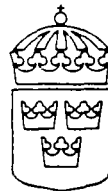


Regeringens proposition

1986/87:117

om nytt statsbidragssystem för barnomsorgen



Prop.
1986/87:117

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 12 mars 1987.

På regeringens vägnar

Kjell-Olof Feldt

Bengt Lindqvist

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag om nya och förenklade regler för statens bidrag till den kommunala barnomsorgen fr.o.m. den 1 januari 1988. Bidraget till daghem, fritidshem och deltidsgupper föreslås lämnas med en enhetlig summa för varje femtontal barn som är inskrivna. Avdelnings-/enhetsbidraget föreslås för daghem utgöra 445 000 kr., för fritidshem 170 000 kr. och för deltidsgupper 30 000 kr. För öppna förskolor föreslås bidrag lämnas med 30 000 kr. per enhet. Bidraget till familjedaghem föreslås lämnas enligt nuvarande regler. Ett nytt bidrag med 100 000 kr. föreslås till daghem som är öppna på natten. I de föreslagna beloppen har beräknats medel för insatser i barnomsorgen för barn med behov av särskilt stöd och för personalens fortbildning. Vidare behandlas frågan om statsbidrag till barnverksamhet i svenska kyrkans regi.

I propositionen redovisas även riktlinjer för fritidshemsverksamheten.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 mars 1987

Närvarande: statsrådet Feldt, ordförande och statsråden Sigurdson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Johansson, Hultström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist

Föredragande: statsrådet Lindqvist

Proposition om nytt statsbidragssystem för barnomsorgen

1 Inledning

Jag har i årets budgetproposition understrukt att barnomsorgen skall byggas ut i enlighet med det beslut riksdagen fattade på grundval av regeringens proposition om förskola för alla barn (prop. 1984/85:209, SoU 1985/86:5, rskr. 27). Beslutet innebär att alla barn från ett och ett halvt års ålder till dess de börjar skolan skall ha rätt att delta i pedagogisk gruppverksamhet inom någon form av den kommunala barnomsorgen. Rätten, som skall förverkligas senast år 1991, avser deltagande i daghem, familjedaghem, deltidsgroup eller öppen förskola beroende på barnets behov och på föräldrarnas förvärvsarbete eller studier.

Kommunerna svarar för en planmässig utbyggnad av barnomsorgen och i varje kommun skall finnas en plan för barnomsorgsverksamheten. Kommunerna erhåller statsbidrag för verksamheten.

Med kommunal barnomsorg jämställs alternativa former av barnomsorg som inte drivs i vinstsyfte och där huvudmannen för verksamheten är ett föräldrakooperativ, en ideell förening eller en förening som bildats för att bedriva en speciell form av pedagogik. Som ytterligare förutsättning gäller att kommunfullmäktige beslutat att daghemmet eller fritidshemmet skall vara intaget i kommunens barnomsorgsplan.

Utbyggnaden av den kommunala barnomsorgen har varit omfattande under de senaste åren. Under år 1986 beräknas ca 20 000 platser ha tillkommit, varav ca 16 000 platser i daghem och ca 4 000 platser för förskolebarn i familjedaghem. Om hänsyn tas till en viss ytterligare ökning av antalet förvärvsarbete föräldrar och en viss uppgång av antalet nyfödda barn behöver kommunerna inrätta ca 17 000 nya platser per år i daghem och familjedaghem för att målet om full behovstäckning år 1991 enligt det tidigare angivna riksdagsbeslutet skall uppnås. Dessutom behövs det en omfattande utbyggnad av antalet deltidsgupper och öppna förskolor för att alla barns behov av att delta i en pedagogisk gruppverksamhet skall kunna tillgodoses.

Jag vill i sammanhanget erinra om att jag i propositionen om förskola för alla barn aviserade att under utbyggnadsperioden dvs. senast år 1991 återkomma till regeringen med förslag om en lagstiftad rätt till förskola för alla barn.

Jag vill i det här sammanhanget anmäla att socialstyrelsen nyligen till regeringen redovisat sitt uppdrag att utarbeta ett pedagogiskt program för förskolan. Programmet följs nu upp i kommunerna som utarbetar kommunala riktlinjer för den pedagogiska verksamheten.

När det nuvarande statsbidragssystemet för barnomsorgen infördes var avsikten att dess effekter skulle utvärderas fortlöpande. Regeringen gav den 21 november 1985 riksrevisionsverket (RRV) i uppdrag att i samråd med socialstyrelsen analysera kostnadsutvecklingen inom barnomsorgen. Uppdraget har redovisats i juni 1986 i rapporten "Statsbidraget till barnomsorgen – En analys av kostnadsutvecklingen" (Dnr 1985:1014). Analysen visar att de faktiska kostnaderna för statsbidraget till barnomsorgen under år 1984 blev 877 milj. kr. högre än beräknat. Av denna kostnadsökning beror ca 271 milj. kr. på att ett större antal barn än beräknat skrevs in i de olika verksamhetsformerna. Ca 454 milj. kr. av kostnadsökningen hänför sig till en kraftig ökning av andelen heltidsbarn i daghem och ca 152 milj. kr. till att statsbidrag lämnades för ett större antal årsarbetare än beräknat. När det gäller det ökade antalet inskrivna barn var dessa effekter avsedda när bidragsreglerna infördes. RRV har emellertid konstaterat att en betydande del av förklaringen till de ökade kostnaderna ligger i att kommunerna anpassat sig till de nya statsbidragsreglerna. Detta har lett till effekter som inte var avsedda. Med hänsyn härtill påbörjades en översyn av statsbidragsreglerna inom socialdepartementet. Jag avser nu att efter kontakt med Svenska kommunförbundet redovisa mina överväganden med anledning av denna översyn. Mina förslag innebär betydande förenklingar av bidragssystemet och möjliggör för kommunerna att själva avgöra på vilket sätt resurserna kan utnyttjas på effektivaste sätt. Utgångspunkten har dessutom varit att ge kommunerna fortsatta möjligheter att bygga ut barnomsorgen i enlighet med det riksdagsbeslut jag redogjort för i det föregående. I sammanhanget kommer jag att behandla vissa frågor om statsbidrag för barnomsorg nattetid och barnomsorg som bedrivs av svenska kyrkan.

Som underlag för mina överväganden när det gäller statsbidragen till fritidshemsverksamheten redovisar jag först på grundval av fritidshemskommitténs betänkande (SOU 1985:12) Skolbarnsomsorgen min syn på fritidshemsverksamhetens mål och framtida organisation. Motsvarande redovisning när det gäller förskolan har redan tidigare gjorts i propositionen om förskola för alla barn.

2 Allmänt om fritidshemsverksamheten

2.1 Mål och inriktning

Fritidshemsverksamhetens uppgift är att i samarbete med föräldrarna medverka till en god och utvecklande uppväxtmiljö för barn i åldern 7–12 år och ge dem en trygg omsorg under den skolfria delen av dagen samt under lov dagar och ferier, när föräldrarna förvärvsarbetar eller studerar. Fritidshemsverksamheten skall stödja barnens utveckling och ge dem erfarenheter av och kunskap om närmiljön och samhället. Verksamheten skall förmedla ett

kulturarv och bidra till att barnen kan finna sig väl tillrätta i samhället samt stimulera dem att delta i och påverka samhällsutvecklingen. Den grund som i dessa avseenden lagts i förskolan skall vidareutvecklas i skola och fritidshem.

Det övergripande målet för innehållet i barnomsorgen – förskola och fritidshem – är att förmedla och ge en konkret innebörd åt demokratiska värderingar. Verksamheten skall fostra barnen till solidaritet med andra barn samt utveckla deras uppfattning om allas lika värde, självbestämmanderätt och integritet. Detta överensstämmer med den människo- och samhällssyn som präglar socialtjänstlagens portalparagraf (1 §). Nyckelorden är demokrati, solidaritet, jämlikhet, trygghet och ansvar. Dessa mål skall vägleda och prägla barnomsorgen.

Fritidshemsverksamheten skall vidare tillsammans med hemmet stödja barnens individuella utveckling i fysiskt, socialt, emotionellt och intellektuellt avseende genom en allsidig personlighetsutveckling. Verksamheten skall också utveckla barnen som gruppmedlemmar genom att ge dem möjlighet att orientera sig om gränser och normer för social samvaro.

Fritidshemmet skall verka för att minska skillnaderna mellan barns olika uppväxtvillkor. Alla barn skall ges möjlighet att utveckla sina egna resurser och sin självkänsla. Särskild uppmärksamhet i detta avseende skall de barn få som av olika skäl är missgynnade vad gäller möjligheter att utveckla sina inneboende resurser. Det kan t.ex. gälla barn med handikapp, barn med psykosociala problem, barn som kommer från språkligt eller socialt eftersatta miljöer eller barn med olika kulturbakgrund. För dessa barn har fritidshemmet ett särskilt ansvar.

För de yngre skolbarnen är behovet av omsorg och trygghet fortfarande stort. Utveckling av social kompetens som stärker barnens förmåga att klara sig själva blir efter hand en allt viktigare fråga. Fritidshemmet skall ge barnen möjligheter att lära känna sin närmiljö och få kontakt med andra barn, vuxna och verksamheter där. Barnen skall efter hand få ta ett ökat ansvar för sin egen fritid. Fritidshemmet skall successivt ge barnen stöd i deras frigörelse från det nära beroendet av vuxna.

Omsorgsbehovet kvarstår i allmänhet under hela perioden 7–12 år, men förändrar karaktär. De yngre barnen inom denna åldersgrupp (7–9 år) är vanligen fortfarande beroende av en nära och stabil vuxenkontakt, medan de äldre barnen (10–12-åringarna) behöver en trygg miljö, en bas att utgå ifrån och återkomma till, där det finns vuxna att diskutera erfarenheter med, söka hjälp hos och som kan ge stöd i olika situationer. Dessa behov för de äldre barnen kan ofta tillgodoses i öppnare former än det traditionella fritidshemmet.

Vad jag här anfört om fritidshemsverksamhetens uppgifter, mål och inriktning innebär att fritidshemmen skall bedriva en i vid mening pedagogisk verksamhet.

Verksamheten skall planeras och genomföras utifrån barnens egen livssituation och uppväxtmiljö samt vara baserad på barnens egna erfarenheter för att på ett aktivt sätt fortsätta att utveckla barnen från dessa utgångspunkter. Verksamheten bör som sagts ha en förankring i närmiljön. Därför skall den pedagogiska planeringen, för vilken personalen ansvarar, ske tillsam-

mans med barnen i den egna verksamheten och i nära samarbete med barnens föräldrar. Fritidshemmet skall också samverka med skolan och andra verksamheter i närmiljön som påverkar barnens fostran och utveckling.

2.2 Föräldrarna

Fritidshemsverksamheten bör utformas i samarbete med hemmet. För att verksamheten skall kunna planeras och genomföras på ett målinriktat sätt bör personalen ha kunskap om barnens värld i familjen och i bostadsområdet. Föräldrarna behöver veta hur barnet har det under fritiden och hur verksamheten i fritidshemmet bedrivs. Föräldrasamarbetet är enligt min uppfattning en viktig del i en kvalitativt god barnomsorg. Föräldrarna bör därför ges möjlighet till medansvar och delaktighet i fritidshemsverksamheten.

Personalen i fritidshemmen skall ansvara för och ta initiativ till föräldrasamarbetet och därvid söka få med alla föräldrar. Därvid bör särskilt uppmärksammas behovet av regelbundna samtal och kontakter med barnens föräldrar, kunskap om hemmets värderingar och normer samt möjlighet för föräldrarna att tillsammans med personalen aktivt delta i och bidra till verksamhetens utveckling och utformning.

I den av riksdagen godkända propositionen om förskola för alla barn förordades en rätt för barnens vårdnadshavare att delta i planeringen av förskolans verksamhet. Jag anser att en motsvarande rätt bör gälla för föräldrar vars barn vistas i fritidshem.

Föräldrarnas möjligheter att delta i fritidshemmets planering och verksamhet skiftar givetvis och det är nödvändigt att varje fritidshem söker finna former för ett föräldrasamarbete som är ändamålsenligt och anpassat till olika föräldrars behov och förutsättningar.

Ytterligare en viktig del av samarbetet är att föräldrarna genom fritidshemmet kan knyta kontakter sinsemellan, utbyta kunskaper och ge varandra stöd och hjälp utanför verksamheten.

2.3 Den pedagogiska verksamheten i fritidshem

Flera utredningar har behandlat förskoleverksamhetens pedagogiska innehåll, t.ex. Barnstugeutredningen (SOU 1975:67) och Familjestödsutredningen (SOU 1981:25). Barnstugeutredningen behandlade också frågan om yngre skolbarns behov av omsorg och fritidsverksamhet (SOU 1974:42). Socialstyrelsen har fortlöpande utarbetat arbetsplaner för förskolan. Något motsvarande arbete för fritidshemmen har inte gjorts. Det är enligt min uppfattning en angelägen uppgift att också fritidshemsverksamhetens mål, innehåll och arbetssätt konkretiseras.

Av de medel som regeringen sedan den 1 juli 1984 anslagit till utvecklings- och förnyelsearbete inom barnomsorgen har hittills ca 6 milj.kr. beviljats till olika projekt som behandlar fritidshemsverksamheten. De flesta av dessa projekt avser att pröva olika former av fritidshemsverksamhet för barn i åldern 10–12 år och utveckla ett innehåll anpassat till dessa åldrar. Jag fäster

stor vikt vid kommunernas utvecklingsarbete och det är min övertygelse att sådant arbete kan ge erfarenheter och kunskaper som gagnar verksamheten.

Jag har i det föregående påpekat att fritidshemsverksamheten är en i vid mening pedagogisk verksamhet. Fritidshemmen skall ge barnen omtanke, trygghet och gemenskap. Barnen skall få uppleva ömhet, glädje och uppskattning i nära relationer med personal och kamrater. I fritidshemmet skall barnen få leka, skapa, pröva sina krafter, få ta ansvar, möta utmaningar och äventyr. Verksamheten skall också ge barnen möjligheter till vila och avkoppling och egna tankar i lugn och ro.

Genom ordningen med inskrivning av barn i olika åldrar ges fritidshemmen goda förutsättningar att bedriva en verksamhet som planeras med utgångspunkt i de intressen och behov som finns i barngruppen.

Barns utveckling sker i nära kontakt och genom ett aktivt samspel med omgivningen, människor och miljö. Det är genom eget handlande och egen aktivitet som barnet prövar och utvecklar sin förmåga, kunskap och förståelse i relation till omgivningen. Utvecklingen i de tidiga skolåldrarna kännetecknas bl.a. av en tilltagande social förmåga – man utvecklas som gruppmedlem. Att fatta beslut tillsammans, genomföra gemensamt planerade aktiviteter i eller utanför fritidshemmet är ett sätt att utveckla barnens sociala förmåga.

Lek, skapande och experimenterande verksamhet måste få dominera de yngre skolbarnens fritid. I en anda präglad av engagemang och lekfullhet skall barnen ha stor frihet att själva välja vad de vill ägna sig åt i fritidshemmet. Kamratgruppen blir i dessa åldrar allt betydelsefullare för barnens utveckling. Kamratgruppens egna lekar och fria verksamheter som inte arrangeras av de vuxna ger barnen viktiga tillfällen att utforska omvärlden och lära känna sig själva i relation till andra. Därför är det viktigt att personalen i fritidshemmet så långt möjligt stöder och respekterar barnens egen kultur. Det är en naturlig uppgift för personalen att skapa förutsättningar för kamratgruppen att utvecklas demokratiskt, att motverka utstötning och se till att relationerna i kamratgruppen präglas av uppfattningen om allas lika värde. Detta kräver kunskap och insikt hos personalen om hur barnens relationer fungerar.

Personalen i fritidshemmet bör ge barnen tillfällen att pröva och söka kunskap och förståelse, hjälpa dem att bearbeta sina erfarenheter och leda dem vidare mot nya insikter. Vistelsen i fritidshemmet innebär en gruppsamvaro med barn i olika åldrar under friare former än den som normalt förekommer i skolan. Fritidshemmet kan ge barnen andra perspektiv, kunskaper och färdigheter än dem skolan ger. Innehållet i verksamheten kan anpassas till frågor och intressen som är aktuella i barngruppen. Resurser såväl inom fritidshemmet som i närmiljön kan utnyttjas för aktiviteter och verksamheter. Fritidshemmet kan också med sin frihet vid val av innehåll i verksamheten stödja skolans arbete i olika tillämpningar, studiebesök och praktiska verksamheter.

Fritidshemmet skall medverka till att barnen får utveckla egna intressen som de själva kan bygga vidare på. Jag vill understryka vikten av att barnen engagerar sig i olika former av föreningsverksamhet. Det är därför värdefullt

att barnen innan de slutar i fritidshemmet har haft möjlighet att knyta kontakter med det fritidsutbud och det föreningsliv som finns att tillgå för dem. För detta krävs att personalen känner till och har kontakter med förenings-, kultur- och fritidsliv i närmiljön och i kommunen.

2.4 Pedagogiskt program för fritidshem

Socialstyrelsen har nyligen lagt fram ett pedagogiskt program för förskolan. Jag avser att återkomma till regeringen med frågan om ett uppdrag till socialstyrelsen att utarbeta ett pedagogiskt program även för fritidshem.

Socialstyrelsen har påbörjat ett arbete med ett program som är avsett att gälla för all verksamhet för barn i åldrarna 7–12 år i fritidshem eller daghem. År 1985 publicerades ett programförslag som remitterades till bl.a. ett stort antal kommuner. Arbetet med remissammanställningen har nyligen avslutats.

I programförslaget görs en översiktlig beskrivning av ett tänkbart innehåll i fritidshemsverksamheten med utgångspunkt i barns livsvillkor och barns utveckling i dessa åldrar. Innehållet är indelat i begreppen natur, kultur och samhälle. Det framhålls att verksamheten bör vara gruppinriktad, att lek och vardagssysslor är viktiga inslag och att verksamheten bör ske under aktiv pedagogisk ledning och med demokratisk inriktning.

Liksom när det gäller det pedagogiska programmet för förskolan är det min mening att det pedagogiska programmet bör vara av principiell karaktär och ange ramarna för verksamheten.

Alla skolbarn i fritidshem, utvidgad syskongrupp och öppet fritidshem skall få del av det pedagogiska programmet. Programmet bör utformas så att det kan tjäna som underlag för kommunernas ledning, utveckling och utvärdering av den pedagogiska verksamheten och för personalens pedagogiska planering.

Det pedagogiska programmet skall anpassas och vidareutvecklas med hänsyn till lokala förhållanden och resurser i kommunen. Detta bör ske genom att varje kommun utarbetar riktlinjer för barnomsorgens fritidshemsverksamhet och dess pedagogiska innehåll.

3 Organisation av fritidshemsverksamheten

3.1 Principer för organisationen

Jag har i det föregående behandlat frågorna om mål och inriktning för fritidshemsverksamheten. Någon ytterligare styrning av verksamheten är enligt min mening inte nödvändig. Jag anser att lokala förutsättningar och behov måste vara avgörande för hur fritidshemsverksamheten organiseras. I praktiken innebär detta att det inom samma kommun kan komma att finnas flera olika fritidshemsformer. Den kännedom om lokala förhållanden som finns i kommunen är nödvändig för att nå ett effektivt utnyttjande av resurserna. Jag menar att barnens behov av kontinuerliga vuxen- och kamratkontakter bör vara vägledande då verksamheten organiseras. Jag vill framhålla att

även om det inom kommunen finns flera olika fritidshemsformer så bör det enskilda barnet normalt sett inte delta i olika fritidshemsformer under dagen.

Det yttersta ansvaret för fritidshemsverksamhetens organisation vilar på kommunen. Det innebär att kommunen beslutar om fördelningen mellan olika verksamhetsformer och även i övriga frågor av organisatorisk art t.ex. barngruppernas storlek, personaldimensionering, extra resurser för barn i behov av särskilt stöd, lokalutformning och öppethållande.

Det är också kommunens sak att beräkna behovet av platser i de olika formerna. Plats i heldagsöppna fritidshem kommer enligt min bedömning i första hand att efterfrågas för barn i årskurserna 1–3. Barn på mellanstadiet kan få sitt omsorgsbehov tillgodosett genom kombinationen av skolans verksamhet och ett eftermiddagsöppet fritidshem eller en öppen fritidshemsverksamhet. Det bör dock vara möjligt att erbjuda även de yngre barnen plats i eftermiddagsöppna avdelningar i den mån deras omsorgsbehov kan tillgodoses genom en sådan lösning. Det bör inte heller finnas några hinder för att äldre barn i vissa fall behåller sin plats i heldagsöppet fritidshem t.o.m. 12 års ålder. Jag förutsätter även att kommunen vid sin planering tar hänsyn till att verksamheten måste vara tillgänglig även för barn med olika handikapp eller med andra behov av särskilt stöd för sin utveckling.

Socialstyrelsen bör även fortsättningsvis noggrant följa fritidshemmens utveckling i kommunerna. I synnerhet gäller detta utvecklingen av nya verksamhetsformer för barn i årskurserna 4–6.

Fritidshem kan också bedrivas av föräldrakooperativ eller föreningar. Kommunens ansvar för verksamhetens kvalitet kvarstår dock även om driften för en anläggning vilar på ett kooperativ eller på en förening.

3.2 Former för organisationen

Barnomsorgen omfattar barn t.o.m. 12 års ålder. Någon anledning finns naturligtvis inte att ändra principen om att de barn som har ett behov av omsorg och tillsyn skall kunna få detta tillgodosett. Det finns däremot anledning att sträva efter att få ett utbud av olika tillsynsformer som står i relation till barns behov. Mot den bakgrunden anser jag att barn i fritidshemsverksamhet i form av daghem (utvidgade syskongrupper), fritidshem, familjedaghem eller organiserad sommarverksamhet skall vara inskrivna i verksamheten. För barn i andra former av fritidshemsverksamhet kan också finnas skäl för inskrivning.

Fritidshem

Fritidshemmen utnyttjas i dag främst av barn i årskurserna 1–3. Ca 87 % av de 78 000 fritidshemsplatser som finns beläggs av de yngre skolbarnen. Den låga andelen mellanstadiebarn kan delvis förklaras av att bristen på platser tvingat kommunerna att prioritera lågstadiebarnen. Men den beror också på att efterfrågan på plats i fritidshem är lägre för barn i mellanstadieåldrarna. Jag vill peka på möjligheten att välja att samla barnen ur årskurserna 4–6

på särskilda fritidshemsavdelningar som kan anpassa sitt öppethållande till barnens skoltider och som hålls heldagsöppna under lov dagar och ferier. Många mellanstadiebarn kommer dock sannolikt att i stället för fritidshem utnyttja en öppen fritidsverksamhet.

Utvidgad syskongrupp

Utvidgade syskongrupper innebär att barn i åldern 7–12 år integreras i en daghemsavdelning. I flera kommuner är utvidgade syskongrupper den dominerande organisationsformen. Utvidgade syskongrupper ställer särskilda krav på en medveten planering för barn i olika åldrar. Jag vill framhålla betydelsen av att verksamheten för skolbarn i de utvidgade syskongrupperna bör planeras med utgångspunkt i det kommande pedagogiska programmet för fritidshem.

Familjedaghem

Av de skolbarn som i dag är inskrivna i barnomsorgen har ca 40 % plats i familjedaghem. Förutsättningarna för arbetet i familjedaghem är sådana att viss kompletterande verksamhet krävs för att en plats i familjedaghem skall kunna anses vara likvärdig med en plats i fritidshem. Jag kommer i det följande att föreslå att öppna fritidshem inrättas som komplement till familjedaghem för skolbarn.

Öppet fritidshem

För barn inskrivna i familjedaghem och för barn till hemmavarande föräldrar finns ett behov av organiserad fritidsverksamhet under eftermiddagstid. Detta kan ske i s.k. öppna fritidshem som kan organiseras i befintliga lokaler i skolor, kvarters- och fritidsgårdar eller om möjligt i barnomsorgslokaler. För barn i åldrarna 10–12 år kan det öppna fritidshemmet tillgodose en del av omsorgsbehovet. Normalt är barnen inte inskrivna i dessa verksamheter. Jag vill emellertid peka på att det i många sammanhang kan finnas behov av ett större ansvarstagande från kommunens sida även för dessa äldre barn. Det kan t.ex. behöva tas hänsyn till bostadsområdets utformning eller andra liknande faktorer. Jag anser också att det finns ett behov av kompletterande verksamhet för skolbarn i familjedaghem.

Sommargårdar/kolonier

Under sommarmånaderna kan behovet av barnomsorg för skolbarn vara större än under övriga delar av året. Genom att skolan stänger uppstår ett tillsynsbehov inom barnomsorgen även för de barn som normalt får sin tillsyn i skolan. I många fall minskar även utbudet av allmän fritidsverksamhet under sommaren. Det är därför av stor betydelse att barnomsorgen om möjligt organiseras så att man kan erbjuda omsorg även till de barn som under skolterminerna inte efterfrågar detta.

Enligt min uppfattning bör sådan verksamhet som bedrivs i form av koloni eller sommargårdar, veckokoloni och dagkoloni ses som en del av barnomsorgen under sommaren.

Prop. 1986/87:117

4 Nu gällande statsbidragsregler för barnomsorgen

Statsbidrag till kommunal barnomsorg lämnas enligt förordningen (1983:943) om statsbidrag till kommunal barnomsorg (ändrad senast 1985:971) för inskrivna barn i följande omsorgsformer med följande belopp per barn.

Daghem

Inskrivna minst 7 tim./dag	22 000
Inskrivna mellan 4 och 7 tim./dag	12 500

<i>Fritidshem</i>	7 000
-------------------	-------

Familjedaghem

Inskrivna minst 7 tim./dag	16 500
Inskrivna mindre än 7 tim./dag	7 500

Vidare lämnas statsbidrag med 30 000 kr. per år för varje kommunalt anställd *helårsarbetare* som är direkt sysselsatt i barngrupp i daghem, fritidshem, öppen förskola och deltidsgrupp.

För *barn med behov av särskilt stöd* lämnas ytterligare statsbidrag med 7 500 kr. per år för varje tiotal barn som är inskrivna i kommunens daghem eller fritidshem.

Statsbidrag till *alternativa* barnomsorgsformer lämnas till kommunen med hänsyn till antalet inskrivna barn och anställda i sådan verksamhet.

Statsbidragen beviljas och betalas ut av socialstyrelsen. Förskott lämnas med 75 % av statsbidraget för året före bidragsåret. Förskottet betalas ut med en fjärdedel i vardera april, juli och oktober under bidragsåret samt i januari året efter bidragsåret. Slutavräkning sker i april året efter bidragsåret.

Inom ramen för statsbidraget till barnomsorgen avsätts årligen 25 milj. kr. för lokalt utvecklings- och förnyelsearbete. Dessa medel fördelas efter beslut av regeringen.

Statsbidrag som lämnas till hemspråksstöd till förskolan behandlas inte i detta sammanhang.

5 Statsbidragens utformning

5.1 Statsbidrag till daghem

Mitt förslag: Bidrag lämnas med 445 000 kr. per år för varje femtontal barn som är inskrivna i daghem.

Skälen för mitt förslag: Det gällande statsbidragssystemet med ett heltidsbidrag för barn inskrivna mer än sju timmar och ett lägre bidrag för barn inskrivna mellan fyra och sju timmar har inte fungerat på det sätt som avsågs med riksdagsbeslutet. RRV har i sin rapport uttalat att det finns skäl att anta att kommunala prioriteringar av heltidsbarn kan leda till ett högre angivet omsorgsbehov än det faktiska. Kommunernas incitament att kontrollera om den överenskomna och dokumenterade vistelsetiden också är den faktiska är med nuvarande statsbidragssystem svagt enligt RRV. RRV har mot den bakgrunden pekat på möjligheten att införa ett enhetligt bidrag per inskrivet barn.

Jag har noga övervägt den möjligheten, men funnit att kopplingen mellan statsbidraget och ett enskilt barn kan leda till nya avgränsningsproblem, bl.a. med hänsyn till de varierande vistelsetiderna. Ett schablonbidrag per avdelning eller enhet skulle däremot innebära att sådana problem kan undvikas. Svårigheten blir då i stället att klarlägga vad som är en avdelning eller enhet. I normalfallet finns mellan 12 och 18 barn inskrivna i en daghemsavdelning. Olikheterna beror i allmänhet på ålderssammansättningen i barngruppen, men även på andra orsaker, t.ex. andelen barn med behov av särskilt stöd. I vissa fall, t.ex. när det gäller s.k. "minidagis" eller "lägenhetsdaghem", kan antalet barn i barngruppen vara betydligt mindre än 12. Ett bidrag som utgår för det faktiska antalet avdelningar som finns i en kommun kan därför också leda till nya avgränsningsproblem. Jag har därför funnit att ett enkelt och obyråkratiskt sätt att beräkna antalet avdelningar eller enheter är att införa ett delningstal. Mot bakgrund av den genomsnittliga avdelningsstorlek jag redovisat här föreslår jag att denna metod skall användas och att delningstalet fastställs till 15 inskrivna barn i daghem. Jag vill i anslutning härtill framhålla att avsikten inte är att nämnda delningstal skall uppfattas som en norm för gruppstorlek.

Begreppet daghem är inte närmare preciserat i någon författning. Detta har lett till olika avgränsningsproblem när det gäller statsbidragsgivningen till framför allt olika alternativa barnomsorgsformer. Enligt min uppfattning bör sådana problem lösas genom att man som inskrivna barn i daghem endast medräknar de barn som skrivits in i institutioner som är öppna minst åtta timmar varje vardag under hela året. Jag vill understryka att det är behoven av omsorg som skall vara vägledande för öppethållandet i daghemmen. Den minimigräns för öppethållandet som jag här har angivit får således inte tas till intäkt för att begränsa öppethållandetiden så att behoven av heldagsomsorg inte kan tillgodoses. Jag kommer att följa denna fråga med stor uppmärksamhet. Kravet på årsöppethållande innebär dock inte någon inskränkning i kommunernas möjligheter att lägga samman avdelningar under tider, då barnantalet är lågt, dvs. tidigt på morgonen, på kvällen eller i anslutning till sommaresemestrar eller större helger.

Den övergång till avdelnings-/enhetsbidrag som jag här beskrivit innebär en förenkling jämfört med de nuvarande bidragsreglerna. Den innebär vidare att skälen för en regelanpassning av det slag som RRV pekat på försvinner. Förutom hel- och deltidbidragen avskaffas även det särskilda bidrag som nu finns för årsarbetare i barnomsorgen. Naturligtvis har hänsyn tagits härtill när enhetsbidraget beräknats. Jag har också vid fastställandet av av-

delnings-/enhetsbidragets storlek inberäknat ett belopp av 15 000 kr. för insatser för barn med behov av särskilt stöd. Detta innebär en kraftig uppräknings i förhållande till vad som gäller f.n. Årsarbetarbidraget innebär en viss stimulans för en god kvalitet i barnomsorgen. När detta nu föreslås inräknas i schablonbidraget har jag på annat sätt velat markera den betydelse barnomsorgspersonalens kompetens har för en kvalitativ utveckling av barnomsorgen. En stor del av landets kommuner har de senaste åren legat nära den av barnstugeutredningen rekommenderade omfattningen av fortbildning på 30 timmar för varje anställd och år. Jag har för att ytterligare stimulera fortbildningsinsatserna därför i statsbidraget för daghem inberäknat ett belopp av 30 000 kr. för fortbildningsinsatser för personalen. Hälften av detta belopp är avsett för personalen i daghem, medan resterande 15 000 kr. är avsedda för fortbildningsinsatser för personalen i familjedaghem, deltidsgrupper och öppna förskolor.

5.2 Statsbidrag till fritidshemsverksamhet

Mitt förslag: Bidrag lämnas med 170 000 kr. per år för varje femtontal barn under 13 år inskrivna i fritidshem. Bidrag lämnas därutöver med ett schablonbelopp av 25 000 kr. per år för viss öppen fritidsverksamhet för övriga barn under 13 år. Antalet schablonbidrag är detsamma som det antal bidrag som utgår till fritidshem.

Skälen för mitt förslag: Jag har under avsnitt 2 redogjort för min syn på fritidshemsverksamhetens mål och organisation. Min redovisning bygger till stora delar på de förslag som fritidshemskommittén lämnade i betänkandet (SOU 1985:12) Skolbarnomsorgen och som jag tidigare har anmält för riksdagen i prop. 1985/86:152 om fritidshemsverksamheten. Riksdagen avvisade denna proposition med hänvisning bl.a. till den minskning av statsbidragen till fritidshemsverksamheten som där förordades (SoU 31, rskr. 353). De förslag jag nu kommer att redogöra för innebär en förändrad statsbidragskonstruktion utan någon motsvarande neddragning av statsbidragen till fritidshemsverksamheten.

Jag har vidare under avsnitt 5.1 redovisat mina motiv för valet att lämna statsbidraget i form av ett bidrag per avdelning eller enhet. Det kan ifrågasättas om delningstalet för fritidshem bör sättas på en annan nivå än för daghemmen. Vanligtvis omfattar en avdelning i fritidshem ca 20 inskrivna barn. Olika delningstal för olika former av verksamheter skulle emellertid kunna uppfattas som ett ställningstagande från statens sida beträffande barngruppernas storlek i olika verksamhetsformer. Jag har därför valt att använda samma delningstal, 15, för att beräkna de olika avdelnings-/enhetsbidragen. Jag vill i sammanhanget hänvisa till att riksdagen vid sitt ställningstagande till propositionen om förskola för alla barn (prop. 1984/85:209, SoU 1985/86:5, rskr. 27) uttalade att ansvaret för barnomsorgens organisation vilar på den enskilda kommunen.

Med fritidshem bör när det gäller rätten till statsbidrag avses en institution som är öppen minst fem timmar per vardag under hela året. Jag vill i det sammanhanget erinra om riksdagens tidigare uttalande om att skolan inför schemalaggningen av lågstadielklassernas arbete bör samråda med både de ansvariga för skolbarnsomsorgen och med elevernas föräldrar. Vad som i avsnitt 5.1 anförts om sammanläggning av daghemsavdelningar under vissa tider gäller givetvis även för fritidshem.

Jag har även för fritidshemmen beräknat att 15 000 kr. av det föreslagna avdelnings-/enhetsbidraget är avsett för särskilda insatser för barn med behov av särskilt stöd. Vidare har jag inberäknat ett belopp av 10 000 kr. för fortbildningsinsatser för personal i fritidshem och öppen fritidsverksamhet, vilket per anställd ungefär motsvarar det belopp jag tidigare föreslagit för övrig barnomsorgspersonal.

5.3 Statsbidrag till deltidsgupper och öppna förskolor

Mitt förslag: Bidrag lämnas med 30 000 kr. per år för varje femtontal barn inskrivna i deltidsgrupp och med 30 000 kr. per år för varje öppen förskola.

Skälen för mitt förslag: Med hänvisning till vad jag tidigare anförts under avsnitten 5.1 och 5.2 har jag beräknat ett schablonbidrag för varje femtontal barn inskrivna i deltidsgrupp. Bidraget bör utgå med 30 000 kr. I den öppna förskolan är barnen inte inskrivna. Jag förordar därför att bidraget i detta fall utgår för varje faktiskt existerande enhet. Även detta bidrag bör vara 30 000 kr.

5.4 Statsbidrag till familjedaghem

Mitt förslag: Bidrag lämnas enligt gällande regler, dvs. för varje inskrivet barn i kommunalt familjedaghem. För förskolebarn med en vistelsetid av minst sju timmar per dag är bidraget 16 500 kr. per år och för barn med en kortare vistelsetid än sju timmar är bidraget 7 500 kr. per år. För skolbarn i familjedaghem lämnas alltid det lägre bidraget.

Skälen för mitt förslag: Bidragssystemet för familjedaghem har enligt min mening fungerat tillfredsställande. Jag förordar därför att den nuvarande ordningen tillämpas även fortsättningsvis. Jag har emellertid gjort ett klarläggande beträffande skolbarnen, nämligen att det lägre bidraget alltid skall utgå för skolbarn i familjedaghem. En förändring av familjedaghemsbidraget till ett avdelnings-/enhetsbidrag skulle på grund av den mellan kommunerna mycket skiftanden andelen deltidsbarn som finns i denna barnomsorgsform dessutom ha medfört stora oönskade effekter för de enskilda kommunerna.

Jag vill dock erinra om att jag under avsnittet 5.1 beräknat medel för utbildning av personalen i familjedaghem, deltidsgupper och öppna förskolor.

Med kommunalt familjedaghem avser jag att en dagbarnvårdare är anställd av kommunen för att i sitt eget hem vårda andra föräldrars barn under 13 år. Som inskrivna barn medräknas inte dagbarnvårdarens egna barn.

5.5 Statsbidrag till nattöppna daghem

Mitt förslag: För varje avdelning i daghem som är öppen på natten lämnas ett extra statligt bidrag med 100 000 kr. per år.

Skälen för mitt förslag: Nattöppna daghem är en relativt ny företeelse i Sverige. De första nattöppna daghemmen startade i Luleå och Surahammar. Nattöppna daghem har därefter startats i bl.a. Hofors, Kiruna och Göteborg.

Det är framför allt barn till föräldrar som arbetar inom industri med kontinuerlig drift, inom hälso- och sjukvården och inom olika serviceyrken som genom de nattöppna daghemmen fått en trygg och god omsorg. Erfarenheterna av den hittillsvarande verksamheten är övervägande positiva.

Olika undersökningar har visat att den kommunala barnomsorgen relativt sett utnyttjas i mindre utsträckning av de traditionella LO-gruppernas barn än av övriga. En viktig förklaring till detta är sannolikt att den kommunala barnomsorgen framför allt är tillgänglig för barn vars föräldrar arbetar på normal dagtid. Framför allt ensamstående föräldrar med kvälls- och nattarbete tvingas ofta ordna barnomsorgen genom olika tillfälliga lösningar. Detta är enligt min mening inte tillfredsställande. Kontinuitet och trygghet är givetvis lika viktig för dessa barn som för alla andra.

Att låta en daghemsavdelning vara öppen på natten kan i många situationer vara den bästa lösningen. Kommunens kostnader stiger emellertid avsevärt. Jag förordar därför att ett extra bidrag om 100 000 kr. per år lämnas för varje sådan avdelning som är öppen under hela natten.

Riksdagen har hos regeringen begärt en översyn av den sociala snedrekryteringen av barn till den kommunala barnomsorgen. En sådan översyn kommer att påbörjas inom kort. Min avsikt är att genom denna få en bättre bild främst av behoven av barnomsorg på tidig morgontid och på kvällstid.

5.6 Bidrag till barnomsorg i svenska kyrkans regi

Min bedömning: Statsbidrag bör lämnas på samma villkor som för annan alternativ barnomsorg när enskilda medlemmar av en församling tillhörande svenska kyrkan bildar en föräldraförening eller annan ideell förening med uppgift att driva daghem eller fritidshem med speciell inriktning av verksamheten. Några särskilda regler om statsbidrag för barnomsorg i svenska kyrkans regi bör däremot inte införas.

Skälen för min bedömning: Ansvaret för att bedriva barnomsorg i form av daghem, familjedaghem, fritidshem, öppna förskolor och deltidsgupper åvilar enligt socialtjänstlagen kommunen. Verksamheten skall bedrivas utifrån de mål som anges i socialtjänstlagens inledningsparagraf.

Svenska kyrkans församlingar har enligt lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfundigheter rätt att själv vårda sina angelägenheter. Till dessa hör att främja kristen verksamhet bland barn och ungdom. Det är också mycket vanligt att församlingarna bedriver verksamhet för t.ex. förskolebarn. Dessa verksamheter förekommer under flera olika beteckningar, t.ex. kyrkans barntimmar, kyrkans förskola eller kyrkans öppna förskola. Dessa verksamheter kan i många fall i sin tidsmässiga omfattning jämföras med primärkommunernas verksamhet i öppna förskolor eller deltidsgupper. I några enstaka fall bedriver också svenska kyrkans församlingar eller kyrkliga samfundigheter daghem vars verksamhet tidsmässigt motsvarar den som förekommer vid daghem som drivs av primärkommuner. Kyrkomötet har i skrivelse (1986:13) till regeringen den 30 augusti 1986 hemställt om sådana regeländringar att svenska kyrkan jämställs med andra trossamfund och med kommuner när det gäller rätten att erhålla statsbidrag för sin barnomsorgsverksamhet.

I dag utgår statsbidrag till daghem och fritidshem som drivs av en sammanslutning av föräldrar som gemensamt tar ansvaret för omsorgen om sina egna eller varandras barn eller en sammanslutning som erbjuder en speciell form av pedagogik, har anknytning till en ideell organisation, eller har andra liknande ideella grunder. Detta innebär bl.a. att frikyrkliga trossamfund kan bedriva daghems- och fritidshemsverksamhet med statligt stöd. Verksamheten får dock inte drivas i vinstsyfte. Dessutom måste daghemmet eller fritidshemmet genom beslut av kommunfullmäktige finnas upptaget i kommunernas barnomsorgsplan.

Svenska kyrkans församlingar är jämställda med primärkommuner med egen beskattningsrätt. Som nämnts är det vanligt att en församling bedriver verksamhet bland barn och ungdomar. Den fråga som här aktualiserats är om statsbidrag skall utgå till svenska kyrkans församlingar för en verksamhet som motsvarar den som den borgerliga kommunen enligt en särskild lagstiftning är ålagd. Min inställning till denna fråga är följande. Kyrkans roll när det gäller verksamheter av detta slag är enligt min mening av så stor principiell omfattning att ställning därtill bör tas i ett större sammanhang. I avvaktan härpå är jag inte beredd att förorda särskilda regler om statsbidrag för barnomsorg i svenska kyrkans regi. Jag vill dock peka på att det inte finns något hinder för enskilda medlemmar inom en församling tillhörande svenska kyrkan att bilda en föräldraförening eller annan ideell förening med uppgift att driva daghem eller fritidshem med en speciell inriktning. Statsbidrag kan därvid lämnas på samma villkor i övrigt som för kommuner och frikyrkliga trossamfund.

6 Kostnader och ikraftträdande

Omläggningen av statsbidragsreglerna har skett med utgångspunkt i oförändrade kostnader för staten. De olika delarna av barnomsorgen tillförs

också belopp som i allt väsentligt motsvarar vad som skulle utgå vid nuvarande statsbidragsregler. Jag har vidare vid utformningen av det nya statsbidragssystemet eftersträvat ett system som övergångsvis inte väsentligt förändrar fördelningen av statsbidrag mellan enskilda kommuner. Det är emellertid ofrånkomligt att förändringar av bidragssystemen medför effekter som är fördelaktiga för vissa kommuner och ofördelaktiga för andra. Jag föreslår därför, i enlighet med vad som skedde vid den förra statsbidragsöversynen, att de kommuner som år 1988 vid en jämförelse mellan tillämpningen av nu gällande och det föreslagna bidragssystemet kommer att få en sammanlagd minskning av statsbidragen för barnomsorg som överstiger 10 ören per skattekrona får en kompensation härför. På motsvarande sätt bör en ökning av statsbidraget innehållas till den del ökningen överstiger 10 ören per skattekrona.

Jag föreslår att utbetalningsreglerna i det nya bidragssystemet blir oförändrade, dvs. förskott lämnas med 75 % av statsbidraget för året före bidragsåret. Förskottet betalas ut med en fjärdedel i vardera april, juli och oktober under bidragsåret samt i januari året efter bidragsåret. Slutavräkning sker i april året efter bidragsåret.

De nya statsbidragsreglerna bör träda i kraft den 1 januari 1988. Detta innebär att kostnaderna för budgetåret 1987/88 inte påverkas av de nya reglerna beroende på utbetalningsreglerna. Vid slutet av år 1987 beräknar jag att det finns 213 600 inskrivna barn i daghem varav ca 80 % med en vistelse-tid på sju timmar eller däröver. Jag beräknar vidare att ca 170 400 barn har plats i familjedaghem. Av dessa har ca 25 % sju timmars vistelsetid eller mer. Antalet barn i fritidshem beräknas vid samma tidpunkt till 84 800 och antalet barn i deltidsgupper beräknas till 85 500. Antalet öppna förskolor uppskattas vara ca 800. Anslaget för nästa budgetår kan därför med nu gällande bidragsregler beräknas till totalt 9 140 000 000 kr. Jag har därvid beräknat ett oförändrat anslag av 25 milj.kr. för utvecklings- och förnyelsearbete inom barnomsorgen och vidare inräknat kostnaderna för de årliga efterfrågeundersökningarna som statistiska centralbyrån har i uppdrag att göra. Därtill kommer ett oförändrat anslag av 2,5 milj.kr. till socialstyrelsen för utarbetande av visst fortbildningsmaterial.

7 Hemställen

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

1. godkänna de riktlinjer som jag har redovisat beträffande mål för och organisation av fritidshemsverksamheten,
2. godkänna de riktlinjer som jag har angett för statsbidrag till daghem, fritidshem, kommunala familjedaghem, deltidsgupper, öppen förskola och nattöppna daghem samt till barnomsorg inom svenska kyrkan,
3. till *Bidrag till kommunal barnomsorg* för budgetåret 1987/88 under femte huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag av 9 140 000 000 kr.

8 Beslut

Prop. 1986/87:117

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

Innehåll

Sid. Prop. 1986/87:117

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 mars 1987	2
1. Inledning	2
2. Allmänt om fritidshemsverksamheten	3
2.1 Mål och inriktning	3
2.2 Föräldrarna	5
2.3 Den pedagogiska verksamheten i fritidshem	5
2.4 Pedagogiskt program för fritidshem	7
3. Organisation av fritidshemsverksamheten	7
3.1 Principer för organisationen	7
3.2 Former för organisationen	8
4. Nu gällande statsbidragsregler för barnomsorgen	10
5. Statsbidragens utformning	10
5.1 Statsbidrag till daghem	10
5.2 Statsbidrag till fritidshemsverksamhet	12
5.3 Statsbidrag till deltidsgupper och öppna förskolor	13
5.4 Statsbidrag till familjedaghem	13
5.5 Statsbidrag till nattöppna daghem	14
5.6 Statsbidrag till barnomsorg i svenska kyrkans regi	14
6. Kostnader och ikraftträdande	15
7. Hemställan	16
8. Beslut	17