokala förhållanden. I en barngrupp kan behövas en högre personalinsats än i en annan grupp.

I bostadsområden med särskilt besvärliga förhållanden behövs exempelvis särskilda insatser. Andra faktorer som påverkar personalsammansättningen och personaltätheten i hög grad är öppethållandetider och barngruppernas sammansättning. Även här är variationerna stora såväl inom som mellan kommunerna. I ett bostadsområde eller i en kommun kan exempelvis antalet små barn i grupperna vara stort vilket självfallet ökar personaltätheten.

Även barnens vistelsetider bör påverka personalbehovet. Självfallet bör personalinsatsen vara störst när flest antal barn finns i daghemmet. Enligt vad jag erfarit har allt flera kommuner påbörjat eller genomfört undersökningar om hur man lämpligast skall anpassa personalinsatsen till barnens vistelsetider. Även om det finns schematekniska och andra svårigheter bör enligt min mening en sådan anpassning kunna ske i ökad omfattning.

Det personaltäthetsmått som f. n. används är i huvudsak en teoretisk konstruktion. Som framgått av min redovisning fångar det inte in sådana viktiga faktorer som öppethållandetider, vistelsetider, schemaläggning av personalens arbetstider och barngruppernas sammansättning vilka samtliga påverkar personalbehovet.

Kommunerna är enligt min uppfattning själva mest kapabla att avgöra sin organisation av barnomsorgen. När personaltätheten mäts på det sätt som jag tidigare beskrivit är en viss variation naturlig med hänsyn till olika förhållanden i kommunerna. Jag är därför inte beredd att förorda att bindande bestämmelser eller rekommendationer för personaltätheten utformas.

2.5 Personalens utbildning m. m.

För arbetet med barn i förskolor och fritidshem utbildas barnskötare, förskollärare och fritidspedagoger.

Socialstyrelsen rekommenderar en jämn fördelning av förskollärare och barnskötare i grupperna för förskolebarn och en jämn fördelning av fritidspedagoger och barnskötare då det gäller skolbarn.

F. n. är enligt befintlig statistik den genomsnittliga fördelningen av förskollärare och barnskötare i daghem relativt jämn med någon övervikt för andelen barnskötare. Vidare arbetar i viss omfattning personal utan adekvat utbildning inom barnomsorgen. Andelen förskollärare har successivt ökat under åren 1976–1979 och andelen personal utan utbildning har successivt minskat. Vidare har andelen förskollärare i småbarnsgrupperna ökat under samma period, men den är fortfarande låg och utgjorde år 1979 endast 29 %

av totala antalet personal i dessa grupper.

I fritidshemmen har andelen fritidspedagoger successivt ökat men andelen personal utan särskild utbildning är fortfarande hög. 94 % av föreståndarna har förskollärary- eller fritidspedagogutbildning. Drygt hälften av de anställda i förskolor och fritidshem är under 30 år.

I departementspromemorian föreslås att minst hälften av alla inrättade tjänster för arbete i barngrupp skall vara förskollärartjänster, då det gäller förskolebarn och fritidspedagogtjänster, då det gäller skolbarn.

Denna rekommendation föreslås gälla från år 1983.

Socialstyrelsen har inget att invända mot den föreslagna rekommendationen som en kvalitetsgaranti för barnomsorgen. Styrelsen ifrågasätter emellertid ett principuttalande från regering och riksdag i frågan och menar att det hade varit av större betydelse att diskutera frågan om en på sikt mer enhetlig utbildning för personalen inom barnomsorgen.

Svenska kommunförbundet betonar betydelsen av att ha tillgång till kompetent personal inom barnomsorgen för att verksamheten skall kunna utvecklas och hålla en god standard.

TCO anser att personalens utbildning – i likhet med vissa andra kvalitetsfaktorer – bör regleras i en till barnomsorgslagen knuten stadga, dvs. genom särskilda behörighetsbestämmelser. Vidare betonar TCO det angelägna i att få till stånd en sanering i det utbud av kurser och utbildningsvägar som direkt eller indirekt riktar sig till personal vid förskolor eller fritidshem.

Socialstyrelsen, kommunförbundet och UHÄ pekar på svårigheterna för arbetslagsprincipens genomförande och problem vid inrättandet av s. k. åldersintegrerade grupper genom att det finns flera personalkategorier med likartade arbetsuppgifter inom verksamheten.

UHÄ betonar behovet av samordning mellan förskollärary- och fritidspedagogutbildningarna. UHÄ menar också att samverkan mellan dessa utbildningar och klasslärarutbildningen är viktig för en mer enhetlig syn på barns inläring, utveckling och fostran. UHÄ har därför tagit initiativ till ett utvecklingsprojekt rörande samverkan mellan ovanstående utbildningar. På utbildningsutskottets initiativ har UHÄ också startat ett försök rörande dels samverkan mellan förskollärary-, fritidspedagog- och lågstadieläraryutbildning, dels en särskild lågstadieläraryutbildning med viss inriktning mot förskolan.

Riksrevisionsverket föreslår i sin revisionsrapport att socialstyrelsen tar initiativ till en undersökning av hur förhållandena för barn på daghem och fritidshem påverkas av personalens sammansättning med hänsyn till bl. a. utbildning. Verket anser det vara en brist att socialstyrelsen inte tidigare undersökt hur nuvarande rekommendationer efterlevts och konsekvenserna av detta.

Arbetet med barn i förskolor och fritidshem förutsätter enligt min mening 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. Jag vill i det sammanhanget också peka på att städning, matlagning och andra praktiska sysselsättningar på ett naturligt sätt bör anpassas i arbetsrutinerna. Det demokratiska arbetsätt som arbetslagsprincipen utgör har därför i sig ett värde för barnens utveckling.

Tjänster för förskollärare och barnskötare är ojämnt fördelade mellan landets kommuner och mellan de olika åldersgrupperna inom daghemmen. Särskilt öveiväger andelen förskollärare i större daghemsgrupper för barn över fem år. Andelen förskollärartjänster är dessutom ofta högre i kommuner med förskollärarytbildning förlagd till orten.

Även inom fritidshemsverksamheten är variationerna stora mellan olika kommuner vad gäller personalens utbildningsbakgrund.

Inom barnomsorgen i daghem, fritidshem eller deltidsgrupp finns dessutom ca 4 500 anställda som saknar grundläggande utbildning för sitt yrke.

Jag ser det som angeläget att på sikt få till stånd en jämnare fördelning mellan och inom kommunerna av personal med förskolläraryt-, fritidspedagog- och barnskötarytbildningar. Den ökade tillgången på utbildad personal underlättar självfallet en sådan utveckling. Jag vill i detta sammanhang även påpeka 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.

Jag är inte beredd att förorda att behörighetskrav fastställs vad gäller utbildningsnivån. Jag ser heller ingen anledning till farhågor för att kommunerna inte skulle anställa utbildad personal i tillräcklig omfattning.

På sikt anser jag i likhet med vad som anförts av socialstyrelsen, kommunförbundet, UIÄ och TCO att en mer enhetlig utbildning för personal inom barnomsorgen bör övervägas. Utbildningen bör bidra till en ökad medvetenhet om barnens behov av kontinuerliga kontakter med vuxna. Utbildningen bör enligt min mening i ökad grad sikta till att ge personalen kunskaper om uteverksamhetens betydelse för barnen.

Jag vill även betona det angelägna i att åstadkomma en mer spridd ålderssammansättning och en jämnare fördelning mellan män och kvinnor hos den personal som är anställd i daghem och fritidshem.

I början av år 1977 var bland de anställda inom barnomsorgen endast 17 % av förskollärarna, 18 % av fritidspedagogerna och 20 % av barnskötarna över 40 år.

Omkring hälften av personalen i resp. yrkesgrupp var under 30 år. Dessutom har socialstyrelsen beräknat att personaltillskottet under åren 1977–1980 inneburit en ytterligare ökning av andelen personer i de lägre åldrarna för samtliga nämnda personalkategorier.

Med en höjd medelålder bland dem som arbetar inom barnomsorgen ökar, enligt min mening, sannolikheten för att personer med olika yrkes- och utbildningsbakgrund kommer in i verksamheten. Detta är oftast något positivt för såväl barnen som de redan anställda. Jag anser det angeläget att få en utveckling i denna riktning.

Ambitionen att höja andelen män inom de olika personalutbildningarna har hittills gett ringa resultat. Andelen män i dag- eller fritidshemsverksamheten har höjts något under de senaste tre åren. Vid slutet av år 1979 uppgick andelen män i daghem till knappt 4 %. I fritidshem var andelen något högre, knappt 15 %.

Riksrevisionsverket uttalar i sin rapport om personal och utbildning att den låga andelen män bland personalen inom barnomsorgen är otillfredsställande och att utvecklingen på kort och lång sikt bör följas av socialstyrelsen. Verket framhåller att uppmärksamhet bör ägnas åt att även öka andelen män inom barnskötarutbildningen. Frågan ankommer främst på skolöverstyrelsen.

Jag vill erinra om att riksdagen efter förslag i 1980 års budgetproposition (prop. 1979/80:100, bilaga 12) fattat beslut om att den nuvarande positiva särbehandlingen av män bör upphöra redan vid antagningen till förskolläraryrket införläsa året 1980/81. Motivet härför är att könskvoteringen numera visat sig endast ha en marginell effekt för männens intresse att söka sig till utbildningen.

Jämställdhetskommittén har till chefen för utbildningsdepartementet lagt fram förslag för att öka andelen män i förskolläraryrket och fritidspedagogutbildningen. För att få en aktivare rekrytering föreslås bl. a. att informationsverksamheten i skolorna och SYO-verksamheten skall intensifieras liksom åtgärder med styrd pryo och praktik i barnomsorgen för pojkar. Dessa förslag har överlämnats till UHÄ.

Andra förslag från kommittén gäller krav på vidgad arbetslivserfarenhet och vidgat kompetensområde för förskollärare samt gemensam grundutbildning för alla lärare. Fritidspedagogutbildningen föreslås bli mer samhällsorienterad med motiveringen att fler män skulle komma att intressera sig för denna utbildning. Dessa förslag kommer senare att tas upp i samband med att lärarutbildningsutredningens förslag behandlas. Vidare föreslås att arbetsförmedlingarna bör kunna erbjuda betald prövotid för vissa könsbundna yrken. Detta förslag har överlämnats till arbetsmarknadsdepartementet.

För att motverka problemet vad gäller åldersfördelningen hos personalen vill jag peka på att för vissa bristyrken kan arbetsmarknadsutbildning beviljas utan att den enskilde är arbetslös p. g. a. behovet av arbetskraft inom speciella yrkesområden. Arbetsmarknadsstyrelsen har i samråd med berörda arbetsmarknadsparter fastställt inom vilka yrken som bristyrkesutbildning får anordnas som AMS/SÖ-kurser. Inom vårdområdet anordnas därvid 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 *dels* att bereda möjlighet till utbildning för redan anställd personal inom primär- och landstingskommunerna, *dels* att under viss tid ge sysselsättning och arbetslivsorientering åt arbetslösa ungdomar eller andra på arbetsmarknaden nyutträdande personer som temporärt kan ersätta den anställda personal som genomgår kompletterande yrkesutbildning.

BAMU-verksamheten var tidigare begränsad till korta perioder vilket förhindrat en mer långsiktig planering av verksamheten. Fr. o. m. hösten 1978 kan verksamheten bedrivas tills vidare. Detta har ökat intresset hos berörda fackliga organisationer samt hos kommuner och landsting och informationsinsatser har organiserats för att sprida intresset ytterligare.

Enligt min mening har såväl frågan om åldersfördelning som könsfördelning bland de som är anställda vid daghem, fritidshem eller i deltidsgrupper 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 barnens 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. Jag har här endast angivit ett fåtal exempel på vad som kan göras.

Fortbildning

Fortbildning för all personal inom förskolor och fritidshem började genomföras i samband med förskolereformen år 1975. I regeringens proposition 1976/77:76 om utbildning av förskollärare och fritidspedagoger m. m. fastslogs betydelsen av kontinuerlig fortbildning för all personal inom barnomsorgen.

Fortbildningen åvilar kommunerna. Dess former och omfattning bestäms i samråd mellan kommunerna och de fackliga organisationerna. Socialstyrelsen har ansvaret för planerande och övergripande frågor. Socialstyrelsen har bl. a. till uppgift att i samarbete med Svenska kommunförbundet och fackorganisationerna framställa studiematerial och utvärdera verksamheten.

I årets budgetproposition har i likhet med de tre senaste åren anslagits medel för att utveckla metoder, innehåll m. m. i fortbildningsverksamheten samt för att följa och utvärdera densamma. För budgetåret 1980/81 har 2 milj. kr. beräknats.

Socialstyrelsen har i sin vägledning för kommunernas barnomsorgsplanering åren 1979–1983 och 1980–1984 begärt att kommunerna skall redovisa bl. a. omfattningen av den fortbildning som ges personalen. Vidare har

socialkonsulenterna fått i uppdrag av socialstyrelsen att följa upp utbildningsinsatserna. Det material som härigenom erhålls ger styrelsen möjlighet att följa upp och utvärdera utbildningsverksamheten.

I departementspromemorian betonas att utbildningen är en viktig förutsättning för arbetet i förskolor och fritidshem. Behovet av samordning med utbildning för personalgrupper inom angränsande arbetsområden understryks.

Socialstyrelsen och TCO anser att frågor som rör personalens utbildning borde ha behandlats utförligare i departementspromemorian. Enligt TCO borde utbildningen prioriteras och samordnas med utbildningen för personal inom angränsande arbetsområden.

För egen del vill jag framhålla att utbildning för personalen inom barnomsorgen är 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 bör utbildningen dessutom syfta till att skapa en brygga mellan verksamheten i hemmet och kommunens övriga barnomsorgsverksamhet t. ex. den öppna förskolan.

Barnens och personalens deltagande i matlagningsarbetet

Efter förslag i propositionen (1978/79:111) om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m. m. fattade riksdagen förra året beslut om att livsmedelslagen skulle ändras så att den nu inte omfattar kök i förskola eller fritidshem med högst 2 avdelningar. Motivet var att måltiderna och aktiviteter förknippade med dem är för de små barnen viktiga händelser som präglar och grundlägger framtida vanor. Barnen har ofta ett naturligt intresse för aktiviteterna runt måltiden. Att planera måltiden, inhandla råvaror, laga mat, duka och diska, är viktiga sysslor – en del av vuxenrollen. Därför bör barn ges goda möjligheter att tidigt delta i sådana göromål tillsammans med vuxna. I förskolan ingår detta i den dagliga verksamheten. Samma synsätt bör gälla för verksamhet i samtliga barnstugor även i de med fler än två avdelningar.

Införandet av arbetslag i förskolorna innebär vidare att personalen deltar i alla förekommande sysslor och således även i köksarbetet. När gränserna mellan olika personalkategorier på detta sätt suddas ut torde formellt all personal i förskolor med mer än två avdelningar omfattas av de bestämmelser i livsmedelslagstiftningen som gäller för kökspersonal. Detta får bl. a. till konsekvens att årliga hälsokontroller måste ske av all personal i arbetslag vid barnstugor. Samma regler torde i princip gälla för barnen om de skall hjälpa till i det centrala köket. Det skall här poängteras att livsmedelslagens hälsokontrollbehov avser hantering av oförpackade livsmedel.

Jag är inte beredd att förorda ett längre gående generellt undantag från

livsmedelstiftningen. Enligt vad jag inhämtat pågår nämligen redan inom livsmedelsverket en översyn av tillämpningen av verkets föreskrifter vad gäller förskolor och fritidshem. Livsmedelsverket har tillsammans med bl. a. socialstyrelsen påbörjat en översyn av tillämpningen av dessa föreskrifter. Det finns därför inte anledning att nu meddela något särskilt uppdrag. Jag förutsätter dock att arbetet sker skyndsamt.

2.6 Statsbidrag

I samband med riksdagens beslut om den fortsatta utbyggnaden av barnomsorgen våren 1976 beslutades även om ett nytt statsbidragssystem. Statsbidrag utgår fr. o. m. år 1977 till driften av förskolor och fritidshem med f. n. 18 100 kr. per plats i daghemsavdelning som är öppen minst 7 timmar och där barnen vistas mer än 5 timmar per dag. Till plats i fritidshemsavdelning utgår bidrag med f. n. 9 050 kr. under förutsättning att avdelningen är öppen minst 5 timmar per dag. I bidragsbeloppen har beaktats behovet av extra insatser för barn med behov av särskilda stödåtgärder. Likaså har beaktats de kapitaltjänstkostnader som uppstår vid anordnandet av dag- och fritidshemsplatser.

Fullt statsbidrag utgår för plats i daghemsavdelning om minst 2/3 av platserna i avdelningen eller i kommunen som helhet utnyttjas 5 timmar eller mer per dag. (Den s. k. tvåredjedelsregeln.)

För kommunala familjedaghem utgår statsbidrag med 35 % av kommunens bruttokostnader för lön, sociala förmåner och omkostnadsersättning till dagbarnvårdare. Därutöver utgår ett grundbelopp som f. n. utgör 3 250 kr. för barn som vistas minst 7 timmar per dag i familjedaghem samt 1 625 kr. för skolbarn och för barn som vistas mindre än sju timmar i familjedaghemmet.

Statsbidragssystemet finansieras genom en socialavgift från arbetsgivarna. Socialavgiften är fr. o. m. år 1981 2,2 % av det löneunderlag som gäller för de allmänna socialförsäkringsavgifterna.

Driftbidragen till daghem och fritidshem utgår med förskott i april, juli, oktober under bidragsåret samt i januari månad året efter. Slutlikvid utbetalas i april året efter bidragsåret.

Som jag i tidigare avsnitt nämnt beräknas antalet bidrag av socialstyrelsen i förhållande dels till en ytnorm dels till en s. k. pedagogisk norm.

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

Statskontrollkommittén har i sitt delbetänkande III (Ds Kn 1978:3) lagt fram förslag om att bidrag i fortsättningen bör utgå som en viss del av kommunens lönekostnader.

I departementspromemorian diskuteras de svårigheter som kunnat konstateras i nuvarande statsbidragssystem. Härvid konstaterades 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 departementspromemorian redovisas två alternativa förslag till nytt statsbidragssystem. Det ena förslaget är ett bidragssystem där statsbidraget skulle utgå per barn i barnomsorgen. Det andra systemet är ett procentuellt bidrag som skulle utgå i förhållande till kommunens bruttokostnader för barnomsorgen.

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

I årets kompletteringsproposition (1980/81:150) konstateras att de uppgifter som nu föreligger rörande barnomsorgsutbyggnaden åren 1980 och 1981 tyder på att en viss uppbromsning har skett i förhållande till angivna planer. Vidare anges att nya platser i barnomsorgen i stor utsträckning måste tillskapas genom ett effektivare utnyttjande av redan befintliga resurser. Möjligheter till omprioriterings- och rationaliseringsåtgärder måste således utnyttjas i helt annan utsträckning än tidigare. Det underlättas av ett slopande av den statliga detaljregleringen av barnomsorgen.

De krav som kan ställas på statsbidragets utformning bör vara att det är enkelt, överskådligt och lättadministrerat. Kommunerna bör själva, utifrån vissa grundläggande förhållanden för vilka jag tidigare redogjort, få avgöra i vilka former barnomsorgen skall ordnas. Det antal uppgifter som skall lämnas i anslutning till ansökan om statsbidrag bör minimeras.

Vidare bör krävas att kommunernas administration underlättas och att den statliga kontrollen och därmed granskningsarbetet på central nivå minskas. Statsbidraget bör vidare underlätta tillkomsten av nya platser inom barnomsorgen.

Jag vill för min del peka på att nuvarande statsbidragssystem innehåller moment som är styrande för kommunernas barnomsorgsutbyggnad. Den nuvarande kopplingen mellan olika normer och statsbidragssystemet bidrar inte till den flexibilitet som kommunerna bör ha i sin utbyggnad av barnomsorgen, även om statsbidragen under senare år har fått en mera schabloniserad och därigenom mindre detaljstyrande utformning. Jag vill förorda att ett nytt statsbidragssystem byggs upp utifrån principerna att kommunerna skall lämnas så stor frihet som möjligt att utnyttja sina resurser.

Jag anser i likhet med flertalet remissinstanser att det statsbidragssystem som bäst uppfyller de krav som jag tidigare angett är ett procentuellt bidrag. Med en sådan utformning av statsbidragen uppnås en rättvisare fördelning av statsbidraget mellan barnomsorg för olika åldersgrupper. Även kommu-

nernas administration underlättas. Den centrala granskningen av underlaget till statsbidragsansökan bör endast ske stickprovsvis. På så sätt minimeras den centrala administrationen. Fördelarna med ett procentuellt bidrag är enligt min mening så stora att ett sådant bidragssystem bör införas fr. o. m. den 1 januari 1982.

Vid ett procentuellt bidragssystem föreligger behov av en precisering av vilka kostnader som bör vara bidragsgrundande. Det närmare beräknings-sättet anser jag bör utformas av socialstyrelsen. Jag vill dock här något beröra bidragsunderlaget. Budget- och redovisningssystemet är olika uppbyggt i kommunerna. Kostnaderna för barnomsorgen torde dock vara åtkomliga utan alltför stora svårigheter. Följande kostnader bör enligt min mening vara bidragsgrundande:

Personal inkl. vikarier, fortbildningskostnader samt vissa schablonmässigt beräknade kostnader för den pedagogiska ledningen av barnomsorgen. Vidare bör kostnaden för lokaler, inventarier, kost, lekmaterial, medel för utflykter och liknande vid daghem, fritidshem, kommunala familjedaghem, deltidsskolor och öppna förskolor inräknas i bidragsunderlaget.

I samhällets barnomsorg ingår, som jag tidigare nämnt även deltidsskolan. F. n. utgår inget statsbidrag till deltidsskolan samtidigt som verksamheten i många fall kan vara svår att skilja ut från den statsbidragsberättigade verksamheten. Det förekommer t. ex. att personal från daghem tjänstgör viss tid i deltidsskolan, att lokaler i daghem eller fritidshem utnyttjas för deltidsskolan samt att barn från deltidsskolan ingår i daghemsgrupper.

I landet pågår en utbyggnad av den s. k. öppna förskolan. Denna verksamhet är ofta förlagd till en mindre lokal i ett bostadsområde. En förskollärare eller barnskötare arbetar där och föräldrar/dagbarnvårdare är välkomna att besöka lokalen tillsammans med sina barn. Ett stort intresse finns för de möjligheter till kontakt mellan barn och vuxna, som den öppna förskolan ger.

Jag vill föreslå att även kommunernas kostnader för såväl deltidsskolan som den öppna förskolan – dvs. för personal, lokaler och utrustning – räknas in i det statsbidragsgrundande underlaget för kommunernas barnomsorg.

Jag har beräknat bruttokostnaderna för deltidsskolan till ca 1 miljard kronor och för den öppna förskolan till ca 55 milj. kr.

I departementspromemorian har föreslagits att även vissa administrativa kostnader bör vara bidragsgrundande. Jag anser det vara viktigt att de administrativa funktionerna som t. ex. barnomsorgsassistenternas, pedagogkonsulenternas och barnomsorgspsykologernas arbetsuppgifter utvecklas och byggs ut i takt med barnomsorgsutbyggnaden. Samtidigt föreligger stora svårigheter att skilja ut dessa funktioner eftersom samutnyttjande med andra kommunala verksamheter ofta förekommer. Jag är därför inte beredd att föreslå att dessa kostnader generellt blir bidragsgrundande. Denna personal svarar emellertid för en viktig funktion när det gäller samordning och ledning

av det pedagogiska arbetet inom barnomsorgen. Med hänsyn härtill bör ett belopp som motsvarar den direkta lönekostnaden för en barnomsorgsassistent per 500 barn inom barnomsorgen i kommunen kunna ingå i bidragsunderlaget.

Jag har beräknat att bruttokostnaden för denna verksamhet – i den omfattning jag angivit – uppgår till ca 67 milj. kr.

Som jag tidigare anfört bör kommunernas planering och utformning av barnomsorgen inte redovisas till socialstyrelsen som underlag för utbetalningen av statsbidrag. I ansökan om statsbidrag bör således kommunerna endast ange de kostnader som föreligger i kommunen som helhet.

För att en viss kontroll skall kunna ske av statens kostnader bör enligt min mening en regel införas som innebär att statsbidraget för befintlig barnomsorgsverksamhet 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 bidragsåret nedlagd verksamhet får dras ifrån bidragsunderlaget före uppräknig. Under bidragsåret tillkommande verksamhet redovisas särskilt och statsbidrag utgår med viss andel av kostnaden för denna. Före beräkning av möjlig ökning för nästa år får helårseffekten beräknas och ingå i underlaget.

Utbetalningen av statsbidragen bör även fortsättningsvis åvila socialstyrelsen. Genom jämförelser med statistiska underlag i barnomsorgsplanerna och kostnadsredovisningen i statsbidragsansökan bör socialstyrelsen översiktligt kunna få en bild av kostnadsutvecklingen. Socialstyrelsen bör härigenom också kunna ta upp diskussioner med enskilda kommuner om kostnaderna för nyttillkommande verksamhet där dessa väsentligt överskrider kommunens kostnader för barnomsorgen i övrigt per enhet (barn, avdelning, barnstuga e. d.). Om skillnaden inte beror på särskilda omständigheter bör socialstyrelsen kunna frångå kommunens redovisning. Motsvarande gäller om kommunen av liknande skäl redovisat för låg kostnad för nedlagd verksamhet.

För familjedaghem utgår statsbidrag enligt huvudregeln i relation till de reella kostnaderna för verksamheten.

Jag ser det som angeläget att kommunernas arbete när det gäller statistikredovisning förenklas så mycket som möjligt.

Jag vill i detta sammanhang nämna att socialstyrelsen och statistiska centralbyrån alltmer samordnat insamlingen av statistikuppgifter från kommunerna om barnomsorgsverksamheten. Tidigare lämnades uppgifter till båda dessa myndigheter vid flera olika tillfällen varje år. Vidare avsåg de s. k. årsberättelserna en redovisning av uppgifter för varje institution inom resp. kommun. Omläggningen innebär att uppgiftslämnandet samordnas till ett enda tillfälle under året och att kommunen utgör den lägsta redovisningsnivån.

Informationsinsamlingen kan för socialstyrelsens del fortsättningsvis begränsas till att kommunerna årligen insänder sin barnomsorgsplan. De

uppgifter som nu årligen insamlas till SCB bör fortsättningsvis kunna inhämtas genom särskilda mindre frekventa undersökningar. Den barnomsorgsundersökning, som utfördes av SCB våren 1980, är som jag tidigare nämnt ett viktigt tillskott till beslutsunderlaget för staten och kommunerna. En undersökning av den här arten förlorar naturligtvis aktualitet. Det finns enligt min mening inte nu skäl att besluta om en ny undersökning. Behovet av en ny barnomsorgsundersökning på riksnivå bör senare tas upp till förnyad bedömning.

Nuvarande bidrag till familjedaghemsvksamheten är uppdelad på dels ett procentuellt bidrag (35 % av bruttokostnaderna) dels ett grundbidrag som utgår per plats i familjedaghem. Avsikten har varit att kommunernas kostnader för en familjedaghemsp plats skall vara likställd med kostnaderna för en daghemsp plats. Nuvarande bidragssystem är emellertid svåröverskådligt genom uppdelningen på olika bidragstyper. Jag ser betydande fördelar i ett bidragssystem som är likadant uppbyggt och med samma procentsats för de olika barnomsorgsformerna. Statsbidragets nivå bör vidare bestämmas utifrån den kostnadsfördelning som i dag föreligger mellan stat och kommun.

Jag föreslår sålunda att ett nytt statsbidragssystem för barnomsorgen införs fr. o. m. den 1 januari 1982 enligt de principer jag tidigare redogjort för. Bidraget bör utgå med 40 % av kommunernas bruttokostnader för barnomsorgen exkl. administrativa kostnader.

I bidragsunderlaget bör enligt vad jag tidigare nämnt inräknas kommunernas bruttokostnader (exkl. administrationskostnader) för daghem, fritidshem, familjedaghem, deltidsförskola, öppen förskola samt en schablonmässigt beräknad kostnad för pedagogisk ledning. Det statsbidrag som i dag utgår till barnomsorgen motsvarar enligt min beräkning 40 % av detta utvidgade bidragsunderlag.

En förutsättning för erhållande av statsbidrag skall som f. n. vara att verksamheten finns angiven i kommunens barnomsorgsplan.

Sedan effekterna och erfarenheterna av det nya bidragssystemet kan överblickas kan bidragsnivån behöva omprövas med hänsyn till såväl utvecklingen av kostnaderna för verksamheten som den statsfinansiella situationen samt allmänna kommunalekonomiska överväganden.

Statsbidrag till daghem och fritidshem utbetalas i dag dels i fyra förskottsbetalningar dels med en slutbetalning.

Detta system bör tills vidare tillämpas även för det av mig föreslagna nya statsbidragssystemet. Mot bakgrund av att nuvarande statsbidrag till familjedaghemsvksamheten utgår kalenderårsvis i efterskott bör det sammanlagda förskottsbeloppet till viss kommun uppgå till 75 % av det totala statsbidraget till barnomsorg i kommunen under föregående år.

Finansieringen av barnstugor

Statligt bostadslån kan medges för ny- och ombyggnad av bostäder och lokaler för boendeservice, dvs. bl. a. för daghem, deltidsförskolor och fritidshem. Bostadslånets storlek bestäms vid nybyggnad på grundval av ett låncunderlag som motsvarar beräknade mark- och byggnadskostnader. I varje låneärende fastställs, förutom ett låncunderlag också ett pantvärde för fastigheten eller huset. I flertalet ärenden överensstämmer låncunderlag och pantvärde. Som villkor för bostadslån gäller att den beräknade kostnaden för byggnadsföretaget inte väsentligt får överstiga pantvärdet.

Vid beräkning av låncunderlag för nybyggnad av barnstuga får hänsyn inte tas till sådan yta som överstiger 20 m² per plats. För tillbyggnad gäller att i låncunderlaget inte får inräknas belopp för större yta än vad som kan tillföras anläggningen som helhet utan att ovan angivet gränsvärde överskrids.

Efter förslag i 1980 års budgetproposition (prop. 1979/80:100 bil. 16 s. 53–56) har den 1 juli 1980 införts en produktionskostnadsanpassad belåning för vissa bostadsprojekt som upphandlas i konkurrens. De nya reglerna omfattar även barnstugor. I prop. 1980/81:194 har föreslagits att det s. k. konkurrensvillkoret för bostadslån upphävs temporärt och att möjligheterna till produktionskostnadsanpassad belåning vidgas under den tid som villkoret inte gäller.

Produktionskostnadsbelåningen innebär att de anbudsbaserade kostnaderna får utgöra underlag för lån och räntebidrag. För lån till en sådan nybyggnad som skall utföras av ägaren till marken får låncunderlaget motsvara den i ärendet uppgivna kostnaden. Reglerna medför att sådana överkostnader som kan godtas också får ingå i låncunderlaget.

För barnstugor utgår statligt bostadslån som regel med 30 % av låncunderlaget. Återstående 70 % av låncunderlaget täcks av lån på den prioriterade lånemarknaden.

Bostäder som finansieras med statliga bostadslån kan stödjas med räntebidrag. Räntebidrag beviljas, grovt räknat, för att täcka skillnaden mellan å ena sidan faktiska räntekostnader, å andra sidan en av staten garanterad räntekostnad på samma lån.

I normalfallet medges f. n. inte räntebidrag till lokaler, således inte heller barnstugor.

Om bostadsutrymmen används för andra ändamål skall enligt huvudregeln bostadslånet sägas upp till betalning helt eller delvis. Om det är fråga om sådana lokaler, som kan räknas in i låncunderlaget, kan dock länsbostadsnämnden i stället för att säga upp lånet föreskriva att räntebidrag inte skall utgå. Bostadslånet får däremot behållas. Länsbostadsnämnden kan också medge att bostadsutrymmen tillfälligt får utnyttjas för annat ändamål. I sådana fall skall räntebidraget dras in under den tid utrymmena utnyttjas för det nya ändamålet. Med tillfällig uthyrning avses upplåtelse under totalt högst fem år.

Om det tillfälliga utnyttjandet avser upplåtelse till barnstuga kan emellertid räntebidraget få behållas enligt en regel som infördes den 1 juli 1979. F. n. gäller i dessa fall följande. Om lägenheten inte kan upplåtas för bostadsändamål på grund av bristande efterfrågan behålls räntebidraget under tiden för upplåtelse till barnstuga. Om användningen som barnstuga avser en lägenhet som hade kunnat hyras ut som bostad upphör räntebidraget men återkommer när användningen som barnstuga har upphört. I nyproduktionen (nybyggnad eller genomgripande ombyggnad) är det inte i och för sig hinder för att medge tillfällig uthyrning till barnstuga att lägenheterna direkt anpassas för barnstugeändamål. Kostnaderna för anpassning till barnstuga resp. återställande till bostäder är inte föremål för bostadslån. Tillfällig uthyrning av bostäder till barnstuga kan förekomma beträffande lägenheter i såväl flerbostadshus som småhus.

Som jag nyss anförde kan bl. a. toppbelastningar i nya områden mötas genom att lägenheter eller småhus temporärt används som barnstugor. Den begränsning till fem år som f. n. tillämpas för tillfälligt utnyttjande kan i sådana sammanhang enligt vad jag har erfarit vara för kort. Länsbostadsnämnderna bör därför kunna medge att tillfälligt utnyttjande som barnstuga får förlängas även efter femårsperioden, dock högst med ytterligare fem år. Jag räknar dock med att i flertalet fall en kortare tid än tio år kommer att vara tillräckligt för att möta de toppbelastningar på barnomsorgen som det tillfälliga utnyttjandet syftar till. Chefen för bostadsdepartementet kommer, efter samråd med mig, att i annat sammanhang föreslå regeringen att föreskriva att bestämmelserna om tillfällig uthyrning när det gäller barnstugor skall ändras på angivet sätt.

Beträffande möjligheterna att i vissa fall få behålla räntebidraget när bostäder tillfälligt utnyttjas som barnstugor vill jag efter samråd med chefen för bostadsdepartementet anföra följande.

Gällande regler utgår från att bostadslägenheter skall användas som barnstugor endast i den mån de inte efterfrågas för sitt avsedda ändamål. Sådana uthyrningssvårigheter som kan lösas genom att bostäder tillfälligt används som barnstugor förekommer numera ytterst sällan. Jag förordar därför att möjligheten slopas att i vissa fall få behålla räntebidraget när en bostad tillfälligt utnyttjas som barnstuga. Genom en sådan ändring kommer räntebidragsreglerna att bli mer entydiga och enkla. När en lägenhet används som barnstuga upphör räntebidraget. När den åter tas i bruk som lägenhet återkommer räntebidraget.

2.7 Besvärsrätt

Riksrevisionsverket pekar i sin rapport på att utbyggnaden av barnomsorgen ofta fördröjs beroende på besvär över olika beslut i samband med byggandet av barnstugor. När kommunerna beviljar dispens enligt 67 § byggnadsstadgan (1959:612) överklagar grannarna ofta byggnadsnämndens

beslut till länsstyrelsen och därefter eventuellt även till regeringen. RRV föreslår att det får övervägas att i den nya byggnadslagen begränsa besvärsrätten då det gäller att omvandla bostäder till lokaler för barnomsorgsverksamhet för högst 15 barn. RRV anser därutöver att planverket närmare bör undersöka t. ex. antal överklaganden, skälen, handläggnings-tider och länsstyrelsernas beslut i ärenden om nybyggnad av dag- och fritidshem.

Jag delar RRV:s uppfattning att frågor om ändringar i besvärsrätten enligt byggnadslagstiftningen måste bedömas i ett större sammanhang. Plan- och bygglagutredningens betänkande har remissbehandlats och bereds f. n. i regeringskansliet. Ytterligare underlag för bedömning av besvärsrätten i denna speciella fråga torde erhållas från den undersökning som planverket enligt vad jag erfarit genomför angående överklaganden i samband med anordnande av barnstugor i eller i anslutning till befintlig bebyggelse. I detta sammanhang vill jag erinra om att det är möjligt att utan dispens ge byggnadslov för anspråkstagande av bostadshus för barnomsorgsverksamhet om det kan ske utan att byggnaden måste ändras för ändamålet. Besvär kan dock anföras mot beslut om byggnadslov. Endast om det är fråga om en så begränsad verksamhet att den inte kan anses vara på något sätt störande får den bedrivas utan byggnadslov.

3. Hemställan

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

1. godkänna vad jag har förordat om förenklad statsbidragsgivning till barnomsorgen,
2. godkänna vad jag i övrigt har anfört beträffande den kommunala barnomsorgen.
3. godkänna vad jag har förordat beträffande räntebidrag vid tillfällig uthyrning av bostäder till barnstugor.

4. Beslut

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

Innehåll	Sid.
Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 22 maj 1981 ...	2
1 Inledning	2
2 Föredragandens överväganden	6
2.1 Familjedaghem, öppna förskolor och deltidsförskolor ..	8
2.2 Utrymmesstandard m. m. i daghem och fritidshem	13
2.3 Barngruppernas storlek	19
2.4 Personaldimensionering	24
2.5 Personalens utbildning m. m.	26
2.6 Statsbidrag	32
2.7 Besvär rätt	38
3 Hemställan	39
4 Beslut	39

Departementspromemorian (Ds S 1979:3)

Vissa kvalitetsfrågor i daghem och fritidshem samt principerna för statsbidragsgivningen

1 Inledning och sammanfattning

1.1 Inledning

I barnomsorgslagen (SFS 1976:381) anges att samhällets barnomsorg har till syfte "att i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam social utveckling hos barnen". Därmed slås fast att verksamheten i första hand är till för barnens skull.

1968 års barnstugeutredning framhöll i betänkandet (SOU 1972:26) Förskolan, del I, kvalitativa mål som uttrycker nödvändigheten av samarbete med hemmet och en strävan mot att barnen utvecklas till självständiga, kreativa människor som vill lära och göra bruk av sin kunskap, som kan samarbeta och känner solidaritet med andra. Denna målsättning har lagts fast av riksdagen (prop. 1973:36, SOU 1973:30, rskr 1973:372, SFS 1973:1205).

I propositionen (1975/76:92) om utbyggnad av barnomsorgen anges att samhällets barnomsorg skall ge barnen möjlighet till en god och trygg uppväxtmiljö. Den skall också ge kvinnor och män möjlighet att på lika villkor kunna förena förvärvsarbete och familjeliv. Vidare framhålls att barnomsorgen inte är någon ersättning för familjerna utan en komplettering som tillgodoser barnens behov av stimulerande och utvecklande aktiviteter. Samhällets barnomsorg är ett viktigt stöd och komplement till familjen både för barn och föräldrar.

En bra omsorg är till gagn för alla barn, till stöd för föräldrarna och till gagn för samhället. Bristen på platser gör emellertid att alla barn ännu inte kan få del av barnomsorgen. Därför måste kvantitativa mål ställas upp.

Kvalitets- och kvantitetskraven kan komma i konflikt med varandra särskilt så länge behovet av barnomsorg inte är täckt. Bristen på platser är så stor att en kraftig utbyggnad av dag- och fritidshem är en nödvändighet under de närmaste åren. Det är ur rättvisesynpunkt angeläget att alla barn så snart resurserna medger kan få tillgång till samhällets barnomsorg. De kvantitativa målen bör därför ges högsta prioritet även framgent. Vissa kvalitetskrav måste emellertid också ställas upp som förutsättningar för att målen för verksamheten skall kunna förverkligas och för att verksamheten skall kunna ordnas enligt likartade principer över hela landet.

Kommunerna har det politiska ansvaret för såväl utbyggnaden av

barnomsorgen som verksamhetens innehåll och utformning. Kommuner, personal och föräldrar har tillsammans goda förutsättningar att skapa en bra barnomsorg. Under ett utbyggnadsskede kan det emellertid vara angeläget att från statsmakternas sida sträva efter en viss minimistandard över hela landet.

I föreliggande departementspromemoria analyseras behovet av särskilda normer eller rekommendationer för gruppstorlek, personaltäthet, personalens utbildning och lokalernas utrymmesstandard. I anslutning härtill redovisas även vissa förslag rörande statsbidragsgivningen till daghem och fritidshem. Förslagen innebär vissa förenklingar.

Avsikten är inte att åstadkomma en författningsmässig reglering som skulle kunna innebära stelbenta preciseringar. Detta skulle visserligen kunna ge förutsättningar för en god kvalitet över hela landet, men samtidigt kunna hämma en lokal anpassning av verksamheten. En sådan lokalt anpassad utformning har många fördelar.

Normerna bör istället få formen av principuttalanden från regeringen och riksdag om en viss rekommenderad minimistandard.

Till grund för förslagen ligger en helhetssyn på barnens uppväxtvillkor och en ambition att skapa kontinuitet för barnen och barnfamiljerna. I detta sammanhang är förskolornas och fritidshemmens lokalisering, organisation och fysiska miljö av största betydelse.

Verksamheten bör anknyta till barnens erfarenheter, sociala och kulturella bakgrund samt lokala förhållanden. Det är därför angeläget att det lokalt sker en konkretisering av barnomsorgens mål, innehåll och arbetssätt. Frågor som antal anställda i barngrupper, grupporganisation m. m. behöver anpassas efter lokala förhållanden. Kvaliteten blir därför beroende av besluten på lokal nivå.

Många frågor bör kunna beslutas inom den enskilda förskolan eller fritidshemmet i samarbete mellan personal, föräldrar och barn.

Vissa övergripande kvalitetsfrågor som personalens fortbildning, föräldrarnas medverkan och inflytande berörs inte närmare i detta sammanhang. Fortbildningen regleras på annat sätt. Föräldramedverkan m. m. utreds f. n. av Barnomsorgsgruppen (S 1973:07) och Familjestödsutredningen (S 1974:04). Slutbetänkanden från dessa utredningar kan förväntas omkring årsskiftet 1979/80.

Frågor om den allmänna förskolan behandlas inte i denna promemoria.

1.2 Sammanfattning

Promemorian inleds med en genomgång av byggnads-, arbetsmiljö- och hälsovårdslagstiftning m. m. samt gällande tillämpningsanvisningar. Det kan konstateras att de krav som ställs på barnomsorgen i detta sammanhang i sig är realistiska och berättigade för barn och personal inom verksamheten. Ett väsentligt problem är dock att kraven, anvisningarna m. m. förs fram av

många olika instanser som ofta var för sig företräder olika intressen. En mer samordnad information föreslås därför. (Se vidare avsnitt 2 och 6).

Kvaliteten inom dag- och fritidshemsverksamheten påverkas av t. ex. förhållanden som barngruppernas sammansättning och storlek, antal anställda och personalens utbildning. Inom dessa områden förekommer betydande skillnader mellan kommunerna idag. Förslag läggs därför fram om normer för dessa områden.

Förslagen gäller en genomsnittlig nivå i kommunen som helhet. Kommuninivån har valts för att ge kommunerna möjlighet att göra lokala avvägningar för hur kvalitetsfrågorna i detalj skall lösas. Därmed ökas kommunernas ansvar för verksamheten. Det är angeläget att man i samarbete med personal och föräldrar söker sig fram till den för respektive dag- eller fritidshem lämpligaste organisationen av verksamheten. (Se vidare avsnitt 3, 4 och 5).

De krav som f. n. ställs på viss avdelningsyta per plats i daghem och fritidshem har satts i fråga av många som ansett att det finns andra faktorer som är av väsentligt större betydelse för verksamheten. Kraven på viss yta har vidare inneburit ett relativt detaljerat granskningsarbete både på lokal och central nivå. Det krav rörande minsta avdelningsyta per plats vid dag- och fritidshem som f. n. är kopplat till statsbidragen föreslås därför borttaget. (Se avsnitt 6).

Statsbidragens konstruktion behandlas i avsnitt 7. En strävan har varit att förenkla bidragssystemet. Vidare har ambitionen varit att anpassa bidragen till den ökade efterfrågan på deltidspatser. Hänsyn har tagits till kommunernas högre kostnader för småbarnspatser. En ytterligare strävan har varit att underlätta och stimulera till införande av åldersblandade barngrupper. Två alternativa statsbidragskonstruktioner, bidrag per barn och procentuellt bidrag, redovisas. För erhållande av statsbidrag föreslås vissa krav på öppethållande m. m.

Kommunerna är ålagda ett omfattande arbete avseende den årliga statistiken för barnomsorgsverksamheten. Nuvarande detaljerade årsredovisningar föreslås ersatta av mer översiktliga statistiska uppgifter i kommunernas årliga barnomsorgsplaner. Vidare föreslås att mer ingående redovisningar lämnas t. ex. vart femte år för att tillsammans med uppgifter i barnomsorgsplanerna tillgodose behovet av central statistik.

Kommunernas barnomsorgsplaner kan därigenom utvecklas till ett viktigt instrument för information om hur kvalitetskraven uppfylls och de kan lokalt, regionalt och centralt ge möjlighet till uppföljning av verksamheten.

I syfte att decentralisera arbetet med statsbidragsansökningar och uppföljning av barnomsorgsplanerna föreslås att en stor del av denna verksamhet förs över till länsstyrelsen. De centrala granskningsuppgifter som socialstyrelsen f. n. har när det gäller statsbidragsgivningen och fastställande av platsantal skulle därmed upphöra.

Socialstyrelsens rådgivande roll bör behållas. Sålunda bör t. ex. erfarenheter från forskning, försöksverksamhet och utvecklingsarbete även i fortsättningen systematiskt insamlas och spridas.

Om det skulle visa sig att normer som riksdagen ställt sig bakom är ett otillräckligt instrument för att uppnå den här angivna standarden kan det bli nödvändigt att ånyo överväga vissa bindande normer som förutsättning för statsbidragsgivningen.

2 Lagstiftning som berör förskolor och fritidshem

Till lagstiftning som på olika sätt reglerar eller på annat sätt har betydelse för barnomsorgen hör

- barnavårdslagen
- stadgan för barnavårdsanstalter
- barnomsorgslagen
- byggnadslagen
- byggnadsstadgan
- livsmedelslagen
- brandlagen
- arbetsmiljölagen
- hälsovårdsstadgan
- bostadsfinansieringsförordningen
- statsbidragsförordningen

Till dessa lagar och förordningar har socialstyrelsen, statens planverk, statens livsmedelsverk, statens brandnämnd, bostadsstyrelsen och arbetarskyddsstyrelsen meddelat föreskrifter, anvisningar och vägledande information.

I det följande sammanfattas några viktiga punkter ur gällande bestämmelser.

Barnavårdslag

Barnavårdslagen (SFS 1960:97) och stadgan för barnavårdsanstalter (SFS 1960:595) innehåller bestämmelser som berör förskolor och fritidshem. Reglerna avser t. ex. skyldighet för kommun eller annan anordnare att göra anmälan till socialstyrelsen när verksamhet vid förskola/fritidshem skall startas, vissa krav på lokalerna, skyldighet för socialstyrelsen att föreskriva om högsta antal barn, krav på läkarundersökning av personalen, krav på journal över barnen samt krav på kommunerna att inge årsberättelse till länsstyrelsen och socialstyrelsen.

Barnomsorgslagen

Barnomsorgslagen (SFS 1976:381) reglerar barnomsorgens omfattning, syfte, inriktning, organisation i stort och kommunernas skyldighet att

ansvara för verksamheten genom planering och tillgodoseende av behov för olika grupper. Även tillsynen av verksamheten regleras i lagen.

Förslag till socialtjänstlag

Socialutredningen föreslår i betänkandet (SOU 1977:40), Socialtjänst och socialförsäkringstillägg, att en ny lag om socialtjänst ersätter nuvarande relativt detaljerade barnvårdslag, nykterhetsvårdslag och socialhjälpslag. Den nya lagen föreslås få karaktären av ramlag, där intentioner och syfte med verksamheten i dess helhet och delar anges. Utredningen föreslår att närmare bestämmelser om förskolor och fritidshem tas upp i en särskild barnomsorgsförordning. En proposition med anledning av socialutredningens förslag bereds f. n. inom regeringens kansli.

Byggnadslagstiftning

I byggnadsstadgan (BS) (SFS 1959:612; omtryckt 1972:776, senaste ändring 1978:369) finns bl. a. bestämmelser om byggnaders yttre och inre utformning. De allmänna bestämmelserna i BS kompletteras av föreskrifter och allmänna råd som meddelas av statens planverk och publiceras i Svensk byggnorm 1975 (SBN).

För daghem och fritidshem kan sägas att i allmänhet samma krav som gäller för bostäder skall vara uppfyllda. Krav finns sålunda på lämplig planlösning, tillgänglighet för handikappade, brandsäkerhet m. m. Enligt 46 § BS skall byggnad för stadigvarande bruk, vari inryms bostads- eller arbetsrum, anordnas och inredas så att den bereder möjlighet till trevnad och god hygien. Till detta anges vissa förhållanden som särskilt skall beaktas, t. ex. uppvärmnings- och ventilationsförhållanden samt dagsljus- och belysningsförhållanden.

När det gäller nybyggnadskraven på hygienutrymmen kan nämnas, att kraven (enligt 42 a §) på handikappanpassning innebär, att bl. a. bostadslägenhet skall förses med toalett som kan besökas av person i rullstol.

I fråga om ljusförhållanden föreskrivs i SBN bl. a. att bostadsrum såsom vardagsrum, sovrum och kök samt lektrum i förskola och fritidshem anordnas så att tillfredsställande dagsljus erhålls. Detsamma gäller arbetsrum. I anvisningarna till dagsljusföreskriften anges vissa godtagbara ljusförhållanden och hur dessa beräknas.

Enligt 48 § BS skall byggnad för särskilt ändamål, utöver de allmänna kraven, fylla de särskilda krav som med hänsyn till verksamhetens art skäligen bör ställas på hygien, skydd mot ohälsa, olycksfall och brandfara samt på trevnad och bekvämlighet för dem som skall vistas i byggnaden. Som exempel på byggnad för särskilt ändamål anges bl. a. byggnad för undervisning, vårdanstalt och samlingslokal. Paragrafen är tillämplig på t. ex. förskolor och fritidshem. I SBN ges också vissa särskilda föreskrifter som

skall tillämpas för sådana lokaler, det gäller t. ex. vissa brandskyddsregler.

Kravbestämmelserna i BS skall också, med vissa undantag, tillämpas vid ändringsarbeten av olika slag (48 a § och 49 §).

Byggnadsnämnd skall enligt 56 § BS vid prövning av byggnadslov bl. a. se till att företaget inte strider mot byggnadslagstiftningen samt vissa andra lagar, däribland arbetsmiljölagen (SFS 1977:1160) och med stöd av den meddelade föreskrifter. När det gäller arbetslokal eller personalrum får byggnadslov beviljas endast om utlåtande föreligger från yrkesinspektionen och det av detta framgår att skyddsombud eller skyddskommitté fått tillfälle att yttra sig över byggnadsprojektet.

De krav och rekommendationer som enligt byggnadslagstiftningen f. n. gäller för förskolans inre och yttre miljö redovisas delvis i socialstyrelsens vägledande information om miljö i förskola och fritidshem. Planering av lokaler och utemiljö, utgiven år 1975. År 1976 kompletterades denna information med ett arbetshäfte för kommunala granskare m. fl.

Livsmedelslagstiftning

Livsmedelsverkets anvisningar bygger på livsmedelslagen (SFS 1971:511), livsmedelskungörelsen (SFS 1971:807) och statens livsmedelsverks allmänna tillämpningskungörelse (SLV 1975:12) m. m.

För livsmedelslokal krävs byggnadslov för ny- eller tillbyggnad samt vid ombyggnad. Innan en livsmedelslokal tas i bruk måste den godkännas av hälsovårdsnämnd.

Enligt tillämpningskungörelsen får personaltoalett tillhörande livsmedelslokal inte annat än i undantagsfall upplätas till andra än dem som arbetar i lokalen.

Enligt livsmedelslagen räknas kök med tillhörande biutrymmen i förskolor och fritidshem som livsmedelslokaler. För personal som arbetar i sådana lokaler krävs regelbunden hälsokontroll.

Statskontrollkommittén har i betänkandet (Ds Kn 1978:3) Ökat kommunalt ansvar för barnomsorgen, föreslagit att livsmedelslagen ändras så att dess bestämmelser inte omfattar sådant kök i förskolor som betjänar högst 25 barn.

Kommittén anför att måltider och aktiviteter förknippade med dem är för de små barnen viktiga händelser som präglar och grundlägger framtida vanor. Barnen har ofta ett naturligt intresse för aktiviteterna runt måltiden.

I regeringens proposition (1978/79:111) om åtgärder mot krångel och onödigt byråkrati m. m. föreslås att statskontrollkommitténs förslag genomförs i avvaktan på en ytterligare översyn av vissa verkställighetsföreskrifter på området. Bestämmelserna i livsmedelslagen föreslås därmed inte omfatta kök i sådana förskolor och fritidshem som omfattar högst 2 avdelningar.

Vidare förordas att livsmedelsverket bemyndigas föreskriva undantag i vissa avscenden från tillämpningen av livsmedelslagen på övriga förskolor och fritidshem samt för barnkolonier eller lägergårdar. Förenklingarna bör syfta till att barnen i normala fall skall kunna delta i matlagning och annat köksarbete utan krav på hälsokontroll. Vidare bör kraven på köksutrustning, hygienisk standard m. m. inte sättas högre än vad som är nödvändigt med hänsyn till verksamhetens inriktning och omfattning. Med en sådan anpassning av bestämmelserna väntas följa minskat behov av myndighetskontroll. Självfallet är föreskrifter i hälsovårdsstadgan om sanitär olägenhet fortfarande tillämpliga. Hälsovårdsstadgan torde utgöra en garanti för att omsorgen om barnens hälsa respekteras.

Hälsovårdslagstiftning

Hälsovårdsstadgan (SFS 1958:663) anger krav på befintliga lokaler för bostäder och samlingslokaler. Kraven syftar till att ge ett grundläggande skydd till hälsa och välbefinnande för de boende och för dem som vistas i olika samlingslokaler.

Skyddet gäller för bostäder, hotell, pensionat och samlingslokaler av olika slag. Det anges ej klart att skyddet även gäller förskolor och fritidshem. Inte heller anges om lokalerna räknas som bostäder eller samlingslokaler i detta sammanhang. Stadgan har dock tolkats så att förskolor och fritidshem omfattas av stadgans bestämmelser. Orsaken till att dessa lokaler inte explicit nämns i stadgan är sannolikt bl. a. att den tillkom innan förskolor och fritidshem fanns i någon nämnvärd omfattning.

Hälsovårdsnämnderna har i kommunerna tillsynsansvaret för bostäder och samlingslokaler. I förarbetena till hälsovårdsstadgan anges ingen skyldighet för hälsovårdsnämnderna att bedriva *fortlöpande* tillsyn i förskolor och fritidshem, men när missförhållanden konstateras måste ingripanden kunna ske. Ansvar för tillsynen i bl. a. hygieniskt avscende åvilar länsläkarorganisationerna. Det finns dock inte reglerat att tillsynen ska utövas genom fortlöpande myndighetsverksamhet.

I betänkandet (SOU 1978:44) från hälsovårdsstadgeutredningen Kommunalt hälsoskydd har en översyn gjorts av hela hälsovårdsstadgan och andra angränsande bestämmelser. Utredningen föreslår bl. a. en begränsning av mängden detaljbestämmelser men har inte särskilt belyst de ovan nämnda problemen vad gäller förskolor och fritidshem.

Socialstyrelsen m. fl. remissinstanser har dock i yttrande över hälsovårdsstadgeutredningen påtalat bl. a. de nämnda bristerna i den gällande lagen.

Arbetsmiljölågstiftning

I arbetsmiljölagen (SFS 1977:1160) medges grundläggande regler med syfte att förebygga ohälsa och olycksfall.

Enligt arbetsmiljölagens 6 kap. 4 och 9 §§ skall skyddsombud och skyddskommitté delta i planeringen av nya och ändrade arbetslokaler, anordningar och arbetsmetoder. En motsvarande bestämmelse återfanns från 1974 i den numera upphävda arbetarskyddslagen. Yrkesinspektionen kan meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att arbetsmiljölagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

Arbetarskyddsstyrelsen meddelar föreskrifter för verkställighet av arbetsmiljölagen. De föreskrifter och anvisningar som arbetarskyddsstyrelsen tidigare meddelat med stöd av den numera upphävda arbetarskyddslagen gäller ännu. Med stöd av arbetarskyddslagen har arbetarskyddsstyrelsen efter samråd med socialstyrelsen utfärdat meddelandet 1978:17. Detta meddelande, som innehåller anvisningar för förskolor och fritidshem, ersätter arbetarskyddsstyrelsens meddelande 1975:19. Meddelandet 1978:17 trädde i kraft den 1 oktober 1978.

Arbetarskyddsstyrelsens meddelande 1978:17 innehåller bl. a. rekommendationer om att

- mat- och dagrum skall dimensioneras med minst 1,2 m² per person
- omklädningsrum och personal-wc (i regel skilda för män och kvinnor). För dag- och fritidshem med 10–35 barnplatser beräknas en wc för personalen. Vid 40–70 barnplatser beräknas två wc för personalen. Vidare skall duschrum med omklädningshytt finnas (får vara gemensamt för män och kvinnor).

Köken i daghem och fritidshem med mer än 70 barnplatser räknas enligt de nya reglerna som storkök och i dessa skall rumshöjden vara 2,70 m om matlagningen sker på konventionellt sätt. Separat diskrum bör dessutom anordnas där servis för mer än 70 barn diskas centralt. Vidare skall enligt anvisningarna diskmaskin och ugn placeras i bekväm arbetshöjd.

De nya reglerna kräver mer än tidigare att de anställda skall ha bord och stolar i vuxenhöjd även då de är tillsammans med barnen. Diskbänkar som används av personalen och minst en arbetsbänk i verkstad och allrum skall vara i vuxenhöjd.

De nya bestämmelserna anger dessutom att ytsträva golv behövs i våtutrymmen för att förhindra halka och att utförligare regler behövs för städutrymmen. Behov av bra förråd vid utomhus-lekplatser anges även.

För tillfälliga lokaler kan yrkesinspektionen i enskilda fall ge särskilda anvisningar som innebär avsteg från vad som anförts i Arbetarskyddsstyrelsens meddelande nr 1978:17.

Förordning om statsbidrag till daghem och fritidshem

Gällande statsbidragsförordning (SFS 1976:396) om statsbidrag till daghem och fritidshem ställer vissa krav på verksamheten för att driftbidrag skall utgå. Bidraget utgår per plats i dag- och fritidshem och kraven för bidrag

gäller bl. a. öppethållande och att socialstyrelsen fastställer antalet platser med hänsyn till utrymmesstandard. Gruppsammansättningen påverkas också av den s. k. två tredjedelsregeln som innebär att fullt statsbidrag utgår för hela barngruppen om minst två tredjedelar av barnen deltar i verksamheten minst fem timmar per dag.

Statsbidragen behandlas vidare i avsnitt 7.

3 Barngrupperna

3.1 Socialstyrelsens rekommendationer

1968 års barnstugeutredning föreslog i betänkandet (SOU 1972:26 och 27) Förskolan att barngrupperna i daghem skulle indelas i småbarnsgrupper och syskongrupper och därmed omfatta fler åldrar än tidigare. Beträffande syskongrupperna föreslogs att de skulle kunna omfatta upp till 20 barn. I proposition 1973:136 anges om gruppstorleken

”Det bör ankomma på tillsynsmyndigheten (socialstyrelsen) att på grundval av utredningens förslag, remissyttrandena och erfarenheterna från pågående försöksverksamhet utarbeta vägledning till kommunerna i denna fråga.”

Socialstyrelsens rekommendationer beträffande barngruppernas sammansättning och storlek i förskola och fritidshem anges i skriften ”Om förskolan”, (socialstyrelsen anser 1978:2) och i informationsmaterial om fritidshemsverksamhet år 1978.

I rekommendationerna framhålls att flera faktorer inverkar på barngruppernas sammansättning och storlek. Det gäller t. ex. behovet av platser i dag- eller fritidshemmets upptagningsområde, områdets sociala karaktär, åldrar och utvecklingsnivåer för barnen i barngruppen, de enskilda barnens och gruppen behov av socialt stöd och stimulans, personalsituationen, utrymmes- och lokallösningar. En flexibel grupporganisation rekommenderas, dock inom ramen för följande högsta barnantal, satt med hänsyn till barnens ålder:

a)	småbarnsgrupp	1/2–2 år	12 barn
	syskongrupp	3–6 år	20 barn
	fritidshemsgrupp	7–12 år	15 barn
b)	utvidgad syskongrupp	1/2–6 år,	15 barn
		1/2–9 eller	} 20 barn
		1/2–12 år	
		3–9 eller	
		3–12 år	

Socialstyrelsen har i skriften ”Om förskolan” anfört att stor försiktighet bör iaktas då det gäller inrättande av syskongrupper med flera barn än 15. Vad gäller barngruppernas sammansättning framhålls de många fördelarna med åldersblandade daghemsggrupper.

Förutom barngruppernas storlek har även antalet avdelningar inom ett

daghem betydelse för verksamheten. Kontakter mellan barn och vuxna liksom samarbetet mellan personalen underlättas om daghemmen inte är alltför stora. Socialstyrelsen anser därför att daghem med flera än fyra avdelningar bör undvikas.

3.2 Nuvarande grupporganisation

Åldersammansättning

I daghem omfattade barngrupperna vanligen en eller två åldersklasser fram till år 1972 då barnstugucutredningen föreslog större åldersblandning i grupperna. Förslaget innebar att småbarnsgrupper skulle anordnas för barn under 3 år och syskongrupper för de fyra åldersklasserna 3–6 år.

År 1978 utgjorde ca 80 % av daghemsbarnen i åldrarna 3–6 år i syskongrupper omfattande minst fyra åldersklasser (SCB, SM S 1979:9). Barn under 3 år ingick vanligen i småbarnsgrupper men ett mindre antal separata grupper för spädbarn och 2-åringar förekom.

Åldersblandade barngrupper omfattande fler än fem åldersklasser – även kallade åldersintegrerade grupper eller utvidgade syskongrupper – redovisas inte i publicerad statistik. Socialstyrelsen har emellertid på grundval av kommunernas årsberättelser beräknat antalet åldersblandade barngrupper för år 1978 till 250 av totalt 4 148 daghemsgrupper (= 6,0 %).

Vid förfrågan hos socialförvaltningen i 30 kommuner under hösten 1978 framkom att i 8 av dessa kommuner förekom åldersblandade barngrupper. Åldersintegration planerades eller diskuterades i de flesta av de övriga tillfrågade kommunerna.

Försöksverksamhet med åldersblandade grupper för barn i åldrarna 1/2 upp till 12 år pågår i familjestödsutredningens regi och inom projektet mångsidigt användbara förskolor och fritidshem (MAFF), som drivs gemensamt av socialstyrelsen och statens byggforskningsråd.

Fritidshem för skolbarn anordnas vanligen som särskilda fritidshemsgrupper, dels i friliggande fritidshem, dels i anslutning till daghem. Utvidgade fritidshem i anslutning till skola eller fritidsgård förekommer i begränsad omfattning. Försöksverksamhet på detta område har bedrivits i bl. a. Uppsala och Halmstad och pågår i ytterligare några kommuner.

Fritidshemmen omfattar huvudsakligen lågstadieåldrarna. År 1978 utgjorde 7–9-åringar 88 %, 10-åringar 8,5 % och äldre barn 3,5 % av barnen i fritidshem (SCB, SM S 1979:9). Fördelningen var densamma år 1977.

Gruppstorlek

Daghemsgrupperna för småbarn under 3 år består vanligen av 8 till 12 barn. Gruppstorleken för 3–6-åringarna är mycket varierande i olika kommuner och olika daghem.

Fördelning framgår av följande tabell.

Tabell 1. Fördelning av daghemsgrupper för barn 3 t. o. m. 6 år efter gruppstorlek år 1977

Antal barn per grupp	Storstad	Övriga landet	Totalt
	%	%	%
- 9	3	2	3
10	7	5	6
11	6	2	4
12	11	8	10
13	7	9	8
14	11	12	11
15	35	23	29
16	16	9	12
17	4	11	8
18	1	8	4
19	0	5	3
20-	0	5	3
Totalt	100	100	100

Källa: Statistiska Centralbyrån, Barns och personals närvaro och frånvaro i daghem 1977, SM S 1979:1. (Tabellunderlag till tabell 2).

Som framgår av tabellen fanns år 1977 15 barn inskrivna i 29 % av daghemmens grupper för barn 3 t. o. m. 6 år.

Högst 15 barn var inskrivna i 71 % av grupperna.

Fler än 15 barn förekom i 30 % av grupperna. Barngrupper med 17-20 barn var mindre vanliga i storstad än i övriga landet.

För år 1978 hade andelen barngrupper med flera än 15 barn sjunkit från ovannämnda 30 % till 26 % av det totala antalet daghemsgrupper för åldrarna 3 t. o. m. 6 år. Grupper med fler än 18 barn utgjorde knappt 8 %.¹

I samband med redovisning av gruppstorleken i daghem bör uppmärksammas att två barngrupper vanligen samverkar genom att de har delvis gemensamma utrymmen och aktiviteter samt personal som gemensamt planerar verksamheten och arbetar tillsammans.

Fritidshemgrupperna omfattade år 1978 i genomsnitt 15 barn. Även inom fritidshemmen är gruppstorleken mycket varierande. Statistik som närmare belyser skillnaderna i landet saknas dock.

Den tidigare nämnda telefonförfrågan som genomfördes hösten 1978, gällde 30 kommuner som i statistiska centralbyråns frånvaroundersökning år 1977 visat sig ha stora barngrupper och/eller lägre personaltäthet än genomsnittet i landet. Några av dessa kommuner hade byggt daghemsavdelningar för 20-barnsgrupper i relativt stor skala. Som exempel hade Halmstad

¹ Socialstyrelsens beräkningar gjorda på grundval av kommunernas årsberättelser 1978.

30 st 20-barnsgrupper, Västervik 15, Karlskrona 14 och Borås 10. I samtliga 20-barnsgrupper fanns deltidsbarn. I några kommuner där man byggt avdelningar för 20 barn, t. ex. Göteborg, Malmö, Motala och Vara, togs högst 15–18 barn emot per grupp. I Göteborg fanns beslut om högst 15 barn och i Malmö högst 16 barn per grupp, vilket successivt skulle genomföras.

I de kontaktade kommunerna med 20-barnsgrupper hade man med få undantag beslutat att fortsättningsvis bygga daghem för mindre barngrupper.

Deltidsgruppsbarn – 6-åringar med 3-timmarsvistelse – fanns i vissa daghemsgrupper i fem av de 30 kontaktade kommunerna och denna form av gruppsammansättning planerades i ytterligare en kommun.

Fritidshemsgrupper med 20 barn var vanligt i Stockholm och förekom även i fem andra av de kontaktade kommunerna. 18 barn per grupp var vanligt i bl. a. Göteborg och Malmö.

3.3 Utnyttjande av platser i daghem och fritidshem

Utnyttjandet av dag- och fritidshemsplatser har diskuterats i olika sammanhang, främst förekomsten av obesatta platser och barnens frånvaro. Planeringsgruppen för barnomsorg (S 1976:03) har i en rapport nyligen redovisat utnyttjandet av platser utifrån kommunernas årsberättelser 1978 samt kommunala undersökningar.

Obesatta platser – orsak, antal och andel – redovisas i tabell 2. Som framgår av tabellen utgjorde andelen obesatta platser endast ca 5 % av platsantalet i dag- och fritidshem i februari 1978. I *daghem* var en tredjedel av de obesatta platserna en följd av sänkt barnantal på grund av att barn med behov av särskilt stöd ingick i grupperna. Nystartade institutioner var en annan vanlig orsak. I *fritidshemmen* var bristande efterfrågan på platser den vanligaste orsaken men förekomsten av inskrivna barn med behov av särskilt stöd i barngrupperna var också en vanlig orsak till att platserna stod tomma.

Barnens frånvaro har undersökts av statistiska centralbyrån år 1977.¹ Undersökningen omfattade ca 500 daghemsavdelningar varav hälften småbarnsavdelningar. Den genomsnittliga frånvaron var 24 % av överenskommen närvaro. Sjukfrånvaron utgjorde därav 11 % och annan frånvaro 14 %.

Sjukfrånvaron sjunker med stigande ålder från 23 % för barn under 1 år till 5 % för 7-åringar. Annan frånvaro stiger däremot med ökande ålder från 11 % för de yngsta barnen till 19 % för 7-åringarna. Se tabell 3.

¹ Statistiska centralbyrån, Barn och personals närvaro och frånvaro i daghem 1977, SM S 1979:1.

Tabell 2. Obesatta platser i daghem och fritidshem 1978.

Orsak till att platser är obesatta	Daghem obesatta platser		Andel av samtliga platser 1 febr 1977 ¹ %	Fritidshem obesatta platser		Andel av samtliga platser 1 febr 1977 ² %
	Antal	i %		Antal	i %	
Barn med behov av extra stöd	941	33	1,6	212	24	1,3
Nystartad institution	622	22	1,0	164	18	1,0
Inskolning	284	10	0,5	91	10	0,5
Tid mellan barn som slutar/börjar	253	9	0,4	62	7	0,4
Omorganisation	79	3	0,1	10	1	0,1
Bristande efterfrågan	268	9	0,4	236	26	1,4
Oredovisat, annat	400	14	0,6	139	14	0,8
	2 847	100	4,7	914	100	5,5

Källa: Planeringsgruppen för barnomsorg, PM 1978-11-03

¹ Av 60 663 platser i kommuner vilka vid undersökningstillfället inlämnat årsberättelse – samtliga utom sju.

² Av 16 715 platser i kommuner vilka vid undersökningstillfället inlämnat årsberättelse – samtliga utom sju.

Tabell 3. Barn på daghemsavdelningar fördelade efter frånvaroorsak (frånvarofrekvens) och ålder februari–april, 1977 (i procent).

Frånvaro	Ålder								Totalt
	Under 1 år	1	2	3	4	5	6	7	
Sjukfrånvaro	23	18	15	11	10	8	8	5	11
Annan frånvaro	11	10	11	14	15	15	14	19	14
Totalt	34	29	26	25	24	22	22	24	24

Källa: Statistiska centralbyrån, Barns och personals frånvaro i daghem, 1977, SM S 1979:1 (tabell 29).

Undersökningen påvisade även regionala skillnader dels vad gällde sjukfrånvaro och dels beträffande personalens benägenhet att ha lindrigt sjuka barn i daghemmet. Sjukfrånvaron var högre i storstadsområdena än i övriga landet – i genomsnitt 12 % i storstad (småbarn 18 %, äldre barn 10 %), i övriga landet 9 % (småbarn 14 %, äldre barn 8 %).

Sjukfrånvaron visade relativt stora skillnader över tid. I januari var den genomsnittliga sjukfrånvaron 13 %, i maj 9 %. De största variationerna fanns i småbarnsgrupperna.

Undersökningens resultat överensstämmer i stort med tidigare undersökningar av bl. a. Wadell år 1971¹ och familjestödsutredningen (S 1974:01) år 1974.² Av samtliga undersökningar framgår att småbarnens sjukfrånvaro är betydligt högre än de äldre förskolebarnens.

3.4 Barnens vistelsetider

Vistelsetidernas förändring under senare år framgår vid jämförelse mellan en undersökning gjord av Familjestödsutredningen 1974 och Statistiska centralbyråns frånvaroundersökning.

Familjestödsutredningen (S 1974:01) undersökte år 1974 8 000 barns vistelsetider i daghem och familjedaghem vilket redovisats i betänkandet (SOU 1975:62) Förkortad arbetstid för småbarnsföräldrar. 12 % av barnen hade mindre än 6 timmars vistelsetid per dag. Drygt hälften av barnen (50,7 %) hade vistelsetider på minst 9 timmar per dag, drygt 20 % mer än 10 timmar per dag.

De yngre barnen hade genomgående längre vistelsetider än de äldre förskolebarnen. Långa vistelsetider var också vanligare bland barn till ensamstående föräldrar och föräldrar tillhörande socialgrupp III.

Barnens vistelsetider uppvisade även skillnader med hänsyn till region. De längsta vistelsetiderna hade barnen i Göteborgs- och Malmö-regionerna. I glesbygd var kortare vistelsetider vanliga.

En jämförelse mellan daghem och familjedaghem visade att korta vistelsetider – under 6 timmar – och långa vistelsetider om minst 9 timmar var vanligare i familjedaghem än i daghem.

Statistiska centralbyrån har år 1977 i den tidigare refererade undersökningen av barns och personals frånvaro i daghem bl. a. studerat barnens vistelsetider vid 500 daghemsavdelningar i landet. Av undersökningen framgår att korta vistelsetider upp till 25 timmar per vecka var vanligast bland de allra yngsta. Småbarnens tider varierar mer än de äldre barnens.

Avdelningarna i storstadsområdena har, oavsett barnens ålder, längre överenskommen närvarotid än avdelningarna i övriga landet.

Jämförelser mellan familjestödsutredningens och statistiska centralbyråns undersökningar är svåra att göra eftersom uppdelningen i timmar inte överensstämmer. Den förra undersökningen redovisar vistelsetid per dag och den senare vistelsetid per vecka. Utbyggnaden under perioden 1974–1977 har också varit snabb. Detta har inneburit att den sociala sammansättningen förändrats. Det framgår dock att korttidsvistelserna ökat. År 1974 hade 12 % av barnen vistelsetider mindre än 6 timmar per dag. År

¹ Birgitta Wadell: Daghemsbarnens frånvaro – ett kommunalt planeringsproblem, Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet år 1971.

² Familjestödsutredningen: Hälsorisker och hälsovård för barn i daghem, Ds S 1978:15.

1977 hade 17 % av barnen vistelsetider om högst 25 timmar per vecka eller 5 timmar per dag. Vidare hade småbarnen mindre ofta än de äldre barnen långa vistelsetider om 46 timmar eller mer. Förhållandet var det motsatta år 1974.

Enligt statistiska centralbyråns statistik avseende förhållandena 1 februari 1978 hade 9,5 % av daghemsbarnen i genomsnitt kortare vistelse än 5 timmar per dag (SCB, SM S 1979:9).

Faktorer som inverkar på barnens vistelsetider

Barnens vistelsetider i dag- och fritidshem påverkas av en rad faktorer, bl. a. förändringar inom arbetslivet (arbetstidens längd och förläggning under dagen/dygnet), föräldraförsäkringens utformning, skolans organisation, bestämmelser för statliga bidrag till dag- och fritidshem och kommunernas system för föräldraavgifter.

Vad gäller utvecklingen inom arbetslivet har *deltidsarbetet* ökat under senare år. Kvinnor sysselsatta i arbetskraften med barn under 7 år, uppgick i medeltal till 373 000 under år 1978.

Av dessa arbetade 58 000 (16 %) 1–19 tim/vecka och 166 000 (45 %) 20–34 tim/vecka. (SCB, SM AM 1979:5.3).

Deltidsarbetets förläggning är mycket varierande. Arbetet kan vara förlagt till enbart förmiddagar eller eftermiddagar, växelvis för- och eftermiddagar, varannan dag, varannan vecka eller olika former av skiftgång. Behovet av barnomsorg under kvällar, nätter och helger har undersökts i flera kommuner. I Luleå och Surahammar prövas olika former av barnomsorg under dessa tider.

Utbyggnaden av barnomsorgen har också inneburit att fler barn till deltidssarbetande kunnat få plats i daghem.

Föräldraförsäkringen och rätten till ledighet för småbarnsföräldrar har successivt byggts ut. Fr. o. m. den 1 januari 1978 har föräldrar dels rätt till ledighet med föräldrapenning under 6 månader i samband med barnets födelse, dels rätt till ytterligare 3 månaders ledighet med särskild föräldrapenning. Dessa 3 månader kan tas ut som heltidsledighet eller förkortad arbetstid t. o. m. barnets första skolår (SFS 1978:256). Regeringen har i proposition 1978/79:168 lämnat förslag om ytterligare utbyggnad av föräldraförsäkringen fr. o. m. den 1 januari 1980 bl. a. vad gäller åldersgränsen och omfattningen av rätten till föräldrapenning för tillfällig vård av barn. Vidare blir ersättningsnivån likformig under hela tiden för särskild föräldrapenning så att också för de sista 30 dagarna ersättning utgår motsvarande den egna sjukpenningen.

Inom ramen för sjukförsäkringen föreslås i proposition 1978/79:168 en rätt till havandeskapspenning för de kvinnor som på grund av arbetets art inte kan förvärvsarbeta under graviditetens slutskede.

Dessutom har arbetstagare som är förälder fr. o. m. den 1 januari 1979 rätt

till ledighet utan ersättning dels i form av hel ledighet, dels i form av förkortning av arbetstiden till tre fjärdedelar. Rätten till hel ledighet gäller till dess barnet uppnått ett och ett halvt års ålder. Rätten till förkortning av arbetstiden gäller längst till dess barnet har avslutat sitt första skolår (SFS 1978:410).

Huvudregeln är att ledigheten vid sådan förkortad arbetstid skall spridas jämt över alla arbetsdagar i veckan, vilket vanligen innebär 6 timmars arbetsdag.

Skolbarnens vistelsetider i fritidshemmen kommer att påverkas av skolans organisation, främst utvecklingen vad gäller den samlade skoldagen. Tiderna för den samlade skoldagen kan komma att variera från kommun till kommun, men kommer troligen att innebära en skoldag mellan kl. 8.00 och 13.30 för lågstadiebarnen samt något längre tid för mellanstadiebarnen. Huruvida fritidshemmen kan komma ifråga för aktiviteter inom den samlade skoldagen är en fråga som får avgöras genom bl. a. lokala avtal och lokal organisation.

F. n. är den samlade skoldagen genomförd i större eller mindre omfattning i ett 80-tal kommuner, därav flera Norrlandskommuner med skolskjutsverksamhet. Från hösten 1979 kommer ytterligare ett antal kommuner att organisera en samlad skoldag, däribland Stockholm (lågstadiet).

Enligt gällande *statsbidragsbestämmelser* för daghem utgår fullt statsbidrag till samtliga platser i en barngrupp/avdelning om minst två tredjedelar av platserna utnyttjas för minst 5 timmars vistelse per dag eller 25 timmar per vecka (den s. k. två-tredjedelsregeln). Denna regel kan under de senaste åren ha verkat styrande på barngruppernas sammansättning i kommuner med stor efterfrågan på deltidplatser. För att erhålla fullt statsbidrag har kommunerna tvingats att fylla två tredjedelar av grupperna med heltidsbarn (vistelse minst 5 timmar) även om denna fördelning av hel- och deltidplatser inte motsvarat det faktiska behovet i det aktuella bostadsområdet. Bl. a. mot denna bakgrund har i proposition 1978/79:111 föreslagits att två-tredjedelsregeln skall gälla för kommunerna som helhet.

Vistelsetiderna kan även ha påverkats av kommunens regler för *föräldraavgifter* och de tider som gäller för reducerad eller halv avgift. Enligt Svenska kommunförbundets rekommendation angående föräldraavgifter bör halv avgift uttagas vid närvarotid på 5 timmar per dag eller därunder. I rekommendationen påpekas dock att gränsen kan bestämmas till 6 timmar om kommunen finner detta lämpligt t. ex. på grund av långa reseavstånd. I några kommuner har reducerad eller halv avgift slopats för barn i daghem, men kvarstår för vistelse i familjedaghem.

3.5 Problemdiskussion

De vanligaste problemen i samband med barngruppernas sammansättning och storlek gäller:

- svårigheterna att ordna en bra verksamhet i stora barngrupper
- svårigheter att skapa en bra verksamhet när barnen ofta byter grupp
- svårigheter att åstadkomma kontinuitet och gruppgemenskap för deltidsbarn med oregelbundna vistelsetider, och för grupper där dessa barn ingår

Gruppstorlek

20-barnsgrupperna har varit föremål för livlig debatt under de senaste åren. Svårigheterna att ordna en för alla barn bra verksamhet – genom två samverkande grupper med upp till 20 barn i varje grupp – har framhållits i bl. a. utvärderingen av socialstyrelsens försöksverksamhet¹ och av kommunala försök².

Frågan har också aktualiserats i samband med remissbehandling av kommunernas barnomsorgsplaner och vid inventering av befintliga daghem för fastställande av nytt platsantal.

Problemen gäller bl. a.

- att kontakterna blir för många,
- att barn och vuxna inte har möjlighet att lära känna varandra ordentligt,
- att personalen har svårt att följa upp barnens erfarenheter och aktiviteter,
- att det är svårt att inom den större gruppen bilda mindre undergrupper i enlighet med barnstugeutredningens intentioner,
- att barnen lätt blir splittrade, överaktiva, högljudda och får svårt att koncentrera sig; "svagare barn" blir mest utsatta,
- att kommunikation och samarbete försvåras.

Svenska Fackläraryrket har i olika sammanhang förordat en gruppstorlek om 15 barn i syskongrupp och 10 barn i småbarnsgrupp. Föräldraorganisationerna stöder vanligen dessa förslag. Även i riksdagsmotioner har denna gruppstorlek föreslagits.

I en amerikansk studie³, som omfattar 57 institutioner och 1 800 barn, framhålls gruppstorleken som den viktigaste organisatoriska kvalitetsfrågan. Gruppstorlek – barn och vuxna – visade sig om man undantar de allra yngsta barnen ge större utslag vad gäller barnens utveckling och välbefinnande än faktorer som personaltäthet och personalutbildning. I mindre grupper, 15

¹ Anita Söderlund och Inger William Olsson: Försöka duger. Lärarhögskolan i Stockholm år 1977.

Våga förändra: Utvärdering av fyra försöksdaghem i Stockholm, Stockholms socialförvaltning år 1977.

Läges- och slutrapporter från socialstyrelsen 1974–1978.

² Dan Stiwne: 20 barn i dagisgruppen. Östersund 1977.

³ Preliminary Findings and their Implications. National Day Care Study, Massachusetts, USA, 1978.

barn eller färre, hade personalen mer samspel med barnen än i större grupper. Barnen gav i större utsträckning uttryck för egna åsikter och idéer, tog ställning till och bearbetade problem, de samarbetade också mer med andra barn. I större grupper fanns mer av stress och aggressivitet och också mer passivitet och ointresse hos barnen. Även om svenska och amerikanska förhållanden är olika på många sätt, bör denna omfattande studie kunna tillmätas viss betydelse även för svenska förhållanden.

En flexibel gruppindelning prövas inom det tidigare nämnda MAFF-projektet. Utifrån daghemmets totala antal barn och personal planeras barngruppernas sammansättning och storlek av personalen och föräldrarna tillsammans. Målet är att organisera verksamheten så att den på bästa sätt tillgodoser barnens behov och tillvaratar personalresurserna så bra som möjligt. De flexibla lokalerna gör det möjligt att anpassa miljön efter gruppernas sammansättning och storlek.

Projektet beräknas omfatta totalt nio daghem om vardera 30–45 platser. Två daghem startades hösten 1977 och två hösten 1978. I dessa fyra daghem har man åldersblandade barngrupper som omfattar mellan 9 och 15 barn. Projektet pågår t. o. m. år 1981. Utvärderingen avrapporteras successivt. Våren 1979 färdigställs en första delrapport om flexibla planlösningar som underlättar såväl variation i gruppstorlek som användning av lokalerna för annat ändamål.

Gruppens sammansättning

Resultaten från olika försök med småbarns- och syskongrupper har varit goda. Byte av barngrupp och personal för barn i 3- och 7-års åldern har dock upplevts som negativt liksom att yngre och äldre barn haft mycket litet kontakt med varandra. Försök med större åldersspridning i grupperna pågår bl. a. i familjestödsutredningens regi och i MAFF-projektet.

Erfarenheterna av familjestödsutredningens försöksverksamhet¹ visar att den större åldersspridningen i grupper för barn i åldrarna från 0 upp till 12 år innebär många fördelar. I åldersblandade barngrupper blir barnen mer en resurs för varandra än i åldersindelade grupper. Barnen identifierar sig lättare med andra barn än med vuxna och de lär lättare av varandra. De yngre barnen blir stimulerade av de äldre barnen, deras språk och aktiviteter. De har de äldre barnen som förebilder och de lär sig av dem bl. a. hur problem och konflikter kan lösas. De äldre barnen utvecklar ansvarskänsla, hänsynstagande och hjälpsamhet gentemot de yngre barnen. Åldersblandningen bidrar till ett lugnare tempo i grupperna och ger också mindre konkurrens och aggressivitet.

¹ Familjestödsutredningens diskussionspromemoria Daghem för småbarn, år 1978. Karin Edenhammar: Åldersintegration på daghem, Familjestödsutredningen PM 75:2/1978.

Kontakterna mellan barn, personal och föräldrar blir varaktigare med alla de fördelar detta medför. Det blir mer meningsfullt för alla parter att bygga upp relationer och satsa på samarbete. Arbetet för personalen blir mer engagerande när de får följa barnen under flera år.

Åldersintegrationen i sig själv är emellertid ingen garanti för en bra verksamhet. Erfarenheten visar att omsorgsfull planering av verksamheten är en förutsättning för att behoven för barn i alla åldrar skall bli tillgodosedda. Särskilt skolbarnen, som inte deltar i verksamheten hela dagen, behöver uppmärksammas. Vidare bör åldersfördelningen i grupperna vara så jämn som möjligt och barnen bör ha möjlighet till aktiviteter också tillsammans med jämnåriga kamrater. Det är därför en fördel om daghemmet består av mer än en avdelning. I daghem med endast en barngrupp kan kontakt med jämnåriga behöva ordnas genom samarbete med annat daghem eller andra verksamheter för barn.

Åldersblandade barngrupper förekommer också i andra länder. I Danmark har åldersintegration rekommenderats sedan år 1971 och i cirkulär från socialministeriet år 1976 framhålls fördelarna med åldersintegration.

Deltidsarbetets ökning och rätten till förkortad arbetstid för föräldrar med barn under 8 år innebär kortare vistelsetider för allt fler barn. Kortare arbetstid för föräldrarna är positivt ur många aspekter. Arbetstidens förläggning kan emellertid skapa instabilitet i barngrupperna, genom att barnens vistelsetider ofta blir mycket olika. Alltför varierande vistelsetider innebär ryckighet och splittring i verksamheten för både de berörda barnen och hela barngruppen. Undersökningar visar att barn som inte regelbundet deltar i verksamheten bl. a. har svårt att lära sig de normer och regler som gäller i verksamheten och att barnen därmed får låg status i gruppen¹.

Barn som på grund av fysiska, psykiska, sociala, språkliga eller andra skäl är i behov av särskilt stöd för sin utveckling har enligt 6 § i lagen (SFS 1976:381) rätt till plats i förskola eller fritidshem före 6 års ålder. För att vistelsen skall bli den hjälp och det stöd för barnet som avses kan det ibland vara nödvändigt att minska antalet barn i gruppen. I en del kommuner har man som generell princip att för barn med behov av extra stöd räknas två platser.

Barnens frånvaro m. m.

Socialstyrelsens rekommendationer om gruppstorlek utgår från att barn ibland är frånvarande på grund av sjukdom eller av andra orsaker. Frånvaron bör därför inte normalt förorsaka inskrivning av fler barn i grupperna.

Då det är önskvärt att barnen regelbundet deltar i verksamheten bör orsakerna till hög frånvaro nog undersökas. Orsakerna till barnens frånvaro

¹ Gunni Kärrby: Utveckling i grupp, Lärarhögskolan i Mölndal 1976.

kan hänga samman med barn- och personalsituationen i de aktuella dag- eller fritidshemmen, eller med avgiftstaxans konstruktion. Frånvaron kan också hänga samman med informationen om kommunens dag- och fritidshemsverksamhet.

Orsakerna till obesatta platser är – som framgår av avsnitt 3.3 – till övervägande del av sådan art att de inte kan eller bör påverkas. Det gäller t. ex. när antalet barn i grupper minskats på grund av att barn med behov av särskilt stöd ingår eller vid successiv inskrivning av barn när nya institutioner öppnar. Endast då platser står tomma längre tid på grund av nyintagning av barn eller vid bristande efterfrågan på plats kan ett smidigare intagningsförfarande resp. bättre information om den kommunala barnomsorgen ge ett större utnyttjande av tillgängliga platser.

3.6 Sammanfattande diskussion och förslag

Barnen är en viktig resurs för varandra i förskola och fritidshem. Barngruppernas sammansättning och storlek utgör därför viktiga kvalitativa delar av verksamheten. Barngrupper ordnade så att de ger goda möjligheter att bygga upp stabila relationer mellan barnen, mellan barn och personal och mellan personal och föräldrar ger en god grund för barnens utveckling. Barnen gynnas också av samvaro med barn i olika åldrar.

Barngruppernas sammansättning och storlek samt antalet anställda anger ramen för barnens primära dagliga kontakter i förskolan eller fritidshemmet. Det sociala kontaktmönstret påverkas också av antalet barn och anställda inom hela anläggningen och graden av samverkan mellan barngrupperna. Samverkan mellan två barngrupper ger bättre utrymme och aktivitetsutbud, underlättar personalens schemaläggning och ger en särskilt för åldersblandade grupper viktig möjlighet till kontakt med andra jämnåriga barn.

Åldersblandade barngrupper har visat sig innebära många fördelar. Barn och vuxna har möjlighet att lära känna varandra ordentligt och fördjupa sina relationer under en längre tid. Barnen stimuleras socialt, känslomässigt och intellektuellt av samvaro med barn i olika åldrar. Arbetet blir mer omväxlande för personalen och samarbetet med hemmen underlättas. Många skäl talar således för att åldersblandade barngrupper är en bra organisationsform.

Enligt barnomsorgslagen skall kommunerna svara för en planerad utbyggnad av fritidshemsplatser för skolbarn upp till 12 års ålder om de har förvärvsarbetande eller studerande föräldrar. I dag är det huvudsakligen lågstadiesbarnen som bereds plats i dag- och fritidshem. För att barnen inte skall förlora sin dag- eller fritidshemsplats samtidigt som de övergår till mellanstadiet med ny lärare och andra förändringar i skolan är det angeläget att barnen har sin plats säkrad t. o. m. årskurs 4.

Skolbarnen bör kunna ingå i daghemsgrupperna under framför allt de fyra första skolåren för att sedan successivt slussas in i mer öppen fritidsverk-

samhet i anslutning till skolan, fritidsgårdar eller föreningsverksamhet. Barn som av olika anledningar har behov av den större omsorg som vistelse i dag- eller fritidshem innebär, bör dock även därefter ha rätt till denna omsorg. Det är vidare angeläget att olika former av fritidsverksamhet utvecklas, där något slag av särskilt ansvar och omsorg om 11–12-åringar med förvärvsarbete eller studerande föräldrar ingår.

Stabilitet i barngruppen är en förutsättning för en bra verksamhet. För det enskilda barnet är det angeläget att vara delaktig i gemenskapen och kontinuerligt följa den pedagogiska verksamheten. Alla barn bör därför ha möjlighet att delta i verksamheten viss tid varje dag även om föräldrarna har oregelbundna arbetstider.

För att barn inte skall behöva byta daghem om vistelsetiden behöver ändras och för att barn från närmaste grannskap skall kunna utnyttja plats i daghemmet bör öppethållandet medge såväl heltids- som deltidsvistelse.

F. n. pågår en relativt snabb utbyggnad av dag- och fritidshem. Att starta ny verksamhet medför ofta extra påfrestningar. Därtill råder brist på utbildad personal i vissa områden och en stor del av personalen är mycket ung och har ringa yrkeserfarenhet. Snabb utbyggnad av barnomsorgen medför ofta att kommunernas centrala barnomsorgsförvaltning blir hårt belastad och får svårt att ge verksamheten det stöd som behövs.

Det finns dessutom kommuner med ingen eller kortvarig erfarenhet av dag- och fritidshemsverksamhet. I februari 1977 fanns i landet 20 kommuner och i februari 1978 fanns 10 kommuner utan dag- eller fritidshem¹.

Under den nuvarande utbyggnadsperioden är det särskilt angeläget att antalet barn per grupp inte blir för stort. Den erfarenhet och kunskap som vunnits talar för att barngrupper i daghem normalt inte bör omfatta fler än 15 barn. Under denna gräns bör barngruppernas storlek och sammansättning vara flexibel och planeras i samråd med personal och föräldrar.

Mot den redovisade bakgrunden föreslås att barngrupperna i dag- och fritidshem inte skall överstiga 15 barn. Detta är en gruppstorlek som i princip inte skall överskridas. Förslaget bör träda i kraft fr. o. m. år 1981.

Speciella förhållanden kan dock innebära avvikelser enligt lokala bedömningar. Detta kan t. ex. gälla när flera barn har kortare vistelsetid än 5 timmar per dag. Det kan också bli aktuellt i de fall då lokaler byggda före år 1981 är dimensionerade för fler än 15 barn. Detta gäller dock endast grupper för barn över 3 år.

En förutsättning för ökning av barnantalet är att gruppstabilitet och barnens delaktighet i grupp-gemenskap inte äventyras. Därför bör barnantalet bestämmas i samarbete med personal och föräldrar. Grupperna bör inte utökas med fler än tre barn.

Rekommendationen om högst 15 barn i grupperna innebär viss minskning

¹ Barnomsorgen i siffror 1977–82, Socialstyrelsen, Barnomsorgsplanering 2:77.

av antalet barn i daghem. Möjligheten att i särskilda fall utöka barnantalet innebär någon reduktion av platsminskningen. Övergång till åldersblandade grupper innebär i gengäld att något flera barn än tidigare kan tas emot i grupper som nu består av upp till 12 barn. Mot denna bakgrund bedöms att förslagen rörande gruppstorlek inte nämnvärt minskar det totala antalet platser i dag- och fritidshem i landet.

Utöver vad som omfattas av dessa rekommendationer bör grupporganisationen vara flexibel och anpassas till den aktuella situationen inom dag- eller fritidshemmet.

4 Personaldimensionering

4.1 Socialstyrelsens rekommendationer

Vid normalt öppethållande, ca 12 tim., rekommenderar socialstyrelsen¹ följande personaltäthet som utgångspunkt för planering av personalbehovet vid dag- och fritidshem:

Barn 1/2–2 år	2 heltidsanställda för 5 barn (0,40 anställd per barn)
Barn 3–6 år	1 heltidsanställd för 5 barn (0,20 anställd per barn)
Barn 7–12 år	1 heltidsanställd för 6 barn (0,17 anställd per barn)

I åldersblandade barngrupper, där barn från samtliga ovannämnda åldersgrupper ingår, beräknas personaltätheten med hänsyn till antalet barn i de olika åldrarna och ovannämnda andel av vuxen per barn.

Personaltätheten definieras som antalet årsarbetare i barngrupp i förhållande till antalet inskrivna barn. Föreståndare inkluderas i beräkningen i den omfattning de arbetar i barngrupp.

För att personal skall ha tid för barn och föräldrar morgnar och kvällar då barn anländer och hämtas anges att en vuxen inte bör vara ensam i dag- eller fritidshemmet med mer än tre barn under 3 år eller fem barn över 3 år.

Personalbehovet vid ett dag- eller fritidshem hänger även samman med en rad andra faktorer än barnens ålder, t. ex. hur många barn med behov av särskilt stöd och stimulans som ingår i gruppen, barnens vistelsetid per dag, dag- eller fritidshemmets öppethållande, personalens utbildning och yrkeserfarenhet, lokalernas och utemiljöns beskaffenhet och bostadsområdets karaktär.

Vissa förhållanden kan innebära att personalförstärkning behövs utöver den generella rekommendationen. Det kan gälla förlängt öppethållande,

¹ Skriften "Om förskolan", socialstyrelsen anser 1978:2 samt information om fritidshemsverksamhet 1978 (mapp med inlagor).

särskilt långa vistelsetider för barnen, att barn med behov av särskilt stöd och stimulans ingår i gruppen, att lokalerna är svårarbetade eller att sociala problem är vanliga i bostadsområdet.

4.2 Faktisk personaltätthet

Den genomsnittliga personaltättheten vid dag- och fritidshem i landet var år 1977 4,5 (4,3) barn per årsanställd i daghem och 6,8 (6,6) barn per anställd i fritidshem¹. Utvecklingen av den genomsnittliga personaltättheten under senare år visar en successiv ökning (dvs. ett minskat antal barn per anställd) vilket framgår av följande tabell.

Tabell 5 Antal barn per anställd inkl. föreståndare i barngrupp

	1972	1973	1974	1975	1976	1977
daghem	5,2	5,1	5,0	4,7	4,6	4,5
fritidshem	7,8	7,4	7,3	7,3	6,9	6,8

Statistiska centralbyråns årliga statistik utgör underlag för beräkningen. Icke avdelningsbunden personal fördelad på såväl dag- och fritidshem som deltidsgupper.

Variationerna mellan olika kommuner och olika dag- och fritidshem är stora. Enligt *barnomsorgsplanerna*² fanns följande variationer 31 december 1976:

- barn 0– 2 år: 2,4– 6,4 barn per årsarbetare i barngrupp
- barn 3– 6 år: 3,3– 8,8 barn per årsarbetare i barngrupp
- barn 7–12 år: 5,0–17,0 barn per årsarbetare i barngrupp

Enligt barnomsorgsplanerna planeras en ökning av personaltättheten i många kommuner under den närmaste femårsperioden.

Enligt *Svenska kommunförbundets skrift Personaldimensionering i barnomsorgen*, 1977, fanns endast två anställda i 28 av totalt 78 redovisade daghemsgrupper. Detta kan innebära att *en* anställd är ensam med barngruppen en stor del av dagen.

I tio av totalt 14 redovisade fritidshemsgrupper fanns 2 tjänster, i tre grupper 1,75 tjänster och i en grupp 2,5 tjänster.

Enligt *statistiska centralbyråns undersökning av frånvaron vid daghem*

¹ Det högre antalet barn per anställd erhålls om icke avdelningsbunden personal fördelas på såväl dag- och fritidshem som deltidsgupper. Det lägre antalet barn per anställd, angivet inom parentes, erhålls om icke avdelningsbunden personal inräknas enbart i dag- och fritidshemsverksamheten.

² Socialstyrelsens bearbetning av barnomsorgsplanerna 1978–1982.

1977¹ var personaltätheten i många fall låg.

För 16 % av småbarnen var antalet barn per anställd 4,5 eller fler. För 25 % av barn 3–6 år var antalet barn per anställd 6,5 eller fler.

Statistiska centralbyrån har på grundval av kommunernas årsberättelser för åren 1977 och 1978, efter beställning från socialdepartementet, gjort *särskilda beräkningar av den genomsnittliga personaltätheten för 0–12-åringar i dag- och fritidshem*. Beräkningarna är gjorda på såväl läns- som kommunnivå.

Eftersom underlaget för beräkningarna är något osäkert² bör personaltätheten särskilt på kommunnivå tolkas med viss försiktighet.

Den genomsnittliga personaltätheten för åldrarna 0–12 år i dag- och fritidshem var år 1977 5,2 barn per anställd i barngrupp och år 1978 5,0 barn per anställd, gällande för hela riket.

På länsnivå varierar personaltätheten mellan 4,9 och 6,3 barn per anställd år 1977 och mellan 4,5 och 6,1 barn per anställd år 1978. (Se bilaga 1) På kommunnivå är variationerna betydligt större men där är också beräkningarna som nämnts mer osäkra.

4.3 Diskussion och förslag

En central norm för personaltäthet har diskuterats i olika sammanhang. Normer kan dock ha både fördelar och nackdelar.

Exempel på fördelar med central norm:

- Den garanterar en viss personaltäthet, en viktig förutsättning för kvalitet i barnomsorgen.
- Kvaliteten inom verksamheten blir mera likvärdig i olika kommuner än den är idag.
- Personalrörligheten över kommungränserna kan väntas minska i och med en jämnare kvalitet.

Exempel på nackdelar och risker med central norm:

- Detaljerade krav kan låsa och motverka en önskvärd flexibilitet inom barnomsorgen.
- En norm kan bidra till att personaltätheten sänks i kommuner där man ligger mer eller mindre över normen. Normen kan bli mer styrande än socialstyrelsens rekommendationer.

¹ Statistiska centralbyrån, Barns och personals närvaro och frånvaro i daghem 1977, SM, S 1979:1.

² I årsberättelserna är antalet anställda angivet i antal heltidsanställda, antal deltidсанställda och antal timanställda. Antalet årsarbetare redovisas således inte. Utifrån statistiska centralbyråns frånvaroundersökning 1977 (SN S 1979:1) har tjänstgöringsgraden per anställd beräknats till 0,8 för hela riket. Denna kvot har använts vid ovan nämnda beräkningar men denna kvots giltighet på kommunnivå kan givetvis inte säkerställas.

Nämnda förhållanden påvisar behovet av en minimirekommendation för personaltäteten. För att denna skall få avsedd positiv effekt måste den vara lätt att tillämpa. Kommunerna måste vidare ha rimliga möjligheter att följa rekommendationen. Det måste bl. a. finnas tillgång till utbildad personal. Riktlinjerna bör i övrigt vara så utformade att de ger utrymme för kommunerna att göra avvägningar mellan olika dag- och fritidshem.

En rekommenderad minimiregel som omfattar daghems- och fritidshemsverksamheten i kommunerna som helhet bör kunna uppfylla ovannämnda krav. Rekommendationer för kommunen som helhet är enkla att tillämpa och ger stort utrymme för att ordna och utveckla verksamheten efter lokala behov.

Den av statistiska centralbyrån särskilt framtagna beräkningen av personaltäteten i dag- och fritidshem, som tidigare nämnts, ger viss information om den genomsnittliga personaltäteten i dag- och fritidshem på kommunnivå. Eftersom underlaget för beräkningarna är något osäkert bör uppgifterna tolkas med viss reservation. Enligt beräkningarna hade 99 kommuner fler än 5,5 barn per anställd i barngrupp år 1977. Antalet kommuner med denna personaltätet hade år 1978 sjunkit till 70. Av dessa kommuner hade 24 under 100 barn och 27 mellan 100 och 300 barn i dag- och fritidshem. Fler än 5 barn per anställd förekom i 168 kommuner år 1977 och 139 kommuner år 1978. Av dessa 139 kommuner hade 40 under 100 barn och 48 mellan 100 och 300 barn i dag- och fritidshem. Se vidare bilaga 1 och 2.

Enligt barnomsorgsplanerna kan personaltäteten förväntas stiga ytterligare under de närmaste åren.

Mot denna bakgrund föreslås rekommendationen för dag- och fritidshem utformad på följande sätt:

Steg 1: Högst 5,5 barn per årsarbetare i barngrupp gällande som ett genomsnitt för åldrarna 0–12 år och kommunen som helhet.

Rekommendationen föreslås träda i kraft år 1981.

Steg 2: Högst 5 barn per årsarbetare i barngrupp gällande som ett genomsnitt för åldrarna 0–12 år och kommunen som helhet.

Rekommendationen föreslås träda i kraft år 1983.

Efter år 1984 bör frågan om personaltätet tas upp till ny prövning.

Föreståndare inräknas i personaltäteten i den utsträckning de arbetar i barngrupp.

Beräkningen av relationstalen barn per anställd utgår dels från nuvarande personaltätet, dels från socialstyrelsens rekommendationer rörande personaltätet för småbarn, förskolebarn över 3 år och skolbarn.

Eftersom personaltäteten är högre i grupper för småbarn än i grupper för äldre barn kommer en kommuns andel av småbarn, äldre förskolebarn och skolbarn att påverka den genomsnittliga personaltäteten för åldrarna 0–12 år. En vägledning för kommunernas bedömning av den genomsnittliga personaltäteten ges i en omvandlingstabell i bilaga 3. Med omvandlingsta-

bellens hjälp kan den faktiska personaltätheten i kommunen vägas mot åldersfördelningen bland barn inom verksamheten.

5 Personalens sammansättning med hänsyn till utbildning m. m.

5.1 Bakgrund

När statsbidrag till förskolor infördes år 1944 utgick bidraget dels som lönebidrag för förskollärare, vid spädbarnsavdelningar även för barnavårdslärare, dels som kostbidrag.

År 1963 slopades kostbidragen och statsbidragens anknytning till förskolläraryrket och barnavårdsläraryrket. Skälen härtil var flera. I barnavårdstadgan finns allmänna bestämmelser om utbildning, som är mer preciserade än socialstyrelsens anvisningar. Tilltro till kommunernas vilja att anställa utbildad personal och en önskan att förenkla administrationen var andra orsaker till ändring av statsbidragsbestämmelserna (prop. 1963:62).

I samband med ändring av statsbidragskonstruktionen utfärdade socialstyrelsen anvisningar med rekommendation om två förskollärare per daghemsavdelning. Vid brist på förskollärare kunde, "med beaktande av barnens ålder", barnskötare anställas.

Barnstugeutredningen betonade i betänkandet (SOU 1972:26 och 27) Förskolan vikten av att förskollärare tjänstgör även inom småbarnsgrupperna. Med hänsyn till tillgången på förskollärare och barnskötare föreslog utredningen en jämn fördelning av de båda yrkesgrupperna, dels över landet, dels inom olika åldersgrupper i förskolan.

Liknande fördelning av fritidspedagoger och barnskötare beräknades för fritidshemmen i betänkandet (SOU 1974:42) Barns fritid.

5.2 Aktuella personalutbildningar

De utbildningar som främst är inriktade på arbete inom förskolan är förskolläraryrket och barnskötaryrket. För arbete bland skolbarn i dag- eller fritidshem utbildas fritidspedagoger. Barnskötaryrket omfattar även åldrarna 7–12 år.

Förskolläraryrket omfattar fyra eller fem terminer (80 eller 100 poäng) beroende på förkunskaper. Utbildningen anordnas sedan år 1977 som högskoleutbildning vid f. n. 19 högskoleenheter. För barnskötare med minst fyra års tjänstgöring inom barnomsorgen finns dessutom en kortare förskolläraryrket omfattande 50 veckor inom högskolan. Dessutom finns en 42-veckors förskolläraryrket för beteendevetare anordnad som arbetsmarknadsutbildning och förlagd till Malmö, Göteborg, Norrköping och Södertälje.

Antalet nybörjarplatser i förskolläraryrket inom högskolan är 1978/79 4 776. Därtill kommer 100 platser i arbetsmarknadsutbildningen.

Fritidspedagogutbildningen är uppbyggd på samma sätt som förskolläraryt- utbildningen och omfattar således högskoleutbildning om fyra eller fem terminer och en kortare utbildning på 50 veckor. Högskoleutbildningen är dels statlig, dels kommunal och förekommer på 16 resp. 10 orter.

Antalet nybörjarplatser i fritidspedagogutbildningen inom högskolan är 1978/79 1 430.

Barnskötarutbildningen är huvudsakligen förlagd till gymnasieskolans tvååriga vårdlinjes gren för barn- och ungdomsvård men förekommer också som specialkurs om en eller två terminer inom gymnasieskolan, som arbetsmarknadsutbildning eller som kommunal vuxenutbildning.

Gymnasiets vårdlinje tog läsåret 1978/79 in drygt 2 300 elever på grenen för barn- och ungdomsvård. Specialkurserna inom gymnasieskolan tog under samma läsår emot drygt 2 500 elever för tvåterminsutbildning och drygt 1 600 för entermens utbildning. Arbetsmarknadsutbildningen omfattade 360 antagningsplatser. Inom den kommunala vuxenutbildningen var antalet antagningsplatser omkring 1 500 läsåret 1976/77. (Se vidare bilaga 4).

Förskolläraryt- och fritidspedagogutbildningarna är mycket likartade till såväl uppbyggnad som innehåll. Förskollärarytutbildningen omfattar dock ett större pedagogik- och metodikblock medan samhällsorienterade ämnen får ett större utrymme i fritidspedagogutbildningen. utbildningarna skiljer sig dessutom åt genom att förskollärarytutbildningen huvudsakligen är inriktad på barn under skolåldern och fritidspedagogutbildningen på skolåldrarna.

Barnskötarutbildningen, som är en *gymnasial* utbildning, avviker till såväl uppbyggnad som innehåll från förskolläraryt- och fritidspedagogutbildningarna. Således omfattar utbildningen mindre av pedagogik- och metodikstudier samt samhällsorienterade ämnen. I stället ingår mera av vårdmoment. Utbildningen inriktas på åldersgruppen 0–12 år.

Vidareutbildning i form av högskolekurser i barnkunskap om 20 eller 40 poäng startades i Stockholm hösten 1977. Dessa kurser ger vidareutbildning för förskollärare och fritidspedagoger som tjänstgör som barnomsorgsassistenter, pedagogkonsulenter eller dylikt. Dessutom anordnas fr. o. m. budgetåret 1978/79 en påbyggnadslinje om 20 poäng för utbildning av lärarutbildare inom barnomsorgsområdet. Utbildningen ger även behörighet till tjänst i barnkunskap och barn- och ungdomskunskap i skolväsendet.

Fortbildning för all personal inom förskolor och fritidshem började genomföras i samband med förskolereformen år 1975. I regeringens proposition (1976/77:76) om utbildning av förskollärare och fritidspedagoger m. m. fastslogs betydelsen av kontinuerlig fortbildning för all personal inom barnomsorgen.

Fortbildningens former och omfattning bestäms i samråd mellan kommunerna och de fackliga organisationerna. Socialstyrelsen har ansvaret för planerande och övergripande frågor. Socialstyrelsen har bl. a. till uppgift att i samarbete med Svenska kommunförbundet och fackorganisationerna framställa studiematerial och utvärdera verksamheten.

5.3 Socialstyrelsens rekommendationer

Socialstyrelsen rekommenderar – i enlighet med barnstugeutredningens förslag – en jämn fördelning av förskollärare och barnskötare i grupperna för förskolebarn och av fritidspedagoger och barnskötare då det gäller skolbarn.

I grupper med både förskolebarn och skolbarn bör såväl förskollärare som fritidspedagoger och barnskötare ingå i personalgruppen.

5.4 Nuvarande fördelning av personal efter utbildning m. m.

Utbildning hos personalen inom olika åldersgrupper i dag- och fritidshem framgår av följande tabell.

Tabell 9. Genomsnittlig fördelning av personal i dag- och fritidshem efter utbildning, åren 1976–1978.

Verksamhetsform	Barnens ålder	Utbildning	1976 %	1977 %	1978 %
Daghem	0–6 år	Avdelningsbunden per:			
		förskollärare	41	43	44
		barnskötare	46	47	47
		annan barnv. utb. utan utbildning	2 10	2 7	3 7
		totalt	100	100	100
Daghem	Däruv 0–2 år	Förskollärare	21	25	27
		barnskötare	72	68	68
		annan barnv. utb. utan utbildning	2 4	2 5	1 4
		totalt	100	100	100
		Daghem		Föreståndare (enbart daghemssavdelningar):	
Förskollärare	86			88	88
fritidspedagoger	2			3	3
annan utbildning	12			9	9
totalt	100			100	100
Fritidshem	7–12 år	Avdelningsbunden per:			
		fritidspedagoger	42	44	46
		barnskötare	17	19	20
		annan barnv. utb. utan utbildning	15 25	15 23	13 21
		totalt	100	100	100
Fritidshem		Föreståndare (enbart fritidshemsavdelningar):			
		fritidspedagoger	76	78	80
		förskollärare	14	10	9
		annan utbildning	9	10	12
		totalt	100	100	100

Verksam- hetsform	Barnens ålder	Utbildning	1976	1977	1978
			%	%	%
Dag- och fritidshem	Ej avdelningsbunden personal (inkl. förest.):				
	förskollärare		59	59	56
	fritidspedagoger		7	7	7
	barnskötare		13	13	16
	annan barnv. utb.		3	4	4
	utan utbildning		16	16	16
totalt		100	100	100	

Källa: Statistiska centralbyråns statistiska meddelanden S 1977:20, S 1978:8 och S 1979:9.

Av tabellen framgår bl. a. följande:

- i daghem är den genomsnittliga fördelningen av förskollärare och barnskötare relativt jämn med någon övervikt för andelen barnskötare,
- andelen förskollärare har successivt ökat under de senaste tre åren och andelen personal utan utbildning har successivt minskat,
- andelen förskollärare i småbarnsgrupperna har visserligen ökat under de tre senaste åren men utgjorde år 1978 dock endast 27 % av totala antalet personal i dessa grupper,
- i fritidshemmen har andelen fritidspedagoger successivt ökat men andelen personal utan särskild utbildning är fortfarande hög, 21 % år 1978,
- 90 % av föreståndarna har förskollärary- eller fritidspedagogutbildning. Se vidare bilaga 5.

Beträffande personalens ålder är, som tidigare nämnts i avsnitt 4, Personaldimensionering, drygt hälften av de anställda i förskolor och fritidshem under 30 år. Åldersfördelningen framgår av följande tabell.

Tabell 10. Beräknad personalsammansättning inom barnomsorgen våren 1977. Fördelad efter ålder och utbildning.

Åldersklass	Antal personer med utbildning som					
	Förskollärare		Fritidspedagog		Barnskötare	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%
- 29	7 280	49,7	995	51,0	6 278	58,2
30 - 39	4 875	33,3	610	31,3	2 298	21,3
40 - 49	1 730	11,8	210	10,8	1 424	13,2
50 - 65	763	5,2	135	6,9	788	7,3
TOTAL	14 648	100	1 950	100	10 788	100

Källa: Socialstyrelsen, byrå PB1: Tillgång och efterfrågan på personal inom barnomsorgen. Rapport februari år 1979.

ANM: Uppgifterna är en sammanvägning av siffror från såväl SCB som kommunförbundet.

Barnskötarna, kan efter utbildning inom gymnasieskolans tvååriga vårdlinje börja arbeta när de är 18 år. De hade år 1977 störst andel av sin yrkesgrupp i åldrarna under 30 år, drygt 58 %. Av fritidspedagogerna och förskollärarna var ca hälften yngre än 30 år. En femtedel av barnskötarna och knappt en femtedel av förskollärarna och fritidspedagogerna var 40 år eller äldre.

Ambitionen att höja andelen män inom de olika personalutbildningarna har hittills gett ringa resultat. Andelen män i dag- eller fritidshemsverksamheten har höjts ytterst litet under de senaste tre åren, som framgår av följande tabell. Störst är andelen män i grupper för skolbarn, men även där är andelen låg, knappt 15 %.

Tabell 11. Andel män av antalet anställda inom barnomsorgen 1976–1978.

Verksamhetsform	1976	1977	1978
Daghemsavdelningar ¹	2,8	3,5	3,7
Fritidshemsavdelningar ¹	12,7	14,4	14,5
Totalt i förskolor och fritidshem	3,5	4,2	4,5

Källa: Statistiska centralbyråns statistiska meddelanden Förskolor och fritidshem S 1977:20, S 1978:8 och S 1979:9

¹ Gäller dag- och fritidshem med enbart daghems- resp. fritidshemsavdelningar.

5.5 Utbildningskraven i övriga Norden

I Danmark finns inga särskilda behörighetsbestämmelser men en cirkulärskrivelse från ministeriet anger vilka kvalifikationer personalen bör ha. Detta innebär något mer bindande anvisningar än de svenska rekommendationerna från socialstyrelsen.

I Norge är vissa behörighetskrav inskrivna i förskollagen. Enligt 8 § skall en förskollärare anställas som avdelningsledare för 16 barn över 3 år och vistelse minst 6 timmar per dag. För yngre barn och kortare vistelse justeras antalet förskollärartjänster. Dispenser utfärdas av Forbruger og Administrasjonsdepartementet. År 1977 beviljades 230 dispenser motsvarande 8 % av antalet föreståndare och avdelningsledare.

För fritidshemmen i Norge finns inga behörighetsbestämmelser.

I Finland finns utbildningskrav inskrivna i förordning om barndagvård år 1973. Personalen skall ha av socialstyrelsen godkänd examen. Detta innebär i korthet att föreståndare skall ha förskollärar-, socialpedagog- eller liknande utbildning. Vidare skall i barngrupper alltid finnas en anställd med ovannämnda utbildning eller för barn i gruppen 0–3 år en anställd med godkänd barnskötarutbildning. Dispenser beviljas av socialstyrelsen.

5.6 Utbildningskrav inom skolan

Grundskolans verksamhet är reglerad bl. a. vad gäller inrättande av tjänster, behörighetsvillkor, lärartäthet m. m. Tvingande föreskrifter finns i skollag, skolförordning, läroplaner och av skolöverstyrelsen utfärdade tillämpningsanvisningar i skolförordningen. En förutsättning för statsbidrag är att undervisningen bedrivs enligt gällande bestämmelser.

Behörighetsbestämmelserna återfinns i Skolförordningen (SFS:1971:23). Detaljerade behörighetsföreskrifter för lärare till skolväsendet finns i bilagor till skolförordningen. För varje typ av tjänst anges där vilka villkor som ska vara uppfyllda för behörighet till tjänst.

Behörighetsbestämmelserna har efter hand utvidgats till att omfatta nytillkomna lärargrupper, senast hemspråklärarna.

Behörighetsförklaring (dispens) meddelas av skolöverstyrelsen i särskilda fall, ”om antingen sökanden inom eller utom landet genomgått utbildning eller haft tjänstgöring, som motsvarar vad som fordras för behörighet till ifrågavarande slag av ordinarie tjänst som lärare, eller bristen i sökandens behörighet är av mindre vikt med hänsyn till hans meriter i övrigt”.

5.7 Tillgång och efterfrågan på utbildad personal

Socialstyrelsen har i rapporten *Tillgång och efterfrågan på personal inom barnomsorgen* (februari 1979) gjort vissa beräkningar av nuvarande tillgång på utbildad personal. Säkra beräkningar har varit svåra att göra eftersom uppgifter om det totala antalet personer med förskolläraryrke, fritidspedagog- och barnskötaryrke saknas. Dessutom är uppgifterna om personalens sysselsättningsgrad osäkra. Viss skattning och sammanvägning av tillgänglig statistik ligger därför till grund för socialstyrelsens beräkningar.

Vad gäller det framtida behovet av utbildad personal är detta beroende av barnomsorgens utbyggnad efter år 1981. Diskussioner om denna utbyggnad kommer att inledas med Svenska kommunförbundet under år 1979. Utfallet av dessa överläggningar blir styrande för utbildningens dimensionering under 1980-talet.

Då utbyggnadstakten under 1980-talet fortfarande är oklar har socialstyrelsen i beräkningarna av *personalbehovet* utgått från tre antaganden. Alternativ I innebär att 75 % av alla förskolebarn och 50 % av alla skolbarn bereds plats inom barnomsorgen år 1990. Alternativ II innebär en utbyggnadstakt enligt riksdagens utbyggnadsmål 100 000 daghemsplatser och 50 000 fritidshemsplatser under perioden 1977–1981 och därefter 20 000 daghemsplatser och 10 000 fritidshemsplatser per år fram till år 1990. Alternativ III innebär utbyggnad enligt kommunernas barnomsorgsplaner 1978–1982. Därefter beräknas 17 300 daghemsplatser och 8 600 fritidshemsplatser tillkomma per år under återstående delen av 1980-talet, vilket motsvarar den planerade genomsnittliga utbyggnaden 1978–1980.

Vid utbyggnad enligt alternativ II, med nuvarande dimensionering av utbildningen kommer enligt dessa beräkningar bristen på personal att bestå under ännu några år. Bristen på förskollärare skulle bestå under hela 1980-talet, bristen på fritidspedagoger skulle öka något medan behovet av barnskötare skulle tillgodoses 1986–1987. Se följande tabell.

Tabell 12. Tillgång och efterfrågan på personal (antal personer avrundat till närmaste hundratal) inom barnomsorgen 1980 och 1982 samt utblick mot 1985 och 1990.

Personalkategori	Tidpunkt			
	1980	1982	1985	1990
Förskollärare	24 100–	30 400–	39 300–	53 200–
Tillgång	25 400	32 700	42 900	59 100
Efterfrågan ¹	30 000	37 500	48 000	64 400
Fritidspedagoger	4 300–	5 900–	8 200–	12 100–
Tillgång	4 900	7 000	10 000	14 900
Efterfrågan ¹	6 200	8 400	11 800	16 900
Barnskötare				
Tillgång	27 100	37 800	53 700	79 800
Efterfrågan ¹	33 300	42 600	55 800	76 300

Källa: Socialstyrelsens rapport Tillgång och efterfrågan på personal inom barnomsorgen, februari år 1979. Beräkningen bygger på vissa förutsättningar om en successiv ökning av personaliteten samt 50 % förskollärare/fritidspedagoger i verksamheten. I rapporten görs även en rad andra antaganden som påverkar behovsberäkningarna.

¹ Efterfrågan vid utbyggnad enligt alternativ III, riksdagsbeslutet år 1976 om 100 000 daghemplatser och 50 000 fritidshemplatser år 1981, därefter 20 000 daghemplatser och 10 000 fritidshemplatser per år.

5.8 Aktuella problem

Brist på förskollärare och fritidspedagoger, i någon mån även barnskötare, råder speciellt i vissa delar av landet, främst inom storstadsområdena. Enligt arbetsmarknadsstyrelsens arbetsökande- och platsstatistik avseende september–november år 1978 är antalet sökande till ledigförklarade tjänster för dessa yrkesgrupper mycket olika i olika län. Vissa län uppvisar överskott på sökande medan underskott råder främst i storstadsregionerna.

Tjänster för förskollärare och barnskötare är ojämt fördelade mellan kommunerna och inom de olika åldersgrupperna i daghemmen. I några kommuner med förskolläraryt utbildning förlagd till orten är samtliga eller flertalet tjänster vid daghemmen förskolläartjänster. I andra kommuner överväger antalet barnskötartjänster. Andelen förskollärare är betydligt större i daghemsgrupper för äldre barn än i grupper för yngre. Se bilaga 5.

Även inom fritidshemsverksamheten är variationerna stora mellan olika kommuner vad gäller personalens utbildningsbakgrund. Knappt hälften av personalen har fritidspedagogutbildning om man ser till genomsnittet för

riket. Omkring en femtedel av personalen är barnskötare och lika stor andel saknar särskild utbildning för arbete i fritidshem. Den höga andelen personal utan särskild utbildning beror bl. a. på att det i en del kommuner utöver fritidspedagogtjänster finns tjänster för s. k. fritidshemsbiträden eller -assistenter för vilka ingen särskild utbildning krävs.

Risken för att förskola och fritidshem isoleras från det omkringliggande samhället har påtalats i många sammanhang. Ett sätt att utveckla ett öppnare arbetssätt och att föra in mer av t. ex. de vuxnas vardags- och arbetsliv i verksamheten är att andra än de traditionella yrkesgrupperna, bl. a. föräldrar med olika yrkeserfarenhet, får möjlighet att arbeta inom verksamheten.

Ett annat problem är att det främst är kvinnor som arbetar i förskolor och fritidshem liksom andra verksamheter för yngre barn. I daghem var knappt 4 % av personalen män år 1978. I fritidshem var andelen män något högre, knappt 15 %.

5.9 Diskussion och förslag

Personal inom förskola och fritidshem har ett arbete som kräver ingående kunskaper om barn och deras uppväxtförhållanden. Arbetets karaktär ställer även speciellt stora krav på samarbete inom personalgrupperna, med föräldrarna och andra i det omkringliggande samhället.

Förskolläraernas och fritidspedagogernas fackliga organisation Svenska facklärarförbundet (SFL) har sedan år 1963, då statsbidragens anknytning till förskollärarytbildningen slopades, krävt behörighetsbestämmelser liknande dem som finns på skolans område. I remissvaret på barnstugutredningens betänkande (SOU 1972:26 och 27) Förskolan framförde förbundet krav på att bl. a. behörighetsbestämmelser för föreståndar-, förskollärary- och barnskötartjänster skulle införas i en särskild stadga. Vidare önskade förbundet normer för fördelning av de olika tjänstetyperna och underströk behovet av att personal utan erforderlig utbildning skulle få möjlighet till utbildning för de tjänster de innehar.

Frågan om behörighetsbestämmelser har också aktualiserats i avtalsförhandlingarna.

Införandet av lagen om anställningsskydd (LAS) har aktualiserat behörighetsfrågan ytterligare. SFL har uttryckt farhågor för att i ett läge av brist på utbildad personal skulle personal utan adekvat utbildning kunna få fast anställning och i vissa fall få förtur till tjänst även då sökande med utbildning finns.

Behörighetsbestämmelser för personalen inom barnomsorgen kan medföra garanti för att personal med erforderlig utbildning anställs om behörig sökande finns. De kan också medföra att de yngre barnens behov av stimulerande pedagogisk verksamhet framhävs. Vidare kan det innebära att utbildningen blir mer attraktiv. Det kan därmed motivera dem som saknar

utbildning för sitt arbete att skaffa sig sådan utbildning.

Arbetslagstanken utgör en viktig grund för arbets sättet i förskola och fritidshem. Inom arbetslaget planeras arbetet, gemensamma beslut fattas och arbete och ansvar fördelas. Var och en i arbetslaget bidrar utifrån sina kunskaper, erfarenheter och personliga resurser. Utbildningen är i detta sammanhang betydelsefull på flera sätt. Behörighetsbestämmelser skulle kunna medföra betoning av utbildningsmässiga skillnader inom personallaget vilka kan försvåra samarbetet.

Behörighetsbestämmelser skulle även kunna medföra att personal utan utbildning får en otrygg anställningssituation. Vidare skulle det administrativa arbetet öka såväl lokalt som centralt.

Redan i dag anställs som regel personal med erforderlig utbildning på ledigförklarad tjänst om sådan sökande finns. Enligt medbestämmandelagen (MBL) har de fackliga organisationerna insyn i och möjlighet att påverka tillsättningen av tjänster. Att personer utan erforderlig utbildning anställs när sökande med utbildning finns blir därmed knappast aktuellt.

Tjänsterna är vanligen knutna till kommunens barnomsorg i stort och inte till särskild förskola eller fritidshem. Anställs t. ex. barnskötare på förskollärartjänst, i de fall ingen förskollärare sökt tjänsten, blir det som regel fråga om vikariatstjänstgöring. En reglering på tjänsten sker efter hand i samband med tillsättning av tjänster. Detta förfaringsätt kan fungera bra i ett utbyggnadsskede då nya tjänster ofta tillkommer.

Största svårigheten innebär anställning av personal som saknar särskild utbildning för arbete i förskola eller fritidshem. I sådana fall bör den anställda stimuleras till att snarast skaffa sig erforderlig utbildning.

Mest angeläget i utbildningshänseende är att utbildningen av personal för förskola och fritidshem anpassas till efterfrågan både vad gäller dimensionering och lokalisering. Det är därvid angeläget att män stimuleras att söka till de här aktuella utbildningarna. Det gäller även personer med annan yrkeserfarenhet.

Övergång till åldersblandade barngrupper med både förskolebarn och skolbarn ökar behovet av samordning mellan förskollärary- och fritidspedagogutbildningarna. Även samverkan med klasslärarytbildningen är viktig för en mer enhetlig syn på barns inläring, utveckling och fostran. Utbildningsmyndigheterna bör därför organisera utbildningarna så att detta behov blir tillgodosett. Insatser inom grund- och vidareutbildningen måste också åtföljas av fortbildning för redan yrkesverksam förskole- och fritidshemspersonal för att bl. a. öka beredskapen inför en övergång till mer åldersblandade barngrupper.

Med hänsyn till utbildningens betydelse för verksamheten i förskola och fritidshem och mot bakgrund av vad som här redovisats föreslås en rekommendation om att minst hälften av inrättade tjänster för arbete i barngrupp skall vara förskollärartjänster, då det gäller förskolebarn, och fritidspedagogtjänster, då det gäller skolbarn. Rekommendationen avser

alla barngrupper oberoende av barnens ålder, men redovisningen gäller för kommunen som helhet.

Rekommendationen föreslås gälla från år 1983.

Personal som saknar utbildning för sin tjänst bör beredas möjlighet att utbildas sig, bl. a. genom att ledighet beviljas och att utbildningen så långt möjligt förläggs till hemorten.

Behovet av fortbildning är en viktig fråga i detta sammanhang. En förutsättning för att verksamheten skall utvecklas och hållas levande är att all personal i förskolor och fritidshem som f. n. får regelbunden fortbildning delvis samordnad med fortbildningen för andra personalgrupper med angränsande arbetsområden.

6 Utrymmesstandard

6.1 Bakgrund

En viss yta per plats i förskolor och fritidshem har utgjort villkor för statsbidrag sedan bidraget infördes år 1944. Tidigare hade lokalerna ofta varit mycket trånga, varför det ställdes krav på en fri golvyta i barnens gruppum, *lekyta*, av 3 m² per barn för att tillförsäkra barnen visst utrymme för lek.

Efter hand visade erfarenheterna att de yngre barnen behövde större utrymme för bl. a. sin motoriska utveckling. År 1959 ökades kraven på spädbarnsavdelningar till minst 4 m² per plats och för övriga barn under 5 år till 3,5 m² per plats.

År 1963 rekommenderade socialstyrelsen 5 m² lekyta per plats i spädbarnsavdelning och 4 m² för förskolebarn över spädbarnsåldern (Råd och anvisningar nr 163 år 1963). Detta gjordes bl. a. mot bakgrunden av att förskolor och fritidshem i ökande grad skulle kunna ta emot elever under utbildning och eventuellt fungera som hobbylokaler för andra i bostadsområdet.

I Råd och anvisningar nr 184 år 1965 lämnades några förslag till principlösningar för förskole- och fritidshemslokaler. Ritningarna utgick från 5 m² lekyta per plats i samtliga avdelningar och de typritningar som sedan upprättades av olika byggnadsfirmor hade i regel denna utrymmesstandard.

När 1968 års barnstugeutredning i sitt betänkande (SOU 1972:26 och 27) Förskolan tog upp lokalfrågan hade 5 m² lekyta¹ per plats utvecklats som praxis och var utgångspunkt för utredningens beräkning av *total yta*² per plats om ca 12 m². Genom omDispositionering av ytan jämfört med tidigare lokallösningar kunde en något större "lekyta" för barnen erhållas på samma totalyta som tidigare.

¹ Sammanlagd rumsyta i barnens lektrum.

² Samtliga ytor för barn och personal, ekonomi- och serviceutrymmen samt golvytan för väggar.

I socialstyrelsens vidare utvecklingsarbete på detta område har utifrån samma utrymmesstandard, ca 12 m² totalyta per plats, räknats fram en *avdelningsyta*¹ per plats om ca 9–9,5 m². Orsaken till att begreppet avdelningsyta används i stället för totalyta är att särskilda bestämmelser från bl. a. arbetarskyddsstyrelsen reglerar de utrymmen som inte är direkt avsedda för barn.

Utvecklingen har således gått mot rymligare lokaler. Samtidigt har lokallösningarna blivit mer differentierade för att kunna tillgodose barnens behov av såväl mer eller mindre bullriga aktiviteter som av lugn och vila – i mindre eller större grupper.

År 1973 beslöt riksdagen att ansvaret för granskning av förskole- och fritidshemslokaler skulle ligga på kommunerna från den 1 juli 1974. Med anledning därav utarbetade socialstyrelsen en relativt detaljerad vägledande information till kommunerna, *Planering av lokaler och utemiljö 1975*. Denna skrift med tillhörande arbetshäfte har bl. a. fungerat som studiematerial vid kurser för kommunala granskare som åren 1976 och 1977 anordnats gemensamt av socialstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen och Svenska kommunförbundet.

Sedan barnstugeutredningens förslag till lokallösningar för dag- och fritidshem prövats har några undersökningar genomförts beträffande lokalernas lämplighet och utnyttjande, även ur bullersynpunkt. Tekniska högskolan i Lund har undersökt småbarns-, syskongrups- och utvidgade fritidshemsavdelningar ur främst lokallösningssynpunkt medan tekniska högskolan i Stockholm har undersökt buller i daghem.

Då det visat sig svårt att göra separata undersökningar av den fysiska miljöns lämplighet utan att samtidigt studera verksamheten och dess innehåll planerades projektet *Mångsidigt användbara förskolor och fritidshem, MAFF*. Projektet startade år 1977. Inom projektet studeras bl. a. hur lokalerna skall kunna anpassas till en flexibel organisation av verksamheten, integrering med närmiljön och ev. användning för annat ändamål. I detta syfte prövas vilken grad av flexibilitet som måste ligga i lokallösningen och även behovet av utrymme med hänsyn till barngruppsorganisation och integration av t. ex. familjedagensverksamhet, öppen förskola och annan verksamhet.

MAFF-projektet planeras vara avslutat år 1981. Avrapportering sker efter hand. En delrapport rörande flexibla lokallösningar väntas under våren 1979. Vidare pågår i några kommuner en försöksverksamhet (som även innefattar lokalfrågorna) med utvidgade fritidshem.

Samtidigt pågår inom socialstyrelsen och i många kommuner ett utveck-

¹ Sammanlagd yta för barn per avdelning inkl. kapprum, tvättrum, vilrum, förråd, lektrum

lingsarbete vad gäller den fysiska miljön. Utvecklingsarbetet gäller bl. a. anpassning av den fysiska miljön till nya organisationsformer som t. ex. åldersblandade barngrupper, och utveckling av arbetssätt bl. a. genom att arbete med matlagning, städning, tvätt etc. inlemmas i den pedagogiska verksamheten.

6.2 Nuvarande bestämmelser

I socialstyrelsens ovan nämnda information anges gällande krav och rekommendationer rörande lokaler och utemiljö.

Statsbidragen till dag- och fritidshem utgår till högst det antal platser som fastställts med hänsyn till lokalernas utrymmen och ändamålsenlighet.

Innan en anläggning tas i bruk skall den enligt barnavårdslagen anmälas till socialstyrelsen för fastställande av det antalet platser (barn) som anläggningen är lämpad för. Platsantalet fastställs på förslag av kommunen utifrån en viss minsta avdelningsyta per barn, dvs. enligt den s. k. *ytnormen*.

Ytnormen innebär att avdelningsytan per plats vid ny-, till- eller ombyggnad skall uppgå till ca 9–9,5 m², beroende på avdelningens storlek.

Regeringen beslöt den 15 september 1977 att Järfälla kommun skulle kunna inrätta flera platser i lägenhetsdagem än vad socialstyrelsens normer medger. Detta beslut har lett till en omprövning av ytkravet från 9–9,5 m² till 7–7,5 m² per plats för dag- och fritidshem med högst 15 platser fr. o. m. den 1 januari år 1978 och tills vidare.

Även tidigare har en avdelningsyta av 7 m² per plats medgivits för tillfälligt anordnade lokaler och vid fastställande av nytt platsantal för äldre anläggningar som saknar lekhall.

Socialstyrelsen har beträffande lokalutformningen angivit att även om styrelsen anser att lokalerna har brister påverkar detta som regel inte statsbidraget. Om styrelsen uppmärksammar att kommunen valt en lokalösning som kan innebära påtagliga nackdelar för verksamheten meddelas dock detta till kommunen, som själv får ta ställning till om lösningen skall omarbetas.

Socialstyrelsen har vidare utvecklat en praxis för bidragsgivningen (den s. k. pedagogiska normen) som innebär att den aktuella situationen inom avdelningen vad gäller barnens ålder och barngruppens sammansättning påverkar antalet statsbidrag. För en småbarnsgrupp utgår således högst 12 statsbidrag även om avdelningen p. g. a. utrymmesstandarden godkänts för 15 barn.

För utomhusytornas dimensionering gäller enbart rekommendationer. Inga särskilda villkor har därvid uppställts för statsbidraget.

Vid dimensionering av markytan för daghem och fritidshem rekommenderas i enlighet med riksdagens uttalande år 1973 totalt 80 m² tomtyta per plats varav byggnaden upptar 15–20 m² per plats. Viss variation kan förekomma beroende på anläggningens storlek och byggnadens form.

6.3 Diskussion och förslag om ytkrav m. m.

Det har diskuterats huruvida kravet på viss avdelningsyta per plats är av så avgörande betydelse för verksamhetens kvalitet att ytan bör ligga till grund för centralt fastställande av platsantal och därmed för statsbidragsgivningen. Andra faktorer som rör den sociala miljön, t. ex. personaltillgången, torde vara minst lika viktiga ur kvalitetssynpunkt.

Utrymme för lek, arbete och vila, för gemenskap och viss avskildhet är en förutsättning för att miljön skall fungera bra för barn och vuxna i förskolor och fritidshem. Utrymmesstandard och lokallösning kan underlätta eller försvåra den pedagogiska verksamheten.

Den samlade erfarenhet som numera finns i kommunerna och det samrådsförfarande vid planeringen som efter hand utvecklats har gjort en central granskning och en norm mindre nödvändig.

Socialstyrelsens rutiner i samband med godkännande av lokaler för förskolor och fritidshem och fastställandet av högsta platsantal för statsbidrag har dessutom förenklats i takt med att den kommunala planeringen och granskningsarbetet utvecklats. I samband med att socialstyrelsen fastställer platsantal görs en ritningsgenomgång med relativt översiktlig bedömning av utrymmesstandard och lokalernas funktionsduglighet. Granskningen är mer ingående då det gäller typritningar för serietillverkning av förskolor och fritidshem. Detta gäller även för lokaler som tidigare använts för annat ändamål.

Lokaler som endast godkänts för deltidgruppsverksamhet kräver förnyad ritningsgranskning om de skall användas för dag- eller fritidshemsverksamhet i och med att nya funktioner som måltider och vila tillkommer.

Trots att den centrala granskningen efterhand blivit allt mindre detaljerad kan den ändå verka hämmande för kommunerna vad gäller bl. a. utveckling av nya lokallösningar.

Syftet med socialstyrelsens vägledande information är att ge kommunerna ett samlat underlag till hjälp för planeringen av förskolor och fritidshem. Nuvarande informationskrifter, "Planering av lokaler och utemiljö" och tillhörande arbetshäfte, tar upp de krav som verksamhetens mål, innehåll och organisation ställer på den fysiska miljön. Där redovisas delvis också gällande krav och rekommendationer från olika myndigheter. Informationen är huvudsakligen till hjälp för planering av nya lokaler. Den berör i liten utsträckning utnyttjande och eventuell ombyggnad av befintliga lokaler. Det är ofta svårt att tillämpa anvisningarna på lokaler som byggts för annat ändamål.

Socialstyrelsens vägledande information har också kritiserats för att vara alltför detaljerad och därmed alltför styrande och låsande. Detta kan innebära att kommunerna drar sig för att utnyttja befintliga lokaler till dag- och fritidshem.

I detta sammanhang bör dock framhållas att t. ex. Arbetarskyddsstyrel-

sens bestämmelser vad gäller personal- och förrådsutrymmen för förskolor och fritidshem är mer detaljerade och långtgående än socialstyrelsens rekommendationer. De olika myndigheternas krav och rekommendationer framgår av avsnitt 2, Lagstiftning.

Fördelarna med en central norm har varit att de garanterat en någorlunda jämn standard över hela landet vad gäller lokalernas utrymmen.

Slopadet av en ytnorm skulle ge ökade möjligheter till kommunala initiativ och prövning av nya idéer. Detta innebär dessutom minskade krav på redovisning till central instans och minskade krav på central administration.

Ytnormen är dessutom bara en av flera kvalitetsfaktorer som inverkar på verksamheten. Formerna för den kommunala miljöplaneringen och granskningen har vidare utvecklats under senare år. Man kan förutsätta att kommunerna i dag är tillräckligt medvetna om betydelsen av god utrymme-standard för att kunna planera och iordningsställa förskolornas och fritidshemmens fysiska miljö.

Nuvarande ytnorm *föreslås* därför slopad och ersatt av rådgivning från socialstyrelsens sida om verksamhetens innehåll och organisation samt om den fysiska miljön. Det bör framhållas att en god utrymme- och lokalstandard är en viktig kvalitetsfaktor inom förskole- och fritidshemsverksamheten. Ett slopande av ytnormen innebär därför inte ett ställningstagande mot storleken av den yta per plats som f. n. tillämpas vid planering av förskolor och fritidshem. Slopadet av ytnormen skall ses i samband med de föreslagna rekommendationerna om högsta antal barn per grupp och om viss personaltäthet i kommunen som helhet.

Förslaget om slopande av ytnormen innebär att socialstyrelsens roll vad beträffar ritningsgranskning, fastställande av platsantal etc. bortfaller. Beträffande socialstyrelsens framtida uppgifter se avsnitt 8.

7 Statsbidrag till dag- och fritidshem

7.1 Nuvarande bestämmelser

Riksdagen fattade våren 1976 beslut om ett nytt statsbidragssystem för barnomsorgen (prop. 1975/76:02, SoU 1975/76:28, rskr 1975/76:219). Statsbidrag utgår numera enbart till driften och inte till anordnandet av dag- och fritidshem. Driftbidraget har höjts väsentligt i jämförelse med det tidigare bidraget. Vidare är bidraget värdebeständigt genom en årlig uppräkningsmetod med hänsyn till den genomsnittliga årliga löneutvecklingen för anställda i offentlig tjänst (SFS 1978:191).

Statsbidragens konstruktion och nivå

Driftbidraget utgår med ett årligt belopp per plats i dag- och fritidshem. För år 1979 är före slutlig uppräknig, statsbidragen följande (SFS 1979:136):

<i>Daghem</i>	16 550
<i>Fritidshem</i>	8 275

Det anordningsbidrag som tidigare utgick per plats i dag- och fritidshem upphörde 1977-02-28. Kapitaltjänstkostnaderna har i stället beaktats vid fastställande av driftbidraget. Finansieringen av daghemsbyggnader sker enligt de regler som gäller för bostadslån till lokaler (bostadsfinansieringsförordningen SFS 1976:788).

Det statliga bidraget till kommunernas familjedaghemsverksamhet utgår med 35 % av kommunens bruttokostnader. Därutöver utgår fr. o. m. kalenderåret år 1977 ett särskilt grundbelopp per barn. För förskolebarn är grundbeloppet 2 950 kr. för år 1979. Grundbeloppet för familjedaghem är liksom bidraget till dag- och fritidshem knutet till löneutvecklingen för anställda i offentlig tjänst (SFS 1978:191). Helt grundbelopp utgår för barn som vistas i familjedaghem minst 7 timmar per dag. Halvt grundbelopp utgår för förskolebarn med kortare vistelsetid än 5 timmar per dag.

Till den kommunala *barnvårdsverksamheten* för vård av sjuka barn i deras hem utgår statsbidrag med 35 % av kommunens bruttokostnader för lön och sociala förmåner till barnvårdare och arbetsledande personal (SFS 1974:841).

Ett särskilt statsbidrag utgår för *hemspråksträning* i förskolan. Bidraget utgår per år för sexåringar som deltar i grupp där hemspråksträning bedrivs minst fyra timmar per vecka. Även detta bidrag är värdebeständigt och utgår för år 1979 med 2 250 kr.

I årets budgetproposition har föreslagits att statsbidragsgivningen för denna verksamhet fr. o. m. den 1 juli 1979 utvidgas till att även omfatta femåringar.

Regeringen har nyligen tillsatt en särskild utredning med uppgift att kartlägga språksituationen för invandrabarn i förskoleåldern och föreslå erforderliga åtgärder.

Krav för statsbidrag till dag- och fritidshem

Innan en förskola tas i bruk skall den enligt gällande bestämmelser anmälas till socialstyrelsen. Därvid fastställs det totala antalet platser inom anläggningen på grundval av utlåtande från en kommunal granskare.

Statsbidraget till dag- och fritidshem utgår för högst det antal platser som fastställts av socialstyrelsen med hänsyn till lokalernas utrymmen och ändamålsenlighet.

För *daghem* gäller att fullt statsbidrag utgår för plats i avdelning som är öppen minst sju timmar per dag om minst 2/3 av platserna i avdelningen utnyttjas fem timmar eller mer per dag. (Den s. k. två-tredjedelsregeln.) Övriga platser kan utnyttjas för deltidsverksamhet (deltidsgruppsbarn eller barn till deltidsarbetande/-studerande föräldrar).

Fullt bidrag för antalet platser utgår även i de fall antalet inskrivna barn sänkts på grund av att barn med behov av extra stöd och stimulans ingår i gruppen. Även i detta fall gäller att högst en tredjedel av platserna utnyttjas på detta sätt.

Om mer än en tredjedel av platserna vid en avdelning utnyttjas på deltid utgår platsbidrag endast för de platser som utnyttjas på heltid (fem timmar eller mer per dag).

Om platserna vid en avdelning inte utnyttjats i full utsträckning på grund av bristande efterfrågan beviljas bidrag för varje plats som under minst tre månader av kalenderåret tagits i anspråk i enlighet med minimikravet.

Regeringen har nyligen i proposition 1978/79:111 om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati föreslagit att helt statsbidrag skall utgå under förutsättning att två tredjedelar av antalet platser i kommunen som helhet utnyttjas minst fem timmar per barn och dag.

Till *fritidshem* utgår bidrag för plats i avdelning som är öppen under minst fem timmar per dag.

Statsbidrag utgår endast till primärkommun. Dag- och fritidshem som drivs av annan än primärkommun får inräknas i kommunens bidragsunderlag i den mån de ingår i kommunens av fullmäktige antagna barnomsorgsplan.

Ansökan om statsbidrag till dag- och fritidshem

För det befintliga antalet platser vid resp. daghem/fritidshem och för det antal platser som beräknas tas i bruk under bidragsåret kan kommunerna varje år söka *förskott* på driftbidrag hos socialstyrelsen. Denna ansökan skall inlämnas senast den 15 december året före det år ansökan avser. Förskott utbetalas i april, juli, oktober och januari.

Ansökan om slutlikvid görs senast den 15 december under det kalenderår ansökan avser. Till denna ansökan bifogas en rapportlista angående de förändringar som skett under året. Slutlikvid utbetalas i april året efter bidragsåret.

Som underlag för ansökan om driftbidrag till dag- och fritidshem lämnar kommunerna en årsberättelse till socialstyrelsen. Denna årsberättelse innehåller uppgifter som avser varje institution och dess enskilda avdelningar. Uppgifterna gäller öppethållandetider, anställd personal, barn efter ålder och grupptillhörighet samt barngruppernas storlek och ålderssammansättning. Dessutom ska anges dritbidragsberättigat antal platser samt antal platser efter pedagogisk norm i dag- eller fritidshem och anledning till eventuellt obesatta platser.

7.2 Diskussion

Synpunkter på nuvarande statsbidragssystem för dag- och fritidshem har framförts i många sammanhang bl. a. från socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet, enskilda kommuner, statskontrollkommittén, fackliga organisationer, föräldra- och personalgrupper vid dag- och fritidshem.

De synpunkter som framförts gäller t. ex. statsbidragets konstruktion, oklarheter i platsbegreppet, den s. k. två-tredjedelsregeln, kravet på öppethållande, bidrag till privat verksamhet m. m.

Bidragsnivån har fastställts med hänsyn till de genomsnittliga kostnaderna för en daghemsplats. Hänsyn har således tagits till de högre kostnaderna för småbarnsplatser. Systemet med samma bidrag för yngre och äldre förskolebarn i daghem och halvt bidrag för skolbarn i dag- och fritidshem innebär att det är förmånligare för kommunerna att i daghem i första hand bereda plats för äldre förskolebarn. Detta har sannolikt medverkat till den begränsade utbyggnaden för småbarn och även för skolbarn. Vad gäller skolbarn torde även oklarheter om vad SIA-reformen innebär ha bidragit till en osäkerhet om lämpliga verksamhetsformer och därmed till en långsam utbyggnad av fritidshemmen.

Konsekvenserna har också i vissa fall blivit att kommunerna inrättat familjedaghem i stället för dag- och fritidshem för småbarn och skolbarn eftersom nettokostnaderna per barn på så sätt blir lägre.

Vid integrering av skolbarn i daghemsgrupp utgår bidrag som för plats i fritidshem, vilket är lika med halvt daghemsbidrag. Detta innebär lägre bidrag för åldersintegrerade grupper än för daghemsgrupper med enbart förskolebarn vilket anses motverka en önskvärd åldersintegrering.

När statsbidrag utgår per plats är det viktigt med en klar definition av platsbegreppet.

Synpunkter har framförts på att det ibland är oklart hur många av antalet godkända platser som är statsbidragsberättigade. Det statsbidragsberättigade antalet platser bestäms även av åldersfördelningen bland barnen i en barngrupp. Detta innebär färre statsbidragsberättigade platser i en småbarnsgrupp än i en grupp för äldre barn (den s. k. pedagogiska normen). Ibland förekommer även att kommunen beslutat om annat platsantal än det av socialstyrelsen fastställda. En generell kommunal bestämmelse om lägre antal barn i grupperna kan även påverka statsbidraget. Genom den s. k. två-tredjedelsregeln kan platser vara obesatta och statsbidrag ändå utgå därför att barn med behov av extra stöd ingår i gruppen.

Det förslag som framförts i avsnitt 6 om att ytnormen per plats bör ersättas med rekommendation innebär att något platsantal inte kan fastställas på nuvarande grunder och att den s. k. två-tredjedelsregeln inte kan tillämpas. Statsbidrag kan därför inte utgå per plats utan måste utgå per barn eller på annat sätt.

Efterfrågan på deltidspatser har ökat under senare år och överstiger

ibland den tredjedel av platsantalet som med fullt statsbidrag kan tas emot i daghemsgrupperna enligt två-tredjedelsregeln. Detta har för kommuner med stor efterfrågan på deltidsplatser ansetts utgöra ett hinder för såväl vidare utbyggnad som för anpassning av befintliga resurser till faktiska behov. De kommuner som tar in mer än en tredjedel deltidsbarn i barngrupper får enligt nuvarande regler inget statsbidrag för deltidsbarnen i dessa grupper.

Vissa krav på öppethållande av dag- och fritidshem är knutna till statsbidragsvillkoren – minst 7 timmar för daghem och minst 5 timmar för fritidshem. Så korta öppethållandetider begränsar dock många föräldrars möjlighet att utnyttja plats och innebär även behov av daghemsbyte vid förändrade arbetstider. Avsikten är att dag- och fritidshem skall ha ett öppethållande som omfattar de flesta föräldrars arbets- och restider. Dag- och fritidshemmen är som regel öppna från 6.30 eller 7.00 till 18.00 eller 19.00. 97 % av daghemmen var öppna 10,5 timmar eller längre tid per dag år 1978.

S. k. halvdaghem förekommer i några kommuner. Det var dock endast 2 % av dag- och fritidshemmen som var öppna högst 8 timmar per dag år 1978. Vid telefonkontakter med 30 kommuner har framgått att den halvdagshemsverksamhet, som förekommer, inte svarar mot de öppethållandetider som barnen egentligen behöver. Ändrade arbetstider eller dylikt kan dessutom förändra behovet av barnomsorg vilket för halvdagshemsbarn innebär byte av daghem.

I samband med ansökan om statsbidrag skall kommunerna redovisa verksamheten vid de enskilda förskolorna och fritidshemmen. Denna redovisning har två syften: dels sker en jämförelse mellan årsberättelse och statsbidragsansökan, dels ligger uppgifterna i årsberättelsen till grund för statistiska centralbyråns statistik.

Kommunalekonomiska utredningen (KEU) har i betänkandet (SOU 1977:78) Kommunernas ekonomi diskuterat hur kommunernas nettokostnader för barnomsorgen skall utjämnas.

Utredningens förslag innebär att kommunernas nettokostnader för barnomsorgen utjämnas genom att åldersfaktorn och de beräknade kostnaderna för utnyttjat antal platser vägs in i skatteutjämningsystemet i lika grad. Utredningen har i sitt förslag utgått från gällande regler för statsbidrag till barnomsorgen.

Föredragande statsråd anför i propositionen (1978/79:95) över KEU att trots att förhållandevis höga statsbidrag utgår för barnomsorgen kvarstår betydande nettokostnader på kommunerna för verksamheten. Nettokostnaderna har även befunnits vara ojämnt fördelade mellan kommunerna. I propositionen föreslås därför att en kostnadsutjämnning för barnomsorgsverksamheten bör ske inom skatteutjämningsystemets ram i enlighet med utredningens förslag.

Statskontrollkommittén har i delbetänkandet III (Kommundepartementet,

Ds Kn 1978:3) lagt fram förslag om att bidrag i fortsättningen bör utgå som en viss del av kommunernas lönekostnader för aktuell verksamhet.

7.3 Förslag till förändrat statsbidragssystem för daghem och fritidshem

Ett förändrat statsbidragssystem för dag- och fritidshemsverksamhet i kommunerna bör syfta till att minska den statliga kontrollen och därmed begränsa granskningsarbetet på central nivå. Bidraget bör stimulera till fortsatt utbyggnad av dag- och fritidshem med en god och jämn kvalitet i verksamheten över hela landet.

Bidraget bör också utformas så att ökade möjligheter ges för deltidsbarn att ingå i barngrupperna.

Anordnandet av åldersintegrerade grupper bör underlättas. Bidragsbestämmelser bör dessutom medverka till att fler platser för såväl barn under 3 år som skolbarn inrättas.

Det har övervägts om ett avdelningsbundet bidrag eller ett särskilt lönebidrag till personal inom verksamheten skulle motsvara dessa fordringar.

Ett avdelningsbundet bidrag är emellertid svårt att tillämpa eftersom verksamheten organiseras på många olika sätt och barngrupperna är av mycket varierande storlek.

Ett särskilt lönebidrag förutsätter att staten övertar förhandlingsansvaret för personalens löne- och anställningsvillkor och att personalen får statligt reglerade löner i likhet med t. ex. skolans lärarpersonal. Det bör i sammanhanget noteras att en övergång till kommunal anställning av skolans personal diskuterats.

Dessa bidragskonstruktioner har inte bedömts som lämpliga för dag- och fritidshemsverksamheten. Som tidigare framhållits blir det i fortsättningen heller inte möjligt med ett statsbidrag per plats.

I det följande presenteras två andra *alternativ*, bidrag per barn och procentuellt bidrag.

Ett statsbidrag som utgår *per barn* stimulerar i första hand till en kvantitativ utbyggnad av verksamheten. Detta måste bedömas som en mycket viktig faktor vid rådande brist på dag- och fritidshemsplatser.

Ett bidrag per barn är relativt lätt att administrera. Bidraget förutsätter dock i likhet med platsbidrag vissa kvalitativa rekommendationer för att inte den kvantitativa utbyggnaden skall ske på kvalitetens bekostnad. En sådan bidragskonstruktion bör därför i enlighet med förslag som lämnats i det föregående kompletteras med vissa krav på öppethållande- och vistelsetider samt med rekommendationer om gruppstorlek och personaltäthet.

Villkor för statsbidrag till daghem bör vara att dessa är öppna i erforderlig utsträckning, dock minst 10 timmar per dag. Inom daghemmen bör dock möjlighet finnas att i vissa fall ha en avdelning med kortare öppethållandetid.

För fritidshem bör som nu krävas ett öppethållande om minst 5 timmar per dag. För båda verksamheterna bör vidare gälla att barnen garanteras helårsomsorg. Förändringen vad gäller öppethållande avser att ge ökade garantier för en samordnad verksamhet för heltids- och deltidsbarn.

För att inte få en alltför hög andel deltidsbarn i daghemmen föreslås att högst 50 % av de barn i förskoleåldern som har daghemsplats i en kommun får ha deltidsplats för att kommunerna skall få statsbidrag. Med deltidsbarn avses barn som har en kortare vistelsetid än 5 timmar per dag.

Helt bidrag föreslås utgå för barn i daghem med minst 5 timmars vistelsetid per dag – eller minst 100 timmar under en period av 4 veckor. Halvt statsbidrag föreslås utgå för barn som vistas i daghem kortare tid än 5 timmar per dag eller 100 timmar under 4 veckor.

För barn i fritidshem föreslås i likhet med tidigare att halvt statsbidrag utgår under förutsättning av ett öppethållande på 5 timmar eller mer per dag. Möjlighet bör finnas till helårsomsorg för barnen dvs. öppethållande även under skolans lovdagar.

Kostnaderna för daghemsplats för små barn är betydligt högre än kostnaden per plats för äldre barn. Ett generellt tillägg på statsbidraget för att kompensera för de högre kostnaderna för små barn är därför inbyggt i det nuvarande platsbidraget.

För att få en bättre kostnadsutjämnning inom verksamheten bör emellertid ett höjt bidrag utgå för de skolbarn som ingår i åldersintegrerade barngrupper. Med åldersblandade eller åldersintegrerade barngrupper avses att småbarn, äldre förskolebarn och skolbarn ingår i samma daghemsgrupp. Utifrån de positiva erfarenheter som redovisats från åldersblandade barngrupper har det setts som angeläget att underlätta att sådana kommer till stånd.

Fullt statsbidrag bör därför utgå för varje skolbarn som ingår i en åldersblandad barngrupp under förutsättning att motsvarande antal barn i åldern 0–3 år (barn som inte fyllt 3 år) ingår i åldersblandade grupper inom kommunen. Merkostnaderna ur t. ex. personalsynpunkt för en småbarnsplats täcks därmed in av överskottet för en skolbarnsplats. En jämn åldersfördelning i de åldersintegrerade barngrupperna förutsätts.

Enligt barnomsorgslagen skall barn som av vissa skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ha möjlighet att få plats i förskola eller fritidshem med förtur.

Den s. k. två-tredjedelsregeln innebär att kommunerna har möjlighet att med fullt statsbidrag sänka barnantalet i en daghemsavdelning när barn med behov av särskilt stöd och stimulans ingår i gruppen. Med ett statsbidragssystem, där bidrag utgår per barn, kommer kommunerna inte längre att ha möjlighet till denna kompensation.

Andelen barn med behov av särskilt stöd och stimulans kan vara olika stor i olika kommuner och kommundelar. Erfarenheterna från försök med uppsökande verksamhet visar på stora skillnader mellan kommunerna. I

genomsnitt beräknas andelen barn med behov av särskilt stöd utgöra ca 10–15 % av det totala antalet barn.

För att kompensera kommunerna för extra insatser för barn med behov av särskilt stöd bör två-tredjedelsregeln ersättas med en generell uppjustering av statsbidraget motsvarande det bortfall av statsbidrag som följer av att två-tredjedelsregeln tas bort.

En sådan uppjustering ger möjlighet att antingen minska barngruppens storlek, öka antalet anställda i barngruppen eller ordna andra insatser för barnen. I samband med en sådan uppjustering bör även övervägas möjligheten att ställa särskilda medel till förfogande för bostadsområden med sociala problem som påverkar situationen i förskolor och fritidshem.

Ett procentuellt bidrag kan i sig självt, förutom till en kvantitativ utbyggnad, även stimulera till kvalitativa förbättringar. Kommunerna garanteras vidare en viss täckning av kostnaderna för verksamheten.

Vid vidgat öppethållande och en satsning på nattomsorg får kommunerna genom procentbidrag automatiskt bidrag till de ökade kostnaderna utan att särskilda bidragsbestämmelser måste införas. Detta gäller även för ökade kostnader vid särskilda insatser för barn med behov av särskilt stöd och stimulans.

En effekt av procentuella bidrag kan bli att de stimulerar mer till kvalitativa insatser i verksamheten än till utbyggnad av antalet platser. En övre gräns för bidragsgrundade kostnader skulle därför behöva fastställas.

Underlagsbehovet är mer omfattande i ett system med procentbidrag än i ett system med bidrag per barn. Vid ett procentuellt bidrag krävs dessutom vissa preciseringar bl. a. beträffande bidragsunderlaget. Vid beräkning av procentbidrag för dag- och fritidshemsverksamhet bör följande kostnader vara bidragsgrundande:

- personal vid dag- och fritidshem inkl. vikarier
- lokaler
- inventarier
- kost
- lekmaterial
- viss del av central administration i direkt kontakt med verksamheten t. ex. barnomsorgsassistent, pedagogkonsult, barnomsorgspsykolog.

Ansökan om statsbidrag

Det är angeläget att förenkla ansökningsförfarandet och begränsa kraven på uppgifter från kommunerna.

Den redovisning av statistik för varje institution som krävs i de nuvarande årsberättelserna *föreslås* utgå.

Vissa viktiga uppgifter för kommunen som helhet bör i stället redovisas i kommunens barnomsorgsplan. För mer detaljerade statistikuppgifter bör

mer ingående uppgifter insamlas, t. ex. vart femte år. Barnomsorgsplanen bör vara det dokument där kommunernas mål för såväl kvalitet som kvantitet inom barnomsorgen preciseras. Planen bör som en ersättning för nuvarande årsberättelser innehålla en översiktlig redovisning av aktuella förhållanden.

En utförlig och överskådlig barnomsorgsplan bör ge kommuninvånarna god information om de aktuella förhållandena och om hur uppställda kvalitetsrekommendationer efterlevs.

Planeringsgruppen för barnomsorg utreder f. n. barnomsorgsplaneringens innehåll och omfattning. En avstämning måste göras mot de förslag denna grupp kan komma att lägga fram. Inom socialstyrelsen pågår arbete med vägledning för hur barnomsorgsplanerna skall kunna ersätta nuvarande årsberättelser.

Länsstyrelserna i landet *föreslås* få ansvaret för prövning och utbetalning av statsbidrag och för uppföljning av kommunernas barnomsorgsplanering. Detta bör ske i nära samarbete med socialstyrelsen och med kommunerna.

8 Socialstyrelsens informerande och rådgivande roll

Förslagen i tidigare avsnitt i denna promemoria innebär väsentligt minskade kontroll- och granskningsuppgifter för socialstyrelsen. Förslaget om slopande av ytnormen innebär att ritningsgranskning och fastställande av platsantal bortfaller. Likaså minskar socialstyrelsens granskningsuppgifter m. m. i samband med statsbidragsgivningen genom att detta arbete föreslås överfört till länsstyrelserna.

Styrelsens uppgifter vad gäller att vägleda och informera kommunerna om erfarenheter från forskning, försöksverksamhet och kommunalt utvecklingsarbete bör dock kvarstå.

Som exempel på områden där socialstyrelsen även fortsättningsvis får en viktig roll som informatör och rådgivare kan nämnas bl. a. barngruppernas organisation. Information om arbetsätt i åldersblandade barngrupper bör sammanställas för att ge underlag för utbildning, fortbildning och planering i kommunerna. Vidare är det angeläget att informera om vilka krav på den fysiska miljön som denna organisationsform ställer. Utvecklingen rörande barngruppernas sammansättning och storlek bör noga följas och erfarenheterna spridas till kommunerna. För de äldre skolbarnen, 11–12-åringarna, behöver alternativa verksamhetsformer till nuvarande fritidshem utvecklas.

Personalbehovet i nya organisationsformer, ålderssammansättning i barngrupperna och barnens vistelsetider behöver följas upp och erfarenheter spridas. Fördelningen av personal med hänsyn till utbildning och behovet av samordnad utbildning behöver även analyseras mot bakgrund av barnomsorgens utveckling och, för skolbarnen, utvecklingen inom och samordningen med skolan.

Socialstyrelsens information och rådgivning till kommunerna om den fysiska miljön blir även i fortsättningen av stor betydelse. Informationen bör behandla aktuella förändringar i lägstiftning och tillämpningsanvisningar som berör barnomsorgen, ta upp erfarenheter från försök med åldersintegration och andra organisationsformer och visa på goda lösningar av den fysiska miljön. Vidare bör informeras om hur befintliga lokaler kan användas för förskolor och fritidshem.

En vägledning av detta slag bör ge idéer till hur lokalerna kan göras flexibla så att de kan användas för olika former av barngrupper och för olika ändamål. Vägledningen bör därvid även ge exempel på hur förskolor och fritidshem kan integreras i närmiljön.

Bilaga I

1(2)

Personaltäthet i dag- och fritidshem 1977 och 1978

Den genomsnittliga personaltätheten i dag- och fritidshem i landets samtliga kommuner har beräknats av Statistiska centralbyrån, efter en specialbeställning från socialdepartementet. Därvid har även beräknats hur kommunernas genomsnittliga personaltäthet förhåller sig till centrala rekommendationer om 5,5 resp. 5,0 barn per anställd med hänsyn till åldersfördelningen bland kommunens barn med plats i dag- och fritidshem.

Med personaltäthet avses antalet barn per årsarbetare i barngrupp. Antalet helårsanställda har beräknats utifrån totalt antal anställda i barngrupper i dag- och fritidshem multiplicerat med 0,8. Denna faktor har valts för att reducera antalet anställda med hänsyn till deltids- och timanställda. Denna faktor har visat sig gälla på riksnivå i Statistiska centralbyråns frånvaroundersökning.

Eftersom det inte kan säkerställas att denna kvot stämmer för enskilda kommuner bör beräkningarna tolkas med viss försiktighet. Det bör även betonas att faktorn 0,8 gällde för riket 1977 men beroende på personalens benägenhet att arbeta deltid.

Uppgifterna i tabellkolumnerna avser:

- antal barn med plats i dag- och fritidshem åren 1977-1978
- antal anställda med tjänstgöring i barngrupp 1977-1978
- genomsnittlig personaltäthet i länet 1977-1978
- antal kommuner med fler än 5,5 barn/årsarbetare 1977-1978
- antal kommuner med fler än 5 barn/årsarbetare 1977-1978

Län		Personaltäthet i dag- och fritidshem på länsnivå samt antal kommuner med fler än 5,5 resp. 5,0 barn per årsarbetare åren 1977 och 1978						Antal kommuner där antalet barn per årsarbetare var fler än			
		1977-02-01			1978-02-01			5,5		5,0	
		Antal barn	Antal anställda	Persona- l- täthet	Antal barn	Antal anställda	Persona- l- täthet	1977	1978	1977	1978
STOCKHOLMS	AB	39 914	8 193	4,9	45 175	9 925	4,6	2	-	9	4
UPPSALA	C	2 976	611	4,9	3 525	790	4,5	1	1	3	1
SÖDERMANLANDS	D	2 584	502	5,1	3 344	689	4,9	1	1	3	1
ÖSTERGÖTLANDS	E	5 365	946	5,7	6 788	1 283	5,3	5	2	8	8
JÖNKÖPINGS	F	2 218	382	5,8	2 765	478	5,8	6	5	9	7
KRONOBERGS	G	1 460	268	5,4	1 894	399	4,7	1	-	6	3
KALMAR	H	2 018	322	6,3	2 706	496	5,5	6	5	7	9
MALMÖHUS	M	10 579	1 967	5,4	13 512	2 612	5,2	12	10	18	14
HALLANDS	N	1 485	267	5,6	2 254	451	5,0	3	1	5	2
GÖTEBORGS											
O. BOHUS	O	9 777	1 836	5,3	12 194	2 352	5,2	4	3	8	8
ÄLVSBORGS	P	4 103	750	5,5	5 205	964	5,4	4	7	12	11
SKARABORGS	R	2 362	440	5,4	3 013	566	5,3	5	4	12	10
VÄRMLANDS	S	1 867	305	6,1	2 708	472	5,7	9	7	11	12
ÖREBRO	T	3 194	522	6,1	3 865	630	6,1	6	2	8	5
VÄSTMANLANDS	U	2 603	480	5,4	4 297	800	5,4	2	1	3	3
KOPPARBERGS	W	1 965	341	5,8	2 911	562	5,2	4	2	6	3
GÄVLEBORGS		2 187	394	5,6	3 032	583	5,2	2	2	6	7
VÄSTERNORRLANDS	Y	1 744	309	5,6	2 494	467	5,3	3	1	6	5
JÄMTLANDS	Z	922	171	5,4	1 264	246	5,1	2	2	3	3
VÄSTERBOTTENS	AC	1 337	261	5,1	2 074	466	4,5	9	2	5	3
NORRBOTTENS	BD	2 712	470	5,8	3 262	599	5,4	6	6	10	9
		107 797	20 560	5,2	133 087	26 734	5,0	99	70	168	139

Bilaga 2

Kommuner med fler än 5,5 resp. 5,0 barn per årsarbetare uppdelade efter antal barn i dag- och fritidshem (år 1978)

Antal barn i dag och fritidshem	Antal kommuner där antalet barn per årsarbetare är fler än	
	5,5	5,0
– 99	24	40
100 – 299	27	48
300 – 499	6	20
500 – 999	7	17
1 000 – 1 999	5	8
2 000 –	1 ¹	6 ²
Totalt antal kommuner	70	139

¹ Örebro med 2 377 barn i dag- och fritidshem

² Därav fyra kommuner med 2 000–2 999 barn, Örebro, Västerås, Linköping och Norrköping samt Malmö (4 764 barn) och Göteborg (8 375 barn).

Bilaga 3

1(2)

Anpassning av personaltätheten med hänsyn till åldersfördelningen bland barn i dag- och fritidshem

Antalet barn per anställd i dag- och fritidshemsgrupper (personaltätheten) anpassas i allmänhet efter barnens ålder. En genomsnittlig personaltäthet för hela barngruppen 0–12 år påverkas därmed av hur åldersfördelningen ser ut bland de barn som har plats i dag- och fritidshem.

Den personaltäthet som rekommenderas för kommunerna (se kapitel 4) måste därför anpassas till hur åldersfördelningen ser ut bland de barn som har plats i dag- och fritidshem. Följande omvandlingstabell kan användas för att få uppgift om vilken personaltäthet som bör gälla för resp. kommun med hänsyn till åldersfördelningen bland barnen i dag- och fritidshem i kommunen.

Den i kapitel 4 föreslagna personaltätheten om 1 anställd på 5,5 resp. 5 barn utgår från åldersfördelningen på riksnivå år 1978 bland barn i dag- och fritidshem. Därvid var 20 % av barnen 0–2 år, 55 % 3–6 år och 25 % 7–12 år.

För en kommun som har en annan åldersfördelning bland barnen i dag- och fritidshem, t. ex. 10 % 0–2 år, 80 % 3–6 år och 10 % 7–12 år blir den rekommenderade personaltätheten, som framgår av omvandlingstabellen, 1:5,3 när personaltätheten för riket rekommenderas till 1:5.

Beräkning av personaltätheten för barn 0–12 år vid variation av andelen barn i åldersgrupperna 0–2, 3–6 och 7–12 år och konstanthållning av personaltätheten för resp. åldersgrupp

Alt.	Procentuell fördelning mellan åldersgrupper			Personaltäthet för barn 0–12 år*	
	0–2	3–6	7–12	1:5	1:5,5
A (inga fritidshemsplatser)	0	100	0	5,9	6,7
	10	90	0	5,3	5,9
	20	80	0	4,8	5,3
	30	70	0	4,3	4,8
	40	60	0	4,0	4,4
	50	50	0	3,7	4,1
	60	40	0	3,4	3,8
B (inga småbarnsplatser)		90	10	6,0	6,8
		80	20	6,1	6,9
		70	30	6,2	7,1
		60	40	6,3	7,2
		50	50	6,5	7,4
C		40	60	6,6	7,6
	10	80	10	5,3	6,0
	10	70	20	5,4	6,1
	10	60	30	5,5	6,3
	10	50	40	5,6	6,4
	10	40	50	5,7	6,5
D	10	30	60	5,8	6,6
	20	70	10	4,8	5,4
	20	60	20	4,9	5,5
	20	50	30	5,0	5,6
	20	40	40	5,1	5,7
	20	30	50	5,1	5,8
E	20	20	60	5,2	5,9
	30	60	10	4,4	4,9
	30	50	20	4,5	5,0
	30	40	30	4,5	5,1
F	30	30	40	4,6	5,1
	40	50	10	4,0	4,5
	40	40	20	4,1	4,5
	40	30	30	4,1	4,6
G	40	20	40	4,2	4,7
	50	40	10	3,7	4,1
	50	30	20	3,8	4,2
	50	20	30	3,8	4,2

*Intervall 0–12 år

Utgångsläge

Ålder

0–2 år

3–6 år

7–12 år

0–12 år

Antal barn per anst.

2,7 2,9

5,9 6,7

7,1 8,3

5,0 5,5

Bilaga 4

Utbildningar och utbildningsplatser 1978/79

Kategori	Huvud- man	Kurstyp/ Längd	Antagningsplatser		Anmärkning
			HT 1978	VT 1979	
Förskollärare	H-S	100 p	714	714 ¹	
	H-S	80 p	1 326	1 446	
	H-S	50 p		576	För barnskötare beteendevetare
	AMS	42 v		100	
Fritidspedagog	H-S	100 p	297 ²	226	Utan förpraktik
	H-S	80 p	207 ²	194	
	H-S	50 p		72	
	H-K	80 p		410	
Barnskötare	V/GY	4 t	2 366		
	S/GY	2 t	2 580		
	S/GY	1 t	1 620		
	AMS	40+20 v	360		Med praktik- erfarenhet
	KOM- VUX	1+2 t	1 500 ³		

H-S = Högskola (Statlig).

H-K = Högskola (Kommunal).

AMS = Arbetsmarknadsutbildning.

V/GY = Vårdlinjen gymnasieskolan gren för barn- och ungdomsvård.

S/GY = Specialkurs gymnasieskolan.

¹ Preliminär fördelning.

² Beslutet för hela läsåret avser 948 platser. Av dessa skulle 24 platser förts till 50-poängsutbildning HT 1978 vilket dock ej skedde.

³ Uppgifter finns ej tillgängliga för 1978/79. Denna siffra avser examinerade 1976/77.

Källa: Socialstyrelsen, byrå PB 1: Tillgång och efterfrågan på personal inom barnomsorgen. Rapport februari 1979.

Bilaga 5

Andelen förskollärare- och fritidspedagogtjänster av totala antalet tjänster för arbete i barngrupp i dag- och fritidshem. 30 kommuner oktober–november 1978.

Kommun	Antal barn i dag- och fritidshem	Andel förskollärare/fritidspedagogtjänster			
		0–2 år	3–6 år	7–12 år	0–12 år
1	2 000–	33	40	40	38
2	2 000–	25	67	100	64
3	2 000–	40	58	50	50
4	2 000–	25	67	50	52
5	2 000–	33	70	50	62
6	1 000– 1 999	33	73	100	58
7	1 000– 1 999	42	81	100	71
8	500– 599	33	67	50	51
9	500– 599	33	100	100	69
10	500– 599	25	37	52	38
11	500– 599	29	83	44	50
12	500– 599	47	55	88	56
13	500– 599	50	50	44	49
14	500– 599	50	67	50	56
15	200– 499	33	34	50	37
16	200– 499	34	37	33	35
17	200– 499	13	60	67	46
18	200– 499	57	67	100	62
19	200– 499	40	67	80	67
20	100– 199	60	60	100	66
21	100– 199	33	33	–	33
22	100– 199	44	72	83	67
23	100– 199	44	50	75	52
24	100– 199	–	90	100	93
25	100– 199	20	33	–	29
26	100– 199	25	60	73	46
27	– 99	67	67	50	65
28	– 99	–	67	–	67
29	– 99	–	100	100	100
30	– 99	–	33	–	33

¹ Uppgifterna erhållna per telefon vid kontakt med socialförvaltningen. Angående urval av kommuner se s. 19.

- En otillräcklig kvantitativ utbyggnad kan bli följderna i kommuner där personaltäteten avsevärt måste höjas för att nå upp till normen.
- En central norm innebär ökad byråkratisering och medför administrativa kostnader. Det kan vidare vara svårt att kontrollera att normen följs.

I Svenska kommunförbundets skrift Personaldimensionering i barnomsorgen (1977) berör man frågan om normer genom att redovisa tre alternativ för beräkning av personalbehovet.

Alternativ 1 är en norm för antal årsarbetare per antal barn i likhet med socialstyrelsens rekommendation. Som fördelar anges att normen är enkel att tillämpa och tillgodoser ett minimibehov. Svagheter är att normen inte tar hänsyn till öppethållande, barnens vistelsetider, barngruppens sammansättning, personalens kvalifikationer, miljöns beskaffenhet och verksamhetens innehåll.

Alternativ 2 är en norm som anger att personal aldrig är ensam med fler än ett visst antal barn. Denna norm är relativt enkel att tillämpa och tar hänsyn till öppethållande och barnens vistelsetider. Den tar däremot inte hänsyn till barngruppens sammansättning, personalens kvalifikationer, den fysiska miljöns beskaffenhet och verksamhetens innehåll.

Alternativ 3 innebär att kommunen bestämmer personaltäteten utifrån de förhållanden som råder dels inom kommunen, dels på varje daghem eller fritidshem. Alternativet möjliggör hänsynstagande till öppethållande och övriga förhållanden i det aktuella dag- eller fritidshemmet och den kräver att förtroendevalda och personal diskuterar verksamhetens innehåll. Diskussionerna om verksamhetens innehåll och organisation kan emellertid bli tidskrävande, alternativet garanterar inte ett minimibehov och standarden kan bli ojämn över landet.

I den arbetsgrupp som arbetat fram skriften och de olika alternativen förordar kommunförbundets representanter alternativ 3 och personalens fackorganisationer, Svenska Facklärares förbundet och Svenska Kommunalarbetsförbundet, alternativ 2 kompletterat med alternativ 3.

En förutsättning för bra kvalitet inom verksamheten i förskolor och fritidshem är att det finns tillräckligt med vuxna som har god kunskap om barn och barns villkor. Tillräckligt med personal är i sig visserligen ingen garanti för god kvalitet, men ger de nödvändiga förutsättningarna för utveckling av en medveten, målinriktad pedagogisk och social verksamhet.

Även om den genomsnittliga personaltäteten i landet alltmer närmar sig socialstyrelsens rekommendation föreligger, som redovisats, stora skillnader mellan kommunerna. I många fall ligger personaltäteten betydligt under rekommendationen. I en del fall finns endast två anställda per barngrupp vilket kan innebära att en anställd är ensam i barngruppen flera timmar per dag. Det har också visat sig att låg personaltätet kan ge upphov till följdproblem såsom svårighet att få utbildad personal och risk för hög personalomsättning. En tillfredsställande personaltätet är därför önskvärd också för att åstadkomma större stabilitet i verksamheten.

Innehållsförteckning	Sid.
1 INLEDNING OCH SAMMANFATTNING	41
1.1 Inledning	41
1.2 Sammanfattning	42
2 LAGSTIFTNING SOM BERÖR FÖRSKOLOR OCH FRITIDSHEM	44
3 BARNGRUPPERNA	49
3.1 Socialstyrelsens rekommendationer	49
3.2 Nuvarande grupporganisation	50
3.3 Utnyttjande av platser i daghem och fritidshem	52
3.4 Barnens vistelsetider	54
3.5 Problemdiskussion	56
3.6 Sammanfattande diskussion och förslag	60
4 PERSONALDIMENSIONERING	62
4.1 Socialstyrelsens rekommendationer	62
4.2 Faktisk personaltäthet	63
4.3 Diskussion och förslag	64
5 PERSONALENS SAMMANSÄTTNING MED HÄNSYN TILL UTBILDNING M. M.	67
5.1 Bakgrund	67
5.2 Aktuella personalutbildningar	67
5.3 Socialstyrelsens rekommendationer	69
5.4 Nuvarande fördelning av personal efter utbildning m. m.	69
5.5 Utbildningskrav i övriga Norden	71
5.6 Utbildningskrav inom skolan	72
5.7 Tillgång och efterfrågan på utbildad personal	72
5.8 Aktuella problem	73
5.9 Diskussion och förslag	74
6 UTRYMMESSTANDARD	76
6.1 Bakgrund	76
6.2 Nuvarande bestämmelser	78
6.3 Diskussion och förslag om ytkrav m. m.	79
7 STATS BIDRAG TILL DAG- OCH FRITIDSHEM	80
7.1 Nuvarande bestämmelser	80
7.2 Diskussion	83
7.3 Förslag till förändrat statsbidragssystem för daghem och fritidshem.	85
8 SOCIALSTYRELSENS INFORMERANDE OCH RÅDGIVANDE ROLL	88

Bilagor:

1. Personaltäthet i dag- och fritidshem 1977 och 1978.	90
2. Kommuner med fler än 5,5 resp. 5,0 barn per årsarbetare uppdelade efter antal barn i dag- och fritidshem (år 1978).	92

	Sid.
3. Anpassning av personaltätheten med hänsyn till åldersfördelningen bland barn i dag- och fritidshem.	93
4. Utbildningar och utbildningsplatser 1978/79.	95
5. Andelen förskollärare- och fritidspedagogtjänster av totala antalet tjänster för arbete i barngrupp i dag- och fritidshem. 30 kommuner oktober–november 1978.	96

Sammanställning av remissyttranden över departementspromemorian (Ds S 1979:3) Vissa kvalitetsfrågor i daghem och fritidshem samt principerna för statsbidragsgivningen

1. Allmänna synpunkter

Flera remissinstanser ställer sig positiva till inriktningen i departementspromemoriens förslag att minska den statliga styrningen av barnomsorgen och ge utrymme för en lokal anpassning av kvaliteten inom verksamheten. Samtidigt ser många remissinstanser i likhet med promemoriens förslag det angeläget att en jämn kvalitet garanteras över hela landet.

Några remissinstanser, bl. a. LO, TCO och familjestödsutredningen, anser att barnomsorgen i sin helhet borde ha behandlats och analyserats i departementspromemorian, som underlag för de ställningstaganden som görs.

Andra remissinstanser pekar på särskilda områden av betydelse för verksamheten i daghem och fritidshem omkring vilka de saknar en behandling i promemorian. Sålunda saknar socialstyrelsen, TCO och Malmö kommun analys och förslag angående personalens fortbildning. Några remissinstanser saknar en behandling av kvalitetsfrågor för deltidsförskolan. Strömsunds kommun anser att frågan om barnomsorg i glesbygd borde ha tagits upp.

1.1 Normer eller rekommendationer i form av principuttalanden från regering och riksdag

UHÄ delar promemoriens synsätt att särskilda normer för olika kvalitetsfaktorer inte skall preciseras på ett sådant sätt att man hämmar en lokal anpassning av verksamheten. Det är dock "viktigt att det finns en möjlighet att centralt följa upp hur kommunerna organiserar verksamheten". UHÄ hänvisar därvid till möjligheten att genom barnomsorgsplaneringen följa utvecklingen.

Länsstyrelserna i Stockholms och Gotlands län samt Malmö kommun anser det väsentligt att vissa normer för den kvalitativa verksamheten i daghem och fritidshem fastställs i form av principuttalanden från regering och riksdag.

Flera remissinstanser, bl. a. *socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet, LO, TCO, Stockholms, Göteborgs och Botkyrka kommuner* ställer sig tveksamma till departementspromemoriens förslag om att kvaliteten inom barnomsorgen skall regleras genom normer eller rekommendationer.

Socialstyrelsen anser konstruktionen otydlig till karaktär och status i förhållande till rekommendationer och fasta normer. Det vägledningsarbete

för barnomsorgen som sker från styrelsen genom rekommendationer har följts av kommunerna. Socialstyrelsen anser att verksamheten även fortsättningsvis skulle kunna skötas på detta sätt. Vad gäller principuttalanden anser styrelsen att sådana främst borde göras i frågor som rör personalens fortbildning.

Socialstyrelsen anser att promemorian borde ha redovisat om riksdagsuttalanden skulle innebära en form av överenskommelse mellan riksdagen och kommunförbundet liknande den som antagits för utbyggnaden av barnomsorgen.

Svenska kommunförbundet framhåller att även rekommendationer av det slag som föreslås i promemorian, i vissa hänseenden kan ge likartade negativa effekter som en reglering genom författning och anvisningar. Kommunförbundet ser positivt på ambitionen till en minskad statlig reglering av den kommunala verksamheten.

TCO anför att reglerna för kvaliteten inom barnomsorgen – i fråga om personaltäthet, gruppstorlek, personalens utbildning och fördelning på olika personalkategorier – bör bindas i en särskild stadga.

Stockholms kommun ser det som angeläget att byggande och drift av barnstugor kan ske utan tyngande statlig styrning. Förslagen i promemorian kan bidra till vissa förbättringar, men ytterligare insatser anses önskvärda för att öka utrymmet för kommunernas inflytande.

Centerns kvinnoförbund ser det positivt att kommunerna skulle få större frihet till flexibla lösningar, vilket inte får innebära att för barn viktiga kvalitetskrav eftersätts.

1.2 Kvalitets- och kvantitetskrav

Socialstyrelsen anför att diskussionen om barnomsorgens kvalitet länge har kommit att domineras av frågor som rör personaltäthet, gruppstorlek och andra yttre rambetingelser. Innehållet i verksamheten, arbetssättet och frågor av mer övergripande ideologisk karaktär är områden som successivt ägnas ett allt större intresse. Detta ser styrelsen som en positiv och nödvändig utveckling. De yttre betingelserna för barnomsorgen finns inte i slutgiltiga former utan måste anpassas till utvecklingen av den inre verksamheten. Styrelsen önskar därför en analys av kvalitetsbegreppet i ett vidare perspektiv.

UHÄ betonar att den mycket angelägna kvantitativa utbyggnaden av barnomsorgen inte bör och inte behöver ske på bekostnad av verksamhetens kvalitet.

Enligt *UHÄ*:s uppfattning är frågor om barnomsorgens inre verksamhet minst lika viktiga för kvaliteten som frågor om gruppstorlek, personaltäthet, utrymmesstandard m. m. Viktiga frågor är också personalgruppernas sammansättning, ålders- och könsfördelning samt givetvis personalens utbildning.

Familjestödsutredningen instämmer i promemorians allmänna utgångspunkter angående kvalitets- och kvantitetskraven för barnomsorgen. Utredningen önskar dessutom förstärka kravet på utbyggnad av verksamheten och pekar på vikten av att det snarast upprättas en tidsplan för full behovstäckning inom barnomsorgen. *TCO*, *LO* och *Familjestödsutredningen* betonar att utbyggnaden är angelägen för barnen, för föräldrarnas möjlighet att förvärvsarbeta och för jämställdheten mellan kvinnor och män. Liksom *LO*, *TCO*, *Folkpartiets ungdomsförbund* m. fl. anser familjestödsutredningen att en utbyggnad påverkar kvaliteten inom verksamheten. Brist på platser leder lätt till barngrupper där många av de barn som ingår har svårösta problem. Den stora bristen på platser under den pågående utbyggnadsperioden skapar konflikter mellan kvalitets- och kvantitetskraven.

Enligt *LO* slår den sociala och ekonomiska segregationen igenom mycket starkt på daghemmen, vilket påverkar situationen i barngrupperna, personalens trivsel och personalomsättningen.

Centerns kvinnoförbund hävdar att det är viktigt att klargöra vad som ur barnens synpunkt är bra kvalitet i daghemmen. Förbundet är för sin del övertygad om att exempelvis mindre enheter i det lokala bostadsområdet – kanske i lägenheter – nära till hemmet för barnen kan utgöra en kvalitet som överstiger den i stora moderna anläggningar med väl tilltagna ytor. Det ses också som angeläget att – som föreslås – vissa kvalitetskrav ställs så att verksamheten blir ordnad efter likartade principer över hela landet.

2. Lagstiftning som berör förskolor och fritidshem

Departementspromemorian behandlar lagar och tillämpningsanvisningar som reglerar och har betydelse för barnomsorgen. I promemorian förs fram ett krav på en ökad samordning av dessa anvisningar. *Familjestödsutredningen* stödjer detta förslag och hoppas för framtiden på en mera samordnad information för barnomsorgen.

TCO instämmer i promemorians uttalande om att kraven på köksutrustning, hygienisk standard m. m. inte bör sättas högre än vad som är nödvändigt med hänsyn till verksamhetens inriktning och omfattning.

Strömsunds kommun framför i sammanhanget att en naturlig kontakt med kök och matlagning bör komma alla barn till del oavsett om barnet vistas på ett litet eller stort daghem. Översynen av livsmedelslagen bör därför även gälla för större daghem.

3 Barngrupperna

3.1 Gruppstorlek

Socialstyrelsen, *länsstyrelsen i Stockholms län*, *familjestödsutredningen*, *Malmö*, *Leksands* och *Strömsunds kommuner* samt *Folkpartiets ungdoms-*

förbund ansluter sig till förslaget i departementspromemorian att barngrupperna i dag- och fritidshem inte skall omfatta mer än 15 barn.

Socialstyrelsen framhåller att styrelsen i skriften Om förskolan (1978) rekommenderat stor försiktighet i fråga om inrättandet av barngrupper med mer än 15 barn. Denna rekommendation grundas på aktuella rön och erfarenheter inom barnomsorgsområdet. Enligt styrelsen utsätts verksamheten i dag- och fritidshem i det nuvarande kraftiga utbyggnadsskedet för speciella påfrestningar och ett färre antal barn i grupperna kan vara ett av flera sätt att möta dessa.

Förslaget till en riksdagsrekommendation om 15 barn i grupperna med möjligheter till överskridanden utifrån lokala bedömningar anses av styrelsen som svårt att tolka. I kombination med ett slopande av ytnormen och ett eventuellt bidrag per inskrivet barn betonas att förslaget kan få konsekvenser som t. ex. ett dubbelutnyttjande av platser. Risken för detta förstärks av att andelen deltidsbarn med varierande tillsynsbehov på grund av föräldrarnas arbetstider ökar, menar socialstyrelsen. Enligt socialstyrelsen bör det även fortsättningsvis finnas ett fast tak för barngruppernas storlek samt rekommendationer utifrån erfarenheter och aktuella rön om hur barngrupper kan organiseras.

LO ställer sig med viss tveksamhet bakom förslaget om högst 15 barn i barngrupperna. Detta mot bakgrund av att bristen på platser i daghem är stor och målsättningen i utbyggnadstakten inte kommer att uppfyllas. "LO är också tveksam till att skäl som extra utrymmen eller begränsad vistelsetid skall möjliggöra en utökning av barnantalet. Det innebär i realiteten en form av överinskrivning som hittills starkt kritiserats av både personal och föräldrar. I rådande bristsituation och ett kärtvt kommunalekonomiskt läge är risken dessutom stor för att avvikelser från normalreglerna utnyttjas alltför ofta. På sikt bör det enligt LO ske en minskning till 12 barn."

Familjestödsutredningen stödjer i stort förslaget om barngruppsstorlekar men "efterlyser en något tydligare och klarare skrivning vad gäller gruppstorleken. Den lämpligaste barngruppsstorleken för åldersintegrerade grupper är ännu svår att fastställa eftersom erfarenheterna av åldersintegrerade grupper i Sverige är begränsade".

Stockholms kommun "ansluter sig i princip till förslaget om 15 barn i grupperna för barn i åldern 1/2-7 år". För fritidshem skulle denna gruppstorlek innebära en minskning av antalet platser, vilket inte ses som rimligt på grund av efterfrågan på platser. "Förvaltningen ansluter sig således inte till förslaget om 15 platser i fritidshem redan fr. o. m. 1981."

Göteborgs kommun anger att promemorians förslag angående gruppstorlek och personaltäthet "väl överensstämmer med förhållandena i kommunen". Kommunen önskar fortlöpande information i dessa frågor från socialstyrelsen.

Malmö kommun ansluter sig till rekommendationen om högst 15 barn i grupperna men anser att den tidpunkt då maximeringen genomförs måste

fastställas med hänsyn till den pågående utbyggnaden av barnomsorgen.

Falkenbergs kommun anför, beträffande förslaget om att i vissa fall kunna göra undantag från en gruppstorlek om högst 15 barn, "att den enskilda kommunen härigenom får en viss frihet att anpassa gruppstorlek och sammansättning efter rådande lokala förhållanden är positivt". Kommunen anför vidare att "det intresse som personal och föräldrar på senare tid visat för barnomsorgen anses som en tillräcklig garanti för att verksamheten i 20-barnsgrupper kommer att fungera väl".

Kristianstads, Leksands, Partille och Vara kommuner framför liknande synpunkter beträffande möjligheterna till lokal anpassning av gruppstorleken.

Moderata ungdomsförbundet välkomnar förslagen om flexibilitet och att föräldrarna ges större ansvar och insyn i daghemsorgan. Förbundet anför att det är på föräldern/föräldrarna som ansvaret för barnen främst ligger.

TCO anser att barngruppernas storlek måste fastställas enligt följande, fasta normer:

Småbarnsgrupp	1/2- 3 år	10 barn
Syskongrupp	3- 6 år	15 barn
Deltidsgrupp	4- 6 år	15 barn
Fritidshem	7- 12 år	15 barn
Utvidgad syskongrupp	1/2-12 år	12 barn

TCO anser att denna norm rörande barngruppernas storlek skall föras in i en till barnomsorgslagen knuten stadga för barnomsorgen.

Riksförbundet Barnens Talan anser att staten bör använda styrinstrument som lagstiftning eller normer för att förhindra grupper med mer än 15 barn.

TCO, Strömsunds kommun och *Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund* avstyrker förslaget om att i vissa fall kunna utvidga barngrupperna. Ungdomsförbundet understryker vidare att "frånvarostatistiken inte får utgöra någon grund för eventuella överinskrivningar vid dag- och fritidshem". Personalen uteblir från arbetet vid olika tillfällen - t. ex. vid sjukdom - och arbetsstyrkan är inte alltid fulltalig, eftersom vikarie ofta saknas. "Fackläraryrketets m. fl.:s krav på gruppstorlek är enligt SSU:s mening rimliga och kan utgöra riktmärke när barngruppernas storlek ska fastställas."

Några instanser är tveksamma till promemorians förslag angående en gräns för barngruppernas storlek.

Svenska kommunförbundet framför därvid att "förhållandena i en barngrupp konstitueras av många faktorer och det ter sig därför föga ändamålsenligt att för någon enstaka av dessa faktorer införa en så bestämd gräns angående antalet barn per grupp. Det kan bli svårt att under hänvisning till en sådan norm avvisa barn som är i trängande behov av barnomsorg. Antalet barn i en grupp påverkar möjligheterna att bedriva en bra

barnomsorgsverksamhet. Barnomsorgsfrågorna röner dock sedan lång tid ett stort intresse bland förtroendemän, föräldrar och personal. Detta utgör enligt kommunförbundets mening en garanti för att barngrupperna och verksamheten i såväl dag- som fritidshem får den utformning och storlek som krävs för att få ett bra verksamhetsinnehåll”.

Riksförbundet Hem och Skola anser att betydelsen av antal barn i grupperna har överbetonats. Grupporganisationen bör vara flexibel, så att den tillgodoser de inskrivna barnens och föräldrarnas behov. En allsidig sammansättning – av barn i olika åldrar men också med inslag av barn med behov av stöd och stimulans – betyder en anpassning till verkligheten och barnens liv utanför institutionen. Den minskar risken för att dag- och fritidshemmet skall upplevas som ett isolat av de direkt berörda men också av omgivningen.

3.2 Åldersblandade barngrupper

Socialstyrelsen, UHÄ, Svenska kommunförbundet, TCO, familjestödsutredningen, Stockholms kommun, Socialdemokratiska kvinnoförbundet och Socialdemokratiska ungdomsförbundet m. fl. är positiva till en inriktning på mer åldersblandade barngrupper för barn i åldrarna 0–12 år i daghemmen.

Socialstyrelsen anför att de åldersintegrerade barngrupperna enligt de ännu så länge ganska begränsade erfarenheterna tycks fungera mycket väl. ”Åldersintegrerade grupper har också väckt ett stort intresse, kanske främst bland personal och föräldrar. Det är därför viktigt att statsbidragskonstruktionen inte upplevs som ett hinder för kommunerna att inrätta sådana grupper. Denna typ av grupsammansättning bör dock inte tvingas fram genom statsbidragets konstruktion.”

UHÄ framhåller att ”en övergång till åldersintegrerade grupper kan vara särskilt gynnsam för invandrabarn. Åldersintegrerade grupper ger bättre underlag att organisera homogena språkgrupper och således större möjligheter att ge invandrabarnen trygghet genom att deras kulturella identitet kan stärkas”.

Svenska kommunförbundet ställer sig en aning tveksam till den reservationslösa positiva hållning som redovisas. Som skäl anges bl. a.: ”Försöksverksamheten i Sverige har inte pågått så länge att några långsiktiga erfarenheter och utvärderingar kunnat göras. Kommunstrukturen och åldersfördelningen i vissa kommundelar kan också göra det svårt att få den balans i ålderssammansättningen i barngrupperna som pläderas för. Sociala, språkliga och psykologiska faktorer kan också göra att en mer begränsad ålderssammansättning är att föredra. Kommunen måste vidare ha möjlighet att fördela platser efter de behov av barnomsorg som finns hos barn och föräldrar och inte i första hand fördela platser enligt en i och för sig god pedagogisk princip.”

TCO anför av liknande skäl att ett ställningstagande bör avvaktas till dess det redovisas en samlad bild av den nu pågående försöksverksamheten med denna gruppform samt av frågor som rör SIA-skolans samlade skoldag och därmed sammanhängande frågor. För utvidgade syskongrupper föreslår TCO att högst 12 barn ingår i en grupp med barn i åldrarna 1/2–12 år.

Vidare föreslås att antalet barn under 3 år i denna gruppform skall maximeras till 3 och antalet fritidshemsbarn till 6.

Familjestödsutredningen framhåller att "åldersblandade grupper har visat sig ha många fördelar framför de åldersindelade. På eget initiativ har en hel del daghem och fritidshem själva bildat grupper som är åldersintegrerade. Dagligen får familjestödsutredningen kontakt med kommuner och enskilda som vill ändra sina grupper till åldersintegrerade. Men med tanke på den ännu begränsade kunskapen om åldersintegrerade grupper vill familjestödsutredningen peka på risken att forcera en fortsatt åldersintegrering med de förslag som läggs i departementspromemorian. En ökad åldersintegrering ställer dessutom krav på personalens utbildning och fortbildning".

Strömsunds kommun anser att "den föreslagna åldersspridningen är helt nödvändig i glesbygdskommuner för att få tillräckligt antal barn i grupperna".

Flera remissinstanser tar i detta sammanhang upp skolbarnens omsorgsbehov. Många är positiva till förslaget att barn upp till och med det 4:e skolåret skall kunna ingå i en åldersblandad daghemsgrupp.

Socialstyrelsen anför att när det gäller skolbarnen skall verksamheter enligt barnomsorgslagen omfatta barn till och med 12 års ålder. En fritidshemsplats skall vara säkrad så länge barnomsorgslagen gäller. I utbyggnadsskedet måste givetvis prioriteringar göras men dessa bör göras individuellt och ta hänsyn till situationen för varje enskilt barn.

Socialstyrelsen framför att den minskade efterfrågan på fritidshemsplatser för barn från ca 10 års ålder ofta beror på att man arbetat med samma omsorgsform, samma avgiftssystem och samma statsbidragssystem över hela åldersgruppen 7–12 år. Styrelsen pekar på att i flera försöksprojekt prövas nu olika omsorgsformer för äldre skolbarn. Dessa former medför en betydligt lägre bruttokostnad än de traditionella formerna.

Några remissinstanser poängterar att en satsning på åldersblandade barngrupper inte får innebära att utbyggnaden av fritidshem minskar.

3.3 Barnens vistelsetider

Centerns kvinnoförbund understryker kvalitetskravet om kortare dagliga vistelsetider för barnen på daghem. Den införda rätten till 6 timmars arbetsdag för småbarnsföräldrar innebär en förbättring i detta avseende.

Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund betonar svårigheterna med att åstadkomma kontinuitet och gruppgemenskap för deltidsbarn med oregelbundna vistelsetider och för de daghemsgrupper där dessa barn ingår.

Liknande synpunkter framförs från flera remissinstanser.

Leksands kommun understryker behovet av att "en rekommendation om en obligatorisk minimitid på tre timmar per dag för barnen på daghemmen införs för att få kontinuitet i verksamheten till nytta för barnen".

Stockholms kommun anser att "alla barn skall ha möjlighet att delta i verksamheten varje dag".

4 Personaldimensionering

Socialstyrelsen, Familjestödsutredningen, Strömsunds kommun och folkpartiets ungdomsförbund instämmer i utredningens förslag. Socialstyrelsen anser att ytterligare ett steg borde anges för att på sikt nå upp till socialstyrelsens nuvarande rekommendation angående personaltäteten.

Socialstyrelsen understryker dessutom vikten av att det även bör finnas möjligheter till en flexibel resursförstärkning utöver den grundresurs som föreslås i etappmålen för personaldimensionering. Vid bedömning av personaltäteten måste hänsyn tas till att vissa kommuner har ett längre öppethållande per dag än 12 timmar samt ett öppethållande vid veckoslut.

UHÄ delar åsikten att det behövs en rekommenderad minimiregel rörande personaltäteten som omfattar hela barnomsorgen, som är enkel att tillämpa och som ger stort utrymme för att ordna och utveckla verksamheten efter lokala behov.

TCO anser att socialstyrelsens nuvarande rekommendation bör fastställas i en barnomsorgsstadga.

Länsstyrelsen i Stockholms län har inget att erinra mot den föreslagna modellen med en minimiregel för genomsnittlig personaltätet för kommunen som helhet.

Däremot reagerar länsstyrelsen i likhet med *länsstyrelsen i Norrbottens län* mot att den föreslagna minimiregeln utgör en lägre personaldimensionering än enligt socialstyrelsens nuvarande normer.

LO framhåller att en rekommenderad minimiregel för personaltätet innebär en skyldighet för kommunen att uppfylla en fastställd personalnorm, men det innebär också en låsning av verksamheten så att behoven av skilda insatser för olika barngrupper inte kan beaktas. Ett annat alternativ hade enligt *LO* varit att ge kommunerna möjlighet att genom ett särskilt statligt stöd göra särskilda personalinsatser där behoven är störst.

TCO "avvisar ensamarbete i såväl fritidshem som alla avdelningsformer inom förskoleverksamheten, dvs. både i daghemsavdelningar och deltidsgupper. Följderna av en för låg personaltätet är negativa för både barn och personal". Enligt *TCO*:s uppfattning skall ett minimikrav för varje typ av avdelning tillgodoses och socialstyrelsens gällande rekommendation för personaltätet i daghem och fritidshem fastställas i en till barnomsorgen knuten stadga. Enligt *TCO* skall föreståndare inte inräknas i den för

barngruppen avsedda personaltäteten.

Personaliteten varierar starkt mellan kommunerna och TCO påpekar därför vikten av att normerna uppfylls snarast och senast 1983, enligt promemorians förslag.

Familjestödsutredningen framhåller att "en stor rad olika kvalitetsaspekter samspelar och här utgör personaliteten endast en av dessa kvalitetsaspekter". Det anses viktigt att "den i promemorian föreslagna personaliteten följs noggrant" för att en utvärdering skall kunna göras. Förslaget förutsätter dock att vikarieefterfrågan tillgodoses och barnvårdare finns knutna till barnomsorgen för såväl daghem som för familjedaghem.

Kristianstads kommun har i stort sett ingenting att invända mot det första steget av rekommendationen, även om man ställer sig skeptisk till behovet av ytterligare personal i småbarnsgrupperna. Den extremt höga frånvaron bland de yngsta barnen anses kunna inverka på personaliteten i dessa grupper. Förslaget om en ytterligare höjning av personaliteten är 1983 kan emellertid inte accepteras.

Partille kommun finner att rekommendationen inte är lika krävande som socialstyrelsens, men får ses som ett försök att under en övergångsperiod höja personaliteten hos de kommuner som nu har avsevärt lägre personalitet än som rekommenderats.

Svenska kommunförbundet avvisar principiellt förslagen om normer för personalitet och gruppstorlek. Förbundet framhåller att bakom riksgenomsnittet för personaliteten inom barnomsorgen ligger både högre och lägre tal. Kommunstruktur, åldersstruktur etc. kan vara goda skäl till skillnader i personalitet kommunerna emellan. Förhållandena i en barngrupp konstitueras av så många faktorer att det ter sig föga ändamålsenligt att för någon enstaka av dessa faktorer införa en bestämd gräns. Vidare påpekas "risken av att normer av det slag som föreslagits här får ett i förhållande till sitt syfte motsatt effekt genom att de kan minska intresset för att tillgodose behov av högre personalitet där sådana behov finns".

Det anses vidare svårt att bedöma "i vilken utsträckning de framförda förslagen skulle utgöra några egentliga lättnader när det gäller den statliga kontrollen av kommunernas verksamhet".

Några kommuner, som *Stockholms, Falkenbergs, Vara* och *Malmö*, är tveksamma till förslaget om en rekommendation om personalitet. För *Malmö kommun* framstår det som tveksamt om den föreslagna rekommendationen är enkel att tillämpa.

Ett ökande antal praktikanter och beredskapsarbetare har dessutom enligt kommunen ingått i verksamheten under senare år och tagit tid i anspråk för handledning m. m. Vidare domineras verksamheten av ung och nyutbildad personal. Ledigheter för fackligt arbete, studier och vård av egna barn påverkar även den tid personalen har i barngrupperna och därmed personaliteten.

Stockholms kommun anser det angeläget att ingående behovsanalyser

utförs innan ställningstagande tas till en viss personaltätet.

Socialdemokratiska kvinnoförbundet framhåller att "med allt fler barn med olika vistelsetider som ingår i grupperna är det snart dags att avskaffa antalet barn per personal som kvalitetsmått i förskolan, eftersom detta mått är alltför grovt. Statistik på personaltätet blir svårtolkad om den inte kompletteras med andra kvalitetsmått, t. ex. barnens genomsnittliga vistelsetider".

5 Personalens sammansättning med hänsyn till utbildning

Enligt *socialstyrelsen* har den nuvarande rekommendationen för personalens sammansättning i daghem och fritidshem med hänsyn till utbildning "haft en klart påverkande effekt och behovet av förskollärare för samtliga förskoleåldrar ifrågasätts nu inte. Det har dock visat sig innebära svårigheter för arbetslagsprincipens genomförande att det finns två personalkategorier med samma arbetsuppgifter inom verksamheten. Socialstyrelsen har i och för sig inget att invända mot rekommendationen om minst hälften förskollärare resp. fritidspedagoger som en kvalitetsgaranti för barnomsorgen. Styrelsen anser dock att det är olämpligt med ett principuttalande från regering och riksdag i denna fråga. Det hade varit värdefullare om en på sikt mer enhetlig utbildning för personalen inom barnomsorgen hade diskuterats i promemorian".

UHÄ, länsstyrelsen i Stockholms län, familjestödsutredningen, Botkyrka och Leksands kommuner, Socialdemokratiska kvinnoförbundet, Centerns kvinnoförbund, Folkpartiets ungdomsförbund och Riksförbundet Hem och Skola stöder förslaget om en rekommendation att minst hälften av inrättade tjänster i barngrupp skall vara förskollärartjänster då det gäller förskolebarn, och fritidspedagogtjänster, då det gäller skolbarn.

UHÄ föreslår dessutom att rekommendationen skall gälla omedelbart.

Länsstyrelsen i Stockholms län ställer sig emellertid tvetsam till att redovisningen skall gälla kommunen som helhet. "Detta eliminerar inte det relativt vanliga problemet att de daghem och fritidshem som är belägna i områden där de största svårigheterna gör sig gällande lider brist på utbildad personal. Om rekommendationen gällde varje barnstuga för sig skulle den kunna stimulera till åtgärder för att få en jämn fördelning av tjänsterna på varje barnstuga." Vidare anför länsstyrelsen att "om det finns en fast kärna av traditionellt utbildad personal, som har de bästa förutsättningarna att utforma verksamheten och besitter specialkunskaper om barns utveckling, bör även personal kunna rekryteras från andra yrkesområden och ingå i arbetslaget. Det har visat sig att ekonomipersonal och lokalvårdare som ingår i ett arbetslag har en stimulerande inverkan".

Familjestödsutredningen liksom *Centerns kvinnoförbund* efterlyser åtgärder för rekrytering och utbildning av människor i olika åldrar och med olika erfarenheter från arbetslivet samt åtgärder för att få fler män till barnomsorgen.

Folkpartiets ungdomsförbund föreslår i sammanhanget "att någon form av villkor bör knytas till personalens könsfördelning. Ett krav kan t. ex. vara att kommunen har en jämställdhetsplan som omfattar barnomsorgen. Man kan också tänka sig ett statligt stimulansbidrag för utbildning och rekrytering av manlig personal". *Svenska kommunförbundet* uppfattar förslaget i promemorian som en fråga om kvotering av förskollärare och fritidspedagoger och ställer sig helt avvisande till detta. Enligt kommunförbundet kan gällande regler för anställningstrygghet försvåra en praktisk tillämpning av kvoteringsregler av den typ som föreslås i promemorian.

Kommunförbundet konstaterar att problemen med att få tag i yrkesutbildad personal i stort är övervunna. Förbundet betonar det angelägna i att utbildningshuvudmännen noga följer utbyggnaden inom barnomsorgen i syfte att undvika bristsituationer. Det är också viktigt att utbildningsanordnarna är lyhörda för innehållsliga förändringar av verksamheten så att personalen erhåller en utbildning som ligger i linje med kommunernas krav.

Falkenbergs och *Vara kommuner* ser den föreslagna rekommendationen som en omotiverad form av styrning.

LO anser att tillräcklig hänsyn inte har tagits till barnskötargruppen genom promemorians förslag om personalens utbildning. "Därmed bortser man från de kunskaper och ofta långa yrkeserfarenhet som barnskötarna har. *LO* anser att det hade varit riktigt att föreslå en jämn fördelning mellan förskollärare och barnskötare. Denna bredare rekrytering skulle på ett bättre sätt tillgodose kvalitetskraven i barnomsorgen."

TCO anser däremot att personalens utbildning bör regleras i en till barnomsorgslagen knuten stadga och att verksamhetens krav bäst tillgodoses genom utbildade förskollärare och fritidspedagoger. Enligt *TCO*:s uppfattning är det dock oundvikligt att under en viss period även annan personal måste anlitas för arbetsuppgifter som normalt bör utföras av förskollärare resp. fritidspedagoger.

TCO ser det som angeläget att de som har anställts och de som anställs utan adekvat utbildning snarast möjligt bereds tillfälle att genomgå en utbildning som är anpassad för arbetet i förskolor och fritidshem. *TCO* hävdar att kommunerna bör åläggas att svara för utbildningsinsatser inom en viss tid för personal som utan lämplig utbildning anställs inom barnomsorgen.

Socialdemokratiska ungdomsförbundet understryker att behörighetsbestämmelser kan medföra betoning av utbildningsmässiga skillnader inom personallaget vilket kan försvåra samarbetet. Förbundet anser emellertid det viktigt med en väl utbildad personalgrupp för arbetet med barn.

Fortbildningens betydelse för personalen inom barnomsorgen och vikten av en kontinuerlig satsning på fortbildning bl. a. i samband med införandet av mer åldersblandade barngrupper betonas av *socialstyrelsen*, *UHÄ*, *länsstyrelsen i Stockholms län*, *Göteborgs*, *Botkyrka*, *Falkenbergs* och *Leksands kommuner*, *Riksförbundet Hem och Skola*, *Centerns kvinnoförbund* m. fl.

Frågan om behovet av en eventuell gemensam eller bättre samordnad utbildning för förskollärare och fritidspedagoger förs fram av *socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet, UHÄ, familjestödsutredningen, Göteborgs och Botkyrka kommuner* samt *Riksförbundet Hem och Skola*. Några remissinstanser betonar behovet av att dessa utbildningar även samordnas med barnskötarutbildningen till en ny gemensam utbildning inom barnomsorgen.

TCO pekar i detta sammanhang på att det i dag finns en mångfald oklara tjänstebenanämningar som deltidsgruppsbiträde, vårdbiträde, assistent, fritidshemsbiträde etc. utan direkta kopplingar till befintliga utbildningar. Enligt TCO:s uppfattning borde det vara en angelägen sak att sanera i den flora av kurser och utbildningsvägar som direkt eller indirekt riktar sig mot förskola och fritidshem.

Svenska kommunförbundet påpekar att genom den nya socialtjänstlagen markeras barnomsorgen som en integrerad del av den totala kommunala socialvården. Enligt kommunförbundets mening måste detta följas upp i barnomsorgsutbildningarna. Barnomsorgens sociala roll, vikten av samverkan med kommunens övriga sociala verksamheter samt studier som ger kunskaper om människors sociala villkor måste därför ingå i utbildningarna.

6 Utrymmesstandard

Socialstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms och Gotlands län, Svenska kommunförbundet, LO, familjestödsutredningen, samtliga tillfrågade kommuner, Riksförbundet Hem och Skola, Socialdemokratiska kvinnoförbundet och Moderata ungdomsförbundet tillstyrker förslaget om slopande av den s. k. ytnormen. Enligt kommunförbundets uppfattning finns det inget skäl att knyta ett borttagande av ytnormen till införandet av en ny regel som anger högsta tillåtna antalet barn per grupp.

TCO hävdar att ytnormen bör finnas kvar då den är av betydelse för verksamhetens kvalitet och eftersom det är den enda kvalitetsfaktor som är knuten till statsbidraget.

7 Statsbidrag till daghem och fritidshem

De flesta remissinstanserna förordar ett procentuellt statsbidrag. Det gäller t. ex. *socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet, TCO, länsstyrelsen i Stockholms resp. Norrbottens län, Riksförbundet Hem och Skola, Stockholms, Göteborgs, Malmö, Falkenbergs, Partille och Vara kommuner, Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund, Centerns kvinnoförbund och Folkpartiets ungdomsförbund*.

Positiva till ett bidrag per plats i daghem eller fritidshem är *Kristianstads kommun och Moderata ungdomsförbundet*.

LO ser det svårt att ta ställning till förslagen men finner det möjligt att ett procentuellt bidrag på ett bättre sätt skulle kunna svara mot de kvalitativa och kvantitativa kraven inom barnomsorgen.

Familjestödsutredningen vill inte ta ställning i frågan förrän en helhetssyn för hela barnomsorgsområdet och även kostnadsförslag finns redovisade.

Även *socialstyrelsen* och *Svenska kommunförbundet* önskar en ytterligare analys av alternativa statsbidragskonstruktioner.

7.1 Bidrag per barn

Vid ett bidrag per barn i dag- eller fritidshem får kommunerna själva svara för kostnaderna för t. ex. ökad personaltäthet, minskat antal barn i grupperna, utvidgat öppethållande, vikarier vid studiedagar och liknande anför *socialstyrelsen*. Ett sådant bidragssystem stimulerar främst till utbyggnad och inte till kvalitetshöjningar. *Svenska kommunförbundet*, *LO*, *TCO*, *flera kommuner* anför liknande synpunkter angående förslaget om ett bidrag per barn.

Socialstyrelsen och *Svenska kommunförbundet* anser dessutom att ett bidrag per barn begränsar möjligheterna till att skapa ett enkelt redovisnings- och granskningsystem. De administrativa konsekvenserna synes dessutom svåra att bedöma.

Departementspromemorians förslag till en kostnadsutjämning för att påverka utbyggnaden av platser i daghem för barn under tre år och för skolbarn anses av *socialstyrelsen* som ofullständigt konstruerat. Styrelsen anför att förslaget innebär att endast en grupporganisation med absolut jämn fördelning av barn under tre år och skolbarn premieras med högsta möjliga bidrag även för skolbarnen. En bidragskonstruktion som så kraftigt styr den inre organisationen och beskär kommunernas handlingsfrihet i fråga om organisationen är enligt erfarenheterna av nuvarande system olämpligt. Riskerna för att kommunerna lockas till alltför hastiga och dåligt förberedda organisationsförändringar är uppenbara. En strävan efter jämn åldersfördelning mellan de yngsta barnen och skolbarnen kommer att påverka intagningen på ett olyckligt sätt och missgynna närhetsprincipen.

Liknande synpunkter angående detta förslag framförs från *länsstyrelsen i Stockholms län*, *Svenska kommunförbundet* och *flera kommuner*.

Familjestödsutredningen finner att statsbidraget som föreslås per barn i åldersintegrerade grupper, har vissa fördelar. Risker finns dock att statsbidraget används som kriterium för gruppammansättning hellre än barns och föräldrars behov.

Socialdemokratiska kvinnoförbundet liksom *familjestödsutredningen* betonar daghemsvistelsens betydelse även för de små barnen. Bristen på platser ses som särskilt akut för de minsta barnen. På kort sikt anses att daghem för små barn bör prioriteras så att behovet för barn till heltidsarbetande föräldrar täcks.

Socialstyrelsen framför att för barn i fritidshem har alltsedan platsbidraget infördes utgått halvt daghemsbidrag. Kostnaderna är emellertid sedan flera år tillbaka ca 70 % av daghemskostnaderna. En konstruktion med ett bidrag per barn måste enligt styrelsens uppfattning ta hänsyn till de kostnadsskillnader som föreligger för barn under 3 år, 3–6 år, 7–9 år och 10–12 år utan att villkor för den inre organisationen ställs.

TCO anser att helt statsbidrag bör utgå till samtliga fritidshemsplatser oavsett om dessa platser finns i utvidgade syskongrupper eller i fritidshem. Oavsett vilken statsbidragskonstruktion som väljs anser TCO att det måste uppställas som ett minimikrav att fritidshemsplatser i såväl utvidgade syskongrupper som fritidshem värderas lika. Med de förslag som framförs i promemorian anses finnas en risk att fritidshemmen skulle organiseras enbart som eftermiddagshem.

Promemorian förslår om att bidraget för barn som vistats mindre än 5 tim./dag i daghemmet skall utgöra 50 % av fullt daghemsbidrag innebär enligt *socialstyrelsen* att kommunerna får dålig täckning för kostnaderna för deltidsbarnen. Dessutom varierar andelen barn med kortare vistelsetid än 5 tim./dag stort från kommun till kommun. För kommuner med förhållandevis många inskrivna deltidsbarn försämras alltså bidraget påtagligt genom detta förslag.

Styrelsen anser emellertid att den problematik som följer av att deltidsbarnen ökat starkt under de senare åren borde ha analyserats ytterligare. Problemen gäller i första hand barn till föräldrar med oregelbundna arbetstider.

Svenska kommunförbundet ser förslaget om helt och halvt bidrag som en komplicerande faktor i bidragssystemet och menar att promemorian inte ger en tillfredsställande lösning med hänsyn till kostnadsbilden för deltidssorg och för barn med behov av särskilda insatser.

Även *Vara* kommun menar att ett bidrag per plats skulle innebära en orättvis fördelning av statsbidragen mellan olika kommuner om det skulle utgå med helt resp. halvt bidrag beroende på barnens vistelsetider.

Socialdemokratiska kvinnoförbundet pekar på risken för en ökad utbyggnad av deltidsgруппerna för att tillgodose deltidarbetandes behov av platser och anser att den nuvarande deltidförskolan under 80-talet mer aktivt bör inordnas i daghemsformen. Förbundet anser det också viktigt att slå fast att barnen bör vistas kontinuerligt på daghemmen genom rekommendation om en regelbunden minsta tid, en tid som givetvis måste kunna anpassas till föräldrarnas arbetstider, eller kompletteras med familjedaghem som då också kan tillgodose behov av omsorg på annorlunda tider.

Socialstyrelsen och *socialdemokratiska kvinnoförbundet* ställer sig positiva till promemorian förslag att öppethållandetiderna i daghem skall öka till 10 timmar per dag. Socialstyrelsen betonar att möjligheten till kortare öppethållande endast bör gälla enstaka avdelningar. TCO anser att det måste uppställas ett minimikrav att institutionen är öppen minst 7 timmar per dag.

Socialdemokratiska ungdomsförbundet saknar resonemang om s. k. obekväma öppethållandetider och önskar utrett "hur barnomsorgen kan ordnas på lämpligast möjliga sätt under bl. a. kvällar och nätter".

7.2 Procentuellt bidrag

De flesta remissinstanserna är som nämnts positiva till ett procentuellt bidrag till verksamheten i daghem och fritidshem.

När det gäller förslaget om ett procentuellt bidrag anser *socialstyrelsen* och *Svenska kommunförbundet* att det skulle uppmuntra till satsningar på såväl kvantitet som kvalitet. Risker för att det skulle stimulera till enbart kvalitativa satsningar bedöms som överdriven eftersom barnomsorgen sedan länge är en av samhällets prioriterade verksamheter och kommunerna ändå får bära en stor del av kostnaderna. Med ett procentuellt bidrag kan kommunerna organisera verksamheten och fördela resurserna med hänsyn till faktiska förhållanden och behov. Ett procentuellt bidrag blir mer rättvist än ett bidrag per inskrivet barn eftersom det kommer att bestrida en bestämd andel av kommunens verkliga kostnader. Därmed får också – vilket även LO framhållit – kommunerna ersättning för dygnsöppna daghem, handikappade barn etc.

Länsstyrelsen i Norrbottens län, Falkenbergs och Vara kommuner, Riksförbundet Hem och Skola, Socialdemokratiska kvinnoförbundet, Centerns kvinnoförbund, Folkpartiets ungdomsförbund m. fl. anför liknande synpunkter.

Partille kommun anser att ett procentuellt bidrag ger kommunerna större handlingsfrihet att anpassa barnomsorgen efter de lokala förutsättningarna.

Socialstyrelsen och Svenska kommunförbundet ställer sig emellertid tveksamma till förslaget om att ange en övre gräns för bidragsgrundande kostnader. Kommunförbundet föreslår i stället att den del av de statsbidragsgrundande kostnaderna som utgörs av administration skulle kunna schabloniseras. En schablon anses ha den fördelen att den ger kommunerna möjlighet att anpassa administrationen efter lokala förhållanden.

LO och *Strömsunds kommun* påpekar att behovet av omsorg och gemenskap med andra barn för barn i glesbygd måste uppmärksammas mer än hittills. För att glesbygdskommuner skall klara den nödvändiga utbyggnaden av barnomsorgen bör enligt LO ett särskilt statligt glesbygdsstöd införas.

7.3 Särskilda medel för vissa bostadsområden

I promemorian framförs att möjligheten att ställa särskilda medel till förfogande för bostadsområden med sociala problem – som påverkar situationen i förskolor och fritidshem – bör övervägas. *Socialstyrelsen, TCO,*

länsstyrelsen i Stockholms län, Botkyrka och Göteborgs kommuner stöder detta förslag.

Stockholms kommun framför att de generella statsbidragen bör kompletteras med mer behovsorienterade insatser främst i förskolans daghem för att särskilt beakta behoven hos de barn som kräver speciellt stöd och stimulans.

7.4 Ansökan om statsbidrag

I departementspromemorian framhålls att det är angeläget att förenkla ansökningsförfarandet för statsbidrag till dag- och fritidshem och begränsa kraven på uppgifter från kommunerna. Den nuvarande redovisningen av statistik för varje institution som krävs i årsberättelserna, föreslås utgå.

Vissa viktiga uppgifter för kommunen som helhet föreslås redovisade i kommunens barnomsorgsplan. Mer detaljerade statistikuppgifter kan insamlas t. ex. vart femte år.

Socialstyrelsen UHÄ, Svenska kommunförbundet, DEFU, Malmö, Partille och Leksands kommuner samt länsstyrelsen i Norrbottens län tillstyrker förslagen om administrativa förenklingar.

Socialstyrelsen instämmer i förslaget om att utveckla barnomsorgsplanerna till ett instrument för att ge information om såväl den kvantitativa som den kvalitativa utvecklingen av barnomsorgsverksamheten.

7.5 Överförande av vissa uppgifter till länsstyrelserna

I departementspromemorian föreslås att länsstyrelserna i landet får ansvaret för prövning och utbetalning av statsbidrag och för uppföljning av kommunernas barnomsorgsplanering.

Socialstyrelsen menar att skäl kan anföras såväl för en central som en regional handläggning av statsbidraget och hänvisar till det arbete som kommer att ske genom organisationskommittén för socialstyrelsen.

Svenska kommunförbundet och familjestödsutredningen finner det svårt att ta ställning till förslagen i detta skede.

TCO framför att förutsättningar för omläggning av vissa funktioner till länsstyrelserna är att det dels finns bindande normer för verksamheten dels hos det nya organet tillskapas erforderliga resurser för att överta dessa viktiga uppgifter.

Länsstyrelsen i Gotlands län, Leksands, Malmö, Kristianstads och Vara kommuner tillstyrker förslaget ang. länsstyrelsens ansvar för statsbidragen och uppföljning av barnomsorgsplaneringen. Som motiv framförs bl. a. att decentraliseringen ger möjligheter till smidig bedömning och anpassning efter lokala förhållanden.

7.6 Socialstyrelsens informeraende och rådgivande roll

Det föreslås att socialstyrelsen fortsättningsvis bör behålla funktionen att vägleda och informera kommunerna om erfarenheter från forskning, försöksverksamhet och kommunalt utvecklingsarbete.

I övrigt kommer – genom de förslag promemorian framför – socialstyrelsens kontroll- och granskningsfunktion att reduceras.

Socialstyrelsen menar att dess uppgifter i mycket ringa grad påverkas av promemorians förslag.

Familjestödsutredningen och *Botkyrka kommun* pekar på att socialstyrelsen har en viktig funktion i att stödja den pedagogiska verksamheten i barnomsorgen. Socialstyrelsen måste hålla ihop kontakterna med arbetet på fältet och ta initiativ till utvecklingsarbete och forskning inom barnomsorgen.

